

MIRADAS SOBRE LA GUERRA DE UCRANIA. SU IMPACTO EN EL ORDEN EUROPEO

Views on the Ukraine War. Its impact on the European Order

Natividad Fernández Sola*

SUMARIO: 1. LA INDEFINICIÓN DEL TÉRMINO “ORDEN EUROPEO” Y SU PÉRDIDA DE INFLUENCIA EN EL ORDEN MUNDIAL. 2. POSIBLE EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO EN UCRANIA Y SUS CONSECUENCIAS PARA UN ORDEN DE SEGURIDAD EUROPEO. 3. ¿DONDE QUEDA EL DERECHO INTERNACIONAL EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE Y CUESTIONAMIENTO DE PRINCIPIOS?

RESUMEN: La Guerra en Ucrania ha sido el último impacto sobre el orden europeo, tal y como lo hemos conocido hasta ahora. Tras las advertencias sobre las debilidades del modelo que supusieron las crisis económicas desde 2008, la de migraciones, y la pandemia, la guerra de nuevo en territorio europeo hace cuestionar la política exterior y de seguridad de la UE, la fragilidad de las alianzas y la indiferencia hacia una defensa autónoma que es necesaria para convertirse en actor global.

Palabras clave: Orden europeo, UE como actor global, guerra en Ucrania, deficiencias de la PCSD

ABSTRACT: The war in Ukraine is the last impact on the European order as it has been until now. After the warnings about the weaknesses of the model caused by the economic crises since 2008, the migration crisis, and the pandemic, the war again on European territory raises questions about the EU's foreign and security policy, the fragility of the alliances and the indifference towards autonomous defense, necessary to be a global actor.

Keywords: European order, EU global actor, war in Ukraine, CSDP deficiencies

1. LA INDEFINICIÓN DEL TÉRMINO “ORDEN EUROPEO” Y SU PÉRDIDA DE INFLUENCIA EN EL ORDEN MUNDIAL

Aunque es frecuente la expresión “orden europeo”, no deja de ser una expresión abstracta y por eso mismo ambigua. En diferentes contextos puede referirse al orden legal e institucional establecido por la Unión Europea, como organización de integración supranacional. Así nos referimos al mercado y la moneda única, a la libre circulación o a la primacía del ordenamiento jurídico comunitario que rige esta gran construcción.

Pero también podemos referirnos al orden cuya seguridad garantiza la OTAN y aquí la expresión sería sinónima de “orden occidental liberal” al integrar a acto-

res no europeos. Algo similar puede entenderse si utilizamos la expresión para referirnos a ese orden regional de democracias, respetuosas del estado de derecho y de los derechos humanos, representado por el Consejo de Europa que aglutina a cuarenta y seis Estados de toda Europa, incluidos microestados y en los países del Cáucaso Sur. Finalmente, es orden europeo de valores y de seguridad compartida la OSCE, si bien entre sus cincuenta y siete miembros figuran los Estados Unidos, Canadá, Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Mongolia y las Repúblicas de Asia Central.

Aquí vamos a centrarnos en la Unión Europea (UE) como organización de integración económica y bienestar social, y su entorno geográfico, institucional y axiológico, incluyendo también en la categoría de orden europeo los principios que rigen la política exterior de la UE y sus objetivos (artículo 21 TUE).

La segunda cuestión sería si ese orden europeo es parte del denominado *orden internacional liberal*; ese orden internacional de la globalización, liberal y basado en normas. Se le conoce también como el orden internacional liderado por los Estados Unidos y se refiere a un conjunto de relaciones estructuradas globales y basadas en reglas e instituciones internacionales¹, fundamentadas en el liberalismo político, económico e internacionalista que surge tras la II Guerra Mundial. Aglutina por tanto a las democracias liberales, lideradas por los Estados Unidos de América, que han buscado expandir su modelo por el mundo mientras el sistema ha sido unipolar. Así entendido, el orden europeo sería una parte del orden internacional liberal, si bien con una dosis importante de integración entre la mayoría de sus miembros sobre la base de normas obligatorias que integran el Derecho de la Unión Europea, y de unos principios y valores comunes. Principios y valores que para la UE se explicitan y desarrollan en los artículos 2 y 3 TUE.

En la actualidad se debate tanto la naturaleza como existencia misma de un orden liberal internacional, fundamentalmente por el desgaste de la hegemonía americana y por el cuestionamiento de los principios económicos y políticos en los que se ha basado; cuestionamiento procedente, principalmente de potencias

1 Son instituciones multilaterales como las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio o el Fondo Monetario Internacional los que canalizan la cooperación, sobre la base de los principios de igualdad humana, libre mercado, seguridad colectiva, y promoción de la democracia liberal. Algunos críticos del orden liberal internacional, como John MEARSHEIMER, han argumentado en este sentido situando la promoción de la democracia liberal y la hiper-globalización como los principales elementos del orden liberal internacional (“Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security* 2019; 43 (4), pp.7–50). IKENBERRY, G. John, “The End of a Liberal International Order”, *International Affairs*, 94.1, 2018. Una visión que relaciona el poder de los Estados Unidos —como potencia estocástica— con la prevalencia de la economía internacional, en Henry FARRELL, Abraham L. NEWMAN; “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, *International Security* 2019; 44 (1), pp. 42–79.

que cobran fuerza y pretenden un cambio de los parámetros de dicho orden, al tiempo que critican los resultados de la globalización. La globalización es premisa y base del orden liberal.

