

EL CONFLICTO DE UCRANIA: LA RELACIÓN EUROATLÁNTICA Y LOS INTERESES ESTRATÉGICOS DE EUROPA

THE CONFLICT IN UKRAINE: THE EURO-ATLANTIC RELATIONSHIP AND THE STRATEGIC INTERESTS OF EUROPE

Rafael GARCÍA PÉREZ*

RESUMEN

EL CONFLICTO DE UCRANIA: LA RELACIÓN EUROATLÁNTICA Y LOS INTERESES ESTRATÉGICOS DE EUROPA

Este artículo plantea una reflexión sobre las consecuencias que se pueden derivar de la actual guerra de Ucrania, del riesgo que entraña fragmentar el futuro sistema internacional en bloques enfrentados y la necesidad de que la UE defina una estrategia autónoma en defensa de sus propios intereses. En primer lugar, se analiza la divergencia de los intereses estratégicos entre las dos orillas del Atlántico, para ver, a continuación, las consecuencias que entraña la indefinición de los objetivos perseguidos en la actual guerra por los aliados occidentales y las tensiones latentes que afloran entre ellos. A continuación, es discutida la interpretación ideológica que se trata de ofrecer sobre la naturaleza del conflicto. Finalmente, se plantea la necesidad de que la Unión no incurra en la subordinación a una estrategia que conduce a la fragmentación del sistema internacional en bloques enfrentados.

Palabras clave: Guerra de Ucrania, estrategia, Unión Europea, Estados Unidos, OTAN, autonomía estratégica, relación transatlántica

ABSTRACT

THE CONFLICT IN UKRAINE: THE EURO-ATLANTIC RELATIONSHIP AND THE STRATEGIC INTERESTS OF EUROPE

This article reflects on the consequences that can be derived from the current war in Ukraine, the risk involved in fragmenting the future international system into opposing blocs, and the need for the EU to define its own strategy in defence of its own interests. In the first place, the divergence of strategic interests between the two shores of the Atlantic is analysed to see, then, the consequences of the lack of definition of the objectives pursued in the current war by the western allies and the internal tensions that emerge between them. Next, the ideological interpretation that is offered about the nature of the conflict is discussed. Finally, the argument for the European Union not to incur in a strategic subordination that would lead to the fragmentation of the international system into blocs is proposed.

* Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad Pablo de Olavide (rgarcia@upo.es). Una primera versión de este trabajo fue expuesta y discutida en un seminario celebrado en el Instituto Portugués de Relações Internacionais (IPRI) en noviembre de 2022. Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 18 de diciembre de 2022.

Keywords: Ukrainian war; strategy, European Union, United States of America, NATO, strategic autonomy, transatlantic relationship

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. DIVERGENCIA EN LOS INTERESES ESTRATÉGICOS. 3.—INDEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE GUERRA.—4. TENSIONES INTERNAS EN EL SENO DE LA ALIANZA, Y EN LA UE.—4.1. La cohesión interna de las sociedades occidentales.—4.2. La tensión entre EE.UU. y los Estados europeos por los costes de la guerra.—4.3. Divergencias en el seno de la UE.—4.3.1. *Este vs. Oeste*.—4.3.2. *Diferencias entre Francia y Alemania*. 4.4. La interpretación ideológica del conflicto y sus consecuencias.—5. ¿CÓMO NO INCURRIR EN LA DEPENDENCIA ESTRATÉGICA?—6. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Desde que se inició la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, el 24 de febrero de 2022, hemos asistido a un renacer de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) y, de su mano, de la Unión Europea (UE). La invasión rusa de Ucrania ha supuesto la revitalización de la Alianza Atlántica como organización de defensa colectiva y como instrumento político que reafirma la solidez del vínculo trasatlántico. La Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid a finales de junio de 2022, fue un importante éxito diplomático, y la adopción del nuevo Concepto Estratégico un paso necesario y decisivo para preparar a la Alianza ante los desafíos de la próxima década¹.

Pero estos éxitos no pueden hacernos despreciar las debilidades y riesgos que enfrentamos ante una guerra cuyos objetivos finales no han sido definidos por los aliados, las tensiones subyacentes a las que se enfrenta el vínculo trasatlántico, y la repercusión que el esfuerzo de guerra puede tener sobre las sociedades europeas y norteamericana y los cambios políticos que estas tensiones pueden provocar.

Los desafíos que genera la guerra de Ucrania a la seguridad europea son máximos: una guerra convencional a gran escala sobre territorio europeo a la que se suma una doble crisis, energética y alimentaria. Crisis que se proyecta, con especial crudeza, además de Europa, sobre el entorno inmediato de nuestro continente. Supone, también, una violación flagrante de la Carta de Naciones Unidas y una quiebra del orden internacional vigente que, posiblemente, será irreversible².

La reacción colectiva ante la guerra ha permitido revitalizar a la OTAN. De la “muerte cerebral” diagnosticada por el presidente de Francia, Emmanuel Ma-

¹ NATO: Madrid Summit Declaration. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022; https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm.

² KRATSEV, Ivan, “Ukraine Shifting the World Order”, Institut Montaigne, 13 septiembre 2022; <https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/rationale-behind-institut-montaignes-new-series-ukraine-shifting-world-order>.

cron³, o del desprecio mostrado por Donald Trump al denostarla como una organización “obsoleta”⁴, se ha pasado a un momento de verdadera euforia atlantista.

Si el entusiasmo ante el resurgir de la OTAN es prácticamente unánime, no es menor el que se manifiesta con respecto al futuro de la UE. En palabras del Alto Representante, Josep Borrell, la Unión ha dado dos respuestas⁵ rápidas y operativas que, sin duda, han sorprendido a Rusia, acaso también a los propios europeos. En un tiempo récord, la Unión se ha “liberado” de la dependencia en el suministro del gas ruso (aunque haya sido a costa de sustituirla por la dependencia con respecto a otros suministradores). La segunda reacción sorprendente ha sido la entrega directa de ayuda, militar y económica, a Ucrania, a través de aportaciones nacionales y de un vehículo financiero específico (el Fondo Europeo para la Paz), al margen del presupuesto comunitario.

La guerra de Ucrania ha pasado a verse con enorme optimismo, alentado por las noticias favorables al gobierno de Kiev procedentes de los frentes de batalla. La percepción occidental es que el conflicto se saldrá con la derrota de Rusia, y marcará un antes y un después en el proyecto de construcción europea. Asistiremos, en consecuencia, al surgimiento de una UE reforzada, con vocación y proyección geopolítica, con más Estados miembros, ligados por unos lazos reforzados que se sustentarán en lo que ya ha sido denominado como *patriotismo europeo*⁶.

¿Existe razón para tanto optimismo? ¿Acaso son tan buenas las perspectivas que se ofrecen a los europeos con esta guerra? Puede imaginar el lector que mi respuesta a ambas preguntas es negativa. Las declaraciones patrióticas y los discursos optimistas son propios de los inicios de todas las guerras. Pero la experiencia nos demuestra que nunca se ha acertado a imaginar cómo puede evolucionar un conflicto abierto, y hasta dónde pueden alcanzar sus consecuencias.

En este artículo se defiende la correcta y necesaria reacción dada por los Estados europeos y la UE ante la guerra de Ucrania: apoyo al gobierno ucraniano y refuerzo de la unidad de la OTAN frente a la amenaza común. Era lo que había que hacer. Pero también se trata de lo único que Europa podía hacer. Y este es el primer elemento que quiero destacar: la falta de autonomía de la UE para definir una línea estratégica propia ante la guerra.

³ “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. America is turning its back on the European project”, *The Economist*, 7 noviembre 2019; <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

⁴ “Trump Derides NATO as ‘Obsolete’”, *The New York Times*, 10 julio 2018; <https://www.nytimes.com/2018/07/10/world/europe/trump-nato-summit-latvia-baltics.html>.

⁵ Son los dos mayores logros de la UE, destacados por el Alto Representante: “La doctrina Borrell’, una conversación con el Alto Representante”, *Le Grand Continent*, Bruselas, 31 octubre 2022; <https://legrandcontinent.eu/es/2022/10/31/una-conversacion-con-josep-borrell/>.

⁶ GONZÁLEZ-BARBA, Juan, “El impacto de la guerra de Ucrania sobre la UE”, *Política Exterior*, 9 mayo 2022; <https://www.politicaexterior.com/el-impacto-de-la-guerra-de-ucrania-sobre-la-ue/>. El autor es diplomático español.

Sin duda alguna, lo hecho hasta ahora por los Estados europeos es fruto de la propia voluntad de sus gobiernos. Pero tampoco parece posible, en el contexto actual, la posibilidad de impulsar una política diferente. Y ¿por qué razón habría de impulsar Europa una política distinta con respecto a Ucrania? El motivo se debe a que los intereses estratégicos de los europeos y de EE.UU. difieren en el medio y largo plazo.

Visto desde esta perspectiva, la posición estratégica que ocupa actualmente la UE sería la de un actor internacional dependiente, sin capacidad para plantear políticas alternativas en defensa de sus propios intereses.

Para explicar esta situación podemos utilizar, a modo de ejemplo, una comparación con el juego chino llamado WEI-QI⁷ (defensa y energía). Se trata de un juego *territorial* donde cada uno de los dos jugadores trata de lograr la parte del tablero de juego más amplia posible. El objetivo de cada jugador es imposibilitar el movimiento de las fichas del contrario. Cuando uno de los rivales no puede mover más fichas pierde la partida. Se trata de un juego extraordinariamente complejo y constituye el fundamento del pensamiento estratégico oriental.

La situación que vive la UE ante el conflicto de Ucrania sería la de falta de alternativas a la hora de definir una posición propia, no subordinada a los intereses estadounidenses. Esta situación convierte a la Unión en receptor neto de influjos geopolíticos externos⁸. Una situación de dependencia que impide a los europeos defender sus propios intereses estratégicos.

Para argumentar esta tesis se organiza la exposición en cuatro apartados. En primer lugar, se analiza la divergencia de los intereses estratégicos entre las dos orillas del Atlántico, para ver, a continuación, las consecuencias que entraña la indefinición de los objetivos perseguidos en la actual guerra por parte de los aliados occidentales y las tensiones internas que afloran entre ellos. A continuación, es discutida la interpretación ideológica que se trata de ofrecer sobre la naturaleza del conflicto. Finalmente, se plantea la necesidad de que los países europeos no incurran en la subordinación estratégica que conduciría a la fragmentación del sistema internacional en bloques enfrentados.

Plantear el análisis de la relación euroatlántica implica analizar las percepciones, las decisiones políticas, y las omisiones, de los actores implicados que, en el caso europeo desarrollan distintos roles de forma simultánea, en la mayoría de los casos: como miembros de la OTAN, de la UE y como Estados soberanos. Implica, también, establecer comparaciones entre actores no comparables: un Estado, como EE.UU., frente a una *entidad geopolítica*, en palabras del Ministerio español de Asuntos Exteriores, de carácter supranacional, integrada pero no soberana, como es la UE. Implica también asumir la

⁷ KISSINGER, Henry, *China*, Barcelona, Debate, 2012, p. 41.

