

Prospectiva: Ucrania y Europa

Andrés Ortega | Investigador sénior asociado, Real Instituto Elcano | @andresortegak


Tema

Diversos escenarios que se plantean para la guerra de Ucrania tendrán diferentes impactos en la agenda europea y global de los próximos tiempos. Cuanto más intensa y larga la guerra, más problemas se plantean, no sólo para Ucrania, sino para Europa en su conjunto y para la UE. Este enfoque prospectivo integra elementos que suelen abordarse separados y está destinado a no perderse en la madeja de los futuribles que plantea el conflicto.

Resumen

El impacto de la guerra de Ucrania dependerá sobre todo de su intensidad, duración y alcance geográfico. Se plantean tres escenarios prospectivos esenciales: una guerra larga e intensa –permanente o más corta–, con la posibilidad de que Rusia alcance sus objetivos; un estancamiento y cronificación del conflicto; y que Rusia pierda. Se analizan asimismo sus efectos sobre la escalada de armamentos –con el uso del arma nuclear por parte de Rusia como elemento máximo–; las posibilidades y contenido de un acuerdo de paz; la necesidad de plantear la reconstrucción de Ucrania –a más destrucción más reconstrucción–, el impacto sobre la situación económica y social de Europa –guerra más larga más crisis, y problemas sociales y políticos–; las posibilidades de una refundación de Europa y de la UE, tal como ha planteado el presidente Macron, aunque con una OTAN reforzada a medida que se agrava la guerra y la perspectiva de una Guerra Fría de nuevo cuño; la desestabilización con la crisis alimentaria de la periferia sur; un impacto incierto sobre las próximas y cruciales elecciones en EEUU (2022 y 2024); y nuevas dificultades para la gestión de la agenda global.

Análisis

Es demasiado pronto, y la situación se ha complicado mucho, como para hacer pronósticos sobre la guerra de Ucrania y sus consecuencias para Europa. Pero no para plantear una cierta visión prospectiva que ayude a entender y navegar por lo que pueda pasar. Este análisis se centra en algunas cuestiones globales y en los tipos de impacto que puede tener la guerra en Europa y en su periferia.

La guerra ha acelerado algunas tendencias que ya estaban en curso y generado otras nuevas. Como apunta Martin Wolf,¹ “el conflicto es un multiplicador de disrupciones en un mundo ya de por sí disrumpido”.

¹ Martin Wolf (2022), “War in Ukraine is causing a many-sided economic shock”, *Financial Times*, 26/IV/2022, <https://www.ft.com/content/d4bde497-edbf-4baa-bfa3-d06b07c63f79?shareType=nongift>.

Lo más importante es el equilibrio de intereses, y cómo se gestiona, entre Rusia y Ucrania, entre Rusia y Occidente, y entre Occidente y el mundo.

Hay que partir de algunas variables, como se verá a continuación.

(1) Duración e intensidad de la guerra

La duración e intensidad de la guerra son las principales variables. La guerra puede ser:

- Larga (es decir, cuestión de meses).
- Permanente (es decir, convertirse en un factor endémico de la situación europea, con frentes estabilizados o en movimiento).
- Corta (aunque ya ha durado más de dos meses y medio, pongamos que durara otro tanto), a lo que puede contribuir la resistencia ucraniana (hecha posible por la ayuda militar occidental) y el empleo acelerado de suministros militares por parte de Rusia (y Occidente) que no se reemplazan rápidamente. Un misterio es por qué Rusia no ataca las líneas de suministros militares de la OTAN en Ucrania.

Cuanto más dure la guerra,

- Más imprevistos y “accidentes” pueden ocurrir.
- Más aumentará el riesgo de escalada geográfica y a armas nucleares (¿o químicas?) por parte de Rusia.
- Más cruenta puede resultar la guerra para ambas partes, y, sobre todo, para Ucrania.
- Más aumentará la guerra de información y del relato.
- Más necesidad de ayuda militar occidental va a requerir Ucrania.
- Más difícil resultará un acuerdo de paz, pues la pérdida en vidas humanas y en bienes materiales aumentará, junto a los crímenes de guerra, acusación hacia la parte rusa que puede dificultar un acuerdo.
- Más tiempo se mantendrán unas sanciones que irán a más.
- Más impacto económico, de suministros agrícolas y energéticos y consecuencias inflacionistas tendrá en el mundo, y especialmente en la UE y en su periferia sur, con escasez de alimentos y posibles hambrunas y conflictos.
- Más debilitados se volverán ambos contendientes, Rusia incluida.
- Más esfuerzo internacional se necesitará para la reconstrucción de Ucrania o lo que quede de ella.

Hay también una dimensión geográfica y sectorial:

- La guerra se puede ampliar a Rusia (ha habido ataques ucranianos que han penetrado en territorio ruso).
- Se puede ampliar a Moldavia (tras los movimientos en Transnistria) y a Georgia.
- Se puede ampliar a la OTAN en forma militar (con accidentes) o no militar (como ha ocurrido en algunos casos con los suministros de gas).
- Hay una ciberguerra en curso, en la que Ucrania está resistiendo bien, pero que se puede ampliar a otros países.

