Francisco Aldecoa (coord.)

La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea

eman ta zabal zazu

Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea

La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea

Francisco Aldecoa Luzárraga
(coordinador)

eman ta zabal zazu
Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

CIP. Biblioteca Universitaria

La **agresión** rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea [Recurso electrónico] / Francisco Aldecoa Luzárraga (coordinador). – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea : PDF (177 p.)

Modo de acceso: World Wide Web.

ISBN: 978-84-1319-596-4

1. Países de la Unión Europea – Relaciones exteriores. 2. Ucrania – Historia – 2022- (Invasión rusa) I. Aldecoa Luzárraga, Francisco, coord.

(0.034)341.17(4:477)
(0.034)94(477)"2022"

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISBN: 978-84-1319-596-4

Índice

Presentación
Francisco Aldecoa Luzárraga, Itziar Alkorta 9

I. **Ponencias del Curso de Verano** 13

1. *La relevancia de la agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para la Unión Europea*
Francisco Aldecoa Luzárraga 15

2. *El papel de la ONU en los primeros seis meses desde la agresión. Una propuesta sistémica*
Mikel Mancisidor de la Fuente 35

3. *La Unión Europea ante la agresión rusa a Ucrania*
Fernando Valenzuela Marzo. 71

4. *La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias en el vecindario este*
Tamara Gagua 95

5. *La agresión rusa a Ucrania como amenaza al orden liberal: la respuesta firme de una Europa unida*
Mariola Urrea Corres 99

II. **Reflexiones de los asistentes** 113

6. *Miramar: reflexión académica y experiencia humana*
José R. Garitagoitia 115

7. *La construcción de una identidad europea como respuesta ante la agresión rusa al orden internacional liberal*
Markel Amo Sánchez 117

8. *La agresión rusa a Ucrania y el futuro de la Unión Europea: ¿son compatibles los procesos de profundización y ampliación?*
Eduardo García Cancela 131

9. *El relanzamiento de la política común de Migración y Asilo en la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania*
Guiomar Gutiérrez Pascual. 141

10. *A la sombra de la guerra, posibilidades tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa*
Mikel Marlasca Marín. 155

11. *Las instituciones europeas incrementan la confianza de los ciudadanos tras la invasión rusa a Ucrania*
Laura Pérez Almorós, Paula García García, Sergio Iglesias Roldán . 167

12. -Anexo 1: declaración sobr
torial del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo en Sevilla a 29 de octubre de 2022 175

Presentación

Francisco Aldecoa Luzárraga

Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Itziar Alkorta

Directora de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Los pasados días 18 y 19 de julio de 2022 celebramos en el Palacio de Miramar en Donostia el encuentro *La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea*, dentro del marco de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU); cita en la que participamos los que aquí presentamos este libro que el lector tiene en sus manos, en un momento especialmente problemático, ya que no se terminaba de comprender bien hacia dónde iba a evolucionar la agresión.

El encuentro, a nuestro juicio, fue un acierto, dado que durante dos días un conjunto de profesores y de estudiantes pudimos reflexionar y pensar juntos en torno a la agresión rusa a Ucrania, desde una perspectiva diferente a como hasta entonces estaba presentándose de forma mayoritaria en los medios de comunicación. Nuestro punto de partida era explicar de qué manera la agresión rusa a Ucrania estaba afectando, especialmente, al proceso de construcción europea.

A los cinco meses de la agresión rusa, pusimos en valor cómo la Unión Europea estaba frenando de forma importante la agresión rusa a Ucrania. Y poníamos el acento, no solo en los aspectos militares, sino principalmente en los factores diplomáticos, humanitarios, económicos, financieros y otros. Ya se avistaba que estos aspectos estaban jugando un papel cada vez más importante a la hora de hacer frente a la agresión.

Igualmente, pudimos constatar que esta salvaje agresión de la Federación Rusa estaba fracasando, al menos por el momento, ya que comenzaban a retirarse las tropas del territorio ucraniano ocupado en las primeras semanas o, mejor dicho, días de la agresión. Concretamente en el mes de junio, ya se había abandonado el objetivo de conquistar la capital ucraniana, Kiev. O lo que es lo mismo: Rusia no estaba logrando los resultados previstos estratégicamente. Y nos preguntábamos en qué medida esto era circunstancial o si se iba a consolidar en el futuro.

Tres meses después de la celebración de este curso de verano hemos preparado un pequeño opúsculo recogiendo las reflexiones de entonces, pero actualizándolas. Esto se debe a que hemos entendido que las preguntas que nos hacíamos entonces, y algunas de las hipótesis que estábamos manejando, se están confirmando. Y que, por lo tanto, aquellas reflexiones actualizadas tienen todavía más valor ahora, y debemos incrementar su relevancia al compartirlas en forma de publicación.

Quizás las tres preocupaciones que entonces teníamos eran: en primer lugar, si la agresión rusa a Ucrania se iba a poder contener; en segundo lugar, si esta iba a afectar a la Unión Europea o si, por el contrario, iba a conseguir consolidar su cohesión como venía produciéndose en estos 200 días de agresión; y, finalmente, en qué medida iba a servir, no solo para no frenar el desarrollo de la posición de la Unión Europea en el mundo, sino todo lo contrario, para consolidarlo.

A medida que la actualidad comienza a mostrarnos con más claridad la resolución de estos tres interrogantes, los tres en forma positiva, hemos decidido publicar desde la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) estas reflexiones. Puesto que sirven para dar luz al desarrollo de los acontecimientos ocho meses largos después de haberse producido el comienzo de la agresión y las hostilidades rusas con Ucrania, cuando la retirada de las tropas se está confirmando. Y donde ya, solamente, mantienen el 15 % del territorio ocupado.

Para ello, presentamos algunas de las ponencias que allí se expusieron, bien entendido que actualizando las mismas. En primer lugar, el capítulo titulado «La relevancia de la agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para la Unión Europea» escrito por el director del curso de verano, Francisco Aldecoa Luzárraga, defiende que la agresión está dando cohesión a la Unión Europea, a sus instituciones, a sus Estados miembro y a sus ciudadanos, aspectos estos medidos a través de los Eurobarómetros, especialmente el de septiembre, donde cada vez recoge un mayor apoyo la política de la Unión Europea con respecto a Ucrania.

En segundo lugar, Mikel Mancisidor de la Fuente, profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Deusto, escribe «El papel de la ONU en los primeros 6 meses desde la agresión. Una propuesta sistémica», en donde analiza, en relación a la condena de Rusia, el rol que ha jugado la Organización de las Naciones Unidas, en especial la Asamblea General, donde, de forma progresiva, Rusia está cada vez más aislada.

En tercer lugar, el embajador Fernando Valenzuela Marzo, quien ha sido además, entre otras funciones, embajador de la Unión Europea en Rusia, realiza, bajo el título «La Unión Europea ante la agresión rusa a Ucrania», un análisis del papel de la Unión Europea ante la invasión y

valora, especialmente, las decisiones económicas y diplomáticas que la Unión Europea ha tomado como reacción y condena a este ataque. Se destaca así la puesta en marcha de medidas convergentes y se reconoce el papel positivo que están jugando las sanciones.

En cuarto lugar, Tamara Gagua, profesora de Relaciones Internacionales, antigua alumna de la Universidad del País Vasco, y, actualmente, diplomática en la Embajada de Georgia en México, explica en su capítulo «La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias en el vecindario este» la situación especial que están viviendo los países vecinos a Rusia, concretamente Moldavia y Georgia, que no son miembros ni de la Unión Europea ni de la Alianza Atlántica (OTAN) y que, por lo tanto, se encuentran en una situación muy delicada respecto a la agresión rusa, ya que carecen de protección por parte de ninguno de los dos sistemas de seguridad colectiva.

En quinto lugar, Mariola Urrea Corres, profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad de la Rioja, y exdecana de la Facultad de Derecho de esta misma universidad, defiende en su capítulo «La agresión rusa a Ucrania como amenaza al orden liberal: la respuesta firme de una Europa unida», que la agresión rusa no es solo una amenaza a la Unión Europea, sino también al orden liberal y al derecho internacional. Y, por lo tanto, analiza la respuesta firme que la UE, de forma unitaria, está dando a esta agresión, la cual está siendo más efectiva de lo que se esperaba al comienzo.

Junto a estas aportaciones, cabe destacar el diálogo fructífero con jóvenes investigadores y algunos otros profesores, por lo que, hemos decidido incluir la visión de los asistentes en este opúsculo, ya que aportó otra perspectiva sobre el conflicto. Entre los mismos cabe destacar las contribuciones de José Ramón Garitagoitia, quien escribe «Miramar: reflexión académica y experiencia humana»; Eduardo García Cancela, doctorando en la Universidad Complutense de Madrid, quien analiza «La agresión rusa a Ucrania y el futuro de la Unión Europea: ¿son compatibles los procesos de profundización y ampliación?»; y Markel Amo Sánchez, estudiante erasmus en la Universidad de Groningen, quien expone «La construcción de una identidad europea como respuesta ante la agresión rusa al orden internacional liberal».

Por su parte, Guiomar Gutiérrez Pascual, directora del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, presenta «El relanzamiento de la política común de Migración y Asilo en la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania»; y Mikel Marlasca Marín, vicepresidente de los Jóvenes del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, recoge sus impresiones en «A la sombra de la guerra, posibilidades tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa». Finalmente, Paula García García, Sergio

Iglesias Roldán y Laura Pérez Almoros, estudiantes de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y colaboradores del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, elaboran el capítulo «Las instituciones europeas incrementan la confianza de los ciudadanos tras la invasión rusa a Ucrania» donde analizan el Eurobarómetro de septiembre.

Igualmente, incorporamos la declaración reciente del Consejo Asesor del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo reunido con sus 15 consejos territoriales el 29 de octubre en la Fundación Tres Culturas de Sevilla.

El conjunto de profesores y estudiantes que estuvimos en el encuentro queremos agradecer vivamente la iniciativa de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y de su directora, Itziar Alkorta, por haberse atrevido a realizar este seminario tan innovador y rupturista; no solo por el tema, sino por el enfoque. Un espacio donde la directora nos otorgó las máximas facilidades para poder llevar a cabo el curso con éxito. Gracias a ello, consideramos que hemos aportado una visión diferente sobre las consecuencias de la agresión rusa, e incluso, sobre las oportunidades que está teniendo para la Unión Europa desde el punto de vista interno y desde el punto de vista internacional.

Donostia y Getxo, 1 de noviembre de 2022

I
Ponencias del Curso de Verano

1
La relevancia de la agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para la Unión Europea

Francisco Aldecoa Luzárraga

Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Sumario: 1. ¿La agresión relativiza el relanzamiento de la Unión Europea o lo acelera?—2. El nuevo ciclo político 2019-2022: la profundización federal europea.—3. La agresión rusa a Ucrania y sus fases.—4. El refuerzo al modelo europeo a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y del Parlamento Europeo.—5. La posición de la Unión Europea respecto a la agresión rusa a Ucrania.—6. El aislamiento progresivo de Rusia debido a la Política Exterior Común.—7. La ayuda militar de la UE a Ucrania.—8. La Comunidad Política Europea: un avance confederal en el proyecto europeo.—9. Conclusiones: el refuerzo de la Unión Europea en el mundo como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania.

1. ¿La agresión relativiza el relanzamiento de la Unión Europea o lo acelera?

A lo largo de los ocho meses que han transcurrido desde el 24 de febrero de 2022, día en que se produjo la brutal agresión de la Federación Rusa a Ucrania, hemos venido debatiendo en distintos foros si esta agresión iba a suponer la división de la Unión Europea, o al menos su estancamiento, o si, por el contrario, iba a consolidar el proceso político que viene desarrollándose desde las elecciones de mayo de 2019 y, a su vez, iba a fortalecer su posición en el mundo.

Nuestra perspectiva en la actualidad es clara: la agresión rusa a Ucrania ha producido un efecto de acercamiento entre los Estados miembro, las fuerzas políticas mayoritarias en el Parlamento Europeo y la ciudadanía europea, cuya opinión y perspectiva se mide a través de los Eurobarómetros, tanto los estándares como los especiales en los que se ha abordado este tema, donde claramente se están respaldando las decisiones adoptadas en apoyo a Ucrania, lo cual hace más creíble el proyecto político europeo.

Todo ello ha llevado consigo la consolidación del proceso político europeo, e incluso la necesidad de su profundización para hacer frente a esta agresión, ya que se entiende que no se trata solo de un ataque armado a Ucrania, sino de una amenaza para los fundamentos del proyecto político europeo: sus valores, los derechos humanos, el estado de bienestar, las instituciones y el estado social. Por ello, la reacción está siendo unitaria, progresiva, consistente y cada vez más efectiva.

En las siguientes líneas justificaré esta posición mediante el análisis del nuevo ciclo político, de las distintas fases de la agresión rusa a Ucrania, del refuerzo del modelo político y del desarrollo de la política exterior europea, entre otros aspectos a abordar.

Para responder a estas preguntas presentaremos o analizaremos la profundización federal europea a través del nuevo ciclo político que se inicia en 2019 como consecuencia de la novena legislatura del Parlamento Europeo. Tendremos en cuenta también la importancia de la agresión rusa a Ucrania y sus fases, y cómo la Unión Europea está transformando las consecuencias de la guerra gracias a su actuación. Posteriormente, presentaremos el desarrollo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y, en concreto, las propuestas del Parlamento Europeo dirigidas a reforzar el modelo europeo a través de la convocatoria de la Tercera Convención Europea, tal y como ha propuesto el Parlamento Europeo.

Igualmente, presentaremos cómo se ha producido un aislamiento progresivo de Rusia debido, en gran parte, a la actuación de la Unión Europea a través de medios no militares, aunque también tendremos en cuenta estos. Un elemento novedoso que pasó bastante desapercibido fue la cumbre de los 48 Estados europeos, que puso en marcha el 6 de octubre la Comunidad Política Europea, lo que supuso un refuerzo confederal al proyecto europeo de carácter federal y que, cada día que pasa, vemos que está teniendo más repercusión.

Por último, estableceremos unas conclusiones que tratan de contestar a la pregunta inicial que nos hacemos en esta introducción, y nos decantamos por señalar que, efectivamente, la agresión consolida la cohesión interna y, por lo tanto, acelera el proceso de construcción; por otro lado, tiene un impacto en la dimensión externa fortaleciendo la posición de la Unión Europea en el mundo.

2. El nuevo ciclo político 2019-2022: la profundización federal europea

Entendemos por «ciclo político» el periodo de tiempo, especialmente el comprendido entre unas elecciones y las siguientes, que se define por

unas características similares como consecuencia de dichos comicios, pero también por la percepción de los ciudadanos de los resultados, por el contexto político en el que se celebran, el proceso político que desencadenan y, por todo ello, que se diferencia de forma importante del periodo anterior.

Con estas premisas, nos referiremos al proceso político que se origina como consecuencia de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, que significaron un aumento importante de la legitimidad democrática, ya que se incrementó de forma considerable la participación electoral en las mismas. Además de una cierta realineación de los partidos políticos y, sobre todo, de la cohesión entre los mismos, las principales fuerzas políticas, que representan a más del 60 % de los electores, apostaron de forma clara por un acuerdo entre las mismas que tendría como guía general de su actuación la profundización en el modelo político europeo. Este nuevo ciclo también se caracteriza por la pérdida de peso político de las fuerzas euroescépticas pertenecientes a la extrema derecha en el Parlamento Europeo.

Por tanto, se produce el principio de un cambio de ciclo en el cual podemos diferenciar cinco fases distintas: a) las consecuencias del incremento de la legitimidad democrática de las elecciones de 2019 y la formación de la nueva Comisión Europea; b) la puesta en marcha de la Comisión von der Leyen con un importante respaldo de casi el 70 % del Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019; c) la incidencia de la COVID-19 en la aceleración del proceso institucional (Parlamento, Comisión y Consejo); d) el nacimiento del Plan de Recuperación y otras medidas de expresión de la solidaridad federal; y e) la posición común frente a la guerra de agresión en Ucrania.

El nuevo ciclo político en la Unión Europea comenzó, por lo tanto, en su primera fase, con las elecciones al Parlamento Europeo en mayo de 2019, donde se incrementó considerablemente la participación electoral, especialmente como resultado del voto joven, superando, en muchos casos, la participación de algunos Estados miembro en sus elecciones nacionales y alterando la tendencia dominante de participación decreciente desde hace treinta años.

Al mismo tiempo, los resultados de estas elecciones fueron clarificadores, mostrando un apoyo de la ciudadanía a las cuatro fuerzas más europeístas en el Parlamento Europeo, como son el Partido Popular Europeo, el Partido de Socialistas y Demócratas; Renew Europe y los Verdes —este orden es en relación con el número de parlamentarios y no por su tendencia federalista, que es prácticamente la inversa—, que representan más del 60 % del Parlamento Europeo. Esto ha permitido la toma de decisiones por una amplia mayoría, como es

el caso de la elección de la Comisión von der Leyen, y de la nueva presidenta del Parlamento Europeo, en enero de 2022, Roberta Metsola —que sustituye de este modo al añorado presidente David Sassoli, fallecido una semana antes—. En ambos casos se obtuvo más del 60% de respaldo.

Asimismo, en este nuevo ciclo político, los retos a los que se ha enfrentado la Unión Europea han llevado a emprender considerables avances federales. El caso más claro ha sido la lucha contra la pandemia de la COVID-19 que ha supuesto la mancomunización de la deuda pública europea mediante el Plan de Recuperación y el Fondo Next Generation de la Unión Europea, aprobado el 21 de julio de 2020. Asimismo, la compra-venta conjunta de material sanitario y la Estrategia Europea de Vacunación, aprobada el 25 de diciembre de 2020, han permitido que el 90% de la población europea haya recibido dos o tres dosis de la vacuna; y la creación y aplicación del Certificado Digital COVID-19 Europeo, el 19 de mayo de 2021, hicieron posible recuperar la movilidad entre los Estados miembro.

Por tanto, la respuesta que durante el año 2020 ha tenido la Unión Europea frente a la COVID-19 ha sido sorprendente, inesperada y claramente la expresión de la solidaridad federal. Ello está teniendo un efecto posiblemente determinante para el desarrollo de la presente legislatura, tanto desde el punto de vista sanitario como, especialmente, desde el económico, social y político. Concretamente, los cuatro condicionantes que posibilitaron el desarrollo del año 2021 y que han condicionado el alcance de la CoFoE son:

En primer lugar, el Recovery Plan y el Fondo Next Generation, que son la expresión más clara de la solidaridad federal por el hecho de que el reparto de los fondos se realizará en función de las necesidades y no en base a una lógica intergubernamental, y por adoptar las tres instituciones la decisión, claramente federal, de un endeudamiento de la UE con un respaldo de los 27 Estados miembro, y del conjunto de la Unión.

En segundo lugar, hay que destacar el crecimiento del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 con respecto al anterior (2014-2020), dado que se ha pasado de menos del 1% del PIB de los Estados miembro a algo más del 1,8%; es decir, que casi se duplica el presupuesto de la Unión Europea para los próximos siete años, 2021-2027, lo cual era absolutamente impensable hace un año. Es difícil encontrar una institución o un país que doble el presupuesto de un año para otro, y más aún cuando se hace con vistas a un periodo de siete años y, por tanto, no se trata solo un incremento coyuntural.

En tercer lugar, las decisiones unitarias en torno a la compra y distribución de material sanitario y la aplicación de la vacuna se hicieron al mismo tiempo en los 27 Estados miembro. La Comisión Europea no tiene competencias para ello, pero los países se las han cedido y así seguirá siendo a lo largo del presente año, donde ha mejorado de forma sustantiva la confianza entre las instituciones. Gracias a ello, se vislumbra ya el control de la pandemia en la UE, si no hay rebrotes en poco más de dos meses en pleno verano.

Por último, hay que resaltar la importancia de la decisión adoptada en el mes de mayo sobre el Certificado Digital COVID-19 Europeo, que tendrá aplicación desde el 1 de julio y que va a facilitar la recuperación de la libre circulación de los ciudadanos europeos, la cual ha estado restringida durante año y medio como consecuencia de la pandemia de la COVID-19. Esta decisión se ha tomado a través del procedimiento legislativo de urgencia, adoptándose en un tiempo récord, en algo menos de dos meses, bajo la batuta del presidente de la Comisión de Derechos Fundamentales, Juan Fernando López Aguilar.

Estas cuatro medidas, entre otras, podríamos decir que configuran una federalización silenciosa, que continuarán a lo largo del próximo año y que, por lo tanto, condicionarán el desarrollo de la Unión Europea.

Este nuevo ciclo político ha sido posible, en gran medida, gracias a la salida del Reino Unido de manera definitiva de la Unión Europea —decisión más conocida como Brexit— la cual se oficializó el 1 de febrero de 2020, un mes antes del inicio de la pandemia en Europa. Con el Reino Unido dentro, hubiera sido imposible cualquier avance de carácter federal y, con ello, hubiese sido imposible la puesta en marcha del Plan de Recuperación y el Fondo Next Generation, así como el resto de medidas, que también cabe tildar de federales, adoptadas posteriormente.

El contexto político que facilita el nuevo ciclo político está favorecido por un factor interno, el abandono del Reino Unido de la UE, que se da definitivamente el 31 de enero de 2020. Como ya se ha señalado, hubiese sido imposible aprobar el Plan de Recuperación y otras medidas como la convocatoria de la propia Conferencia sobre el Futuro de Europa y la convocatoria de la Tercera Convención Europea. Pero también tiene vital importancia un factor internacional como la presidencia de Donald Trump en los EE. UU., que se convierte en el federador externo, al debilitar la relación transatlántica y, con ello, impulsar la autonomía estratégica de la UE. Con la nueva presidencia de Joe Biden en Estados Unidos la situación se irá normalizando progresivamente a partir de 2021.

A los tres años de las elecciones europeas de mayo de 2019, podemos decir que la legitimidad de origen reseñada anteriormente, debido a la creciente participación electoral, se está transformando también en legitimidad de ejercicio, ya que la Comisión von der Leyen está consiguiendo hacer frente a los importantes desafíos que se ha encontrado en esta novena legislatura: tanto las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de la pandemia como actualmente la guerra de agresión en Ucrania y otros muchos retos más.

No solo se están manteniendo sus apoyos parlamentarios, sino que estos incluso han aumentado, como, por ejemplo, ha ocurrido en la votación en el Parlamento Europeo el pasado mes de marzo de 2021 para la aprobación del Certificado Digital COVID-19, promovida por el eurodiputado español Juan Fernando López Aguilar; con el apoyo del Parlamento Europeo a las sanciones a Rusia tras la agresión; y, en la actualidad, con la solicitud de convocatoria de la Convención Europea. A ello se le suma también las últimas consultas de opinión en los Eurobarómetros, tanto del Parlamento Europeo como de la Comisión Europea, que revelan que no solo se mantiene el apoyo de la ciudadanía al Parlamento Europeo, sino que incluso está creciendo.

Asimismo, hay que hacer referencia tanto a la Conferencia sobre el Futuro de Europa y a sus conclusiones, en relación a la profundización de la Unión Europea, como, especialmente, a la Resolución del pasado 4 de mayo y del 9 de junio de 2022 del Parlamento Europeo donde se solicitaba al Consejo Europeo la convocatoria de la Tercera Convención Europea con el fin de reformar los Tratados y, por lo tanto, avanzar en la profundización federal de Europa.

3. **La agresión rusa a Ucrania y sus fases**

En la madrugada del 24 de febrero de 2022 se produjo la brutal agresión de la Federación Rusa a Ucrania, que, de manera oficial, los rusos denominaron «operaciones militares especiales». Hasta fechas muy recientes este ataque no se ha denominado guerra en Rusia; únicamente como consecuencia del llamado a filas, el Gobierno ruso se ha visto obligado a cambiar el concepto dentro de su país, para poder defender los nuevos territorios anexionados tras los referéndums ilegales.

En los días posteriores, esta se convirtió en una invasión de fuerzas militares masivas que no tenía precedentes desde la II Guerra Mundial. En estos ocho largos meses que han transcurrido desde el comienzo de los ataques, Rusia ha llevado a cabo una injustificada agresión con gran

crueldad, a consecuencia de la que han fallecido más de 100 000 personas. Y se contabilizan, aproximadamente, tres veces más de heridos. A los que hay que sumarle unos 15 millones de desplazados.

Al mismo tiempo, se producido una enorme devastación de las infraestructuras del país, con una fuerte repercusión económica, lo que se suma a la gran agresividad mostrada contra la población ucraniana. Un ejemplo de ello son los feroces bombardeos a la población civil, contrarios al derecho internacional humanitario, provocando, al parecer y bajo investigación del Tribunal Penal Internacional, importantes crímenes contra la humanidad

En cualquier caso, es posible decir que Rusia y su presidente Vladimir Putin, están fracasando, al menos de momento, ya que su primera intención era conquistar la capital ucraniana, Kiev, en el plazo de unos pocos días o semanas para, posteriormente, proceder a la ocupación de gran parte del territorio, especialmente de las cuatro regiones anexionadas a través de los referéndum ilegales celebrados la última semana de septiembre.

No obstante, las fuerzas armadas ucranianas y los partisanos de la sociedad civil han respondido con determinación a esta invasión, apoyados, principalmente, por la Unión Europea y los Estados miembro, además de otros países como Reino Unido y Estados Unidos de América que han enviado material de guerra.

Las tropas rusas, sobre todo desde finales del mes de agosto, han tenido que retirarse de gran parte de los territorios ocupados, gracias a un progresivo avance de las tropas ucranianas. Se esperaba que en el mes de septiembre se diese una gran contraofensiva rusa, que aún no ha llegado. Ni siquiera tras el reclutamiento ruso de 300 000 reservistas. Únicamente se han producido los ilegales referéndums, entre el 27 y el 29 de septiembre, en las cuatro capitales de las regiones ocupadas, las cuales fueron la excusa inicial de Putin para justificar la agresión, puesto que se constituyeron en Estados independientes solo unos días antes de la invasión, siendo Rusia el único país que reconoció esta independencia.

Se da la circunstancia de que, a pesar de la condena internacional, el viernes 30 de septiembre se solemnizó, mediante un conjunto de actos oficiales de gran relevancia, la incorporación de estas cuatro provincias, que suponen un 15 % del territorio ucraniano, a la Federación Rusa. Pese a ello, a estos intentos por parte de Rusia de emplear mecanismos no bélicos para anexionarse estos territorios, a través de consultas claramente ilegales, la Comunidad Internacional no ha aceptado los resultados de los mismos, sino todo lo contrario: los ha considerado nulos de

pleno derecho. No obstante, Rusia ni cuenta con la ocupación efectiva del territorio ni en los referéndums se delimitan las fronteras del mismo.

Justo en esos días, 30 de septiembre, y 1 y 5 de octubre, las fuerzas ucranianas han ido ocupando, paulatinamente, gran parte del territorio que estaba en manos rusas, llegando incluso a las puertas de la capital de Jarcov. Territorios que, incluso, habían oficializado su pertenencia a Rusia solo unos días antes. Es interesante recordar que dichas provincias fueron declaradas como Estados independientes unos días antes de la invasión rusa a Ucrania, con el fin de que Rusia pudiera llevar a cabo estas «operaciones especiales», fundamentadas en el apoyo a la legitima defensa colectiva de un Estado independiente.

Ocho meses después, la justificación de la defensa armada es justamente la contraria, que son parte del territorio ruso, y, por ello, Rusia puede hacer uso de todos los medios disponibles a su alcance. De esta manera, se podrá, desde su perspectiva, garantizar la nueva integridad territorial de la Federación Rusa con el argumento contrario al que emplearon unos meses antes al reconocer a estas provincias como Estados independientes y que fue el detonante empleado para el comienzo de la agresión.

La agresión rusa produjo un profundo sentimiento de rechazo total a la misma y se convirtió en un factor de unidad, cohesión y solidaridad, tanto entre los ciudadanos como entre la sociedad civil, las distintas administraciones de los Estados miembro y las instituciones europeas. Desde el comienzo, todos ellos entendieron que la agresión a Ucrania no era solo la agresión a un Estado asociado a la Unión Europea, sino que era una agresión al conjunto del proyecto europeo, a sus valores, a la democracia, al Estado de derecho, a los derechos humanos y al modelo de sociedad del bienestar.

Entendieron que la agresión, independientemente de los motivos, que algunos de ellos podrían tener justificación, desde el momento en que se hace uso de la fuerza, pierde toda la legitimación posible. La agresión se debió principalmente a que Ucrania estaba acercándose al modelo de democracia y libertades de la Unión Europea, hecho que desde Rusia no se podía consentir, dado que esto podía tener un contagio en la política rusa. No se podía aceptar la democracia y el Estado de derecho como formula política. Es decir, la razón real de la guerra fue la lucha contra la democracia.

Asimismo, es reseñable que la recepción y acogida de migrantes ucranianos en este caso ha funcionado a la perfección. Incluso ha tenido la virtud de que Polonia, que en otros casos ha sido reacio a ello, no solo los haya acogido con los brazos abiertos, sino que gracias a eso haya te-

nido que mejorar la aplicación del Estado de derecho. Por ello, la Unión Europea ha llegado a un acuerdo respecto a las sanciones que tenías impuestas a este Estado miembro, que incluían una serie de multas económicas importantes y la retirada de los fondos del Plan de Recuperación y Resiliencia.

Este conflicto también ha supuesto un alejamiento entre Polonia y Hungría, quien ha adoptado posiciones opuestas que, en algunos casos, pueden venir a justificar la invasión rusa. De tal manera que Hungría se queda sola, y vulnerable a las sanciones que la Unión Europea le puede poner sobre la mesa, ya que el aval polaco que exigía la unanimidad para establecer estas sanciones parece que ha desaparecido.

4. La relevancia de la agresión rusa a Ucrania y refuerzo al modelo europeo a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y del Parlamento Europeo

La relevancia que ha tenido la Unión Europea como poder blando y poder normativo en la contención de este conflicto armado es sobresaliente. Resulta, a mi juicio, paradójico que precisamente el poder blando sea especialmente útil en la contención y estabilización del conflicto. Me estoy refiriendo a la acogida humanitaria de más de 7 millones de refugiados ucranianos en distintos países europeos; a la ayuda humanitaria que se ha prestado a las autoridades ucranianas, así como a la ayuda económica y financiera; a los ocho paquetes de sanciones e, incluso, al suministro de armamento a través del Fondo de Facilidad para la Paz, organización intergubernamental independiente a la Unión Europea, pero formada por los mismos Estados.

En el Pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y en los diversos grupos de trabajo se ha pedido el mayor apoyo posible al Estado ucraniano, así como el incremento de las sanciones. De esta situación se percibe que es necesaria la reforma del modelo político, la cual pasa necesariamente por la reforma de los tratados, para hacer posible una toma de decisiones más ágil, e incluso otorgar más competencias al Alto Representante.

Después de la agresión de la Federación Rusa al Estado soberano de Ucrania el 24 de febrero, la percepción de la Conferencia sobre el Futuro de Europa cambia sustancialmente. Especialmente por la participación en el cuarto pleno de la Conferencia de dos representantes ucranianos que asistieron al efecto y de el Alto Representante Josep Borrell, quien se dirigió desde la cumbre de Versalles al Pleno de la CoFoE el 11 de marzo.

A partir de este momento se vivió con más intensidad tanto el alcance de las reformas como la necesidad de una profundización en el conjunto del proyecto europeo. Y se entendió que el ataque no era solo a Ucrania, Estado asociado a la Unión Europea, sino a la Unión Europea en su conjunto, a sus valores, a su democracia, a su forma de vida, a sus libertades, a su Estado de derecho, al conjunto del proyecto comunitario…

Desde esta agresión se han celebrado cuatro plenos más, habiendo plenarios casi quincenalmente, siendo el cuarto plenario el que tuvo lugar los días 10, 11 y 12 de marzo, ya que el plenario de febrero fue nuevamente pospuesto, dado que los Paneles Ciudadanos no se habían podido reunir y, por lo tanto, no existían sus conclusiones para continuar los trabajos.

A partir de este momento, el ambiente de los plenarios siguientes (quinto, sexto y séptimo) fue completamente diferente, encontrándose una mayor cohesión entre todos los miembros de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, incluso entre los representantes polacos de todas las tendencias. Tanto es así que las voces disidentes o más díscolas con el proceso de avanzar en la Unión Europea se atenuaron.

Hay que señalar que la agresión produjo un profundo sentimiento de rechazo total a la misma y un factor de unidad, cohesión y solidaridad, tanto entre los ciudadanos como entre la sociedad civil, las distintas administraciones de los Estados miembro y las instituciones europeas. Desde el comienzo todos ellos entendieron que la agresión a Ucrania no era solo la agresión a un Estado asociado a la Unión Europea, sino que era un ataque al conjunto del proyecto europeo, a sus valores, a la democracia, al Estado de derecho, a los derechos humanos y al modelo de sociedad del bienestar.

Entendieron que la agresión, independientemente de los motivos, que algunos de ellos podrían tener justificación, desde el momento en que se hace uso de la fuerza pierde toda legitimación posible. Se entendió que la agresión se debió principalmente a que Ucrania estaba acercándose al modelo de democracia y libertades de la Unión Europea, hecho que desde Rusia no se podía consentir, dado que esto podía tener un contagio en la política rusa. No se podía aceptar la democracia y el Estado de derecho como formula política. Es decir, la razón real de la guerra fue la lucha contra la democracia.

La recepción de los refugiados ucranianos fue total y se activó por primavera vez la Directiva de Protección Temporal aprobada por los Estados miembro en 2011, pero que todavía no se había puesto en marcha. Su aplicación fue rápida y masiva, especialmente en los Estados

fronterizos con Ucrania, como Polonia y Rumanía, que recibieron en las primeras semanas del conflicto más de 3 millones de refugiados, que han sido repartidos posteriormente entre los 27 Estados miembro. Se puede criticar que, en ocasiones anteriores, como ocurrió en el caso de los refugiados sirios en el año 2014 y los afganos el pasado verano, no se había puesto en marcha este procedimiento.

No obstante, es reseñable que en este caso ha funcionado. Incluso ha tenido la virtud de que Polonia, que en otros casos ha sido reacio a la recepción de migrantes, no solo los haya acogido con los brazos abiertos, sino que gracias a eso haya tenido que mejorar la aplicación del Estado de derecho. Y la Unión Europea ha llegado a un acuerdo respecto a las sanciones que tenía impuestas a este Estado miembro, que incluían una serie de multas económicas importantes, y a la retirada de los fondos del Plan de Recuperación y Resiliencia. Este conflicto también ha supuesto un alejamiento entre Polonia y Hungría, quien ha adoptado posiciones opuestas que, en algunos casos, pueden venir a justificar la invasión rusa.

Al final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se plantearon unas conclusiones en torno al refuerzo del modelo europeo y, especialmente, el pasado 4 de mayo y 9 de junio el Parlamento Europeo solicitó la convocatoria de la Tercera Convención Europea, precisamente para hacer posible los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa donde se planteaba la reforma de los tratados. Desgraciadamente, esto no se consiguió en el Consejo del 23 de junio, donde no se hizo referencia a esta solicitud, pero sí se concedió el estatuto de país candidato a Ucrania y Moldavia. Y también se decidió acelerar la situación de los países bálticos que habían solicitado la ampliación. Por ello, esta profundización propuesta por el Parlamento Europeo es aún más necesaria que nunca.

5. La posición de la Unión Europea respecto a la agresión rusa a Ucrania

Quizás el capítulo más importante y que ha resultado bastante eficaz, y que no se esperaba que se pudiese conseguir, ha sido el tema de las sanciones a Rusia; estas van dirigidas a obtener la retirada completa de recursos, reduciendo su capacidad económica, con el fin de salvaguardar la integridad territorial de Ucrania, e incluso impulsando el avance de Crimea. Así, la situación económica rusa puede estar cerca del colapso. Sorprendentemente, la situación económica ucraniana se mantiene, y posiblemente se podrá mantener más ya que está subvencionada por la UE y sus EEMM.

La ayuda económica y financiera de las instituciones ha sido muy relevante. Se dice que, durante estos meses de guerra, Ucrania ha perdido cerca del 50% de su Producto Interior Bruto (PIB) respecto del año 2021, y esto está siendo compensado, en gran medida, por la ayuda europea. Asimismo, se está planteando la constitución de un fondo para la reconstrucción de Ucrania. Incluso la Unión Europea promovió la Conferencia sobre la Recuperación Económica de Ucrania en Lugano (Suiza) los días 6 y 7 de julio.

En los medios de comunicación surge la idea cada vez con más fuerza, pero no es real, de que, como consecuencia de la guerra de agresión, los precios de los combustibles, de la energía (carbón, crudo y gas) han ascendido de forma casi imparable, lo que beneficia enormemente a la Federación Rusa, ya que su economía depende, en gran medida, de estos productos. Y que, además, estamos condicionados a que Rusia nos «corte el grifo».

Sin embargo, la situación es muy distinta. Si comprobamos la evolución de los precios de la energía desde el 24 de febrero, llegamos a la conclusión de que esto no es así. El precio del crudo o del barril de petróleo, que supone aproximadamente casi el 70% de la energía, se ha reducido de forma considerable y, al mismo tiempo, se ha reducido también, aunque en menor medida, su consumo. El precio el 24 de febrero estaba a 102 dólares el barril y ahora se encuentra a menos de 90, a pesar de que en los meses intermedios se incrementó bastante, llegando a estar a 140-150 dólares.

Es decir, la idea de que Rusia tiene «la sartén por el mango», e incluso el mango, no es correcta, hasta ahora. Al contrario, quien ha tomado medidas de verdad en materia de carbón y de petróleo, de embargos casi completos, es la Unión Europea, y no ha tenido efectos negativos, sino ligeramente positivos. A todo esto hay que añadir el efecto que han tenido las sanciones por el hecho de que la Comisión Europea es quien compra de manera unitaria, por lo que va a conseguir mejores precios que si lo hiciesen cada uno de los 27 Estados miembro por separado, como ya ocurrió en el caso de las vacunas contra la COVID-19.

En el caso del gas, que únicamente significa el 20% del total de la energía que se consume, su precio ha tenido ligeras fluctuaciones. Igualmente, se ha reducido también el volumen de compras de gas en casi la mitad. Y, finalmente, el carbón se encuentra en los mismos precios que al comienzo de la guerra de agresión y con las mismas cantidades. El gas es más complicado, hasta ahora no ha habido sanciones, pero sí se ha reducido la compra y habrá que ver qué precios se obtienen mediante la compra conjunta por parte de la Comisión Europea.

La recepción de los refugiados ucranianos fue total y se activó por primavera vez la Directiva de Protección Temporal aprobada por los Estados miembro en 2011, pero que todavía no se había puesto en marcha. Su aplicación fue rápida y masiva, especialmente en los Estados fronterizos con Ucrania, como Polonia y Rumanía, que recibieron en las primeras semanas del conflicto más de 3 millones de refugiados, que han sido repartidos posteriormente entre los 27 Estados miembro. Se puede criticar que, en ocasiones anteriores, como ocurrió en el caso de los refugiados sirios en el año 2014 y los afganos el pasado verano, no se había puesto en marcha este procedimiento.

A mi juicio lo más importante es que la Unión Europea y sus Estados miembro continúan apoyando de una forma unitaria y sin divisiones a Ucrania, adoptando nuevas medidas eficaces a través de las sanciones, la ayuda económica y la ayuda humanitaria, donde la sociedad civil organizada está jugando un papel central, y la aceleración de la Protección Temporal de los más de 7 millones de refugiados ucranianos, aunque algunos de ellos ya están regresando a su país…

La posición de la Unión Europea es posible ya que tiene un respaldo completo de los ciudadanos, e incluso este es creciente. Concretamente el Eurobarómetro realizado en el mes de julio, y publicado los primeros días de septiembre, señala que se ha incrementado el apoyo de los ciudadanos a las actuaciones económicas, humanitarias y financieras de soporte a Ucrania, lo cual nos permite afirmar que la posición europea es firme y se consolida. E incluso va a más.

6. El aislamiento progresivo de Rusia debido a la Política Exterior Común Europea

La Unión Europea consiguió en la Asamblea General de Naciones Unidas el apoyo de 141 Estados condenando la agresión rusa a Ucrania, el 2 de marzo de 2022, habiendo únicamente cinco Estados que votaron en contra (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, República Árabe de Siria, la Federación Rusa) y una treintena de abstenciones. En la actualidad, estas cifras se están reduciendo considerablemente, de forma progresiva. Siete meses después, se ha planteado nuevamente en la Asamblea General la cuestión de la nulidad de la anexión de las cuatro provincias ucranianas a través de los referéndums ilegales celebrados el 27 de septiembre. Y en este caso se han reducido las abstenciones, y han aumentado los votos favorables.

Concretamente el propio Josep Borrell reconoce que se han dado avances sustantivos en esta situación: «Nuestra intención fue aprovechar

la Asamblea General para promover el apoyo internacional a Ucrania, no solo porque es un país vecino, sino porque con su defensa defendemos los principios fundamentales de las Naciones Unidas». Borrell concluye que «el mundo necesita una Unión Europea asertiva como uno de los principales socios para el desarrollo, como baluarte en la lucha por los derechos humanos y en defensa del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas». Con ello se ha pasado de defender a Ucrania frente a la agresión a que el mundo necesite a la Unión Europea.

Por tanto, es posible afirmar que ha habido una reprobación por parte de la Asamblea General de la ONU, del G7 e, incluso, más recientemente del G20, en donde el ministro de Asuntos Exteriores ruso participó, pero se tuvo que ir enseguida, sin lograr los objetivos fijados, práctica que ha empleado en todas sus intervenciones en las organizaciones internacionales. Lo cual es una muestra más de su aislamiento. Todo ello destaca la importancia de la diplomacia europea y el éxito que está teniendo en conseguir el aislamiento de Rusia en la esfera internacional.

Hay que resaltar también que en las últimas reuniones del G20, y especialmente en la última sesión del G7, celebrada el 4 de noviembre, los ministros de Asuntos Exteriores y el Alto Representante subrayaron el fuerte sentimiento de unidad y el inquebrantable compromiso por la defensa del derecho internacional y la protección de los derechos humanos, especialmente de los más vulnerables. Una vez más solicitaron a Rusia, encarecidamente, el cese inmediato de la agresión a Ucrania y el abandono por parte de las fuerzas militares del territorio ucraniano.

De igual manera, condenaron en esta reunión la escalada bélica del conflicto, especialmente la producida en los últimos días, donde se han dado ataques contra civiles e infraestructuras, en particular contra infraestructuras energéticas y de abastecimiento de agua, las cuales han sido atacadas con misiles y drones iraníes.

Existe un nuevo compromiso, por otro lado, para fortalecer la cooperación en otros campos, inclusive el abastecimiento de importantes generadores eléctricos. Al tiempo que han avisado a las autoridades bielorrusas y solicitado el cese de la agresión desde su territorio, el cual está siendo empleado para el lanzamiento de misiles. En caso de que este cese no se produzca, se incrementarán las sanciones contra el régimen de Lukasenko.

En este sentido, es importante resaltar que la eficacia del reconocimiento de la anexión de Rusia de las cuatro provincias ucranianas prácticamente no ha tenido efectos, ya que el avance de las tropas ucranianas y el repliegue de las rusas, que en los últimos días ha alcanzado la ciudad de Jerson, quitando la bandera rusa de los edificios oficiales,

han llevado a que ninguna de las cuatro capitales de estos territorios se encuentre bajo el control efectivo ruso. Es decir, que a la ilegalidad del referéndum se suma que no es posible aplicar tampoco el principio de efectividad del derecho internacional, y es, por tanto, imposible mantener la apariencia de anexión, puesto que no es que sea nula, es que no existe.

Indudablemente, gracias al refuerzo de la diplomacia europea en los últimos meses, a partir de la agresión, así como a la efectividad de las sanciones de la UE, al papel de los Estados miembro desde el comienzo de la agresión, al apoyo del resto de países en los foros internacionales, y al éxito de la ayuda económica y humanitaria, Rusia sufre un progresivo aislamiento en el ámbito internacional, tanto dentro Europa como en el resto del mundo.

7. **La ayuda militar de la Unión Europea a Ucrania**

También ha sido llamativo el suministro, por parte de la Unión Europea, de material militar, incluso de última generación, que parece que incluye helicópteros y aviones. Si bien es cierto que se trata de aviones de tecnología rusa, ya que son más fáciles de pilotar por los pilotos ucranianos, pues se encuentran habituados a ello. Quizás lo más paradójico es que la primera vez que se usa el Fondo de Peace Facility sea para financiar material de guerra. No obstante, es cierto que se está empleando para hacer efectivo el principio de legítima defensa colectiva.

Es necesario recordar que la Alianza Atlántica (OTAN) apenas ha tenido intervención en el conflicto, quizás menos mal pues entonces se hubiese generalizado la guerra. La OTAN, de momento, solo se ha comprometido a la defensa territorial de los Estados miembro de la misma. Y, por tanto, su función ha sido importante, pero como un mecanismo de disuasión y, en todo caso, de limitar la extensión de la agresión a otros Estados europeos miembros de la Alianza Atlántica.

Hay que señalar que el pasado 30 de septiembre el presidente ucraniano solicitó, tras la anexión ilegal del territorio ucraniano, el ingreso con carácter de urgencia en la Alianza Atlántica. Hasta la fecha nueve países se han manifestado a favor, pero no parece que en el corto plazo se vaya a tomar una decisión urgente, ya que hace falta el consenso de los 30 miembros. Además, esto implicaría un cambio cualitativo en la guerra, ya que en ese caso habría obligación, en aplicación del artículo 5, de actuar y responder con todos los medios militares disponibles defendiendo la integridad ucraniana.

Es decir, que en la UE y en sus Estados miembro no hay dudas sobre la agresión rusa a Ucrania, y están reforzando sus posiciones y su apoyo al que ya es hoy país candidato a la entrada a la UE. Concretamente este apoyo lo hemos visto también en las últimas semanas con la propuesta y el apoyo de los diferentes Estados miembro a la misión de entrenamiento de ucranianos dentro del marco de las misiones PESCO, que se llevará a cabo en 5 o 6 EEMM, entre ellos España.

Con todo ello, se ve cada vez más clara la posibilidad de que la única solución es la retirada de las tropas rusas, lo cual es el verdadero objetivo de la Unión Europea y de sus ciudadanos, y para ello está poniendo todos los medios para conseguirlo, permitiendo con ello unas nuevas relaciones de vecindad, incluso con Rusia en el futuro. Al mismo tiempo se consolida, de esta manera, la posición de la Unión Europea en el mundo.

8. **La Comunidad Política Europea: un avance confederal en el proyecto europeo**

Muy recientemente, el 6 de octubre, se reunieron en Praga los 44 líderes de los países democráticos europeos en la I Cumbre de la Comunidad de Estados Europeos. En ella participaron todos los Estados europeos, excepto Bielorrusia y Rusia, por no ser democráticos; y los tres microestados. Todos ellos juntaban a más de 700 millones de habitantes. Es la primera vez que se reúnen los lideres de los Estados europeos durante varias sesiones, manteniendo un diálogo político, cara a cara, sobre diversos temas de interés común. Especialmente la agresión rusa a Ucrania y las medidas en materia de energía.