¿Cómo podemos entender la globalización? En una reciente charla, Morris Chang, fundador de TSMC y Vicepresidente de Texas Instruments, daba una definición de la globalización que le lleva a concluir que ya no existe puesto que la actual situación es opuesta al sentido original que tenía aquella. O, en palabras de Ikenberry, “hemos vivido un mundo organizado en torno a la apertura económica, las instituciones multilaterales, la cooperación en seguridad y la solidaridad democrática”. Por contra, frente a la libre circulación de bienes, capitales y personas, y la división internacional del trabajo que requiere de una confianza total entre todos los eslabones de la cadena de suministro, ahora todo ello es puesto en tela de juicio debido a la competencia política entre China y US. En la actualidad, dicha competencia conduce a que la (hiper)globalización se valore junto a la “seguridad nacional”, prevaleciendo ésta última. Y es que, la seguridad nacional requiere estar en la vanguardia de la tecnología. Por ello, según Chang, la globalización en el momento presente consiste en permitir que las empresas nacionales obtengan beneficios en el extranjero y que los productos y servicios extranjeros entren al país, *siempre y cuando no perjudiquen la seguridad nacional ni el liderazgo tecnológico y económico actual o futuro del país*². Por tanto, los principios liberales quedan postergados en aras de la seguridad nacional; algo lógico al sustituirse la cooperación internacional por la competencia entre países.

Desde un punto de vista más filosófico ¿qué es el orden internacional liberal?; teniendo en cuenta la polisemia del término “liberal” (que adjetiva desde el anarquismo radical hasta el liberalismo burgués) siguiendo a Gustavo Bueno podemos preguntarnos ¿es un concepto unívoco? ¿o relacional?, es decir, que expresa una relación binaria posicional respecto a un sistema internacional no liberal, y en su caso, ¿cuál sería éste? ¿O es un concepto funcional cuyos valores son relativos? Parece un concepto relacional, con respecto a otro orden internacional no liberal. Esta reflexión nos lleva a concluir que, en consecuencia, no puede hablarse de un sistema internacional liberal puesto que implicaría un orden seguido por todos, algo que empíricamente puede descartarse. Lo que si puede afirmarse es que, durante un breve período histórico 1991-2001, hemos tenido un sistema internacional unipolar, favorecido por una globalización sin precedentes, y fruto del cual, se quiso imponer y expandir el llamado orden internacional liberal sobre la base de la alianza entre los Estados Unidos y la UE, y otros países occidentales,

2 CHANG, Morris. *Redefinir la globalización*, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Most-read-in-2022/TSMC-founder-Morris-Chang-says-globalization-almost-dead>. Ver comentario a la entrevista en A. ANTONIO, “Morris Chang”, *Le Grand Continent*, 8 julio 2023.

basados en el fundamento liberal del libre mercado. Viene al caso el pensamiento de Bueno al afirmar que, desde una perspectiva genética, las normas son rutinas victoriosas. En manos de los Estados Unidos y ampliamente seguido en el mundo occidental, el orden liberal ha establecido las reglas³.

Desaparecido el sistema internacional unipolar, o como causa de esa desaparición, se generan movimientos de rechazo a la unipolaridad, a la hiperglobalización y al sistema liberal que lo representa. Siempre según el filósofo, el sistema internacional se debate en una dialéctica entre unos Estados Unidos sin potencia para mantener la expansión del *American Way of Life*, pero con posibilidad de mantener un imperialismo centrípeto, y una China que persevera en el esquema contractivo del Imperio del Centro⁴.

Siendo evidente el desmoronamiento del orden liberal internacional, con la pandemia Covid-19 y la posterior guerra en Ucrania ha desaparecido prácticamente, aunque está por ver el orden internacional que se configura después. Para Europa, el *pivot* americano hacia Asia-Pacífico marcó el inicio del fin del interés de Washington por el Viejo Continente. Éste solo interesa a la gran potencia como “maletilla”, no como “primer espada”. Para sus intereses, a día de hoy son más convenientes alianzas como el AUKUS y el QUAD⁵, y que Europa pague su cuenta para defenderse en vez de hacerlo gracias al esfuerzo de los Estados Unidos; algo que han venido reclamando incluso antes de la presidencia de B. Obama, pero que se hizo muy explícito con D. Trump y en su NSS 2017, y sigue sin grandes cambios en la NSS 2022, elaborada por la Presidencia de Biden⁶. Esto hace augurar la continuación de esta dinámica sea cual sea el resultado de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2024.

3 BUENO, Gustavo, *El sentido de la vida*, Pentalfa, Oviedo, 1996; y *La vuelta a la caverna*, Ediciones B, Barcelona, 2004.

4 Sobre la progresiva degradación del orden internacional liberal, ver también FERNÁNDEZ LEOST, José Andrés “El retorno de la materialidad: ¿realismo o distopía?”, en *El Basilisco. Revista de materialismo filosófico*, n.56, 2021, pp.50-63. Es MEARSHEIMER (cit.) quien habla de la hiperglobalización y de sus consecuencias económicas contra las clases media y baja, alimentando la reacción contra ese orden.