- Formal y directamente no, pero a través de las sanciones y la entrega de armas y formación de personal militar e información de inteligencia, Occidente está en guerra con Rusia, que puede ir a más. Y hay una guerra geoeconómica en curso.² También en lo cultural y deportivo.

(2) Escenarios de la guerra

La victoria es diferente del éxito. Para Ucrania, victoria sería recuperar todo su territorio; éxito es resistir y conservar una parte sustancial de él, y debilitar el liderazgo de Putin. Para Rusia, victoria hubiera sido la caída del gobierno en Kyiv, donde hubiera puesto un gobierno afín y se habría quedado con varios territorios. Éxito es preservar Crimea, conquistar el conjunto del Donbás (aunque formalmente sea para dos repúblicas reconocidas como independientes por Moscú), conseguir un compromiso de que la Ucrania restante no ingresará en la OTAN y, si es posible, tampoco en la UE, y lograr un levantamiento de las principales sanciones. Para Occidente se trata de poner a Rusia en una situación en la que no repetirá una invasión así otra vez.

(2.1) Rusia alcanza sus objetivos

Conquista el Donbás y parte del sur, además de quedarse con Crimea. Ucrania acepta, o se mantiene, una situación de hecho, fuera de la OTAN. ¿Seguirían las tropas rusas avanzando? No parece que puedan, por agotamiento y alargamiento excesivo de las líneas de abastecimiento, aunque no cabe excluirlo.

Lo que señalaron al principio de la invasión Liana Fix y Michael Kimmage³ sigue siendo válido: “Si Rusia se hace con el control de Ucrania o consigue desestabilizarla a gran escala, comenzará una nueva era para EEUU y para Europa. Los líderes estadounidenses y europeos se enfrentarían al doble reto de replantear la seguridad europea y de no verse arrastrados a una guerra mayor con Rusia”. A diferencia de la Guerra Fría, una soberanía rusa de hecho (*suzerainty*) sobre Ucrania abriría una amplia zona de desestabilización e inseguridad, de Estonia a Polonia, a Rumanía y Turquía, y, desde luego, a Georgia y Moldavia, ambos aspirantes a ingresar en la OTAN y en la UE.

(2.2) La guerra se estanca y se cronifica

La resistencia ucraniana se prolonga gracias a la ayuda occidental. La guerra no acaba y Kyiv aguanta. Pero Rusia ha logrado alcanzar algunos objetivos. Las fuerzas rusas han quedado mermadas, por lo que deben tomar decisiones sobre dónde concentrar sus esfuerzos. Los rusos deben decidir qué operaciones ofensivas desean completar antes de considerar que pueden pasar a una postura mayormente defensiva para poder

² Bernard Siman, Sven Biscop y Tobias Gehrke (2022), “Tanks versus banks: Russian military versus EU geoeconomic power”, Egmont, 26/IV/2022, <https://www.egmontinstitute.be/tanks-versus-banks-russian-military-versus-eu-geoeconomic-power/>.

³ “What If Russia wins? A Kremlin-controlled Ukraine would transform Europe”, *Foreign Affairs*, 18/II/2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-02-18/what-if-russia-wins>.

mantener lo que tienen. Putin no tiene ahora esperanza alguna de incorporar el Donbás a Rusia con un mínimo de disrupción.⁴

Putin preferiría no acabar la guerra que ha empezado, a perderla. En todo caso, no parece que vaya a poder terminarla en los términos deseados por él. Hasta el momento, aunque la ofensiva en curso en Donbás puede cambiar las cosas, las fuerzas armadas rusas no han hecho gala de una gran pericia, ni han utilizado inteligentemente su supuesta superioridad para su humillación y la de su líder.

Putin, antes que perder, podría recurrir a una guerra de desgaste que, como poco, aplazaría una derrota militar y política con una guerra larga. “Putin tiene muchas razones para no acabar una guerra que ha empezado”.⁵

Una guerra larga le plantea problemas tanto a Ucrania como a Occidente. Le resultaría más difícil preservar la democracia muy imperfecta que había en Ucrania, aunque contaría con la fuerza del carácter nacional de la preservación de la soberanía. La economía seguiría cayendo en un desastre. Los refugiados no volverían, con el consiguiente coste para Europa. Y el coste de la entrega de armas a Ucrania por parte occidental, probablemente de carácter más ofensivo, crecería. Las divisiones internas en la UE aumentarían.

(2.3) Rusia pierde

Es el escenario menos probable, pero en el que creen muchos ucranianos, e incluso muchos europeos, y el escenario que favorecen las consideraciones morales e incluso estratégico-occidentales sobre esta guerra: responsables de EEUU han manifestado su deseo de debilitar a Rusia para que no pueda repetir una operación de este tipo. Perder es un asunto del campo de batalla, pero también fuera de él. Rusia –o la entonces Unión Soviética– perdió su guerra de Afganistán (1978-1992) pese a su superioridad militar. Y, sin embargo, desde la superioridad aérea ganó la guerra de Siria en apoyo del régimen de Al-Assad. Y en 2014 se hizo con Crimea y una parte del Donbás.