El objetivo era poner en marcha la Comunidad Política Europea. Esta entidad surge a propuesta del presidente Emmanuel Macron el pasado 9 de mayo, en el acto de presentación y entrega de las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Posteriormente, esta iniciativa del presidente francés fue recogida por el Consejo Europeo del pasado 23 de junio, aprobada en el mismo, y se estableció la primera reunión durante el otoño.

La presidencia checa en el Consejo de la UE, durante todo el segundo semestre de 2022, ha llevado a cabo los pasos previos para esta reunión en la que han participado físicamente los 44 líderes de los países europeos. Lo cual tiene enorme significación política, ya que además de tratar la creación y los objetivos de la CP, han abordado el tema de la agresión rusa a Ucrania, sobre la cual algunos de los Estados no pertenecientes a la Unión Europea mantenían algunas diferencias.

El objetivo de esta Confederación de carácter intergubernamental es mantener unos lazos entre todos los países democráticos europeos, ya que participan en ella todos los Estados europeos salvo Rusia y Bielorrusia, por su falta de democracia y alejamiento del Estado de derecho; los tres microestados (Andorra, San Marino y Mónaco), y Kazajistán, quien ha solicitado su entrada en el Consejo de Europa. Entre los que sí han participado y asistido hay que destacar los 27 Estados miembro de la Unión Europea, a los que hay que sumar Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Islandia, Kosovo, Liechtenstein, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Serbia, Suiza, Turquía, Ucrania y el Reino Unido.

Es decir, han establecido una fórmula de organización ágil y flexible, equivalente a la del G7 o el G20, en donde la formalización es muy débil, y ejercerá la presidencia durante este primer semestre la República Checa, que es quien ejerce la presidencia rotativa de la Unión Europea. Y en el siguiente semestre, es decir, a partir de la primavera, se espera que la presidencia la ejerza alguno de los Estados que no son miembros de la Unión Europea. Con una agenda dinámica que irá cambiando, de momento los temas principales que ya se han abordado en la primera sesión son la seguridad, especialmente de las infraestructuras, la seguridad cibernética, la energía y la juventud.

La importancia de esta iniciativa reside en que se ha puesto en marcha un foro de los máximos líderes de los gobiernos democráticos del continente europeo que van a tener una relación periódica continuada durante los próximos meses y, posiblemente años, en un momento como el actual, especialmente difícil para Europa, cuando existen cuestiones como las citadas, derivadas en su gran mayoría de la agresión rusa a Ucrania, que les afectan a todos y no solo a los países de la Unión Europea.

En la actualidad no existe ninguna reunión de líderes del continente europeo, ya que en el Consejo de Europa quienes se reúnen son los ministros, y creo que no ha existido nunca, una estructura que pueda funcionar, mediante un dialogo político abierto entre los jefes de Estado y gobierno de países europeos democráticos, como un mecanismo de cooperación e incluso de concertación. Únicamente se han reunido en este formato de presidentes tres o cuatro veces, en momentos muy señalados a lo largo de los más de setenta años de su existencia.

Esta estructura confederal va a convivir con la profundización del proyecto de la Unión Europea, que necesita continuar avanzando en la lógica federal, posiblemente a través de la convocatoria de la Tercera Convención Europea, lo que implicará la reforma de los tratados. Por lo tanto, estos dos grupos o lazos, el confederal y el federal, comienzan a convivir. Si bien algunos de los miembros de la Comunidad Política Eu-

ropea, como el Reino Unido, que no forman parte de la Unión Europea, se han mostrado suspicaces a la hora de acudir a la reunión, puesto que se mostraban reacios a estar bajo el liderazgo de la UE.

Posiblemente, con esta reunión se comienza a poner en marcha la Gran Europa, que claro que tendrá el mismo alma, pero llevará consigo dos métodos de trabajo diferentes, el federal (de carácter supranacional, representado por la Unión Europea) y el confederal (de carácter intergubernamental, común a los 44 Estados). Es imposible que no lleve el liderazgo el primero de ellos, por la propia naturaleza de las cosas, pero cada vez se ve más necesario que existan ambos a través de un lugar de encuentro común que explicite una cierta unidad política.

Debo reconocer que cuando el pasado 9 de mayo se presentó en el Parlamento Europeo de Estrasburgo —reunión en la que estuve presente— dicha propuesta, tuve muchas dudas al respecto, especialmente sobre la necesidad de esta organización ya que, prácticamente, sus miembros iban a ser los mismos que los del Consejo de Europa. Sin embargo, hoy en día, cada vez veo más necesario y efectivo este foro, puesto que está permitiendo un diálogo profundo entre los 44 líderes democráticos de Europa y, posiblemente, pueda tener una influencia decisiva en el desarrollo y la forma de solucionar el problema central que tiene hoy el conjunto de Europa, que no es otro que la agresión rusa a Ucrania.

Desde un punto de vista simbólico y político, esta reunión, no va a pasar desapercibida, a pesar de que hasta ahora se ha hablado muy poco de ella, ya que en las actuales circunstancias va a permitir que se visualice a nivel internacional la unidad de Europa en muchos aspectos y, especialmente, en su relación con Rusia. No tenemos que olvidar que la suma de la población de estos 44 Estados son más de 700 millones de habitantes, casi el 10% de la población mundial.

La fotografía de todos juntos, todos los jefes de Estado y de Gobierno, tratando la agresión rusa a Ucrania y otros asuntos, siendo Ucrania de los miembros de la Comunidad Política Europea, y donde ha participado Zelenski de manera telemática y su primer ministro, Denys Shmyhal, de manera presencial, es fundamental. De esta manera, se constata que se está atacando a uno de los miembros de esta Comunidad Política Europea, y cómo esto no es algo etéreo, sino que es real.

9. **Conclusiones: el refuerzo de la Unión Europea en el mundo como consecuencia de la agresión rusa a Ucrania**

Como señalábamos al inicio de este artículo, la pregunta que nos hacíamos es si la agresión rusa iba a suponer la división de la UE o al me-

nos su estancamiento o si, por el contrario, iba a consolidar el proceso político que viene avanzando desde las elecciones de mayo de 2019. Y, a su vez, si la Unión Europea iba a fortalecer su posición en el mundo. A lo largo de la exposición hemos ido analizando cómo desde el nuevo ciclo político, e incluso a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y mediante otros ámbitos, la Unión Europea ha ido reforzando su proyecto federal.

Esto ha llevado a la necesidad de plantear, especialmente por el Parlamento Europeo, la convocatoria de la Tercera Convención Europea, para así continuar el proceso político de alcance federal a través de la modificación de los Tratados. Y, sobre todo, a preparar las próximas elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarán en mayo de 2024 con algunas mejoras para reforzar esta legitimidad política.

Cuando nos reunimos hace tres meses en Donostia en el Palacio de Miramar, dentro de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), teníamos dudas de que, con el tiempo, la Unión Europea, los Estados miembro, la ciudadanía… fruto de las consecuencias económicas y sociales de la agresión rusa, debilitasen el apoyo a Ucrania. Sin embargo, ahora vemos que, de momento, sigue fortaleciéndose este apoyo, especialmente como consecuencia de la escalada de la agresión rusa y de la anexión ilegal de las cuatro provincias, tal y como recogen las conclusiones el Consejo Europeo del 20 y 21 de octubre, en las que se adoptaron nuevas medidas frente a esta escalada.

Por otro lado, también hemos tenido oportunidad de describir cómo la Unión Europea, a través de diversos medios, ha ido desarrollando su diplomacia y su servicio exterior, lo que ha implicado el reforzamiento del papel de la Unión Europea en el mundo, tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el G7, G20 y en diversos foros internacionales. La UE se ha ido consolidando progresivamente en estos últimos meses como consecuencia de la agresión. Por si esto fuese poco, también hemos contemplado que ha conseguido, a su vez, el respaldo de su posición con la creación de la Comunidad Política Europea el 6 de octubre, donde han participado todos los Estados democráticos de Europa, fortaleciendo su posición. Y, por lo tanto, se ha incrementado el papel de la UE en el mundo, gracias a la agresión rusa a Ucrania.

2
El papel de la ONU en los primeros seis meses desde la agresión. Una propuesta sistémica

Mikel Mancisidor de la Fuente
Profesor de la Universidad de Deusto

Sumario: 1. Marco conceptual: la ONU como un sistema en sí mismo y como un sistema dentro de otro sistema mayor.—2. El papel de la ONU durante esos seis meses: 2.1. El Consejo de Seguridad; 2.2. La Asamblea General; 2.3. La Corte Internacional de Justicia; 2.4. El Consejo de Derechos Humanos; 2.5. La Corte Penal Internacional.—3. Conclusiones.

El día 24 de febrero de 2022 tropas rusas entraron en territorio ucraniano. La acción fue denominada por las autoridades rusas como una «operación militar especial». En este texto trataremos de identificar y valorar críticamente el papel jugado por la ONU durante los seis meses transcurridos desde entonces.

A veces tan importante como precisar lo que uno se dispone a hacer es dejar claro lo que no va a hacer. Así se evitan malentendidos y se reducen las posibilidades de que se nos reclame que no tratamos de lo que expresamente estaba fuera de nuestros objetivos. Será por tanto bueno iniciar indicando que no vamos a estudiar las operaciones militares sobre el campo de batalla, los antecedentes del conflicto o la situación interna de los países afectados. Mucho menos nos atreveremos a vaticinar el desarrollo futuro del conflicto. También evitaremos comentar los efectos de estos eventos sobre la construcción europea, aspecto ya brillantemente tratado en otras intervenciones dentro de este mismo curso.

Analizaremos, en cambio, desde un punto de vista del derecho internacional público, el papel jugado por la ONU durante esta crisis. Para ello estudiaremos algunas de las decisiones adoptadas por la ONU y consideraremos tanto su fundamento jurídico, como su alcance o significado.

Adicionalmente, propondremos una valoración política de este quehacer de la ONU. No solo nos preguntaremos qué ha hecho la ONU, sino que nos cuestionaremos también el valor jurídico y político de lo que ha hecho. Dicho de una forma más coloquial, queremos responder a una pregunta que ha estado en el debate social durante estos meses: ¿sirve para algo, en el mundo real, lo que ha hecho la ONU?, ¿ayuda a las víctimas?, ¿ayuda a construir un mundo más justo y en paz?

Estas preguntas, que apuntan a la línea de flotación del sistema de gobernanza internacional, pueden parecer muy duras, pero están en el debate público y hay que afrontarlas de forma directa.

Si no fuéramos capaces de demostrar la utilidad práctica de la ONU y del derecho internacional ante el caso concreto que nos ocupa —la agresión rusa contra Ucrania— la dura y provocadora apelación del presidente ucraniano Volodímir Zelenski ante el Consejo de Seguridad en abril[1] tendría todo el sentido:

> «Si esto continúa [se refiere a la agresión y los crímenes internacionales cometidos por las tropas ocupantes], la consecuencia final será que cada Estado confiará en el poder de las armas para garantizar su seguridad, no en el derecho internacional, no en las instituciones internacionales. Entonces la ONU podría sencillamente disolverse. Señoras y señores, ¿están ustedes dispuestos a disolver la ONU? ¿Creen ustedes que el tiempo del derecho internacional ha pasado?».[2]

La declaración de Zelenski se entiende en el marco de la invasión que esos días estaba en su apogeo. Pero con perspectiva más fría y alejada, muchos comentaristas políticos, periodistas y líderes de opinión han defendido o al menos cuestionado estos meses la idea de que la ONU ha demostrado ante este conflicto ser ineficaz o inútil. Este discurso está quizá especialmente presente en ciertos sectores de las redes sociales. Se trata además de un fenómeno que, como tantos otros en los que funciona la teoría de la herradura[3], aumenta según uno avanza hacia los extremos, tanto en la derecha como en la izquierda.

---

[1] Speech by the President of Ukraine at a meeting of the UN Security Council, 5 April 2022. Consultado en la página web de la presidencia ucraniana: https://www.president.gov.ua/en/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-zasidanni-radi-bezpeki-oon-74121.

[2] «If this continues, the finale will be that each state will rely only on the power of arms to ensure its security, not on international law, not on international institutions. Then, the UN can simply be dissolved. Ladies and Gentlemen! Are you ready for the dissolving of the UN? Do you think that the time of international law has passed?».

[3] La idea de que el trayecto entre extrema izquierda y extrema derecha no es una línea recta, sino que toma la forma de una herradura donde los extremos se encuentran en muchos aspectos más cerca de lo que pudiera parecer.

Entre los líderes morales globales, el papa, por poner un ejemplo, también planteó en una audiencia la misma cuestión justo al día siguiente de que lo hiciera Zelenski ante el Consejo de Seguridad: «En la actual guerra en Ucrania, somos testigos de la impotencia de las organizaciones de las Naciones Unidas»[4].

En España, por poner uno entre mil ejemplos posibles, un articulista de uno de los medios escritos más vendidos, comentaba con mejorable ingenio esa misma semana[5] que «la ONU no existe, en todo caso sería OINU *Organizacion Inútil de Naciones Unidas*, solo sirve para mantener una enorme cantidad de personas».

El conservador *New York Post* respondía con indisimulado alborozo tomando literalmente las palabras de Zelenski, no como retórica movilizadora, sino como la constatación de una realidad, en su editorial del 5 de abril:

> «(…) idealizada durante mucho tiempo por los progresistas de todo el mundo como el ultimo baluarte de la civilización contra una guerra sin fin. Las Naciones Unidas han demostrado que son incapaces de prevenir en el mundo real la violencia y de aislar a los regímenes peligrosos. De hecho con frecuencia los legitiman. Los estados soberanos no pueden seguir confiando para su defensa en las normas del derecho internacional, sino tan solo en la fuerza de sus armas.
>
> Los crímenes de Rusia en Bucha, Mariupol, Kharkiv y otros dejan en evidencia la hipocresía que esconde tras tantos grupos que pretenden defender los derechos humanos. Las Naciones Unidas son notablemente incapaces de cumplir con su misión. Los creyentes en estos principios deberían buscar algo mejor para reemplazarlos».[6]

A los pocos días, la mismísima BBC, haciéndose eco de esta polémica, publicó un reportaje que tituló: «Ucrania, la ONU y la mayor promesa incumplida de la historia»[7].

---

[4] https://angelusenespanol.com/news/vatican/papa-las-organizaciones-de-la-onu-son-impotentes-en-la-guerra-de-ucrania/.

[5] *El Mundo,* 8 de abril de 2022.

[6] «Long fetishized by progressives around the globe as the last bulwark of civilization against unending war, the United Nations has proven singularly inept at actually preventing violence and isolating dangerous regimes. In fact, it often empowers them. Sovereign states can no longer rely for defense on the norms of international law, but only on the strength of their own arms. Russia's crimes in Bucha, Mariupol, Kharkiv and beyond (…) expose the hypocrisy that underlies so many groups claiming to defend human rights. The United Nations is utterly incapable of succeeding in its mission. Believers in its principles should be seeking something better to replace it». https://nypost.com/2022/04/05/zelensky-is-right-the-united-nations-is-useless/.

[7] «Ukraine, the UN and history's greatest broken promise» https://www.bbc.com/news/world-europe-61021862.

En el ámbito francófono, el semanario *L'Obs*, que estos días se presenta en los quioscos franceses con una campaña como «*premier magazine d'actualité français*», reaccionaba a la polémica ese mismo día con un reportaje titulado «La ONU, la gran ausente en la guerra en Ucrania»[8].

El no menos conocido e influyente *L'Express* publicaba a los pocos días un editorial titulado «Guerra en Ucrania: la ONU, un aparato inútil», en el que añadía: «Paralizado, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha convertido en el escenario de la confrontación entre dos bloques en competencia. La reforma es necesaria».[9]

No añadiremos más ejemplos a un listado que podría ser interminable, si añadimos referencias a las redes sociales o comentarios en Twitter. Basten las citas mencionadas, extraídas de medios conocidos e importantes, para comprobar que la polémica era real, universal y estaba presentada en términos muy duros.

Pero lo que nos interesa a partir de aquí es preguntarnos si estas críticas se corresponden con justicia a la realidad de lo que ha sucedido, preguntarnos si la ONU es o no útil, capaz o eficaz, si sirve o no en el mundo real —más allá de lo que explicamos en las aulas universitarias o en los libros de derecho internacional— para mantener la paz y la seguridad en el mundo.

Con frecuencia se reacciona ante estas cuestiones con un lamento sobre sus limitados poderes para hacer más o con aquella bienintencionada pero algo manida frase de que si la ONU no existiera habría que inventarla. No nos satisface ni lo primero ni lo segundo. Por supuesto, nos sumamos al lamento por sus pocos poderes, pero al tiempo queremos saber qué hace de efectivo con los poderes y capacidades —pocos o muchos— que ya tiene. Si con sus poderes realmente existentes no hiciera lo suficiente, si no los aprovechara bien, no habría razón para demandar que se le dieran más. Por otra parte, aquello de que si no existiera habría que inventarlo no lo tenemos tan claro, creemos que podemos cuestionarlo: si no demostramos previamente que la ONU es útil, si aceptáramos que no sirve, querríamos entonces inventar otra cosa más útil, no lo mismo que aceptamos que no sirve. Ni uno ni otro discurso nos sirven siquiera de consuelo, parecen más excusas defensivas que argumentos útiles.

---

[8] «L'ONU, grande absente de la guerre en Ukraine» https://www.nouvelobs.com/chroniques/20220405.OBS56674/l-onu-grande-absente-de-la-guerre-en-ukraine.html.

[9] «Guerre en Ukraine : l'ONU, un machin inutile (…) Paralysé, le Conseil de sécurité des Nations unies est devenu le théâtre de l'affrontement entre deux blocs concurrents. Une réforme s'impose». https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/guerre-en-ukraine-l-onu-un-machin-inutile_2172823.html.

Para responder a la cuestión que nos hemos planteado necesitamos, a nuestro juicio, avanzar en dos pasos:

— Proponer un marco teórico sobre el mundo, las relaciones internacionales, el derecho internacional y la ONU, que nos permita enmarcar la información que vayamos acumulando.
— Ordenar la información de que disponemos sobre lo que efectivamente ha hecho la ONU durante estos seis meses, y analizarla con rigor jurídico, estudiando sus fundamentos y su alcance.

1. Marco conceptual: la ONU como un sistema en sí mismo y como un sistema dentro de otro sistema mayor

El marco conceptual o teórico que os propongo en este ejercicio parte de la visión de Rosalyn Higgins, quien fuera jueza y presidenta de la Corte Internacional de Justicia (fue la primera mujer en ser elegida como jueza, en 1995, y posteriormente la primera presidenta, en 2006).

Escribió uno de los libros de derecho internacional a mi juicio más bonitos y profundos que se han escrito, *Problems & Process. International Law and How We Use It*[10], recogiendo el curso que había impartido en The Hague Academy. Higgins comienza el libro con una idea muy importante:

> «El derecho internacional no trata únicamente de normas. Es un sistema normativo (...) las normas juegan un papel en el derecho, pero no es lo único. Sigo creyendo en la visión del derecho internacional como proceso y no como una serie de normas (...) Un proceso continuo de toma formalizada de decisiones. El derecho internacional es el proceso de toma de decisiones en su conjunto (...) Una consecuencia de entender el derecho internacional como un sistema, como un proceso, es que estaremos atentos a una variedad de fenómenos, demandas y contraargumentos, prácticas estatales, y decisiones de una gran variedad de tomadores de decisiones. Todo esto conforma el tejido del que está hecho el derecho internacional. Las consideraciones políticas, aunque son de diferente naturaleza que las normas, son una parte integral de ese proceso de toma de decisiones que llamamos derecho internacional».[11]

---

[10] HIGGINS, Rosalyn: *Problems & Process. International Law and How We Use It*. Clarendom Press. Oxford University Press, 1994.

[11] «International law is not rules. It is a normative system (…) rules play a part in law, but not the only part. I remain committed to the analysis of international law as process rather than rules (…) a continuing process of authoritative decisions. International law is the entire decision-making process (…) a further consequence of analyzing international law

Si queremos profundizar en la idea del derecho internacional como sistema normativo, será útil indagar primero en el concepto de sistema. Para ello nos basaremos en Donella Meadows, que fue una importante científica conocida por su participación en el famoso informe Meadows o informe al Club de Roma sobre los Límites del Crecimiento[12], que fue una obra pionera y durante más de 30 años uno de los libros más importantes de la historia del pensamiento ecologista. Pero aquí nos va a interesar por otro de sus libros, titulado *Thinking in Systems*[13].

Según esta autora, «un sistema no es solo una colección de cosas. Un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados, organizados de manera coherente para alcanzar un fin»[14]. Un sistema consiste en sus elementos, en la interacción entre ellos y en su fin u objetivos. Lo más importante de entender para nuestros objetivos ahora es que «el comportamiento de un sistema no se puede conocer únicamente a través del conocimiento de los elementos que se integran (…) Es más sencillo conocer los elementos de un sistema que sus interrelaciones»[15]. Para estudiar estas interacciones, Meadows se apoya en los bucles de retroalimentación de las acciones que cada elemento del sistema introduce en él y que afectan al resto de elementos y a sus propias reacciones creando a su vez nuevos bucles.

El derecho internacional tendría diferentes elementos: por supuesto, las normas, los tratados, la costumbre, los principios generales, pero también hay otros como la práctica de sus órganos, las declaraciones, las decisiones políticas, la opinión pública internacional, los intereses de todo tipo o las limitaciones del entorno, entre otros muchos. Es por ello que Higgins nos decía que el derecho internacional no trata solo de normas y que las consideraciones políticas, sin ser parte de las normas, son parte de ese conjunto final que llamamos derecho internacional.

El derecho internacional —y la ONU como su organización de referencia— no son instituciones lineales que podamos estudiar aisladamente

---

as a system, as a process, is that we will be interested in a variety of phenomena, claims and counterclaims, state practice, decisions by a variety of authorized decisions-makers. All of this makes up the fabric of international law (…) Policy considerations, although they differ from rules, are an integral part of that decision making process which we call international law». *Ibid*.... Págs. 1-6.

[12] MEADOWS, Donella; MEADOWS, Denis; RANDERS, Jørgen; y BEHRENS, William, *The Limits to Growth*, Potomac, 1972. La obra tuvo sucesivas actualizaciones y reediciones, la más importante de las cuales es *The Limits to Growth: The 30-Year Update*, 2004.

[13] MEADOWS, Donella. *Thinking in Systems. A primer*. Exhibitions International, Herent, 2015.

[14] *Ibid*., pág. 27.

[15] *Ibid.,* pág. 28.

con capacidad de operar de modo plano y unidireccional en un contexto controlable y predecible, donde a cada acción corresponden consecuencias concretas controlables o predeterminables siquiera con exactitud aproximada. Por el contrario, son realidades complejas, compuestas de elementos que se interrelacionan de modo complejo y dinámico, cambiante e impredecible.

Estos sistemas —pensemos en el derecho internacional o en la ONU— a su vez se integran en sistemas superiores en que interaccionan con otros sistemas igualmente complejos. El derecho internacional es así entendido un sistema en sí mismo, pero también un elemento que opera en un sistema mayor junto a otros elementos con los que interactúa, tales como el poder, la economía, las relaciones políticas, la personalidad de los líderes políticos, el medioambiente, la opinión pública local e internacional, la sociedad organizada, los medios de comunicación, los diferentes grupos de interés y otro gran número de elementos.

No podremos juzgar lo que hace la ONU como si fuera un agente que opera respondiendo a parámetros lineales en la cámara aislada de un laboratorio, sino entendido como un sistema complejo que opera de forma compleja en otro sistema mayor con otros actores cuyas interrelaciones generan bucles de retroalimentación impredecibles.

Ningún actor aisladamente puede, por tanto, por sí solo, definir o gobernar el resultado final del sistema. Lo que podemos analizar son las aportaciones que cada elemento deposita en el sistema.

Más cerca de nosotros estudió esta cuestión, asociándola a la idea de complejidad, Daniel Innerarity, quien afirma: «Son simples aquellas interpretaciones de la realidad que ofrecen explicaciones lineales, binarias o moralizantes y que sobrevaloran las propias capacidades de intervención sobre ellas, que desconocen la dimensión trágica y cómica de las cosas, es decir la interferencia de principios y valores que se solapan y desplazan, combaten entre sí o hacen las paces en un equilibrio inevitablemente precario»[16].

Deberemos huir en consecuencia en este trabajo del simplismo propio de las explicaciones planas, dado que, como defiende el citado Innerarity, la simplicidad podría estar convirtiéndose en «la principal amenaza de la democracia»[17].

---

[16] INNERARITY, Daniel, *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, Barcelona, 2020.

[17] *Ibid.*, pág. 11.

Ya anticipó Meadows que la delineación de los límites de cada sistema y la determinación de los elementos que lo constituyen no son claramente definibles sin hacer una referencia a los objetivos de cada observador. Es por eso que Higgins podía considerar que determinadas prácticas y consideraciones políticas eran parte del sistema que conocemos como derecho internacional.

Pero para complicar el concepto de sistema de Meadows aún más, Innerarity observa en la política un tipo de sistema con dificultades añadidas: «Los problemas complejos son precisamente aquellos cuya problematicidad comienza por la formulación: no permiten una clara definición o descripción; en ocasiones lo son (complejos) porque no se diferencian netamente de otros problemas con los que están vinculados, son pluridimensionales y no pueden abordarse por partes o de acuerdo con determinadas prioridades. Un sistema es complejo cuando no se puede describir complemente el número de sus elementos, su pluralidad, entrelazamientos e interdependencias»[18].

La complejidad es mucho más que la mera dificultad o complicación. Innerarity emplea la metáfora del ajedrez para ayudarnos a diferencia algo complejo de algo complicado. El ajedrez es muy complicado porque sus jugadas pueden ser infinitas, pero no sería complejo dado que sus piezas son limitadas y conocemos sus movimientos posibles y sus normas. Puestos a desarrollar la metáfora, podríamos nosotros imaginar un ajedrez complejo como aquel en que la mitad del tablero está oculto, no conocemos qué piezas se esconden, nos surgen de pronto sin aviso nuevas piezas con nuevos movimientos que modifican el comportamiento de las existentes y que pueden saltar a otro tablero en el que finalmente se decide la partida en base a otras reglas que vamos entendiendo sobre la marcha, mientras movemos sin saber siquiera si es nuestro turno o cuántos jugadores hay. Eso es complejidad en estado puro y sin límites.

Quien quiera estudiar el derecho internacional en la práctica, o el quehacer de la ONU, como se analizaría una partida de ajedrez, con jugadas tasadas, reacciones previsibles y turnos definidos, se quedará por tanto, a nuestro juicio, un poco corto.

Aplicado a nuestro estudio sobre el papel de la ONU en la crisis de Ucrania, propongo que no podemos juzgar la utilidad o la eficacia de la ONU como si fuera un conjunto institucional autosuficiente con capacidad de gobernar el mundo. Si el derecho internacional y la ONU tuvieran el poder y los medios suficientes para gobernar un sistema global de

---

[18] *Ibid.,* pág. 64.

relaciones internacionales que fuera únicamente complicado y no complejo, podríamos examinar su actuación y juzgarla basándonos en los resultados finales sobre el sistema: ¿Se ha alcanzado o no la paz? Pero si aceptamos que la ONU tiene un poder y unos medios limitados, y que compite en un contexto más amplio y complejo con otros sistemas o agentes con sus propios medios y poderes, en ese caso deberemos juzgar a la ONU no por el resultado final de todo el conjunto, sino por su aportación, por su influencia, por sus bucles de retroalimentación positiva.

Nos explicamos: si pedimos a la ONU que sea capaz de traernos por la mera fuerza de su acción la paz global, el desarrollo humano y el respeto universal a los derechos humanos, estaremos condenándonos a una insatisfacción permanente, puesto que es algo que deberemos aceptar de entrada que está por encima de sus capacidades. El resultado será fácil de predecir: la ONU no consigue sus objetivos, consecuentemente concluimos que no sirve, que no funciona, que no es eficaz.

Pero si juzgamos a la ONU como el sistema que es dentro de un sistema mayor, la pregunta más acertada sería: ¿Emplea la ONU todos los recursos políticos y jurídicos a su disposición para acercarnos de una manera realista y eficiente a la paz, para hacer la paz más probable, para dar mejores opciones a la paz?

Si esta es la pregunta, ya no caben respuestas simplistas y binarias, un sí o un no, todo o nada, el blanco o el negro, sino que necesitaremos análisis críticos mucho más ricos, realistas, matizados, inteligentes y constructivos. Para hacerlo así, antes necesitaremos información, datos que introducir en nuestro marco conceptual. Es lo que proponemos en nuestro siguiente paso.

2. **El papel de la ONU durante esos seis meses**

Comencemos por el principio. El día 24 de febrero de 2022 las tropas rusas entran en territorio ucraniano en lo que las autoridades rusas denominan una «operación militar especial»[19].

¿Cuál debería ser el primer paso que las Naciones Unidas deberían adoptar en ese contexto? Primero debemos entender que la ONU se compone de diversos órganos e instituciones. El secretario general de la ONU desplegó sus capacidades diplomáticas desde

[19] https://efe.com/efe/espana/mundo/rusia-lanza-la-guerra-contra-ucrania-y-recibe-condena-internacional/10001-4746931.

el mismo día[20]; de inmediato, distintas agencias (el Programa Mundial de Alimentos, UNICEF, el Fondo de Población, la OMS, el ACNUR…) comenzaron a reaccionar, cada una en el ámbito de sus capacidades, y diversos órganos de tratados y expertos independientes reaccionaron en función de sus respectivos mandatos.

Pero nosotros centraremos nuestra atención en las instituciones que mayor impacto jurídico y político pueden tener en una crisis de estas características: el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Tribunal Internacional de Justicia, el Consejo de Derechos Humanos, y la Corte Penal Internacional.

2.1. *El Consejo de Seguridad*

Comencemos por el órgano que tiene encomendadas por la Carta de forma más directa la reacción ante este tipo de situaciones que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad es el órgano de la ONU encargado de mantener la paz (art. 24), pero además para ello opera empoderado y en representación de toda la ONU (art. 25):

> *Artículo 24*
>
> A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad. (…) Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII. (…)
>
> *Artículo 25*
>
> Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.

Cumpliendo por tanto su mandato, al día siguiente de producirse la invasión rusa, el Consejo de Seguridad de la ONU se reúne en Nueva York para estudiar la crisis[21].

El Consejo de Seguridad estudia una propuesta de resolución presentada por Albania y los Estados Unidos[22] que no solo deplora en los

---

[20] https://news.un.org/es/story/2022/02/1504582.

[21] 8979th Meeting (PM), SC/14808, 25 February 2022.

[22] https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm.

más enérgicos términos la operación militar especial, sino que la califica jurídicamente como una agresión contraria al artículo 2, párrafo 4 de la Carta que, recordemos dice:

> *Artículo 2*
>
> Para la realización de los Propósitos consignados en el artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:
>
> 1 (…), 2 (…), 3 (…)
>
> 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

De acuerdo a esta propuesta de resolución, Rusia debía cesar el fuego de inmediato y retirarse de Ucrania. De los 15 miembros del Consejo de Seguridad 11 votaron a favor de la propuesta de resolución (Albania, Estados Unidos, Gabón, México, Brasil, Noruega, Irlanda Francia, Ghana, Reino Unido y Kenia), 3 se abstuvieron (China, India y Emiratos Árabes Unidos) y un solo Estado votó en contra: la propia Rusia.

Pero a pesar de esta mayoría, la resolución no fue aprobada porque Rusia ejerció su derecho de veto. Como bien es sabido, la Carta de la ONU establece que

> *Artículo 27*
>
> 1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.
> 2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros.
> 3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes (…).

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad son Rusia, EE. UU., China, Francia y el Reino Unido. De modo que, al votar Rusia en contra y no tratarse de una decisión sobre asuntos de procedimiento, sino una decisión política sustantiva, la resolución no pudo aprobarse[23].

---

[23] https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802.

Dos días después, el 27 de febrero, el Consejo de Seguridad, estudia una nueva resolución —S/RES/2623(2022)[24]— que sería votada con el mismo resultado que ya conocemos: 11 a favor, 3 abstenciones y 1 en contra[25].

La Resolución 2623 determina que, ante la incapacidad del Consejo de Seguridad de estudiar el caso por el uso del derecho de veto por parte de Rusia, dicho Consejo adoptará una nueva medida:

> «Teniendo en cuenta que la falta de unanimidad entre sus miembros permanentes en la 8979.ª sesión le ha impedido ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (…) decide convocar un período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General para examinar la cuestión».

¿Por qué razón esta vez el Consejo es capaz ahora de aprobar una resolución que, con los mismos votos, fue rechazada dos días antes? La nota de prensa de la ONU lo explica en relación con el artículo 27 que nosotros hemos ya estudiado:

> «Siendo una resolución de procedimiento no cabe el uso de un veto por parte de los miembros permanentes del Consejo (China, Francia, Federación de Rusia, Reino Unido, Estados Unidos)».[26]

La decisión consistió, por tanto, en la convocatoria de una Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General. Las sesiones especiales de emergencia fueron creadas en 1950 para dar una posibilidad de salida a este tipo de situaciones bloqueadas en el Consejo de Seguridad. Según la nota de prensa citada:

> «En virtud de la resolución 377A (V) de la Asamblea General se resolvió que si el Consejo, debido a la falta de unanimidad de los miembros permanentes, no ejercía su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en cualquier caso en que pareciera haber una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará la cuestión inmediatamente con miras a formular recomendaciones apropiadas a los miembros sobre medidas colectivas. Esto incluye, en caso de que-

---

[24] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/271/36/PDF/N2227136.pdf?OpenElement.

[25] https://media.un.org/en/asset/k1x/k1x01ewk24.

[26] «The procedural resolution precludes the use of a veto by the Council's permanent members (China, France, Russian Federation, United Kingdom, United States)». https://media.un.org/en/asset/k1x/k1x01ewk24.

brantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de la fuerza armada cuando sea necesario, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».[27]

La resolución 377A(V)[28] adoptada por la Asamblea General el 3 de noviembre de 1950 resolvía que si el Consejo de Seguridad, debido a la falta de unanimidad de los miembros permanentes, no ejerce su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en cualquier caso en que parezca haber una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará la cuestión inmediatamente con miras a formular recomendaciones apropiadas a los miembros. Si no está en período de sesiones en ese momento, la Asamblea General podrá reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud correspondiente. Ese período extraordinario de sesiones de emergencia se convocará si así lo solicita el Consejo de Seguridad con el voto de siete miembros cualesquiera o por mayoría de los miembros de las Naciones Unidas.

Las sesiones especiales de emergencia son una medida muy excepcional y, de hecho, en toda la historia de la ONU, desde que esta posibilidad existe en 1950, se han celebrado tan solo once de estas sesiones[29,30].

Es interesante estudiar la explicación de voto de alguno de los Estados miembros, porque nos habla tanto de sus necesidades políticas in-

---

[27] «Under General Assembly resolution 377A(V), the world body resolved that if the Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, it shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to members for collective measures. This includes, in a case of a breach of the peace or act of aggression, the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security».

[28] https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ufp/ufp_ph_s.pdf.

[29] 11th session – 2014, on Ukraine; 10th session - 1997 on Israel and Occupied Palestinian Territory; 9th session – 1982 on Occupied Arab territories; 8th session – 1981 on Namibia; 7th session – 1980 on Palestine; 6th session – 1980 on Afghanistan; 5th session – 1967 on Middle East; 4th session – 1960 on Congo; 3rd session – 1958 on Middle East; 2nd session – 1956 on Hungary; and 1st session – 1956 on Middle East.

[30] En la nota de prensa de la ONU que aún hoy puede consultarse *online*, creo observar un error cuando explica: «The Security Council had last called for convening an emergency special session of the General Assembly in 1982, with regard to the situation involving Syria and Israel, and in 1980, after the outbreak of the Soviet-Afghan war, when the former Soviet Union vetoed a draft resolution, leading members to invoke General Assembly resolution 377A(V), «Uniting for peace», adopted in 1950». Lo cierto es que, como hemos visto en la nota anterior, la décima sesión se celebró en 1997.

mediatas de explicarse ante sus ciudadanos y ante la comunidad internacional sobre su posición ante este caso concreto como de su visión más general sobre el significado y finalidad del derecho de veto.

Así, por ejemplo, la delegación rusa indicó, según la nota de prensa de la ONU, que:

> «Cada miembro permanente tiene derecho a utilizar el veto por razones tan significadas como el logro de la estabilidad mundial. Cualquier intento de impedir los derechos de la Federación de Rusia a este respecto solo socava la Carta de las Naciones Unidas, —dijo, y agregó que— el veto no es un privilegio, sino más bien un mecanismo para garantizar el equilibrio en el mundo».

Aquí la pretensión rusa de no estar defendiendo el uso del derecho de veto para proteger sus intereses en este caso concreto, sino para proteger en términos generales la estabilidad global.

Para China, muy significativamente, no hay consideraciones jurídicas o morales que hacer sobre la legalidad o la legitimidad de la «operación militar especial» rusa, sino únicamente consideraciones sobre el equilibrio de fuerzas y de poderes en el escenario internacional entre las potencias y los bloques. Vemos aquí al derecho internacional entendido como instrumento para mantener equilibrio entre las regiones sin consideraciones de justicia o de legitimidad:

> «El delegado de China dijo que la prioridad es que todas las partes hagan todo lo posible para evitar que la situación se deteriore. Al mismo tiempo, el Consejo debe dar prioridad a la paz regional y desempeñar un papel constructivo en la solución de la situación, con esfuerzos que faciliten una solución diplomática. Los esfuerzos también deben abordar las preocupaciones relacionadas con la seguridad de la Federación de Rusia y Europa».

México, sin embargo, planteó una visión diferente del derecho de veto:

> «(…) no es un privilegio, sino una enorme responsabilidad, especialmente cuando es utilizado por una de las partes involucradas en la situación de que se trate».

Francia, por su lado, denunció que el uso del derecho de veto impidió que el Consejo de Seguridad pudiera hacer su trabajo:

> «El veto de la Federación de Rusia el 25 de febrero solo impide que el Consejo ejerza su responsabilidad de defender la paz y la seguridad internacionales».

Y los Estados Unidos adoptaron una posición más política y casi épica, al afirmar que

> «la Federación de Rusia puede haber vetado la resolución del viernes, pero Moscú no puede vetar al pueblo ucraniano y no puede vetar la Carta de las Naciones Unidas».

El caso es que, sean cuales fueran las explicaciones de voto, el asunto saltó del Consejo de Seguridad a la Asamblea General de la ONU que tan pronto como el 28 de febrero celebró su decimoprimera sesión especial de emergencia. En cuatro días desde la entrada de los tanques rusos hemos pasado ya a una segunda fase. El Consejo no fue capaz de cumplir sus funciones, pero no permitió que el derecho de veto bloqueara la capacidad de la ONU de continuar reaccionando a la agresión. Puede decirse de esta institución cualquier cosa, pero no que reaccionará con lentitud al bloqueo.

El derecho internacional y la práctica de la ONU puede evolucionar como reacción a las crisis. Algo de esto ha pasado en esta ocasión gracias a la Resolución A/RES/76/262[31] adoptada por la Asamblea General el 26 de abril de 2022 en el marco del capítulo «Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas», que crea un «Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se emita un veto en el Consejo de Seguridad».

Según indica esta resolución, la Presidencia de la Asamblea General «convocará una sesión oficial de la Asamblea General en un plazo de diez días hábiles cuando uno o varios miembros permanentes del Consejo de Seguridad ejerzan su derecho de veto, a fin de celebrar un debate sobre la situación a la que se refiera el veto, siempre que la Asamblea no celebre un período extraordinario de sesiones de emergencia sobre esa misma situación». Como se ve, el sistema se refuerza. No se trata ya de que, como hasta ahora, este tipo de sesiones se pueda convocar a iniciativa del Consejo o de una mayoría de miembros de la Asamblea, sino que queda instaurado un sistema que de manera automática obliga al presidente a convocarlas independientemente de cuál sea el caso o cuál sea el Estado que emplea el derecho de veto.

Además, esta resolución añade que:

> «3. Invita al Consejo de Seguridad a que, de conformidad con el artículo 24.3 de la Carta de las Naciones Unidas, le presente un in-

[31] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/330/41/PDF/N2233041.pdf?OpenElement.

> forme especial sobre el uso del veto en cuestión al menos 72 horas antes de que examine el tema».

El hecho de que este informe se enmarque en el artículo 24.3 tiene, a nuestro juicio, un significado adicional, dado que ese artículo dice:

> «24.3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales».

Como se ve, el término empleado por la Carta indica una obligación para el Consejo de Seguridad («presentará») y no una posibilidad («podrá presentar», «será invitado a presentar» u otras fórmulas similares). Al quedar esta nueva indicación de la Resolución A/RES/76/262 enmarcada en el art. 24.3 de la Carta, la presentación del informe debe ser entendida, a nuestro entender, más como una obligación para el Consejo que como una invitación o sugerencia.

Por si fuera poco, la Resolución A/RES/76/262, al introducir en el programa del próximo período de sesiones el tema y añadir que se debe mantener, apunta en la dirección de que de este capítulo podría quedarse de forma automática o por sistema en el programa de trabajo de la Asamblea:

> «4. Decide incluir en el programa provisional de su septuagésimo séptimo período de sesiones un tema titulado "Uso del veto" y mantener el tema en su programa para examinarlo de conformidad con el párrafo 1 de la presente resolución».

En conclusión, a partir de este momento, siempre que estemos ante el uso del derecho de veto, el caso será estudiado por la Asamblea y el Consejo deberá informar. A nuestro juicio, estamos ante un pequeño avance hacia un sistema más transparente y de mayor rendición de cuentas en la gobernanza del derecho de veto y en la práctica del Consejo de Seguridad. Un pequeño paso en la buena dirección.

2.2. *La Asamblea General*

Esta sesión especial de emergencia terminó con la adopción y publicación el 1 de marzo de la Resolución A/ES-11/L.1[32].

---

[32] https://daccess-ods.un.org/tmp/6469995.97549438.html.

Para entender mejor esta resolución, debemos recordar cuáles son las dos principales partes de una resolución de este tipo: comienza con un preámbulo y termina con una parte dispositiva.

En el preámbulo, que es la primera parte, se expresan los hechos relacionados con la cuestión examinada y el fundamento jurídico y político de la decisión que el órgano de que se trate se dispone a adoptar en la segunda parte. En las cláusulas del preámbulo puede uno encontrar referencias a hechos objetivos o a documentos tales como la Carta de las Naciones Unidas, citas de resoluciones o tratados anteriores de las Naciones Unidas sobre el tema objeto de debate, menciones de declaraciones hechas por el secretario general o por un órgano de las Naciones Unidas, etc. Normalmente cada párrafo de esta parte inicia con palabras tales como *afirmando, expresando, teniendo en cuenta, tomando nota, habiendo considerado, recordando, reconociendo; lamentando dando la bienvenida* y otros similares.

La parte operativa o sustantiva, que es la segunda, enumerará las decisiones aprobadas, las acciones o recomendaciones adoptadas en esta resolución en particular. En la parte operativa o sustantiva vamos a encontrar la innovación que la resolución quiere aportar.

En la parte preambular de la Resolución A/ES-11/L.1, tras recordar los principios de la carta y otros principios fundamentales del derecho internacional, se condena la operación rusa en los siguientes términos:

> «Condenando la declaración hecha por la Federación de Rusia el 24 de febrero de 2022 de una "operación militar especial" en Ucrania».

Lo que interesa aquí destacar es que en la parte preambular la Asamblea General todavía no ha calificado jurídicamente la invasión, recogiendo el hecho, de una manera muy prudente, discreta, neutra, por el nombre que las autoridades rusas le dieron, esto es «operación militar especial». Aquí hay una condena política, pero no una calificación jurídica. Ese paso se dará en la parte dispositiva, puesto que esa calificación constituye en sí misma una importante decisión:

> «2. Deplora en los términos más enérgicos la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania, en contravención del artículo 2, párrafo 4, de la Carta».

Y de inmediato añade que:

> «3. Exige que la Federación de Rusia ponga fin de inmediato al uso de la fuerza contra Ucrania y se abstenga de recurrir a cualquier otra forma ilícita de amenaza o uso de la fuerza contra cualquier otro Estado Miembro».

Puede discutirse el carácter jurídico de esta orden y su carácter o no vinculante. Sabemos, por un lado, que la Carta de la ONU atribuyó pocos poderes ejecutivos a la Asamblea, solo de orden presupuestario y administrativo. En principio puede defenderse que, de acuerdo a la Carta, la Asamblea General «podrá considerar (…) podrá discutir (…) podrá llamar la atención» (art. 11) o «promoverá estudios y hará recomendaciones» (art. 13). Por mucho que esta sea una sesión especial a la que el Consejo de Seguridad encomienda importantes atribuciones, es difícil pensar que pueda ir mucho más allá de los poderes que la Carta le otorga, especialmente cuando, como hemos visto, la propia declaración de la que trae causa —Resolución 377A (V)— le encomienda la tarea de examinar «la cuestión inmediatamente con miras a *formular recomendaciones* apropiadas a los miembros».

La orden a Rusia de «poner fin de inmediato al uso de la fuerza contra Ucrania» y de abstenerse «de recurrir a cualquier otra forma ilícita de amenaza o uso de la fuerza» es, por tanto, una instrucción del máximo nivel político posible, pero de carácter jurídico vinculante discutible.

En todo caso, sabíamos entonces que Rusia no iba a obedecer este mandato sea cual fuere su naturaleza jurídica. Y ahora sabemos que no lo hizo. ¿Significa esto que esta Resolución A/ES-11/L.1 fue inútil, una pérdida de tiempo o una muestra más de la ineficacia de la ONU?

En absoluto. Esta resolución establece la posición de la máxima institución representativa y política de la ONU en contra de la invasión y de esta forma, además de aislar políticamente un poco más a Rusia, activa una maquinaria de efectos jurídicos concretos nada despreciables.

Especialmente importante es la calificación de la «operación militar especial» como una «agresión», dado que una agresión no solo es por definición contraria al derecho internacional —según el art. 2.4 de la Carta y la Resolución de la Asamblea General 3314 (XXIX)—, sino un delito internacional tipificado.

En la citada resolución[33] encontramos una definición de agresión:

> «La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas».[34]

---

[33] 3314 (XXIX), 14 December 1974.

[34] https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5517.pdf.

Y en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998[35] se incluía la agresión como uno de los crímenes internacionales de mayor transcendencia internacional sobre la que, por supuesto, tendría competencia:

> Artículo 5: *Crímenes de la competencia de la Corte*
>
> 1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión.

Tal como este Estatuto quedó enmendado en Kampala[36], podemos leer:

> Artículo 8 bis: *Crimen de agresión*
>
> 1. A los efectos del presente Estatuto, una persona comete un «crimen de agresión» cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.