⁸ FOJÓN LAGO, Enrique, *La evolución del orden mundial y la configuración del poder en Europa, 2001-2013*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2016, p. 241.

generalización de englobar a un colectivo heterogéneo de países, algunos de los cuales mantienen una posición internacional singular, como pueden ser los casos de Reino Unido o Turquía. Dado que los países que conforman la coalición bélica occidental que apoya a Ucrania no han explicitado divergencias, y no se dispone de documentos públicos que manifiesten la existencia de una crisis, el análisis se realiza a partir de discursos, encuestas de opinión y evaluación de los intereses nacionales, analizando las percepciones de los principales actores. De esta forma, en el estudio, los términos OTAN y UE aluden a las políticas oficiales de ambos organismos, reservando el término europeo para referirse a los intereses o percepciones de los Estados que integran la Unión.

El objetivo que persigue el artículo es plantear una reflexión sobre las consecuencias que se pueden derivar de la actual guerra de Ucrania, del riesgo que entraña fragmentar el futuro sistema internacional en bloques enfrentados y la necesidad de que la UE defina una estrategia autónoma en defensa de sus propios intereses.

2. DIVERGENCIA EN LOS INTERESES ESTRATÉGICOS

La divergencia entre los intereses estratégicos perseguidos desde ambas orillas del Atlántico es una realidad incómoda con la que convive la relación transatlántica desde, al menos, el término de la Guerra Fría⁹. Analizar esta cuestión exigiría una atención, y profundidad, que no le podemos dedicar en este artículo. Pero aun analizándolo de forma somera, las diferencias resultan apreciables a primera vista: para EE.UU., su principal objetivo estratégico es contener el ascenso de China y reforzar su hegemonía dentro del sistema internacional; para la UE, se trataría de construir un orden internacional multilateral basado en reglas y disponer de un entorno regional estable y seguro.

Hegemonismo vs. multilateralismo, tal vez podría ser el resumen que refleja la divergencia estratégica esencial que separa a los socios europeos de EE.UU.

Las pruebas empíricas que reflejan esta diferencia son múltiples. Un buen ejemplo para apreciarlas lo podemos encontrar comparando las intervenciones ante la Asamblea General de Naciones Unidas del presidente Biden¹⁰ y del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel¹¹, en el mes de septiembre de 2022. Resultan manifiestas las divergencias entre uno y otro.

⁹ MAHBUBANI, Kishore, *Has the West Lost it? A Provocation*, Londres, Penguin, 2018, cap. 10.

¹⁰ Discurso del presidente Biden ante la 77ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 21 septiembre 2022; <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/09/21/discurso-del-presidente-biden-ante-la-77-a-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>.

¹¹ Discurso del presidente Charles Michel en el 77º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 septiembre 2022; <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/09/23/speech-by-president-charles-michel-at-the-77th-un-general-assembly/>.

Biden enuncia una estrategia de *desacoplamiento* de la economía globalizada¹² creando nuevas cadenas de suministros “seguras”. Anuncia iniciativas, como el Marco Económico Indo-Pacífico o la Asociación para la Infraestructura e Inversión Mundiales, que tratan de contrarrestar la proyección internacional de China en esos ámbitos. Reclama un “liderazgo razonable” para “defender y fortalecer la democracia (...) en todo el mundo”. Y aunque afirma no buscar una nueva Guerra Fría, proclama la existencia de una contienda entre democracia y autocracia en la cual Estados Unidos “no ha de avergonzarse al promover la visión de un mundo libre, abierto, seguro y próspero”.

El camino marcado por Biden implica el abandono del multilateralismo, que pasa a ser sustituido por una cooperación entre socios democráticos, con los que establecer una comunidad democrática regida por un orden internacional basado en reglas. Michel, por su parte, fija ese mismo objetivo, pero sobre la base de un “multilateralismo eficaz”.

EE.UU. propone desglobalización, fragmentar el sistema internacional y ejercer su liderazgo en el bloque democrático. La UE habla de regulación institucional, de reformar el multilateralismo. Puede que ambos posicionamientos converjan en cuestiones concretas, y en una pretendida defensa de valores compartidos, pero divergen en el largo plazo.

Llama también la atención la posición manifestada por la mayor parte de los Estados que intervinieron ante la Asamblea General¹³: la defensa del no alineamiento ante la política de bloques que se anuncia o, mejor dicho, el no alineamiento empleado como “baza negociadora” en el contexto de competencia hegemónica que se está desarrollando¹⁴. La ministra de Asuntos Exteriores de Indonesia lo manifestó de una forma expresa defendiendo “a new paradigm of collaboration and engagement; instead of containment and competition”¹⁵.

Las divergencias entre los intereses de cada parte en el seno de la Alianza Atlántica resultan más evidentes, si cabe, en el terreno comercial, financiero

¹² Según el informe CE Spotlight 2022: “Fracturing of global economic and financial ties will lead to shifts in supply chains, and reduced technology and investment flows between US-and China-centred blocs over the coming decade”, CAPITAL ECONOMICS, *CE Spotlight 2022: The macroeconomic effects of fracturing*, 2022; <https://www.capitaleconomics.com/publications/ce-spotlight/macro-economic-effects-fracturing>.

¹³ A modo de ejemplo pueden consultarse las intervenciones del Presidente de Nigeria, o de los ministros de Asuntos Exteriores de Arabia Saudita, India y República Sudafricana, entre otros; <https://gadebate.un.org/en/77/>.

¹⁴ SAHAY, Tim, “Non-alignment: The BRICS’ New Bargaining Chip”, *Green* (Groupe d’Études Géopolitiques), vol. 2, 2022, núm. 1, pp. 39-42; <https://www.cairn-int.info/journal-green-2022-1-page-39.htm>. Y también: DEPETRIS, Daniel, MENON, Rajan, “The U.S. Can’t Force the Rest of the World to Support Ukraine”, *Político*, 25 mayo 2022; <https://www.politico.com/news/magazine/2022/05/25/ukraine-sidelines-regional-not-global-conflict-00034793>.

¹⁵ Intervención de la Sra. Retno Marsudi, Ministra de Relaciones Exteriores de Indonesia, 26 septiembre 2022; <https://gadebate.un.org/en/77/indonesia>.

y tecnológico. La cumbre de 2021 entre EE.UU. y la UE¹⁶, dedicó el grueso de su agenda a tratar de resolver múltiples cuestiones acumuladas en los siete años transcurridos desde la anterior reunión. Cuestiones como las subvenciones a la construcción de aeronaves civiles y la guerra arancelaria sobre el comercio de acero y aluminio pudieron ser encauzadas a través de la creación de marcos de negociación específicos. En otros temas, como los acuerdos fiscales en el seno de la OCDE, EE.UU. acercó su postura a la posición mayoritaria, aunque sigue sin determinarse el procedimiento que permita pagar impuestos a las compañías multinacionales en los lugares donde operan. En otros asuntos, como las vacunas contra la COVID-19, o la lucha contra el cambio climático, no se logró acercar posiciones. Y en lo que respecta a las subvenciones a la producción, la soberanía tecnológica, el comercio electrónico y los flujos de datos, las espadas siguen en alto¹⁷.

La llegada de la Administración Biden, y las circunstancias impuestas por la actual guerra, no han conseguido atemperar estas tensiones¹⁸. Las raíces que las provocan siguen presentes y reflejan la percepción que EE.UU. tiene sobre sus socios europeos y asiáticos: aliados en el campo estratégico pero competidores en el terreno económico.

Esta compleja situación en la que se encuentra Europa con respecto a su aliado quedó expuesta durante la visita de Estado realizada por el presidente Macron a EE.UU. a comienzos de diciembre de 2022¹⁹. En una ocasión destinada a reforzar la alianza en la guerra de Ucrania, el eje de las intervenciones del presidente francés se focalizó sobre la Ley de Reducción de la Inflación que prepara Biden, cuya aplicación implicará la adopción de nuevas medidas proteccionistas y fuertes subvenciones a la industria propia, decisiones “*qui vont fragmenter l’Occident*”. La nueva Ley penalizará las importaciones europeas:

“Ce risque, c’est que face aux défis que j’évoque, les États-Unis d’Amérique regardent d’abord les États-Unis d’Amérique, ce qui est normal — nous faisons

¹⁶ CONSEJO EUROPEO: Cumbre UE-EE.UU., Bruselas, 15 junio 2021; <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/06/15/#:~:text=del%2015%20de%20junio%20de,balance%20de%20los%20progresos%20realizados>.

¹⁷ Una evaluación sobre estos expedientes puede consultarse en el informe elaborado por la Cámara de Comercio de los EE.UU.: U.S. CHAMBER OF COMMERCE, *Transatlantic Relations: Convergence in Principle, Divergence in Fact*, 27 mayo 2021; <https://www.uschamber.com/international/transatlantic-relations-convergence-principle-divergence-fact>.

¹⁸ “No era cosa de Trump: el proteccionismo de Biden tensa la relación entre la UE y EEUU”, *El Confidencial*, 3 diciembre 2022; https://www.elconfidencial.com/economia/2022-12-03/trump-biden-proteccionismo-eeuu-europa_3532563/. “Von der Leyen advierte a Biden de ‘una respuesta adecuada’ por los subsidios americanos a coches y baterías eléctricas”, *El País*, 4 diciembre 2022; <https://elpais.com/economia/2022-12-04/von-der-leyen-advierte-a-biden-de-una-respuesta-adecuada-por-los-subsidios-americanos-a-coches-y-baterias-electricas.html>.

¹⁹ ELYSEE: *Visite d’Etat du Président Emmanuel Macron aux États-Unis d’Amérique, du 29 novembre au 2 décembre 2022*; <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/11/30/visite-detat-du-president-emmanuel-macron-aux-etats-unis-damerique>

pareil — regardent ensuite leur rivalité avec la Chine. Ainsi, en quelque sorte, l'Europe, et donc la France, deviennent une sorte de variable d'ajustement"²⁰.

Las diferencias entre europeos y estadounidenses se ponen en evidencia a la hora de identificar sus respectivas prioridades estratégicas.

No cabe duda respecto a la prioridad que otorga Washington a la contención de China y al escenario regional Indo-Pacífico. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU, aprobada en octubre de 2022²¹, diferencia claramente entre China, a la que cataloga como un desafío "global"²², y Rusia, que representa una amenaza "*immediate and persistent*"²³, pero localizada, en el tiempo (a corto plazo) y en el espacio (limitada a Europa).

Desde la perspectiva estadounidense, el continente europeo no va a ser el escenario principal del conflicto hegemónico entre grandes potencias que se está dirimiendo. Lo será Asia Oriental y el espacio Indo-Pacífico²⁴. Rusia quedará relegada, como amenaza, a un segundo plano, más aún tras su agresión a Ucrania que va a limitar sus iniciativas internacionales por un largo periodo de tiempo.

Europa ha pasado a convertirse en un escenario secundario para los Estados Unidos²⁵ y, en consecuencia, su compromiso con los europeos puede decrecer en el futuro. No se debería olvidar cómo EE.UU. dejó a sus aliados asiáticos en una situación comprometida con su retirada unilateral del Acuerdo Comercial Transpacífico²⁶.

²⁰ "A Washington, Emmanuel Macron lance l'offensive au nom de l'Europe", *Le Monde*, 1 diciembre 2022; https://www.lemonde.fr/international/article/2022/12/01/face-a-joe-biden-emmanuel-macron-lance-l-offensive-au-nom-de-l-europe_6152458_3210.html. Ver también, la muy ilustrativa entrevista al ministro de Economía, evaluando la visita: *Interview de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique, à France Inter le 5 décembre 2022, sur les relations commerciales avec les Etats-Unis*; <https://www.vie-publique.fr/discours/287452-bruno-le-maire-05122022-politique-economique>.