La primera fase de su invasión de Ucrania estuvo plagada de errores y debilidades militares, que han intentado rectificar en la segunda. “Rusia no puede permitirse perder, así que necesitamos una especie de victoria”, según Serguéi Karaganov, exasesor del Kremlin, para el cual⁶ en un momento dado se necesita algún tipo de solución llamada paz y que incluya *de facto* la creación de algún tipo de gobierno viable y prorruso en el territorio de Ucrania, y una seguridad real para las repúblicas del Donbás. Menos, significa perder. Más aún si pierde la parte del Donbás que había ocupado, y Ucrania (y quizá Moldavia también) acaban en la OTAN.

⁴ Lawrence Freedman (2022), “The Russo-Ukraine war: phase two”, 6/IV/2022, https://samf.substack.com/p/the-russo-ukraine-war-phase-two?utm_source=twitter&s=r&mc_cid=1e9448aa91&mc_eid=0f707b8374.

⁵ Liana Fix y Michael Kimmage (2022), “What if the war in Ukraine doesn’t end?”, *Foreign Affairs*, 20/IV/2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-04-20/what-if-war-ukraine-doesnt-end>.

⁶ The New Statesman (2022), 2/IV/2022, <https://www.newstatesman.com/world/europe/ukraine/2022/04/russia-cannot-afford-to-lose-so-we-need-a-kind-of-a-victory-sergey-karaganov-on-what-putin-wants>.

Una derrota rusa en Ucrania sería una victoria para Kyiv, aunque algunos analistas opinan que no sería necesariamente una clara victoria para Occidente.⁷ Aunque sí si pone a Rusia ante una incapacidad de repetir una invasión de este tenor. Una derrota podría socavar a Putin y su régimen, aunque quizá no de forma inmediata, y al concepto y lugar en el mundo que otorgan a Rusia.⁸ Ante tal escenario, Rusia podría optar por el uso de armas nucleares tácticas o químicas.

(3) Elementos de un acuerdo de paz

Las guerras suelen acabar con un armisticio o en un acuerdo de paz, a veces precedido de, o continuado en, una conferencia de paz. En este caso, como en otros, dependerá de cómo vaya la guerra (intensidad, alcance y duración). Pese a las conversaciones habidas, la paz resultará elusiva hasta que una de las partes logre un avance militar decisivo, incluso si Rusia modera sus pretensiones.

Como indica Mira Milosevich,⁹ “el mayor obstáculo para un acuerdo de paz son las exigencias maximalistas de Rusia y la imposibilidad de Ucrania de cumplirlas, ya que de ello depende su supervivencia como nación soberana”. Otros factores que dificultan un acuerdo de paz son la definición de Vladimir Putin como un criminal de guerra por parte de Occidente, y la cuestión de cómo levantar las sanciones, que sería una exigencia por parte de Moscú en caso de acuerdo de paz.

Está también la cuestión de con quién negociará Putin. El que tiene poder no es Zelenski en Ucrania, ni los mandatarios europeos, sino Biden y EEUU. La verdadera negociación se hará entre Moscú y Washington, aunque se pueda presentar de otra manera. Un acuerdo de paz depende claro está de los escenarios antes señalados. Pero versaría sobre:

- Canje de prisioneros.
- *De facto*, aunque no *de iure*, el futuro de Kyiv y del régimen ucraniano.
- Partición o unificación de Ucrania (si Rusia ha conquistado el Donbás y parte del sur). No cabe excluir una solución a la coreana, con una línea de demarcación.
- La posición internacional de Ucrania o lo que quede de ella (neutralidad, OTAN, y posiblemente, participación parcial en la UE).
- La situación de los rusos étnicos y del idioma ruso en Ucrania.
- Posibles reparaciones.
- Retirada/reducción de las sanciones.
- ¿Quién lo garantiza?

⁷ Liana Fix y Michael Kimmage (2022), “What if Russia loses? A defeat for Moscow won’t be a clear victory for the West”, *Foreign Affairs*, 4/II/2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-03-04/what-if-russia-loses>.

⁸ Walter Russell Mead (2022), “The end of Russia’s Empire? Moscow has a stake in the Ukraine war that is greater than Putin’s career”, *Wall Street Journal*, 18/IV/2022, https://www.wsj.com/articles/the-end-of-russia-empire-ukraine-war-eastern-slavic-national-identity-invade-soviet-czar-putin-ussr-11650307491?mc_cid=f30ee4f372&mc_eid=0f707b8374.

⁹ Mira Milosevich-Juaristi (2022), “El balance actual de la guerra en Ucrania y las perspectivas de un acuerdo de paz”, ARI, Real Instituto Elcano, 26/IV/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-balance-actual-de-la-guerra-en-ucrania-y-las-perspectivas-de-un-acuerdo-de-paz/>.