Se puede entender ahora mejor la enorme transcendencia que tiene que la Asamblea General califique la «operación militar espacial» como una agresión. Al denominarla como agresión, la declara automáticamente como ilegal, como contraria al derecho internacional, y, dando un gigantesco paso adicional, la integra en el marco de un crimen internacional, lo que además abre la puerta a la persecución individualizada de las personas implicadas en el crimen.

A partir de aquí —y recordemos que estamos aún en la primera semana tras la invasión— los distintos órganos de la ONU podrán avanzar sobre la base de considerar la operación militar especial rusa como una agresión. Para hacerlo no tendrían, a partir de este momento, que arriesgar ninguna valoración propia, sino remitirse a la autoridad máxima de la ONU: la Asamblea General.

Esta resolución abre la posibilidad de nuevos pasos de graves efectos prácticos que los distintos órganos de la ONU seguirán adoptando, cada uno en el ámbito de sus competencias, sobre la estela y bajo la autoridad

---

[35] https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf.

[36] Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court, Kampala, 11 June 2010.

de la Asamblea General. Trataremos, por limitación de tiempo y por su interés desde la óptica que nos reúne aquí —el derecho internacional— tres órganos: la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.

2.3. *La Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia adoptó el 16 de marzo de 2022, esto es, menos de un mes después de iniciada la agresión, una orden[37] en los siguientes inequívocos términos:

> «La Federación de Rusia suspenderá inmediatamente las operaciones militares que inició el 24 de febrero de 2022 en el territorio de Ucrania».[38]

Esta orden dio lugar a mucha chanza. Muchos pensaron que la orden de la Corte era ridícula. Un expolítico vasco escribió un tuit diciendo: «Estas cosas son las que llevan a pensar si el mundo judicial vive en la Tierra o en la Luna: "La Corte Internacional de Justicia ordena a Rusia suspender sus operaciones militares en Ucrania". Y si no, ¿mandarán un burofax a Putin? ¿Le citarán en La Haya?». Los medios más serios decían que se trata de una decisión meramente simbólica[39].

Es, por supuesto, cierto que Putin no iba a cesar su agresión porque se lo ordenara la Corte, eso lo saben los jueces y lo sabemos todos, ¿significa eso que la decisión de la Corte es ilusa o ingenua o inútil o que sus jueces viven en la Luna?

Para contestar a esta pregunta primero tenemos que entender el funcionamiento de la Corte en este caso.

Según el artículo 36 del Estatuto de la Corte[40], hay dos vías para que la Corte tenga competencia —o, si lo prefieren, jurisdicción— sobre un caso. La primera vía dice así:

---

[37] https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf.

[38] The Russian Federation shall immediately suspend the military operations that it commenced on 24 February 2022 in the territory of Ukraine.

[39] «U.N. court orders Russia to halt its invasion of Ukraine, in a largely symbolic ruling». The Washington Post, 16 de marzo de 2022. https://www.washingtonpost.com/world/2022/03/16/icj-ukraine-russia-genocide/ o «La CIJ, una vía más simbólica que efectiva para detener la guerra en Ucrania» en https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra-justicia_la-cij--una-v%C3%ADa-m%C3%A1s-simb%C3%B3lica-que-efectiva-para-detener-la-guerra-en-ucrania/47436806.

[40] https://www.icj-cij.org/public/files/statute-of-the-court/statute-of-the-court-es.pdf.

> 36.1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.

En este caso, este requisito podría a primera vista parecer que no se cumple, puesto que habla de los litigios «que las partes le sometan». Ucrania quiere llevar el asunto ante la Corte, pero la otra parte, Rusia, no. De modo que aparentemente resulta una vía muerta, sin posibilidades. Lo dejamos de momento ahí y luego lo recuperamos.

La segunda vía es que los Estados hayan hecho una declaración de reconocimiento de la competencia general de la Corte. Vemos el segundo párrafo del artículo 36:

> 36.2. Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria *ipso facto* y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte.

Esto significa que el Estatuto dispone que un Estado puede reconocer como obligatoria, en relación con otro Estado que reconozca la misma obligación, la jurisdicción de la Corte. El caso es que ni Rusia ni Ucrania han hecho semejante declaración[41]. De modo que esta vía está también cerrada.

Volvemos, sin embargo, al párrafo primero del artículo 36 cuya segunda parte decía «a todos los litigios que las partes le sometan y *a todos los asuntos especialmente previstos* en la Carta de las Naciones Unidas *o en los tratados y convenciones vigentes*». Esto es, cabe la posibilidad de que ciertos tratados remitan a la competencia de la Corte.

¿Será posible que encontremos en alguno de esos tratados alguna posibilidad de reclamar la competencia de la Corte? Los juristas y diplomáticos ucranianos encontraron una vía de acceso basada en un tratado del que ambos países son parte: la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 1948[42,43].

---

[41] https://www.icj-cij.org/en/declarations.

[42] Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entrada en vigor: 12 de enero de 1951, de conformidad con el artículo XIII.

[43] https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide.

Una vez que hayamos comprobado que tanto Rusia como Ucrania son parte de este Tratado[44], podemos continuar preguntándonos por qué esta Convención sobre el genocidio resulta útil ahora para facilitar que la Corte pueda conocer del caso de la agresión de Rusia contra Ucrania.

El artículo IX de esta Convención dice:

> Las controversias entre las Partes contratantes, relativas a la interpretación, aplicación o ejecución de la presente Convención, incluso las relativas a la responsabilidad de un Estado en materia de genocidio o en materia de cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia a petición de una de las Partes en la controversia.

Ucrania, en su demanda ante la Corte, fundamenta la jurisdicción de la Corte en una lectura conjunta del artículo 36.1 del Estatuto y del IX de la Convención[45]. Este aspecto aparentemente técnico tiene importantes consecuencias y un enorme significado político. La clave para que la Corte pueda estudiar la agresión reside, como acabamos de comprobar, en que tenga relación con un genocidio.

Ucrania alega ante la Corte que uno de los argumentos con que Rusia ha justificado la agresión ha sido la existencia de un genocidio en Luhansk y Donetsk. Este fue uno de los argumentos más empleados por la propaganda rusa. Un argumento que se repitió mucho en las redes sociales por parte de quienes defendían la posición rusa. Pero aquí no nos interesan tanto las disputas en los medios de comunicación o en las redes sociales, como la posición oficial de Rusia: ¿justificó Rusia, tal como Ucrania alega, la agresión en la existencia de un genocidio en las dichas regiones?

Tal como recuerda la Corte (pars. 37-41)[46]:

> 37. (…) desde 2014, varios órganos estatales y altos representantes de la Federación de Rusia se han referido, en declaraciones oficiales, a la comisión de actos de genocidio por parte de Ucrania en las regiones

---

[44] https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=_en.

[45] «In its Application, Ukraine seeks to found the Court's jurisdiction on Article 36, paragraph 1, of the Statute of the Court and on Article IX of the Genocide Convention» Párrafo 3 de la Orden: https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf.

[46] https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf.

de Lugansk y Donetsk (...) «en violación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948».

38. (…) en un discurso pronunciado el 21 de febrero de 2022, el Presidente de la Federación de Rusia, Sr. Vladimir Putin, describió la situación en Donbass como un «horror y genocidio, al que se enfrentan casi 4 millones de personas».

39. En una carta de fecha 24 de febrero de 2022, el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas pidió al Secretario General que distribuyera, como documento del Consejo de Seguridad, el «texto del discurso del Presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, a los ciudadanos de Rusia, informándoles de las medidas adoptadas de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas en ejercicio de la derecho de legítima defensa». En su discurso, pronunciado el 24 de febrero de 2022, el Presidente de la Federación de Rusia explicó que (…) el «propósito» de la operación especial era «proteger a las personas que han sido objeto de abusos y genocidio por parte del régimen de Kiev durante ocho años». Declaró que la Federación de Rusia tenía que poner fin a «un genocidio» contra millones de personas y que procuraría el enjuiciamiento de quienes habían cometido numerosos crímenes sangrientos contra civiles, incluidos ciudadanos de la Federación de Rusia.

40. El Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas, refiriéndose al discurso pronunciado por el Presidente de la Federación de Rusia el 24 de febrero de 2022, explicó en la reunión del Consejo de Seguridad sobre Ucrania que «el propósito de la operación especial [era] proteger a las personas que han sido objeto de abusos y genocidio por parte del régimen de Kiev durante ocho años».

41. Dos días después, el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante la Unión Europea declaró en una entrevista que la operación era una «operación militar especial de aplicación de la paz» llevada a cabo en un «esfuerzo encaminado a la desnazificación», y agregó que las personas habían sido realmente «exterminadas» y que «el término oficial de genocidio acuñado en el derecho internacional si uno lee la definición, encaja bastante bien».

Así que la Corte dio por acreditado que una de las justificaciones para iniciar la agresión fue la existencia de un crimen de genocidio en las dichas repúblicas ucranias. Pero, por supuesto, Ucrania niega la existencia de tal genocidio. Vemos que aquí hay una discrepancia sobre si ha habido o no genocidio.

La Corte constata que el supuesto del artículo IX de la Convención contra el Genocidio —«controversias entre las Partes contratantes, relativas a la interpretación, aplicación o ejecución de la presente Conven-

ción, incluso las relativas a la responsabilidad de un Estado en materia de genocidio— se da en este caso y que, por lo tanto, el sistema se activa: «(…) serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia a petición de una de las Partes en la controversia». Consecuentemente el Tribunal resuelve (párrafo 48 de la citada Orden) que tiene jurisdicción para esclarecer el asunto.

Fíjense en la profunda paradoja que todo esto supone. Los que, según Rusia, eran los perpetradores del genocidio piden a la Corte que «estudie y declare si actos de genocidio han sido cometidos en las provincias de Luhansk y Donetsk». Mientras que quienes se declaran protectores de esas poblaciones frente al supuesto genocidio quieren evitar cualquier análisis independiente de la cuestión.

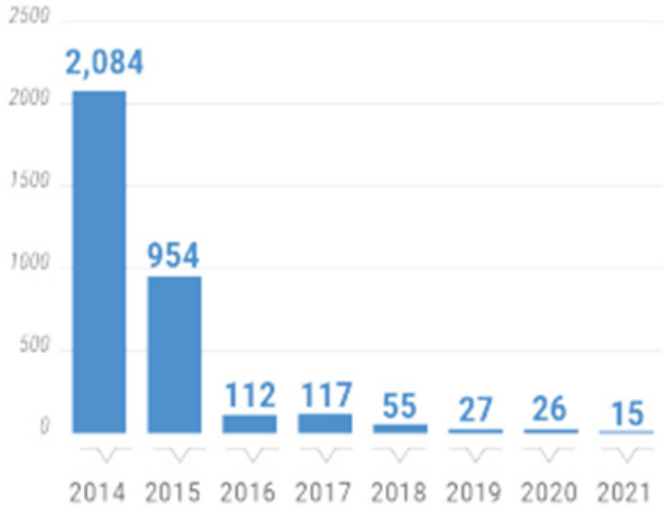
No es este el lugar para estudiar este asunto en profundidad, tarea que con mayor autoridad corresponderá a los jueces de la Corte, pero sí podemos afirmar que desde el año 2014 hasta el año 2021 la ONU realizó y publicó numerosos informes sobre la situación en la zona. Por ejemplo, la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y su *Monitoring Mission in Ukraine* publicaron en ese tiempo treinta y dos informes[47]. Por no hablar de los informes de órganos de tratados, de expertos independientes o de otras agencias de la ONU, desde UNICEF hasta el OHCR.

A veces hay quien, por defender la posición rusa, dice que nada se sabía sobre lo que estaba pasando en la región, que a nadie le importaba. No es cierto, tal vez no le interesaba a quien denuncia esa presunta ignorancia o ese presunto desinterés, pero lo cierto es que en Internet pueden encontrarse multitud de informes, miles de páginas al respecto. Quien esto firma participó muy modestamente en dos informes de órganos de tratados sobre Ucrania entre dichos años (en 2014 y en 2020). Me permito en todo caso copiar el gráfico que se incluye en el último de los informes previos a la agresión (publicado el 23 de septiembre de 2021)[48] por el *Monitoring Mission in Ukraine* de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

---

[47] This thirty-second report by the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) on the human rights situation in Ukraine covers the period from 1 February to 31 July 2021. It is based on the work of the United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine.

[48] Report on the Human Rights Situation in Ukraine. 1 February – 31 July 2021. 23 September 2021.



Conflict related civilian deaths (from 2014 to 2021)

Creation Date: 20 August 2021. *Source:* OHCHR HRMMU

Como se ve, hubo sin duda un número muy importante de víctimas como resultado del conflicto armado de 2014 (en todo caso no solo debidos a una sola de las partes y donde la participación rusa fue activa). Pero lo cierto es que ese número de víctimas fue descendiendo notablemente. Sin ignorar cualquiera de los problemas a los que estos informes hicieran referencia o la gravedad de la situación y sus horrorosas consecuencias humanitarias, así como la necesidad de que todos los responsables den cuenta ante la justicia, no puede hablarse con arreglo a los datos de un genocidio que estaba teniendo lugar durante los últimos años en la zona provocado por las autoridades ucranianas contra la minoría rusa, y desde luego mucho menos puede afirmarse que esa situación se estaba agravando hasta el punto de justificar una intervención militar en forma de agresión. Los datos no permiten semejante lectura.

La repetida cifra de los 14 000 muertos, producto, según explican los seguidores de la propaganda rusa[49], de un genocidio de las autori-

[49] «Más de 14 000 muertos en los bombardeos y crímenes diarios desde el 2014 en el Donbás por los ucronazis», «(…) los 14 000 muertos en el Dombas, por unos NAZIS, no cuentan», «14 000 muertos civiles entre 2014-2022. Pero eso no salía por las TV-OTAN de tu país», «(…) genocidio lleváis cometiendo los ucranianos sobre el pueblo del Donbass desde hace 8 años. Más de 14 000 muertos, muchos civiles, mujeres, ancianos, niños»… y así podría uno seguir copiando cientos de comentarios similares que se repiten en redes sociales.

dades ucranianas contra la población civil prorusa, proviene de un dato que se adapta para que adquiera otro significado. Según los datos de la ONU, efectivamente entre esos años se produjeron entre 14.200 y 14400 muertos, pero no son civiles asesinados por las autoridades ucranianas, sino el cómputo total que incluye civiles asesinados por ambas partes (al menos 3404), soldados ucranianos (unos 4400) y miembros de los cuerpos militares prorusos (6500)[50]. Se trata, como vimos en el cuadro anterior, de datos que se dieron en el contexto de la fase más violenta del conflicto en 2014 y 2015, no en los últimos seis años, y en el que en todo caso Rusia jugo un papel activo, como bien es sabido.

Todos quienes nos sintamos concernidos por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la justicia internacional deberíamos apoyar esta oportunidad para que estos casos sean investigados por el máximo órgano judicial internacional. La paradoja que mencionábamos antes muestra el verdadero interés de cada parte por avanzar hacia el conocimiento de la verdad y la aclaración de todas las responsabilidades.

Esto nos recuerda lo que dijo el presidente Zelenski en su internación de febrero ante el Consejo de Seguridad que ya hemos comentado:

> «Eso es lo que nos interesa. Máximo acceso a los periodistas. Máxima cooperación con instituciones internacionales. Participación de la Corte Penal Internacional. Plena verdad, plena responsabilidad».[51]

Pero volvamos al caso ante la Corte. En tanto resuelve sobre el fondo, la Corte dicta a solicitud de Ucrania una orden de medidas provisionales para paralizar la agresión iniciada bajo el pretexto del genocidio (párrafo 86). Desde un punto de vista formal, jurídicamente esta orden es vinculante.

Por supuesto que Rusia no va a respetarla, hasta ahí llegamos todos, eso lo saben los jueces y lo sabemos nosotros. Pero este incumplimiento tiene consecuencias. Aísla más a Rusia. Restringe hasta lo infinitesimal la credibilidad de su pretensión de que la agresión tenía remotamente una justificación legal. Demuestra cuál es la parte en el conflicto que no quiere que se investiguen los crímenes internacionales en la zona. Y aclara formalmente que Rusia está incumpliendo el derecho internacional desde el momento en que incumple ese mandato. El hecho de que

---

[50] https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-02/Conflict-related%20civilian%20casualties%20as%20of%2031%20December%202021%20%28rev%2027%20January%202022%29%20corr%20EN_0.pdf.

[51] Speech by the President of Ukraine at a meeting of the UN Security Council, 5 April 2022. Consultado en la página web de la presidencia ucraniana: https://www.president.gov.ua/en/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-zasidanni-radi-bezpeki-oon-74121.

solo hubiera dos jueces discrepantes (párrafo 86) y que sus nacionalidades sean rusa y china[52], hace todo más incontestable.

Este incumplimiento facilita los siguientes pasos que puedan darse. No, no estamos ante la tonta orden de una ilusa Corte que no sirve para nada, o de unos jueces que viven en la Luna, como algunos pensaron. Estamos ante un importante paso dentro del complejo sistema que es el derecho internacional y que son las relaciones internacionales. Este paso, este elemento, por sí solo no cambia las cosas, correcto, pero sí introduce en el sistema importantes elementos, poderosas fuerzas o, en los términos de Donella Meadows, importantes bucles de retroalimentación. Esta orden de la Corte por sí sola no cambia la guerra, como por arte de magia, de la noche a la mañana, pero si un día el proceso avanza hacia la paz con respeto al derecho internacional y con pasos hacia la aplicación de la justicia para los responsables de crímenes internacionales, será porque previamente, a lo largo de los meses que sucedieron a la agresión, los distintos órganos de la ONU dieron pasos en la dirección correcta. Y este fue uno de esos pasos importantes.

2.4. *El Consejo de Derechos Humanos*

Este órgano es el máximo cuerpo intergubernamental de Derechos Humanos, como explican los profesores Hennebel y Tigroudja:

> «Lugar privilegiado del debate diplomático sobre los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas, el Consejo es la instancia política de los derechos humanos por excelencia».[53]

El Consejo tiene varias decisiones importantes sobre la invasión durante los últimos seis meses, pero me centraré en la creación de una «comisión internacional independiente de investigación». Además, aunque no sea propiamente una decisión del Consejo, sí se refiere a él, estudiaremos la decisión de la Asamblea General de suspender a Rusia como miembro de este Consejo.

---

[52] Ambos con trayectorias menos de juristas independientes que de funcionarios gubernamentales https://www.icj-cij.org/public/files/members-of-the-court-biographies/gevorgian_en.pdf y https://www.icj-cij.org/public/files/members-of-the-court-biographies/xue_en.pdf.

[53] «Lieu privilégié de discusión diplomatique des droits de l'homme au sein de l'ONU, le Conseil est l'instance de la politique des droits de l'homme par excellence», Hennebel, Ludovic, et Tigroudja, Helene: *Traité de droit international des Droits de l'homme*, Ed. A. Pedone, Paris, Deuxièmé ed. 2018.

Lo primero que tendremos que estudiar es qué Estados estaban a favor de que el Consejo de Derechos Humanos pudiera tratar la cuestión de la situación de los derechos humanos en la zona y qué Estados en contra. Esto nos va a decir mucho de quién está realmente interesado en que se conozca la verdad, en que se hable con transparencia y quién en ocultarla.

Lo cierto es que antes de iniciarse un debate de fondo sobre la situación hubo que realizar una votación previa sobre la conveniencia de tener ese debate. Los países que, con su voto negativo a la pregunta «Are you in agreement that an urgent debate takes place?», se opusieron a que el Consejo de Derechos Humanos estudiara o si quiera discutiera sobre la situación en Ucrania, fueron China, Cuba, Eritrea, Rusia y Venezuela.

En todo caso, la sesión se celebró y como consecuencia se adoptó la Resolución A/HRC/RES/49/1[54] que comienza en unos términos inequívocos:

> «Condena en los términos más enérgicos posibles los abusos y violaciones de los derechos humanos y las vulneraciones del derecho internacional humanitario resultantes de la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania».

Como se ve, hay una doble referencia. Por un lado, condena, como no podía ser de otra forma, cualquier violación de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, venga de quien venga. Pero otro lado es importante insistir en que este recordatorio de que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario obliga a todas las partes, no implica la adopción de una aséptica posición neutral, sin tomar partido entre el agredido y el agresor, puesto que se subraya que esta situación es producto de un conflicto sin calificación jurídica, sino «de la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania». ¿Por qué puede el Consejo avanzar de forma tan clara, desde el numeral 1 de su parte dispositiva, dando por hecho que la operación militar especial es una agresión —y por lo tanto contraria al derecho internacional y además un crimen internacional—? Ya lo sabemos: porque previamente lo afirmó la Asamblea General. El propio texto de la resolución dice en la parte preambulatoria que se basa en aquella decisión de la Asamblea que nosotros ya hemos estudiado:

> «Acogiendo con beneplácito la aprobación por la Asamblea General de su resolución ES-11/1 sobre la agresión contra Ucrania el 2 de marzo de 2022».

---

[54] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/277/47/PDF/G2227747.pdf?OpenElement.

Pero el punto más importante de la resolución es la creación (punto 11) de una Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Ucrania[55]:

> «Decide establecer, con carácter urgente, una comisión internacional independiente de investigación, integrada por tres expertos en derechos humanos, que serán nombrados por el Presidente del Consejo de Derechos Humanos por un plazo inicial de un año, que complemente, consolide y prosiga la labor de la misión de vigilancia de los derechos humanos en Ucrania, en estrecha coordinación con esta misión y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos».
>
> Esta comisión tendrá, entre otros, los siguientes mandatos:
>
> a) Investigar todos los presuntos abusos y violaciones de los derechos humanos, vulneraciones del derecho internacional humanitario y delitos conexos en el contexto de la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania, y establecer los hechos, las circunstancias y las causas profundas de esos abusos y violaciones.
> b) Reunir, consolidar y analizar las pruebas de dichos abusos y violaciones, incluida su dimensión de género, y registrar y preservar sistemáticamente toda la información, la documentación y las pruebas, incluidas las entrevistas, las declaraciones de los testigos y los elementos forenses, con arreglo a las normas del derecho internacional, con miras a cualquier procedimiento judicial futuro.
> c) Documentar y verificar la información y las pruebas pertinentes mediante, entre otras cosas, la labor sobre el terreno, y cooperar con entidades judiciales y de otro tipo, según proceda.
> d) Identificar, en la medida de lo posible, las personas y entidades responsables de abusos y violaciones de los derechos humanos, vulneraciones del derecho internacional humanitario u otros delitos conexos en Ucrania, a fin de garantizar que los responsables rindan cuentas de sus actos».

Como vemos, de nuevo, su ámbito de actuación es cualquier vulneración de derechos humanos o del derecho internacional humanitario cualquiera sea su autor pero, eso sí, sin confundir agresores y agredidos: «en el contexto de la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania».

Ese mismo mes de marzo, el presidente del Consejo nombró a los tres miembros de esta Comisión. Tres nombres de enorme peso y de un prestigio, competencia e independencia absolutamente acreditados: Erik

---

[55] https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/iicihr-ukraine/index.

Møse, de Noruega; Jasminka Džumhur, de Bosnia-Herzegovina, y Pablo de Greiff, de Colombia[56].

Cualquiera que afirme sinceramente que quiere saber de verdad lo que sucede sobre el terreno, más allá de la propaganda, y que se preocupe de verdad por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en la zona, debe apoyar este mandato. Por ese motivo es muy significativo de nuevo comprobar quién lo apoya y quién lo rechaza. De los 47 miembros del Consejo, 33 votaron a favor, dos en contra (Rusia y Eritrea) y 12 se abstuvieron (China e India, entre otros).

Disponer de información contrastada es absolutamente clave para quienes defendemos los derechos humanos, puesto que solo a partir del conocimiento podemos operar. Por eso, el agresor busca, por medio de la propaganda, extender la confusión, la desinformación, la opacidad y finalmente esa sensación de que nada se puede saber, de que todos nos engañan. No es cierto. Los defensores de los derechos humanos debemos saber distinguir entre las fuentes solventes y la propaganda interesada. Por eso, la libertad de prensa no solo es un derecho humano, sino un prerrequisito para que la defensa de los derechos humanos sea posible. Complemento de esta libertad de prensa es la acción de los informes oficiales de la ONU que nos proveen de información contrastada, prudente, verificada y ajustada a los principios del derecho internacional.

Esta Comisión ha realizado ya su primera visita sobre el terreno en junio y presentará sus primeros informes a la Comisión de Derechos Humanos en octubre de este 2022[57]. Haremos bien en permanecer muy atentos a la presentación de este informe.

Simultáneamente, durante las reuniones del Consejo, otra cuestión se estaba discutiendo de manera más informal, fuera del programa: ¿Es políticamente legítimo o sostenible que Rusia en este momento siga siendo miembro del Consejo de Derechos Humanos?

La Asamblea General de la ONU consideró el asunto y decidió (A/RES/ES-11/3[58]) en Resolución aprobada por la Asamblea General el 7 de abril de 2022, la suspensión de Rusia como miembro del Consejo de Derechos Humanos.

---

[56] https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/IICIHR-Ukraine/Members.

[57] https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/06/commission-inquiry-ukraine-conduct-first-mission-country.

[58] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/312/51/PDF/N2231251.pdf?OpenElement.

El fundamento jurídico de dicha decisión se explica en la misma resolución cuando en su primer párrafo preambulatorio dice:

> «Recordando su resolución 60/251, de 15 de marzo de 2006, en particular el párrafo 8, en el que se establece que la Asamblea General podrá suspender los derechos a formar parte del Consejo de Derechos Humanos de todo miembro de este que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos».

Debemos remitirnos a dicho párrafo 8 de la Resolución de 2006 —que estableciera el Consejo— para comprobarlo:

> «la Asamblea General, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, podrá suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro de este que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos».

Un país que ha decidido agredir a otro desobedece el derecho internacional y comete importantes violaciones de derechos humanos por el camino, parece justo candidato para que le sea aplicada esta dura sanción política. La decisión de la Asamblea General de abril de 2022, en todo caso, no puede ser más clara:

> «Decide suspender los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos».

La medida es de una gravedad suprema, pero no podemos decir que no tenga precedentes: lo mismo sucedió en el año 2011 con Libia[59].

La decisión de suspensión de Rusia fue adoptada con la siguiente votación: de los 193 Estados miembros de la ONU, 93 votaron a favor, 24 en contra y 58 se abstuvieron[60]. Si uno cruza los datos de esta votación con los de cualquier ránking sobre calidad democrática o libertades de expresión o libertad de prensa, verá que los países que votaron en contra de la suspensión se encuentran entre los de peor calidad democrática y peores estándares de disfrute de libertades. Si tomamos los países con mejores estándares en esos rankings, comprobaremos que votaron a favor. Saque cada cual las conclusiones que desee y, sobre todo, colóquese en el grupo en que más cómodo se encuentre.

---

[59] https://press.un.org/en/2011/ga11050.doc.htm.

[60] https://news.un.org/es/story/2022/04/1506852.

Como anécdota final un tanto chusca, recogemos del acta de la sesión que

> «hablando después de la aprobación de la resolución, el Representante de Rusia declaró repentinamente que Rusia ya había decidido ese día abandonar el Consejo antes de que finalizara su mandato».[61]

Declaración que parece extrañamente compatible con el hecho de que acababa de votar en contra de la suspensión sin haber indicado nada al respecto. Cada cual cuida su honor como puede.

2.5. *La Corte Penal Internacional*

Ucrania no es parte del Estatuto de la Corte Penal Internacional, de modo que, en principio, no sería posible la investigación por parte de este Tribunal de los crímenes que hubieran sido cometidos en su territorio. Pero el artículo 12.3 del Estatuto de la Corte[62] permite que un Estado, mediante declaración presentada ante el registro, acepte la jurisdicción de la Corte en caso de que los crímenes hubieran sido cometidos en su territorio.

Este ha sido el caso, con una declaración por la que Ucrania en los años 2014[63] y 2015[64] aceptó la jurisdicción de la Corte para los crímenes que se cometieran en su territorio desde el 20 de febrero de 2014. La primera declaración se limitó a los crímenes que se hubieran celebrado en torno a la crisis de Maidán y el segundo amplió la jurisdicción para cualquier otro caso que se produjera desde aquellas fechas.

Con base en esta declaración, y tras haberle sido el caso remitido por numerosos países, el fiscal de la Corte ha iniciado el proceso para investigar y en su caso perseguir a los responsables de los crímenes internacionales que se hayan cometido en el marco de esta agresión[65].

---

[61] https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782#:~:text=Russia%20quits%20Council,for%20their%20short%2Dterm%20aims.

[62] https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf.

[63] https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/997/declarationRecognitionJuristiction09-04-2014.pdf.

[64] https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine.

[65] https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening.

¿Estamos ante una decisión contra Rusia que solo afecta a sus crímenes y que pretende ignorar otros crímenes que se hubieran cometido por otros actores? En absoluto. El mandato del fiscal se refiere claramente a

> «crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio cometidos en cualquier parte del territorio de Ucrania por cualquier persona».[66]

Así que quienes se mostraron preocupados por los crímenes (incluido genocidio) que supuestamente estaba cometiendo Ucrania en su territorio contra la población prorusa, hasta el extremo de justificar el reconocimiento de la independencia de unas repúblicas secesionistas o el inicio de la agresión, podrán mostrarse favorables a esta decisión del fiscal.

Esta investigación de la Corte Penal Internacional se une a las que ya hemos conocido de la Corte Internacional de Justicia y de la Comisión de Investigación del Consejo de Derechos Humanos, cada una con sus capacidades y competencias diferenciadas.

¿Significan estas tres investigaciones o cualquiera de las otras medidas que hemos estudiado que la guerra va a parar o que los responsables de los crímenes internacionales darán cuenta de sus responsabilidades? O, si quieren que hagamos la pregunta de una forma menos técnica pero más visual o popular para ir terminando, ¿veremos a Putin ante un tribunal?

Es algo muy improbable, por la razón de que, como hemos visto, el derecho es un elemento dentro de un sistema más amplio donde multitud de otros elementos juegan. La respuesta a esa pregunta depende tanto del derecho internacional como de otros factores tales como el desarrollo de las operaciones militares sobre el terreno o como, sobre todo, de la evolución de los equilibrios políticos internos en Rusia. No es imposible que Putin deba responder por sus actos, dado que en la vida y en política hemos aprendido a ser muy prudentes con lo que parece imposible, pero sí digamos que es muy improbable.

Pero quizá entre tener a Putin ante un Tribunal, por un lado, y la impunidad absoluta, por el otro, caben escenarios intermedios. Quizá pudieran darse logros menores o intermedios tales como que algunos responsables de estos crímenes no puedan volver a viajar más allá de Rusia, China o Corea del Norte, por poner unos pocos ejemplos, sin temor a ser detenidos o que no puedan volver a sacar bienes fuera del país. No es todo lo que quisiéramos, pero sería algo más que la impunidad total.

---

[66] https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states.

No será, en todo caso, un camino fácil y requerirá de pasos preparatorios como estos que hemos mencionado.

3. **Conclusiones**

Volvamos, como conclusión, a nuestra pregunta inicial: ¿sirve de algo lo que ha hecho —y sigue haciendo— la ONU?

Si exigimos a la ONU y al derecho internacional que sea capaz por sí solo de parar la guerra, obligar al agresor a retroceder al interior de sus fronteras y asegurar que todo responsable de crímenes internacionales dará cuentas ante la justicia internacional, la respuesta es obviamente negativa. No, ni la ONU ni el derecho internacional son capaces por sí solos de conseguir semejante logro.

Pero si entendemos, como hemos propuesto en la introducción, que la ONU y el derecho internacional son sistemas complejos que operan a su vez en sistemas mayores junto a otros sistemas igualmente complejos, la pregunta y el enfoque cambian. Ya no nos preguntamos si la ONU y el derecho internacional logran por sí solos sus objetivos, sino que nos preguntamos dos cosas complementarias pero diferentes:

— La primera pregunta es si el sistema ONU (o el sistema derecho internacional) está poniendo a sus distintos elementos constitutivos a operar para ir fortaleciéndose unos a otros (los bucles de retroalimentación de Donella Meadows) en favor de los objetivos indicados. En este caso, la respuesta es positiva. Hemos visto que, por un lado, el Consejo de Seguridad no se quedaba quieto tras no poder desarrollar su mandato por culpa del derecho de veto. Hemos visto cómo la Asamblea General avanzaba no solo en la condena, sino en la calificación jurídica de la operación militar especial rusa, calificándola de agresión. Hemos visto cómo, a partir de ahí, Consejo de Derechos Humanos, la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional han iniciado tareas distintas pero complementarias, cada cual con sus mandatos, poderes y competencias, cada cual con sus capacidades y sus limitaciones, pero cada uno aportando elementos —bucles de retroalimentación positiva— al sistema. Hemos visto incluso cómo la presión se refuerza con la suspensión de Rusia como miembro del Consejo. Hay otra miríada de comités, expertos, declaraciones, actuaciones que forman parte de esos bucles de retroalimentación, pero hemos querido estudiar solo unos pocos y comprobar cómo se relacionan entre sí. En todo caso, hemos estudiado normas, decisiones, interpretaciones, resoluciones y declaraciones de muy distinta na-

turaleza, dado que, como nos decía Rosalyn Higgins, el derecho internacional no son solo normas, sino ese complejo normativo e institucional que hemos visto operar en la práctica en el caso que estamos estudiando.

— La segunda pregunta es si el sistema ONU (o el sistema derecho internacional) aporta elementos (bucles de retroalimentación) al sistema superior o mayor de relaciones internacionales que forma junto a otros sistemas igualmente complejos, como son la fuerza militar y el desarrollo de las operaciones sobre el terreno; la economía y el efecto de las sanciones; la personalidad de los líderes y su legitimidad y fuerza; la opinión pública internacional y su presión sobre los decisores políticos; los medios de comunicación y su capacidad de explicar los acontecimiento, etc. Todos estos sistemas tienen sus propias dinámicas y lógicas, pero en todas ellas se ha recibido por parte de la ONU y del derecho internacional una voz firme declarando la ilegalidad y la ilegitimidad de la operación militar rusa y su calificación como crimen internacional. La voz firme de los órganos de la ONU ha clarificado los principios de la convivencia internacional. Esta voz incide de distintas formas en cada uno de esos otros subsistemas (de la misma forma que ellos inciden a su vez, como bien sabía la jueza Higgins, en el quehacer de la ONU y en la interpretación y en la evolución del derecho internacional). El campo de batalla, la economía, las sanciones, las alianzas internacionales, la opinión pública, los medios de comunicación y tantos otros se ven influidos por el quehacer de la ONU aplicando el derecho internacional. ¿Consigue la ONU todo lo que nos gustaría? Por supuesto que no, pero su quehacer afecta positivamente al devenir de los acontecimientos.

Recordemos las palabras del presidente ucraniano ante el Consejo de Seguridad con las que hemos iniciado nuestro trabajo:

> «Señoras y señores, están ustedes dispuestos a disolver la ONU. ¿Creen ustedes que el tiempo del derecho internacional ha pasado?
>
> Si su respuesta es no, deben ustedes actuar ahora, actuar inmediatamente. El poder la Carta de la ONU debe ser restaurado de inmediato».

Esto es lo que desde el 24 de febrero la ONU ha tratado de hacer.

No quiero pintar un relato de color de rosa en el que la ONU es una entidad angelical que ha acertado en todo momento. Nada más lejos de una realidad burocrática y anquilosada, con todos los defectos de lo construido a escala humana y a escala de las relaciones internacionales,

con muchas limitaciones y muchas miserias. Pero lo contrario, es decir, describir sin matiz a una ONU como inútil e ineficiente, incapaz de responder al reto presentado por Rusia, sería igualmente equivocado, igualmente irreal, igualmente injusto. Entre la ingenuidad y el cinismo tenemos un terreno intermedio para construir un mundo mejor con estas herramientas que, como todo lo que hacemos los humanos, serán siempre imperfectas e insuficientes.

Por concluir, ¿es capaz la ONU —y el derecho internacional— de parar la guerra en Ucrania y obligar al agresor a volver a su territorio? Si esa es la pregunta, la respuesta es no. No es capaz.

Pero la pregunta podría ser: ¿Puede la ONU —y el derecho internacional— crear bucles de alimentación que permitan al sistema internacional responder más eficientemente a las amenazas contra la paz y la seguridad y los crímenes internacionales? La respuesta en ese caso solo puede ser positiva: puede y lo está haciendo. Si queremos evitar un mundo distópico como el presentado por el *New York Post* en el que «los Estados soberanos ya no pueden confiar para la defensa en las normas del derecho internacional, sino solo en la fuerza de sus propias armas», nuestra mejor arma es colaborar para que la ONU y el derecho internacional tengan cada vez mayor fuerza para insertar bucles de retroalimentación positiva en el sistema; esto es: Estado de derecho, derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia universal. Si a esa fórmula le añadimos, como quería Bertrand Rusell[67], una sincera piedad por el sufrimiento ajeno, estaremos en el buen camino.

---

[67] «(…) unberable pity for the suffering of mankind» Prólogo de su autobiografía: Russell, Bertrand, *The autobiography*, Vol. One, George Allen & Unwin, London, 1967

3
La Unión Europea ante la agresión rusa a Ucrania

Fernando Valenzuela Marzo

Embajador de España

Sumario: 1. La relación Rusia-UE, de la cooperación a la ruptura.—2. La agresión rusa y sus causas: 2.1. La amenaza a la seguridad nacional; 2.2. La reconstrucción de la Gran Rusia (o del imperio); 2.3. La seguridad del régimen.—3. La reacción de la UE: 3.1. La acción diplomática; 3.2. La ayuda a Ucrania y el impacto de las sanciones.—4. La UE en el nuevo escenario: 4.1. La dimensión transatlántica; 4.2. La relación con China.—5. Conclusión.

1. La relación Rusia-UE, de la cooperación a la ruptura

Los cambios introducidos por las políticas de *perestroika* y *glásnost* abrieron el paso a la relación entre la Unión Europea y la URSS que hasta entonces habían ignorado mutuamente su existencia. La idea de la «casa común» avanzada por Gorbachov tuvo un eco favorable en la entonces todavía Comunidad Económica Europea. En 1989, la URSS y la Comunidad firmaron un primer acuerdo comercial y de cooperación. Pocos meses antes de la implosión de la Unión Soviética se establecieron relaciones diplomáticas, y en febrero de 1991 se abrió la primera Delegación de la Comisión Europea en Moscú.

El Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1994[1] fue el instrumento en torno al que giró la relación UE-Rusia que, con seguridad, ha constituido el esfuerzo de cooperación más importante nunca puesto en marcha por la UE. Particularmente significativo fue el tupido entramado institucional bilateral creado para administrar una cooperación que, tras la Cumbre de San Petersburgo de 2003, se organizó en torno a cuatro «espacios comunes»: Económico; Libertad, seguridad y justicia; Seguridad exterior e Investigación, educación y cultura. Por su lado, el diálogo

[1] La decisión de la Cumbre de Londres de 2005 de concluir un nuevo Acuerdo «Básico» que sustituiría al de 1994 nunca se culminó debido al deterioro de las relaciones, a pesar de que las negociaciones comenzaron en 2008.

de alto nivel entre Rusia y la UE se mantuvo con dos cumbres anuales hasta 2014 debido a la insistencia de Rusia, ya que la Unión había reducido las Cumbres con los principales socios a una anual, incluidos los EE. UU. Además, desde 1997 se mantuvieron regularmente reuniones de la Comisión Europea y el Gobierno ruso.

Las alegaciones que tratan de justificar la deriva rusa por la falta de un compromiso suficiente de Occidente, o por la ausencia de un plan Marshall para Rusia, son claras manipulaciones de unos hechos que son evidencia de lo contrario.

En el terreno de la ayuda, la cooperación con Rusia comenzó poco después de la disolución de la URSS y del establecimiento de relaciones con la UE. Rusia se benefició de una diversidad de programas de cooperación que incluyeron desde el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos hasta programas de ayuda para el desmantelamiento de armamento nuclear y químico. El Programa TACIS, luego sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Cooperación, invirtió por sí solo en Rusia entre 1991 y 2013 una cantidad cercana a los 3000 millones de euros. Si se tienen en cuenta las ayudas aportadas por los otros instrumentos, por los Estados miembros de la UE y por otros donantes, en especial los EE. UU., el total de asistencia recibida por Rusia no quedó lejos de lo que pudiera denominarse un plan Marshall ajustado a un solo país. Sin embargo, una buena parte de los objetivos de esta ayuda terminaron colisionando con la deriva autoritaria del régimen ruso, el cual fue rechazando progresivamente la cooperación.

La relación dio sus frutos en el terreno económico. Entre los años 2000 y 2010, el volumen total de comercio Rusia-UE creció un 185 %, acelerándose en los años siguientes hasta 2013. En 2013 los intercambios totales todavía se situaron en torno a los 400 millardos de euros. El *stock* de Inversión Extranjera Directa (IDE) europea en Rusia alcanzó en 2011 los 167 millardos, representando el 75 % del total de la inversión extranjera en Rusia. Las sanciones subsiguientes al ataque ruso a Ucrania de 2014 y la disminución de ingresos producida por el descenso de los precios de los hidrocarburos ralentizarían esta curva ascendente. Pero en 2019, la UE continuaba siendo el mayor inversor extranjero y su *stock* casi se había duplicado para situarse en los 311,4 millardos de euros. En 2021 el comercio de mercancías se situó en torno a los 258 millardos de euros. De ellos, más de 158 millardos correspondían en su mayoría a las importaciones europeas de hidrocarburos y materias primas.

Sin embargo, la relación política no siguió la misma pauta. Conforme la tendencia autocrática del régimen se profundizaba, las desavenencias se hicieron más frecuentes, particularmente en torno al respeto

de los derechos humanos. La «Asociación para la Modernización» lanzada en la Cumbre de Estocolmo en 2009, con Medvedev en la presidencia, fue probablemente la última oportunidad de restablecer un clima político aceptable. Sin embargo, esta iniciativa no pudo cambiar la dinámica de fondo. Una vez más afectada por dos concepciones distintas de lo que implicaba la modernización. Para la UE, el impulso modernizador incluía la profundización de la democracia y el establecimiento de un auténtico Estado de derecho. La seguridad jurídica como garante del funcionamiento de la economía, pero también de las libertades. Sin embargo, el sector occidentalizador del régimen entendía la modernización en términos exclusivamente tecnológicos y de gestión, sin que ello implicase una apertura política.

Seguramente, tras la confrontación con Georgia en 2008 y, sin duda, tras la anexión de Crimea y la ocupación de parte del Donbás en 2014, la UE debió haber realizado una revisión en profundidad de lo que la dirección de la política exterior de Rusia significaba para la arquitectura de cooperación y seguridad en el continente y adaptar sus políticas en consecuencia. Sin embargo, no fue el caso. Las sanciones impuestas por la anexión de Crimea y la guerra en el Donbás quedaron en gran medida encapsuladas, de modo que fuera de su área de aplicación las relaciones continuaron con un ritmo casi normal, particularmente en el campo de la energía, precisamente el más delicado desde el punto de vista de la seguridad de la Unión. Es cierto que las relaciones políticas quedaron semicongeladas, pero mientras esto era verdad, sobre todo a nivel de la Unión y de sus instituciones, no puede decirse otro tanto de las relaciones bilaterales de la mayoría de los EEMM.

Analizaremos a continuación cuáles han sido las motivaciones que han impulsado la agresión rusa, la respuesta de la UE y las cuestiones que plantea sobre el futuro de su política exterior y su autonomía estratégica.

2. **La agresión rusa y sus causas**

Es esencial subrayar que el 24 de febrero Putin lanzó en realidad dos frentes de guerra. Uno militar, la invasión de Ucrania; otro, un ataque ideológico-estratégico a las democracias occidentales y al orden mundial establecido.

En el terreno militar, la idea de una guerra relámpago que hubiese permitido ocupar rápidamente los puntos neurálgicos de Ucrania y derrocar al gobierno de Zelenski, estaba basada en cálculos equivocados y, en cuanto a ese objetivo, ha fracasado. Dónde, cómo y cuándo puede

terminar el conflicto en Ucrania es ahora incierto y son varias las hipótesis que pueden manejarse. Nuestro interés hoy se centra fundamentalmente en el ataque a Occidente, más concretamente a la Unión Europea.

La agresión rusa constituye uno de los mayores desafíos a los que se ha enfrentado la UE a lo largo de su existencia. Por ello, no se trata únicamente de apoyar al país agredido injusta e injustificadamente, sino también de la defensa de los intereses estratégicos y geopolíticos de la propia Unión, así como de la preservación de sus valores. El régimen de Moscú, con su ataque a Ucrania, aspira no solo a desafiar a la OTAN y a entablar eventualmente unas negociaciones que reviertan la evolución de la organización en los dos últimos decenios, sino a poner en jaque al conjunto de la arquitectura europea de seguridad y cooperación, así como a los principios y valores sobre los que está fundada, en especial al respeto de los derechos humanos. Probablemente, la ambición de Putin no se detiene ahí. En realidad, contiene también un mensaje para la comunidad internacional en su conjunto. Su ruptura del derecho internacional reta las bases del multilateralismo liberal construido durante los últimos setenta años, para introducir no solo un reparto de influencias diferente, sino directamente un cuestionamiento de sus principios y de sus reglas de funcionamiento. En este sentido, no sería extraño que de esta manera Moscú aspire a tomar la delantera a Pekín y de algún modo compensar su posición de adlátere en la alianza que ha cultivado en los últimos años. Para la UE, este es un desafío descarnado a su poder blando y a su autonomía estratégica.

No siempre resulta fácil identificar las razones que mueven la política exterior de la Federación Rusa, aunque, en el caso que nos ocupa, deberíamos hablar más apropiadamente, de las que mueven al régimen de Putin. Inevitablemente viene a la memoria la conocida cita de Churchill sobre Rusia: «un acertijo envuelto en un misterio dentro de un enigma». No obstante, el propio Churchill proponía, unas líneas más abajo, buscar el interés nacional de Rusia como la clave para encontrar la lógica de sus actuaciones. Sin embargo, la utilización de esa clave no es evidente cuando, como es el caso que nos ocupa, interés nacional, interés del régimen e interés personal se superponen. En este análisis haremos hincapié en que, sin obviar las cuestiones de seguridad nacional que el Kremlin ha aducido como justificación de su agresión, los auténticos motores de su acción han sido: la ambición de restaurar una hipotética Gran Rusia y la seguridad del régimen en el marco de una pretendida coherencia ideológica del mundo eslavo. En último término, el elemento determinante radica siempre en la supervivencia del poder personal de Putin.