5 AUKUS es una alianza estratégica militar entre Australia, Reino Unido y Estados Unidos. Se anunció públicamente el 15 de septiembre de 2021 para la región del Indo-Pacífico. El *Quadrilateral Security Dialogue* (QUAD) se desarrolla desde 2007 entre Australia, India, Japón y los Estados Unidos en paralelo con ejercicios militares conjuntos, para responder al creciente poder económico y militar de China en el área del mar de China. Una declaración conjunta que parte de una visión conjunta de un Indo-Pacífico libre y abierto le dio un nuevo impulso en 2021 para contrarrestar las reclamaciones territoriales de Pekín.

6 Ambas Estrategias en <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>

Desde un punto de vista político, vemos como, en un breve lapso de tiempo hemos pasado de la hegemonía norteamericana, ciertamente cómoda para los europeos, a la competición estratégica entre grandes potencias. Sí, ha terminado “ese” orden europeo y se ha producido un cambio en la responsabilidad de garantizar la seguridad, en la garantía ante las amenazas e incluso, podríamos vislumbrar, en las normas que han de regir en el contexto reinante. El principal aliado de Europa adopta medidas unilaterales sin tomar en consideración el interés y la previa posición política en los países europeos; así ha ocurrido con el reconocimiento de la capitalidad de Jerusalén contra la tradicional posición europea y las pautas del proceso de paz. Por no hablar del apoyo a Marruecos como potencia soberana en el Sahara Occidental, ignorando a España y la posición de ONU, o el establecimiento en Casablanca su fábrica del motor del caza F-35 de quinta generación⁷.

La guerra en Ucrania ha sido la ocasión perfecta para “atrapar” a los europeos y seguir justificando la existencia de la OTAN, al tiempo que mantener la polaridad en Europa evitando la unión o el entendimiento entre los dos lados (Occidental y Oriental). Ahora Europa está asustada, sin recursos energéticos y con la necesidad de pagar mucho más por el gas, y con una menor capacidad para defenderse debido a los envíos a Ucrania que han desabastecido de munición y armamento a los países de la UE⁸. Al mismo tiempo que se ha borrado cualquier resto de autonomía estratégica, con lo que la esencia de la EUGS y de la Brújula Estratégica⁹ quedan en papel mojado.

Desde el punto de vista económico-comercial, nuestro aliado transatlántico nos impone tarifas proteccionistas, obliga a comprar su energía a precio de lujo, sus armamentos, y nos sanciona si negociamos con China u otros Estados (sanciones secundarias de legalidad cuestionable). Al mismo tiempo, sigue bloqueando a la Organización Internacional del Comercio, garantía de libertad de los intercambios comerciales¹⁰.

7 SORIANO, Ginés, “Pratt & Whitney también llevará parte de su producción a Marruecos”, *Infodefensa*, 24 de junio 2023.

8 BORRELL, Josep, “Josep Borrell afirma que la guerra de Ucrania ha agotado los arsenales armamentísticos de la UE”, *Euronews*, 9 de diciembre 2022. La consecuencia es que la UE depende de la OTAN y de los Estados Unidos.

9 Consejo de la Unión Europea, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, 21 marzo 2022, 7371/22, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

10 HOPEWELL, Kristen “When the hegemon goes rogue: leadership amid the US assault on the liberal trading order”, *International Affairs*, Volume 97, Issue 4, July 2021, pp.1025–1043, <https://doi.org/10.1093/ia/iab073>; ver también, GALBRAITH, Jean, “United States Continues to Block New Appellate Body Members for the World Trade Organization, Risking the Collapse of the Appellate Process” (2019). *American Journal of International Law*, 113(4), 822-831. doi:10.1017/ajil.2019.59; S. LESTER, Simon, “Ending the

Este estado de cosas afecta a la UE; tanto a su población que asiste entre desconcertada e indiferente a un elevado índice de inflación y una consecuente reducción de su calidad de vida, como a los líderes nacionales y europeos quienes, dentro de una mediocridad generalizada, se ven incapaces de frenar los efectos económicos y sociales de estos cambios. Y es que, por un lado, se asiste en diversos países a una ruptura con ciertas reglas del liberalismo económico, base y sustento de la Unión Europea, volviendo a políticas proteccionistas que perjudican a Europa y, por otra parte, esta situación pone a los Estados miembros de la UE frente a la realidad de su debilidad política, estratégica y defensiva; además, esta tendencia puede ser acariciada por los propios Estados miembros rompiendo las premisas sobre las que se asienta el mercado único.

El orden europeo ha sido un reflejo de ese orden liberal con el que compartíamos principios y que se impuso a terceros en el momento unipolar. Cabe preguntarse si seguimos rigiéndonos por los mismos valores y normas comunes, y si interpretamos del mismo modo el Derecho internacional.

La siguiente cuestión lleva a interrogarnos sobre la perspectiva futura y hacia dónde se dirige Europa; en definitiva, cuál será el orden europeo en un futuro próximo. A este respecto, diversos líderes europeos se han pronunciado recientemente sobre el impacto producido en el Continente por la guerra en Ucrania, las consecuencias de la pandemia y las sucesivas crisis económicas agravadas en este momento. El ex Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fisher ha afirmado que la invasión de Ucrania no sólo termina con un largo período de paz en Europa, sino también con el orden de seguridad europeo del que depende la paz. Por su parte, el Presidente francés Emmanuel Macron considera que representa un punto de inflexión o de no retorno para Europa. El Canciller alemán, Olaf Scholz, afirma que vivimos en una línea divisoria que separa una era de otra, donde el mundo ya no será nunca el mismo de antes¹¹.

