

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA EN UN CONTEXTO GEOPOLÍTICO EUROPEO CAMBIANTE

*The Common Security and Defense Policy of the European Union
against the backdrop of a Changing European Geopolitical Context*

Fernando M. Valenzuela Marzo*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: 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 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 Política de Seguridad y Defensa y la Dimensión Transatlántica. 4.2. La Relación con China. 5. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Rusia movida por preocupaciones de seguridad nacional, por el sueño de reconstruir el imperio y por la consolidación del régimen de Putin, ha iniciado una guerra con dos frentes: el militar contra Ucrania y otro contra el mundo Occidental, de naturaleza estratégica y geopolítica. Este ataque ha terminado con tres décadas de cooperación entre la UE y Rusia, durante las que las relaciones económicas y comerciales se desarrollaron fuertemente. Una de sus consecuencias fue la creciente dependencia europea de las importaciones de energía de Rusia. Las relaciones políticas y diplomáticas se hicieron progresivamente más difíciles debido al creciente autoritarismo del régimen del Kremlin. Para hacer frente al impacto de la agresión rusa, la UE ha recurrido a sus capacidades coercitivas, principalmente económicas y diplomáticas, aunque también militares. Al propio tiempo, ha reforzado su capacidad de resiliencia para enfrentar las crecientes dificultades de suministro energético y el impacto en su economía. Los profundos cambios que afectan a la seguridad hacen que, sin perjuicio de la importancia primordial de su poder blando, sean necesarias importantes mejoras en la Política de Seguridad y Defensa, con objeto de asegurar la autonomía estratégica indispensable en un mundo más fragmentado y anárquico.

ABSTRACT: Driven by alleged national security concerns, a daydreaming impulse to rebuild the Russian empire, and the consolidation of Putin's regime, Russia launched

* Embajador de España. Entre otros cargos, ha ocupado los siguientes: Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (hoy AECID), Embajador de España en los Organismos Internacionales de Ginebra y ante Canadá, Representante Especial del Secretario General de NN.UU. y Jefe de la Fuerza de Despliegue Preventivo (UNPREDEP) en la hoy Macedonia del Norte, Director General-Director Político de la Comisión Europea, Embajador de la Unión Europea en NN.UU. Nueva York y en la Federación Rusa, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores de España. Es autor de numerosos trabajos sobre Desarrollo y sobre Relaciones Internacionales.

a two-front war: a military one against Ukraine and a strategic and geopolitical one against the western world. This brought to an abrupt end three decades of cooperation between the EU and Russia. Throughout that time the economic and trade relations thrived, Europe becoming evermore dependent on energy imports from Russia. On the other hand, the political and diplomatic relations became increasingly difficult, as the Russian political system became increasingly autocratic. Confronting the shock created by the Russian aggression, the EU has made wide use of its diplomatic and economic means of coercion, while building on its resilience to cope with the energy and economic difficulties ahead. Notwithstanding the paramount importance of the normative power of the Union, the changing security circumstances do raise the need for serious improvements in its foreign and security policies, in order to bring about the strategic autonomy needed to face a more fragmented and anarchic world.

1. INTRODUCCIÓN: LA RELACIÓN RUSIA-UE: DE LA COOPERACIÓN A LA RUPTURA

Nos encontramos ante una coyuntura internacional cambiante como resultado de movimientos profundos en el sistema mundial, que van desde la creciente asertividad de viejos y 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 lugar, su capacidad de influencia para robustecer el sistema de valores que nos sustentan. En este contexto la evolución de las relaciones de la Unión y, en general, de Occidente con Rusia, condiciona no solo las reglas de convivencia y la arquitectura de seguridad europea, sino de forma más amplia la evolución del sistema internacional.