2.1. *La amenaza a la seguridad nacional*

Rusia, como otros imperios, ha sido lo que se ha dado en denominar un imperio defensivo. La preocupación por la seguridad impelía a alejar territorialmente a los potenciales enemigos, lo que desembocaba en una continua expansión de las fronteras del imperio. En el caso de Rusia, esta obsesión se une a otra característica, también de corte imperial, el convencimiento de ser una nación detentadora de un destino excepcional. Esta es la raíz de su vocación de liderar Europa, alimentada históricamente tanto por la derrota de Napoleón y el auge de Alejandro I en el Concierto Europeo como por su papel en la Segunda Guerra Mundial, denominada en Rusia «la Gran Guerra Patria», de la que surgió como una superpotencia indispensable en la configuración de un nuevo orden europeo y mundial. Este sentimiento no ha facilitado su convivencia ni con el peso de la presencia americana en Europa, en el fondo sentida por Rusia como ilegítima, ni con la pujanza de la UE, cuya superioridad le ha generado un continuo sentimiento de frustración. Europa, como siempre en la historia de Rusia, va por delante de ella en todos los terrenos. Sin duda, estos sentimientos han sido en parte responsables de una asimetría en la forma de percibir la relación tanto desde el lado europeo como desde el lado ruso.

A lo largo de los años de cooperación bilateral, Rusia intentó de forma discreta introducir cuñas que facilitasen un alejamiento de la Unión con la OTAN y los EE. UU. En ese sentido, había que considerar algunos de los textos de tratado de seguridad propuestos por Medvedev de manera informal, casi en ambiente de sobremesa y que nunca pasaron a tener un estatus diplomático. Tal era lo insustancial de las propuestas que contenían. En la actualidad, las demandas rusas sobre seguridad se han centrado fundamentalmente en la expansión de la Alianza Atlántica, a la que Putin prefiere ver exclusivamente como agente de un decadente poder unipolar americano. Las sucesivas ampliaciones de la OTAN han sido interpretadas por el régimen de Putin como maniobras para poner cerco a Rusia con la intención de someterla. La adhesión de Ucrania sería la pieza definitiva de esa estrategia.

Es necesario reconocer que la invitación a Ucrania y Georgia para unirse a la OTAN (2008) probablemente no fue un paso acertado, particularmente porque, como ha podido comprobarse, se trataba de una idea inmadura y de más que improbable ejecución.

En este marco, el relato ruso se centra en un pretendido incumplimiento de promesas que le habrían sido hechas por los EE. UU. y Europa, asegurándole que la OTAN, al menos militarmente, no se expandiría a los países de Europa central y oriental, antes bajo su órbita de

influencia. Sin embargo, tales compromisos solo parecen conocerlos los jerarcas rusos que, por cierto, solo los recordaron más de una década después de su pretendido establecimiento. Por supuesto, tales compromisos no tienen reflejo en ninguno de los grandes acuerdos sobre seguridad en Europa desde el Acta Final de Helsinki. Ni la Carta de París (1990), ni el Acta Fundacional de la Relación OTAN-Rusia (1997) ni la Declaración de Roma (2002), por la que se creaba el Consejo OTAN-Rusia, recogen tal compromiso. Es impensable que un compromiso tan importante, de haber existido, no se reflejase en ninguno de los documentos fundacionales de la relación Rusia-OTAN. A *sensu contrario,* el único compromiso escrito y roto, es el Memorándum de Budapest de 1994, del que Rusia es firmante principal, por el que se garantizaba la independencia e integridad territorial de Ucrania a cambio de transferir a Rusia las armas nucleares situadas en su territorio.

2.2. *La reconstrucción de la Gran Rusia (o del imperio)*

Sin duda, la reconstrucción del imperio o al menos de la Gran Rusia, ocupa un lugar preeminente en la visión que Putin tiene de su propio destino histórico. Probablemente, comparte el centro de sus aspiraciones con su apetencia por el poder. Por mucho que ahora denigre las fórmulas utilizadas por Lenin para reconstruir el imperio a través de la unión de repúblicas, lo cierto es que la reconstitución del imperio por el poder soviético constituye el techo aspiracional de los sueños de Vladimir Vladimirovich.

Rusia intentó muy pronto una fórmula que restañase, al menos en parte, los daños de la desintegración de la URSS, al tiempo que le permitiera recuperar su peso en el sistema internacional. En 1991 creó la Comunidad de Estados Independientes, con resultados lejos de satisfacer incluso las más limitadas expectativas. En el ámbito de la seguridad, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (1992) ha tenido también una vida lánguida. Algo parecido puede decirse de la Comunidad Económica Euroasiática (1998-2014). Por el contrario, la Unión Económica Euroasiática (UEEA)[2], formalmente de 2015, pero comenzada a fraguar desde 2012, puede considerarse su proyecto más perfilado de integración. La UEEA, inspirada en la UE, salvo en sus valores, fue pensada para impulsar una integración más ambiciosa, pero introduciendo el concepto «económica», precisamente para minimizar susceptibilidades. Su función debía servir de contrapeso geopolítico y contraparte económica a la UE.

---

[2] Miembros: Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán.

Este proyecto ya jugó un papel particularmente importante en las tensiones con Ucrania que llevaron a la crisis de 2014 y desembocaron en la anexión ilegal de Crimea y el apoyo a los separatistas del Donbás. No cabe duda que ocupa también un puesto central entre las razones de Putin para atacar a Ucrania en febrero. El enorme desequilibrio entre los actuales miembros de la UEEA hace muy difícil un proyecto equilibrado y viable. Los cuatro Estados miembros que, con Rusia, forman la UEEA no llegan conjuntamente al 16% del PNB ruso. Por ello, Ucrania resultaba una pieza esencial para dar verosimilitud al proyecto. No tanto por el volumen de su PNB, como por población, territorio, tejido industrial y, conviene subrayarlo, ser un país eslavo.

Efectivamente, la «amenaza» de una Ucrania democrática, próspera e independiente se ha ido haciendo paulatinamente realidad. Sin minimizar las importantes deficiencias y los desafíos que Ucrania tiene por delante, el sistema democrático se ha consolidado. Paralelamente, en los últimos años se han realizado avances en la modernización de la Administración y en la reforma de la Hacienda pública. Su economía ha adquirido un nivel apreciable de dinamismo, con un crecimiento cercano al 7%, un déficit por debajo del 3% y una deuda que no llegaba al 50% de su producto nacional.

Más importante todavía era el rápido alejamiento de la economía ucrania de la rusa y el fortalecimiento de sus lazos con la UE. En 2012, antes de la crisis de 2014, el comercio ucranio con Rusia era superior al que mantenía con la UE. Seis años después, con el impacto de la anexión de Crimea, la guerra en el Donbás y el efecto del Acuerdo de Ucrania con la UE, las exportaciones a Rusia habían caído drásticamente en un 85%, situándose en el 7,7% del total, mientras que las dirigidas a la UE aumentaban al 42,6%. Con pequeñas diferencias, la evolución de las importaciones seguía una tendencia similar.

En este contexto político-ideológico, una Ucrania democrática que progresa, aunque sea lentamente, y se asienta en su relación con la UE, socava las bases mismas sobre las que está edificado el autoritarismo de Putin y aleja la posibilidad de reconstruir la Gran Madre Rusia. Proeza que le garantizaría un puesto en el cuadro de honor de la historia rusa. Ante esta situación, para el Kremlin, solo caben dos alternativas: o Ucrania se incorpora al mundo paneslavo, o fracasa fuera de él.

Seguramente, las sucesivas crisis en el seno de la UE —financiera y del euro, migraciones, Brexit o el impacto de la pandemia—, así como las especulaciones de la *intelligentsia* más cercana al poder sobre el declive europeo, han podido hacerle pensar que este era el momento para la confrontación. No era menos importante la oportunidad histórica que abrían las tensiones generadas en la relación EE. UU.-UE por el «trum-

pismo». Como las relaciones con la Administración Biden estaban cambiando la situación, no interesaba esperar demasiado.

Así nos encontramos con un ataque a la UE de grave incidencia geoestratégica. Rusia pretende ganancias territoriales, incluido un mayor control del mar Negro. Al tiempo que, como ya hemos señalado, busca una nueva arquitectura de seguridad en Europa, con menor peso americano y de la Unión. El régimen del Kremlin ha visto la evolución de la OSCE, y en general del sistema de Helsinki, como progresivamente lesivo para sus intereses. Para cambiarlo sería necesario poner en retroceso estratégica y geopolíticamente a la UE y a la OTAN, poner en paréntesis su «pretendida superioridad» basada en sus principios democráticos y, paralelamente, consolidar una zona de hegemonía, denominada eufemísticamente por Medvedev «región de interés privilegiado»[3], a la espera de que pudiera evolucionar, bajo una fórmula adecuada, hacia la reconstitución de la Gran Rusia eslava o del conjunto del imperio ruso.

2.3. *La seguridad del régimen*

El interés último del ataque a Ucrania radica en la deriva autocrática de Putin y su deseo de permanencia en el poder. Salvado el paso necesario constitucionalmente, pero amargo, de tener que ceder temporalmente la presidencia de Rusia a su hombre de paja, Medvedev, su regreso a la Jefatura del Estado marca el giro definitivamente dictatorial y filofascista de su presidencia. Las movilizaciones multitudinarias de diciembre de 2011, en protesta por la falta de limpieza de las elecciones legislativas anteriores, y la decisión de Putin de volver a tomar la presidencia jugaron sin duda un papel catalizador. Es posible que Putin viese en las movilizaciones una manipulación extranjera que, en la estela de las revoluciones de colores de Georgia y Ucrania, estuviese encaminada a impedirle su regreso al poder. En todo caso, jugaron un papel importante para reafirmarle en su convencimiento de que el experimento liberalizador y la dinámica de la relación con la UE estaban llegando demasiado lejos. Su permanencia en el poder requería la profundización del sistema autocrático.

Así, la razón más acuciante para atacar a Ucrania es, en gran medida, inconfesable. Está en juego la aceptación del régimen y, más en particular, la del propio Putin por la opinión pública rusa. Su popularidad histórica está sustentada en un supuesto contrato inmaterial que establecería

[3] Un «regreso al futuro» sin duda inspirado en la doctrina Breznev de la Soberanía Limitada.

la aquiescencia del pueblo ruso a aceptar ciertos límites a sus libertades, a cambio de la estabilidad y el crecimiento económico. El problema radica en que las limitaciones a las libertades no han dejado de aumentar, mientras el progreso se ha detenido o ha retrocedido. Ello ha obligado al régimen a buscar nuevas iniciativas para alimentar la popularidad del líder. La debilidad de la crítica, resultado de una represión creciente y una propaganda abrumadora, no parece ser suficiente. La anexión de Crimea puso de relieve que la recuperación de un sentimiento de orgullo nacional, ligado a la sensación de recuperar el estatus de gran potencia, eran motivaciones adecuadas. El estancamiento económico desde 2013, como consecuencia de las sanciones occidentales y la caída de los precios de las materias primas, hacía necesario buscar proezas que reverdeciesen los laureles. Ni Libia ni Mali o la República Centroafricana eran suficientes. Sin embargo, la reintegración de Ucrania a la Madre Rusia podía concitar el efecto deseado.

Además, la paulatina consolidación de la democracia en Ucrania y su continuo acercamiento a la UE ponían en peligro las bases «ideológicas» que pretenden justificar la necesidad de un sistema autocrático, supuestamente consustancial al pueblo eslavo. La opinión pública rusa estuvo acostumbrada a vivir en un contexto ideologizado, al menos en el país oficial. Por ello, la consolidación del poder personal y dictatorial de Putin requería la elaboración de una base ideológica que lo sustentase. Propósito no excesivamente complicado, ya que la historia rusa proporciona elementos abundantes para justificar una Rusia «diferente». El régimen ha recuperado, y cuando ha sido necesario manipulado, cuanta personalidad política, filosófica o literaria podía ser útil para defender la idea de unos valores genuinamente rusos inscritos en una civilización a su vez europea y asiática, y en una idiosincrasia que exigiría un guía fuerte capaz de cortar las corrientes disolutoras nihilistas y asegurar la grandeza de la Patria. Se vuelven a recuperar valores de las épocas más conservadoras del pasado. La máxima del zar Nicolas I —«autocracia, ortodoxia y nacionalidad»— recupera un nuevo sentido en la construcción ideológica del régimen y de su imaginario, el «mundo ruso» (русский мир)[4]. En ese terreno la Iglesia ortodoxa rusa y el régimen de Putin han encontrado una convergencia de mutua conveniencia.

Evidentemente, Ucrania es una parte irrenunciable y singular de ese mundo eslavo del imaginario de Putin. Es el Rus de Kiev, origen de las esencias eslavas y del cristianismo ortodoxo. Putin inauguró recientemente frente al Kremlin, acompañado del fiel patriarca Kirill, una monumental estatua del príncipe Vladimir de Kiev. Destinada a conmemorar

[4] Concepto sin duda con raíces en el de *Ecumene* del Imperio bizantino.

su conversión al cristianismo ortodoxo, cumple, al propio tiempo, con el objetivo de apropiarse de una figura histórica de Kiev para consolidar su tesis de la inexistencia de una identidad nacional ucrania distinta de la rusa y afirmar la existencia de un destino histórico compartido.[5]

En este marco de pensamiento, es evidente que una consolidación democrática en Ucrania socavaría el principio de unidad y la excepcionalidad de la civilización ruso-eslava defendida por el régimen.

3. **La reacción de la UE**

La respuesta occidental a la agresión de Rusia ha tenido lugar en diferentes ámbitos: de un lado, el estrictamente defensivo, cubierto fundamentalmente por la OTAN que ha puesto en pie el despliegue necesario para disuadir cualquier tentación rusa de atacar a un país de la Alianza. De otro, la acción de la UE, que se ha centrado, en coordinación con los EE. UU. y la mayoría de las democracias industrializadas, en su capacidad para desplegar medidas coercitivas no militares.

En contra del objetivo declarado de Putin, tanto la UE como la OTAN salen fortalecidas de este enfrentamiento. La pretensión de Putin de jugar con las diferentes sensibilidades existentes en el seno de la Unión, para neutralizar la reacción de la UE ante su agresión, no han dado los frutos esperados. Una vez más, el régimen ruso ha minusvalorado la capacidad de la democracia para defenderse y encontrar vías de respuesta unitarias. De hecho, la UE ha visto fortalecida su cohesión y ha puesto en práctica sus capacidades como potencia de primer orden, especialmente en el terreno diplomático y económico. Por su parte, la OTAN en la Cumbre de Madrid ha reencontrado su compromiso central con la seguridad euro-atlántica. La insólita e ilegal invasión de Ucrania por Rusia ha vuelto a poner de relieve el papel de la OTAN como garante de la defensa territorial de Europa. La solicitud de admisión de dos países epítomes de la neutralidad como Suecia y Finlandia habla por sí misma. El Concepto Estratégico aprobado en Madrid marca, sin lugar a dudas, su posición central en el futuro de la seguridad trasatlántica.

Nos encontramos ante una coyuntura internacional cambiante como resultado de movimientos profundos en el sistema mundial, que van desde la creciente asertividad de nuevos actores al mayor fraccionamiento del orden internacional. En este contexto, la proliferación de conflictos en el entorno de la vecindad europea hace necesario fortalecer no solo la capacidad de defensa de la Unión, sino también, en primer lu-

[5] Discurso de Putin en televisión el 21 de febrero de 2022.

gar, su capacidad de influencia para robustecer el sistema de valores que nos sustentan.

Ante la ofensiva rusa, la UE ha actuado principalmente en los dos terrenos en los que su ventaja comparativa es más importante: el diplomático y el económico, dejando a la OTAN el terreno más propiamente suyo de la defensa. No obstante, la Unión ha utilizado también alguno de sus instrumentos en el área de la PESD, como el Fondo Europeo para la Paz al que se ha dado, bajo el impulso del Alto Representante, un giro histórico. Con él se ha financiado, por primera vez, el suministro de material militar letal.

Finlandia y Suecia han considerado que, ante las amenazas directas a su seguridad, la cláusula del art. 42-7 del Tratado de Lisboa resultaba insuficiente y han solicitado su ingreso en la OTAN. Sin embargo, parece que la conjunción de coberturas UE y OTAN es lo más eficaz o así parece haberlo entendido Dinamarca, país miembro de la OTAN que hizo un *Opt-Out* en su día y que ahora ha activado su participación plena en la PESD, con el apoyo del 70% de los votantes que han respaldado esta opción en el reciente referéndum.

3.1. *La acción diplomática*

En el terreno diplomático, es particularmente importante la labor desarrollada en el contexto multilateral, el cual, por supuesto, ha exigido la movilización de todos los recursos de las relaciones bilaterales de la Unión y sus EEMM. En el marco europeo existió desde el primer momento un apoyo general a las iniciativas para condenar a Rusia y tomar las medidas pertinentes. La OSCE, a pesar de sus normas de funcionamiento, ha conseguido mantener un apreciable nivel de actividad en relación con la guerra. Por lo que se refiere al Consejo de Europa, Rusia decidió emprender una carrera para comunicar su decisión de abandonar la Organización, para ganar, por estrecho margen de tiempo, la decisión de expulsarla. Más compleja era la situación en las Naciones Unidas. Como era previsible, Rusia bloqueó cualquier posibilidad de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cumpliese con sus responsabilidades. Por ello, fue necesario poner en marcha el mecanismo de la Resolución Unidos para la Paz, con objeto de que la Asamblea General votara una Resolución[6] condenatoria, pidiendo a Rusia que «retire de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente».

---

[6] A/RES/ES-11/1.

El apoyo fue abrumador con 141 votos a favor. Es cierto que países muy importantes como India y China se abstuvieron, pero los votos en contra no pasaron de 5 en una comunidad de 193 Estados. Más complicada se presentaba la suspensión de Rusia como miembro del Consejo de Derechos Humanos. Existía la base legal para hacerlo, puesto que la Resolución de la Asamblea General que creó el Consejo de Derechos Humanos, previó tal posibilidad[7], pero exigiendo 2/3 de los votos. Complicado en la medida que muchos Estados, independientemente de la cuestión concreta en discusión, pueden ver en ello un peligroso precedente con respecto a ese y a otros órganos de las Naciones Unidas. Afortunadamente, existía un precedente, la expulsión de Libia en 2011. El 7 de abril la Asamblea General aprobó una resolución suspendiendo la participación de Rusia en el Consejo[8] al alcanzarse la mayoría de dos tercios de los miembros presentes con 93 votos a favor. No obstante, el número de abstenciones (58) y el de votos en contra (24) muestran la dificultad de la cuestión. China, por ejemplo, que se había abstenido en la votación exigiendo a Rusia la salida de Ucrania, votó en contra en este caso.

El nivel de abstenciones debe ser motivo de reflexión. En gran medida, refleja una percepción de la guerra en Ucrania como algo ajeno, un problema lejano y europeo. Rusia, sin duda, trabajará este campo para ampliarlo y tratar de convencer a cuantos pueda de que las dificultades que encuentren en su camino son responsabilidad de las sanciones occidentales. Evidentemente, Europa y los otros países occidentales deben contrarrestar esta narrativa y poner de relieve que en la agresión rusa no todo les es ajeno, particularmente lo que ella implica de ruptura de un orden internacional que también les protege. En este terreno, el capital de poder blando detentado por la Unión será sin duda de un valor incalculable para recabar los apoyos necesarios que apoyen el aislamiento del Kremlin.

3.2. *La ayuda a Ucrania y el impacto de las sanciones*

Desde el inicio de la agresión rusa, la UE ha puesto en pie una ayuda que cubre asistencia militar, humanitaria, económica, financiera y social. Solo la asistencia militar del Fondo para la Paz ha alcanzado los 2500 M de euros. De ellos, una buena parte cubre armamento letal, traspasando por primera vez los límites de la protección pasiva. El 5 de mayo Suecia y Polonia organizaron una conferencia internacional de donantes de la que surgió un Fondo de Solidaridad para la reconstrucción de Ucra-

---

[7] Resolución A/RES/60/251 (OP8) de 2006.

[8] Resolución ES-11/3.

nia, incluyendo también liquidez a corto plazo para las necesidades humanitarias. Además, se adoptaron decisiones para la utilización de hasta 9500 M de euros del Fondo de Ayuda a la Recuperación (REACT-EU) ligado a la pospandemia.

Particularmente notable, considerando las dificultades que en el pasado ha creado la inmigración y llegada de refugiados, es la rápida adopción y puesta en práctica de una directiva de protección temporal que aborda la totalidad de la problemática con la que se encuentran los refugiados ucranianos. Con objeto de hacer frente a los costes resultantes, se han habilitado fondos y se ha permitido la utilización del fondo de cohesión.

No entraremos en el detalle de las sanciones puestas en práctica, pero sí conviene señalar algunos ejemplos particularmente importantes: en el sector financiero, sobresale la expulsión de determinados bancos rusos del sistema SWIFFT y la congelación de las reservas del Banco Central de Rusia depositadas en Occidente, estimadas en unos 400 000 millones de dólares. En el terreno comercial, la suspensión de la Cláusula de la Nación más Favorecida y el embargo a una impresionante lista de productos son elementos destacados. La UE, en esta ocasión, ha estado a la altura de sus advertencias y de la magnitud del desafío geopolítico ante el que se encuentra, mostrando su poder coercitivo. En una actuación progresiva, se han adoptado 6 paquetes de sanciones contra Rusia, cuyo objetivo es impedir o al menos dificultar la continuación de la guerra. Más adelante tendrán que abordarse otros aspectos como las reparaciones por el daño causado y otras responsabilidades.

Sin lugar a duda, es en el terreno de la energía donde ha radicado la mayor dificultad para enfrentar la agresión rusa. Las importaciones anuales de energía desde Rusia se han duplicado desde los años setenta y la interdependencia, que debía favorecer la paz, se ha transformado en una dependencia facilitadora de la agresión. Una falta de previsión y de visión política del conjunto de la Unión, en la que la canciller Merkel no jugó su mejor papel. Desde la crisis en Georgia en 2008, y definitivamente tras la anexión de Crimea y la ocupación de parte del Donbás en 2014, era evidente que el régimen del Kremlin utilizaba la energía como arma de chantaje político y geoestratégico. Sin embargo, tuvo que comenzar la guerra actual para que Alemania renunciase a poner en marcha el Nord Stream II, que cumplía con los requisitos de una tormenta perfecta: aumentaba la dependencia del gas ruso y cortocircuitaba la poca influencia que Ucrania mantenía como país de tránsito después del Nord Stream I.

El resultado ha sido que la UE importaba de Rusia en 2020, el 75 % del petróleo, el 43 % del gas y en torno al 50 % del carbón que consumía. Todo ello, con grandes diferencias en el nivel de dependencia; así, mien-

tras España tan apenas importa un 8% de gas ruso, Alemania se sitúa en torno al 60%, Hungría en el 90% e Italia está por encima del 40%. Ello explica la dificultad para la UE de llegar a una política coherente y aceptable en este campo. Ha sido necesario esperar al sexto paquete de sanciones para que se tomase una decisión de calado en el campo de la energía. El embargo progresivo a partir de diciembre a la importación de petróleo ruso será un paso contundente. Entre tanto, desgraciadamente, el efecto de las sanciones está, en parte, compensado por los ingresos fiscales que le producen al Kremlin las exportaciones de energía y puede seguir jugando a provocar la desunión en el seno de la Unión con los cortes de suministro de gas y el diferente tratamiento a los distintos Estados miembros.

La persistente subida de los precios de la energía está generando una fuerte inflación en los países industrializados que debe ser enfrentada con medidas que, a su vez, pueden generar una recesión. Inflación, una previsible necesidad de controlar el gasto energético y una posible recesión pronostican un invierno difícil para los ciudadanos europeos. Comienza a hablarse de una economía de guerra e, independientemente de un punto de exageración, la expresión tiene la virtud de poner la percepción de la situación en el lugar correcto. No estamos simplemente defendiendo a un tercer país, Ucrania, ni la vigencia abstracta del derecho internacional, estamos defendiéndonos de un ataque directo a nuestros intereses y a los valores que aseguran nuestra convivencia y nuestra libertad.

Más allá del impacto en la UE y en el mundo industrializado, los efectos de la guerra pueden tener un efecto devastador en los países en desarrollo, particularmente en aquellos que dependen del grano ucraniano y ruso para asegurar su alimentación. Este problema ha sido solventado, al menos parcialmente, con el acuerdo entre Rusia y Ucrania, en el que Turquía y Naciones Unidas han jugado el papel de mediador, y que debe permitir la exportación de cereales por el mar Negro. No obstante, otros peligros se ciernen sobre la situación económica internacional, y de los países en desarrollo en particular, si el mundo desarrollado entra en un periodo de recesión.

En general, la eficacia de las sanciones no goza de gran popularidad, por la asimetría temporal entre unos acontecimientos que se desarrollan en tiempo real ante nosotros y unas medidas que por su propia naturaleza pacífica requieren de amplios plazos de tiempo para tener efecto. Sin embargo, de Sudáfrica a Irán, los ejemplos de la eficacia de las sanciones son claros, siempre que se apliquen con coherencia y por una masa crítica suficiente de la comunidad internacional.

Por lo que se refiere al efecto de las sanciones en Rusia, una actitud, sin duda, excesivamente voluntarista pudo hacer pensar a algunos

que tras las sanciones la economía rusa entraría rápidamente en un estado de crisis. Ello sin tener en cuenta que las sanciones, como señalábamos, por severas que sean, requieren tiempo para hacerse efectivas. Pero, sobre todo, sin tener en cuenta el alto grado de resiliencia de la economía rusa, tanto gracias a su posición en el mercado mundial de la energía, como también por la competencia tecnocrática de su Banco Central y de su Ministerio de Finanzas. Sin duda, Putin contó siempre con la dependencia europea de su energía, largamente cultivada, y con la expectativa de unos precios que podrían compensar el impacto de las sanciones. La industria de hidrocarburos tiene un efecto limitado de arrastre en el conjunto de la economía, pero cuenta con dos características de impacto positivo para la situación de Rusia: por un lado, se caracteriza por un alto grado de liquidez, de modo que el flujo de los pagos es inmediatamente utilizable. Por otro, los ingresos fiscales provenientes de la exportación son rápidamente adscribibles a las partidas necesitadas de financiación. Sin embargo, no hay que confundir esa capacidad de resistencia de Rusia con una sólida situación económica.

El PNB de Rusia ha disminuido un 5% comparado con el mismo periodo del año anterior, aunque únicamente un 2% en el sector energético, pero la tasa de descenso aumenta con cada mes de guerra. La inflación, después de un primer pico en las semanas inmediatamente posteriores al inicio de las sanciones, parece momentáneamente estabilizada en torno a un 15%. Pero los salarios han venido bajando desde el mes de marzo, por lo que conforme se prolonga la guerra la pérdida de poder adquisitivo será progresivamente más acuciante para la población. Putin prometió que la «operación militar especial» no se traduciría en un deterioro de las condiciones de vida, pero se irá evidenciando que ese no es el caso.

La situación en el sector primario de materias primas, por el momento, no plantea problemas. La subida de precios como consecuencia de las sanciones ha compensado los descuentos en el precio del crudo que el país tiene que aplicar a sus nuevos compradores (China e India, entre otros). Además, Europa no ha entrado en profundidad en este terreno hasta el sexto paquete de medidas que, de todos modos, en lo que se refiere al petróleo, no será aplicable hasta principios del próximo año. Eso permite a Putin jugar con el suministro de gas, mucho menos importante que el petróleo en términos de ingresos fiscales, como arma para socavar y crear disensión en las economías europeas. No obstante, cuando entre en vigor el embargo al petróleo, Rusia perderá muy pronto unos 3400 millones de dólares, es decir, algo más del 40% de los ingresos mensuales por exportaciones a la UE. No obstante, es probable que el balance entre los costes de extracción y

distribución, por un lado, y el precio percibido por la venta, por otro, siga siendo positivo. Pero ese margen puede hacerse excesivamente estrecho para financiar el gasto de las subvenciones con las que el Gobierno ruso intenta paliar el deterioro de la situación socioeconómica y, al mismo tiempo, sufragar los gastos de una guerra progresivamente más onerosa.

Muy diferente es la situación en el sector industrial manufacturero cuya producción ha caído en torno del 5% en los últimos meses. Algunos sectores como el del automóvil no solo han tenido que disminuir drásticamente la producción, sino que han tenido que eliminar de su producción elementos como los *airbags* o los frenos ABS. En general, hay una disminución progresiva de todos aquellos bienes que requieren componentes importados o que provenían de empresas extranjeras que han abandonado el país. En torno a unas 1000 compañías lo han hecho, bien por estar afectadas por las sanciones o porque, simplemente, no han querido exponer su marca a reacciones negativas del mercado en los países occidentales. Componentes, transporte, pagos… todo se ha hecho más complicado o imposible. Esta situación puede ser particularmente crítica en las numerosas ciudades que la política industrial soviética desarrolló en torno a una sola industria (*monogorod*) en las que el impacto industrial y social puede ser especialmente duro. Sin duda, aparecerán vías alternativas de comercialización en las que Rusia está trabajando, pero el contrabando nunca puede estar a la altura de las necesidades de una economía de la dimensión de la rusa. De igual modo, las políticas de sustitución de importaciones ya han mostrado históricamente sus límites. No obstante, el mundo occidental deberá refinar más el ajuste de los mecanismos de control y de presión sobre las posibles vías alternativas.

Por su parte, el coste de la guerra va a crecer progresivamente. El presupuesto de Defensa aumentó este año un 40%, pero hasta ahora el coste se ha ceñido fundamentalmente a los gastos operativos y la utilización del *stock* existente de armamento. Ahora Rusia necesita reponer la ingente cantidad de material destruido y de munición utilizada, tarea que también dificultará el corte de suministros de componentes occidentales. Sabemos que Rusia ha ido a buscar material a Irán e, incluso, a Corea del Norte. Puede encontrar algunas soluciones sustitutivas, pero no serán un regalo, además de las limitaciones cuantitativas y cualitativas del arsenal de estos países.

A medio y largo plazo, los ingresos por petróleo no devolverán los puestos de trabajo perdidos, ni la falta de inversión o de progreso tecnológico, por no mencionar el ingente número de soldados caídos en una guerra injusta e innecesaria.

4. **La UE en el nuevo escenario**

En la segunda mitad del pasado siglo, particularmente tras el final de la Guerra Fría, la evolución del sistema internacional hacia una profundización de la interdependencia condujo a una primacía de los atributos del poder civil. Son las circunstancias en las que Manners[9] introdujo el concepto de poder normativo que tenía la virtualidad de responder, tanto a la intencionalidad de las relaciones exteriores de la Unión como a la coyuntura internacional de la época. El poder normativo se constituyó así en el pilar del *soft power* europeo.

Sin embargo, las primeras décadas de este siglo se han caracterizado por una evolución de la unipolaridad hacia lo que Richard Haas ha denominado la no polaridad[10]; es decir, la aparición en el escenario internacional de una multitud de actores estatales y no estatales, con el resultado de una realidad más compleja. En definitiva, un panorama internacional turbulento e incierto. Algunos actores han optado por actitudes más asertivas, cuando no agresivas, a las que no es posible hacer frente sin la utilización de los atributos del poder coercitivo. Como ha manifestado repetidamente el Alto Representante, hay que comenzar a utilizar el lenguaje del poder.

En este contexto, las consecuencias de la agresión de Rusia a Ucrania y su impacto mundial imponen actualizar la reflexión sobre los términos de la política exterior y de defensa de la Unión, así como sobre la urgencia de modificar el procedimiento de la toma de decisiones, aunque ello suponga la modificación de los tratados. En el contexto internacional que hemos descrito, la necesidad de tomar decisiones en tiempo real resulta literalmente de vital importancia.

No obstante, el *soft power* debe seguir siendo el elemento más vigoroso de la potencia europea. Es además el más eficaz para construir las alianzas indispensables para la continuidad de un sistema mundial liberal que es el líquido amniótico en el que prosperan la libertad y el progreso de la UE. La consolidación de una autonomía estratégica significa, precisamente, la posibilidad de utilizar el poder normativo o el coercitivo de acuerdo con las circunstancias de cada situación.

En la realidad geopolítica actual, el factor del *soft power* resulta vital para sostener la vigencia del sistema multilateral, eso sí abriendo un

---

[9] MANNERS I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Copenhagen Peace Research Institute, Working Paper 38/2000.

[10] HAAS Richard N., *The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance*. Foreign Affairs, Mayo/Junio 2008.

tiempo de reforma donde ello sea necesario. De igual modo, es el elemento clave para recuperar la iniciativa en nuestras relaciones con África, Oriente Medio y América Latina, cuya importancia para los intereses y la seguridad de Europa no ha disminuido; al contrario, ha aumentado, a pesar de la centralidad de la confrontación con Rusia y el peso creciente de Asia.

No obstante, centraremos nuestra atención en examinar los aspectos que más directamente influyen en la consolidación de la autonomía estratégica de la UE en el campo de las relaciones exteriores y la seguridad.

4.1. *La dimensión trasatlántica*

La respuesta en torno a la guerra en Ucrania ha cerrado la crisis abierta por la Administración Trump en la relación trasatlántica, que afectó tanto a la coherencia interna en el seno de la OTAN como, de manera especial, a la relación de los EE. UU. con la UE. También ha permitido cerrar el efecto negativo creado por la descoordinada y caótica salida de Afganistán con la que se inició la relación con la Administración Biden. La solidez de la concertación entre la Unión y la Alianza Atlántica, así como con los EE. UU., ha puesto de relieve la capacidad para hacer frente a una situación extrema.

Un análisis superficial de la nueva realidad podría concluir que la recuperación del protagonismo de la OTAN y la renovación de los lazos con los EE. UU. ponen en cuestión la urgencia o aún la necesidad de la autonomía estratégica. Sin embargo, un examen más reposado muestra que la necesidad de una autonomía estratégica sigue siendo esencial para la defensa de los intereses de la Unión Europea y de su papel en el escenario internacional. La Unión Europea puede verse pronto confrontada con elecciones difíciles en sus prioridades, tanto en el campo de la política exterior como en el de la seguridad. Es altamente probable que los EE. UU., una vez establecido un nuevo *modus vivendi*[11] con Rusia, vuelvan a centrarse en su *Giro a Asia*. Una eventualidad que, entre otras, tendría dos consecuencias concretas para la UE. De una parte, los países europeos deberán asumir una mayor responsabilidad en su propia defensa tanto en el marco de la OTAN como en el de la UE. De otra, cabe esperar un aumento de la presión americana para que la UE le acompañe

[11] Independientemente del resultado de la crisis abierta por Rusia con su ataque a Ucrania y al sistema paneuropeo, es necesario comenzar un proceso de reflexión sobre cuál será el estado de la arquitectura de cooperación y seguridad en Europa cuando termine el conflicto y sobre qué bases deberá reconstruirse.

de forma más decidida en su política de contención de la expansión de la potencia china en el área de Asia-Pacífico.

La primera cuestión plantea, precisamente, la necesidad de avanzar mucho más decididamente en la capacidad de defensa europea. La Brújula Estratégica, a la vez documento de estrategia y plan de acción, es una importante y muy necesaria contribución al desarrollo de una cultura estratégica común en la UE. No obstante, la fuerza militar contemplada sigue estando dimensionada esencialmente para operaciones de mantenimiento de la paz o de gestión de crisis que requieran la imposición de la paz, pero queda lejos de las estructuras necesarias para una confrontación de gran escala. Incluso si damos por hecho que la defensa territorial de Europa seguirá siendo responsabilidad de la OTAN, no dejan de plantearse interrogantes que requerirán una pronta respuesta. En el futuro escenario extraeuropeo, la UE se enfrentará, muy probablemente, con situaciones como las ocurridas en Siria y Libia, ante las que se ha encontrado virtualmente desarmada. Puede optarse por una solución que atribuya a la OTAN la intervención en ese tipo de escenarios, pero si los EE. UU., como ocurrió en Siria, no están dispuestos a intervenir, tendría que ser una OTAN dirigida por Europa la que se hiciese cargo. Algo parecido puede argüirse respecto al territorio europeo. Mirando a la historia reciente se comprueba que en situaciones como la ocurrida con la desintegración de Yugoslavia, Europa, con el concurso de Naciones Unidas, no tuvo la fuerza suficiente para una intervención, particularmente en Bosnia-Herzegovina, hasta que EE, UU. no decidió involucrarse.

Independientemente de que el poder normativo y el escenario multilateral sigan constituyendo el núcleo de las relaciones exteriores de la Unión Europea, no puede haber soberanía plena o una autonomía estratégica, en definitiva, una política exterior independiente, sin la creación de un sistema de defensa capaz de movilizar una fuerza armada de la dimensión necesaria para enfrentar un conflicto a gran escala. El camino de la defensa europea está plagado de buenas intenciones sin cumplir. Recordemos los 100 000 efectivos históricos del Plan Pleven, los 60 000 más actuales de la Fuerza de Reacción Rápida o los 1500 de los Grupos de Combate. Es de esperar que la fuerza de 5000 efectivos de la Brújula Estratégica se materialice, pero es inevitable ir más lejos. Debe ponerse fin a la paradoja de que la suma de los presupuestos militares de los países europeos se sitúe en un segundo lugar mundial, muy por delante de China o Rusia, pero, sin embargo, no puedan asegurar su defensa o la proyección de su política exterior.

En todo caso, cualquiera que sea la capacidad creada deberá estar íntimamente conectada con la OTAN, posiblemente a través del que se ha venido denominando pilar europeo de la organización, concepto que re-

quiere elaboración. El alcance para la política exterior y de defensa es muy distinto si se trata de establecer los mecanismos de coordinación e interoperabilidad de una defensa europea consolidada con la OTAN o, por el contrario, de una parte de la fuerza OTAN compuesta por ejércitos europeos y operable autónomamente. Esta última opción no disminuiría significativamente la dependencia política de la OTAN y, en definitiva, de los EE. UU. e, incluso, de otros miembros de la Organización no Estados miembros de la UE.

En otro orden de cosas, una defensa europea no puede evitar confrontar el hecho de que la amenaza rusa tiene un componente nuclear y de que la proliferación nuclear es, desafortunadamente, un proceso en marcha. No puede haber plena soberanía, para una potencia de dimensión global como la UE, sin poder estratégico nuclear. Cuestión difícil porque una parte significativa de la opinión pública europea mantiene serias objeciones al armamento nuclear.

No obstante, hasta el momento, la única defensa contra la amenaza o el chantaje nuclear reside en la capacidad de disuasión. La evidencia de que la utilización del arma nuclear solo podría llevar a la *destrucción mutua asegurada* ha jugado un papel primordial para evitar la utilización del arma nuclear. Por ello es necesario que, en el seno de la UE, se inicie el complicado debate sobre cómo alcanzar un nivel creíble de disuasión nuclear. Entre los requisitos necesarios para esa credibilidad hay dos aspectos indispensables: el mantenimiento de un nivel de disuasión nuclear tecnológicamente suficiente y determinar en qué medida y en qué condiciones la capacidad nuclear francesa tiene una dimensión europea.

La segunda consecuencia, a la que hacíamos referencia, plantearía a la UE la tarea de definir nuevas líneas políticas en su relación, a la vez con los EE. UU., con China y, en general, con la región Asia-Pacífico. Por un lado, está en juego la necesidad de corresponder a la solidaridad americana en Europa y evitar abrir una brecha trasatlántica, de consecuencias muy peligrosas, al menos mientras Rusia continúe comportándose como un rival dispuesto a utilizar cualquier medio de acción. Por otro, encontramos la dificultad de mantener una posición propia en la relación con China que, sin obviar la firmeza, permita aumentar el campo de la cooperación, establecer el terreno de juego para llevar la competencia económica a un terreno equitativo y buscar soluciones a la rivalidad sistémica.

En esta línea, será importante dar un nuevo impulso a las relaciones en el sudeste asiático y buscar un terreno de participación en el marco de la Alianza Cuadrilateral (QUAD)[12] en la región del indo-pacífico que

[12] Compuesta por Estados Unidos, India, Australia y Japón.

tiene potencial para introducir iniciativas a la par de freno a la asertividad de China en la región y de campo para nuevas dinámicas de cooperación.

4.2. *La relación con China*

Gestionar el impacto de la guerra en Ucrania en las relaciones con China resultará una tarea complicada, como puso de relieve la Cumbre del 1 de abril de este año, caracterizada por un intercambio de monólogos. Las peticiones europeas de un distanciamiento de las posiciones rusas y de evitar ayudar a Moscú a eludir las sanciones eran correspondidas con una manifestación china de trabajar por la paz en sus propios términos y una actitud evasiva acorde con sus manifestaciones contrarias a las sanciones.

Las relaciones de la UE y China han sido tradicionalmente complejas. Intensas en el terreno económico en el que la inversión y el comercio han venido creciendo de forma excepcional. En 2021 China era el tercer receptor de exportaciones de bienes de la UE (10,2%) por detrás de EE. UU. y el Reino Unido (RU) y el primer exportador de bienes a la UE (22,4%). No obstante, esta relación ha estado marcada por una asimetría permanente, en parte debido a que China se ha prevalido de su calificación como país en desarrollo (*sic*), con el resultado de un desequilibrio creciente. En 2011 el déficit comercial se situaba ya en los 129 000 M de € y ha seguido creciendo hasta alcanzar en 2021 los 249 000 M de €. Las diferencias comerciales y la distorsión de la competencia no se han limitado a la relación bilateral, sino que se ha producido también en terceros mercados. Los desequilibrios no han sido menores en lo que respecta a la inversión. Fueron necesarios siete años de negociación para alcanzar un acuerdo que todavía no ha fructificado. Todo ello evidencia la necesidad de encontrar nuevos términos de intercambio.

Por otra parte, el lanzamiento de *la Franja y la Ruta* ha puesto de manifiesto diferencias no solo en el campo económico, sino también respecto al orden internacional. Las inversiones chinas van frecuentemente acompañadas de una condicionalidad que implícitamente apunta a cambios sistémicos que pueden tener un efecto fragmentador del sistema multilateral. Esta situación se suma a las importantes diferencias en el campo de los derechos humanos, en la lucha contra el cambio climático y en cuestiones importantes del funcionamiento de los organismos internacionales. Las manifestaciones chinas de apoyo al sistema multilateral no siempre se reflejan en su praxis. En algunos casos, como en la OMC, su apoyo formal no se compadece con una actitud poco constructiva cuando se trata de abordar las reformas necesarias.

En el terreno de las relaciones políticas y de seguridad, la actividad en el mar del sur de China, una política progresivamente más beligerante respecto a Taiwán o la presencia naval, si bien testimonial, en el Mediterráneo de la mano de Rusia, son algunos de los síntomas de una política cuando menos preocupante. En su relación con la UE, declarada por Xi Jinping de la máxima importancia, no dejan de percibirse también movimientos que pueden suscitar ciertas dudas sobre su intencionalidad. Al hilo del desarrollo de *la Franja y la Ruta*, se han introducido iniciativas como la creación del foro 17 + 1[13], potencialmente disgregadoras para la UE que han llegado a afectar, aunque de forma puntual, a la coherencia de la política exterior europea y a las relaciones con los países balcánicos.

Todo ello ha obligado a la UE a reevaluar las oportunidades y los riesgos de la relación. El resultado ha dado un balance ambivalente que ha llevado, por un lado, a definir a China como socio de cooperación y, por otro, como competidor económico y rival sistémico.

La agresión rusa a Ucrania puede jugar sin duda un papel definitorio en el futuro de las relaciones con la UE. China está moviéndose por una senda estrecha. Del lado ruso, tras haber encontrado unos términos de entendimiento que han puesto fin, al menos temporalmente, a una rivalidad histórica, Pekín puede asegurar la satisfacción de importantes intereses. Sobre todo, Moscú es un proveedor estratégico de materias primas, especialmente de la energía que China necesita en grandes cantidades y que ahora puede conseguir a precios de descuento. Ambos países, por razones en parte diferentes, también comparten el deseo de distanciar a la UE de los EE. UU. Pero, probablemente más importante, Rusia resulta un socio útil como punta de lanza en su empresa de llevar el sistema internacional a un puerto que considera más justo con su peso específico en el escenario mundial y, sobre todo, más favorable a sus intereses. En este campo, la agresión rusa a Occidente en Ucrania juega a la vez como ensayo por si un día decidiese invadir Taiwán y, eventualmente, como impulsor de los cambios que China desearía ver en el equilibrio entre el mundo basado en principios liberales y el que lo hace en sistemas autoritarios. Ese es el marco de la cooperación «sin límites» acordada por Putin y Xi Jinping poco antes de la invasión.

Del otro lado de la línea se encuentran intereses contradictorios con los primeros y no menos importantes. De una parte, un sistema internacional que, a pesar de sus aspectos insatisfactorios, ha sido el marco que

[13] Doce Estados miembros de la UE y cinco países de los Balcanes: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Macedonia del Norte, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia y Lituania. Esta última distanciada después de la crisis en torno a sus relaciones con Taiwán.

le ha facilitado su excepcional crecimiento económico y el progreso de las últimas décadas. La complejidad y la magnitud de la economía china está muy lejos de la limitada economía rusa. Su crecimiento y desarrollo requiere de los intercambios con el mundo de los países industrializados. A pesar de que la dimensión del mercado chino, dada su población, pudiera hacer pensar en la posibilidad de una economía autárquica, es evidente que China ya conoce tal alternativa y no como una experiencia positiva. En muchos sentidos, Pekín es consciente de que un aislamiento podría retenerla en el limbo en el que han caído muchos países de desarrollo medio. Un emparejamiento completo con la Rusia de Putin pondría en riesgo la relación con el mundo occidental en la que se encuentra su futuro y la continuidad de su progreso económico, tecnológico y de bienestar.

El reto para la UE es evitar una confrontación que resultaría estéril y perjudicial para ambas partes, así como para la comunidad internacional en su conjunto. Por ello debería encontrar un camino que no exija un giro copernicano en la estrategia china, al tiempo que la induzca a priorizar su relación con Occidente. Para ello será necesaria una mezcla, difícil de conseguir, de firmeza y concesiones. Por ejemplo, algunas de las reclamaciones chinas en lo que respecta al sistema multilateral tienen cierto fundamento y deberían ser atendidas.

Podrá argumentarse que iniciativas como el reforzamiento de la OTAN o de la incipiente alianza del indo-pacífico pueden generar más tensión y aumentar las probabilidades de confrontación, pero el efecto de estas iniciativas no dependerá tanto de su componente de fuerza, como de su propósito de fortalecer la defensa de unos principios y valores y del vigor que se ponga en promoverlos.

5. **Conclusión**

En la última década el mundo se ha hecho progresivamente más anárquico, no solo con respecto a la disciplina de grupo que imperaba en la Guerra Fría, sino también con la unipolaridad (imperfecta) subsiguiente, que aseguró la expansión de un orden internacional basado en reglas que facilitó la eclosión de la globalización. Un fenómeno ampliamente positivo que ha permitido la disminución drástica de la pobreza y el hambre en el mundo, pero que, al propio tiempo, ha generado desequilibrios que, al menos en parte, el sistema internacional no ha sido capaz de corregir. Esta evolución nos ha llevado a una sociedad internacional más fragmentada, donde tiende a prevalecer la defensa de los intereses nacionales sobre la cooperación necesaria para hacer frente a los más profundos desafíos de nuestro tiempo.