²¹ THE WHITE HOUSE: *National Security Strategy*, Washington 12 octubre 2022; <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

²² "The PRC is the only competitor with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to do it", *Ibidem* p. 23.

²³ *Ibidem*, p. 25.

²⁴ "Even as President Putin's war continues, we will remain focused on the most serious long-term challenge to the international order – and that's posed by the People's Republic of China", BLINKEN, A.J., *The Administration's Approach to the People's Republic of China*, The George Washington University Speech, Washington, 26 mayo 2022; <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

²⁵ SIMÓN, Luis, DESMAELE, Linde, y BECKER, Jordan, "Europe as a Secondary Theater? Competition with China and the Future of America's European Strategy", *Strategic Studies Quarterly*, vol. 15, 2021, núm. 1, pp. 90-115; https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/SSQ/documents/Volume-15_Issue-1/Simon.pdf

²⁶ LEE, Hiro, ITAKURA, Ken, "U.S. Withdrawal from the Trans-Pacific Partnership and the Effects of Alternative Trade Integration Scenarios in the Asia-Pacific", *The Japan Society for the Promotion of Science*, March 2017; https://faculty.washington.edu/karyiu/confer/sea17/papers/Lee_Hiro.pdf.

Ante estas circunstancias, la UE debería evitar dejarse arrastrar por la inercia de unas relaciones transatlánticas muy condicionadas por la actual guerra y afrontar la amenaza real que supone convertirse en una *variable d'ajustement* de la política estadounidense hacia China. La posición europea ante el conflicto de Ucrania debería ser fijada con tanta firmeza como prudencia y, dada la posibilidad de que se produzcan cambios en la posición estadounidense hacia la UE, avanzar en el desarrollo de una defensa colectiva propia, sin debilitar por ello la alianza militar en el seno de la OTAN²⁷. Esta línea de comportamiento debería verse reflejada en la identificación de los objetivos que persiguen los aliados en esta guerra.

3. INDEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE GUERRA

La indefinición de los objetivos bélicos perseguidos por la coalición occidental en la guerra de Ucrania resulta reveladora. Tras ella se enmascara la fortaleza de la unidad interna de la OTAN y refleja la ambigüedad estratégica en la que nos movemos.

¿Cuáles son los objetivos que persigue la Alianza al apoyar a Ucrania en su guerra contra Rusia? No es una cuestión menor, como se puede apreciar con sólo enunciar las distintas posibilidades que se han ido poniendo sobre la mesa²⁸.

En las primeras semanas de guerra, los aliados occidentales señalaron como sus principales objetivos la defensa de la Carta de las Naciones Unidas y de la democracia en Ucrania. En la primavera, algunos responsables políticos, como el Secretario de Defensa Lloyd Austin, identificaron como objetivo estratégico el debilitar a Rusia de forma permanente, sin llegar a aclarar si el objetivo final sería provocar un cambio de régimen²⁹.

El objetivo formalmente declarado es el restablecimiento del Derecho Internacional. Se trata, desde luego, de un fin legítimo y necesario. Pero, ¿qué supone en la práctica su aplicación? Pueden contemplarse, al menos, tres escenarios:

- Una vuelta al *statu quo ante*, pero ¿a qué punto anterior? ¿antes de la agresión de febrero de 2021 o a marzo de 2014?, ¿con Crimea o sin

²⁷ BISCOP, Sven, *The New Force Model: NATO's European Army?*, EGMONT Institute, Bruselas, septiembre 2022; https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Sven-Biscop_PolicyBrief285_vFinal.pdf?type=pdf; SIMÓN, Luis, *Autonomía estratégica y defensa europea después de Ucrania*, Madrid, R.I. Elcano, 2022; https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-y-defensa-europea-despues-de-ucrania/#_ftn7.

²⁸ DERVIS, Kemal, *What are the West's strategic goals in the Ukraine war?*, Brookings Institution, 29 agosto 2022; <https://www.brookings.edu/opinions/what-are-the-wests-strategic-goals-in-the-ukraine-war/>.

²⁹ "U.S. wants Russian military 'weakened' from Ukraine invasion, Austin says", *The Washington Post*, 25 abril 2022; <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/25/russia-weakened-loyd-austin-ukraine-visit/>.

Crimea? ¿Negando cualquier tipo de concesión territorial a Rusia?

- Retirada de Rusia de todos los territorios ocupados, ¿sin hacer ninguna concesión a Rusia? ¿Con Ucrania dentro de la OTAN y la UE o asumiendo un estatuto de neutralidad?
- Llevar a cabo una guerra larga, de desgaste, con el objetivo de debilitar a largo plazo a Rusia, siguiendo el modelo de la guerra contra Sadam Husein. De forma que, tras lograr la derrota militar rusa, se imponga un régimen de sanciones (para financiar la reconstrucción de Ucrania) y de aislamiento internacional que persiga promover un cambio de régimen.

No resulta difícil prever que la consecución de cada uno de estos objetivos plantea un conflicto de naturaleza muy diferente, que exigiría un nivel de esfuerzo por parte de los aliados que, con toda probabilidad, pondrá a prueba la unidad de la OTAN. Pero también comprometerá el apoyo social interno a una guerra cuyos costes se harán sentir de forma creciente sobre las condiciones de vida de la población.

Las encuestas publicadas a finales de 2022 reflejan una cierta *fatiga* entre el electorado estadounidense³⁰. Aunque una mayoría de los encuestados continúan apoyando la ayuda económica a Ucrania (66%), la entrega de armamento (65%) y las sanciones contra Rusia (75%), se muestran crecientemente divididos sobre la forma de gestionar el conflicto: un 27% manifiesta que EE.UU. debería intervenir directamente para poner fin a la guerra lo antes posible, frente a un 29% que piensa que se debería retirar el apoyo a Ucrania de forma progresiva. La mayor polarización se produce con respecto a la duración de la guerra. El 48% se manifiesta a favor de sostener a Ucrania “mientras sea necesario” (el 58% en la anterior encuesta de julio de 2022) frente a un 47% que defiende que Washington debería instar a Ucrania a alcanzar una paz negociada lo antes posible (38% en julio)³¹.

El presidente ucraniano, Volodimir Zelenski, respondió de forma inmediata a estas encuestas³² reiterando su negativa a firmar un acuerdo de paz con Rusia bajo el argumento de que Moscú lo acabaría incumpliendo, tal y como ocurrió con el Memorándum de Budapest de 1994³³. Zelenski esta-

³⁰ SMELTZ, Dina, KAFURA, Craig, y SULLIVAN, Emily, *Growing US Divide on How Long to Support Ukraine*, The Chicago Council on Global Affairs, 5 diciembre 2022; https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/growing-us-divide-how-long-support-ukraine?utm_source=media&utm_campaign=rpt&utm_medium=email&utm_term=fall-Ukraine-data.

³¹ “Support slipping for indefinite U.S. aid to Ukraine, poll finds”, *The Washington Post*, 5 diciembre 2022; <https://www.washingtonpost.com/world/2022/12/05/american-support-ukraine-poll/>.

³² “Zelenski reafirma su negativa a firmar un acuerdo de paz con Rusia asegurando que acabará violándolo”, *Europa Press*, 6 diciembre 2022; <https://www.europapress.es/internacional/noticia-zelenski-reafirma-negativa-firmar-acuerdo-paz-rusia-asegurando-acabara-violandolo-20221206003454.html>.

³³ El Memorándum de Budapest sobre garantías de seguridad fue un acuerdo suscrito por Ucrania, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos en diciembre de 1994 por el cual, tras la adhesión de Ucrania

blecía unas condiciones para la negociación que sólo podrán ser cumplidas logrando una victoria total sobre Rusia³⁴, en línea con lo manifestado por el presidente del Parlamento ucraniano meses antes³⁵, en respuesta a las declaraciones efectuadas por el presidente Macron³⁶ sobre la necesidad de “no humillar a Rusia” para dejar abierta una salida diplomática al conflicto.

Las condiciones políticas y el curso de la guerra al inicio del invierno conducen a prolongar el conflicto de forma indefinida. Una guerra de desgaste de resultados inciertos³⁷. Una guerra larga que pondrá a prueba la cohesión interna de la Alianza, de la propia UE y de la ciudadanía con respecto a sus gobiernos. Probablemente, la política de “*not without Ukraine*”, enunciada por Antony Blinken³⁸, acabará siendo replanteada.

4. TENSIONES INTERNAS EN EL SENO DE LA ALIANZA, Y EN LA UE

A la vista de lo expuesto, resulta pertinente plantear la capacidad de la Alianza atlántica para conservar su cohesión interna ante las vicisitudes derivadas de un conflicto largo. Se trata de una cuestión recurrente presente en todas las coaliciones bélicas de todos los conflictos. Y, tal y como ha ocurrido históricamente, las tensiones entre los aliados resultan apreciables desde el inicio mismo de la guerra.

Los riesgos que enfrenta la cohesión interna de la coalición bélica occidental son múltiples, pero pueden ser agrupados en tres escenarios: a) la fractura interna en el seno de las sociedades occidentales, b) las divergencias entre EE.UU. y la UE, y c) las divergencias entre Estados en el seno de la Unión.

al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y la consecuente eliminación de su arsenal nuclear, los otros tres signatarios del acuerdo se comprometieron a respetar su soberanía e integridad territorial. *Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Budapest, 5 diciembre 1994; <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf>.

³⁴ “(...) sólo la liberación de toda nuestra tierra y sólo llevar a los asesinos ante la justicia puede traer la paz”, “Zelenski reafirma su negativa ...”, *op. cit.*, nota 33.

³⁵ “Ukraine’s territorial integrity will never be up for negotiation, warns parliament chairman”, *Euronews – My Europe*, 8 junio 2022; <https://www.euronews.com/my-europe/2022/06/08/ukraine-s-territorial-integrity-will-never-be-up-for-negotiation-warns-parliament-chairman>. Las palabras empleadas por Verkhovna Rada, presidente del Parlamento ucraniano fueron: “Never, never the topic for negotiation will be the issue of Ukrainian sovereignty, independence and territorial integrity”.

³⁶ “Russia must not be humiliated in Ukraine, says Emmanuel Macron”, *The Guardian*, 4 junio 2022; <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/04/russia-must-not-be-humiliated-ukraine-emmanuel-macron>.

³⁷ BLATTMAN, Christopher, “The Hard Truth About Long Wars. Why the Conflict in Ukraine Won’t End Anytime Soon”, *Foreign Affairs*, 29 noviembre 2022; <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/hard-truth-about-long-wars>.

³⁸ BLINKEN, Anthony, [@SecBlinken], *Nothing about Ukraine without Ukraine* [Tuit], 27 enero 2022; <https://twitter.com/secblinken/status/1486728333937152003?lang=es>.

4.1. La cohesión interna de las sociedades occidentales

La primera incógnita que plantea el mantenimiento de la cohesión interna de la coalición bélica tiene que ver con el apoyo de la ciudadanía a la causa de Ucrania, los efectos que puede tener sobre las condiciones de vida de la población un conflicto prolongado y las repercusiones políticas que pueden materializarse en futuras convocatorias electorales.