Lograr un acuerdo de paz antes de que acabe la guerra requiere generar un espacio de mediación que ahora no existe. Posibles mediadores son Turquía, el secretario general de la ONU, China con discreción, o Israel, entre otros. Desde Francia y Alemania, Macron y Scholz se han esforzado por mantener una capacidad de interlocución con Putin, conscientes de que un acuerdo de paz entre Ucrania y Rusia tendrá que acabar enmarcándose en un más amplio marco para un nuevo orden europeo, en el que quieren dejar su impronta.

El acuerdo de paz bilateral debe construirse en parte sobre las conclusiones de por qué fallaron los *previos acuerdos de Minsk*. Una razón hay que encontrarla en que, frente a las pretensiones de Moscú, no frenaron nuevos y más estrechos vínculos de Ucrania con EEUU, la OTAN y la UE. Pese al coste considerable en el que incurrió, la conquista de una parte del Donbás y de Crimea no le trajo a Rusia ninguna influencia real sobre el futuro geopolítico de Ucrania, ni permitió la supresión de las sanciones occidentales contra Rusia, por lo que volver a los términos de Minsk –acuerdo supervisado por Francia, Alemania, y las propias Rusia y Ucrania– será difícil, aunque se persigan términos parecidos.

Una paz duradera en Europa tendría que incluir a Rusia. Responderá a los siguientes principios:¹⁰

- Que la paz en Ucrania sea determinada por los ucranianos, aunque otras potencias intervengan para la dimensión paneuropea.
- Las sanciones se van a mantener hasta que se dé esa paz. El acceso a las reservas bloqueadas del banco central ruso serán probablemente el último paso.
- La dependencia gasística y en petróleo de Europa Occidental en Rusia se reducirá de forma permanente, aunque si hay paz duradera no será absoluta.
- Una reafirmación del Artículo 5 de la OTAN y del 42.7 de la UE, de defensa colectiva para todos los Estados miembros. Cabe recordar que Trump puso en duda este artículo cuando era presidente.
- Reafirmación de la Carta de Naciones Unidas, especialmente a la integridad territorial de los Estados.
- Apertura de la UE hacia la sociedad civil rusa, e impulso a las instituciones paneuropeas.
- Nuevo impulso al control Este-Oeste de armamentos.

(4) Consecuencias para la integración europea

(4.1) Nueva larga Guerra Fría

En cualquiera de los escenarios apuntados, incluso con alto el fuego o acuerdo de paz, se va a mantener una larga situación de tensión entre EEUU y sus aliados de la OTAN

¹⁰ Seguimos en parte a John Nagl y Paul Yingling (2022), "For a lasting peace, Europe must embrace Russia", *DefenseOne*, 7/IV/2022, <https://www.defenseone.com/ideas/2022/04/lasting-peace-europe-must-embrace-russia/364130/>.

(quizá con la excepción de Turquía) y Rusia, especialmente si Putin se mantiene al frente de su país, y con su visión del futuro del país.

Al conflicto, a falta de mejor nombre, se le puede llamar “nueva Guerra Fría”, a lo que hay que sumar, si bien no necesariamente integrar, otra en ciernes con China, que es la principal. China es el elefante en la sala de esta guerra. Pero es una competencia conflictual entre varios actores, no de uno a uno como en la Guerra Fría, sino con más actores –China y Rusia no forman una unidad, y tienen intereses comunes, pero también diferenciados–. Además, el Sur Global está más bien en contra de esta guerra, que ve como un problema de grandes potencias.

A diferencia de la antigua Guerra Fría, ésta se va a hacer cuando se carece de, o se han violado, los acuerdos de control de armamentos y una base para una arquitectura de seguridad europea, aunque persistan los acuerdos estratégicos (START).

Cuanto más se alargue la guerra y la tensión, más difícil resultará construir una nueva arquitectura de seguridad paneuropea, que, sin embargo, es necesaria.

(4.2) Economía, inflación y sociedad

Incluso antes de la invasión rusa de Ucrania, el mundo no se había recuperado aún de los costes económicos del COVID-19, por no hablar de sus efectos sociales y políticos más amplios. Hay un impacto global (en todos los países) y transversal (en todos los sectores).

El impacto en la economía y en la sociedad, sobre todo con un agravamiento del crecimiento y de la inflación (que había comenzado antes pero que se ha acelerado), va a tener repercusiones sociales y políticas en la UE y, en general, en el mundo. Por cada dos o tres puntos de inflación, el PIB pierde un punto de crecimiento.

La subida de tipos de interés puede generar problemas de sostenibilidad de deuda y afectar al sector privado, incluidos problemas graves de *default* del pago de la deuda en algunos emergentes. Tanto la OCDE como el FMI ven signos de ralentización económica en Europa. Puede que Europa pierda más que EEUU, mientras el crecimiento de China, cuyas previsiones ha revisado a la baja el FMI, empeora, no por la guerra sino por confinamientos de Shanghái, que, además, bloquean los suministros de y a sus puertos.