La experiencia histórica muestra que, como regla general, no prevalecen los valores del vencido, sino los del vencedor, si sabe aprovechar su victoria para mostrarse magnánimo. Puede argüirse que la victoria pacífica del mundo occidental en la Guerra Fría no ha servido para que países como Rusia hayan adoptado un sistema democrático de libertades. Puede ser que la magnanimidad no fuese suficiente, lo que personalmente no comparto, o que el empuje del sentimiento revisionista haya sido más eficaz que la dinámica de la libertad. Pero el fracaso en Rusia no varía la validez de una premisa que para cumplirse necesita de un complejo componente de circunstancias. Un movimiento revisionista, de triunfar, no solo pondría en peligro las libertades alcanzadas y la paz mundial, sino que también impediría la concertación necesaria para hacer frente a retos existenciales como el cambio climático, la lucha contra las pandemias o la gestión ordenada de los movimientos de población.

Parafraseando a Unamuno, es necesario convencer no simplemente vencer. Es precisamente esta la que puede ser la aportación esencial de la UE al movimiento de defensa frente a la creciente asertividad, cuando no simplemente agresividad, de determinados poderes autocráticos. Frente al juego de suma cero y el reduccionismo a la simple política de poder, la Unión Europea sigue encarnando el paradigma de la cooperación y la libertad como motores de la paz y el progreso. Por ello, no debemos abandonar la esencia de nuestro poder normativo, pero no podremos hacerlo prevalecer si no estamos dispuestos a defenderlo con una capacidad de disuasión suficiente, para desalentar el recurso a la agresión de los adversarios.

4
La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias en el vecindario este

Tamara Gagua

Profesora de Relaciones Internacionales
y personal diplomático en la Embajada Georgiana de México

Queridos amigos, estimados señores, estimadas señoras. Un gran honor para mí poder saludarles desde la Embajada de Georgia en Ciudad de México y agradecer sus atenciones por haberme invitado a esas jornadas muy interesantes. Sobre todo, le agradezco a mi querido profesor, Patxi Aldecoa, y les pido perdón a todos por no poder asistir, porque yo termino mi misión en México y vuelvo para Georgia justo en esas fechas aproximadas de las jornadas.

Desde el primer punto de vista, yo quiero compartir con ustedes que la guerra en Ucrania no empezó el día 24 de febrero. El día 24 de febrero del año en curso comienza la invasión de Ucrania, la operación militar entre comillas anunciada por Rusia en Donbass. Se registran explosiones en el este de Ucrania y la capital, Kiev, como bien saben ustedes; al mismo tiempo, el Kremlin censura a medios de comunicación rusos y dispersa las manifestaciones que se oponen a la invasión de Ucrania.

Como bien saben, empieza la nueva oleada de represalias en el «imperio del mal», de parte del Kremlin. Desde el mismo día y hasta el momento, la población de Ucrania se enfrenta a una catastrófica crisis de derechos humanos. Están muriendo cientos de personas, incluso niños y niñas, y muchos miles de vidas están en peligro. La invasión de Ucrania ya ha dado lugar a ataques contra zonas residenciales, escuelas, hospitales y otras infraestructuras civiles, como saben ya. Además, se están produciendo desplazamientos masivos y la destrucción de viviendas civiles.

En diferentes ciudades ucranianas ya se demostró la crueldad de los soldados rusos contra la población pacífica, contra los ucranianos en las ciudades casi fantasmas, de las que, hasta esta guerra en mitad del continente europeo, ustedes igual no habían oído. Son ciudades como Bucha, Járkov o Mariúpol, donde se han producido claros crímenes de guerra que se están investigando y cuyos resultados esperamos que sean correspondientes.

También, como bien saben ustedes, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, ha condenado el intolerable número de víctimas civiles del conflicto ucraniano, con casi 5000 bajas civiles confirmadas desde el inicio de esta cruel guerra. Y bueno… pues como bien sabemos, todos nosotros, estos procesos, desgraciadamente, no se terminan.

En realidad, los sucesos que estamos viviendo, esos sucesos trágicos en el territorio ucraniano no empezaron en febrero del año 2022, sino más bien en noviembre de 2013, el día 21, concretamente. Un día después de que el Gobierno de Ucrania y el presidente de aquel entonces, el presidente de política prorrusa, hubiera suspendido *in* extremis la firma del Acuerdo de Asociación a la Unión Europea y el Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea.

Asimismo, no cabe olvidar la invasión de Crimea en 2014 y, sobre todo, yo me permito subrayar, la respuesta pasiva desde Occidente a la guerra de Rusia contra Georgia en 2008, la cual provocó, inició, los sucesos que estamos viviendo ahora mismo. No olvidemos, por favor, que más de 20 % del territorio de este país caucásico, de mi país natal, está ocupado por las tropas rusas y que tanto la limpieza étnica en Abjasia y en la región de Tsjinvali como las continuas violaciones de los derechos humanos siguen presentes en esos territorios históricos de Georgia. Vuelvo a repetir: todavía ocupados por el Ejército ruso.

Vamos a repasar brevemente la situación a día 7 de julio, como bien sabemos, tanto ustedes como los medios de comunicación y, sobre todo, las misiones diplomáticas. Y aquí mismo quiero subrayar que yo tengo muy estrecha amistad con la embajadora de Ucrania en Estados Unidos Mexicanos, la que fuera cónsul general de Ucrania en Barcelona hasta hace poco, hasta hace un año, su excelencia, Oksana Dramaretska. En nuestras conversaciones siempre subrayamos que las declaraciones que se hacen tanto desde el Kremlin como desde Ucrania, lógicamente, no coinciden. Por ejemplo, Putin ha proclamado la victoria en la región de Lugansk, después de que las tropas rusas se hicieran con el control de Lisichansk, el último reducto ucraniano en el territorio.

El siguiente gran objetivo de las tropas rusas ha pasado ser la ciudad de Slaviansk, en la región de Donetsk. Entre todos esos sucesos, hay verdades y hay propaganda rusa, lógicamente. Pero los medios de comunicación, tanto ucranianos como rusos, lógicamente declaran cifras diferentes. Por ejemplo, el asesor de la presidencia ucraniana, Michael Olajide, ha declarado que los soldados rusos que han fallecido o han resultado heridos en combate desde el inicio de guerra superan los 115 000. Según ha explicado el asesor del presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, el Ejército de Rusia ha perdido más de 36 000 unidades de tropas, a la par

que ha cifrado en 12 000 los milicianos que murieron en los combates desde febrero del año en curso.

De su parte, el presidente ruso, Vladimir Putin, ha declarado en diferentes ocasiones, y voy a citar con su permiso, que el Occidente liderado por Estados Unidos ha sido extremadamente agresivo con Rusia durante décadas y que, aun así, si bien las sanciones les causan dificultades a las empresas rusas y al Gobierno de Rusia, no están siendo en la escala prevista, asegurando que han fracasado en su nuevo intento de contener y castigar a Rusia. ¿Qué les parece? La declaración, muy propia del presidente ruso, que ni siquiera se siente por lo menos amenazado por lo que está pasando en el continente europeo; sucesos tan crueles que nuestro continente no ha conocido desde la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, el presidente ucraniano no se da por vencido y envía un mensaje de coraje a su nación. Esos mensajes son diarios. Nosotros, los diplomáticos georgianos y el pueblo georgiano también, apoyamos a Ucrania, a un pueblo hermano, y seguimos con atención las declaraciones de ambas partes. En esta ocasión, quiero citar al presidente Volodímir Zelenski que anima a la nación y declara que estamos luchando por nuestro sur, por nuestro Donbass, por la región de Járkov, por todas las ciudades. Nuestro enemigo no debe pensar que su tiempo aquí durará mucho, y en sus declaraciones afirma y se muestra seguro de poder recuperar todo el territorio invadido por el Ejército ruso con la ayuda de las armas, el material militar y el apoyo de los países de Occidente, tanto Estados Unidos como la Unión Europea.

Aquí mismo quiero observar que, aunque recibe dinero y armamento de Occidente, Ucrania no es miembro de la OTAN, como sabemos; también subrayamos que no puede contar con el apoyo militar estadounidense ni de aliados de Estados Unidos de manera directa, y es lógico y es comprensivo. Su ejército, aunque ha recibido, y sigue recibiendo, cientos de millones de dólares en ayuda de Occidente en los últimos años, aún no está preparado para enfrentar definitivamente a la invasión rusa. Por lo tanto, para mí, personalmente, es impresionante la resistencia que demuestran los ucranianos. Es impresionante la fuerza y el coraje que tiene el pueblo ucraniano y ha demostrado al mundo entero. Además, todos sabemos que Ucrania está rodeada de aliados y amigos de Rusia.

Asimismo, sabemos perfectamente que tanto Crimea, invadida en 2014, como Bielorrusia y Transnistria, en Moldavia, al oeste de Ucrania, son puntos muy explosivos para el régimen y para los dirigentes y militares de Ucrania.

Bueno, ¿qué puedo decir? Como ustedes se darán cuenta, me veo bastante nerviosa porque yo hubiera preferido estar con ustedes antes

de grabar ese video, pero también tengo que hacer varias declaraciones, aunque a alguien le parezca poco diplomático o políticamente incorrecto. Me refiero al nuevo Orden Mundial, que ya está evidente, y ya lo estamos viviendo. La invasión rusa de Ucrania también ha dejado su huella en la geopolítica mundial. Algunos expertos pronostican una renovada división de bloques geopolíticos y económicos del este a oeste del continente europeo, con Rusia y China de un lado y la Unión Europea y Estados Unidos del otro.

Fuera de Ucrania, en Madrid, los aliados de la OTAN acaban de firmar el protocolo de adhesión de Suecia y Finlandia a la Alianza. Y ya solo falta que sea ratificado por cada Estado miembro en sus respectivos Parlamentos para empezar esa nueva realidad que vamos a vivir.

Mientras tanto, el mundo actual se enfrenta a la masiva ola de refugiados. De hecho, este problema es permanente desde hace años. Tenemos y vamos a vivir una evidente crisis alimentaria; tenemos una amenaza a la seguridad energética, aumento de procesos de inflación y crisis económica. Pero, asimismo, tenemos la nueva etapa de renovación de la OTAN, que nos crea una nueva realidad geopolítica. La guerra en Europa demuestra que las verdaderas batallas actualmente se libran contra los valores como la justicia, las libertades y la igualdad de oportunidades para los pueblos que quieren, sobre todo, unirse y unir su destino a la Unión Europea y a la OTAN.

Desde Ucrania, así como desde Georgia, pensamos que nuestros países, a pesar de que tienen oportunidades y, sobre todo, Ucrania y Moldavia, y desde aquí, les felicito de corazón por la adhesión, por la membresía a nuestra casa histórica, a la Unión Europea. Pero tenemos otra visión desde Georgia y esperamos que esos procesos nos demuestren que la Unión Europea también nos quiere en su casa. Esperamos que el nuevo Orden Mundial que estamos presenciado y que se presentará brevemente ante nosotros, ante los pueblos tanto del continente europeo como en todo el mundo, ayude a restaurar los principios, los principales valores y logros de la humanidad a lo largo de la historia.

Gracias por su atención. Agradezco de nuevo a mi querido profesor Patxi Aldecoa, a la Universidad del País Vasco y a la Universidad Complutense el haber tenido en cuenta mis opiniones y mi participación en estas jornadas.

5
La agresión rusa a Ucrania como amenaza al orden liberal: la respuesta firme de una Europa unida

Mariola Urrea Corres

Profesora titular de Derecho Internacional y de la Unión Europea en la Universidad de La Rioja y diplomada en Altos Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Sumario: 1. La agresión rusa a la soberanía territorial de Ucrania: una amenaza al orden liberal.—2. La Unión Europea y su relación con el lenguaje del poder: fortalecer la capacidad de disuasión como propósito.—3. El nacimiento de la Europa geopolítica: un impulso a la política de seguridad y defensa de la Unión y de los Estados miembro.—4. Una OTAN más global tras la agresión rusa: la adhesión de Estados neutrales y un nuevo concepto estratégico.—5. La Unión Europea y la confirmación del marco narrativo de la guerra: la preservación del modelo de democracia liberal como prioridad.—6. Garantizar la unidad de Europa más allá de la Unión: la idea de Comunidad Política Europea como fórmula para aislar a Rusia.—7. La inquietante evolución de un conflicto que amenaza la paz y la seguridad internacional: cuando todos los escenarios están abiertos.

> «Esta Europa unida nació como un proyecto de paz hacia adentro. Nunca más la guerra entre sus Estados miembros: ese era el objetivo. Hoy nos corresponde desarrollar aún más esa promesa de paz permitiendo a la Unión Europea garantizar su seguridad, independencia y estabilidad, también frente a los desafíos del exterior.
>
> Esta es, señoras y señores, la nueva tarea de paz de Europa».
>
> Discurso de Olaf Scholz,
> Universidad de Praga, 29 de agosto de 2022

1. La agresión rusa a la soberanía territorial de Ucrania: una amenaza al orden liberal

La agresión del 24 de febrero de 2002 fue abordada por Rusia bajo la convicción de que era el mejor momento para hacerlo con éxito aten-

diendo probablemente a un análisis erróneo en torno a su propia fortaleza y, más aún, a la debilidad de los europeos. La agresión rusa a la soberanía territorial y política de Ucrania es algo más que una guerra para hacerse con el control de parte del territorio de un país independiente y soberano violentando para ello los principios más elementales del derecho internacional. Parece claro que en el propósito último de Putin no está descartado romper las reglas sobre las que se asienta el orden internacional liberal, aunque sea difícil lograrlo a la vista de la resistencia que ha encontrado.

Y es que el orden internacional liberal no es una abstracción discursiva sin importancia práctica para los Estados y para sus ciudadanos. Es el resultado de una configuración del mundo basada en reglas mayormente aceptadas como válidas. Una amenaza a dicho *statu quo* no puede ser ignorada por la comunidad internacional, pero sobre todo no puede ser ignorada por esa parte del mundo que participa de los mismos principios y valores sobre los que se asienta el proyecto de integración europeo. El orden liberal acoge, de hecho, las condiciones necesarias sobre las que resulta viable una Unión Europea segura, independiente y estable. Nuestro bienestar económico y nuestra condición democrática solo se pueden desarrollar en un ecosistema jurídico sustentado en la renuncia al uso de la fuerza y en el respeto al Derecho. Ningún Estado puede aspirar a subvertir unilateralmente esta fórmula de convivencia sin encontrar una firme oposición. De ahí que nuestra participación en el conflicto como Estados parte de la Unión Europea no pueda ser descrita en términos de neutralidad, ni tampoco encuentre explicación exclusivamente en un mero ejercicio de solidaridad con el pueblo de Ucrania.

Todo ello nos ayuda a entender las razones por la que estamos implicados de manera directa en las hostilidades de un conflicto que no concierne exclusivamente a Rusia y a Ucrania. Así, la Unión Europea y sus Estados miembros prestan ayuda a Ucrania para que pueda preservar su soberanía territorial y política mediante una respuesta adecuada a la gravedad de la agresión, pero no solo. La finalidad de esta ayuda está íntimamente conectada con la defensa de nuestra propia seguridad. Aunque sean los ucranianos lo que estén combatiendo en el frente, la intensidad de nuestro respaldo al Estado agredido por Rusia en términos económicos y militares nos acerca cada vez más a la condición de beligerantes.

Desde esta perspectiva parece claro que quien atente en Europa contra ese orden liberal para alterar las relaciones de poder existentes hasta ahora, atenta también contra la propia existencia de la Unión Europea. Por ello, como europeos, hacer frente a esta guerra y orientar su resultado final en una dirección que favorezca nuestros intereses conecta de manera clara con la defensa de nuestra propia seguridad presente y fu-

tura. Así lo ha entendido la Unión y sus Estados miembros empeñados desde el pasado mes de febrero en preservar la unidad de respuesta al poner en marcha cada uno de los instrumentos jurídicos, políticos y económicos de los que la Unión ya disponía, pero no solo. La magnitud de la amenaza ha permitido también acelerar los compromisos de los Estados y de la Unión en materia de seguridad y defensa en unos términos que hace solo unos meses resultaban simplemente imposibles de imaginar. Este proceso de transformación en el que ha entrado la Unión Europea no solo resulta evidente en lo que afecta a las medidas adoptadas hasta la fecha. La previsión del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, encaminado a movilizar recursos para apoyar las capacidades y la resiliencia de las Fuerzas Armadas de Ucrania para defender la integridad territorial y la soberanía del país y proteger a la población civil de la agresión militar rusa, constituye un buen ejemplo de ello. También la narrativa que han adoptado quienes asumen responsabilidades en el marco de las instituciones europeas ha ido configurando un potencial espacio para la acción política en ámbitos hasta ahora excluidos del marco de competencias de la Unión Europea. Una narrativa, además, configurada en torno a un lenguaje que escapa también de las fórmulas tradicionales de entender el poder por parte de la Unión.

2. La Unión Europea y su relación con el lenguaje del poder: fortalecer la capacidad de disuasión como propósito

Efectivamente, hasta ahora la Unión ha ordenado su capacidad de influencia en el mundo en torno al *soft power*. Una fórmula que ha resultado de gran utilidad en un contexto de relaciones de poder asentadas sobre reglas aceptadas. Sin embargo, la hostilidad del contexto internacional vigente resta eficacia a esta fórmula. De hecho, la amenazante posición de Rusia, unida a la ambigüedad de otros actores internacionales sobre lo ocurrido en Ucrania, obliga a la Unión Europea a asumir como necesarios nuevos registros para tratar de garantizar su independencia. Lo propio cabe decir sobre la conveniencia de que la Unión aspire a contar con otros instrumentos de acción más allá de los estrictamente jurídicos o económicos, si realmente quiere mantener y reforzar su posición como actor global en un mundo más asertivo.

En este contexto se enmarcan las palabras del Alto Representante para la Unión Europea sobre la importancia de tener en cuenta los siguientes dos elementos: el primero, en torno a la conveniencia de que la Unión Europea aprendiera a manejar el lenguaje del poder; y, el segundo, sobre la necesidad de que la Unión mirara al mundo tal y como es, y no tal y como le gustaría que fuera. La crudeza de la advertencia ha

cobrado todo su significado tras la agresión rusa a Ucrania y la consecuente amenaza a la seguridad europea.

Ello motivó que el discurso que el citado Alto Representante ofreció en el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022 se vertebrara sobre la misma idea ya descrita. El responsable de la política de seguridad europea se apoyaba en la agresión a Ucrania para conminar a la Unión a «pensar estratégicamente sobre sí misma, su entorno y el mundo». Y lo hacía bajo la advertencia de que difícilmente resulta realista seguir confiando en que «apelar al Estado de derecho y desarrollar relaciones comerciales van a convertir al mundo en un lugar pacífico». Por eso, añadió, «hay que reflexionar sobre el instrumento de coacción, de represalia y de contraataque frente a adversarios temerarios (...) Tenemos que aumentar la capacidad de disuasión para evitar la guerra». El mensaje incorporaba, sin duda, un registro narrativo nuevo que contribuye a centrar el debate presente y futuro de Europa desde la madurez que exige entender el alcance de la gravedad de los acontecimientos a los que nos enfrentamos.

Pero ¿qué elementos son relevantes para manejar el lenguaje del poder? No hay una única respuesta válida para afrontar con acierto esta pregunta, pues cada sistema político tiene su propia terminología y, además, el contexto del momento puede obligar a priorizar o preferir unos conceptos en detrimento de otros. Qué duda cabe que en el caso de la Unión Europea el lenguaje que ha declinado con más acierto hasta ahora ha sido el determinado por aquellos que dan sentido al funcionamiento de toda comunidad de Derecho llamada a relacionarse con el resto del mundo bajo estos mismos parámetros. Esta manera de hacer ha estado muy condicionada, a su vez, por el hecho de que la Unión nunca ha ambicionado la idea de constituirse como una potencia hegemónica y, en consecuencia, no ha tenido la necesidad de configurar respuestas en torno a la fuerza para imponerse o para hacer frente a riesgos como el terrorismo internacional, la volatilidad económica o el cambio climático, entre otros. Sin embargo, la realidad que ha impuesto la agresión rusa a Ucrania ha modificado radicalmente el paradigma y los parámetros de acción. Ahora, preservar la idea de Europa exige atender a amenazas que ponen en riesgo el orden de seguridad, entendido como armazón que garantiza nuestra propia independencia y estabilidad.

Tomando como referencia lo expuesto, se puede considerar que el concepto a añadir al nuevo arsenal lingüístico apto para su uso por la Unión Europea en este nuevo contexto es precisamente el que conecta con esa idea de «fuerza necesaria» para que Europa pueda garantizarse una capacidad de disuasión creíble. Así lo apuntó el propio canciller alemán, Olaf Scholz, en el discurso que ofreció el pasado 29 de agosto en

la Universidad de Praga: «La brutal invasión de Ucrania es también un ataque al orden de seguridad europeo. Nos opondremos con toda nuestra determinación. Para ello necesitamos nuestra propia fuerza: como estados individuales, en asociación con nuestros socios trasatlánticos, pero también como Unión Europea».

Todos los Estados miembros han reforzado su compromiso en materia de defensa, aunque no todos lo hayan hecho en la misma intensidad ni al mismo ritmo. Más allá de esta dimensión, resulta interesante detenerse brevemente en el compromiso de la Unión Europea con la idea de dotarse o alcanzar una autonomía estratégica. La referencia ya aparecía en la Estrategia de Seguridad Global de la Unión adoptada en 2016, donde se indicaba la necesidad de que la Unión Europea adoptara «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica» pues solo así Europa podrá «fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras». La concepción de la autonomía estratégica ha ido mutando primero con la pandemia y ahora con la agresión rusa, ensanchando así su significado y confirmando la necesidad de su materialización efectiva frente a las múltiples resistencias que todavía presenta en algunos Estados. Así, a la dimensión estrictamente de seguridad y defensa con la que nació el concepto de autonomía estratégica, cabe añadirle ahora una configuración ampliada a la dimensión económica o tecnológica como herramienta para hacer frente también a los efectos que genera sobre las cadenas de valor global cualquier circunstancia que impacte negativamente en las fuertes interdependencias económicas.

Como ya hemos expresado, la agresión de Rusia a Ucrania y la evolución del conflicto han puesto de manifiesto también la conveniencia de que la Unión Europea vaya tomando decisiones que permitan ir dotando de contenido propio a esa idea de disuasión. Tal concepto se asienta sobre dos fundamentos: capacidad militar suficiente y disposición a hacer uso de ella si fuera necesario. Obviamente, la Unión Europea no dispone hoy de recursos militares suficientes para defenderse, ni tampoco ha demostrado disposición a hacer uso de la fuerza de la que disponen sus Estados para garantizar su seguridad. Como tendremos oportunidad de señalar más adelante, la reforma de Lisboa incorporó al Tratado de la Unión Europea una cláusula de defensa mutua como instrumento de defensa complementario a los que ofrece la OTAN. Aunque el citado instrumento no permite disuadir un comportamiento agresivo como el que representa Rusia, es pertinente también reconocer su valor.

De hecho, el Consejo Europeo, reunido informalmente en Versalles el 10 y 11 de marzo de 2022, confirmó el compromiso de la Unión con la defensa de sus Estados a través de este instrumento en respuesta a la petición formulada por Suecia y Finlandia. Una suerte de garantía de

que la Unión está en disposición de hacer todo aquello que sea necesario para proteger mejor a sus ciudadanos y a los territorios de los Estados miembros. Con todo, la disuasión de los Estados miembros de la Unión Europea por la propia Unión Europea no funciona por no resultar todavía creíble. El poder de disuasión de los europeos hoy lo ofrece la OTAN por su capacidad de respuesta ante cualquier agresión que sufra cualquiera de sus Estados miembros en los términos que señala el artículo 5 de Tratado constitutivo, pero también por el convencimiento que tiene quien sufriría esa respuesta de que la OTAN no dudará en hacerla efectiva si procede.

Los avances que la Unión Europea ha asumido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta la actualidad en el ámbito de la Política de Seguridad y Defensa no permiten incorporar a este lenguaje del poder la opción del recurso al uso de la fuerza, dentro de los márgenes que admite el derecho internacional. No parece ser solo una cuestión de capacidades militares lo que justifica esta renuncia de la Unión Europea a una defensa autónoma fuera de las estructuras de defensa colectiva de la que los Estados miembros de la Unión son parte. La explicación se encuentra, más bien, en los propios fundamentos políticos sobre los que se asienta la creación de la Unión Europea. Una organización internacional nacida para la paz que, sin embargo, debe también ser capaz de evolucionar para explorar el margen de actuación de la Unión a partir de planteamientos hasta ahora poco convencionales y hacer frente a una realidad como la vigente en la que la guerra en territorio europeo ya no es, desgraciadamente, un escenario impensable.

3. El nacimiento de la Europa geopolítica: un impulso a la política de seguridad y defensa de la Unión y de los Estados miembros

La Unión Europea no fue creada precisamente con el objetivo de diseñar un sistema común de seguridad y defensa para sus Estados miembros. Tal circunstancia no ha sido, empero, un impedimento para que la Unión advirtiera, desde muy temprano y por distintas razones, la importancia de prestar atención a todas estas cuestiones con el firme propósito de dotarse de cierta autonomía de acción e identidad propia en la materia. Si hasta ahora las resistencias a avanzar en la materia enlazaban con la diferente concepción que los Estados miembros tenían sobre su propia idea de seguridad y defensa, la amenaza de la guerra ha permitido un acercamiento de posiciones que facilita la asunción de esfuerzos políticos suplementarios encaminados a que la Unión vaya asumiendo más responsabilidades en el ámbito de su propia seguridad interna y externa.

Desde este planteamiento, la Unión Europea necesitaría afrontar una evaluación realista del entorno estratégico en el que debe operar más allá de las reflexiones que contempla ya una Brújula Estratégica que ha quedado parcialmente superada. La Unión no puede pecar de ingenuidad en un orden internacional que resulta muy disruptivo y en el que los sistemas normativos, políticos o institucionales están siendo objeto de una erosión sin precedentes por la fuerza (y en ocasiones el atractivo) con el que se imponen fórmulas propias de modelos iliberales. El pragmatismo basado en principios al que se refiere la Estrategia Global de la Unión debe orientar políticamente su acción permitiendo que los valores de la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas vertebren con la misma convicción la defensa firme de sus propios intereses.

Desde la creación de la Unión Europea en la década de los años cincuenta, la Unión no ha tenido que hacer frente a una amenaza tan grave como la que representa la agresión de Rusia sobre la soberanía territorial y política de un Estado. Se trata, conviene no olvidarlo, de una acción de carácter premeditado. Un atentado al orden internacional liberal europeo que contraviene las reglas del derecho internacional. Desde esta aproximación se comprende bien la respuesta que la Unión ha tenido que ofrecer recurriendo a los instrumentos jurídicos, políticos y económicos para los que resulta competente. Más allá de los sucesivos paquetes de medidas restrictivas adoptadas cuyo impacto resulta ciertamente intenso en lo económico, las instituciones europeas han querido avanzar también en ámbitos que representan para la Unión cambios de envergadura sobre algunas de sus políticas. Así, por primera vez, la Unión ha acordado intervenir de manera directa en un conflicto asumiendo la responsabilidad de coordinar y financiar el envío de material militar ofensivo y defensivo a Ucrania. Se trata de una decisión política audaz que confirma la voluntad europea de ensanchar el espacio de acción en materia de seguridad y defensa hasta el límite de lo que permiten los tratados y más allá.

Los impulsos europeos para disponer de una verdadera política de seguridad y defensa común no son el resultado de una realidad reciente. Es necesario insistir en que han estado presentes desde los mismos orígenes de la construcción europea. El intento en 1952 de contar con una Comunidad de Defensa así lo atestigua, como se desprende del preámbulo del propio Tratado que pretendió su creación: «Resueltos a contribuir, en cooperación con las demás naciones libres, y dentro del espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, al mantenimiento de la paz, especialmente asegurando contra toda agresión la defensa de la Europa occidental, en estrecha unión con los organismos que tienen el mismo fin». Aquel intento político fracasó, si bien la voluntad de dotar a la Unión

Europea de herramientas en este ámbito ha permanecido a pesar de las dificultades. De hecho, los avances más significativos en la materia se hicieron esperar hasta la reforma del Tratado de Lisboa cuya entrada en vigor, en 2009, permitió a la Unión disponer de una cláusula de asistencia mutua que solo se ha activado a petición de Francia, tras los atentados terroristas del Daesh en París. También resulta digna de mención la previsión de una fórmula de cooperación estructurada permanente cuya utilización ha permitido la configuración de una pluralidad de proyectos de defensa de interés.

Sin restar importancia a los esfuerzos políticos que la Unión ha venido desarrollando hasta la fecha para fortalecer sus estructuras de seguridad y defensa, la realidad es que ninguno ha tenido un impacto acelerador tan significativo como el que ha supuesto para la Unión experimentar una amenaza real sobre sus propios fundamentos como la que representa la agresión rusa. La respuesta disruptiva que la Unión está administrando permitirá, sin duda, avanzar en el proceso de dotar de contenido real el concepto de autonomía estratégica que la Unión tiene ya en un lugar preferente de su agenda política. Se trata, en suma, de una fórmula compleja de materializar que, sin embargo, aspira a que los europeos podamos tomar el control de nuestra seguridad reforzando nuestra capacidad de respuesta en armónica convivencia con las estructuras de defensa colectiva de las que formamos parte.

Con todo, hasta la fecha, la OTAN es la organización de defensa sobre la que descansa el poder de disuasión al que puede recurrir Europa. Una organización que también ha encontrado en el contexto actual de la agresión rusa un vigorizante que ha operado efectos positivos en tres ámbitos: el presupuestario, como demuestra la aceleración en la asunción de compromisos por parte de los Estados largamente demandados, pero siempre ignorados; el de la membresía, con la aprobación de procesos de adhesión para Suecia y Finlandia; y, también, el ámbito político, como evidencia los parámetros sobre los que se aprobó el Nuevo Concepto Estratégico.

4. **Una OTAN más global tras la agresión rusa: la adhesión de Estados neutrales y un Nuevo Concepto Estratégico**

La cumbre de la OTAN celebrada en Madrid los días 29 y 30 de junio de 2022 supuso, contra pronóstico, una nueva etapa dentro de la vida de una organización de defensa colectiva nacida con vocación regional, pero dispuesta a renovar su propósito con una ambición más global. La agresión rusa ha motivado que Estados tradicionalmente neutrales perciban en la OTAN el único instrumento capaz de proveer su segu-

ridad. Basta con señalar aquí la aprobación de la ya citada apertura del proceso de ampliación adoptado en Madrid para Suecia y Finlandia, sin olvidar las peticiones recientes de adhesión de países como Ucrania. Una expansión de los límites geográficos de la organización que constituye una de las consecuencias probablemente más indeseadas para Rusia.

Con todo, no es solo la ampliación de la OTAN lo más relevante que le ha ocurrido a esta organización en el último tiempo. Resulta particularmente interesante considerar los términos en los que el contexto actual ha favorecido la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico inimaginable hace apenas un año. El resultado de la cumbre de Madrid en el que dicho Concepto Estratégico fue aprobado permite hablar, a modo de síntesis, de una Cumbre transformadora, en palabras de su actual secretario general. Una OTAN plenamente consciente de la multiplicidad de amenazas propias de un mundo impredecible y en profunda inestabilidad y fuertemente comprometida con la unidad de los socios como mejor herramienta de defensa.

La referencia a Rusia como *enemigo* constituye, sin duda, uno de los aspectos más significativos que contempla el Nuevo Concepto Estratégico. Es, de hecho, la primera vez que un documento de esta naturaleza se hace público con una referencia de este calado político, dado que tales documentos no fueron de dominio público hasta 1992. Fue al desaparecer las referencias a otros países por su condición de enemigos cuando se dio publicidad al contenido de unos textos que hasta entonces tenían la condición de secretos. Al margen de esta cuestión, adquiere un significado político particular la consideración de China como desafío sistémico. También es novedad del Concepto Estratégico aprobado en Madrid la referencia que contiene, sin pudor, a las armas nucleares. Una realidad que Rusia ha escalado hasta hacer de su uso una amenaza creíble.

Desde la perspectiva de España, resulta muy relevante la atención que el citado documento presta a todas las amenazas procedentes del llamado flanco sur, cualquiera que sea su manifestación. Con ello no se trata tanto de buscar fórmulas sofisticadas para ensanchar el ámbito territorial de aplicación descrito en el Tratado de Creación de la Alianza Atlántica, como de elevar la atención de esta organización sobre un área geográfica particularmente sensible para la seguridad de (y en) Europa y, en consecuencia, reforzar así los mecanismos de defensa. Esto puede parecer obvio para un europeo, pero no siempre resulta fácil de comprender para aquellos socios cuyos intereses están puestos en otras latitudes.

La OTAN se presenta tras la Cumbre de Madrid como una estructura de defensa colectiva más necesaria que nunca. Los Estados que forman parte de la misma adquieren, como consecuencia de ello, un com-

promiso exigente en términos presupuestarios que ha sido asumido en los instrumentos legislativos nacionales con una rapidez inusitada. Destaca, en este sentido, el esfuerzo que hará Alemania no solo por las magnitudes económicas que representa su compromiso con la defensa, sino también por las connotaciones que ello representa en términos históricos.

En lo que afecta a España, las cuestiones de seguridad y la defensa han sido una asignatura pendiente en el debate político nacional si bien ahora están llamadas a ocupar cada vez más espacio en la agenda pública e informativa, lo que exige un abordaje riguroso que permita legitimar democráticamente las decisiones con resultado de un apoyo social relevante. Finalmente, el resultado de la Cumbre de la OTAN no debería reducir la importancia que tiene para la propia Unión Europea impulsar todas las áreas de cooperación con la Alianza, particularmente lo relativo a las tecnologías emergentes y disruptivas, a la vez que con la misma convicción avanza en el fortalecimiento de su propia seguridad como expresión de una mayor autonomía estratégica. La agenda de la presidencia de la Unión difícilmente podrá obviar esta cuestión. Así lo evidencia la cumbre informal de jefes de Estado y Gobierno que España ya ha anunciado sobre el tema y que se desarrollará en la Alhambra de Granada bajo presidencia del Consejo de la Unión en el segundo semestre de 2023.

5. La Unión Europea y la confirmación del marco narrativo de la guerra: la preservación del modelo de democracia liberal como prioridad

El Parlamento Europeo acogió el pasado 14 de septiembre el debate sobre el Estado de la Unión. Una cita anual de indudable interés político, si bien las circunstancias del momento han amplificado su impacto de manera significativa. Como indicó la propia presidenta de la Comisión Europea en su discurso, se trata del primer Debate sobre el Estado de la Unión que se celebra mientras la guerra asola el territorio europeo. Una guerra de agresión que Rusia inició contra Ucrania, pero también contra el modelo de democracia que representa la Unión Europea, como ya hemos tenido oportunidad de señalar a lo largo de este texto. Insistir sobre este aspecto es imprescindible, pues solo si se considera esta perspectiva se entiende la importancia que tiene para la seguridad de los europeos adoptar las medidas que sean pertinentes para impedir que la Rusia de Vladimir Putin venza en esta contienda.

Que ello ocurra no depende exclusivamente de la exitosa tarea de Ucrania y sus ciudadanos a la hora de defender su soberanía territorial y política como Estado independiente. La ayuda económica y militar que

ofrece la Unión Europea es decisiva y la convierte en un actor beligerante al tomar parte activa en un conflicto que interpela directamente a los europeos, pero también al resto del mundo. En palabras de Úrsula von der Leyen: «La guerra de Ucrania es la guerra de la autocracia contra la democracia». Es por eso que resulta tan relevante la unidad de los países europeos y su solidaridad con los ucranianos, pero también resulta igualmente importante prestar atención a cómo percibe la ciudadanía unos hechos cuyas consecuencias ya impactan negativamente en su bienestar, a través del incremento de los precios.

Y es que los sistemas democráticos no solo reaccionan frente a sus propias imperfecciones, también lo hacen frente a elementos externos si amenazan peligrosamente su equilibro. Tal circunstancia puede ser una pandemia, una crisis económica, la desigualdad o algunos liderazgos tóxicos, pero también puede constituir una amenaza la gestión de una guerra de agresión en nuestro continente. Para hacer frente con éxito a este desafío conviene identificar la pluralidad de formas que adopta la reacción de los sistemas democráticos ante dichas amenazas, algunas más obvias que otras. Así, en ocasiones la reacción se presentará como desafección ciudadana, en otras como populismo, quizás aparezca como polarización parlamentaria que imposibilita la gobernabilidad o, incluso, en forma de expresiones de deslegitimación del orden vigente. La realidad europea o nacional ofrece múltiples evidencias que respaldan este análisis y que, como parece obvio, pueden estar incentivadas por regímenes disruptivos. Todo ello debe alertarnos particularmente si tal situación conduce a que las democracias pierdan atractivo para amplias capas de la población y más aún si una mayoría de ciudadanos acaba prefiriendo confiar en fórmulas políticas de corte iliberal. En este contexto, cabe preguntarse cómo revertir una situación inquietante partiendo siempre del hecho indiscutible de que las democracias liberales siguen siendo el mejor de los sistemas posibles.

La fórmula para combatir acertadamente el voto del resentimiento, la desesperanza o el miedo no pasa, a nuestro entender, por competir con discursos que desafían los cánones democráticos del sistema mediante respuestas simples a problemas complejos. Tampoco pasa por blanquear a quienes practican esta manera de entender la política. El reto es, a nuestro entender, otro. Hay que encontrar la fórmula y el canal adecuado para hacer comprender al ciudadano la compleja solución que demandan los problemas de nuestro tiempo, así como el funcionamiento de los mecanismos del sistema vigente enraizado en estructuras europeas de gobierno multinivel menos perceptibles para el elector. Este ejercicio de aproximación a la complejidad es un nuevo imperativo democrático encaminado a fomentar una conciencia ciudadana madura que actúe como protección frente a todo tipo de amenaza iliberal. Todo ello sin re-

nunciar al instrumento de la solidaridad como pegamento para la cohesión social y mecanismo capaz de corregir las profundas brechas de desigualdad que erosionan las democracias hasta comprometer su viabilidad.

Por todo lo expuesto, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania constituye, en realidad, un laboratorio donde testar la solidez de la idea misma de democracia liberal representada en estos momentos en la Unión Europea. Los fundamentos de esta Comunidad de Derecho están en Estados que adquieren su condición de miembros por ser también democracias consolidadas. De ahí la necesidad de preservar la calidad democrática de los Estados. Una circunstancia que hoy preocupa en la Unión Europea. El incremento de partidos políticos de corte populista que alcanzan representación parlamentaria en los distintos Estados miembros y aquellos otros que se alzan con gobiernos e imponen su agenda representan un síntoma poco esperanzador sobre la salud de nuestras democracias y, lo que es todavía más alarmante, atenta contra las señas de identidad de la misma Unión Europea. Unas señas de identidad que la Unión debe proteger no solo de sus amenazas internas, sino también de las externas. La razón la encontramos en el discurso del entonces presidente de la Comisión Europea en el Debate sobre el Estado de la Unión de 2017: «En la Unión Europea el Estado de derecho no es una opción. Es un imperativo».

6. Garantizar la unidad de Europa más allá de la Unión: la idea de Comunidad Política Europea como fórmula para aislar a Rusia

El siglo pasado fue uno de los más sangrientos en el continente europeo, a la vista de los conflictos bélicos que enfrentaron a sus naciones. El convencimiento de los europeos de no querer volver a cometer los mismos errores hizo que aquellos Estados tradicionalmente enfrentados estuvieran dispuestos a encontrar la fórmula para unirse y garantizar un futuro próspero y en paz para Europa. Aquella vocación de unidad se canalizó en Europa a través de dos organizaciones internacionales de diferente naturaleza: el Consejo de Europa y la Unión Europea.

Más allá de las dificultades que tales esfuerzos de cooperación e integración han atravesado, resulta evidente el exitoso proceso al que ha conducido la creación de un espacio de paz y estabilidad democrática donde impera el derecho. Un ecosistema de seguridad jurídica, personal y territorial para sus ciudadanos en el que ha sido posible el crecimiento económico y el bienestar social. La agresión a Ucrania advierte de una amenaza externa a los fundamentos sobre los que se asienta la Unión Europea que hay que preservar en los términos ya expuestos. Como es

sabido, Europa son más Estados que los que forman parte de la Unión Europea y aquellos otros que han solicitado su adhesión. En este sentido, han sido muchas las reflexiones que a largo del proceso de construcción europea se han ofrecido para configurar potenciales relaciones de cooperación entre todos los Estados europeos. No han faltado incluso la experimentación con fórmulas políticas encaminadas a fortalecer esa relación que no se han desplegado con demasiado éxito.

Como era fácil imaginar, tampoco este ámbito de la vecindad de la Unión en territorio europeo permanece ajeno al contexto de guerra que nos ocupa. Fue el presidente de Francia quien propuso, en mayo de 2022, la necesidad de crear una *Comunidad Política Europea* como instrumento para reforzar la unidad del continente en torno a la paz. Aunque es temprano para poder intuir su evolución, la realidad es que la primera reunión de este foro de cooperación conjunta tuvo lugar el pasado 6 de octubre y ha permitido reunir a cuarenta y cuatro Estados: los veintisiete de la Unión Europea, además de Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Islandia, Liechtenstein, Kosovo, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Noruega, Reino Unido, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania. Solo Rusia y Bielorrusia han quedado excluidas de una cita cuyas próximas reuniones permitirán testar la cohesión de su unidad.

7. La inquietante evolución de un conflicto que amenaza la paz y la seguridad internacional: cuando todos los escenarios están abiertos

No es fácil imaginar un final para la guerra de agresión de Rusia. Todo invita a pensar que el mismo no está próximo. Los éxitos militares que acumula Ucrania se han visto empañados con una escalada de reacción por parte del régimen ruso ciertamente preocupante. La decisión de Vladimir Putin de decretar un alistamiento obligatorio de la población civil, la convocatoria de *referenda* ilegales en los territorios ocupados de Donetsk, Jerson, Luhansk y Zaporiyia, así como su posterior reconocimiento como territorios anexionados a Rusia contraviniendo de nuevo el derecho internacional, hacen pensar en una nueva fase del conflicto que transcurre por territorio ignoto.

El derecho internacional no acepta la ocupación de un territorio, ni la adquisición de la soberanía sobre el mismo como resultado del uso de la fuerza. Tampoco permite a la potencia ocupante hacer cambios en la forma de gobierno ni en el orden constitucional sobre el territorio ocupado. Hasta aquí no hay novedad respecto a lo ya ocurrido en Crimea en 2014, aunque el pronunciamiento entonces de la Asamblea Gene-

ral de Naciones Unidas contra tal anexión recibiera el apoyo de cien de los ciento noventa y tres Estados miembros de Naciones Unidas. La situación actual es, sin embargo, más comprometida para la paz y la seguridad internacionales que entonces, si bien el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no tiene posibilidad alguna de pronunciarse en estos términos por el bloqueo que ejercen Rusia y China. La gravedad añadida de esta situación es causa de las consecuencias que el reconocimiento de Rusia sobre dichos territorios puede implicar para el desarrollo de las hostilidades. Así, Rusia ya ha señalado que cualquier acto de agresión contra los cuatro territorios anexionados será considerado como una agresión a Rusia y, en consecuencia, se reserva el derecho a una respuesta adecuada, en la que no queda excluida el uso de armas nucleares.

Obvia recordar que tal construcción argumental no se sostiene en términos de derecho internacional, pero resultaría *naïf* quedarse exclusivamente en este registro jurídico para restar gravedad a las consecuencias que ello puede desencadenar. No hay certezas sobre el futuro de esta guerra, pero sí resulta posible plantearse algunas preguntas en torno a cuál sería la respuesta que podría reservarse Rusia en el supuesto de que Ucrania tratara, como es razonable, de recuperar su territorio. Y, más aún, es necesario cuestionarse contra quién articularía Rusia esa respuesta y utilizando qué tipo de armamento.

Dado que una respuesta armada contra Ucrania no difiere de lo que ya está aconteciendo sobre el terreno, vale la pena considerar si resulta realista imaginar a Rusia dispuesta a orientar su respuesta contra aquellos Estados que están proporcionando ayuda a Ucrania. Quizás sea exagerado imaginar un ataque directo, pero no es aventurado contar con ataques híbridos como los que han provocado daños de entidad en los gasoductos *Nord Stream*. Efectivamente, un ataque directo a un Estado miembro de la OTAN no sería creíble si opera la disuasión en los términos que ha sido diseñada, pero qué pasaría si la respuesta fuera contra un Estado miembro de la Unión Europea y candidato a la adhesión de la OTAN. Aunque a nadie interese un desbordamiento de la guerra en términos que enfrenten a la OTAN directamente con Rusia, ninguna opción queda totalmente excluida mientras la amenaza nuclear siga operando como un escenario creíble.

II

Reflexiones de los asistentes

6
Miramar: reflexión académica y experiencia humana

José R. Garitagoitia

Doctor en Ciencias Políticas y en Derecho Internacional Público

La inquietud por conocer, y la necesidad de comunicar, son algunos de los rasgos que distinguen a la persona. El mundo nos interpela. Muchos aspectos y situaciones de la existencia humana reclaman nuestra atención y suscitan interés por saber más. La tendencia a tomar posición y compartir opiniones se abre cauce en la amplia oferta de información de nuestras sociedades, en muchos casos condicionada por el punto de vista del emisor, y la inmediatez de las informaciones. Los límites de un argumento se revelan con mayor claridad al confrontar con los demás. Todas las opiniones requieren el mismo respeto, pues lo merece la persona que las sostiene, pero hay una gradación en el conocimiento de los aspectos sometidos a debate: puede ser más o menos profundo, parcial y también superficial. El recurso generalizado a Internet es útil para conocer más, pero no es suficiente. También hace falta lectura, conversación y escucha; plantear dudas, matizar conceptos y el contraste de opiniones.

La inquietud de «estar al día», que centra la atención en lo inmediato, y la reacción ante los sucesos, tantas veces cargada de emotividad, tienen un buen complemento en el aprendizaje, el estudio y la reflexión. Es muy saludable informarse, aprender y también reconocer los límites de nuestro saber, cuando sea el caso. Más aún si se produce en un ambiente de intercambio y contraste desde la argumentación y la altura académica. Un ejercicio de esta naturaleza excede el ámbito de lo intelectual y ensancha los horizontes de lo humano. Podría parecer difícil alcanzarlo, pero está a nuestra disposición. Es el objetivo de los cursos organizados por la UPV/EHU durante el periodo estival, Uda Ikastaroak, abiertos a la participación de quien esté interesado. Son una importante contribución a la sociedad, y el esfuerzo de organización y obtención de patrocinios que hacen posible su desarrollo merecen un reconocimiento.

Recientemente he participado en el curso sobre la «Agresión a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea». En el incomparable marco del Palacio de Miramar de San Sebastián, construido en 1893 por el arquitecto inglés Ralph Selden Wornum, esas jor-

nadas me han aportado puntos de vista y argumentos en los aspectos histórico, social, jurídico y geopolítico. La posibilidad de compartir con los ponentes y participantes, profesores universitarios, estudiantes, posgraduados o miembros de la sociedad civil, es enriquecedora. La diferencia de edades y trayectorias profesionales crea un marco humano excepcional para el intercambio.