Los cambios introducidos por las políticas de perestroika y glásnost abrieron el paso a la relación entre la Unión Europea y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que hasta entonces habían ignorado mutuamente su existencia. La idea de la “casa común” avanzada por Gorbachov tuvo un eco favorable en las entonces todavía Comunidades Europeas. 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 1994¹ 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

1 La decisión de la Cumbre de Londres de 2005 de concluir un nuevo Acuerdo “Básico” que sustituiría al de 1994 nunca culminó debido al deterioro progresivo de las relaciones, a pesar de que las negociaciones comenzaron en 2008.

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

Por ello, puede afirmarse que las alegaciones tratando de justificar la deriva rusa en la falta de un compromiso suficiente de Occidente o en 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 3.000 millones de euros en donación. Si se tienen en cuenta las ayudas aportadas por los otros instrumentos, los Estados Miembros (EEMM) de la UE y por otros donantes, en especial los EEUU, 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.

No obstante, en el terreno económico los resultados de la relación fueron considerables. Entre el 2000 y el 2010 el volumen total de comercio Rusia-UE creció un 185%. El ingreso de Rusia en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2012, con el apoyo de la UE, debió reforzar las bases del futuro comercio. En 2013 los intercambios totales 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, ralentizaría 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 mientras que la inversión rusa en la UE alcanzaba los 136 Millardos. En el 2020 la UE continuaba siendo el principal socio comercial de Rusia, pero como confirman las cifras del 2021 el comercio de mercancías había disminuido como resultado de las sanciones por la anexión de Crimea y se situaba en torno a los

258 millardos de euros. De ellos, más de 158 millardos correspondían a importaciones, en su mayoría de hidrocarburos y materias primas.

Sin embargo, la relación política tomó un camino divergente siguiendo el ritmo al que la tendencia autocrática del régimen se profundizaba. Las desavenencias se hicieron progresivamente más frecuentes, particularmente en torno al respeto de los derechos humanos. La “Asociación para la Modernización”, acordada en la Cumbre de Estocolmo en 2009 con Medvedev en la presidencia, fue probablemente la última oportunidad de restablecer un clima político aceptable. Desafortunadamente, esta iniciativa no pudo cambiar la dinámica de fondo, afectada por dos concepciones distintas de lo que implicaba la modernización. Para la UE el impulso modernizador incluía necesariamente la profundización de la democracia y el establecimiento de un auténtico Estado de Derecho. La seguridad jurídica como garante del buen funcionamiento de la economía, pero también de las libertades. Sin embargo, incluso 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 guerra 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 significaba la evolución de la política exterior de Rusia para la arquitectura de cooperación y seguridad en el continente y haber adaptado 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 semi congeladas, pero mientras esto era verdad, particularmente 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 autonomía estratégica.

2. LA AGRESIÓN RUSA Y SUS CAUSAS

Es esencial subrayar que el 24 de febrero Putin inició una guerra con dos frentes. Uno militar, la invasión de Ucrania. Otro, un ataque ideológico-estratégico a la UE y en general a las democracias occidentales.

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 Zelensky, estaba basada en premisas y cálculos equivocados. Puede decirse que, en cuanto a ese objetivo, ha fracasado. Las deficiencias de la veracidad de la información en las autocracias, por un lado y el peso de la tecnología y la motivación, por otro, han llevado al fiasco del ejército ruso. Donde, como y cuando 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. Porque 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 desde la desintegración de la Unión Soviética, sino a poner en jaque al conjunto de la arquitectura europea de seguridad y cooperación, así como 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 70 años, no solo para introducir un reparto de poder e influencia diferente, sino directamente para cuestionar sus principios y 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 con el país asiático. Para la UE este es un desafío descarnado 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. Interés nacional, interés del régimen e interés personal se superponen en los presentes acontecimientos. En este análisis subrayaremos 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 fundamentalmente: la ambición de restaurar una hipotética Gran Rusia y la seguridad del régimen bajo el pretexto 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

Puede resultar extraño que un país que se extiende sobre dos continentes con más de 17 millones de kilómetros cuadrados pueda tener una sensibilidad tan acentuada a cualquier incidencia sobre su territorio por pequeña que sea. Sin em-

bargo, esta obsesión por la integridad y seguridad del territorio, es una constante histórica, la cual, a su vez, explica su continuo avance expansionista en búsqueda, precisamente, de seguridad.