Estas reflexiones, a mi juicio, muestran un eurocentrismo que nos impide ver el globo y como lo ven los demás. Vista la vulnerabilidad económica, energética y de capacidades militares de la UE, decimos que “la guerra ha desplazado el centro de gravedad de la UE al Este”. Pero, ¿a quién le importa hoy donde está el centro de gravedad de la UE, salvo a la propia Unión?

WTO Dispute Settlement Crisis: Where to from here?”, *International Institute for Sustainable Development*, 2022, <https://www.iisd.org/articles/united-states-must-propose-solutions-end-wto-dispute-settlement-crisis>

11 SÁNCHEZ MARGALEF, Héctor, BARGUÉS, Pol (coords.), “The Russian invasion of Ukraine and the day after the war: a view from Southern Europe”, *Notes Internacionales CIDOB*, n.291, Junio 2023.

En la misma línea, nos preguntamos por las implicaciones de la guerra en la nueva arquitectura de seguridad, sin darnos cuenta que las acciones intervencionistas de la UE y de la OTAN también han amenazado la seguridad de la otra parte de Europa. O proclamamos extrañados que Rusia quiere alterar la arquitectura europea de seguridad; ignorando que esta arquitectura se hizo sin contar con ella y posteriormente en su contra. No olvidemos donde fue a parar la iniciativa del entonces Presidente ruso, Medvedev, de creación de un espacio paneuropeo de seguridad¹². Por otro lado, los países del sur no ven esa futura arquitectura europea de seguridad, como los nórdicos, e incluyen aspectos económicos y sociales que van más allá de la guerra.

La penosa guerra en Ucrania, en expresión de algunos, ha acelerado el proceso de terminación del “Imperio Globalista americano”, el sistema liberal democrático. Quizá el punto de no retorno fue el desenganche de Moscú del SWIFT, como sanción. Para todos los países quedó claro que el dólar se había convertido en un arma, y muchos buscan ahora acuerdos alternativos de pago.

Cual sea el futuro del orden europeo queda en el aire, aunque vamos a perfilar algunos aspectos esenciales.

2. POSIBLE EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO EN UCRANIA Y SUS CONSECUENCIAS PARA UN ORDEN DE SEGURIDAD EUROPEO

El futuro que aguarda al orden europeo, una vez constatada la crisis del modelo liberal tradicional, depende de diversas variables. Sin ánimo de exhaustividad, destacamos la evolución y desenlace de la guerra en Ucrania, la situación económica parcialmente derivada de lo anterior, la amenaza de nuevos conflictos y sus consecuencias, y el nivel del liderazgo en Europa.

12 Ejemplo del intervencionismo que desequilibró la seguridad europea al romper normas anteriormente vigentes fue el reconocimiento de Kosovo, tras la declaración unilateral de independencia y una vez que el gobierno serbio ya se había elegido democráticamente; reconocimiento al que solo cinco Estados miembros de la UE se opusieron. Ver MANGAS MARTÍN, Araceli, “Kosovo y la Unión Europea: una secesión planificada”, *REDI*, vol. LXIII/1, 2011, pp.121-123; y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz, “Kosovo. Todo por el Derecho internacional pero sin el Derecho internacional”, *Meridiano CERI*, n.28, 1999, pp.4-8. RUÍZ GONZÁLEZ, Francisco J., “Rusia y su nueva propuesta de seguridad para Europa”, *Rev. Española de Defensa*, n.266, 2010, pp.48-53; PÉREZ DEL POZO, M^a José, “La política de seguridad y defensa de Medvedev: ¿renovación o continuidad?”, *Boletín de información del centro superior de estudios de la defensa nacional (CESEDEN)*, pp.97-109.

La situación económica derivada de la guerra en Ucrania es tendencialmente inflacionista por el elevado precio de la energía, si lo comparamos con el anterior a la contienda, y el aumento del precio de los cereales, de los que Rusia y Ucrania son principales proveedores mundiales; también de ciertos minerales. En cascada, esto ha repercutido sobre numerosos bienes de consumo, y sobre los servicios, a lo que ha seguido las interrupciones en las cadenas de abastecimiento, la escasez de algunos productos y la subida de los tipos de interés tendente a rebajar la inflación¹³, pero cuyos costes han repercutido más duramente en las clases más desfavorecidas. De ello se deriva un creciente malestar social y la tentación de recurrir a medidas proteccionistas nacionales, actitud diametralmente contraria a los principios del liberalismo económico.

Al delicado estado de la economía debe sumarse la amenaza de conflictos nuevos o de larga data, como el resurgido con toda su crudeza entre Israel y Palestina, en los últimos meses de 2023; pero también el desencadenado por movimientos terroristas, intervencionismos y golpes de Estado en países del Sahel, con la consiguiente elevación de la presión migratoria incontrolada sobre Europa, aquejada de unas tasas de natalidad negativas que resultan irresistibles a la demografía desbordada de la región¹⁴.