El lema de la edición 2022 de los cursos, «Del lado del conocimiento, Ezagutzaren alde, On the side of knolwledge», se ha mostrado con claridad en la reflexión sobre la crisis entre Rusia y Ucrania, y sus distintas derivadas. El embajador Fernando Valenzuela, antiguo representante de España en Canadá, secretario de Estado de Política Exterior y adjunto al secretario general de la ONU para Misiones de Paz, ofreció una magnífica lección de historia sobre los orígenes del conflicto y el contexto geoestratégico en el que se han desencadenado las tensiones. Desde su experiencia en los años al frente de la Misión Diplomática de la UE en Moscú, en su respuesta a varias preguntas expuso los posibles escenarios de futuro, en los que Rusia, China y, de alguna manera, la India, además de los EE. UU. y la UE, tratan de posicionarse en el liderazgo mundial. Expertos de las Universidades Complutense y de Deusto, como los profesores Aldecoa y Mancisidor; la profesora Urrea, de la Universidad de La Rioja; y la embajadora de Georgia, Tamara Gagua, buena conocedora del conflicto, por su proximidad geográfica y su experiencia cdomo profesora de Relaciones Internacionales, han completado los enfoques y enriquecido el debate.

En la Sala de Música del Palacio, que un día frecuentó la reina María Cristina, hemos analizado las claves de las dos guerras en curso, una de carácter militar, contra Ucrania, y la otra contra nuestro sistema de libertades y valores compartidos. Tienen su raíz en la historia, y el detonante en el progresivo acercamiento de Ucrania a la órbita cultural, económica y militar de Occidente. Los argumentos de las partes para justificar su posición, y los límites y las posibilidades de la ONU en la gestión de los acontecimientos, han sido estudiados con detalle. También la eficacia de las sanciones a Rusia, y el fortalecimiento de la Unión Europea como institución, como uno de los efectos del conflicto.

El orden mundial, tal como lo conocemos, está siendo objeto de una reconfiguración. Nos va afectar más de lo que pensamos, no solo en el establecimiento de una nueva estrategia de defensa, que tendrá consecuencias sociales, económicas y culturales de calado. Haber dedicado un tiempo a profundizar en estas cuestiones ha merecido la pena. Quizá la asignatura pendiente es hacer llegar a un público más amplio la posibilidad de participar en tan enriquecedora experiencia humana y académica.

7
La construcción de una identidad europea como respuesta ante la agresión rusa al orden internacional liberal

Markel Amo Sánchez

Estudiante de Relaciones Internacionales y Derecho en la Universidad de Deusto

Sumario: 1. Identidad e identidad europea.—2. Evolución de la cuestión identitaria en la Unión Europea.—3. La identidad europea: una respuesta en construcción.—4. Reflexiones finales.

La identidad es un término complejo, por lo que su definición resulta en muchas ocasiones complicada y ambigua. Así es que, resultará fundamental para desarrollar cualquier cuestión relacionada proceder, primero, a la delimitación del concepto que incluye, a su vez, términos tan sugerentes como el de lealtad o el de pertenencia y enmarcarlo dentro del contexto propio europeo. Al mismo tiempo, la guerra de agresión rusa a Ucrania ha supuesto un antes y un después en el *statu quo* del poder en Europa y en el mundo, y no puede negarse, tampoco, su efecto en lo que a construcción de identidades se refiere. Porque, en gran medida, hasta la guerra provocada por Putin tiene como fundamento la identidad concebida en los términos tradicionales en los que más tarde profundizaremos.

Ahora bien, cuando hablamos de la guerra y de la identidad europea como una respuesta a la misma, podemos plantearlo desde dos perspectivas distintas; esto es, como una cuestión planificada y proactiva o como una consecuencia puramente accidental, una reacción pasiva. En lo que desde luego podremos estar de acuerdo es en que fomentar de una forma u otra la lealtad para con la Unión Europea y generar un sentimiento de pertenencia capaz de retroalimentar la cohesión regional europea resulta esencial para garantizar la supervivencia de la Unión a largo plazo y ante los conflictos que, a partir de este momento, tendrá que afrontar. Así pues, el lector encontrará en las siguientes páginas una detallada descripción de estas mismas premisas, complementadas, eso sí, con un riguroso análisis sobre lo planteado.

1. **Identidad e identidad europea**

Es fundamental entender qué es la identidad para poder continuar profundizando en su conocimiento y comprensión, con el fin de poder encontrar los elementos necesarios que permitan crear una identidad europea autónoma pero complementaria a la de los Estados miembro. Definir el término «identidad»[1] resulta, sin embargo, tremendamente complicado. Podríamos decir, en primer lugar, que se trata de una serie de rasgos, atributos o características propias de una persona, sujeto o inclusive de un grupo de ellos que logran diferenciarlos de los demás[2]. No obstante, la identidad también se encuentra en la forma en la que nosotros nos percibimos a nosotros mismos y en la que el resto nos percibe a nosotros de acuerdo a esa identidad[3]. La identidad está muchas veces relacionada con el sentimiento de pertenencia a un grupo y sirve para definir muchos de nuestros comportamientos y juicios morales, con lo que también tiene un enorme valor en este sentido.

Por tanto, la identidad tiene un enorme valor social y su definición es necesariamente ambigua. Fruto de estas características, las identidades sociales se construyen de manera dinámica[4]; esto es, son objeto de cambio constante y sirven, en definitiva, para unir, fortalecer y garantizar la supervivencia de un proyecto político del que son sujeto.

Además, la identidad tiene una característica especial que muchos otros constructos no comparten: importa[5]. Tener una identidad nos posibilita encajar en el mundo social en el que nos desenvolvemos, genera una pertenencia y otorga razones para realizar determinadas acciones de acuerdo a la percepción que tenemos el uno del otro. Siendo más exactos, la identidad tiene significado normativo y tendemos a actuar de acuerdo a las normas de identificación que van asociadas a ella. Y así es cómo se construye todo un sistema de solidaridad, ayuda mutua y cooperación, a través de la percepción del otro como uno mismo.

---

[1] HOBSBAWM, E. J. *Identidad*, 1994.

[2] TORREGROSA PERIS, J. R. *Sobre la identidad personal como identidad social*, 1983.

[3] APPIAH, K.A. *The Lies That Bind: Rethinking Identity. Chapter 1 («Classification»)*. Liverright Publishing Corporation, 2020.

[4] PRUTSCH, M. J. «Investigación para la Comisión CULT - Identidad europea», Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2017.

[5] APPIAH, K. A., *op. cit.,* nota 3.

El sociólogo Manuel Castells[6] escribió en prensa que la cuestión de la identidad es fundamental, porque en su nombre se producen aceptaciones o rechazos a individuos o colectivos a la hora de aceptarlos en el mismo grupo social y, por tanto, identificarlos como iguales. Así, dice el profesor Vicente Blanco, sin una verdadera identidad europea no podría haber una mayor integración ni tampoco podría mantenerse la ya existente, porque los sacrificios se hacen y la solidaridad se ejerce por y en favor de los sujetos del mismo grupo, de aquellos a los que consideramos iguales[7]. Un ejemplo claro y evidente es la acogida de refugiados ucranianos en comparación con la acogida de refugiados sirios en la crisis migratoria de 2015. A los primeros les identificamos como europeos y sentimos la necesidad de ayudarles porque compartimos la misma identidad, o al menos así lo percibimos.

Definida, a grandes rasgos, la identidad y su función, cabría ahora preguntarse qué es la identidad europea y cómo habría de funcionar en la actual estructura comunitaria. Esto es, ¿cómo se articula una identidad cuando existen otras veintisiete identidades nacionales con las que debe coexistir? ¿Cómo debe construirse esa identidad para que sea también una respuesta efectiva a la agresión rusa? Y lo más importante, ¿cómo se complementa la universalización de los valores europeos con esta misma identidad?

En el Eurobarómetro 57.2[8], hecho en primavera de 2002, se incluyó una batería de preguntas sobre identidad enfocadas de manera distinta a como se había hecho anteriormente. De esta forma, pudo concluirse que es erróneo tratar de plantear las identidades nacionales y la identidad europea como alternativas, como una disyuntiva, pues no son de la misma naturaleza. La identidad nacional es más «cultural», en tanto que la identidad europea es más «instrumental», si bien es cierto que existe una base cultural lo suficientemente amplia como para que surja una identidad europea de este tipo[9]. Además, como muestran los estudios que siguen a este Eurobarómetro, la diferencia de naturaleza implica también que no existe, en teoría, incompatibilidad. Estos mismos estudios y aná-

---

[6] CASTELLS, M.: «El dilema de la identidad europea», *La Vanguardia*, 17 de mayo de 2019, en https://www.lavanguardia.com/vanguardia-dossier/20190512/462148049632/europa-en-juego-dilemaidentidad-europea.html.

[7] VICENTE BLANCO, J. D. «Identidad, Cultura y Pluralismo Jurídico en la Unión Europea. Un proceso inacabado». En: MIRANDA ESCOLAR, B. y VIDAL FERNÁNDEZ, B. (coords.), PÉREZ SÁNCHEZ, G. A. (dir.), *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*, 2020, pp. 269-286.

[8] EUROPEAN PARLIAMENT. EP. *Eurobarometer 57.2.* 2002.

[9] JIMÉNEZ, A. M. R. «Identidad europea y lealtad a la nación. Un compromiso posible». *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 12, 2005, pp. 99-127.

lisis demuestran que un gran porcentaje de ciudadanos mantiene identidades duales, es decir, se sienten cercanos a sus compatriotas y a los europeos al mismo tiempo[10].

Y es que la noción cultural y normativa en la construcción de la identidad europea es muy importante, aunque esto pueda en muchas ocasiones complicar su complementariedad, ya que generalmente solemos instrumentalizar la identidad europea y apostar por la legitimidad por resultados como elemento de unión e identificación. No obstante, existiendo base para la construcción de la noción cultural, es importante explotar este ámbito también, pues, en parte, la agresión rusa, teniendo un alto componente dialéctico, incluye la cuestión cultural y normativa en todo el entramado bélico que ha configurado.

En este sentido, debe destacarse que no estaríamos hablando de un nacionalismo europeo, sino de la consolidación de la identidad europea como parte eminentemente social y política de la Unión Europea, siendo así un agente más del funcionamiento normal de este ente supranacional. La clave diferencial reside no solo en el enfoque, sino también en el objetivo último de la construcción de esta identidad, que tiene, como no podría ser de otra manera, fines legitimadores y que busca generar un sentimiento de pertenencia que relance la noción de «interés europeo» y permita que realmente pueda prevalecer sobre los intereses nacionales.

2. **Evolución de la cuestión identitaria en la Unión Europea**

A la hora de plantear la construcción de la identidad europea como respuesta a la guerra de agresión rusa, hemos de valorar, sin duda, aquellas políticas que hasta ahora han sido clave en el reforzamiento de la misma y evaluar el impacto de la guerra en las mismas. En la Unión Europea existen políticas encaminadas a dotar a los ciudadanos de una conciencia de sí mismos como europeos y crear así un espacio identitario que debe complementarse a los propios nacionales. Para ello, es necesario romper las barreras culturales y sociales que a menudo dividen a los Estados miembros y fomentar una cooperación basada en el entendimiento de la Unión como un ente único en el que todos tenemos cabida y donde la diversidad es norma y fundamento.

Así, una Europa en clave federal parece requerir de un europeísmo fuerte y de un sentimiento de pertenencia aún mayor, de tal forma que este pudiera ser equiparable o igual al de los propios nacionales, pues en

---

[10] PRUTSCH, M. J., *op. cit.*, nota 4.

otro caso, serían siempre de mayor importancia. Hablemos por tanto, de programas tan importantes como el Erasmus que, aunque no lo parezca, precisamente cumple esa función[11]. Gracias al Erasmus, los jóvenes europeos se encuentran, se conocen y se unen, echando abajo esos muros y empezando a estrechar lazos entre Estados. Aún así, es cierto que muchas veces la propia Unión Europea y su existencia no quedan reflejadas en la propia experiencia de los estudiantes, quienes rompen las barreras que los separan, sí, pero no llegan a unirse en pos de una idea. Sea como fuere, este primer paso sienta las bases de una sociedad europea común y solidaria, condición necesaria pero no suficiente para generar un sentimiento de pertenencia. Ese es otro elemento importante: la solidaridad, que está directamente relacionada con la forma en la que nos percibimos los unos a los otros y con el hecho de sentirnos incluidos o no en ese grupo de identidad colectiva.

El funcionamiento de la Unión Europea no responde únicamente a la negociación entre Estados o a sí misma, sino que, en gran medida, tiene muchos elementos que son construidos socialmente. A través del intercambio social y dialéctico, los europeos van construyendo diversos aspectos que se integran en la raíz de su identidad. Partiendo de esta premisa, la creación de la ciudadanía europea como concepto no solo político, sino también social y económico es precisamente ese primer nombre que va adquiriendo forma. Sin embargo, antes de proceder a la materialización primitiva de esa identidad, las élites políticas europeas ya habían tratado de buscar la forma de construir esa identidad. Así por ejemplo, podemos encontrar la Declaración de Copenhague sobre la Identidad Europea del 14 de diciembre de 1973[12], que es considerado como el primer paso oficial y normativo sobre identidad europea en el seno de las antiguas comunidades.

Un análisis de esta declaración nos permitirá comprender en mayor medida la visión de las élites políticas del momento que afirmaban que, estando sus diferencias históricas superadas, su unión garantizaba supervivencia de la civilización que tenían en común. Además, tal y como recoge el mencionado informe sobre identidad europea, esta declaración hace gran hincapié en las cuestiones culturales y en los valores compartidos y se afirma literalmente en el artículo 22 que «la identidad europea evolucionará como función de la construcción dinámica de una Europa unida». De esta forma, afirman, la definición progresiva de dicha iden-

---

[11] LANG, P. (2013), «The Erasmus Phenomenon. Symbol of a New European Generation?». En: FEYEN, B. y KRZAKLEWSKA, E. (eds.), *Frankfurt Am Main.*

[12] COMUNIDADES EUROPEAS. «Declaración sobre la identidad europea», *Boletín de las Comunidades Europeas. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Copenhague, 2017,* pp. 127-130.

tidad les permitiría seguir profundizando con mayor facilidad en el proyecto europeo.

Así las cosas, el Tratado de Maastricht estableció en 1992[13] la ciudadanía europea y varios de los derechos que habrían de ir eventualmente asociados a ella. Se abandonó, así, la concepción identitaria de la Europa cultural, para comenzar a dotarla de tintes políticos. Tras el fracaso del proyecto de la Constitución Europea, la ya concebida idea de la ciudadanía europea se reforzó con el Tratado de Lisboa y se añadieron más derechos a los ya existentes. Hay quien afirma que este momento fue clave en el cambio de percepción que comentábamos al principio. Fue así como la identidad comenzó a construirse con políticas ascendentes, esto es, del ciudadano a las élites y no a la inversa como había sido hasta el momento.

Es un hecho la existencia de un vínculo entre las crisis y la forma en la que Europa se profundiza y crece. Sin embargo, es bien cierto que las crisis de la última década han puesto en entredicho la propia razón de ser de la Unión Europa y su legitimidad, siendo fuente de desintegración. El historiador alemán Hartmut Kaelble afirmó que «debido a la creciente politización de la Unión, el debate público sobre la identificación con Europa y la Unión se ha vuelto más vivo y al mismo tiempo más diverso y controvertido»[14]. Es curiosa, por tanto, la contradicción existente entre la idea identitaria y los conflictos políticos, económicos y sociales que debe enfrentar la Unión Europa, pues poder desarrollar una identidad colectiva basada en la cuestión política requiere, en primer lugar, de una Unión que se entienda a sí misma de igual manera, esto es, de un proyecto claro con un horizonte definido[15].

No obstante, no se puede hablar de políticas de identidad sin entrar a valorar uno de los momentos de mayor tensión desintegradora de la historia de la Unión Europea: el momento en el que uno de sus miembros más importantes decidió abandonar la Unión. Sin entrar a analizar en profundidad las causas que llevaron al Brexit[16], es claro que hubo un ferviente nacionalismo inglés detrás del resultado positivo del

---

[13] UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 191, 29 de julio de 1992, pp. 1-112.

[14] PRUTSCH, M.J. *op. cit.* nota 9.

[15] GÓMEZ-CHACÓN, I. M. «Identidad Europea». *Individuo, Grupo.* 2003.

[16] VICENTE BLANCO, J. D. «Identidad, cultura y pluralismo jurídico en la Unión Europea. Un proceso inacabado». *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (.1950-2020)*, MIRANDA ESCOLAR, B. & VIDAL FERNÁNDEZ, B. (coord.), PÉREZ SÁNCHEZ, G. A. (dir.), 2020, pp. 269-286.

referéndum. Fue un momento de choque entre la identidad europea y la identidad nacional inglesa que, habiendo sido planteadas en los mismos términos, entraron en contradicción siguiendo una lógica exclusiva y excluyente.

En este momento la Unión afronta varios retos, aunque para la cuestión que nos ocupa solo habrá de resaltarse uno de ellos: el Brexit obligaba a redefinir quién era europeo y quién no lo era y para ello había que replantear las políticas identitarias que hasta ese momento habían sido diseñadas. Esto es, ¿podía alguien que compartía nuestros valores, pero que no se sentía parte del grupo y por ende decidía abandonarlo voluntariamente, seguir siendo «europeo»? Planteada la identidad en términos culturales, la respuesta habría sido claramente positiva, pero los valores no son lo único que importa en el europeísmo, del mismo modo que la geografía tampoco. Porque, de hacerlo, podríamos llegar a conclusiones tan bizarras como la de incluir no solo al Reino Unido, sino también a Rusia o a otros Estados del continente en el grupo de los veintisiete.

En parte, estas mismas reflexiones nos habrán ayudado a entender una cosa: la Unión utiliza símbolos y retóricas que no solo pretenden representarla a ella, sino al continente entero[17], generando una identificación entre la institución supranacional y la Europa puramente geográfica que facilita la construcción de una identidad. Ante todo esto, el Brexit obtuvo una respuesta por parte de la Comisión que fortaleció la cohesión entre los Estados restantes. Tal es así que, tiempo después, la integración ha logrado avanzar mucho más allá sin la intervención del Reino Unido y sus continuas negativas a hacer sacrificios o a anteponer el interés europeo sobre el suyo propio.

Siguiendo este caso de estudio, resultará primordial abordar la construcción de esa identidad en consonancia con las identidades nacionales, apostando por su complementariedad como única vía posible de convivencia. En este sentido, el proyecto europeo necesita un acercamiento a la ciudadanía que fortalezca el sentimiento de pertenencia a la misma y, en consecuencia, la identificación con la misma, que habrá de conseguir a través de los valores compartidos, los resultados favorables obtenidos, los proyectos transnacionales conjuntos y una estrategia de comunicación encaminada a la consolidación de dichos objetivos a través de una nueva historia compartida[18].

---

[17] PRUTSCH, M. J., *op. cit.*, nota 4.

[18] GARCÍA BLANCO, M. y DIESTRO FERNÁNDEZ, A. «Ciudadanía e interculturalidad. Elementos claves en la construcción de la identidad europea». *Interacções,* Vol. 9, 2013, núm. 23. https://doi.org/10.25755/int.2816.

3. **La identidad europea: una respuesta en construcción**

Hasta este momento se han intentado abordar algunas de las claves de la identidad europea y de su funcionamiento de forma sucinta, aunque precisa. Entendida pues su importancia, a la que sin duda volveremos más adelante, y dibujadas las primeras líneas de lo que es la actuación europea común en torno a la cuestión planteada, debe ahora intentar explicarse cómo la construcción de la identidad europea puede constituirse como verdadera respuesta a la agresión rusa de Ucrania y las causas que motivan dicha situación. La Unión Europa, como hemos visto, puede promover la construcción de su identidad a través de los valores o a través de la fuerza de su democracia y sus resultados comunes[19], por lo que no resulta excesivamente complicado apreciar el nexo común entre la agresión rusa y esta misma labor. Rusia, mediante sus acciones en Ucrania y el marco discursivo empleado, trata de atacar la mera existencia de la Unión Europa por lo que representa.

Muchos académicos afirman que es una guerra en varios frentes, aunque ahora el que nos interesa es uno solo de ellos, aquel que enfrenta a la concepción europea del mundo y comúnmente occidental con otras formas contrarias a ellas y favorables a los intereses de otros Estados. Ya en 2013, con la invasión de Crimea, Putin comenzó a construir un discurso muy claro: ante la decadencia de Occidente, Rusia debía erigirse como nueva garante de los valores del orden mundial, aunque esto exigía renunciar al orden liberal internacional[20]. E incluso en este brutal ataque a nuestra forma de entender el mundo y de desarrollar nuestras políticas podemos hallar una cuestión identitaria que se remonta a los momentos de mayor hegemonía rusa. Gobernar haciendo uso de la identidad como arma política es gobernar desde las tripas y esas emociones son imposibles de controlar.

Si bien, cuando apreciamos en el discurso de Putin alegatos nostálgicos a la grandeza rusa o historias sobre la creación de Ucrania y la influencia de su país en aquello, vemos a un hombre autoritario tratando de generar en su Estado un efecto bandera para que sigan apoyando al líder.[21] Sin embargo, el ataque ruso al orden internacional liberal no es el único ataque que existe o ha existido dirigido a este orden que, pese a

---

[19] JIMÉNEZ, A. M. R., *op. cit.*, nota 7.

[20] MILOSEVICH-JUARISTI, M., «Oso y dragón: el vínculo estratégico entre Rusia y China en el orden internacional post unipolar». *International Relations*, Vol. 233, 2019, núm. 5.

[21] MORALES HERNÁNDEZ, J., «Las relaciones internacionales en Rusia: desarrollo, enfoques y debates». *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 71/1, enero-junio 2019, pp. 139-162.

no ser perfecto pues contiene numerosas desigualdades estructurales, es aquel en el que existe la Unión Europa y sin en el cual esta no podría en ningún caso continuar con su labor. Por este motivo, una respuesta articulada desde la construcción de una identidad europea, con la finalidad de reforzar a la misma tanto interior como exteriormente, no sirve únicamente para enfrentar a Rusia, sino para garantizar la supervivencia de la Unión a futuro y frente a otros enemigos.

No se trata solamente de que la guerra rusa esté planteada en términos que, sin duda, ponen en jaque muchos de los pilares que sustentan a la Unión Europea, sino que además ha causado un profundo cambio en la comunidad internacional y en la forma en la que sus actores se interrelacionan hasta el momento. Las alianzas políticas, los intercambios comerciales y demás cuestiones económicas o fiscales han sufrido cambios como consecuencia de la agresión iniciada por Putin y las sanciones impuestas por la Unión Europea. Si valoramos con detenimiento estas sanciones, que son el máximo exponente de la respuesta europea, podríamos comprobar cómo, aparte de contribuir eficazmente al aumento de las presiones sobre Rusia, también han servido para profundizar en el sentimiento de pertenencia y generar esas dinámicas de identificación que son esenciales para la construcción de una identidad en clave europea.

Como botón de muestra podría citarse alguno de los datos del Eurobarómetro de Primavera de 2022[22]. En él se observan dos tendencias muy claras respecto al sentir de la población europea: por un lado, aceptan mayoritariamente las sanciones como indispensables para la defensa y la lucha en pro de la Unión Europea y, por otro, los europeos creen que los sacrificios que tendrán que realizar como consecuencia de la guerra son necesarios para la consecución del mismo objetivo. ¿Qué quiere decirnos esto? Pues bien, que la ciudadanía europea ha hecho uso de esa incipiente identidad y ha profundizado en ella, de tal forma que ha sido capaz de anteponer los intereses de la Unión, los colectivos, entendidos ahora como propios, a los individuales. Se observa, así, cómo los europeos no solo valoran los resultados de la Unión y su instrumentalidad a la hora de configurar su identidad, sino que hay algo más que los atrae al grupo y les incluye en él.

Ahora bien, cuando hablamos de las políticas identitarias de la UE, no estaríamos hablando exactamente de una identidad al uso, sino de una en clave transnacional, que requiere de varios elementos esenciales para desarrollarse y que, por tanto, no funciona de la misma manera,

---

[22] EUROPEAN PARLIAMENT. «EP Spring 2022 Survey: Rallying around the European flag - Democracy as anchor point in times of crisis». 2022. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2792.

esto es y como hemos ido repitiendo, no comparten la misma naturaleza[23]. Por esta razón, es importante tener siempre presente que el europeísmo nace de la historia compartida, de los valores compartidos y de las instituciones compartidas, siendo la identidad compartida algo inevitable que se desborda del funcionamiento común de todo lo anterior.

Así es que la identidad cultural está tremendamente ligada (en términos ascendentes) al desarrollo de esta guerra de agresión iniciada por Rusia[24], pues pone en jaque, o al menos lo intenta, los valores compartidos de la UE que se encuentran reflejados en los tratados y que son parte indisoluble de nuestra propia existencia. De hecho, los europeos tenemos tan asumidos estos valores como propios hasta el punto de que estaríamos dispuestos a sacrificar parte de nuestro bienestar solo por defenderlos[25]. Este dato nos permite realizar una deducción tremendamente interesante: la identificación de los europeos con sus valores más básicos de libertad y democracia es plena.

Además de la identidad cultural que se empieza a articular con la guerra, también debe valorarse una identidad política, relacionada con la actividad de las instituciones de la Unión. En este caso no estaríamos solo hablando de los resultados positivos de la gestión europea, sino también de su legitimidad democrática y, como no podría ser de otra manera, de su discurso. Por todo ello, la identidad europea resulta un fenómeno, a simple vista, incluso más complejo de lo que podríamos imaginar, pues esta identidad transnacional requiere de un análisis en muchos frentes y desde numerosas perspectivas para conseguir consolidarla definitivamente en el ideario colectivo.

Así es que, en la guerra planteada por Rusia, tratando de debilitar a la Unión y los valores que le dan forma, es lógico que surjan reacciones que refuercen a estas mismas y que lleven a los individuos a posicionarse a favor o en contra. Se trata, pues, de una especie de efecto bandera y no solo sirve para legitimar a un actor democráticamente, sino para situar a la opinión pública en el tablero, apoyando a aquellos con los que se identifican a sí mismos o a sus intereses. Es un efecto de alto componente emocional, que responde, sin embargo, a características diferentes de las identidades nacionales. Ahora bien, la creación de una identidad europea, pese a ser compleja y peligrosa, es también, como hemos visto, una respuesta ante la guerra rusa.

---

[23] JIMÉNEZ, A. M. R., *op. cit.*, nota 7.

[24] PRUTSCH, M. J., *op. cit.*, nota 4.

[25] EUROPEAN PARLIAMENT, *op. cit.*, nota 17.

Esto es, la UE se refuerza a un nivel mayor que los anteriores, llegando a unir a sus ciudadanos de una manera en la que no lo había hecho antes. Los datos del Eurobarómetro de los que hemos hablado antes son tan solo un reflejo de lo manifestado aquí: siendo beligerantes dos actores y habiendo en al menos uno de ellos una incipiente identidad, esta puede verse favorecida por la amenaza del enemigo, de tal forma que el individuo, en este caso ciudadano, profundice en su sentimiento de pertenencia. Aunque tampoco es solo eso. La identidad afecta, como ya se ha visto, a la forma en la que un actor entiende al resto y a aquellos comportamientos que entiende como positivos o negativos, por lo que también hace más fácil la cooperación entre Estados miembro y aumenta las presiones de los ciudadanos sobre sus élites dirigentes para que sigan profundizando en integración[26].

Hay una expresión comúnmente utilizada en el acervo popular que ilustra muy bien todo lo expuesto y siempre conviene dejar constancia de ello: fuera de la UE «hace mucho frío». Y esta realidad reflejada no hace más que aumentar el sentimiento europeísta, complementado con la identidad nacional y creando una identidad transnacional que se proyecta y debe proyectarse en los ciudadanos de diversos Estados miembro.

4. **Reflexiones finales**

Llegados a este punto resulta oportuno proceder con unas últimas reflexiones sobre lo expuesto. Habida cuenta de que la identidad y su construcción es una cuestión constructivista y que, por tanto, esta se construye a través de la interacción dialéctica y la educación, no podemos abandonar en ningún caso ni el aspecto cultural ni el político de la identidad[27]. Del mismo modo, tampoco podemos intentar entender esta identidad supranacional al estilo de las identidades tradicionales, puesto que este modelo es una limitación en sí misma para el desarrollo de la identidad supranacional[28], al no contemplar la heterogeneidad o la ausencia de ciertos requisitos que a menudo suelen identificarse como necesarios. Así pues, parece que la identidad europea debe reunir una serie de características concretas; esto es, debe surgir a través del intercambio, debe reunir tanto los elementos político e instrumental como el cultu-

---

[26] APPIAH, K. A., *op. cit.,* nota 3.

[27] WONG, R. (2013). «The Issue of Identity in the EU-China Relationship». *Politique Européenne*, Vol. 39, 2013, pp. 158-185. https://doi.org/10.3917/poeu.039.0158.

[28] PRUTSCH, M. J., *op. cit.,* nota 4.

ral y debe ser innovadora y complementaria, pues sin estos elementos la identidad jamás tendría éxito.

Ahora bien, ¿por qué es importante para la Unión Europea desarrollar una identidad propia? Y lo más importante, ¿cómo se articula esta respuesta ante la agresión rusa de forma exitosa? En primer lugar, cabe destacar, tal y como señala el informe realizado para la comisión CULT, que «la identidad colectiva reviste una importancia crucial para las personas y las comunidades de todo tipo»[29], resultando así clave para la Unión como ente político, puesto que es útil para salvar las diferencias entre los distintos Estados e identidades nacionales y para dotar de estabilidad y legitimación a la ciudadanía que compone la Unión y a sus instituciones. Es más, la construcción de esa identidad tiene un cometido mayor en estos tiempos de guerra: es un elemento integrador que unifica inevitablemente a los Estados miembro bajo una misma bandera. En este contexto, puede atribuirse un papel fundamental a la historia[30]. El oscuro pasado de Europa, enemigo común, lastra la creación de la identidad porque nos centramos en crear una historia común europea y solo terminamos reduciendo todo a eso, cuando la Unión y su identidad es mucho más. La historia del futuro es el presente y, al entender eso, debemos desvincularnos de miedos y aplicar el método del ensayo y error, innovar para construir.

Además, la guerra rusa también tiene una serie de constructos como fundamento y esa lucha inmaterial entre los valores occidentales y los que les son contrarios también se reduce a este mismo origen. Así pues, la lucha por la supervivencia de una u otra concepción del mundo crea un sentimiento de pertenencia en el seno de la Unión, resultando por tanto, y como parece, esta identidad no solo una respuesta, sino también una reacción. Es respuesta porque nos permite presentar un frente más heterogéneo, cohesionado y coordinado; y es reacción porque las mismas bases de la guerra provocan su aparición.

Sin embargo, no debemos olvidar que las identidades no dejan de poder articularse como un arma política[31] y que su uso, mediante el control y la manipulación de las emociones, aunque sea por parte de la Unión Europea, entraña una serie de riesgos que obviamente tienen sus costes. Aunque esto no sea necesariamente negativo, debemos ser conscientes de ello al hablar de la creación de una identidad.

Aún y todo, la guerra rusa ha puesto de relieve el hecho de que los europeos se sienten cada vez más europeos y legitiman a la Unión no

---

[29] PRUTSCH, M. J., *op. cit.*, nota 4.

[30] PRUTSCH, M. J., *op. cit.*, nota 4.

[31] PRUTSCH, M. J., *op. cit.*, nota 4.

solo por sus resultados, sino también por los valores que encarna. Este punto en concreto debe llevarnos a una reflexión muy clara al respecto: la percepción de los ciudadanos europeos con respecto a la UE es la más positiva de la última década y eso se debe principalmente al incremento de la presencia europea en nuestras vidas[32]. Los medios de comunicación hablan diariamente de Europa, sobre la guerra, la crisis energética, etc. Así, la comunicación permite un acercamiento mayor de las instituciones europeas a los ciudadanos y estos, a su vez, por inercia, terminan acercándose más a ella, pues se identifican con aquello que representa al entenderlo suyo también.

Es más, últimamente hemos sido testigos de los mayores despliegues de solidaridad entre Estados miembro en las últimas décadas y eso también es hacer políticas de identidad, puesto que permite salvar las distancias culturales, muchas veces, que separan a los Estados y que se acrecentaron durante la crisis financiera o la crisis de refugiados. Permite, en definitiva, aumentar la solidaridad entre los Estados, siendo esto más necesario que nunca en el contexto actual de la agresión rusa contra el orden liberal internacional pues, al entendernos y percibirnos todos como parte del mismo grupo, será mucho más fácil articular respuestas comunes.

En el fondo, la guerra de agresión rusa y su batalla contra los valores occidentales, buscando su europeización y el desarraigo de los mismos del resto de la comunidad internacional, esto es, su ataque al orden internacional liberal, es una oportunidad para la propia Unión Europea, quien puede fortalecerse de cara al exterior y exportar su modelo. No obstante, la guerra también ha abierto heridas interiores y ha puesto contra un espejo a los distintos mandatarios, que ahora ven las consecuencias de las decisiones que tomaron en el pasado en temas de tal importancia como la energía o las relaciones diplomáticas con China y Rusia y la manera de abordarlas. Ante este contexto, la Unión Europea debe garantizar su supervivencia con políticas que fortalezcan su posición internamente, generando la idea en la sociedad europea de una colectividad transnacional a la que todos pertenecemos. El primer paso de la ciudadanía europea, los intercambios educativos y culturales como el proyecto Erasmus y muchos otros permiten hacer surgir el sentimiento de pertenecer a algo mayor que a un Estado y es así como la UE se legitima internamente y se refuerza[33].

No podemos olvidar tampoco que estamos hablando de constructos y que no son más que relatos que se superponen y luchan entre sí.

---

[32] EUROPEAN PARLIAMENT, *op. cit.,* nota 19.

[33] PRUTSCH, M. J., *op. cit.,* nota 4.

Pero el dato mata al relato y es ese el motivo por el cual la Unión Europea debe construir su narrativa y enfrentarla a la rusa de forma objetiva[34]. Y aun cuando pudiera parecer que en esto la identidad no tiene ningún sentido y que no encaja, debemos mirar más allá y ver cómo la identidad colectiva europea permite articular respuestas más satisfactorias, ya que, tal y como muestra el Eurobarómetro de primavera, la identificación con los valores y el sentir europeo tiene como consecuencia la aceptación del sacrificio en su defensa y un aumento, como ya se ha dicho, de la solidaridad. Asimismo, el fortalecimiento interno del que hablábamos, es un factor integrador que permite avanzar con mayor facilidad a la Unión Europea en su proyecto de integración y reduce los obstáculos en la toma de decisiones, agilizándolas[35]. Aún y todo, la Unión Europea debe abordar también el reto de construir esa identidad desde su rol de poder normativo que intenta exportar sus valores al resto de la comunidad internacional y debe hacerlo con la convicción de que los valores son su seña de identidad, pero que su identidad se apoya, además, en otros pilares muy diferentes.

En definitiva la identidad otorga a la ciudadanía europea la posibilidad de encarnar, como lo hace el Parlamento Europeo por ejemplo, el interés europeo aun cuando muchas veces este no encaje con el interés nacional. Al fin y al cabo, la guerra es un suceso terrible, pero es también una oportunidad política para transformar la Unión y profundizar en ella, cambiando el sentido propio de su funcionamiento y haciendo posible promulgar políticas en clave ascendente. Por tanto, ante la agresión rusa de Ucrania, la Unión Europea debe responder con medidas que ayuden a reforzarla y, tal y como se ha argumentado, la construcción de una identidad común y compartida en el seno de la Unión Europea podría servir a este fin, pues es no solo una respuesta creada y dirigida artificialmente por las élites europeas desde Bruselas, sino que es también una reacción, basada en la percepción que tiene la ciudadanía europea del mundo que la rodea y de décadas de trabajo por parte de las instituciones.

Al fin y al cabo, al percibirnos como aliados más que como enemigos, evitamos conflictos a gran escala, aumentamos la solidaridad entre Estados miembro y permitimos que la Unión Europea pueda hablar con una sola voz: la voz de Europa.

---

[34] APPIAH, K. A., *op. cit.*, nota 3.

[35] LIESBET, H. y GARY, M., «Grand theories of European integration in the twenty-first century», *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, 2019, núm. 8, pp. 1113-1133, DOI: 10.1080/13501763.2019.1569711.

8
La agresión rusa a Ucrania y el futuro de la Unión Europea: ¿son compatibles los procesos de profundización y ampliación?

Eduardo García Cancela[1]

Personal investigador en Formación y doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid

Sumario: 1. Introducción.—2. La urgente reforma de la UE en clave federal.—3. La necesidad de mantener la credibilidad de la política de ampliación de la UE.—4. Conclusiones: ¿es la adhesión de Montenegro la solución al dilema entre profundización y ampliación?

1. Introducción

El 24 de febrero de 2022, fecha en que la Rusia de Vladímir Putin inicia una guerra de agresión contra Ucrania, supone un punto de inflexión para la Unión Europea (UE) tanto en su dimensión externa —pone a prueba su desempeño como actor internacional— como en la interna —reafirma la urgencia de una mayor integración para hacer frente a retos comunes—. La guerra, que se desarrolla desde hace más de seis meses (a septiembre de 2022), puede tener más lecturas que la reactivación de un conflicto que se remonta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol a la Federación Rusa en 2014. Como bien ha explicado la profesora Mariola Urrea en más de una ocasión en los cursos del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) de este verano, podríamos hablar de una «pluralidad de guerras», entre las que en-

[1] Personal investigador en formación y doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Estudios Interdisciplinares Europeos por el Colegio de Europa (Campus de Natolin), becado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación-AECID. Graduado en Periodismo y en Relaciones Internacionales por la Universidad Antonio de Nebrija. Ha sido beneficiario del programa *Europaeum Scholars,* liderado por la Universidad de Oxford, y profesor en la Universidad Antonio de Nebrija.

contramos una afrenta directa y clara contra el orden liberal de valores, derechos y libertades que abandera la UE con su modelo.

A esta conclusión también debieron llegar en las tres instituciones europeas por excelencia —Consejo, Comisión y Parlamento— dada la contundente respuesta de la Unión a la crisis. Aun teniendo en cuenta las limitadas competencias de la UE en materia exterior, la excepcionalidad de la situación ha dejado hitos como la adopción relativamente fluida de paquetes de sanciones sin precedentes contra Rusia, el envío de armas a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la integración de Dinamarca en la política de seguridad y defensa común e incluso el posible establecimiento de una misión europea de entrenamiento al ejército ucraniano.[2]

Estos avances en clave federal de la UE en materia de política exterior y de seguridad y defensa se suman a otros que hemos vivido en los últimos tres años, principalmente como respuesta a la pandemia de la COVID-19, como la mutualización de deuda, la compra conjunta de vacunas y material sanitario, el gran aumento de la cuantía del Marco Financiero Plurianual hasta 2027 o los planes de recuperación Next Generation. Además, coincidiendo con estos hitos, la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE), un formato innovador que buscaba involucrar y acercar a la ciudadanía y a la sociedad civil al debate sobre el avenir europeo —aunque ha fracasado en este objetivo por una metodología muy cuestionable— ha estado en marcha durante un año, hasta el 9 de mayo de 2022. En ese sentido, nos encontramos ante una coyuntura favorable para la profundización en la que la necesidad de dotar de un marco legal a los avances ya mencionados, así como de poner en marcha algunas propuestas de las conclusiones de la CoFoE, exigen una reforma de los Tratados de la UE, preferiblemente una reforma extensa a través de la convocatoria de una Tercera Convención, como viene defendiendo el CFEME y su presidente Francisco Aldecoa. Es decir, dado el contexto y la importancia de los avances dados, existe una necesidad acuciante de reforma interna para profundizar en la integración de la UE en clave federal.

Por otro lado, es habitual que las guerras aceleren procesos ya en marcha, o que precipiten escenarios que tan solo unos días antes del estallido serían difícilmente imaginables. Uno de estos escenarios, en el caso de la agresión rusa a Ucrania, es la concesión del estatus de candidato oficial a la UE al país atacado, así como a la República de Moldavia. Esta decisión, adoptada por el Consejo Europeo el 24 de junio de 2022, previa pe-

---

[2] BRZOZOWSKI, A. (2022): *EU decides to start work on Ukraine military training mission*, Euractiv, https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-decides-to-start-work-on-ukraine-military-training-mission/.

tición de la Comisión Europea, replantea la Política Europea de Vecindad (PEV), marco al que pertenecen tanto Ucrania como Moldavia y que carecía, hasta ahora, de una perspectiva clara de adhesión para sus miembros, o, como se decía en la Comisión Prodi, «todo salvo las instituciones».

Pero más allá de las implicaciones para la PEV, la noticia fue recibida con frialdad por los cuatro socios en los Balcanes occidentales que ya eran candidatos oficiales a la UE, especialmente por el rechazo en la misma cita a comenzar las negociaciones con Albania y Macedonia del Norte, que unas semanas más tarde se resolvió, y por la ausencia de progreso en los capítulos abiertos con Montenegro y Serbia. De hecho, nos encontramos ya en el periodo más largo sin ampliaciones desde la primera ronda de adhesiones en 1973. La última incorporación fue Croacia en 2013, hace una década, y aunque antes de la pandemia se sugería que en 2025 podría entrar algún miembro nuevo, el estado actual de las negociaciones aleja esta posibilidad. De esta forma, nos encontramos ante un riesgo de fatiga de los Estados que se agolpan a las puertas de la UE, con la consecuente pérdida de influencia en la zona en favor de otros competidores como Rusia o China.

Así, este desafío en la política de ampliación ocurre, además, en un momento en el que, como se ha explicado anteriormente, necesitamos acometer una profundización interna en la UE, ya que también nos encontramos en el periodo más largo sin reforma de los Tratados, desde 2007 en Lisboa. Quizás por la experiencia de la gran ampliación hacia el centro y este de Europa en 2004 y 2007, y por su impacto en las negociaciones de la Constitución Europea, se esgrime mucho el argumento de que hay momentos en la construcción europea para la profundización, y otros para la ampliación, entendiéndose que ambos procesos son incompatibles e incapaces de coincidir en el tiempo. Pues bien, actualmente nos encontramos en un momento en el que, si bien la profundización es inaplazable, es necesario también satisfacer de alguna forma las aspiraciones de los Estados candidatos para que la política de ampliación no pierda su credibilidad.

Ante esta disyuntiva lo que la UE necesita es, por un lado, compromiso y responsabilidad política, y por otro, creatividad en las fórmulas, ya sea con alguna adhesión exprés o creando marcos como la Comunidad Política Europea, que ya tiene fecha de su primera cumbre el 6 de octubre de 2022 bajo la presidencia checa.[3] Es decir, la guerra de Ucra-

[3] EUROPA PRESS (2022): *La UE prepara una primera cumbre de la comunidad política europea con Reino Unido, Turquía y Ucrania, entre otros*, Europa Press. https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-prepara-primera-cumbre-comunidad-politica-europea-reino-unido-turquia-ucrania-otros-20220907184933.html.

nia y la respuesta de la UE a la misma han acelerado dos procesos aparentemente incompatibles: la profundización y la ampliación. El éxito o fracaso de la UE en las próximas décadas podría pasar por su capacidad, precisamente, de hacer compatibles ambos procesos.

2. **La urgente reforma de la UE en clave federal**

Nos encontramos ante una coyuntura positiva para la profundización de la UE en clave federal. La necesidad de iniciar este proceso acompaña al nuevo ciclo político que comenzó tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, que dieron lugar a una Comisión Europea sustentada por los votos del 60% de la Cámara, en un momento en el que, tras el Brexit y el replanteamiento de las relaciones transatlánticas con la Administración Trump, la Unión necesitaba un impulso renovado. Ante esta situación, la nueva presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, planteó la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE) como un formato innovador de democracia participativa en el que la ciudadanía, la sociedad civil y las instituciones debatirían sobre el avenir europeo en pie de igualdad. Posteriormente, la pandemia de la COVID-19 desde marzo de 2020 marcó la agenda europea y global, logrando hitos en la integración europea como la mutualización de deuda, la compra conjunta de vacunas y material sanitario o la casi duplicación del presupuesto en la adopción del Marco Financiero Plurianual hasta 2027.

Por último, con la agresión a Ucrania del 24 de febrero de 2022, Putin dio el espaldarazo que le faltaba al proceso. Si su intención era la de debilitar a la UE y detener el acercamiento de Estados postsoviéticos con vocación europeísta como Georgia o Moldavia, ha conseguido lo opuesto a sus objetivos, ya que ahora son Estados candidatos o potenciales. Pese a los intentos de Rusia de dividir al Consejo, la respuesta de la UE a la agresión no tiene precedentes, por su contundencia, unidad e inmediatez. Desde la aprobación de hasta seis paquetes de sanciones contra Rusia, el primero de ellos adoptado de forma casi instantánea, hasta la venta de armas a Ucrania a nivel comunitario, pasando por el final de la cláusula *opt-out* de Dinamarca para la política de defensa europea, con el apoyo del 67% de los daneses en referéndum[4], se ha producido un consenso inédito en el Consejo frente a la agresión rusa a Ucrania. Igualmente, es de destacar la decisión del Consejo del 23 y el 24 de junio entre los 27 Estados miembro para otorgar el estatus de candidato oficial a

[4] F. CADENAS, J. (2022): «Dinamarca aprueba en referéndum su integración en la defensa común europea: así funciona la excepción danesa en la UE», *Newtral*. Disponible en: https://www.newtral.es/dinamarca-referendum/20220603/.

Moldavia y a Ucrania, sabiendo las diferencias que habitualmente suscita la política de ampliación, como muestra la experiencia en los Balcanes occidentales y que abordaremos más adelante.

Aunque la CoFoE finalmente ha resultado un fiasco, dada su deficiente metodología en la que la sociedad civil quedaba marginada y la participación de la juventud era insuficiente, y unas conclusiones contradictorias, poco ambiciosas y que en algunos casos sugieren políticas que ya están en funcionamiento, lo que sí ha conseguido la Conferencia es iniciar el debate sobre la reforma de los Tratados. Pese a que el camino hacia la Tercera Convención Europea parece que será más arduo, tras el «jarro de agua fría» del Consejo de junio, parafraseando al profesor Francisco Aldecoa, es necesario que se ponga en marcha antes de finales de año para acometer las reformas que la UE requiere y consolidar los avances alcanzados tras la pandemia de la COVID-19 y frente a la agresión rusa a Ucrania.

Por lo tanto, resulta un aspecto inaplazable y necesario para adaptar la UE al contexto internacional actual y que debería intentar realizarse, o al menos algunos cambios que no exigen una reforma profunda, antes de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024. Igualmente, durante este ciclo político se debería suscribir un mandato claro para acometer una reforma completa a inicios de la próxima legislatura. Los avances que se han dado en los últimos tres años son de gran relevancia y deben incorporarse al marco legal de la UE con apremio.