En ese contexto, 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 reducir su poder y, en definitiva, dominarla. Una hipotética adhesión de Ucrania sería la pieza definitiva de esa estrategia. En ese contexto, es necesario reconocer que la invitación a Ucrania y Georgia para unirse a la OTAN en 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 consecuencia, las demandas rusas sobre seguridad se centraron fundamentalmente en su rechazo a la expansión de la Alianza Atlántica. En las reuniones de Ginebra entre EEUU y Rusia, de enero de 2022, la parte rusa, de forma acorde con los borradores de tratados que había comunicado, exigía la retirada de todas las tropas y material de la OTAN de los países que se habían adherido a la Alianza después de 1997. Reclamación a todas luces disparatada, la cual permite pensar que en realidad escondía el deseo de hacer fracasar cualquier negociación.

A lo largo de los años de relación bilateral entre Rusia y la Unión, el propósito de introducir cuñas que facilitasen un alejamiento de los EEUU subyacía a menudo el discurso ruso. Probablemente tal designio no pretendía únicamente debilitar a la OTAN, sino de forma más ambiciosa abrir una página distinta del futuro de Europa, el cual se ordenaría en torno a una alianza exclusivamente continental sin vínculo trasatlántico. Con razón o sin ella, a raíz del papel jugado por el país en la derrota de Napoleón, la preeminencia de Alejandro I en el Concierto Europeo y el rol de la URSS en la Segunda Guerra Mundial subyace, en el pensamiento de la clase dirigente rusa, una idea difusa de estar destinada a un cierto liderazgo de Europa. Frente a ese sentimiento es natural que exista la percepción del peso de EEUU en el continente como una usurpación y que la fortaleza de la UE, su ayuda y su cooperación, en ocasiones excesivamente prescriptiva, haya sido motivo de frustración y malestar. Todo ello se trasluce en ocasiones en un lenguaje vindicativo en el que se demoniza el poder americano y se tilda a los países de la UE de meros vasallos.

En este marco, el relato ruso se centra en un pretendido incumplimiento de promesas hechas por EEUU y Europa, asegurándole que la OTAN, al menos militarmente, no se expandiría a los países de Europa Central y Oriental, que estuvieron con anterioridad 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. Ninguno de los grandes acuerdos sobre seguridad europea entre Rusia y Occidente, desde el Acta Final de Helsinki hasta nuestros días, refleja directa o indirectamente un compromiso de

esa índole. Ello incluye algunos tan apropiados como el Acta Fundacional de la Relación OTAN-Rusia de 1997 o la creación del Consejo OTAN-Rusia del 2002. Sin embargo, olvidan cuidadosamente su compromiso, ese sí escrito, adoptado en el *Memorandum de Budapest* de 1994, por el que se comprometían, junto a EEUU y el Reino Unido, a respetar la independencia e integridad de Ucrania a cambio de la destrucción o transferencia a Rusia del armamento nuclear de la extinta URSS que había quedado en poder ucraniano, el cual representaba no menos de un tercio del total. John Mearsheimer,² a menudo contracorriente, advirtió entonces del peligro que implicaba para la seguridad de Ucrania acceder a su desnuclearización. Sin duda el flagrante incumplimiento de este compromiso no ayuda ni ayudará en nada al avance de la no-prolifерación.

2.2. La Reconstrucción del imperio

Rusia, como muchos imperios, alberga un sentimiento de excepcionalidad, de ser un país con un destino especial y llamado a alcanzar cotas excepcionales en el escenario mundial. Putin, por su parte, aspira a ocupar un puesto destacado en ese camino y, sin duda, ha soñado con restañar de algún modo esa gran catástrofe geoestratégica, la mayor del siglo XX que, según él, fue la desintegración de la Unión Soviética. En su día el poder soviético fue capaz de reconstruir el imperio que la revolución había hecho saltar por los aires ideando, entre otros, el concepto de las Repúblicas Socialistas en 1922 ¿No podría él conseguir algo parecido? Probablemente, reconstruir el imperio o al menos la Gran Rusia, forma parte de las aspiraciones vitales de Vladimir Vladimirovich, por supuesto, junto con la simple apetencia de poder.