El apoyo de la población a una guerra, máxime si se trata de una *guerra indirecta*, como es la actual para la mayor parte de las sociedades europeas, siempre es volátil y se encuentra sujeta a múltiples variables. Por suerte, disponemos de información demoscópica que permite analizar la situación en Europa transcurrido un tiempo desde el inicio de la guerra.

En junio de 2022, el European Council on Foreign Relations (ECFR) publicó los resultados de una encuesta³⁹ realizada en diez países europeos⁴⁰ sobre la percepción ciudadana de la guerra. Se trataba de conocer la “resiliencia de la ciudadanía” en unos momentos en que empezaban a plantearse preguntas sobre la forma en que terminaría el conflicto y el impacto que tendría sobre los países europeos y la propia UE.

Los resultados de la encuesta muestran el cambio de opinión operado desde el inicio de la guerra. La cohesión entre las democracias europeas va a depender, en última instancia, de la capacidad de los gobiernos para mantener el respaldo ciudadano a la política de apoyo a Ucrania, a pesar de las repercusiones en las condiciones de vida de la gente. Según el ECFR, este hecho obligará a buscar un equilibrio entre las opiniones divergentes que se manifiestan en el seno de cada Estado, y entre los propios Estados miembros.

En general, los europeos no se muestran divididos sobre las causas de la guerra (tres cuartas partes atribuyen a Rusia toda la responsabilidad, salvo en Italia donde se responsabiliza también a EE.UU. y a Ucrania). La mayor parte se muestran dispuestos a solidarizarse con Ucrania, ofreciendo asistencia económica, enviando armas y aceptando refugiados. También respaldan las sanciones adoptadas contra Rusia. Donde la opinión pública europea discrepa es sobre cómo deberá ser el fin de la guerra. Un dilema que los autores de la encuesta plantean en los términos “paz *versus* justicia”.

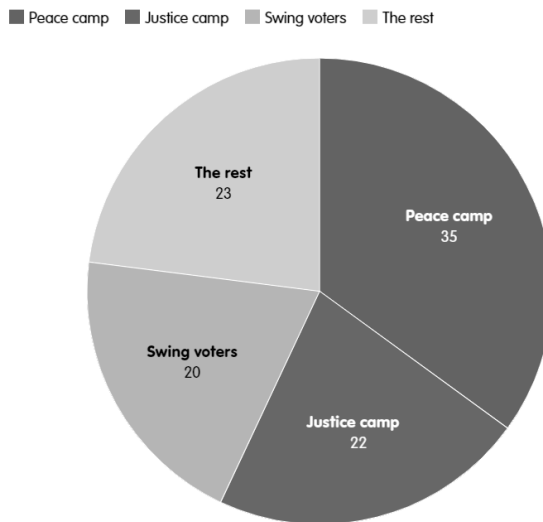
Aunque todos los gobiernos europeos coinciden en atribuir a los ucranianos la última palabra sobre las condiciones en que pueda establecerse la paz, la encuesta refleja claras diferencias a la hora de determinar si Europa debe tratar de poner fin a la guerra lo antes posible, incluso si eso implica hacer

³⁹ KRÁSTEV, Ivan, LEONARD, Mark, *Peace versus Justice: The coming European split over the war in Ukraine*, European Council on Foreign Relations, 2022; <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine/>.

⁴⁰ Las encuestas fueron realizadas en Alemania, España, Finlandia, Francia, Italia, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

concesiones territoriales a Rusia (los *defensores de la paz*); o si, por el contrario, el objetivo es castigar a Rusia por su agresión y restablecer la integridad territorial de Ucrania, aunque sea a costa de asumir un conflicto prolongado (los *defensores de la justicia*). Estos resultados sitúan a los europeos en dos grupos opuestos (graf. 1): por un lado, aquellos que prefieren alcanzar un rápido acuerdo de paz, aunque sea a costa de hacer concesiones, frente a aquellos que piensan que sólo una completa derrota militar de Rusia puede asegurar la paz.

GRÁFICO 1: Defensores del “campo de la paz” y del “campo de la justicia” (respuestas globales para todos los países, en %)

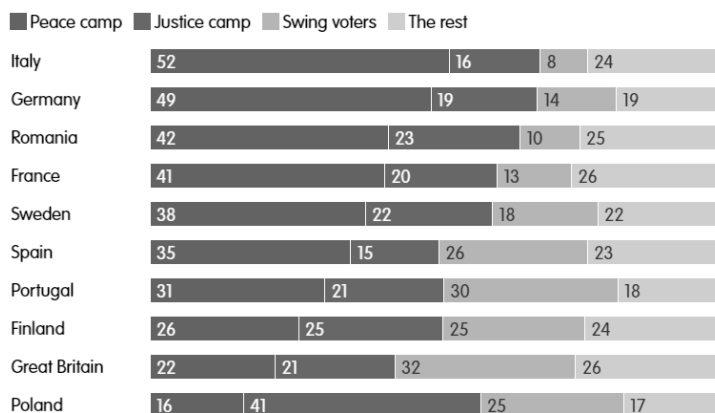


Fuente: KRÁSTEV y LEONARD, p. 6.

La encuesta refleja tres tipos de respuestas ante esta disyuntiva: el 35% se encontraría en el *campo de la paz*, frente al 22% que se inclina por el *campo de la justicia*. Entre ambos, un 20% de votantes indecisos, que muestran su rechazo a Rusia y se manifiestan preocupados por la prolongación de la guerra. La evolución de este grupo conforme se prolongue el conflicto será crucial para determinar la posición que acaben adoptando los gobiernos europeos.

Ambos campos son transversales en términos ideológicos, pero agrupándolos por países se manifiestan diferencias significativas (graf. 2). En Polonia, el *campo de la justicia* representa un 41%, frente a Italia y Alemania, donde predominan los partidarios de *la paz* (52 y 49%, respectivamente).

GRÁFICO 2: Defensores del “campo de la paz” y del “campo de la justicia” (por países, en %)



Fuente: KRASDEV y LEONARD, p. 7.

Las opiniones de los europeos sobre las causas de la guerra varían considerablemente: más del 80% atribuyen la responsabilidad a Rusia (en Polonia, Suecia, Finlandia, Portugal y Reino Unido), en contraste con Alemania (66%), Francia (62%) e Italia (56%), país donde el 28% atribuye la culpa de la guerra a EE.UU. (9% en el resto).

Los dos temas que más preocupan a los europeos son el coste de la vida, de forma particular la incidencia de la guerra sobre los precios de la energía (Portugal, Italia y Francia registran los mayores porcentajes) y la amenaza del uso de armas nucleares por parte de Rusia (Finlandia, Polonia, Rumania y Suecia). A la vista de estos resultados podría pensarse que se están conformando dos bloques en el seno de la UE en función de su proximidad geográfica con respecto a Rusia, pero esta apreciación no es del todo correcta. Las diferencias entre Polonia y Rumanía (ambos países fronterizos con Ucrania, que acogen a un gran número de refugiados e históricamente son hostiles a Rusia) resultan significativas: el 83% de los polacos hace responsable a Rusia de la guerra (58% en Rumanía), y el 74% de los polacos consideran a Rusia el mayor obstáculo a la paz (42% de rumanos).

La conclusión a la que se llega en la encuesta es que los partidarios del *campo de la paz* son actualmente mayoritarios, y probablemente aumentarán si crece la sensación de que las sanciones económicas contra Rusia no dan los resultados esperados. La dependencia de Ucrania con respecto de la ayuda occidental para mantener el esfuerzo de guerra parece absoluta por lo que resulta probable que sea en este frente, el respaldo internacional a su causa,

más aún que en el campo de batalla, donde se pueda dirimir el resultado final de esta guerra⁴¹.

Por otra parte, el respaldo que ofrece la sociedad estadounidense a la causa ucraniana parece más homogéneo. Según un estudio de Gallup⁴², el 66% de los encuestados apoya a Ucrania en la recuperación de todo su territorio, incluso si eso supone una guerra larga con Rusia. Y este apoyo es transversal, en términos ideológicos: el 56% de los republicanos, el 70% de independientes y el 90% de los demócratas apoyan que EE.UU. ayude a Ucrania todo el tiempo que sea necesario.

Tampoco parece que la prolongación del conflicto haga especial mella en el estado de opinión general. Según el Pew Center⁴³, el 55% de los estadounidenses (mayo de 2022) se mostraban muy preocupados por la posibilidad de que Ucrania fuera derrotada. Cuatro meses después, solo el 38% manifestaba esa inquietud. Evolución semejante puede apreciarse con respecto a aquellos que piensan que EE.UU. no está haciendo todo lo posible por ayudar a Ucrania: del 35% que manifestaba esa opinión en mayo se pasó al 18%, en septiembre.

Aunque los autores de la encuesta no ofrecen una explicación sobre esta reducción, es posible que la menor preocupación que muestran las encuestas se deba no tanto a una *fatiga* por la guerra como a las victorias encadenadas por Ucrania en los frentes de batalla. Así parece indicarlo la encuesta realizada por la Universidad de Maryland (octubre de 2022)⁴⁴: un 48% de los encuestados pensaba que Rusia estaba perdiendo la guerra. Y un 60 % se mostraba dispuesto a pagar más cara la energía con tal de ayudar a Ucrania. En general, los estudios publicados reflejan un elevado nivel de consenso en la sociedad estadounidense a favor de ayudar a Ucrania “*whatever it takes, as long as it takes*”.

Estas tendencias de fondo explican el escaso efecto que tuvo la guerra en las elecciones intermedias celebradas en noviembre de 2022, donde no se llegó a producir la victoria republicana que se auguraba. Aunque el ala trumpista de los republicanos intentó jugar esa baza en la campaña, no obtuvo los resultados esperados⁴⁵.

⁴¹ RACHTMAN, Gideon, “The west must hold its nerve on Ukraine”, *Financial Times*, 30 mayo 2022; <https://www.ft.com/content/5d415345-e9cf-4138-80d3-debdf9396d72>.

⁴² YOUNIS, Mohamed, *Americans Back Ukrainian Goal of Reclaiming Territory*, Gallup, 15 septiembre 2022; <https://news.gallup.com/poll/401168/americans-back-ukrainian-goal-reclaiming-territory.aspx>.

⁴³ DANILLER, Andrew, CERDA, Andy, *As war in Ukraine continues, Americans' concerns about it have lessened*, Pew Research Center, 22 septiembre 2022; <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/09/22/as-war-in-ukraine-continues-americans-concerns-about-it-have-lessened/>.

⁴⁴ “Public support for Ukraine remains high in the U.S., survey shows”, *The Washington Post*, 20 octubre 2022; <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/10/20/us-support-ukraine-war-midterms/>

⁴⁵ El líder de la minoría republicana en el Congreso, Kevin McCarthy abogó por no entregar un cheque en blanco a Ucrania: “I think people are going to be sitting in a recession and they're not going to write a blank cheque to Ukraine”. “House Republicans divided over aid to Ukraine ahead of

Por la misma razón, las tendencias que refleja la encuesta del ECFP, permiten comprender por qué las sociedades europeas son más proclives a manifestar en términos políticos su descontento frente a la guerra, y los costes económicos que implica.

A comienzos de septiembre de 2022 se celebró en Praga una gran manifestación (alrededor de 70.000 asistentes) para protestar por el aumento del precio de la energía y exigir el fin de las sanciones contra Rusia⁴⁶. Desde entonces, se han sucedido las protestas celebradas con periodicidad semanal, de menor tamaño, pero significativas por su persistencia, en diversos países de Europa Central, en especial Alemania⁴⁷. Los manifestantes proceden de un espectro ideológico diverso, pero les une la decepción con sus respectivos gobiernos para hacer frente a la crisis energética y sus consecuencias socioeconómicas.