La variable que probablemente tenga mayor peso en la actualidad es el desenlace de la guerra en Ucrania. Para determinar la posible evolución y sus consecuencias para un orden europeo de seguridad, siguiendo a Mearsheimer¹⁵, deberíamos responder a dos cuestiones esenciales. La primera es si resulta posible un acuerdo

-
- 13 Ver artículo en *Euronews* de Naomi LLOYD y Guillaume DESJARDINS, “El negativo impacto de la guerra de Ucrania en la economía de la Unión Europea”, 8 de junio 2022. La invasión de territorio ucraniano por Rusia desde 2022, llevó a la UE a reducir su previsión de crecimiento económico del 4% al 2.7%. La inflación llegó a mediados de 2022 en España al 9.8%. DÍEZ GUIJARRO, José Ramón, “El retorno del riesgo geopolítico: efectos económicos de la guerra de Ucrania”, *Cuadernos de Información Económica*, n. 288, 2022, funcas.es; HEBEBRAND, Charlotte, GLAUBER, Joseph W., “The Russia-Ukraine war after a year: Impacts on fertilizer production, prices, and trade flows” in: *The Russia-Ukraine conflict and global food security*, 2023, chapter 43, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
 - 14 MORA TEBAS, Juan, “Sahel: un tsunami demográfico... ¿reversible?”, *Doc. Análisis IEEE* 3/2028; DÍAZ MATEY, Gustavo, “The Evolution of Global Terrorism in Europe: From Al Qaeda to the Islamic State Terrorist Group”, en D. García Cantalapiedra, *The Greater Maghreb. Hybrid threats, challenges and strategy for Europe*, Lexington Books, The Rowman & Littlefield Publishing Group, 2019, pp.39-56; y GANZ, Aurora, “Migration from and through the Sahel: EU Engagement and Its Impact”, ídem, pp.111-126. COOPER, Frederick, *Africa since 1940. The Past of the Present*, 2nd. edition, Cambridge University Press, 2019, pp.127-195.
 - 15 MEARSHEIMER, John, *The Darkness Ahead: Where the Ukraine War is Headed*, <https://mearsheimer.substack.com>, July 2023.

de paz significativo. El citado autor responde negativamente debido a que los dos contendientes, Ucrania y Occidente, de un lado, y Rusia del otro, se ven mutuamente como amenazas existenciales que, por tanto, deben ser derrotadas. Con este objetivo maximalista es prácticamente imposible alcanzar un tratado de paz operativo. Además, ambas partes tienen diferencias irreconciliables respecto al territorio y a la relación de Ucrania con Occidente, a la neutralidad y a las garantías de seguridad. La mejor solución de las posibles es un conflicto congelado y olvidado que, no obstante, puede convertirse rápidamente en una guerra caliente. La peor salida es una guerra nuclear que, aunque improbable, no puede ser descartada. La segunda cuestión se refiere al contendiente con probabilidades de ganar la guerra. Frente a la dinámica binaria y maniquea dominante¹⁶ que predica que la victoria de Ucrania está escrita en las estrellas, Mearsheimer atendiendo a la producción artillera de Moscú muy superior a la ucraniana, considera que será Rusia, aunque sin derrotar de forma definitiva a Ucrania, esto es, sin conquistar todo el país; algo que sería necesario para conseguir tres de los objetivos de Rusia: cambiar el régimen, desmilitarizar el país, y cortar los lazos de seguridad de Kiev con Occidente. Pese a ello, considera que Moscú terminará anexionando una gran franja de territorio ucraniano, convirtiendo a Ucrania en un país disfuncional y caótico. Rusia ganará una victoria nada atractiva. Con el apoyo armamentístico continuado a Ucrania, tal y como propone en la administración norteamericana (Biden, Blinken, Gen. Milley) y Rusia soportando la presión, Europa se enfrenta a una larga guerra en su frente Este¹⁷.

En el momento presente, no es muy realista pensar en un cambio serio en la guerra, de la que Europa no tiene escapatoria puesto que no controla la política. Las poco halagüeñas perspectivas a las que se enfrenta Europa quedaron patentes en la Cumbre de la OTAN en Vilna (junio 2023) al reivindicar la adhesión de Ucrania, aunque no de inmediato. Mientras tanto, se decidió incrementar la asistencia a Kiev, destacando las contribuciones de Alemania de enviar 4000 efectivos para disuasión y defensa a Lituania, de Francia para enviar misiles de largo alcance, y la más polémica de los Estados Unidos de abastecer al país de bombas de racimo. Asimismo, se reiteró la necesidad de aumentar la inversión en defensa, y de un equitativo reparto de la carga transatlántica¹⁸. Escapar de las oscuras perspectivas que se ciernen sobre Europa exige un liderazgo europeo de-

16 La alternativa a la victoria ucraniana es una sórdida capitulación a la agresión rusa que hundiría a Europa en una nueva era sombría.

17 En este sentido Mark GALEOTTI "Why Putin is having his best month since he invaded Ukraine", *The Sunday Times*, 18 de noviembre 2023.

18 A la insistencia en la inversión inmediata de un 2% del PIB en defensa, se une el requisito de que un 20% se destine a nuevo equipamiento. Critical Questions by Sean MONAGHAN, Sissy MARTINEZ, Otto SVENDSEN, Carlota GARCÍA ENCINA y Mathieu DROIN, "What happened at NATO Vilnius Summit," *Center for Strategic & International Studies*,

terminado y responsable y, en el corto plazo, dejar de acunarnos por la fiebre de la guerra, la proyección de euforia de la victoria, y pensar en el “día de después”. Se trata de valorar seriamente las consecuencias de la guerra para Europa, en vez de ir ciegamente hacia un futuro de inestabilidad, guerra perpetua, declive e impotencia. En este sentido, algunos afirman que sólo dotándose la Unión Europea de una capacidad de disuasión —y no sólo convencional— creíble y acorde a nuestro tamaño en términos humanos, económicos y tecnológicos, podrá seguir siendo un actor relevante y, en lo posible, autónomo¹⁹.