Rusia intentó muy pronto, ya antes de que Putin jugase un papel relevante en la política del país, una fórmula que amortiguase, 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). Sin embargo, en 2010 se crea la Unión Aduanera con Kazajistán y Bielorrusia como núcleo del gran proyecto geoeconómico y estratégico de Putin, la Unión Económica Euroasiática (UEEA)³ de 2015. La UEEA inspirada en la UE, salvo en sus valores, fue pensada para impulsar una integración más ambiciosa, aunque introduciendo el concepto “económica”, pre-

2 Mearsheimer J.J. *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*. Foreign Affairs, Vol. 72, No. 3 (Summer, 1993)

3 Miembros: Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán

cisamente para minimizar susceptibilidades. Su función debía servir también de contrapeso geopolítico y contraparte económica de la UE.

Este proyecto jugó un papel particularmente importante en las tensiones con Ucrania que desembocaron en la crisis de 2014, la anexión ilegal de Crimea y el apoyo a los separatistas del Donbás. No cabe dudar que ocupa también un puesto central entre las razones de Putin para ordenar la invasión de Ucrania ahora. 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 hoy 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 de raíz ortodoxa.

Por otro lado, la “amenaza” de una Ucrania democrática, próspera e independiente ha ido haciéndose realidad. Sin minimizar las importantes deficiencias y los desafíos que Ucrania tiene por delante, el sistema democrático se ha consolidado. Ha modernizado su administración y su economía había adquirido, antes de la guerra, 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.

En 2014 Fyodor Lukyanov⁴, uno de los pensadores rusos de referencia en el campo de las Relaciones Internacionales, analizando la evolución de las relaciones entre Rusia y la UE, consideraba un despropósito el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania y la idea de atraer a Kiev a la órbita económica europea. Sin embargo, seis años después el alejamiento de la economía ucrania de la rusa y el fortalecimiento de sus lazos con la UE eran un hecho, en gran parte resultado de la propia política rusa de agresión. En 2012, antes de la crisis de 2014, el comercio ucranio con Rusia era netamente superior al que mantenía con la UE. Al iniciarse la década de los 20, con el impacto de la anexión de Crimea, la guerra en el Donbás y, claro está, el efecto del Acuerdo de Ucrania con la UE, las exportaciones a Rusia habían caído drásticamente un 85%, situándose en el 7,7% de su total de exportaciones, 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, socaba 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 de honor en el panteón de hombres ilustres de la historia rusa. Ante esta situación, para el

4 Lukyanov, F. *Ukraine, as viewed from Moscow*. Russia in Global Affairs. 21. 02.2014

Kremlin, solo caben dos alternativas o Ucrania se incorpora al mundo paneslavo, o fracasa fuera de él.

Así nos encontramos con un ataque a la UE de grave incidencia geoestratégica. Rusia pretende ganancias territoriales, haciendo del mar de Azov un mar interior y asegurando un mayor control del Mar Negro, espacio de confrontación con potencias europeas, especialmente desde mediados del siglo XIX. Al propio tiempo, como ya hemos señalado, Moscú busca una nueva arquitectura de seguridad en Europa, con menor peso americano y de la Unión. El régimen del Kremlin percibe la evolución de la OSCE y en general del sistema de Helsinki, como progresivamente lesivo para sus intereses. Para cambiarlo resulta 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”⁵, a la espera de que pudiera evolucionar, bajo una fórmula adecuada, hacia la reconstitución de la Gran Rusia eslava e, idealmente, del conjunto del imperio aunque tuviese que realizarse bajo fórmulas más modernas y laxas.