Parece evidente que la prolongación de la guerra, con un final incierto en el horizonte cercano, alimenta las dudas en el seno de la coalición occidental sobre la eficacia de las sanciones a Rusia, el alcance de la ayuda entregada a Ucrania y la necesidad de definir una estrategia militar propia por parte de la UE. En opinión de Jim Townsends, antiguo subsecretario adjunto de Defensa durante la Administración Obama, las fricciones surgirán en el momento en que la UE intente cambiar alguna de las políticas seguidas hasta el momento, por ejemplo, “en lo que respecta a las sanciones contra Rusia o conversaciones de paz”⁴⁸.

Ni todos los aliados pueden percibir las amenazas de la misma manera, ni pueden estar dispuestos a realizar los mismos sacrificios. Existe el riesgo de que esta evidencia se pueda traducir en una divergencia creciente conforme el esfuerzo bélico se haga más exigente. De hecho, esas tensiones ya han empezado a manifestarse⁴⁹.

midterms”, *The Guardian*, 18 octubre 2022; <https://www.theguardian.com/us-news/2022/oct/18/republicans-ukraine-midterm-elections>.

⁴⁶ La manifestación fue convocada por el partido de extrema derecha Libertad y Democracia Directa (SPD) y el Partido Comunista aprovechando la debilidad política del gobierno de coalición (formado por cinco partidos) y un creciente deterioro de las condiciones de vida, con una tasa de inflación del 18%. En la manifestación se corearon consignas a favor de la neutralidad y en contra de la acogida a más refugiados ucranianos que, en esas fechas, superaban los 400.000. “Thousands gather at ‘Czech Republic First’ rally over energy crisis”, *The Guardian*, 4 septiembre 2022; <https://www.theguardian.com/world/2022/sep/04/czech-republic-prague-protest-sanctions-energy-crisis-gas-russia>.

⁴⁷ “Ordinary Germans are paying’: anti-war protests stretch across central Europe”, *Financial Times*, 21 noviembre 2022; <https://www.ft.com/content/fedc259f-bf96-4a22-b032-bc181d4dd51d>.

⁴⁸ “No queremos ser títeres de la OTAN’: ¿se está acabando el romance atlantista de la UE?”, *El Confidencial*, 27 noviembre 2022; https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-11-27/queremos-titeres-otan-romance-atlantista-ue_3529027/.

⁴⁹ SHAPIRO, Jeremy, *The coming transatlantic rift over Ukraine*, ECFR, 2022; <https://ecfr.eu/article/the-coming-transatlantic-rift-over-ukraine/>.

4.2. La tensión entre EE.UU. y los Estados europeos por los costes de la guerra

En la estructura de la seguridad occidental se ha establecido un desigual reparto de funciones entre los miembros de la Alianza según el cual los EE.UU. aportan la mayor parte de los gastos de la defensa colectiva⁵⁰. Cuando se ha producido una intervención en conflictos armados, Washington ha aportado el músculo mientras que los aliados europeos han realizado acciones de apoyo, salvo el Reino Unido, y, en términos generales, su contribución financiera ha sido más significativa⁵¹. Estos desequilibrios han alimentado un discurso estadounidense victimista que reprocha a los europeos la falta de compromiso con su propia seguridad, tachándolos de “gorrones” (*free riders*)⁵².

Lograr un “reparto de la carga” (*burden-sharing*) equitativo constituye un elemento crítico para la cohesión y funcionalidad de la OTAN y las circunstancias bélicas actuales tensan aún más las percepciones contrapuestas entre ambas orillas del Atlántico que durante la presidencia de Donald Trump alcanzaron niveles de ruptura, al menos en el terreno de las declaraciones públicas⁵³.

El actual conflicto en Ucrania está confirmando los términos en que se ha producido el debate público desde que la OTAN estableciera el compromiso de inversión en defensa, en 2014 exigiendo a todos los Estados miembros dedicar un mínimo del 2% del PIB a sus presupuestos militares. Pero esta perspectiva, focalizada de forma casi exclusiva sobre los gastos de defensa, no toma en consideración otros elementos presentes en los costes asumidos por cada aliado de forma que se genera una imagen distorsionada sobre la desigualdad en la distribución de la carga compartida en el seno de la Alianza⁵⁴.

En la evaluación de los costes de la actual guerra se suele realizar una contabilidad cuando menos sesgada. La evaluación realizada por el Kiel Institute for the World Economy⁵⁵ refleja el desigual esfuerzo asumido por cada miembro en el apoyo prestado a Ucrania. En líneas generales, el estudio llega a la

⁵⁰ KOIVULA, Tommi, OSSA, Helja, “Historical Dynamics of Burden-Sharing”, en KOIVULA, Tommi, OSSA, Helja, *NATO's Burden-Sharing Disputes. Past, Present and Future Prospects*, Springer, 2022, pp. 159-174

⁵¹ RILEY, J.P. 2002. “The Partnership of Unequals: A Short Discussion on Coalition War.” *Defence Studies* vol. 2, 2002, núm. 3, pp. 103–118. DOI:10.1080/14702430208405042.

⁵² “Obama Criticizes the ‘Free Riders’ Among America’s Allies”, *The New York Times*, 10 marzo 2016; <https://www.nytimes.com/2016/03/10/world/middleeast/obama-criticizes-the-free-riders-among-america-allies.html>

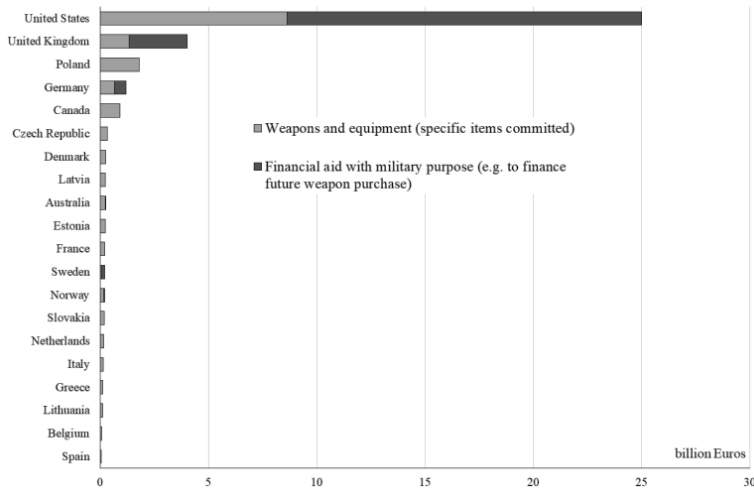
⁵³ OZTIG, Lacin Idil, “The transatlantic alliance in the Age of Trump”, *Global Change, Peace & Security*, vol. 32, 2020, núm. 3, pp. 297–315; DOI: 10.1080/14781158.2020.1813700.

⁵⁴ MCGERTY, Fenella, KUNERTOVA, Dominika, SARGEANT, Madison, y WEBSTER, Andrew, “NATO burden-sharing: past, present, future”, *Defence Studies*, vol. 22, 2022, núm. 3, pp. 533-540; DOI : 10.1080/14702436.2022.2082953.

⁵⁵ BUSHNELL, Katelyn, FRANK, André, FRANZ, Lukas, KHARITONOV, Ivan, SCHRAMM, Stefan y TREBESCH, Christoph, *The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?*, Kiel, Kiel Institute for the World Economy, 2022; <https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/>

conclusión de que el grueso de la ayuda militar procede de EE.UU. y la ayuda financiera de la UE, reproduciendo así la tradicional división de funciones.

**GRÁFICO 3: Ayuda militar a Ucrania (incluida la financiera)
de los principales donantes entre el 24 de enero y 3 de agosto de 2022
(en miles de millones €)**

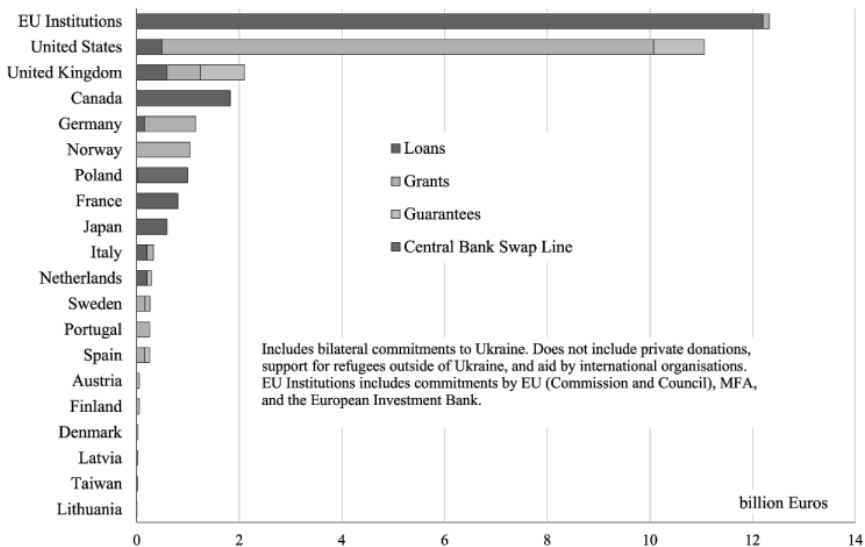


Fuente: Kiel Institute, p. 25

El gráfico 3 muestra los veinte mayores donantes que han entregado a Ucrania ayuda militar en forma de armas, equipos y ayuda financiera con fines militares en los primeros seis meses de guerra. El predominio estadounidense es manifiesto, pero la situación se equilibra al compararla con la ayuda financiera prestada.

IfW-Publications/-ifw/Kiel_Working_Paper/2022/KWP_2218_Which_countries_help_Ukraine_and_how_/KWP_2218_Version5.pdf.

GRÁFICO 4: Ayuda financiera a Ucrania de los principales donantes entre el 24 de enero y 3 de agosto de 2022 (en miles de millones €)



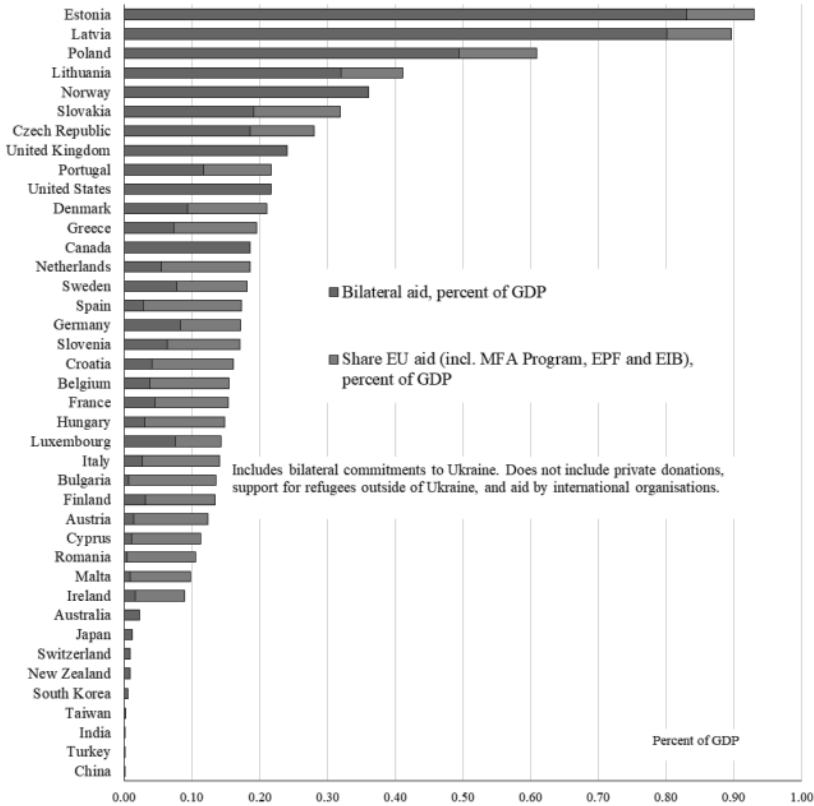
Fuente: Kiel Institute, p. 26

El gráfico 4 muestra a los veinte principales donantes que han ofrecido asistencia financiera a Ucrania en forma de préstamos (azul), subvenciones (verde), garantías financieras (gris), y líneas de créditos *swap*⁵⁶, emitidas por los bancos centrales (rojo).