En 2008¹¹ la economía de la UE con el Reino Unido era similar a la de EEUU: 16,2 billones de dólares frente a 14,7 billones. En 2020 la estadounidense ya era una tercera parte mayor (aunque distorsiona el tipo de cambio). La crisis de 2008 y la mala reacción de la UE está detrás de esa tendencia. Aunque los planes de Bruselas pretenden recuperar el terreno perdido, con los efectos de esta guerra las divergencias pueden ir a más, pues EEUU está en mejor posición económica y energética (es exportador neto de gas y petróleo, en lo que también la dependencia europea en su socio

¹¹ Datos de Jeremy Shapiro (2022), “Why Europe has no say in the Russia-Ukraine crisis”, ECFR, 27/1/22, <https://ecfr.eu/article/why-europe-has-no-say-in-the-russia-ukraine-crisis/>.

norteamericano crece). Diversas proyecciones indican que el *shock* de la guerra será mayor en la UE que en EEUU.

Algunos estudios de guerras civiles –y esta se puede considerar en parte como tal– indican que la sustitución de importaciones va rápido, pero que la recuperación de lo interrumpido suele tardar nueve años.¹² Cuanto más duren la guerra y las sanciones occidentales, más van a persistir una carestía de la energía, aunque se acelerará una transición energética (no en un sentido ecológico sino hacia menos dependencia de importaciones rusas), y las disrupciones en las cadenas de suministro, incluido de minerales críticos (que Rusia y Ucrania importan).

La guerra, la cercanía de algunas extremas derechas con la Rusia de Putin y los efectos económicos y sociales –sobre todo el deterioro en el poder adquisitivo derivado de la inflación tras la crisis económica de la pandemia– pueden generar inestabilidad social y política y potenciar la contestación y a esas extremas derechas e izquierdas en Europa. Asimismo, hay que prever la posibilidad de un agravamiento de las condiciones de la pandemia del COVID-19 y sus efectos. Uno de ellos ya se hace notar con la disrupción a las cadenas de suministro provocada por los últimos confinamientos en China.

(4.3) Más Europa, más dependiente

La invasión de Ucrania, tras los avances logrados con la pandemia y sus consecuencias económicas (compra coordinada de material médico y vacunas, fondo *Next Generation EU*), han supuesto nuevos pasos en la integración, o al menos, coordinación, europea. Se han coordinado las sanciones, así como la entrega de armas a Ucrania con fondos comunes, se han dado pasos hacia una Europa militar, al menos para la gestión de crisis, y los europeos se han comprometido a aumentar sus gastos en defensa además de gestionar bien la cuestión de los refugiados ucranianos (a diferencia del caso de los sirios unos años antes). Pero la que ha ganado centralidad y peso ha sido la OTAN. Si a ello se suma la mayor dependencia en las importaciones de gas natural licuado de EEUU (GNL, en parte derivado del *fracking* prohibido en Europa), y la compra de armamento estadounidense (por ejemplo los F35 que ha decidido adquirir Alemania para modernizar su fuerza aérea), además del peso ganado en estos años por las *Big Techs* estadounidenses, y el menor efecto económico de la guerra en EEUU que en la UE, se da la paradoja de que, sí, se ha producido “más Europa”, pero una Europa más dependiente de EEUU.¹³ La UE corre el riesgo de convertirse en socio menor de EEUU en una nueva Guerra Fría contra China y Rusia, en vez de polo autónomo en un mundo multipolar.

(4.4) Refundación de Europa

Para lo segundo habría que avanzar hacia la unión política. Macron habló durante su campaña electoral de la necesidad, tras la guerra, de lo que llamó una “refundación de

¹² Tobias Korn y Henry Stemmler (2022), “Russia’s war against Ukraine might persistently shift global supply chains@. *VoxEU*, 31/III/2022, <https://voxeu.org/article/russias-war-against-ukraine-might-persistently-shift-global-supply-chains>.

¹³ Andrés Ortega (2022), “Más Europa, más dependiente de EEUU”, Real Instituto Elcano, 19/IV/2022, <https://www.realinstitutoelcano.org/mas-europa-mas-dependiente-de-eeuu/>.

Europa”, lo cual no es fácil, dadas las divisiones que se dan en el seno de la Unión, las tensiones con Rusia a escala paneuropea, las diferentes actitudes hacia China y la incertidumbre sobre el tipo de liderazgo que prevalecerá en los próximos años en EEUU.

Es posible que para la reforma de la UE se convoque una nueva Convención Europea con estos fines y para reformar los tratados, pero su éxito no está garantizado. En todo caso, aquí aparecen dos escenarios como consecuencia de esta guerra:

- (a) Refundación para más Europa y más independiente. Una cuestión es quién va a tomar el liderazgo para ello. Macron podría, mientras Alemania con Scholz lo está perdiendo por su tibieza frente a Rusia en la crisis de Ucrania. Esta refundación ha de contemplar una nueva arquitectura de seguridad no sólo para Europa Occidental, sino para el conjunto del continente.
- (b) Más Europa dependiente de EEUU. Aunque esto también dependerá de lo que ocurra en EEUU en las elecciones a medio mandato de noviembre próximo y las presidenciales en 2024. La credibilidad de EEUU en Europa está en juego.