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 filo-fascista de su presidencia. Las revoluciones de colores en 2004 y 2005 incidieron en el autoritarismo de Putin y en la profundización de una poderosa obsesión con un hipotético acoso Occidental. Como suele ser habitual con los dictadores los sentimientos y temores personales se transmutan en peligros para la patria.

El papel catalizador de esta evolución lo jugaron 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 permutando de nuevo los puestos con Medvedev. Es probable que Putin viese en aquellas movilizaciones una manipulación extranjera que, en la estela de las revoluciones de colores de Georgia y Ucrania, estuviese encaminada a impedir 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

5 Un “regreso al futuro” sin duda inspirado en la Doctrina Breznev de la Soberanía Limitada

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 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 status 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 Siria, ni Libia, 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 e inevitabilidad 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 histórica podía ser útil para sustentar la idea de unos valores genuinamente rusos a su vez europeos y asiáticos que exigen la existencia de un líder fuerte capaz de cortar las corrientes disolutoras nihilistas y asegurar la grandeza de la Patria. La recuperación de la versión más conservadora de la religión cristiana ortodoxa, en una convergencia de mutua conveniencia, facilita su extensión a lo ancho del imaginario y difuso “mundo ruso” (русский мир)⁶. No importa que para resumir el conglomerado ideológico haya que retrotraerse al siglo XIX y al lema del Zar Nicolás I: “*autocracia, ortodoxia y nacionalidad*”.

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

6 Concepto sin duda con raíces en el de *Ecumene* del Imperio Bizantino.

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 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.⁷

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.

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 hacer pensar a Putin que este era el momento para la confrontación. No era menos importante la oportunidad histórica que abrían las tensiones generadas en la relación EEUU-UE por el “trumpismo”. En la medida en que las relaciones con la Administración Biden estaban cambiando la situación, no interesaba esperar demasiado.

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 EEUU 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, 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

7 Discurso de Putin en televisión el 21 de febrero de 2022

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.

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 de forma innovadora alguno de sus instrumentos en el área de la PESD, como es el caso del Fondo Europeo para la Paz al que se ha dado, bajo la impulsión 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 Estados Miembros (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 y tratar de ganar, por estrecho margen de tiempo, la decisión de expulsarla. Más compleja era la situación en NNUU. Como era previsible, Rusia bloqueó cualquier posibilidad de que el Consejo de Seguridad de NNUU cumpliera con sus responsabilidades. Por ello, fue necesario poner en marcha el mecanismo de la Resolución Unidos por la Paz, con objeto de que la Asamblea General votara una Resolución⁸ 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”. 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

8 (A/RES/ES-11/1)

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 posibilidad⁹, pero exigiendo 2/3 de los votos. Complicado en la medida que muchos Estados, independientemente de la cuestión concreta en discusión, podían ver en ello un peligroso precedente con respecto a su participación en ese y en otros órganos de las NN UU. Afortunadamente existía un precedente, la expulsión de Libia en 2011. De modo que el 7 de abril la Asamblea General aprobó una resolución suspendiendo la participación de Rusia en el Consejo¹⁰ 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, muestra la dificultad de la cuestión. China por ejemplo que se había abstenido en la votación exigiendo a Rusia la salida de Ucrania, pero votó en contra en este caso. No obstante, la Resolución¹¹ de 12 de octubre, condenando los referendos ilegales llevados a cabo por Rusia en los territorios ocupados del Donbás, alcanzó 143 votos afirmativos frente a los ya permanentes 5 votos negativos y recogió aspectos dignos de examen como la “ausencia” de la votación de países como Azerbaiyán y Turkmenistán.

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 3.100 M de euros¹². 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 internacio-

9 Resolución A/RES/60/251 (OP8) de 2006

10 Resolución ES-11/3

11 A/RES/ES-11/4

12 Alcanzados en el paquete aprobado en octubre de 2022

nal de donantes¹³ de la que surgió un Fondo de Solidaridad para la reconstrucción de Ucrania, incluyendo también liquidez a corto plazo para las necesidades humanitarias. Además, se adoptaron decisiones para la utilización de hasta 9.500 M de euros del Fondo de Ayuda a la Recuperación (REACT-EU) ligado a la postpandemia.