Si transformamos en términos relativos estos datos, y los vinculamos a la parte proporcional del PIB de cada país (fig. 5), la imagen tradicional del *burden-sharing* se modifica y muestra otro tipo de divergencias entre los miembros de la Alianza. En términos proporcionales, el esfuerzo asumido por los Estados bálticos y Polonia es infinitamente superior al resto.

⁵⁶ Los acuerdos *swap* son convenios de intercambio financiero que comprometen flujos financieros regulares. Normalmente se corresponden al pago de intereses. En la práctica, funcionan como un crédito.

GRÁFICO 5: Apoyo gubernamental a Ucrania, incluida la participación en la ayuda de la UE, entre el 24 de enero y 3 de agosto de 2022 (% sobre el PIB de cada Estado)



Fuente: Kiel Institute, p. 24

El gráfico 5 muestra los compromisos de los principales donantes teniendo en cuenta la participación de cada Estado en los vehículos de ayuda aportados por la UE: asistencia financiera, Fondo Europeo para la Paz (EPF) y ayuda humanitaria.

Todo procedimiento de evaluación de costes que atienda en exclusiva a la ayuda directa entregada a Ucrania siempre ofrecerá un saldo favorable a EE.UU., dando así argumentos para su perenne reclamación de mayor compromiso a sus aliados. Pero esta estimación de costes es, cuando menos, incompleta. Debería ajustarse en términos que permitieran su comparación, referenciándola con respecto al PIB o al número de habitantes de cada Estado. También debería reflejar los costes indirectos que provoca la guerra en términos de inflación, estancamiento económico e impacto social.

Según un informe del Banco Europeo de Inversiones⁵⁷, desde que comenzó la guerra, las previsiones de crecimiento económico para Europa se han revisado a la baja (-1,3% con respecto a las estimaciones previas), al tiempo que la previsión de inflación creció como consecuencia del precio de las materias primas (cuadro 1). Probablemente, la interrupción en las cadenas de suministros y el impacto de las sanciones económicas a Rusia empujarán a la economía europea hacia la recesión.

**CUADRO 1: Consenso sobre previsiones económicas para 2022
(crecimiento en % y revisión en puntos porcentuales)**

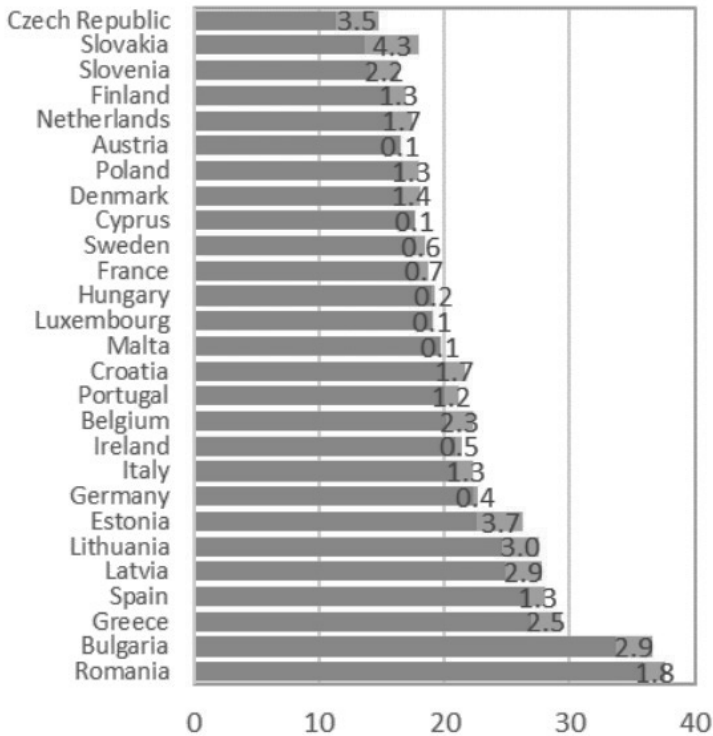
	Real GDP growth			GDP growth (2022 forecast)			Inflation (2022 forecast)		
	2019	2020	2021	7 Feb.	9 May	Revision	7 Feb.	9 May	Revision
Euro area	1.6	-6.4	5.3	3.9	2.7	-1.2	3.9	6.8	+2.9
US	2.3	-3.4	5.7	3.7	2.7	-0.9	5.2	7.2	+2.0
UK	1.7	-9.3	7.4	4.3	3.8	-0.5	7.0	9.7	+2.7

Fuente: European Investment Bank, p. 4

A la contabilidad de la ayuda directa se le debería sumar el impacto en las economías nacionales del coste derivado de las sanciones aplicadas contra Rusia, así como el incremento de la factura energética que deberán asumir los países europeos al tener que sustituir el suministro ruso de gas y petróleo. El aumento de los precios tiene una repercusión directa e inmediata sobre las condiciones de vida de la población que, en algunos países se traduce en un incremento del riesgo de pobreza (gráfico 6).

⁵⁷ EUROPEAN INVESTMENT BANK: *How bad is the Ukraine war for the European recovery?*, Luxemburgo, EIB, 2022; https://www.eib.org/attachments/publications/how_bad_is_the_ukraine_war_for_the_european_recovery_en.pdf.

GRÁFICO 6: Personas en riesgo de pobreza e incremento previsto en 2022 (en %)



Fuente: European Investment Bank, p. 9

Si sólo nos fijamos en la ayuda directa, el liderazgo estadounidense es incuestionable. Si evaluamos económicamente el sacrificio provocado por la guerra, el coste recae de forma más intensa sobre las sociedades europeas, en especial las fronterizas con Rusia. Puede entenderse, en consecuencia, la disparidad de criterios que puede aflorar entre los aliados si se discute una estrategia para intentar acortar, o prolongar, el conflicto. Ante la persistente indefinición de los objetivos perseguidos en la guerra, y ante la evidencia de que se afronta un conflicto de larga duración, resulta previsible que antes o después surgirán las tensiones en el seno de la coalición. Cuanto mayor sea el impacto social causado por el esfuerzo bélico mayor presión sentirán los gobiernos para apoyar un acuerdo de paz que ponga término al conflicto.

4.3. Divergencias en el seno de la UE

Como puede observarse por los datos ofrecidos, las líneas de fractura potencial entre los aliados occidentales son múltiples y transversales. Van más

allá de las diferencias tradicionales entre *orientales* y *occidentales*, y se manifiestan igualmente en el seno de ambos grupos.

4.3.1. *Este vs. Oeste*

Existen diferencias fundamentales entre los Estados miembros de la UE no tanto sobre el conflicto de Ucrania, sobre el que comparten una política común que se está ejecutando con una gran unidad de acción, sino sobre la percepción que se tiene de Rusia y, en consecuencia, la relación que la Unión debe establecer con este Estado vecino en el futuro. Estas diferencias van a seguir existiendo más allá de la actual guerra y son consecuencia de la memoria compartida que conservan los países de Europa Oriental sobre la ocupación infringida por la Unión Soviética (URSS) tras la Segunda Guerra Mundial. Para los ciudadanos de estos países, la lucha de los ucranianos es un trasunto de su propia emancipación respecto de la URSS. Se trata de una memoria que no comparten el resto de los socios europeos. Si la construcción europea se edificó sobre la reconciliación franco-alemana, la atribución de la responsabilidad de la guerra al nazismo y la superación de los nacionalismos, nada de eso se ha producido en Europa Oriental donde las políticas de la memoria alimentan una suerte de revanchismo histórico por el que se identifica a Rusia con la URSS. La invasión de Ucrania refuerza de forma extraordinaria esa percepción.

La guerra en Ucrania ha expuesto diferencias fundamentales en las narrativas entre Europa Central y los antiguos Estados miembros de la UE, en particular Francia y Alemania⁵⁸. La invasión rusa de Ucrania ha cambiado los equilibrios políticos de Europa. El centro de gravedad se ha desplazado hacia el Este. Europa Central está ganando un nuevo protagonismo y trata de imponer su visión divisiva del continente que implica la exclusión de Rusia, y relega al resto de las amenazas que lo circundan a una posición secundaria. Todo ello implica, al mismo tiempo, un cuestionamiento, por ahora moral, del eje franco-alemán por parte de estos países. Su percepción es que Francia y Alemania creen, erróneamente, que todavía pueden fijar la orientación de la política exterior de la UE.

Polonia, los Estados bálticos y la República Checa, advirtieron en repetidas ocasiones⁵⁹ sobre el peligro de mirar a Europa *a través de una lente rusa*. El primer ministro polaco, Mateusz Morawiecki, lo ha manifestado de forma expresiva: “*We were right, you were wrong when it came to Russia*”⁶⁰.

⁵⁸ DEMPSEY, Judy, *Ukraine Exposes Europe's Competing Narratives About Russia*, Carnegie Europe, 4 octubre 2022; <https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/88084>.

⁵⁹ “We told you so! How the West didn't listen to the countries that know Russia best”, *Politico*, 9 marzo 2022; <https://www.politico.eu/article/western-europe-listen-to-the-baltic-countries-that-know-russia-best-ukraine-poland/>.

⁶⁰ “Prime minister of Poland: We warned Germany and the West about Putin. We were ignored”, *National Post*, 17 agosto 2022; <https://nationalpost.com/opinion/prime-minister-of-poland-we-warned->

Sin embargo, en París y Berlín, las élites políticas no acaban de aceptar este reproche y pervive el convencimiento de que cuando termine la guerra habrá que restaurar las relaciones con Rusia y definir una estrategia común desde la UE.

Cuando Emmanuel Macron advirtió sobre “no humillar a Rusia” se produjo una ola de indignación en los países europeos orientales y desató la ira del gobierno ucraniano⁶¹. Las reticencias del canciller alemán Olaf Scholz a enviar armamento pesado a Ucrania causaron los mismos efectos⁶².

Es cuestión de tiempo que estas diferencias repercutan a nivel político. Y los procesos electorales, una vez más, ofrecen la ocasión propicia. En Polonia, el Partido Ley y Justicia, nacionalista, conservador, euroescéptico y antialemán, que ocupa actualmente el gobierno, está realizando una persistente campaña contra Alemania de cara a las elecciones que se celebrarán en 2023, exigiendo que Berlín pague una reparación millonaria por la ocupación nazi⁶³ y acusando a Alemania de no hacer lo suficiente por Ucrania⁶⁴. La posibilidad de una nueva victoria electoral de estas fuerzas multiplica las incertidumbres sobre la cohesión interna de la Unión.