3. La necesidad de mantener la credibilidad de la política de ampliación de la UE

Otro de los efectos colaterales para Putin de su agresión ilegal ha sido conseguir que Ucrania, así como Moldavia y Georgia, estén aún más cerca de la UE. Tras la petición formal de los tres Estados, la decisión del 24 de junio de 2022 del Consejo Europeo accedió, con las opiniones favorables del Parlamento Europeo y la Comisión, a concederles el estatus de candidato oficial a la UE a Moldavia y a Ucrania, y a reconocer a Georgia como Estado candidato potencial, lo que supone un reto para la política de ampliación de la UE. Los tres Estados, que pertenecen también al marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) en su vertiente Este, la Asociación Oriental, se unen ahora al marco de ampliación, donde ya se encuentran Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Turquía como candidatos oficiales y Bosnia-Herzegovina y Kosovo como candidatos potenciales.

La migración de un marco a otro —del de vecindad al de ampliación— o su coexistencia en ambos es un hito en sí mismo, ya que cam-

bia la razón de ser de la PEV, que se lanzó en 2004 para establecer relaciones privilegiadas con los Estados vecinos, pero sin una perspectiva de futura adhesión. Esta concepción de la PEV quedó plasmada en el célebre enunciado del presidente de la Comisión Romano Prodi en 2002, «todo salvo las instituciones». No obstante, más allá de cómo esta cuestión exige replantear la PEV, el impacto sobre la política de ampliación ha sido notable.

Paradójicamente, el mayor éxito y el mayor fracaso de la reunión del Consejo del 23 y el 24 de junio de 2022 estuvieron relacionados con la ampliación. Por un lado, la ya mencionada concesión del estatus oficial de candidatos a Moldavia y Ucrania. Por otro, la negativa de Bulgaria a permitir que se comiencen las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte por una disputa de carácter lingüístico con el último, país que ya había hecho sacrificios tan destacables como cambiar su propio nombre para evitar el veto griego. La coincidencia de ambas decisiones empañó la cumbre para los delegados de los Balcanes occidentales, que recibieron con frialdad a los nuevos Estados candidatos mientras su situación no avanza. Especialmente duras fueron las declaraciones de los líderes de Albania, Macedonia del Norte y Serbia tras la cumbre, quienes tildaron de «turbia» y de «vergüenza» la cita.[5]

Aunque finalmente se desbloqueó la situación y tres semanas después, el 19 de julio de 2022, se permitió comenzar las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte,[6] lo cierto es que esta decisión tampoco garantiza nada. Las negociaciones con Montenegro llevan abiertas desde 2012, una década, y apenas se ha cerrado un 9 % de los capítulos abiertos en el proceso de negociación. Serbia, por su parte, comenzó las negociaciones en 2016 y no llega al 6 % de proceso completado. Lejos queda, por tanto, el horizonte de 2025 para la adhesión de Montenegro y Serbia, como se llegó a plantear antes de la pandemia.[7]

---

[5] ABRIL, G., SAHUQUILLO, M. y GÓMEZ, M. V. (2022): «La candidatura de Ucrania espolea la impaciencia de los Balcanes para ingresar en la UE», *El País*. https://elpais.com/internacional/2022-06-23/la-ue-revitaliza-la-ampliacion-de-los-balcanes-ante-el-debate-sobre-la-candidatura-de-ucrania.html.

[6] PÚBLICO (2022): «Albania y Macedonia del Norte arrancan las negociaciones de adhesión a la UE», *Público*. https://www.publico.es/internacional/albania-macedonia-norte-arrancan-negociaciones-adhesion-ue.html.

[7] ICEX (2022): «La UE abre sus puertas a Serbia y Montenegro, con 2025 como objetivo de ingreso», *ICEX*. https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2018779151.html?idPais=ME#:~:text=El%20pasado%20martes%20la%20Comisi%C3%B3n,como%20fecha%20indicativa%20de%20adhesi%C3%B3n.

A la lentitud del progreso en las negociaciones con Serbia se le añade el rechazo a adoptar las sanciones de la UE contra Rusia. Mientras el resto de los candidatos de los Balcanes occidentales se han unido a las sanciones europeas, el gobierno de Belgrado se ha resistido, aunque sí condenó la agresión en la Asamblea General de las Naciones Unidas.[8] La tibieza de Serbia frente a Rusia dificulta enormemente su entrada en la UE, especialmente desde la perspectiva de que la agresión a Ucrania también es una guerra contra los valores y el modelo que representa la Unión.

En este contexto, los países candidatos de los Balcanes occidentales ya han comenzado a dar muestras de fatiga en su proceso de adhesión a la UE. La llegada de Moldavia y Ucrania a la política de ampliación ha inquietado a estos socios, sobre todo ante la posibilidad —cada vez más remota— de que se dé prioridad a Ucrania, poniendo por delante motivos políticos al propio progreso de las reformas del país. En ese sentido, para que la política de ampliación siga gozando de credibilidad entre los Estados candidatos, la UE necesita reforzar su compromiso de alguna manera con los candidatos.

Así, nos encontramos, por un lado, ante la urgencia de acometer una profundización interna a través de la reforma de los Tratados, tal y como hemos explicado anteriormente, y, por otro, ante la necesidad de renovar el compromiso por la política de ampliación ante el riesgo de fatiga. Es, por tanto, un momento en el que se hace necesario tanto impulsar el proceso de profundización —prioritario a todas luces— como el proceso de ampliación, no a través de una adhesión precipitada de varios Estados, pero sí consolidando avances de manera firme.

Como solución a la necesidad de ganar tiempo para la profundización, sin descuidar totalmente el proceso de ampliación, emerge la propuesta de la Comunidad Política Europea (CPE), también mencionada en las conclusiones de la reunión del Consejo de junio y planteada inicialmente por el presidente francés Emmanuel Macron en su discurso del 9 de mayo. En principio, la idea de Macron no es sustituir la política de ampliación por la CPE, sino acelerar el estrechamiento de relaciones con los países que así lo deseen, permitiéndoles adoptar ciertas políticas comunitarias. Es decir, reuniría a Estados miembro de la UE con otros Estados europeos, con o sin aspiraciones de entrar en la Unión, para compartir políticas concretas y aliviar la larga espera de algunos de ellos para ingresar en la Unión mientras duran las negociaciones de adhesión.

---

[8] ABRIL, G., SAHUQUILLO, M. y GÓMEZ, M. V. (2022)*: op. cit.*

Sin embargo, la respuesta inicial de Alemania fue de cautela ante el temor de que la CPE alargue todavía más el proceso de ampliación y contribuya a la fatiga de los Balcanes occidentales.[9] De hecho, el canciller alemán Olaf Scholz, en un discurso el 30 de agosto de 2022, pidió a los Estados miembro acometer reformas en la UE para prepararse para la adhesión de nuevos países, una Europa de 30 o 36, como dijo.[10] De igual modo, las autoridades ucranianas se han mostrado críticas, como el ministro de Exteriores Dmytro Kuleba que mostró su preocupación por que la CPE supusiese una excusa para dejar fuera a Ucrania de la UE indefinidamente.[11]

En cualquier caso, parece que la CPE comienza su andadura, aunque sea como formato de reunión entre los Estados miembro de la UE y otros países europeos. El 6-7 de octubre de 2022 tendrá lugar la primera reunión en Chequia, bajo el auspicio de la presidencia checa del Consejo. Los Estados invitados son los seis países de los Balcanes occidentales, los países de la EFTA (Noruega, Suiza, Islandia, Liechtenstein), Reino Unido, Turquía y cinco Estados de la Asociación Oriental (Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán). Por razones obvias, ni Bielorrusia ni Rusia han sido invitadas.

Ante las opciones que se han manifestado hasta ahora para reconciliar ambos procesos de profundización y ampliación, cabe buscar una tercera vía intermedia. Las dos vías propuestas hasta ahora son, en primer lugar, la propuesta de crear estructuras como la CPE, que puede servir para dinamizar el proceso y estrechar aún más las relaciones con los Estados europeos no pertenecientes a la Unión, pero también preocupa a los socios que sí aspiran a la adhesión, ya que perciben esta fórmula como un nuevo escollo que aletargue el proceso de negociación. En segundo lugar, la ampliación a 30 o 36 en un periodo relativamente corto complicaría mucho el proceso de profundización, visto que no parece que se vaya a acometer con la inmediatez que requeriría, y tampoco sería fácil encontrar el consenso político para ello en el Consejo. En ese sentido, la tercera vía podría ser impulsar por un lado estructuras como la CPE sin que se conviertan en el centro de las relaciones con estos Estados, es decir, que facilite, pero no añada complicaciones a su adhesión, mientras se produce alguna ampliación mínima que muestre el compromiso de la

---

[9] WHEELDON, T. (2022): «Is Macron's 'European Political Community' a realistic prospect?», *France24*. Disponible en: https://www.france24.com/en/europe/20220626-is-macron-s-european-political-community-a-realistic-prospect.

[10] LIBOREIRO, J. (2022): «Olaf Scholz says EU must reform to cope with enlarging to 30-36 members», *Euronews*. https://www.euronews.com/my-europe/2022/08/29/olaf-scholz-says-eu-must-reform-to-cope-with-enlarging-to-30-to-36-members.

[11] WHEELDON, T. (2022): *op. cit.*

UE por completar las negociaciones sin que se convierta en un escollo para la profundización.

Esa nueva ampliación podría ser la de Montenegro en 2025, por varias razones. En primer lugar, es el Estado candidato que más tiempo lleva negociando su adhesión —salvando el excepcional caso de Turquía—. Es también el que más avanzadas tiene las negociaciones, aunque se requeriría de un gran esfuerzo por ambas partes —Bruselas y Podgorica— para completar los capítulos restantes (más del 90%), especialmente los problemas de corrupción, en dos o tres años. Este esfuerzo no es utópico ya que estamos hablando de un pequeño país con una población de poco más de 600 000 habitantes, que además es miembro de la OTAN y que ha apoyado a la UE adoptando las sanciones contra Rusia en su agresión a Ucrania. Además, a diferencia de otros Estados de los Balcanes occidentales, no tiene disputas territoriales, culturales o lingüísticas y *a priori* no habría de anticiparse ningún veto por parte de los Estados miembro de la UE.

4. Conclusiones: ¿es la adhesión de Montenegro la solución al dilema entre profundización y ampliación?

A lo largo de este capítulo hemos puesto de manifiesto el contexto sin precedentes en el que se encuentra la Unión Europea. Por un lado, existe una necesidad acuciante de reforma interna, preferiblemente a través de la reforma de los Tratados, para incorporar los avances en clave federal que se han producido en los tres últimos años, especialmente en respuesta a la pandemia de la COVID-19 y a la guerra de agresión de Putin en Ucrania. Al mismo tiempo, se empieza a detectar cierta fatiga en los Estados de los Balcanes occidentales en su proceso de negociación de adhesión a la UE. La designación de Ucrania y Moldavia como Estados candidatos no ha hecho sino acrecentar esas preocupaciones.

Por lo tanto, parece necesario que la UE dé una respuesta a ambos retos en los años próximos. Hasta ahora, y sobre todo después de las ampliaciones al centro y este de Europa de 2004 y 2007, los procesos de profundización y ampliación se entendían como incompatibles de suceder al mismo tiempo y que, por ello, había momentos para la profundización y otros para la ampliación, sin estos coincidir. Sin embargo, el contexto interno e internacional que hemos analizado muestran que nos encontramos en un momento donde es necesario hacer un esfuerzo para compatibilizar ambos procesos.

Las fórmulas para hacerlos compatibles ya se han empezado a poner sobre la mesa. Por un lado, la Comunidad Política Europea busca-

ría dinamizar y estrechar las relaciones con los Estados europeos no pertenecientes a la Unión, y especialmente aliviar la espera de los que son candidatos a la adhesión. No obstante, estos últimos han percibido la propuesta con frialdad ante la preocupación de que alargue una vez más el proceso. En segundo lugar, la propuesta de hacer una reforma urgente de los Tratados para incorporar hasta a 9 Estados en el corto-medio plazo se antoja poco plausible, tanto por la falta de voluntad política como por la dificultad de los países candidatos para acometer todas las reformas necesarias en tan escaso periodo de tiempo.

Ante esta situación, en este capítulo se ha propuesto una tercera vía que conjugue las anteriores. Es decir, impulsar estructuras como la CPE siempre que aporten beneficios a las relaciones entre la UE y los Estados candidatos, y sin que se convierta en el centro de estas o sustituya o dificulte de algún modo el proceso de ampliación, a la vez que se produce una adhesión pequeña, que prácticamente no cambie las dinámicas internas en la UE y no suponga un coste exagerado o poco realista, como la de Montenegro en 2025. Esto permitiría renovar la credibilidad de la política de ampliación de la UE, ya que la Unión probaría su compromiso por completar las negociaciones e incorporar a nuevos países, sin caer en una ampliación descontrolada que pueda afectar al proceso de profundización interno y que es urgente.

Como se ha dicho en la introducción, el éxito o fracaso de la UE en las próximas décadas podría pasar por su capacidad de hacer compatibles los procesos de profundización y ampliación. En ese sentido, la vía de acometer la reforma y empezar a preparar la Tercera Convención europea mientras se trabaja por la adhesión de Montenegro en un periodo de 3 años —asequible si hay voluntad política de ambas partes— podría ser la respuesta, o al menos una de ellas.

9
El relanzamiento de la política común de Migración y Asilo en la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania

Guiomar Gutiérrez Pascual[1]

Directora del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Sumario: 1. Introducción.—2. La génesis de la Política Europea de Migración y Asilo: 2.1. La aprobación de la Directiva de Protección Temporal.—3. Las dos crisis de refugiados del siglo XXI y la respuesta europea: 3.1. La crisis de refugiados sirios; 3.2. La salida masiva de refugiados de Afganistán.—4. Una amenaza híbrida: el uso de los migrantes como arma.—5. La situación migratoria en la Unión Europea antes de la agresión rusa a Ucrania.—6. La respuesta de la Unión Europea en materia migratoria a la agresión rusa a Ucrania: 6.1. La llegada masiva de refugiados; 6.2. La aplicación de la Directiva de Protección Temporal.—7. Conclusiones: tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Convención Europea ha de profundizar.

1. Introducción

Por vez primera la Unión Europea ha estado a la altura de las circunstancias, ha sabido dar una respuesta firme, solidaria y contundente a la agresión rusa a Ucrania. No solo en la aprobación de siete paquetes de sanciones, en la ayuda humanitaria y económica, sino también frente a la salida masiva de personas (más de 7 millones de ucranianos), evitando una nueva crisis.

La agresión de Rusia, por lo tanto, ha puesto de manifiesto la dependencia energética de la Unión Europea, la necesidad de avanzar sustantivamente en el proceso de integración europeo en política exterior, de

[1] Directora del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Graduada en Relaciones Internacionales, Sociología y Experto en Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Graduada en el Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá de Henares. Ha sido profesora en la Universidad Antonio de Nebrija.

seguridad y defensa, la importancia de dar un espaldarazo a las negociaciones de ampliación, especialmente con los países de los Balcanes, o lo que es lo mismo, con aquellos países para los que la guerra de agresión también supone una amenaza a sus valores, derechos y democracias.

Pero también ha servido para que los Estados Miembro se hayan unido para hacer frente a la llegada de refugiados, haciendo uso de instrumentos que ya se habían creado previamente, en las primeras fases de la política migratoria de la Unión Europea, con la guerra de los Balcanes, y que, sin embargo, habían estado sin usarse. Esta actuación ha servido también como un rayo de esperanza, no exento de crítica, pero como dice el refrán, más vale tarde que nunca, para todos los que confiamos en que en el futuro la Unión Europea sepa aprender de sus errores, detecte sus debilidades, y pueda «meter en la fuente del dragón» su «talón de Aquiles» que no es otro que el drama migratorio.

A lo largo del presente capitulo analizaremos la política migratoria de la Unión Europea, partiendo de la génesis de la misma, pasando por las dos grandes crisis de los refugiados que se han vivido a lo largo de la última década, para aprender de los errores y apreciar el avance establecido por las instituciones europeas ante la agresión rusa a Ucrania. No sin ello dedicar un epígrafe del mismo al uso de las migraciones como amenaza e incluso como arma de guerra. Y, finalmente, terminar de manera propositiva de cara a la Tercera Convención Europea en la que se deberá contemplar la política migratoria de la Unión Europea.

2. **La génesis de la política europea de Migración y Asilo**

Las bases en el área de las políticas migratorias las podemos encontrar en el Tratado de Tampere de 1995 donde los países miembro de la Unión Europea lograron establecer un acuerdo de mínimos relativo a las cuestiones migratorias y de asilo. A través de este acuerdo, los Estados se comprometían a garantizar todos los derechos a los refugiados y solicitantes de asilo, en especial, el derecho de no devolución, así como la creación de una directiva de reagrupación familiar.

No obstante, de poco sirvió este acuerdo de mínimos ante la oleada de peticiones de asilo y refugio que recibieron los países europeos al comienzo de la crisis de los refugiados, lo que implicó la puesta en marcha de todos los mecanismos de negociación europeos con el objetivo de dar una respuesta conjunta a esta crisis. De estas negociaciones nacerán, en el año 2013 los Convenios de Dublín III6 donde se refuta lo acordado en 1997, que el Estado encargado de tramitar la solicitud de asilo será el Estado por el que entra a la Unión Europea el solicitante, es decir, el

primer Estado europeo que pisa. Al mismo tiempo, el Convenio de Dublín III permitía al resto de Estados miembro (en sus artículos 21 y 22) devolver a los migrantes al primer Estado al que entraron si tenían pruebas de dicha entrada.

No obstante, en el año 2015 estos acuerdos hubieron de ser suspendidos ante la incapacidad de Grecia, país fronterizo con la región MENA y, por lo tanto, el primer país europeo al que accedían los migrantes, de seguir asumiendo de forma efectiva solicitudes de asilo y refugio. Lo que causó una autentica crisis interna dentro de la Unión Europea no solo por la incapacidad de Grecia de seguir asumiendo refugiados, sino por la negativa de otros países como Hungría e Italia a aceptar a aquellos que llegaban a sus fronteras. De manera que el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía, un acuerdo de «*one for one*» supuso un parche a la crisis que se quedó estancada hasta el año 2019.

2.1. *La aprobación de la Directiva de Protección Temporal*

Esto llevaría a que en el año 2001 se aprobase en el Consejo Europeo la Directiva de Protección Temporal[2] ampliando el artículo 63.2 del Tratado de la Comunidad Europea, en la actualidad del Tratado de la Unión Europea. El objetivo del mismo no era otro que poder establecer unas normas mínimas que evitasen un colapso de los sistemas nacionales de asilo ante la posible llegada masiva de personas desplazadas.

La clave quizás de esta directiva es que realiza una diferencia sustancial entre desplazados y refugiados, considerando desplazados a aquellas personas «nacionales de un tercer país no miembro de la Unión Europea o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen o que hayan sido evacuadas»[3]. En este sentido, este mecanismo de protección temporal se estableció como una situación transitoria por valor de un año que podrá ser ampliado hasta un máximo de tres. Esta ampliación se ha producido ya, como veremos en el caso más adelante, en el caso de los refugiados ucranianos.

Esta diferencia que se establece en el mecanismo de protección temporal entre desplazados y refugiados permite que los refugiados

---

[2] Consejo Europeo (2001). Directiva 2001/55/CE, del 20 de julio de 2001, relativa a las normas de concesión de protección temporal.

[3] *Boletín Oficial del Estado* (2003). Real Decreto 1325/2003, del 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre el Régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

puedan acceder a otras protecciones o solicitarlas de esta manera, por ejemplo, activar el mecanismo de reagrupación familiar y solicitar el estatuto de refugiados, aunque, en este caso afirma, «no se acumulará el beneficio de la protección temporal con los beneficios del solicitante de asilo»[4].

No obstante, y aunque este estatuto de protección temporal permite que estas personas puedan trabajar en su país de acogida, también es cierto que no cuenta con el elemento fundamental que caracteriza al estatuto de refugiado que no es otro que la «no devolución».

Esta directiva aprobada en el año 2001, llevada a la publicación en los EEMM en los años siguientes, y convertida, por tanto, en acervo comunitario, no se ha puesto, sin embargo, en marcha. Debemos quizás preguntarnos el porqué de su inutilización pese a las crisis migratorias y de refugiados como la de los sirios, afganos, bielorrusos…

3. **Las dos crisis de refugiados del siglo XXI y la respuesta europea**

A lo largo de las décadas siguientes desde la aprobación de la Directiva de Protección Temporal para refugiados y la adopción de esta en todos los Estados miembro, se han sucedido una serie de crisis económicas, políticas, sociales y, especialmente, migratorias que han afectado a la Unión Europea. La UE, como ya hemos afirmado en la introducción, salió de la crisis económica del final de la primera década de aquella manera; supo recomponerse ante la salida de uno de sus Estados miembro, el Reino Unido, tras la cruenta negociación; superó la crisis de la COVID-19 y está haciendo frente en la actualidad a la crisis de la agresión rusa a Ucrania.

Sin embargo, y pese a que la Unión Europea ha puesto soluciones a la mayor parte de estas crisis, no ha logrado alcanzar una solución para el dilema migratorio que en estos últimos años se ha convertido en el auténtico talón de Aquiles de la Unión Europea, la criptonita que puede poner en jaque el proyecto comunitario. Y, como no podía ser de otra manera, los terceros Estados han sabido leer esta debilidad de la UE y emplearla para lograr sus propios beneficios, bien logrando posiciones más favorables o apoyo (o silencio político) como puede ser el caso de Marruecos; acuerdos económicos, como ocurrió en el caso de Turquía; o un enfrentamiento, como es el caso de Bielorrusia.

---

[4] *Ibidem* (2003), p. 6.

3.1. *La crisis de refugiados sirios*

La primera de las grandes crisis migratorias del siglo XXI, después de la crisis de los refugiados bosnios, se vivió en la Unión Europea en los primeros años de la segunda década del siglo XXI. Tras las mal llamadas Primaveras Árabes en los países del norte de África y Oriente Medio, en las cuales se produjeron revoluciones económicas y políticas de contestación a los regímenes existentes en estos países, se produjeron cambios gubernamentales que, en el caso de Túnez supusieron avances hacia la democracia, pero en el caso de otros países, sin embargo, el estallido de conflictos armados, primero civiles, pero que posteriormente derivaron en conflictos internacionales, como es el caso de Libia y Siria.

En el caso sirio, uno de los Estados que hasta el momento había supuesto un éxito en la convivencia de las tres religiones, este se vio afectado por un conflicto civil entre diferentes facciones étnico, religiosas y políticas del país, que lleva, en la actualidad, más de diez años de conflicto, y que contabiliza el fallecimiento de miles de personas.

Junto a los heridos y los fallecidos, hay que destacar también los millones de personas que huyeron, y huyen, de la guerra siria, cifra que, una década después supera ya los ocho millones de refugiados. Muchos de ellos salieron del país en los primeros meses desde el estallido del conflicto, cruzando la frontera con Turquía y llegando a las costas europeas entre 2014 y 2015. En solo unos meses, más de cinco millones de refugiados llegaron a las costas europeas. La Unión Europea, ante esta situación, no supo hacerle frente, no solo a la llegada de refugiados que se aproximaron a las costas de Grecia, sino también a la llegada, junto a ellos, de migrantes y refugiados procedentes de Libia a través de Egipto, migrantes procedentes del sur de África a través de Marruecos y Argelia…

Todo ello llevó a una situación insostenible en los Estados miembro del sur de la Unión Europea, aquellos que tenían frontera con el Mediterráneo, y que, por geografía, eran la primera parada de los llegados. En aquel momento los acuerdos de Dublín, ya anticuados para la llegada de los bosnios dos décadas antes, se pusieron en marcha, sin haber sido actualizados, obligando a países como Italia, Grecia o Malta a ser receptores y administradores de todos los migrantes y refugiados que llegaban a sus costas.

Como era de esperar, no pasó mucho tiempo hasta que uno de ellos, Grecia, se vio sobrepasado por las llegadas, incapaz de hacer frente al asilo, a las demandas de refugio, con una Administración incapaz de determinar quiénes eran solicitantes de asilo y quienes migrantes. Ante esta situación, la Unión Europea se vio obligada a actuar, suspendiendo, por

vez primera (y única vez hasta la actualidad) los Acuerdos de Dublín aplicando dos medidas, la primera de ellas, repartir los migrantes y refugiados que llegaban entre los diferentes Estados miembro, lo que provocó las reacciones negativas de los Estados del grupo de Visegrado, que, en los casos más extremos, como es el caso de Hungría, llegaron incluso a construir un muro dentro de las fronteras del espacio Schengen para evitar la entrada de refugiados.

En segundo lugar, se puso en marcha la aplicación, contemplada en los Acuerdos de Dublín, de la determinación de «país seguro», es decir, se considera que un tercer Estado es un país seguro para los migrantes lo que permite que la Unión Europea llegue a un acuerdo con estos países para el control de las fronteras y la administración de las personas que huían, en este caso, de la guerra de Siria. Turquía, por razones geográficas, fue en aquel momento considerado país seguro, no sin sus debates internos en la Unión Europea. No solo por el hecho de que Turquía, desde las Primaveras Árabes, había girado hacía el islam político, reduciendo, especialmente, los derechos de las mujeres, sino también por la tradicional tensión entre Grecia y Turquía.

El reparto de migrantes entre los diferentes Estados miembro, pese a la negativa de algunos de ellos, así como el cuestionable acuerdo con Turquía para la gestión de los refugiados, permitieron solventar (al menos temporalmente) la crisis de refugiados sirios. No obstante, esto no implica que se haya solucionado del todo, pues son millones aún los refugiados que se encuentran en la frontera con Turquía, en campos de refugiados, así como millones los sirios que se encuentran aún en Lesbos.

Junto a ellos, son miles de personas las que todos los años tratan de llegar a las fronteras europeas empleando las rutas migratorias del Mediterráneo oriental (es decir, a través de Grecia); el Mediterráneo central, cruzando las fronteras de Italia y Malta; y el Mediterráneo occidental, llegando a España. A ellas hay que añadirles las rutas reabiertas en los últimos años en el Atlántico (llegando a las islas Canarias). Con lo que el parche puesto a través del acuerdo con Turquía no fue sino un parche que no ha terminado de resolver el reto al que se enfrenta la Unión Europea.

3.2. *La salida masiva de refugiados de Afganistán*

La COVID-19 supuso la llegada de una nueva crisis que cortó en gran medida, como resultado del cierre de las fronteras de la mayor parte de los Estados del mundo, los flujos migratorios, o los minimizó en el caso de las rutas marítimas. Al mismo tiempo, la llegada de la crisis sa-

nitaria y, posteriormente, la crisis económica y social, desplazó la preocupación por la crisis migratoria y los retos que esta suponía a un tercer o cuarto plano. Y así lo reflejaron también los Eurobarómetros[5] con respecto a la pregunta a los ciudadanos europeos de cuáles eran, para ellos, los principales retos de la UE, donde la inmigración cayó de los primeros tres puestos al noveno.

Este año sería precisamente el elegido por la Comisión Europea para proponer en el mes de septiembre el Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea[6], una propuesta lejana a las posiciones de los diferentes EEMM que proponía un sistema de reparto solidario entre los diferentes Estados de los migrantes que llegasen, pero sin hacer referencia alguna a la actualización de los Acuerdos de Dublín, ni tampoco al uso de la Directiva de Protección Temporal. Huelga decir que esta propuesta del comisario Schinas no satisfizo a ninguno (o prácticamente) ninguno de los Estados miembro, y llevó a un rechazo sistemático tanto de los países del sur, que seguirían siendo los principales receptores de migrantes, como de los Estados del este y centro de Europa, reacios al reparto y las cuotas de los refugiados y migrantes que llegasen.

Apenas un año después de la presentación por parte de la Comisión Europea de este Pacto de Migraciones, y de la evaluación del mismo tanto por la Comisión Europea como por el Consejo Europeo, la Unión Europea tuvo que hacer frente a una nueva crisis tanto política como migratoria. Esta crisis no fue otra que la salida de Estados Unidos y el resto de los países occidentales de Afganistán, con la llegada al poder de los talibanes en Kabul, provocando inmediatamente la salida de miles de personas.

La Unión Europea, en este caso, quizás por la vinculación con los afganos tras años trabajando sobre el terreno, actuó de manera más rápida que en el caso de Siria, por ejemplo, fletando aviones en los que salieron miles de afganos, tanto aliados de los países occidentales como traductores, políticos… Sin embargo, en aquel caso tampoco se puso sobre la mesa la puesta en marcha de una Política Común de Migración y Asilo, sino que cada Estado se encargó de los refugiados afganos que salían del país.

Si bien es cierto que el número de afganos que llegaron en el año 2021 a las fronteras europeas fueron mucho menor que en el caso de los sirios unos años antes, o en el caso de los ucranianos en la actualidad, lo

---

[5] Comisión Europea. Eurobarómetro Estándar de Invierno. Número 94. Disponible en: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355.

[6] Comisión Europea (2020). Pacto de Migración y Asilo.

que llevó a que esta segunda crisis migratoria fuese mucho menor, permitiendo que cada Estado pudiese hacer frente a las llegadas.

4. **Una amenaza híbrida: el uso de los migrantes como arma**

La falta de una respuesta común ante la llegada de los migrantes y refugiados —en muchos casos no es posible determinar quiénes se asocian al primer grupo y cuáles al segundo, pese a que sus derechos son diferentes— fue vista por otros Estados como una debilidad de la Unión Europea, y también como una oportunidad para adquirir ciertos beneficios. En este sentido, la falta de esta respuesta común a través de una Política Común de Migración y Asilo dentro del proyecto europeo supuso que este aspecto se convirtiese en un doble talón de Aquiles, tanto en el aspecto interno, generando desavenencias entre los diferentes Estados miembro, como en la dimensión externa donde otros Estados trataron de aprovecharse.

En este sentido, a lo largo del año 2021 la Unión Europea se enfrentó a dos crisis migratorias que, lejos de ser en este caso crisis de refugiados, supusieron la aparición de una nueva amenaza, una amenaza hibrida, empleada tanto por Bielorrusia como por Marruecos. Así, en febrero del pasado año, Marruecos empleó miles de migrantes que se encontraban en su territorio, en su condición de Estado tapón de migrantes, como una amenaza en respuesta a la asistencia sanitaria de España al líder del Frente Polisario.

Si bien es cierto que no hubo en este caso una respuesta en el aspecto migratorio, dado que España en este caso fue quien tuvo nuevamente que hacerse cargo de las masivas llegadas en apenas unos días, sí hubo una respuesta en el plano político, con una condena total por parte de las instituciones europeas a Marruecos por el uso de migrantes como un arma híbrida para poner en jaque a un Estado miembro y lograr así sus objetivos políticos deseados.

Unos meses más tarde, esta situación se repetía justo en el otro punto geográfico de la Unión Europea, concretamente en la frontera polaca con Bielorrusia y en la frontera de este tercer Estado con las repúblicas bálticas. El régimen de Lukansenko en Bielorrusia, tras numerosas sanciones de la Unión Europea como respuesta a su represión a la revolución pacifica que había tenido lugar el verano anterior clamando por un avance democrático y la existencia de una oposición al régimen, decidió seguir la táctica empleada por Marruecos y emplear a los migrantes como un arma híbrida.

Fueron muchas las imágenes que pudimos ver en apenas unos días de miles de personas intentando acceder a Polonia desde las fronteras de

Bielorrusia, suponiendo un problema mayor que en el caso español, por una simple cuestión, y es que España estaba acostumbrada a ser destino de rutas migratorias, pero no así Polonia. Este hecho supuso un antes y un después en la política migratoria de la Unión Europea, ya que Polonia había sido uno de los principales Estados en oponerse al reparto de migrantes y a la existencia de cuotas. Ahora, cuando se vio afectada especialmente por la llegada de migrantes y refugiados a su país, consideró cambiar su posición para poder hacer frente a estas llegadas.

5. La situación migratoria en la Unión Europea antes de la agresión rusa a Ucrania

Como hemos podido analizar, en los últimos quince años, la Unión Europea se ha tenido que enfrentar al menos a tres grandes crisis migratorias y, pese a ello, no ha sabido tomar una decisión que dé respuesta efectiva a estas crisis y que suponga un aprendizaje de los errores anteriores, para hacer frente a las llegadas masivas de migrantes y de refugiados.

Pero la caracterización de este aspecto como un talón de Aquiles no se debe solo al hecho de que no sepa afrontar la llegada de los migrantes, sino también a que existen problemas tanto en la integración como en la tramitación de los visados y en los sistemas de asilos. Este hecho queda perfectamente reflejado en el Atlas de las Migraciones elaborado por la Comisión Europea, en el cual analiza cómo en el año 2020 se redujo exponencialmente la llegada de migrantes y refugiados, datos que se pueden ver a través de las solicitudes de asilo y de visados Schengen. Así, por ejemplo, en el año 2020 solo hubo cuatro millones y medio de solicitudes, frente a los 24 millones del año 2018. Si bien es cierto que esta cifra ya se venia reduciendo en los años anteriores, habiendo alcanzado sus máximos picos en los años 2015-2017.

Igualmente, cabe señalar que continúa siendo bajo el porcentaje de tramitación de la decisión sobre la solicitud del asilo que se realiza cada año y, de los que se tramitan, más de la mitad son rechazados. Así, por ejemplo, de las solicitudes realizadas en el año 2020 (que ascienden a casi medio millón de personas) el 59% se rechazó; un 20% se concedió en aplicación de los Convenios de Ginebra, es decir, se trataba de personas que huían de un conflicto armado; el 10% fue concedido en aplicación del sistema de subsidiariedad; y el 10% se concedió como un asilo por razones humanitarias.

Finalmente, cabe señalar que, pese a los discursos antinmigratorios adoptados por diferentes partidos políticos, la gran parte de la migración dentro de la Unión Europea se trata de inmigración interna, es decir,

que procede de un Estado miembro y tiene otro como destino. Así, por ejemplo, en el año 2020, cuando las fronteras se encontraban cerradas con los terceros países durante gran parte del año, el 49% de las migraciones se realizaron de un EEMM a otro solicitando un permiso de residencia, trabajo o estudios.

Igualmente, si analizamos las llegadas de los migrantes y refugiados en función de su procedencia, es posible afirmar que el principal origen es el continente africano (desde donde accedieron, en el año 2020, 13.387 millones de personas), seguido del continente europeo (de donde procedieron, en el año 2020, 12.397 millones de personas), el continente americano (con 10.388 millones de personas) y Asia (con 8.909 millones de personas). Con lo que se puede afirmar que existe una enorme distorsión entre la realidad y el discurso.

6. La respuesta de la Unión Europea en materia migratoria a la agresión rusa a Ucrania

La guerra de agresión rusa a Ucrania ha sido la última de las crisis que se vienen produciendo en los últimos años y a las que la Unión Europea, sus Estados miembro y todos los ciudadanos europeos hemos tenido que hacer frente. Hace apenas unas semanas, en su discurso sobre el estado de la Unión Europea, Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, afirmaba que ante la crisis económica del año 2008 habían tardado años en tomar decisiones y en dar una respuesta a la misma; que frente a la crisis de la COVID-19, tanto en el plano sanitario como en el económico y social, la Unión Europea había tardado solo unas semanas, pero que, frente a la crisis provocada por la agresión rusa a Ucrania, la Unión Europea había tardado solo unos días, e incluso solo unas horas, en tomar las primeras decisiones como respuesta a esta nueva amenaza.

Todo ello es cierto, pero, si bien la presidenta de la Comisión Europea lo aplicaba a las tres grandes crisis del siglo XXI, también es posible aplicarlo a las migraciones y a la respuesta que la Unión Europea ha dado ante los retos a los que tenía que hacer frente. Así hemos visto que la Unión Europea tardó años, si es posible decir que lo logró, en hacer frente a la crisis de los refugiados sirios, que terminó con la supresión temporal de los Acuerdos de Dublín y la firma de un Acuerdo con Turquía; frente a la crisis de los refugiados afganos, los migrantes procedentes del norte de África y los bielorrusos tardó unos meses en actuar de manera coordinada. No obstante, ante la previsión de salida masiva de ucranianos del país, bastaron solo unas semanas para la puesta en marcha de la Directiva de Protección Temporal en todos los Estados miembro.

Si bien es cierto que, aunque es posible afirmar que la Unión Europea ha aprendido de los errores pasados, también se nos viene a la cabeza la frase con la que iniciábamos el capítulo y cómo la identificación de los ucranianos como un pueblo europeo, «como hermanos», ha permitido la adopción de estas decisiones y la puesta en marcha de mecanismos que se crearon mucho antes del estallido de la primera de las crisis migratorias.

6.1. *La llegada masiva de refugiados*

Se cumplen ahora siete meses desde el comienzo del conflicto entre Rusia y Ucrania, en los cuales se ha producido un importante número de desplazados, pese a las restricciones de salida impuestas por el gobierno ucraniano en un contexto de guerra en el que los hombres jóvenes no pueden salir del país. Aun así, doscientos días después se han producido más de 12 millones de desplazamientos, de los cuales casi 7 millones se trata de desplazados internos, especialmente del este de Ucrania (de las zonas del Donbás y Jarcov) hacia las zonas más al oeste, hacia la frontera con muchos países de la Unión Europea.

A estos siete millones de desplazados internos hay que sumarles otros siete millones y medio, según los informes elaborados en el mes de septiembre por ACNUR[7], de refugiados, es decir, de ucranianos que se han trasladado ya a países del continente europeo, especialmente a Estados miembro, aunque también otros países fronterizos como puede ser Moldavia, Turquía, Serbia…

Como no podía ser de otra manera, son los países fronterizos los que han recibido un mayor número de refugiados. Este es el caso de Polonia hacia donde más de 6,3 millones de refugiados han cruzado la frontera; mientras, 1,42 millones de personas cruzaron la frontera con Hungría y casi 1,3 millones la frontera con Rumania. A ellos hay que sumarles el millón de ucranianos que se encuentran refugiados en Alemania.

Igualmente, significativos y llamativos son los datos aportados por ACNUR según los cuales existen algo más de dos millones de refugiados ucranianos en Rusia, aunque son muchos los países y las organizaciones internacionales que han llamado la atención sobre estos refugiados, es probable, que algunos de ellos de manera forzosa.

---

[7] ACNUR (2022): Situación de los refugiados ucranianos. Naciones Unidas. Disponible en: https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine.

A estos desplazados y refugiados hay que añadir todos aquellos heridos que han tenido que ser desplazados a los países vecinos para poder acceder a equipamiento y asistencia medica apropiada. En el caso de Rumania, hay ya cerca de 100 000 personas que han cruzado la frontera por este motivo.

6.2. *La aplicación de la Directiva de Protección Temporal*

Ante esta llegada masiva de refugiados que se dio especialmente en los primeros días de la agresión rusa, y que produjo un impás en las fronteras, llegando incluso a amenazar en este sentido a los sistemas de protección y asilo de los países fronterizos, especialmente de los EEMM del este de Europa que no estaban habitualmente acostumbrados a recibir este número de llegadas, y mucho menos de refugiados. Aunque sí es cierto, como ya hemos analizado previamente, que las amenazas del régimen de Lukasenko el pasado mes de octubre, para las que empleó a migrantes como amenaza híbrida, permitieron a Polonia estar atenta frente a esta nueva amenaza.

Por ello, y para prevenir «antes de curar», aprendiendo de los errores de la crisis migratoria del año 2015, cuando Grecia se vio completamente superada y tuvieron que suspenderse los Acuerdos de Dublín, se activó por vez primera el mecanismo de la Protección Temporal adoptado en el año 2003, pero que no se había puesto en marcha.

En la actualidad, de los más de siete millones de personas que han cruzado la frontera con los Estados miembro, un poco más de cuatro millones y medio han hecho uso del Reglamento de Protección Temporal y se encuentran formalmente registrados en los diferentes Estados miembro. Sí que es cierto que existen todavía tres millones en el limbo, lo que se explica porque quizá han hecho uso de los mecanismos existentes en la Unión Europea de reagrupación familiar. A todos ellos también hay que sumar aquellos refugiados que cruzaron la frontera los primeros días del mes de marzo, pero que en la actualidad han regresado ya a sus ciudades de origen, ante la recuperación de territorio por parte de los ucranianos.

En este sentido, la mayor parte de los refugiados ucranianos en los Estados miembro han hecho uso, en su totalidad, del mecanismo de Protección Temporal. No obstante, es reseñable a este respecto el caso de Polonia donde, de los seis millones que han cruzado su frontera, solo un tercio de ellos se han acogido a esta directiva.

7. Conclusiones: tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Convención Europea ha de profundizar

Todo el dilema de las migraciones, así como el hecho de que esta sea una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos, ha llevado a que este fuese uno de los temas de debate en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, teniendo incluso un grupo de trabajo propio. Si bien es cierto que las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa dejan mucho que desear en cuanto al aspecto migratorio.

Bien es cierto que proponen la consolidación y realización de una Política Común de Migración y Asilo, la cual es necesaria para hacer frente a las llegadas y evitar las amenazas híbridas. Igualmente, también es positiva la reforma de la Blue Card propuesta por la Conferencia sobre el Futuro de Europa, rebajando quizás los estándares, aunque siempre desde un punto oportunista o utilitarista de las migraciones, donde se afirma que la Unión Europa necesita inmigración para cubrir puestos de trabajo y combatir la crisis demográfica.

Sin embargo, estas son las dos únicas propuestas de la CoFoE en materia migratoria que suponen un avance frente a lo ya existente, ya que el resto son, cuanto menos, cuestionables, puesto que afirman que es necesario obligar a los migrantes a un «curso sobre valores e idiomas», y que de no cumplirse se pueda expulsar a los mismos.

Ahora, tras las peticiones del Parlamento Europeo en sendas declaraciones del 4 de mayo y del 9 de junio, y las palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen el pasado 14 de septiembre de 2022, en las hacia un llamamiento a la convocatoria de la Tercera Convención Europea para la reforma de los Tratados, la política migratoria y de asilo deberá ser uno de los aspectos fundamentales a ser abordado. Pese a las diferencias entre los EEMM, estos habrán de ser conscientes de que juntos son más fuertes y que solo mediante la adopción de problemas comunes se podrá proteger este talón de Aquiles.

Aún no es posible saber si será la presidencia checa o la presidencia sueca quien se encargará de poner en marcha la Convención Europea, o si será la presidencia española en el segundo semestre de 2023, la que tendrá que realizarlo. Lo que sí es posible afirmar es que España deberá, como uno de los principales Estados receptores, influir en la adopción de una decisión común que permita resolver estos retos.

10
A la sombra de la guerra, posibilidades tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Mikel Marlasca Marín

Vicepresidente de los Jóvenes del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Sumario: 1. Introducción.—2. El inicio de la «operación especial» y la respuesta europea.—3. El replanteamiento de las prioridades europeas.—4. Conclusiones.

1. **Introducción**

La noche del 23 al 24 de febrero de 2022 Europa volvió a sumirse en la guerra. Por segunda vez, la Federación Rusa de Vladimir Putin acometía una agresión contra su vecino Estado de Ucrania, tras la anexión ilegal de la península de Crimea en 2014. La justificación esta vez fue la defensa de las recién autoproclamadas repúblicas de Donetsk y de Lugansk, con las que la Federación Rusa había firmado en las vísperas de la agresión acuerdos de colaboración de diversa índole y que llevaban en conflicto con el Estado ucraniano desde el inicio de la primera agresión rusa en 2014. En un discurso televisado a la nación, el líder ruso Vladimir Putin calificó de «operación especial» su agresión contra Ucrania, que comenzó con una lluvia de misiles sobre las principales infraestructuras críticas para la defensa ucraniana como bases militares y aeropuertos de índole civil y militar. Esta acción se vio inmediatamente sucedida por una penetración de las tropas rusas a lo largo de la frontera ucranio-rusa, así como desde la vecina, y también aliada de los rusos, Bielorrusia, donde habían mantenido de manera conjunta una serie de ejercicios militares en las semanas que precedieron a la invasión del territorio ucraniano.

Los ucranianos amanecieron viendo cómo su país se enfrentaba a una amenaza existencial que avanzaba en un inicio rápidamente hacia la capital, Kiev, y el mundo entero anticipó un rápido colapso de las fuerzas de defensa ucranianas, así como de sus instituciones políticas y democráticas. Y aun así todos erraron. El presidente de Ucrania, Volodímir Ze-

lenski, cómico de profesión, y que llevaba en el cargo solamente desde 2019, sorprendió a propios y ajenos haciendo muestra de una entereza muy escasa entre los liderazgos políticos contemporáneos. Se quedó en la capital cuando pudo haber huido con su familia, a sabiendas de que ante una eventual ocupación rusa, sería la suya, así como la de muchos otros líderes ucranianos, la primera cabeza en caer para instaurar un régimen afín a Moscú. Y, desafiante, llamó a sus conciudadanos a una férrea resistencia al invasor.

Esa fortaleza que manifestó su presidente se impregnó rápidamente en los nativos ucranianos y en sus fuerzas armadas que, pese a tener grandes tiranteces identitarias en torno a una dualidad ucraniano-rusa, decidieron con obstinado coraje defender su tierra, y arruinar de paso cualquier evaluación inicial realizada por los analistas internacionales que venían a predecir un «paseo» de las fuerzas de ocupación rusas hasta la capital. De esta manera, el avance ruso fue paulatinamente detenido por los nativos ucranianos, quienes a medida que hacían valer cada centímetro de tierra que perdían, veían cómo iban sumando a su causa cada vez más aliados en Occidente. Ello se fue evidenciando poco a poco con la ayuda de información de inteligencia, ayuda de material militar y ayuda económica que fue facilitada desde la Unión Europea, así como desde los Estados Unidos o el Reino Unido en las semanas y meses siguientes al inicio de la agresión.

2. **El inicio de la «operación especial» y la respuesta europea**

Así pues, lo que inicialmente se preveía desde el Kremlin como una «operación especial», que no habría de durar más de un mes, se fue eternizando gradualmente hasta el momento mismo que se terminan de escribir estas palabras en septiembre de 2022, más de siete meses después de que diese comienzo tan aciago acto de agresión injustificada.

El inicio y el desarrollo de esta agresión coincidió en el tiempo en un período de escucha y transformación que se había abierto en el seno de la Unión Europea. Postergado un año debido a la irrupción de la pandemia de la COVID-19, el 9 de mayo de 2021 daba comienzo la Conferencia sobre el Futuro de Europa entre grandes fastos y expectativas. Originalmente una propuesta del presidente francés Emmanuel Macron, que hizo suya la presidenta de la Comisión Europea Úrsula von der Leyen, se ideó como un foro de escucha y participación multinivel donde la ciudadanía y la sociedad civil organizada pudiesen debatir en pie de igualdad con las diferentes instituciones y estratos políticos que componen nuestra Unión Europea, desde miembros de los parlamentos nacionales, a miembros del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones, Consejo o Comisión. Todo ello pensado como un nuevo acelerador a la

participación democrática de nuestra Unión con vistas a su mejora ante una eventual reforma de los Tratados, tal y como demandaron desde un inicio los sectores más federalistas.