Particular mención merece 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 si conviene señalar algunos ejemplos particularmente importantes: en el sector financiero sobresale la expulsión de determinados bancos rusos del sistema SWIFT 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 7 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. Un debate pendiente y de alta complejidad tanto jurídica como política, del que forma parte la cuestión espinosa de la posible utilización de los fondos confiscados de las reservas rusas y de otros orígenes

Sin lugar a duda el terreno de la energía es el de mayor dificultad. Las importaciones anuales de energía desde Rusia se han duplicado desde los años 70 y la interdependencia económica que debía favorecer la paz, se ha transformado en una dependencia que facilita la agresión. Una falta de previsión y de visión política del conjunto de la Unión y de Alemania en particular. 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, ha sido necesaria 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.

13 Alemania con la Comisión Europea prepara una nueva Conferencia de donantes para este otoño

La UE importaba de Rusia en el 2020 el 75% del petróleo, el 43% del gas y en torno al 50% del carbón que consume. Todo ello, con grandes diferencias en el nivel de dependencia, así: mientras España tan apenas importa un 8% de gas ruso, Alemania se sitúa en torno al 60%, Hungría al 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 ha podido seguir jugando a provocar desunión en el seno de la Unión con cortes de suministro de gas selectivos y cambiantes. La destrucción de los gasoductos Nordstream I y II tiene un sabor a “quema de las naves”, de “alea jacta est”, pero de hecho se trata de detener el suministro de gas, escudándose en un caso de fuerza mayor, que podría evitar a Rusia tener que pagar sanciones estratosféricas por incumplimiento de contrato.

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. Nos estamos defendiendo 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 NNUU han jugado el papel 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 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, por sí misma, 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 situación económica sólida.

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 a Rusia. La subida de precios como consecuencia de las sanciones ha compensado, en parte, 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 3.400 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 al 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 comerciales 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, los cuales llevan teniendo efecto desde las sanciones de 2014 y probablemente explican parte de las enormes carencias mostradas por el ejército ruso. 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 in-

terdependencia condujo a una primacía de los atributos del poder civil. Son las circunstancias en las que Manners¹⁴ 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”.¹⁵, 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 y definitivamente más peligrosa. 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 rusa 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 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.

Ello 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, abriendo un 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, bien 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.

14 Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Copenhagen Peace Research Institute, Working Paper 38/2000

15 Richard N. Haass. *The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance.* Foreign Affairs, Mayo/Junio 2008

4.1. La Política de Seguridad y Defensa y la Dimensión Transatlántica

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 EEUU 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 EEUU, 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 EEUU, ponen en cuestión la urgencia o aún la necesidad de la autonomía estratégica. es decir, de generar las capacidades internas y disponer de los medios necesarios para asegurar la toma de decisiones independientes frente a los desafíos que nos acechan. No obstante, un examen más reposado muestra que la necesidad de soberanía estratégica sigue siendo esencial para la defensa de los intereses de la Unión y de su papel en el escenario internacional. La Unión 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 EEUU, una vez establecido un nuevo *modus vivendi*¹⁶ con Rusia, vuelvan a centrarse en su prioridad a escala global, el *Giro a Asia*.¹⁷ Eventualidad altamente probable 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. Es necesario tener presente que en algunos de los escenarios donde la seguridad europea puede verse comprometida, como es el caso del Sahel, los intereses con los EEUU no se contradicen, pero tampoco coinciden plenamente. De otra, sería lógico esperar un aumento de la presión americana para que la UE le acompañe 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.

16 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 que bases deberá reconstruirse.

17 La Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por la Administración Biden el 12.10.2022, distingue entre China, catalogada como desafío “sistémico” y “global” y Rusia a la que se califica como amenaza “directa” pero más localizada.