Doctrinalmente, se han señalado las tres serias amenazas para el futuro de la autonomía estratégica de la UE en el futuro. La primera es la existencia de un problema inmediato y existencial de seguridad, cual es la guerra en Ucrania. La decisión de la cumbre atlántica de Vilna de contribuir con más armamento avanzado y recursos económicos, pero sin poner hombres sobre el terreno es insuficiente para una ofensiva exitosa y tan solo prolonga más la contienda y desgasta a toda Europa. La segunda amenaza es la existencia de un problema de seguridad a medio y largo plazo si congelamos el conflicto. En este caso, Rusia, sin poder derrotar definitivamente a Ucrania, puede radicalizar su posición con una guerra asimétrica contra Europa; lo que probablemente ya está sucediendo. La tercera amenaza es de orden económico-social ya que Europa no puede esperar un plan Marshall para enfrentar los numerosos gastos del conflicto en el Este; más bien al contrario, se espera que contribuya masivamente a ayudar a Ucrania, país con graves problemas de corrupción a todos los niveles. El ingente esfuerzo económico podría hacer insostenible el contrato social europeo; la caída de los estándares de bienestar se haría sentir, y los líderes europeos no van a poder culpar eternamente al dirigente ruso de las desgracias sobrevenidas sobre Europa. La deriva puede ser un incremento del populismo²⁰.

Después de tres décadas viviendo de los “dividendos de la paz”, conseguir una capacidad de disuasión europea para no depender de terceros no es posible tan solo articulando sobre el papel nuestras esperanzas y deseos, muchas veces grandilocuentes. Este es un esfuerzo condenado al fracaso que rara vez se traduce en logros prácticos, por lo que se requiere un trabajo de zapa. Sería un proceso lento y arduo que pasaría, primero, por recuperar la capacidad de pensar en términos estratégicos (¿la tuvimos alguna vez?), algo que las generaciones más jóvenes han olvidado porque afortunadamente no han conocido ninguna guerra, sin si-

July 14, 2023. MOYER, Jason C., WINBERG, Henry, *NATO Vilnius Summit 2023: A Summit for Implementation*, Wilson Center, July 11, 2023.

19 VILLANUEVA, Christian, “Crisis de Ucrania, crisis de Europa”, *Revista Ejército*, n.32, 26 de enero 2022.

20 BLACKBURN, Matthew “The dangers of Europe’s blindness to a long war in Ukraine”, *Responsible Statecraft*, June 29, 2023.

quiera la guerra fría. Hacer posible que los más jóvenes olviden el idealismo y piensen en términos de poder solo es factible sobre una base realista²¹.

Y, sobre esta base realista, a día de hoy no es posible alcanzar la autonomía estratégica de la UE por falta de voluntad política, por intereses encontrados de los Estados miembros, y por un espíritu más de obtención de ganancias a corto plazo que de beneficios a largo plazo. Por tanto, la Unión Europea ha de convivir con la OTAN para su seguridad y también desarrollar esfuerzos diplomáticos y alianzas múltiples, lejos del actual alineamiento con un solo aliado que impone sus intereses, pero sin lesionar esta relación. Si se desea ser actor global es necesaria la autonomía estratégica por la que habrá que seguir trabajando. Pero si los Estados miembros, la ciudadanía y sus líderes rechazan realizar estos esfuerzos, habría que renunciar también a cualquier forma de *global actorness*. Esta situación llevaría a la desaparición de un orden europeo y la conformación del Continente bajo los principios del líder regional o mundial.

Una consecuencia interna de la guerra en Ucrania a considerar por cuanto ha de incidir en el modelo de integración europea, es el verosímil cambio del eje de la Unión del tradicional franco-alemán, a un eje Washington-Londres-Varsovia. Algo que puede verse potenciado si el final de la guerra conlleva algún tipo de partición de Ucrania. Esto nos permite una reflexión sobre los recientes movimientos de Polonia y su apoyo entusiasta desde Washington, explicado en un reciente artículo²². Su autor, Dalibor Rohac, afirma la conveniencia de un nuevo *Intermarium*, una unión polaco-ucraniana que contenga a Rusia y desbarrate definitivamente al competidor europeo. Ambos países, dice, se enfrentan a amenazas de Rusia. Polonia forma parte de la UE y de la OTAN, así que si formaran un Estado federal o confederal común, con una misma política exterior y de defensa, Ucrania se integraría inmediatamente en la UE y en la OTAN. “Se formaría así el mayor país de la UE (segundo en población tras Alemania) y su primera potencia militar, ofreciendo un contrapeso más que adecuado al tándem franco-alemán. Para Estados Unidos sería una forma de asegurar el flanco oriental de Europa frente a la agresión rusa a cargo de un país con una comprensión muy clara de la amenaza de Rusia”, añade. El precedente de la reunificación alemana, en la que la RFA absorbió a la RDA, “demuestra que tal operación es posible si hay voluntad política”, señala el articulista, dejando caer de paso el

21 Hasta ahora tenemos pocos resultados, un debate recurrente sobre un ejército europeo (CED/Eurocuerpo/St. Malo), y la voluntad de convertir a la UE en actor estratégico.