Si bien el funcionamiento, el criterio de selección de aleatoriedad de los ciudadanos o la escasa representación de la sociedad civil organizada son objeto de merecida crítica, en términos generales, hay cabida para realizar una valoración positiva general del desarrollo y alcance que tuvo la Conferencia. Pero es de especial relevancia considerar en una perspectiva histórica que, en pleno momento álgido del desarrollo de sus trabajos, y a tres meses de finalizar sus tareas, la agresión rusa a Ucrania sacudió por completo el tablero de juego. Debates que hasta el momento habían tenido un perfil menor, y mas invisibilizados por otros temas de hasta el momento mayor actualidad, como la Unión sanitaria, la cuestión del Pilar Social Europeo, o la Unión energética, dieron pie a debates también centrados en el ámbito de la defensa y de la política exterior, donde se demandaba que Europa tuviese una voz más fuerte en el mundo, al tiempo que se pedía una mayor autonomía estratégica que abarcase más ámbitos que los puramente relacionados con la defensa, extendiendo tal concepto a cuestiones como la energía, las injerencias políticas o nuestras economías.

La concurrencia en el tiempo de dos eventos históricos de tamaña importancia, uno para la historia contemporánea europea y el otro para la historia de la integración europea, ha supuesto, sin duda, un nuevo brío para la Unión Europea que, tras un tibio momento de confusión en el inicio de la pandemia de la COVID-19, supo estar a la altura de las exigencias poniendo en marcha programas de ayuda y recuperación como los Fondos Next Generation EU, con más de 2.000 billones de euros que contribuyeron a mitigar las consecuencias económicas de un momento que podía haber provocado una regresión económica de vuelta a como se encontraban los países de la Unión Europea tras la multicrisis que se inició en 2008. Y es que fue finalizar la pandemia e iniciar la senda de la recuperación, cuando justamente la Federación Rusa comenzó su fatídica agresión a Ucrania, planteando una vez más un nuevo desafío histórico a la Unión Europea, que ha sabido estar a la altura de las circunstancias dando pasos inéditos hasta el momento, como la utilización del Fondo para la Paz para la compra de equipamiento y armamento letal para las fuerzas armadas ucranianas, o el ir limitando de manera paulatina su dependencia del gas y el crudo ruso pese al fuerte impacto que ello ha supuesto para las economías europeas y su galopante inflación económica.

Pero la Unión Europea tiene ahora en su mano la oportunidad de consolidar todos esos avances y grandes pasos que ha ido dando durante

los últimos años. Por su parte, las demandas ciudadanas incluidas en las conclusiones de la Conferencia, como la eliminación del criterio de la unanimidad para determinadas materias en el Consejo, o una capacidad de iniciativa legislativa plena para el Parlamento Europeo, requieren de una modificación de los actuales tratados de la Unión. Algo de lo que se empezó a hacer cargo el Parlamento Europeo tras la publicación del Informe Final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa el 9 de mayo de 2022, cuando en la sesión plenaria celebrada un mes después aprobó por abrumadora mayoría la petición de convocatoria de una Convención Europea para la reforma de los Tratados[1].

En la resolución aprobada por el Parlamento Europeo[2], se solicitan concretamente los siguientes cambios a incorporar en el futuro tratado. En primer lugar, se solicita reformar los procedimientos de votación en el Consejo para reforzar la capacidad de actuar de la Unión Europea, incluida la sustitución del criterio de unanimidad por el de mayoría cualificada para materias como la adopción de sanciones, las cláusulas pasarela y para emergencias. Esta demanda existía previamente a la agresión rusa a Ucrania, y es que las violaciones al Estado de derecho que se han dado durante los últimos años en Estados miembro como Hungría o Polonia han dado pie a una serie de confrontaciones entre las instituciones de la Unión y estos Estados miembro, que eventualmente han utilizado su poder de veto en las cuestiones sujetas a la unanimidad del Consejo para poder obtener prebendas en otros ámbitos. Llegando el conflicto político hasta tal punto que, ya en el año 2017, la Comisión Europea activó los mecanismos legales para retirar el voto en el Consejo a Polonia de acuerdo con lo establecido por el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Siendo esta en sí misma una situación límite, puesto que tal artículo fue concebido como una herramienta de último recurso para los derechos humanos en la Unión Europea[3].

Asimismo, y especialmente tras la agresión rusa a Ucrania, la protagonista en las acciones de veto y sabotaje abierto al Consejo ha sido la Hungría de Viktor Orbán, cuyos vínculos con Vladimir Putin son noto-

---

[1] Nota de prensa Parlamento Europeo: «El Parlamento pone en marcha el proceso para cambiar los tratados de la UE», 9 de junio de 2022. https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220603IPR32122/el-parlamento-pone-en-marcha-el-proceso-para-cambiar-los-tratados-de-la-ue.

[2] Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (2022/2705(RSP)).

[3] Comunicado Federación Internacional por los Derechos Humanos, «Polonia y Hungría: el artículo 7 para frenar el autoritarismo en Europa», 18 de mayo de 2022. https://www.fidh.org/es/region/europa-y-asia-central/hungria/polonia-y-hungria-el-articulo-7-para-frenar-el-autoritarismo-en.

rios, y que además se vio nuevamente envalentonado tras su victoria en las elecciones legislativas húngaras de abril de este año. Es por ello que, en suma, la superación del criterio de la unanimidad ha sido algo demandado tanto por la sociedad civil como por la política y las instituciones europeas, y es por tanto un primer y sólido argumento a favor de la reforma de los tratados.

En segundo lugar, el Parlamento Europeo demandaba a su vez la reforma de los tratados para adaptar las competencias de la Unión Europea, especialmente en el ámbito de la salud y de las crisis sanitarias transfronterizas, y para completar la Unión energética basada en las energías renovables y la eficiencia, en línea con los acuerdos internacionales contra el cambio climático, en la defensa y en las políticas económicas y sociales. En la línea de lo que comentábamos anteriormente, la pandemia de la COVID-19 hizo evidente determinados aspectos de mejora en lo que a nuestra integración sanitaria se refiere, y es por ello corriente que se demande desde el Parlamento Europeo la inclusión de los avances realizados en el marco de los tratados de la Unión. La transición energética, íntimamente ligada a la Unión energética, tiene dos razones por las que ha pasado a ser en poco tiempo de vital importancia para las instancias comunitarias. Por un lado, desde el comienzo de los movimientos juveniles de Fridays for Future, iniciados por la noruega Greta Thunberg en el verano del año 2018, se ha ido extendiendo una fuerte conciencia ecologista acompañada de importantes movilizaciones entre la juventud europea, lo que ha movilizado a los interlocutores políticos a adoptar una mayor conciencia a este respecto, tal y como se pudo comprobar con la aprobación del Pacto Verde Europeo en el año 2020.

La otra vertiente es la especial vulnerabilidad europea que ha sido expuesta en lo concerniente a la dependencia europea de la energía rusa, especialmente de los países radicados en el este. La respuesta europea ante la agresión rusa a Ucrania ha provocado una paulatina desconexión de la dependencia energética europea hacia Rusia a fin de cortar una de las principales vías de financiación de la maquinaria bélica del Kremlin. Algo en cierta medida paradójico, puesto que tal desconexión y abandono de la dependencia está llevando meses, durante los cuales los países europeos se han visto por necesidad obligados a continuar financiando la agresión rusa mediante la compra de gas y crudo. Esta situación, que eventualmente terminará de ser corregida en el corto plazo, ha puesto sobre la mesa lo vulnerable que era la Unión Europea ante una potencia autocrática como la Federación Rusa. El precio de los costes de la energía ha ocasionado a la Unión Europea una desbocada subida de la inflación que ha comenzado a poner en peligro las vías de recuperación económica que se habían iniciado tras la pandemia de la COVID-19. Y, además, ha evidenciado que ni en situaciones extraordinarias, desde los

Estados miembro se ha sido capaz de entender el beneficio común como un beneficio propio. Esto ha sido evidente en el caso de la negativa del presidente francés, Emmanuel Macron, a completar la conexión gasística entre la península ibérica y Francia a través del gasoducto Midcat[4], que convertiría a España en un *hub* de suministro de gas a Europa, y lo cual Francia percibe como una amenaza a sus exportaciones energéticas, pese a su poca capacidad de producción energética en el primer semestre de 2022[5].

Continuando con las peticiones de reforma de los tratados formulada por el Parlamento Europeo, es destacable también su voluntad de asegurar que el Pilar Europeo de Derechos Sociales se desarrolle plenamente y se incorpore al progreso social, vinculando el Protocolo sobre Progreso Social, a los tratados. Esta inclusión, junto con la de la Unión sanitaria, eran en principio los grandes ámbitos sobre los que se esperaba que hubiese un gran avance en términos de integración europea durante las conclusiones del informe final de la Conferencia. La desigualdad se ha visto incrementada sobre medida a raíz de la pandemia de la COVID-19 y, a través del Pilar Social, las instituciones comunitarias disponen de una herramienta para hacer que el conjunto de la ciudadanía avance de una manera palpable y cercana. Además, el despertar de esta conciencia social en el seno de la Unión Europea es algo que llevaba demasiado tiempo demorándose y que ha dejado a lo largo de los años a demasiada gente atrás. Las lecciones de la multicrisis de 2008 aún se preservan en la memoria colectiva de los europeos y un abandono social después de un frenazo repentino como el que supuso la pandemia habría provocado una brecha tal entre gobernantes y gobernados que la Unión misma habría visto peligrar su existencia futura. Es por ello motivo de celebración el despertar a este respecto, y ello hace también comprensible la petición del Parlamento Europeo de hacer la economía de la Unión más resiliente, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas, así como a la competitividad, o la promoción de una inversión para una transición digital, verde y justa.

En lo concerniente al propio Parlamento Europeo, y alineándose con las propuestas obtenidas de la Conferencia, se propone dotar al Parlamento del derecho a proponer, enmendar o revocar legislación, y darle

---

[4] Europapress, «Así es el MidCat, el proyecto de gasoducto entre España y Francia estancado desde 2019», 7 de septiembre de 2022. https://www.europapress.es/economia/noticia-asi-midcat-proyecto-gasoducto-espana-francia-estancado-2019-20220907133338.html.

[5] NIUS diario, «Se hunde la producción eléctrica francesa en la primera mitad del año», 11 de agosto de 2022. https://www.niusdiario.es/internacional/europa/20220811/hunde-produccion-electrica-francesa-primera_18_07218859.html.

todos los derechos como colegislador en la tramitación del presupuesto. Algo que, por otra parte, es equivalente a las competencias que tienen los Parlamentos nacionales de los Estados miembro. Asimismo, se demanda consolidar el procedimiento para proteger los valores fundamentales y clarificar las consecuencias de infringirlos, en concreto los referidos por el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales.

El Parlamento Europeo llega incluso a realizar una propuesta de redacción para los artículos 29 y 48.7 párrafo cuarto del Tratado de la Unión Europea, de manera que deja expresamente clara en qué forma desea que se realicen los cambios. De esta resolución resulta también destacable no solo la petición al Consejo de la convocatoria de la Convención, sino una petición que realiza más abajo, en el siguiente punto, donde solicita que, al margen de la composición de la Convención (Parlamentos Nacionales, Gobiernos de los Estados miembro, Comisión y Parlamento Europeo), se invite en calidad de observadores a representantes de los interlocutores sociales, del Comité Económico y Social Europeo, y de la sociedad civil tanto de la Unión como de los países candidatos.

La participación de la sociedad civil fue una de las innovaciones que trajo consigo la anterior Convención europea, que se realizó persiguiendo «la participación de la sociedad civil para reforzar tanto la legitimidad del proceso como sus resultados»[6], ya que hasta el Foro de la Sociedad Civil que fue convocado tras la Declaración Laeken y adjunto a la Convención, no había sido tenida en cuenta a estos niveles. Así como la convocatoria que realizó el presidente de la última Convención, Valéry Giscard d'Estaing, de una Convención de Jóvenes que realizó sus trabajos durante cuatro días consecutivos. Esta lección, que si bien fue más insatisfactoria de lo esperado, debería de reeditarse ante la eventual convocatoria de una Convención europea, puesto que los jóvenes europeos ya han puesto de manifiesto durante los últimos años su inquebrantable voluntad de participar en pie de igualdad de los asuntos comunitarios.

La inclusión de los jóvenes de una u otra manera en la Convención europea, desde luego, mandaría un mensaje inequívoco de voluntad de escuchar a la juventud europea y de tenerla en cuenta cuando se aborden las grandes prioridades sobre las que se reformarán los tratados. El año de la agresión rusa a Ucrania era formalmente el Año Europeo de la Juventud, que se ha visto eclipsado por completo, siendo las materias de seguridad y defensa, así como la economía, las que han sido puestas

---

[6] GUINEA LLORENTE, M., *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, colección monografías n.º 88, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, p. 422.

en primer plano, desplazando una vez más a los jóvenes del foco, y añadiendo un agravio más a una interminable lista. Por ello, la ocasión de tenerles en cuenta da pie a enmendar tamaño error.

3. **El replanteamiento de las prioridades europeas**

Y es que las cuestiones de seguridad y defensa se han visto desplazadas al primer plano por derecho propio. La agresión rusa a Ucrania evidencia también un cambio hacia un nuevo escenario. A la luz de la narrativa imperialista del agresor ruso, tan pronto puede producirse, como se ha dado, la agresión a Ucrania, como podría darse a los Estados bálticos, o Polonia o, en general, a cualquier Estado que perteneciese en su día a la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ello ha terminado de funcionar como otro revulsivo más a la política europea, que ha asistido a su ninguneamiento en términos geopolíticos. Por un lado, la falta de reconocimiento como interlocutor válido por parte de la Federación Rusa ha impedido que la Unión Europea juegue un rol diplomáticamente decisivo más allá de la imposición de los sucesivos paquetes de sanciones a entidades y empresas rusas, o de la prestación de ayuda en términos económicos o materiales a Ucrania. Por otra parte, la petición de dos Estados miembro como Finlandia o Suecia para formar parte de la Alianza Atlántica debería ser considerada como un fallo en la disuasión europea. En virtud del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembro le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance…» y es, por tanto, que las necesidades de adhesión a la Alianza Atlántica quedan bastante desdibujadas. Si la Unión Europea fuese percibida como eficaz en términos de garantizar la seguridad y la defensa de sus Estados miembro, tal solicitud de adhesión se habría vuelto completamente innecesaria.

En este contexto es comprensible la solicitud de ahondar en la vía de la Brújula Estratégica aprobada en marzo por el Consejo. En ella se definían y analizaban las amenazas, escenarios y situaciones a los que se enfrenta la Unión Europea en el presente, y aquellos que podrían aparecer en el futuro, contemplando desde la inmediata amenaza rusa hasta el terrorismo, la radicalización o la proliferación de armas de destrucción masiva. Así es que esta nueva Brújula Estratégica se orienta hacia la consecución de una mayor autonomía estratégica como medio para que la Unión Europea sea un actor geopolítico de relevancia en la arena internacional[7].

---

[7] Página web del Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España. https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/br%C3%BAjula-estrat%C3%A9gica-uni%C3%B3n-europea.

Por ello, esta nueva Brújula Estratégica contempla la creación de una fuerza de intervención rápida de 5000 efectivos para los diferentes tipos de crisis, así como 200 expertos que podrían ser desplazados en un máximo de 30 días para el año 2025. Esto no ha satisfecho del todo las demandas de aquellos que abogaban por la creación de un ejército europeo, y del cual ha llegado a hablar en algunas ocasiones el Alto Representante Josep Borrell, quien siempre ha defendido una defensa europea más que un ejército europeo[8]. Esta nueva fuerza y efectivos a crear bajo la nueva Brújula Estratégica son efectivamente un avance, pero que parece estar quedándose corto pese a todo. Prueba de ello es el rearme generalizado que se está realizando entre los Estados miembro de la Unión Europea, con especial énfasis en el caso alemán.

Alemania ha vivido la agresión rusa a Ucrania con especial crudeza; ello es debido a los estrechos lazos históricos que habían desarrollado los anteriores cancilleres alemanes con los presidentes rusos y que se habían traducido a lo largo de los años en una estrecha relación de cooperación que veían su manifestación quizás más explícita en los gasoductos Nord Stream 1 y Nord Stream 2, o en la especial relación que tuvo la anterior canciller alemana Angela Merkel con el presidente Putin. Por ello, esta nueva agresión rusa ha terminado por dinamitar sus lazos, al punto de estar Alemania al borde de pasar escasez en su suministro gasístico y energético por el rechazo a continuar comprando el gas y el crudo rusos. Este nuevo escenario en las relaciones internacionales también motivó un giro en su política de Defensa que pocos podrían haber augurado hasta el inicio de la agresión rusa, y es que el canciller Scholz ha iniciado el mayor rearme alemán desde la Segunda Guerra Mundial[9], cambio en la Constitución mediante, que será financiado con el 2% del producto interior bruto del país. Y es que el alemán no se trata de un caso aislado. En general, los países de la Unión han comenzado a aumentar sus presupuestos de Defensa como respuesta ante la agresión rusa, temerosos de los diversos e inciertos escenarios que ello podría desencadenar.

Debido a lo anterior, resulta preocupante que la lógica bajo la que se produzca esta respuesta sea la lógica nacional frente a la lógica comunitaria. Como se mencionaba anteriormente, resulta muy destacable el aumento de la cooperación que va a ser realizada a través de la financia-

---

[8] *Newtral*, «El debate sobre un ejército europeo se reaviva tras el anuncio de Borrell sobre una fuerza de despliegue en la UE». https://www.newtral.es/ejercito-ue-borrell-europeo/20220325/.

[9] *El País*, «Alemania confirma un giro histórico al aprobar su mayor operación de rearme desde la II Guerra Mundial», 30 de mayo de 2022. https://elpais.com/internacional/2022-05-30/alemania-confirma-un-giro-historico-al-aprobar-su-mayor-operacion-de-rearme-desde-la-ii-guerra-mundial.html.

ción de proyectos de investigación y de compra conjunta de capacidades y medios por parte de los Estados miembro[10]. Pero, en vez de seguir aumentando las cooperaciones de las diversas fuerzas armadas europeas, que ya realizan buena parte de esa cooperación y entrenamiento conjunto a través de los ejercicios de la Alianza Atlántica, se debería estar trabajando por el establecimiento de un horizonte u objetivo temporal para el que se deberían tener unas capacidades efectivas desde la perspectiva de la disuasión y que estuviesen bajo las órdenes de instancias comunitarias y no de los Estados miembro. Esto resulta, por supuesto, algo lejano e inconcebible en términos realistas hoy, puesto que solamente la creación de una fuerza de 5000 efectivos ya ha sido increíblemente difícil de alcanzar, incluso en un contexto como el de la agresión rusa a Ucrania. Pero la oportunidad que va a brindar la futura Convención europea, si se tiene bien a convocar, podría ofrecer un nuevo espacio para el debate donde ser más ambiciosos de lo que se ha sido hasta el momento. Ya en las conclusiones del Informe Final de los trabajos de la Conferencia, en su vigésimo primera propuesta, se demandaba una mayor capacidad de respuesta rápida por parte de las instituciones comunitarias y del Alto Representante.

A su vez, existe otra materia que debería ser tenida en consideración a tenor de lo anterior. Si efectivamente en la futura Convención se va a profundizar en nuestra integración europea a los niveles anteriormente expuestos, va a ser necesario, a su vez, abordar la cuestión de la gobernanza política de nuestra Unión. Y es que no es que solo debamos tener una voz de cara al mundo, encarnada en nuestro Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sino que debemos repensar a la hora de reformar los tratados, cómo convertir la Comisión Europea en un auténtico gobierno europeo, que encarne y represente la diversidad de la ciudadanía europea, y que sea por ella elegida para el puesto. El asesinato de la metodología del Spitzenkandidaten tras las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 supuso un duro revés para nuestra gobernanza política, y ahora se va a abrir la oportunidad de blindar o bien este sistema, o aquel que tras los pertinentes debates se venga a considerar como más oportuno. Pero es claramente necesario añadir un refuerzo democrático a nuestras instituciones de gobierno, reduciendo a estos efectos el poder que actualmente ostenta el Consejo, para derivarlo al Parlamento Europeo y a la ciudadanía europea. Involucrar a la ciudadanía en las elecciones al Parlamento Europeo debería convertirse en una prioridad de primer orden de cara a la

[10] *Europapress*, «Los líderes de la UE acuerdan elevar el gasto en Defensa ante la amenaza rusa». https://www.europapress.es/nacional/noticia-lideres-ue-acuerdan-elevar-gasto-defensa-amenaza-rusa-20220311173253.html.

próxima Convención Europea, e incluir la certeza de que será la ciudadanía quien elija la presidencia de la Comisión Europea debería ser una prioridad. Nuestra ciudadanía tiene que sentirse partícipe del funcionamiento democrático de nuestras instituciones, de manera que sepa cómo responder y actuar cuando se produzcan errores o fallos en su seno. Necesita saber a quién pedir cuentas o explicaciones llegado el caso del mal gobierno, o a quién atribuir los éxitos propios de una buena gobernanza.

4. **Conclusiones**

La Conferencia sobre el Futuro de Europa ha sido un primer paso, mejorable, para enganchar a la ciudadanía con la política europea. Ahora es sabido que esta metodología, especialmente la de los paneles ciudadanos, va a ser nuevamente utilizada en el futuro[11], y por ello deberá ser revisada para corregir las ineficacias que se manifestaron durante la Conferencia. Pero se debe continuar por la vía de escuchar de una manera más directa a la ciudadanía y a la sociedad civil organizada, especialmente a las puertas de una Convención en un tiempo histórico tan trascendental como en el que nos encontramos.

La agresión rusa a Ucrania ha tirado todas las fichas del tablero y nos exige elegir el orden en que volver a colocarlas. Desde diferentes instituciones de la Unión ya han manifestado en qué direcciones habría que avanzar o profundizar; qué cambios son necesarios y qué habríamos de incluir en la reforma de futuros tratados; o qué lecciones aprendidas hemos atesorado para la prevención de futuras crisis. En esencia, vivimos momentos de cambio que nos demandan estar a la altura, como Unión y como ciudadanía europea; por ello debemos ser ambiciosos y demandar todos aquellos cambios que consideremos necesarios, puesto que toda preparación para las amenazas y retos del futuro será poca, a la vista de lo rápido que se suceden los acontecimientos históricos.

Nuestro apoyo a Ucrania debe continuar, nuestra política de vecindad habrá de ser reformada y mejorada, y desde este año habremos de tener presente que la amenaza del conflicto vuelve a ser un monstruo que vuelve a llamar a nuestras puertas, y que el coste de la «no Europa», o el no estar preparados, puede ser letal para el futuro del proyecto europeo.

---

[11] Discurso sobre el estado de la Unión de 2022 pronunciado por la presidenta von der Leyen, Parlamento Europeo, 14 de septiembre de 2022.

11
Las instituciones europeas incrementan la confianza de los ciudadanos tras la invasión rusa a Ucrania

Laura Pérez Almorós

Estudiante de Relaciones Internacionales, Sociología y Experto en Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid y becaria en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Paula García García

Estudiante de Relaciones Internacionales, Sociología y Experto en Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid y becaria en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Sergio Iglesias Roldán

Estudiante de Relaciones Internacionales y Economía en la Universidad Complutense de Madrid y becario en el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Sumario: 1. Introducción.—2. La percepción de los ciudadanos de la guerra de agresión rusa a Ucrania.—3. El efecto de las sanciones de la UE sobre los ciudadanos.—4. El impacto económico de la invasión rusa a Ucrania y las sanciones.—5. Conclusiones.

1. **Introducción**

La guerra en Ucrania ha conllevado numerosas consecuencias en la Unión Europea (UE), no solo a nivel de Defensa, sino además en lo referido a otros ámbitos, como pueden ser las alianzas comerciales o los acuerdos relacionados con el suministro energético. De este modo, la opinión que los ciudadanos europeos proyectan de las instituciones europeas y de la realidad internacional actual ha variado, si se compara con la visión que Europa tenía del mundo antes de que se produjese el conflicto.

En este anexo se presenta un análisis del último Eurobarómetro elaborado entre junio y julio de 2022 con el fin de poder profundizar en las secuelas que la agresión rusa ha supuesto para la Unión Europea y sus ciudadanos, de manera que se pueda obtener un mejor conocimiento

de la importancia de este conflicto. La encuesta recoge la opinión de los ciudadanos europeos sobre diferentes temáticas, como la perspectiva que se posee de la guerra, las consecuencias que han traído consigo para los encuestados o la visión que Europa tiene de su situación económica.

Por ello, el presente análisis se estructura en tres apartados, comenzando con la visión que los ciudadanos tienen de la UE y cómo esta ha variado una vez ocurrido el conflicto, para después centrarse en cómo es la percepción de los europeos respecto a las sanciones y acciones tomadas por sus gobiernos nacionales y por la Unión, y, finalmente, profundizar sobre cómo la agresión ha influido en la situación económica, no solo de la UE en general, sino de cada nación.

2. La percepción de los ciudadanos de la UE tras la guerra de agresión rusa a Ucrania

La opinión de los ciudadanos europeos es esencial para medir el grado de apoyo y satisfacción con lo que la UE intenta ser y representar. Un alto grado de apoyo ciudadano supone un mejor funcionamiento de las instituciones, pero resulta primordial en el contexto convulso que se está viviendo con motivo de la agresión rusa a Ucrania y que implica una amenaza directa a las fronteras de la propia UE.

No obstante, a pesar de la situación de incertidumbre en el panorama europeo, los resultados presentan un aumento en la satisfacción con las instituciones de la UE. A lo largo del siglo XXI, la confianza en la institución europea ha sido mucho mayor que en los gobiernos y parlamentos nacionales; sin embargo, a día de hoy esa confianza ha remontado hasta el 49%. Esto supone un gran logro para la UE, teniendo en cuenta que con motivo de la crisis económica esa confianza pasó del 57% en 2007 al 31% en el periodo entre 2011 y 2014.

Esto parece indicar que las instituciones en los últimos años han demostrado una gran fortaleza ante las adversidades presentadas, especialmente parecen haber logrado el apoyo de países situados en la frontera este y, especialmente, de aquellos preocupados por la amenaza de Rusia, como son Polonia, con un respaldo del 64% a las instituciones, o Lituania, con un apoyo del 69%, siendo este uno de los países con mayor porcentaje de confianza, solo por debajo de Malta (71%).

De la misma manera que pasó con la confianza, la imagen de la Unión se vio muy afectada a causa de la crisis económica, pasando del 47% de apoyos en 2007 a solo el 30% y el 29% de opiniones positivas sobre la Unión entre 2012 y 2013. Sin embargo, la tendencia general desde 2016 ha sido el incremento de esa imagen positiva, alcanzando

un 47% de apoyo y solo un 16% de detractores; tan solo se aprecia una pequeña bajada a raíz de la crisis de 2020, con motivo de la pandemia. Concretamente, el aumento se ha producido en aquellos países más próximos al conflicto como Polonia, Bulgaria, Lituania, Letonia y Rumania.

Estos datos reflejan que nos encontramos ante una sociedad dividida y con un bajo apoyo a la UE (por debajo del 50%), pero que alberga, por el contrario, un futuro esperanzador, ya que al menos el 65% de los europeos se mostraba optimista con respecto al futuro de la Unión Europea, recuperando los niveles alcanzados en 2007 previos a la crisis. Grecia es el único país con un alto porcentaje de negatividad en cuanto al futuro de la institución (53%).

Por otra parte, preocupa el deterioro de la confianza que España deposita en Europa, ya que hasta hace algunos años los españoles mostraban una actitud completamente distinta. La percepción de los españoles respecto a la UE parece haber empeorado ligeramente, ya que la imagen positiva solo es compartida por el 44% de los españoles; aunque sí es cierto que otro 42% de la población española se posiciona neutral a este respecto. A pesar del deterioro de la imagen y de la confianza en la organización, la perspectiva de un futuro optimista para la Unión desde España es respaldada por el 71% de su ciudadanía.

Además del apoyo a las instituciones, el Eurobarómetro 97 se ha centrado en medir el respaldo ciudadano a las políticas de ampliación y de seguridad y defensa que han sido traídas a colación de la amenaza rusa en las fronteras europeas. El apoyo dado a la política de seguridad y defensa parece haberse mantenido constante por parte de la ciudadanía con un respaldo del 77% y solo un 17% de ciudadanos en contra, aunque este respaldo se ha reducido en unos 11 países como Croacia, Chipre, Estonia y Portugal.

Por otro lado, el cambio significativo se produce en el apoyo a la propuesta de crecimiento de la Unión y es que 6 de cada 10 europeos permitirían la entrada de nuevos miembros en los próximos años, aumentando en 10 puntos las opiniones a favor desde el anterior Eurobarómetro. Destacan Luxemburgo con un 92% y España con un 87%, sin embargo, países como Austria (33%) y Francia (40%) mantienen una postura más reacia. Esto es un dato muy positivo para la UE, ya que aparece el deseo de ampliación en los ciudadanos, probablemente por un sentimiento de solidaridad alentado por las agresiones rusas hacia países próximos.

En lo referido a las preocupaciones europeas, los ciudadanos han destacado la inflación y la derivada subida de precios como el principal reto

al que se enfrenta la Unión Europea, siendo la principal preocupación para un 34 % de la ciudadanía, y aumentando en 10 puntos respecto a las encuestas pasadas. El factor que ocupa la segunda posición en el ránking es el suministro de energía, que en este caso ha aumentado en 12 puntos, y es especialmente determinante para Estonia, República Checa y Grecia. A su vez, la tercera gran problemática se ha mantenido en la situación internacional, siendo más acuciante para países como Finlandia, Dinamarca o Lituania por sus circunstancias en la agresión rusa.

De esta manera, preocupaciones como el cambio climático, el terrorismo, la salud o el desempleo han descendido en la escala entre 6 y 14 puntos porcentuales. La situación económica, por su parte, a pesar de que a nivel general en la UE haya quedado relegada como la quinta preocupación, es de especial importancia para países como Chipre, Portugal y España, así como la inmigración ha pasado a situarse entre los primeros problemas para aquellos países que más refugiados han terminado por acoger como Chipre o Polonia.

3. Las medidas que ha tomado la Unión Europea ante la invasión rusa y el efecto de las mismas sobre la opinión de la ciudadanía

La Unión Europea, motivada entre otras razones por su proximidad geográfica, se ha visto obligada a tomar una serie de medidas ante la invasión rusa. Estas acciones han evolucionado a lo largo del conflicto y buscan tanto frenar la agresión rusa como paliar el impacto de la misma en las fronteras interiores de la Unión. Según los datos ofrecidos por el Eurobarómetro 97, se estima que la Unión Europea, sus Estados miembro y otras instituciones financieras han movilizado un total de 10 billones de euros, los cuales han sido repartidos entre ayuda financiera, humanitaria y militar, entre otras.

Atendiendo a la opinión ciudadana, es posible detectar una conformidad general para con las acciones tomadas, no solo a nivel institucional (57 %), sino también de cara a los gobiernos nacionales (55 %). Más concretamente, las que más apoyo ciudadano han recibido son las relacionadas con la ayuda humanitaria (92 %) frente a la ayuda militar, que tan solo recibió un 68 % de apoyo. Si esta información se analiza a niveles nacionales, existen ciertos aspectos que merecen ser resaltados. La ayuda humanitaria sigue manteniéndose como la medida más apoyada, seguida de la acogida de personas que huyen de la guerra. Sin embargo, respecto a esta última, llama la atención que aquellos países que han asumido un mayor flujo de migrantes son los que parecen mostrar un menor grado de satisfacción con dicha política, véanse los datos recogidos para Suecia (98 %) o Portugal (97 %) frente a República Checa o Rumania (ambos

75%), considerablemente inferiores a la media europea (90%). A su vez, Polonia es el único país de la Unión que no ubica esta cuestión entre las tres iniciativas mejor valoradas.

En lo que respecta a la opinión de la ciudadanía española, cabe destacar ciertas desviaciones respecto a la tendencia general, y es que sus ciudadanos apoyan, por encima de la media europea, la ayuda humanitaria prestada por la UE (95%), así como las políticas de acogida a los refugiados ucranianos (94%). No obstante, España se sitúa por debajo de la media de satisfacción con la respuesta de las instituciones ante la guerra (51%) y casi un 10% de la población no se posiciona ante las mismas. Esto se debe a un apoyo mucho menos intenso a las sanciones impuestas al Kremlin (78%), a las políticas de prohibición de aquellos medios de comunicación originalmente rusos (67%) y a brindarle apoyo financiero a Ucrania (67%). Merece mención el hecho de que los dos últimos resultados quedan unos puntos porcentuales por debajo de la media europea, que es respectivamente del 70% y 68%.

Sin embargo, en vista de la continuidad del conflicto, y pese a la disconformidad relativa de algunos sectores de la ciudadanía, von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, en su discurso ante el Parlamento Europeo sobre el estado de la Unión del pasado 14 de septiembre de 2022, afirmaba su rotunda intención de continuar con las medidas. En concreto, se hizo mención directa a las sanciones impuestas a Rusia, que persiguen presionar para una retirada de las tropas y no ceder ante los chantajes de Putin.

Por otro lado, la opinión española sobre la acción tomada por su gobierno nacional es mucho más crítica —es preciso recordar que la satisfacción con las iniciativas europeas es de 51%—. Los resultados reflejan que tan solo un 48% de los encuestados se reconocían satisfechos con la respuesta española brindada ante la invasión, frente a un 45% de insatisfechos y un 7% de la población que no se posiciona ante la pregunta. Por tanto, España queda por debajo de la media europea (55% de satisfacción). El país que más conformidad expresa con la respuesta de sus políticos nacionales es Finlandia (88%), mientras que en el lado opuesto de la balanza se encuentra Grecia, con tan solo un 34%.

Uno de los factores más afectados por el desencadenamiento y continuidad del conflicto ha sido el suministro energético. Consecuentemente, las instituciones europeas se han visto obligadas a adaptarse a la situación mediante una batería de medidas que atacaban directamente este problema. En líneas generales, la opinión ciudadana ante las mismas ha sido bastante positiva: la acción que más apoyo recibe es la inversión masiva en energías renovables (87%) y la que menos es aquella que conlleva la reducción del consumo individual de energía (78%).

España se muestra especialmente de acuerdo en apostar por una potente inversión en energías renovables (93%), junto con Malta (97%), Chipre (96%) o Portugal (94%), entre otros. Sin duda alguna, pese a las complicaciones y desafíos que se plantean en términos energéticos, una revolución que ponga en primer plano las fuentes de energía renovables, como el sol o el viento, supone una gran ocasión para aquellos países del sur de Europa, entre ellos España, que gozan de unas condiciones geográficas propicias para la explotación de tal actividad. Por tanto, es posible concluir que se está abriendo una puerta a que países de la Unión no tan potentes en el ámbito económico tomen un papel primordial en el mercado energético y la ciudadanía parece estar percatándose de esta oportunidad.

4. **El impacto económico de la invasión rusa a Ucrania y las sanciones**

La guerra en Ucrania ha conllevado para los ciudadanos numerosos efectos económicos que se han derivado del conflicto. Las estrategias geopolíticas se han visto alteradas a nivel mundial, y con ellas la situación económica y comercial de muchas naciones, encontrándose las europeas entre las más afectadas dada la envergadura de las relaciones que este grupo de países ha establecido con Rusia a lo largo de los años.

De hecho, según el Eurobarómetro, tal ha sido el impacto del enfrentamiento entre Rusia y Ucrania que los ciudadanos europeos recalcan algunos aspectos económicos como principales preocupaciones. Por ejemplo, el incremento del precio de los estándares de vida se posiciona como el problema que más preocupa a los europeos, aumentando en 10 puntos porcentuales esta opinión desde el anterior Eurobarómetro. Esto se ve reforzado por el aumento del pesimismo en cuanto a las expectativas económicas, que se encuentra en niveles similares a los de la crisis financiera de 2008, siendo Malta el único país en el que se puede apreciar que el número de optimistas supera al de pesimistas.

Si se atiende a los resultados obtenidos en lo que se refiere a la situación de la economía europea en su conjunto, estos muestran que la visión de los ciudadanos ha empeorado con respecto a las opiniones mostradas en el Eurobarómetro de invierno. El porcentaje que considera que la situación de la economía europea es buena es del 40%, es decir, 5 puntos porcentuales menos que en los anteriores resultados. La guerra en Ucrania ha acrecentado en 11 puntos la brecha entre quienes opinan que la situación económica europea es buena y quienes piensan que es mala; por ejemplo, mientras que Malta (72%) y Lituania (68%) consideran que la situación de la economía europea es buena, solo el 25% de los encuestados en España o Francia lo afirma así.

Por otro lado, la visión de cada país en lo que se refiere a su propio contexto nacional varía, siendo un 64 % la media de los encuestados que considera que sus economías nacionales están en una situación complicada. En un extremo, se puede ubicar a Luxemburgo, país en el que el 85 % de los encuestados consideran que su situación económica nacional es buena, mientras que, por el contrario, Grecia sería la nación que presenta mayor porcentaje de encuestados con la opinión de que su propia economía se encuentra en malas condiciones, un 92 % de los encuestados en concreto.

De los resultados mencionados puede obtenerse entonces una sensación de que la agresión rusa ha tenido graves consecuencias económicas para las naciones europeas, lo cual viene corroborado por la opinión de un 88°% de los encuestados. Por ejemplo, Grecia y Chipre muestran un 99 % de apoyo a esa idea.

Otra cuestión a tratar sería la pregunta sobre si la guerra tendrá consecuencias en las economías domésticas, a la cual solo un 62 % de los encuestados ha respondido que sí. De nuevo, Chipre y Grecia son los países que en mayor medida comparten ese temor —un 96 % y un 92 %, respectivamente—, mientras que Países Bajos y Finlandia son las naciones que opinan lo contrario en mayor proporción, un 66 % y un 57 % cada uno.

Sin embargo, a pesar de las graves consecuencias económicas para Europa, una buena secuela de la agresión sería el auge del apoyo al euro y a la unión monetaria, ya que este se encuentra en su máximo histórico, quizás por el creciente sentimiento de pertenencia a la Unión Europea por parte de los Estados miembro ante la amenaza rusa.

Para concluir con el impacto económico, debe mencionarse el Plan de Recuperación NextGenerationEU proyectado por la Comisión Europea, el cual gestionará 800 000 millones de euros para intentar paliar los efectos de la crisis que atraviesan los Estados miembros, no solo debido al conflicto entre Rusia y Ucrania, sino además a la pandemia, contando con una mayoría de europeos que consideran que las medidas sí serán eficaces.

5. **Conclusiones**

Habiendo analizado los principales resultados otorgados por el Eurobarómetro 97, es posible extraer una serie de conclusiones que permitan aclarar cómo ha afectado la agresión rusa en Ucrania a la Unión Europea y a sus ciudadanos.

Como primera conclusión, se puede mencionar la existencia de una mayor confianza en la UE. La mayoría de los Estados miembro de la

Unión confían más en la institución y, de hecho, los niveles de confianza en la organización son mayores que los de los Parlamentos y las instituciones nacionales. Además, en términos generales, la respuesta de las instituciones europeas al conflicto y las medidas que han adoptado para hacerle frente han sido acogidas gratamente por la ciudadanía.

Sin embargo, el conflicto también ha supuesto consecuencias perjudiciales, haciendo que la visión que los europeos poseen de su economía sea peor que la mostrada en el anterior Eurobarómetro, no solo a nivel de la UE, sino también en lo que se refiere a sus propias economías nacionales e incluso domésticas. Esto se puede apreciar en las expectativas que los encuestados tienen sobre el futuro cercano, las cuales se ven dominadas por el pesimismo y no por el optimismo.

De este modo, la guerra entre Rusia y Ucrania ha modificado las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos. Si anteriormente la pandemia de la COVID-19 era de las principales inquietudes, ahora ha quedado relegada a un segundo lugar. De este modo, pasan a ocupar el pódium el encarecimiento del coste de la vida y el suministro de energía, dos factores que se han visto muy afectados por el conflicto, ya que Rusia juega un papel muy importante a nivel comercial y económico en la Unión Europea.

Como conclusión final, a pesar de la complicada situación en la que se encuentra la UE, los retos y desafíos a los que se enfrenta no suponen un total deterioro de la organización, sino un impulso de algunos de sus aspectos, ganando apoyo el euro y la unión monetaria, la política de ampliación, y las expectativas de un futuro próspero para la organización. Con ello, la agresión parece haber supuesto un componente de refuerzo del sentimiento europeísta frente a otras crisis que desencadenaron en actitudes nacionalistas.

12
Anexo 1

Declaración sobre Ucrania del VI Consejo Asesor Territorial del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo

Con motivo de su sexta sesión de trabajo celebrada el 28 y 29 de octubre en Sevilla, en la Fundación Tres Culturas y el Parlamento andaluz, el Consejo Asesor Territorial del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo:

1. Reitera, en la línea de las declaraciones previas de este mismo Consejo Asesor (Mallorca, 25 de febrero) y de la Comisión Ejecutiva del CFEME (Madrid, 23 de marzo), nuestra más absoluta condena de la agresión armada de la Federación Rusa contra la República de Ucrania, que ocho meses después de su inicio continúa violando flagrantemente y de manera muy grave los principios y normas más elementales del derecho internacional, así como los valores que inspiran la convivencia en Europa y por los que trabaja el Movimiento Europeo en todo el continente.
2. Condena igualmente la escalada de los ataques rusos en las últimas semanas y la anexión ilegal por parte de Rusia de las regiones ucranianas de Donetsk, Luhansk, Zaporiyia y Jersón, que ni la Unión Europea ni el resto de la Comunidad Internacional han reconocido puesto que vulnera deliberadamente la Carta de las Naciones Unidas y carece de legitimidad jurídica alguna. Ucrania tiene pleno derecho a que se restablezca su integridad territorial.
3. Respalda plenamente el conjunto de decisiones políticas, sociales, humanitarias y económico-financieras, así como los sucesivos paquetes de sanciones de todo tipo, adoptados hasta la fecha por el Consejo Europeo y por el Consejo de la Unión, incluidos el suministro de material militar a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (European Peace Facility) y la Misión de Asistencia militar de la UE que acaba de aprobarse y que contribuirá a reforzar el entrenamiento en suelo europeo de los miembros de las fuerzas armadas de Ucrania.

4. Insta a las instituciones de la UE y a los gobiernos de los Estados miembro a mantener e incrementar en la medida de lo posible ese apoyo incondicional en todos los frentes (humanitario, financiero, político, diplomático y militar) a las autoridades y al pueblo de Ucrania en su esfuerzo de resistencia. Así como a liderar los preparativos necesarios —que acaban de comenzar en la conferencia de expertos celebrada en Berlín el 25 de octubre— para que ese mismo apoyo pueda ponerse al servicio de la reconstrucción del país tan pronto como las circunstancias lo permitan, aprovechando en particular el marco que establece el Acuerdo de Asociación en vigor y el Estatuto de Candidato a la Adhesión. Y en el sentido de las conclusiones del Consejo Europeo del 20 y 21 de octubre de 2022, que se renueven los esfuerzos para el acceso de Ucrania al Mercado Interior y que se facilite el proceso tendente a dicha adhesión.
5. Condena las graves violaciones del derecho internacional humanitario que se han cometido y continúan cometiéndose en la conducción de las hostilidades e instamos a adoptar todas las medidas necesarias para que, llegado el momento, pueda exigirse la responsabilidad penal individual pertinente por la comisión de esos crímenes internacionales.
6. Llama igualmente la atención sobre la necesidad de seguir luchando contra la desinformación en relación con el agravamiento de las crisis económica y energética como consecuencia del conflicto, situación que nada tiene que ver con la aplicación de medidas restrictivas por parte de la UE, sino que viene exclusivamente provocada por la agresión rusa contra Ucrania.
7. Insta a cada uno de los ciudadanos, en lo personal y como sociedad civil organizada, a que se sensibilicen y conciencien del momento en que estamos viviendo, y actúen conforme a la solidaridad característica de los valores europeos. Destacamos, igualmente, que con motivo de los acontecimientos vividos en los últimos años (Brexit, COVID-19, Next Generation y la agresión rusa a Ucrania), la unanimidad de la decisión de los 27 EEMM ha dado resultados fundamentales, legitimando su actuación frente a la ciudadanía.
8. Recuerda, en todo caso, que el objetivo más urgente debe ser la consecución lo antes posible de un alto el fuego, el ulterior cese definitivo de las hostilidades y la completa retirada de las tropas rusas, de tal forma que Ucrania pueda recuperar el control del conjunto de su territorio manteniendo su condición de Estado soberano y su derecho a existir bajo unas fronteras estables y seguras, sin ningún tipo de amenaza ni coacción por parte de sus Estados vecinos. La UE no debe ahorrar esfuerzos para mantener

abiertos todos los cauces de diálogo y negociación que permitan avanzar en ese sentido.

9. Expresa nuevamente nuestra cercanía y solidaridad con el pueblo ucraniano y con sus instituciones y autoridades, que deben continuar sintiendo en estos momentos dramáticos el apoyo material y político más intenso que sea posible por parte de la Unión Europea. En este sentido, y ante la llegada del invierno, el régimen especial de acogida a través del mecanismo de la Protección Temporal —del que ya han podido beneficiarse en los últimos meses varios millones de personas procedentes de Ucrania— seguirá siendo de capital importancia como expresión concreta de esa solidaridad.

En Sevilla, a 29 de octubre de 2022

Esta obra es fruto del Curso de Verano de la UPV/EHU «La agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias para el relanzamiento de la Unión Europea», dirigido por Francisco Aldecoa, Catedrático emérito de Relaciones internacionales de la Universidad Complutense, y en el que participaron los autores y las autoras que colaboran en la misma. El encuentro permitió reflexionar sobre la agresión rusa a Ucrania desde una perspectiva diferente a como hasta entonces estaba presentándose de forma mayoritaria en los medios de comunicación. El éxito de aquellas Jornadas animó a publicar las ponencias presentadas para hacerlas accesibles al gran público.

El punto de partida de la obra consiste en explicar de qué manera la agresión rusa a Ucrania estaba afectando al proceso de construcción europea y al orden liberal. A partir de este encuadre se abordan las cuestiones clave del conflicto, y en concreto, el papel de la ONU, las consecuencias del conflicto en el vecindario este, concretamente Moldavia y Georgia, el relanzamiento de la política común de Migración y Asilo en la Unión Europea tras la agresión rusa a Ucrania, así como la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Junto a estas aportaciones, cabe destacar el diálogo fructífero con jóvenes investigadores y algunos otros profesores, que se recogen en el monográfico en la medida en que enriquecen con sus perspectivas novedosas el análisis del conflicto.

ZABALDUZ Jardunaldiak, kongresuak, sinposioak, hitzaldiak eta omenaldiak
Jornadas, congresos, simposiums, conferencias y homenajes

Servicio Editorial de la UPV/EHU
editorial@ehu.eus
Tel. 94 601 2227
www.ehu.eus/argitalpenak

U I K