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 asumiendo que la defensa territorial de Europa seguirá siendo responsabilidad de la OTAN, no dejan de plantearse interrogantes que requerirán una pronta respuesta. En un 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 EEUU, como ocurrió en Siria, no están dispuestos a intervenir, tendría que hacerse cargo una OTAN dirigida por Europa. 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 NNUU, no tuvo la fuerza suficiente para una intervención, particularmente en Bosnia Herzegovina, hasta que EEUU no decidió involucrarse. Hubo que convencer a los americanos en Libia y en Siria. En ambos casos siguieron un curso que no era necesariamente el que Europa hubiese preferido. En Mali y en el Sahel en general el interés americano, como queda dicho, no se contradice, pero es distinto del europeo. Si la evolución de la situación aumenta la divergencia entre los objetivos respectivos, también lo hará la disponibilidad a participar en iniciativas y operaciones en la región.

Independientemente de que el poder normativo y el escenario multilateral sigan constituyendo el núcleo en torno al que giren las relaciones exteriores de la Unión, 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 incumplidas. Recordemos los 100.000 efectivos históricos del Plan Plevén, los 60.000 más cercanos de la Fuerza de Reacción Rápida o los 1.500 de los Grupos de Combate. Es de esperar que la fuerza de 5.000 efectivos de la Brújula Estratégica se materialice, y que con el impulso del Consejo y del Alto Representante, el Comité Militar acelere su puesta en práctica. En todo caso, es inevitable ir más lejos.

En la actualidad, provocado por la agresión a Ucrania, distintos EEMM, comenzando por Alemania, han anunciado aumentos muy significativos de sus presupuestos de defensa, los cuales totalizarían una cifra en torno a los 200.000 M de €. Aumento que, por sí mismo, estaría casi a la altura del presupuesto de defensa chino y superaría ampliamente al de Rusia. Sin embargo, para que ese esfuerzo sea eficaz, 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, solo por detrás de los EEUU, pero, sin embargo, no estén en condiciones de asegurar su defensa o sostener la proyección de su política exterior.

La reunión del Consejo Europeo de marzo en Versalles, al hilo de los acontecimientos en Ucrania, parece haber sido un revulsivo en este sentido. La Comunicación preparada por la Comisión y el Alto Representante, por encargo del Consejo Europeo, expone las insuficiencias y lagunas existentes en el terreno tecnológico, industrial y de coordinación y adelanta un programa para hacerles frente, centrándose en la necesidad de fortalecer el Fondo Europeo de Defensa y el Marco Europeo para la Investigación y Desarrollo. A su vez la Comisión se involucrará más activamente en los procesos de compras para cerrar las lagunas existentes y destinará a ese fin 500M de €. A través de un Programa de Inversión en Defensa y el apoyo a la creación de un consorcio que, para fortalecer las capacidades de defensa europeas, pueda emprender operaciones de adquisición conjunta de equipamiento militar.

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 requiere elaboración. El alcance para la política exterior y de defensa de la Unión es muy distinto si se trata de establecer los mecanismos de coordinación e interoperabilidad entre una defensa europea consolidada y la OTAN o, por el contrario, con una parte de la fuerza de la 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 EEUU e, incluso, de otros miembros de la Organización no EEMM de la UE. Por tanto, la autonomía estratégica quedaría comprometida.

En otro orden de cosas, una defensa europea no puede evitar confrontar el hecho que la amenaza rusa tiene un componente nuclear, además 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 compleja y 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, llegando incluso a cubrir la disuasión de la utilización de bombas nucleares tácticas e incluso de bombas sucias¹⁸. Por ello es necesario que, en el seno de la UE, se inicie el complicado debate sobre como alcanzar un nivel creíble de disuasión nuclear. Entre los requisitos necesarios para esa credibilidad hay algunos aspectos indispensables: por supuesto el mantenimiento de un nivel de disuasión nuclear tecnológicamente-

18 “Dispositivos de dispersión radiológica” por su nombre técnico

te suficiente y también las modalidades de operabilidad y adaptabilidad del sistema adecuadas. Por otro lado, en el terreno político, la gran cuestión es la de llegar a 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 EEUU, con China y en general con la región de 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 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 y establecer un nuevo terreno de juego que permita llevar la competencia económica a un terreno equitativo y buscar soluciones a la rivalidad sistémica. Esta es una cuestión que examinamos en el apartado siguiente.