22 ROHAC, Dalibor, “It’s Time to Bring Back the Polish-Lithuanian Union. A political construct created nearly 700 years ago offers solutions for Europe today”, *Foreign Policy*, 26 March 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/03/26/its-time-to-bring-back-the-polish-lithuanian-union/>. El autor pertenece al American Enterprise Institute, *think tank* conocido por su orientación *neoon*.

detalle de que, de esa forma, Estados Unidos podría desentenderse del coste de la reconstrucción de Ucrania, lastre que recaería íntegramente en el club del cual Kiev ya sería miembro. Lo más destacado del artículo es la frase con la que concluye, y que resume tanto las intenciones de Washington como las ambiciones de Varsovia: “El futuro de Ucrania es demasiado importante como para dejarlo en manos de Bruselas, París y Londres”. Este pensamiento, que podríamos dejarlo como una orientación política de un *think tank*, se ha visto refrendado desde el lado polaco, en un artículo del politólogo T. G. Grosse²³, de la Universidad de Varsovia, titulado “Reconstruyamos la República de Polonia, esta vez con Ucrania”. En sus palabras, se trata de “construir un sistema de seguridad sólido en Europa central-oriental” que haga posible “una mayor intervención de Estados Unidos en el Pacífico” contra China. La idea de la reconstrucción de la república de las dos naciones, profundizando la cooperación entre principalmente polacos y ucranianos, parece gozar de apoyo en el país. En la práctica, esto se ha traducido en la declaración del presidente Zelenski de amistad entre Polonia y Ucrania, que permita eliminar fronteras políticas, económicas e histórica. Por su parte, el primer ministro polaco, Mateusz Morawiecki, reclamaba el liderazgo de la “tercera Europa” para su país: “Polonia quiere convertirse en la base de la seguridad europea. Nuestros vecinos de Occidente fueron los primeros en cometer el gran error de una estrecha cooperación energética con Rusia, y ahora su posición hacia Ucrania no es la misma de Estados Unidos o de Polonia”, dijo en abierta referencia a las últimas declaraciones de E. Macron contra el “vasallaje” europeo, realizadas a su regreso de la visita oficial a China. “Los aliados de Europa occidental y Estados Unidos no pueden o no quieren armar y entrenar suficientemente a las tropas ucranianas para lograr una victoria espectacular”, decía Tomasz Grzegorz Grosse en el mencionado artículo. “Somos la piedra angular perfecta de las relaciones europeo-estadounidenses”, proclamó Morawiecki en Washington, criticando a “aquellos líderes europeos que quieren un alto el fuego rápido en Ucrania, prácticamente a cualquier precio”.

Todo parece indicar que estamos lejos de una solución y cerca de un conflicto prolongado y, eventualmente, intenso, en el que la UE no tiene un papel definido y Polonia cobra protagonismo. Los movimientos antieuropeistas puede proliferar, como demuestran recientes resultados electorales, movidos por la falta de efectividad de la UE y su desprecio al interés nacional de ciertos sectores, en

23 GROSSE, Tomasz Grzegorz, “Odbudujmy Rzeczpospolitą. Tym razem z Ukrainą” en el diario *Rzeczpospolita*, 5 de abril de 2023. <https://www.rp.pl/opinie-polityczno-spoeczne/art38274791-tomasz-grzegorz-grosse-odbudujmy-rzeczpospolita-tym-razem-z-ukraina>; comentado por Rafael POCH, “Polonia cambia la iniciativa peligrosamente”, *Contexto y Acción*, n.295, abril 2023, <https://ctxt.es/es/20230401/Firmas/42713/Rafael-Poch-Polonia-guerra-Ucrania-EEUU-Rusia-belicismo-geopolitica.htm>.

aras de una globalización que hace a Europa más dependiente si carece de autonomía económica, tecnológica o estratégica. Lejos de respuestas políticamente correctas, se impone que la Unión encuentre su acomodo como actor regional, de momento, que debería buscar un *modus vivendi* con sus otros vecinos europeos y frenar los abusos de algunos vecinos meridionales. Y ese acomodo debe estar marcado por el respeto del Derecho internacional.

3. ¿DÓNDE QUEDA EL DERECHO INTERNACIONAL EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE Y CUESTIONAMIENTO DE PRINCIPIOS?

La posición del Derecho internacional no sería ideal si únicamente considerásemos que los conflictos armados o las luchas por el poder son manifestación de su fracaso y del de las Organizaciones Internacionales, precisamente creadas como instituciones para canalizar y fomentar la convivencia internacional. Lo cierto es que la realidad del poder es la que trata de limitar el Derecho con el objetivo de garantizar la supervivencia del grupo social, en nuestro caso, de la sociedad internacional. Y como producto social, el Derecho internacional, en particular, debe adaptarse a las variaciones del comportamiento de los Estados en sus relaciones con el resto.