4.3.2. *Diferencias entre Francia y Alemania*

También la relación franco-alemana se encuentra sujeta a crecientes tensiones. En los últimos meses se han hecho públicos los desencuentros entre ambos socios por todo tipo de motivos: militares (adquisición o fabricación de aviones de combate y sistemas de defensa aérea), económicos (construcción de nuevos gasoductos, gestión de la crisis energética) o fiscales (un paquete de 200.000 millones de euros para proteger a la industria y a los consumidores alemanes del aumento de los precios de la energía que el gobierno de Berlín aprobó sin avisar previamente a Francia)⁶⁵. Las divergencias también se manifiestan en el terreno estratégico, por la dirección que debe de adoptar la política de defensa europea y, por la relación con China (el gobierno alemán ha autorizado la venta de una parte del puerto de Hamburgo a la com-

germany-and-the-west-about-putin-we-were-ignored.

⁶¹ “La colère de l’Ukraine alors que Macron dit ‘N’humiliez pas la Russie’”, *Actualités*, 4 junio 2022; <https://actualites.cyou/la-colere-de-lukraine-alors-que-macron-dit-nhumiliez-pas-la-russie/>.

⁶² “Alemania claudica y da luz verde al envío de armas pesadas a Ucrania, según medios”, *El Confidencial*, 26 abril 2022; https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-04-26/alemania-da-luz-verde-al-envio-de-armas-pesadas-a-ucrania_3414423/.

⁶³ “Poland formally demands €1.3 trillion from Germany in WWII reparations”, *Euronews*, 10 abril 2022; <https://www.euronews.com/2022/10/03/poland-formally-demands-13-trillion-from-germany-in-wwii-reparations>.

⁶⁴ “Polish government steps up anti-German rhetoric ahead of re-election bid”, *Notes from Poland*, 3 septiembre 2022; <https://notesfrompoland.com/2022/09/03/polish-government-steps-up-anti-german-rhetoric-ahead-of-re-election-bid/>.

⁶⁵ “Analysis: Behind facade of unity, Franco-German relations falter as crises mount”, *Reuters*, 26 octubre 2022; <https://www.reuters.com/world/europe/behind-facade-unity-franco-german-relations-falter-crises-mount-2022-10-26/>.

pañía china COSCO⁶⁶). De hecho, la situación creada obligó a celebrar una cumbre bilateral para recomponer la unidad ante la guerra⁶⁷.

Alemania es el país que concentra el mayor número de críticas de sus socios europeos, acusado de actuar crecientemente por su propia cuenta. Aunque la iniciativa presentada por el canciller Olaf Scholz, en su discurso en la Universidad Carolina de Praga en septiembre de 2022⁶⁸, trata de desmentir esas percepciones⁶⁹, lo cierto es que su propuesta de *Zeitenwende*⁷⁰ (punto de inflexión), en la política alemana e internacional, está cosechando más desconfianza que adhesiones.

Tampoco parece haber plena coincidencia sobre la iniciativa francesa⁷¹ de crear una Comunidad Política Europea, que celebró su primera reunión en octubre de 2022⁷². Está por ver qué resultados puede obtener este foro que se suma a una larga lista de instituciones continentales ya existentes. Alemania ha apoyado la iniciativa francesa, pero el canciller ha rebajado su alcance al considerarla un foro complementario para vincular a la Unión a Estados europeos que no forman parte de la UE ni son candidatos⁷³. En su opinión, el nuevo foro debería reunirse una o dos veces al año para debatir cuestiones como seguridad, energía o el cambio climático.

A pesar de la unidad de acción en el eje franco-alemán, parece evidente que se está dirimiendo una rivalidad soterrada por el ejercicio del liderazgo

⁶⁶ El acuerdo inicial fijaba la venta de un 35% de la empresa portuaria que fue rebajado al 24,9%. “El Gobierno alemán permite la entrada limitada de capital chino en el puerto de Hamburgo”, *El País*, 26 octubre 2022; <https://elpais.com/internacional/2022-10-26/el-gobierno-aleman-permite-la-entrada-limitada-de-capital-chino-en-el-puerto-de-hamburgo.html>.

⁶⁷ “France and Germany seek to move beyond tensions with Paris talks”, *Financial Times*, 26 octubre 2022; <https://www.ft.com/content/d9e3a2fb-a8ef-42ce-81cb-e5a0e9ba4f80>.

⁶⁸ MENNERAT, Pierre, “Discurso de Praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión”, *Le Grand Continent*, 29 agosto 2022; <https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discursos-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/>.

⁶⁹ “Alemania, como país en el corazón del continente, hará todo lo que esté en su mano para acercar el Este y el Oeste, el Norte y el Sur de Europa”, *Ibidem*.

⁷⁰ SCHOLZ, Olaf, “Nach der Zeitenwende”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 julio 2022; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faz-bk-ukraine-2063006>.

⁷¹ “Emmanuel Macron propose de créer une ‘communauté politique européenne’ pour accueillir notamment l’Ukraine”, *Radio France*, 9 mayo 2022; <https://www.radiofrance.fr/franceinter/emmanuel-macron-propose-de-creer-une-communaute-politique-europeenne-pour-accueillir-notamment-l-ukraine-5330205>.

⁷² A la reunión asistieron los veintisiete Estados miembros de la UE más Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Islandia, Kosovo, Liechtenstein, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Noruega, Reino Unido, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania. CZECH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, European Political Community, Prague Summit 6 octubre 2022; <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/presidency/prague-summit/european-political-community/>.

⁷³ MARTINEZ, Sissy, DROIN, Mathieu, *The European Political Community: A Successful Test?*, Center for Strategic and International Studies, 11 octubre 2022; <https://www.csis.org/analysis/european-political-community-successful-test>.

européu y por la orientación que pueda adoptar la posición internacional de la UE en el futuro⁷⁴.

4.3. La interpretación ideológica del conflicto y sus consecuencias

Tanto desde la OTAN, como desde EE.UU. y la UE, se insiste repetidamente en identificar a Rusia, y por extensión a China, como una amenaza a los valores que encarna Occidente, identificados con la libertad, la democracia y el respeto a las normas⁷⁵. La construcción de este discurso sobre valores va más allá del maniqueísmo propio de todo escenario de guerra al establecer las diferencias entre el “bien”, que inevitablemente encarnamos nosotros, frente al “mal”, que obviamente representan los otros.

Pero la guerra de Ucrania no es un conflicto por los valores, cuando menos, no lo es en su dimensión esencial. Claro que China encarna valores muy diferentes a los que defiende la UE, pero no representa un desafío ideológico como lo pudo representar la URSS. Las amenazas a nuestro sistema democrático no vienen de las acciones de proselitismo que pueda emprender el partido comunista chino, sino del trumpismo o del auge del populismo antieuropeista. No fueron agentes rusos o chinos los que tomaron al asalto el Capitolio de Washington o los que preparaban un golpe de Estado en Alemania⁷⁶. Aunque los actos de desinformación promovidos por Rusia favorezcan esas dinámicas, su origen se encuentra en el seno de nuestras propias sociedades⁷⁷.

La guerra de Ucrania es un conflicto de poder entre grandes potencias con el objetivo de definir y ampliar sus respectivas áreas de influencia. La insistencia occidental, y particularmente estadounidense, en presentarlo como una guerra ideológica centrada en los valores⁷⁸, constituye un error de diagnóstico. Un error interesado, que refleja una cierta nostalgia de la

⁷⁴ “Espero que el interregno no lleve a la desaparición del orden posterior a 1945’, una conversación con Wolfgang Ischinger” (presidente de la Conferencia de Seguridad de Munich hasta 2022), *Le Grand Continent*, 11 mayo 2022; <https://legrandcontinent.eu/es/2022/05/11/espero-que-el-interregno-no-lleve-a-la-desaparicion-del-orden-posterior-a-1945-una-conversacion-con-wolfgang-ischinger/>.

⁷⁵ ROMERO, Carmen, “Agenda OTAN 2030 y Concepto Estratégico 2022”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 8, 2022, núm. 1, pp. 113-120; DOI: 10.18847/1.15.7. Carmen Romero es Subsecretaria General Adjunta para Diplomacia Pública de la OTAN.

⁷⁶ En esa dirección apunta la intervención de la policía alemana al dismantelar el grupo *Reichsbürger*: “Der Prinz, der Putsch und der Pöbel”, *Süddeutsche Zeitung*, 7 diciembre 2022; <https://www.sueddeutsche.de/politik/reichsbuerger-afd-razzia-terror-rechtsextremismus-verschwuerungstheorie-1.5710842?reduced=true>.

⁷⁷ Y, en algunas ocasiones, estos actos antidemocráticos son promovidos desde los propios gobiernos (LEVITSKY, Steven, ZIBLATT, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Barcelona, Ariel, 2018) o desde las grandes compañías tecnológicas (BREMNER, Ian, “The Technopolar Moment. How Digital Powers Will Reshape the Global Order”, *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 2021; <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-10-19/ian-bremmer-big-tech-global-order?>).

⁷⁸ “En la contienda entre la democracia y la autocracia, Estados Unidos, y yo como presidente, defendemos una visión para nuestro mundo que se basa en los valores de la democracia”. Discurso del presidente Biden ..., *op.cit.*, nota 10.

Guerra Fría⁷⁹. Analizar la influencia de esa nostalgia sobre el pensamiento estratégico estadounidense nos llevaría muy lejos, y no es el momento para ello. Señalemos, tan sólo, algunas de las razones que permiten explicar el uso instrumental que tiene para la estrategia estadounidense categorizar a la guerra de Ucrania como *guerra de valores*.

El primer argumento tiene que ver con la extraordinaria polarización política que divide a la sociedad norteamericana que se manifiesta de forma crecientemente violenta en casi todos los ámbitos. De forma excepcional, la animadversión que siente mayoritariamente la sociedad estadounidense contra China y Rusia se convierte en el único punto de convergencia que comparten demócratas y republicanos. La búsqueda de ambos partidos por el favor popular favorece un *crescendo* anti-ruso y anti-chino, cada vez más radical, que trata de aglutinar al país frente a un enemigo exterior⁸⁰.

En segundo lugar, se trataría de reeditar los alineamientos ideológicos de la época bipolar a nivel global. La construcción de un bloque pro-occidental bajo liderazgo estadounidense se justifica mejor apelando a los valores democráticos que a la animadversión contra China. Pero no parece nada claro que vayan a ser los valores occidentales los que consigan seducir a los países del Sur global para que opten por el bando estadounidense. Como se puso de manifiesto en las intervenciones ante la Asamblea General, estos países tratan de preservar su autonomía e intentan negociar con unos y otros en función de sus propias necesidades. Parece difícil que EE.UU. y la UE puedan revertir esta situación sin realizar un despliegue financiero y comercial que, a día de hoy, parece fuera de su alcance en escenarios como Asia, África o, incluso, en los pequeños Estados del Pacífico⁸¹.

En su estrategia de desglobalizar y fragmentar al sistema internacional, los EE.UU. se enfrentan a China, pero China, al menos en el terreno declarativo, no participa en esa política divisiva. Para China, el mundo no volverá a dividirse en dos campos hostiles como durante la Guerra Fría. La “re-campificación” (“*re-campification*”) del mundo no se producirá mientras “*China maintains a clear strategic mind and strategic determination*”⁸².