4.2. La Relación con China

China, sin olvidar las muchas dificultades y retos que tiene por delante, como segunda economía mundial,¹⁹ con una capacidad militar en rápido crecimiento, situada en el grupo de cabeza de la innovación tecnológica y, sobre todo, con la voluntad política de hacer efectivas sus potencialidades, ocupa sin duda un papel central a la hora de definir el sistema internacional de este siglo.

Por ello, para la UE gestionar correctamente el impacto de la guerra de Ucrania en sus relaciones con China es de gran importancia y todo indica que resultará una tarea complicada, como puso de relieve la Cumbre del uno 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 EEUU 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 desequili-

19 En realidad tercera por detrás de, precisamente, la UE

brio creciente. En 2011 el déficit comercial se situaba ya en los 129.000 M de € y ha seguido creciendo hasta alcanzar en el 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(n) 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 Taiwan 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 + 1²⁰, 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, 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 pues-

20 Doce EEMM de la UE y cinco países de los Balcanes: Albania, Bosnia y 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 Taiwan.

to 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 distanciarse a la UE de los EEUU. 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 Taiwan 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 de Ucrania.

Del otro lado de la línea se encuentran intereses contradictorios con los primeros y no menos importantes. De una parte, el sistema internacional que, a pesar de sus aspectos insatisfactorios, ha sido el marco que 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 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 la continuidad de su progreso económico, tecnológico y de bienestar, es decir de su futuro.

En esta línea, Será importante para la Unión 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)²¹ en la región del indo-pacífico que 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.

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 fórmulas que no exijan un giro copernicano de la estrategia china, al tiempo que la induzcan a priorizar su relación con Occidente. Para ello será necesaria una mezcla, difícil de conseguir, de firmeza y concesiones. Por

21 Compuesta por Estados Unidos, India, Australia y Japón

ejemplo, algunas de las reclamaciones chinas en lo que respecta al sistema multi-lateral 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. CONCLUSIONES

En la última década, es una realidad ampliamente contrastada, que 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 que la unipolaridad (imperfecta) subsiguiente 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.

En ese contexto, la discusión sobre la necesaria autonomía estratégica ha sido durante cierto tiempo una discusión hueca, únicamente anticipatoria de algo que era necesario, pero que ocurriría en el futuro. Las claras señales de alarma de la agresividad del régimen del Kremlin, en Georgia en 2008 y en Ucrania en 2014, no cambiaron sustancialmente las cosas. Por otro lado, vemos aparecer progresivamente una actitud americana más pasiva. Los EEUU parecen estar dispuestos a colaborar, pero no a cargar con el peso decisional y operativo de futuras situaciones en escenarios que consideran deben ser de interés primordialmente europeo. Si Europa quiere dar solidez a su seguridad y reforzar un escenario mundial favorable a nuestros principios e intereses, tiene necesariamente que desarrollar una política exterior y de defensa más asertiva y contundente, tanto apoyándose, principalmente, sobre su poder blando, como mostrando el suficiente poder disuasorio coercitivo.

La experiencia histórica muestra que, como regla general, no prevalecen los valores del vencido, sino los del vencedor, con la condición de saber mostrar junto a la firmeza, magnanimidad en su victoria. 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 esenciales como el cambio climático, la lucha contra las pandemias o la gestión ordenada de los movimientos de población. El juego del poder es sencillamente inservible e impotente, para hacer frente a los desafíos auténticamente existenciales que enfrenta la humanidad en este siglo.

Parafraseando a Unamuno es necesario convencer no simplemente vencer. Es precisamente esta, la que puede ser, continuar siendo, la aportación esencial de la UE al movimiento de defensa frente a la creciente asertividad, cuando no 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 los auténticos motores de la paz y el progreso, como vehículo del desarrollo humano. 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.