Se está ya planteando una ampliación parcial –en algunos aspectos– de la UE a Ucrania y a otros países (¿Balcanes, Moldavia?). Tal ampliación tendría consecuencias en cuanto a la seguridad, pues el artículo 42.7 del Tratado de la UE establece que si un Estado miembro es víctima de agresión armada en su territorio el resto de Estados tienen la obligación de ayudar y asistir a través de todos los medios a su alcance, una especie de Artículo 5 de defensa colectiva de la OTAN, aunque sin la organización y capacidad de respuesta de esta última. Además, está el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que establece la denominada cláusula de solidaridad. Este artículo está especialmente diseñado para que las instituciones de la UE y los Estados miembros actúen conjuntamente en caso de ataque terrorista o de desastre natural o producido por acción humana.

(4.5) Reforma y ampliación de la OTAN

La OTAN tampoco estaba preparada para esto. Estaba procesando una crisis de confianza derivada de su salida precipitada de Afganistán. Pero la invasión rusa de Ucrania la ha revivido, tanto que, además de un nuevo concepto estratégico a aprobar en junio en la cumbre de Madrid, se plantea que ingresen rápidamente en ella Finlandia y Suecia, que –desde su pertenencia a una UE política con elementos de defensa colectiva y política exterior común– ya no eran neutrales.

En términos operativos, la OTAN se había quedado atrás. Como mínimo, la OTAN debe diseñar un nuevo enfoque de planeamiento de fuerzas y de evaluación de la amenaza. Como indica Anthony Cordesman,¹⁴ las matemáticas básicas utilizadas para establecer objetivos como el gasto del 2% del PIB de cada Estado miembro en defensa son ridículas, teniendo en cuenta que fue durante un período en el que tanto las estimaciones oficiales como las de los grupos de reflexión sobre el gasto militar total de

¹⁴ Anthony Cordesman (2022), “The Ukraine war: preparing for the longer-term outcome”, CSIS, 14/IV/2022, <https://www.csis.org/analysis/ukraine-war-preparing-longer-term-outcome>, CSIS.

Rusia eran de sólo 62.000-100.000 millones de dólares al año, cuando en realidad parece que han sido mucho mayores. Pedir un porcentaje fijo de aumento del gasto como porcentaje del PIB no tenía sentido en estas condiciones. Sería más inteligente centrarse en capacidades militares de Europa y de la OTAN.

No se trata de construir sólo mayores capacidades de defensa militar, incluso de industria militar europea. Se ha demostrado la necesidad de invertir ahora en aumentar la resiliencia a largo plazo de las sociedades y las economías frente a perturbaciones mundiales de la magnitud de las que hemos sido testigos en los dos últimos años, tanto sobre los Estados, como sobre las sociedades y los mercados.

(4.6) Las armas nucleares recuperan centralidad

Ha vuelto al centro de Europa el debate sobre las armas nucleares, para el que ni la UE ni la OTAN estaban preparadas, pero de cuyo letargo a este respecto la han sacado las declaraciones rusas que indican que esta guerra va mucho más allá de Ucrania. El peligro del uso de armas mal llamadas tácticas (pequeñas, pero con más capacidad destructiva que las de Hiroshima y Nagasaki) tendría un impacto estratégico, por su uso, especialmente contra un país sin este tipo de armamento. Los avisos de Putin, Lavrov y Medvédev van en serio. Si Moscú no logra unos objetivos mínimos, puede plantear la amenaza nuclear (modelo “Cuba 1962”).

Así, al hablar de seguridad y defensa la cuestión central y estratégica es el arma nuclear, un paraguas para Europa hoy por hoy mucho más en manos de EEUU que de Francia, la única potencia nuclear en la UE tras el Brexit. Además, en la niebla de la guerra puede haber accidentes impredecibles.

(4.7) El coste de la reconstrucción

Será necesario un plan de reconstrucción de Ucrania tras la guerra, o durante ella si dura, y que tendrá que sufragar Occidente, en particular la UE, aunque algunos en Europa plantean que se financie con al menos parte de los activos del banco central ruso congelados en Occidente y que ascienden a unos 300.000 millones de dólares. Ucrania ha recibido un *shock* contractivo del 30% al 50% de su economía –sobre todo en la parte oriental–, además de la destrucción de vidas humanas e infraestructuras, a lo que hay que sumar el impacto de los más de cinco millones de refugiados, que tendrán y querrán volver en su mayoría.