En este sentido, es indudable que partes importantes del Derecho internacional requieren una difícil revisión, como el Derecho internacional humanitario, para la introducción de nuevas normas y, particularmente, para una interpretación de las mismas de acuerdo a las nuevas prácticas. Tenemos en la retina el asesinato de civiles, intencionado o como daños colaterales, los secuestros, los movimientos forzados de población, o el uso de compañías privadas a modo de mercenarios, así como toma de rehenes, tratos crueles, degradantes, o torturas en abierta contradicción con el art.3. del III y IV Convenios de Ginebra de 1949, por ejemplo. Aunque el Derecho penal internacional codificado en el Estatuto de Roma que instituye la Corte Penal Internacional ha dado algunas respuestas, no las hay explícitas para prácticas como el uso de escudos humanos, de vehículos aéreos no tripulados, o ante la guerra cibernética. En relación con este uso y con nuevas modalidades bélicas como la guerra enjambre, mosaico o multidominio, aparece la necesidad de normas internacionales específicas, o de interpretaciones adaptadas de las normas sobre responsabilidad internacional de los Estados, en especial dada la dificultad de la atribución cuando se utilizan estos medios²⁴.

24 Aunque seguimos presenciando violaciones de las Convenciones que prohíben armas bacteriológicas (1972), armas químicas (1993), o minas antipersonales (1997), el uso

Tampoco está resuelta la controversia acerca del carácter internacional o no de un conflicto, cuando muchos de los actuales son internacionalizados, así como la aplicabilidad de esta codificación a actores no estatales, o a grupos terroristas.

Además del Derecho internacional humanitario, la competencia entre grandes potencias lleva a repensar la vigencia de los principios de cooperación internacional y a poner en cuestión el papel de los convenios y de las Organizaciones Internacionales que plasman y favorecen dicha cooperación.

La guerra en Ucrania, pero no solo, pone de relieve algo que llevaba años fraguándose: el abandono o desprecio por organismos multilaterales por la potencia hegemónica y otras, la retirada de convenios multilaterales que regulaban carreras de armamentos, de derechos humanos, de cooperación, en definitiva. El caso paradigmático es el “desuso” y falta de utilidad que la actitud de los Estados ha provocado en la Organización de las Naciones Unidas, la ignorancia de sus resoluciones o simplemente el bloqueo de las mismas o, más directamente, prescindir del recurso a ellas.

Este salto hacia el enfrentamiento, y la marginación de los instrumentos de cooperación multilateral que han propulsado la globalización y sobre los que se asienta el orden liberal que basa el funcionamiento de la Unión Europea, queda patente en la progresiva irrelevancia de ésta sin que encuentre su lugar en la sociedad internacional.

El cambio de normas y valores que se aprecia puede provocar el arrinconamiento definitivo de la UE por su inutilidad para impulsar los intereses de sus Estados miembros. Pero también puede ser la ocasión para potenciar los principios esenciales del Derecho de Gentes, al menos por parte europea, siempre más seguidora de este ordenamiento que los aliados del otro lado del Atlántico. Hablamos de los principios de soberanía, no intervención, autodeterminación, arreglo pacífico de diferencias..., contenidos en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General. Y aplicarlo a nuestras relaciones con Estados vecinos o cualquier otro.

La reafirmación de la Unión Europea solo puede basarse en la aplicación entre sus Estados miembros del orden jurídico europeo, incluyendo el Derecho de la UE y el del Consejo de Europa, actuando severamente contra los incumplimientos. Así, las instituciones y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha de mantener su celo habitual para evitar que los Estados miembros se desvinculen de los principios de libre competencia y de las cuatro libertades fundamentales en pro de me-

del espacio y de tecnología ciber plantea un nuevo desafío, así como las modalidades de combate y operaciones señaladas basadas en plataformas flexibles de armas, sobre la base de la información cibernética. Ver Guillermo PULIDO, *Guerra multidominio y mosaico. El nuevo pensamiento militar estadounidense*, Catarata / Universidad de Alcalá de Henares, 2021.

didias proteccionistas. Pero igualmente el Tribunal de Luxemburgo y el de Estrasburgo seguirán garantizando las normas democráticas, el estado de derecho y los derechos humanos, base de la fortaleza y atractivo de la UE frente a otros actores internacionales. Esto incluye también a los países candidatos a miembros de la UE que aspiran a integrarse en una comunidad de derecho y de valores y principios.

Hacia el exterior, la UE tendrá que cumplir con el fomento de órdenes regionales de integración, como indica el capítulo V del TUE; sin descartar un bloque paneuropeo de libre comercio y de seguridad. Por otro lado, sobre la base de su interés, debiera posicionarse en defensa de la ONU y despolitizar su actuación pero sin dejar de actuar estratégicamente y de forma realista.

En síntesis, frente a otros actores internacionales, la UE ha de buscar su espacio en el escenario internacional, respetando sus propias normas, potenciando las Organizaciones multilaterales sin descartar un bilateralismo conveniente en algunos casos y favoreciendo el respeto del Derecho internacional, sin distinciones discriminatorias. A falta de una autonomía defensiva, el uso de una diplomacia audaz constituye el único instrumento para evitar los conflictos y defender sus intereses, no los de los demás.

Quedará en manos de los Estados miembros permanecer en este estadio, o pasar al “océano azul de la política común de seguridad y defensa”²⁵, con una Europa dotada de autonomía como actor estratégico y con autonomía estratégica; algo que hoy parece lejano.

25 TORRENS, Xavier, “El océano azul de la política común de seguridad y defensa”, *Rev. de Estudios en Seguridad Internacional*, vol.9, n.1, 2023, pp.23-40.