⁷⁹ HEER, Jet, “Cold War Nostalgia Fuels a Dangerous New Anti-China Consensus”, *The Nation*, 15 marzo 2022; <https://www.thenation.com/article/world/china-cold-war-larping/>.

⁸⁰ “The War Caucus Always Wins. The new \$857 billion defense bill lines the pockets of contractors and pushes the U.S. toward a new Cold War”, *The Intercept*, 7 diciembre 2022; <https://theintercept.com/2022/12/07/ukraine-weapons-russia-china-ndaa/>.

⁸¹ “Wang Yi Expone Tres Principios de Cooperación en Seguridad China-Islas Salomón”, Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPCh, 26 mayo 2022; https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjw/wjwb/zyhd/202205/t20220527_10693578.html.

⁸² FENG, Yujun, “The Post-Russia-Ukraine Conflict World: Not a ‘Splitting into Camps’, but Rather a ‘Small Divergence’”, *China Foundation for International Studies*, 22 julio 2022; <https://interpret.csis.org/translations/the-post-russia-ukraine-conflict-world-not-a-splitting-into-camps-but-rather-a-small-divergence/>.

Los aliados estadounidenses en Asia Oriental y el mundo árabe tampoco comparten la visión divisiva que promueve Washington. Tras su retirada del Acuerdo Comercial Transpacífico (2017), los aliados asiáticos desarrollaron una estrategia que les permite mantener, al mismo tiempo, una alianza de seguridad con EE.UU. y conservar una relación comercial fluida con China. Los casos de Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda participando en la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, en sus siglas en inglés)⁸³, o de Arabia Saudí, Qatar y Egipto, sumándose a la Organización de Cooperación de Shanghái⁸⁴, deberían ser estudiados con atención desde Bruselas.

Dado que Europa no será el escenario principal del conflicto hegemónico entre EE.UU. y China, y que Rusia quedará relegada a un segundo plano, la importancia estratégica atribuida a Europa por Washington disminuirá con el paso del tiempo. La UE debería desarrollar una estrategia adaptada a este escenario previsible, observar el comportamiento diplomático de otros aliados estadounidenses y no resignarse a reeditar un sistema internacional dividido en bloques.

5. ¿CÓMO NO INCURRIR EN LA DEPENDENCIA ESTRATÉGICA?

EE.UU. y la UE no comparten los mismos intereses estratégicos en el largo plazo. Con respecto a la guerra de Ucrania ambos actores convergen en la necesidad de impedir el expansionismo ruso, pero divergen con respecto a los objetivos perseguidos. EE.UU. parece preferir una guerra prolongada con el fin de debilitar a Rusia y neutralizarla como autor geoestratégico en las próximas décadas. Por su parte, la UE teme los efectos que puede tener sobre sus sociedades una guerra larga. El efecto de las sanciones sobre su propia economía, la crisis energética y la consecuente inflación pueden degradar las condiciones de vida de la población dando pábulo a movimientos populistas anti europeístas. Teme, igualmente, que los efectos económicos de la guerra se difundan por su vecindario meridional, en especial por efecto de la crisis de alimentos, desestabilizando una región ya de por sí inestable.

Tampoco convergen los intereses de europeos y estadounidenses sobre el diseño del futuro orden mundial que EE.UU. espera sirva para lograr su objetivo de contener el ascenso de China. La restauración de un nuevo orden bi-

⁸³ En enero de 2022 entró en vigor el RCEP, convirtiéndose en el mayor tratado de libre comercio existente. En él participan los diez Estados miembros de la ASEAN, más China, Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda. VLADOS, Charis, CHATZINIKOLAOU, Dimos, y IQBAL, Alam, "New Globalization and Multipolarity: A Critical Review and the Regional Comprehensive Economic Partnership Case", *Journal of Economic Integration*, vol. 37, 2022, núm. 3, pp. 458-483; DOI: 10.11130/jei.2022.37.3.458.

⁸⁴ SINGH, Michael, "The Middle East in a Multipolar Era. Why America's Allies Are Flirting With Russia and China", *Foreign Affairs*, 7 diciembre 2022; <https://www.foreignaffairs.com/middle-east/middle-east-multipolar-era?>

polar que fragmente la globalización creando bloques militares y económicos enfrentados va en contra de las aspiraciones, y de las necesidades, de la UE.

De ser ciertas estas premisas, la Unión no debería seguir la estrategia divisiva estadounidense. En la conferencia anual ante los embajadores de la UE (2022) el Alto Representante, José Borrell⁸⁵, realizó una manifestación inquietante, aunque la matizó con posterioridad⁸⁶:

“(...) *we have decoupled the sources of our prosperity from the sources of our security (...). Our prosperity has been based on cheap energy coming from Russia (...). And the access to the big China market, for exports and imports, for technological transfers, for investments, for having cheap goods*”.

Si la UE renuncia, a un mismo tiempo, a obtener energía a precios asequibles y se retira del principal mercado mundial en pos de su seguridad, que encomienda además a EE.UU., difícilmente podrá aspirar a desempeñar algún papel internacional relevante. El desafío radica, naturalmente, en cómo articular una estrategia común a todos los europeos, que permita defender los intereses de la Unión sin debilitar la relación de seguridad con Estados Unidos. Y tener, además, capacidad política para aplicarla.

Desde que Emmanuel Macron utilizara el término *soberanía europea*, en su discurso de la Sorbona⁸⁷, se ha tratado de dotar de contenido a la aspiración de que Europa disponga de “capacidad para actuar”. El canciller Scholz, apoyó explícitamente esta noción en su discurso de Praga⁸⁸, y aunque fuera recibido con escepticismo, el concepto está en proceso de establecerse como principio vertebrador del discurso europeo.

Con la guerra en Ucrania, y la transición hacia un orden de seguridad de confrontación, las esperanzas de lograr una soberanía europea parecen desvanecerse. En términos militares, pocas objeciones pueden hacerse a esta percepción, pero creer que EE.UU. “ha vuelto para quedarse” y asumir la defensa de Europa como lo hizo durante la Guerra Fría puede resultar fatal para las aspiraciones europeas. Como se ha puesto de manifiesto, las prioridades estadounidenses se encuentran en otros escenarios y Europa corre el riesgo de convertirse en una simple *variable d’ajustement* en la estrategia de contención a China.

La UE no tiene capacidad para garantizar de forma autónoma la seguridad colectiva del continente ni la defensa territorial de sus miembros. La gue-

⁸⁵ BORRELL, Josep, “EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell”, Bruselas, 10 octubre 2022; https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en.

⁸⁶ “La doctrina Borrell...” *op. cit.*, nota 6.

⁸⁷ MACRON, Emmanuel, *Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique* (Sorbonne, 26 Septembre 2017), <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>.

⁸⁸ Ver nota 69.

rra de Ucrania está demostrando que la OTAN es la base de nuestra seguridad colectiva y que EE.UU. proporciona la mayor parte de esa seguridad. Pero la OTAN no puede convertirse en el actor exclusivo que defina el sistema de seguridad europeo tras la guerra en términos bipolares. El desafío radica en encontrar la forma de convivir con Rusia al tiempo que se asegura a Ucrania un futuro como Estado independiente, dentro de un régimen de seguridad compartido a escala continental⁸⁹.

La urgencia de la guerra impone que los europeos coordinen mejor su rearme y el suministro de armas a Ucrania, lo cual deberá exigir la adquisición conjunta de medios de defensa. La reciente Revisión de Defensa de la UE⁹⁰, identifica los principales riesgos a los que se enfrenta: adoptar decisiones de gasto desconectadas entre los Estados miembros, y establecer nuevas dependencias con respecto de proveedores externos. La colaboración debería perdurar para coordinar los objetivos nacionales de capacidades militares y mejorar la coordinación en la inversión en defensa. La UE debería de aprovechar la oportunidad que se le brinda y desplegar capacidades militares más robustas y autosuficientes desarrollando una base industrial y tecnológica a escala europea aprovechando las economías de escala⁹¹.

Si Francia parece liderar esta línea de actuación en lo que corresponde a la estrategia militar⁹², es Alemania la que trata de influir en la definición de una política europea contraria a la creación de bloques, a la desglobalización y al aislamiento de China. En un reciente artículo⁹³, el canciller Scholz defiende que Occidente debe encontrar una manera de acomodar a China y otros Estados autocráticos en un orden internacional compartido. Impulsar un “punto de inflexión global” (*Zeitenwende global*) que evite una nueva Guerra Fría en una era multipolar:

“China’s rise does not warrant isolating Beijing or curbing cooperation. (...) in a multipolar world, dialogue and cooperation must extend beyond the democratic comfort zone”.

⁸⁹ CHARRIER, Landry, HEUMANN, Hans, “Time for european sovereignty”, *International Politics and Society Journal*, 5 diciembre 2022; <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/time-for-european-sovereignty-6365/>.

⁹⁰ EUROPEAN DEFENCE AGENCY: EU Defence Review Calls for Greater European Cooperation to Match Defence Spending Increases, 15 noviembre 2022; <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2022/11/15/eu-defence-review-calls-for-greater-european-cooperation-to-match-defence-spending-increases>.

⁹¹ ZERKA, Pawel, *The case for defence: How Russia’s war on Ukraine has proved France right*, European Council on Foreign Relations, 21 noviembre 2022; <https://ecfr.eu/article/the-case-for-defence-how-russias-war-on-ukraine-has-proved-france-right/>

⁹² Revue Nationale Stratégique 2022, présentée le mercredi 9 novembre par le Président de la République; http://www.sgdsn.gouv.fr/communiqués_presse/revue-nationale-strategique-2022/.

⁹³ SCHOLZ, Olaf, “The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2023; <https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war>.

Está por ver si la evolución de la guerra, el desempeño económico de la Unión para eludir la recesión, el respaldo de la ciudadanía y el diálogo político entre los Estados miembros permiten perfilar una estrategia común a la UE asentada en estos principios. Por el momento, la incertidumbre domina el escenario internacional.

6. CONCLUSIONES

A pesar de las incógnitas que entrañan todas las guerras pueden avanzarse algunas conclusiones con respecto al actual conflicto de Ucrania. En primer lugar, resulta evidente que el régimen de seguridad establecido en Europa tras la desaparición de la URSS no ha servido como instrumento de disuasión para evitar el primer conflicto interestatal en el continente desde 1945.

Reeditar una política de bloques, una nueva Guerra Fría bipolar, con una OTAN revivida implica unos costes que deberán ser evaluados, por sus efectos. Entre otros, el refuerzo de la alianza entre Rusia y China y la difusión de la tensión hacia regiones próximas creando un entorno de inseguridad perversa para Europa que puede abarcar desde el Sahel hasta el Cáucaso. También, y principalmente, asumir el desacoplamiento de la economía europea respecto del mercado asiático. Y, en última instancia, renunciar a una Europa soberana.

Desde la UE deberíamos ser conscientes de estos efectos indeseados y tratar de revertirlos. La OTAN es necesaria para la seguridad de los Estados europeos y no podemos debilitarla ni dividirla. Pero tampoco podemos aventurarnos hacia un sistema internacional definido por la existencia de un conflicto bipolar en donde la capacidad estratégica de la UE para actuar autónomamente desaparezca por completo.