El mejor estudio hasta la fecha, del CEPR británico,¹⁵ calcula que serán necesarios entre 200.000 y 500.000 millones de euros para esta reconstrucción, cifra que puede aumentar sobremanera con una mayor intensidad y duración de la guerra, y su alcance geográfico, sobre todo si se amplía hacia el oeste. Es decir, que se va a requerir un Plan Marshal occidental o europeo para Ucrania, más que un planteamiento como el que se siguió para Afganistán o Irak, dado el alto nivel educativo y la riqueza del país antes de

¹⁵ Torbjörn Becker *et al.* (2022), *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, Centre for Economic Policy Research, Londres, https://cepr.org/sites/default/files/news/BlueprintReconstructionUkraine.pdf?mc_cid=9623e61bed&mc_eid=0f707b8374.

la guerra. El citado informe plantea una línea maestra: hacer que las infraestructuras, las instituciones y la economía se recuperen y mejoren para hacer posible el ingreso de Ucrania en la UE.

Como comparación de esfuerzos de reconstrucción, EEUU gastó unos 15.000 millones de dólares en el Plan Marshall, equivalentes a 450.000 millones de hoy. En Afganistán, EEUU gastó 145.000 millones de dólares en la reconstrucción, y en Irak la Coalición Internacional unos 220.000 millones de dólares. El CEPR compara también el caso de Polonia, que en sus primeros 15 años como Estado miembro recibió 160.000 millones de euros de la UE.

Una parte de la ayuda para la reconstrucción puede llegar de fuentes bilaterales (EEUU o Suecia, por ejemplo, han expresado su interés), además de instituciones multilaterales como el Banco Mundial. Por no hablar de compensaciones rusas, que serán difíciles de conseguir.

Según señala correctamente el CEPR, hay razones de peso para que Europa lidere la coordinación de la ayuda y la toma de decisiones de alto nivel, dado que sus incentivos económicos, políticos y sociales están estrechamente alineados con los de Ucrania. La UE, según esta propuesta, podría crear un fondo fiduciario para la reconstrucción de Ucrania o utilizar disposiciones especiales para dar a Ucrania acceso a los fondos estructurales disponibles para los países de la UE, lo que requeriría un aumento presupuestario. También deberá implementar medidas contra la corrupción, muy presente en Ucrania antes de la guerra.

(4.8) Impacto en la periferia sur y más allá

Muchos países de la periferia sur de la OTAN importan más del 50% del trigo que consumen de Rusia y Ucrania (Egipto, Libia y Túnez importan el 75% de sus cereales de Ucrania). También de fertilizantes, y si no se planta para el año siguiente, la crisis se prolongará incluso más allá de la guerra. Es una situación que precede a la guerra, como efecto de la pandemia.¹⁶ La FAO predice que el número de personas subalimentadas en el mundo aumentará entre 7,6 y 13,1 millones como consecuencia de la situación en Ucrania y de las repercusiones en los precios y la disponibilidad de alimentos.

El impacto de la guerra está provocando una carestía de los precios de los alimentos, y muy esencialmente del pan, y puede provocar hambrunas y desestabilizaciones sociopolíticas. Y cuanto más dure la guerra, peor. Al tema alimentario se suma el *shock* de los precios de la energía.

Podrían encontrarse importaciones sustitutivas de EEUU, Canadá, la India y Francia. Y se podría buscar una cooperación de la UE con los países del Golfo para paliar la

¹⁶ Véanse Tim Benton *et al.* (2022), "The Ukraine war and threats to food and energy security", Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/2022/04/ukraine-war-and-threats-food-and-energy-security>; y Algebris (2022), "War and grains: impact of Ukraine-Russia conflict on food security and prices", mayo, <https://www.algebris.com/market-views/war-and-grains-impact-of-ukraine-russia-conflict-on-food-security-and-prices/>.

situación en la región MENA (Oriente Próximo y Norte de África). Pero si la guerra se alarga, la atención del Norte hacia el Sur será menor.

(5) Occidente y gobernanza global

La guerra en Ucrania –especialmente si se prolonga demasiado– corre el riesgo no sólo de amputar a una de las potencias históricas de Europa (Rusia), sino también de aislarla del resto del mundo, especialmente de China.¹⁷ Y puede marcar un paso más en el final del eurocentricismo. Una parte del Sur Global (partes de América Latina, Sudáfrica y la India, además de China, etc.) no desea una derrota de Rusia y una victoria clara de Occidente.

Occidente se ha recompuesto. La importancia ganada por el G7 es un ejemplo. Pero también se ha quedado más aislado. Las sanciones contra Rusia no han sido seguidas por el Sur Global, que ve en esta guerra un asunto de grandes potencias ex imperiales y coloniales, y en cuyo seno está renaciendo un cierto movimiento que se podría llamar no alineado. Esto se produce cuando estábamos ya en un proceso de desoccidentalización del mundo. También se ha percibido una doble vara de medir por parte occidental ante la acogida a los refugiados ucranianos frente a los sirios o afganos (color de la piel, religión).

La guerra está teniendo repercusiones sobre una gobernanza global que estaba ya en crisis. El veto ruso ha paralizado el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y aunque la Asamblea General ha ganado protagonismo, las divisiones en su seno son marcadas.

La presencia de Rusia, y la negativa de China y la India a aprobar comunicados dejando al margen a Rusia, ha paralizado alguna reunión de un G20 que ya en la pandemia y sus repercusiones demostró sus limitaciones. Se carece así, según se ha apuntado, de un espacio de mediación global.

La falta de gobernanza puede disminuir la agenda global (cambio climático, Objetivos de Desarrollo Sostenible). De no terminar pronto, una nueva Guerra Fría puede marcar el fin de un Internet único (que se mantenía pese a los grandes cortafuegos como el de China). La promesa de la globalización está perdiendo terreno frente a un mundo multipolar y más dividido. La reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni está ni se la espera.

¹⁷ Boaventura de Sousa Santos (2022), “Europe: the return to the periphery of the world”, *Wall Street International Magazine*, <https://www.other-news.info/europe-the-return-to-the-periphery-of-the-world/>.

Figura 1. Cuadro de escenarios

	Guerra larga e intensa	Guerra permanente	Guerra más corta
Escalada en armamentos y geográfica	Peligro de amenaza y eventual uso de armas nucleares por parte rusa. Necesidad de seguir proporcionando armas a Ucrania. Aumenta la posibilidad de ampliación de la guerra a países cercanos.	La cuestión de las armas nucleares se convierte en central. Necesidad de armas. Economía de guerra.	Menos peligro de amenaza y uso de armas nucleares.
Destrucción y reconstrucción	Más destrucción, lo que requerirá más reconstrucción.	Necesidad de Reconstrucción en guerra.	Reconstrucción urgente.
Crisis económica y social	Alargamiento y profundización de la crisis económica y social, sobre todo con la inflación. Menor dependencia en importaciones energética de Rusia. La cuestión de los refugiados se puede convertir en un problema central. Aumento de los movimientos de contestación.	Alargamiento y profundización de la crisis económica y social. Menor dependencia en importaciones energética de Rusia. Dificultad para el regreso de refugiados, con el consiguiente problema. Movimientos de contestación.	Crisis económica y social menos profunda. Recuperación más rápida. Regreso de los refugiados.
Europa	Creciente división en la UE y más problemas para su refundación. Más OTAN. Más dependencia en EEUU.	División de Europa y más problemas para su refundación. Más OTAN. Más dependencia en EEUU.	Facilitada refundación de la UE. Más OTAN. Más dependencia en EEUU.
Orden europeo	Nueva Guerra Fría. Dificultad para construir un nuevo orden de seguridad europeo.	Nueva, profunda y prolongada guerra fría. Separación energética y digital de Europa y Rusia. Imposibilidad de construir un nuevo orden de seguridad europeo.	Posibilidad de una Conferencia de Paz. Dificultad para construir un nuevo orden de seguridad europeo, pero con más posibilidades.
Periferia Sur	Hambrunas e inestabilidad social y política. Menos atención del Norte.	Hambrunas e inestabilidad social y política. Menos atención del Norte.	Más atención del Norte. Situación económica y social controlable. Menos inestabilidad política.

	Guerra larga e intensa	Guerra permanente	Guerra más corta
Occidente	Impacto incierto en y de las elecciones en EEUU (con repercusión en las relaciones transatlánticas).	Impacto incierto en y de las elecciones en EEUU (con repercusión en las relaciones transatlánticas).	Impacto incierto en y de las elecciones en EEUU (con repercusión en las relaciones transatlánticas). Pérdida de credibilidad de Occidente.
El resto	Regreso del factor chino. Renacer de un movimiento de no alineados.	Regreso del factor chino. Renacer de un movimiento de no alineados.	Regreso de la centralidad de la competencia EEUU-China. Movimiento de no alienados frenado.
Gobernanza global	Falta de gobernanza global. Paralización de la ONU y del G20. Falta de un espacio internacional de mediación. Agenda global disminuida (cambio climático, ODS).	Falta de gobernanza global. Paralización de la ONU y del G20. Agenda global disminuida (cambio climático, ODS).	Posibilidades de recuperación de la gobernanza global. Y de recuperación de la agenda global.

Fuente: el autor.

Conclusiones

Esta guerra acelera algunas tendencias que ya estaban en curso, desde una nueva Guerra Fría (¿con qué papel para China?) a la desglobalización o las tensiones inflacionistas. Una guerra agravada, alargada o cronificada plantea problemas de primer orden para la UE y para el conjunto de Europa. En primer lugar, de intensidad militar, con la necesidad de reforzar la ayuda en armamentos y planear unos programas de reconstrucción más amplios, y las dificultades de un acuerdo de paz. En segundo lugar, para la reforma/refundación de Europa, tanto como orden paneuropeo, como para una UE más dependiente de la OTAN, y en diversos órdenes, incluido el estratégico y el energético, de EEUU. Además, se pueden agravar en el mundo, y muy especialmente en la periferia sur de Europa, los problemas de seguridad alimentaria, provocando conflictos sociales y desestabilización política de algunos regímenes. Los países de la propia UE no están exentos de verse también sometidos a tensiones internas sociopolíticas, más los problemas que con lleva para la agenda global, incluida la del cambio climático. Por ello, lo preferible, si bien no lo más probable, es una guerra más corta en la que Rusia no logre sus objetivos, y que facilitara la construcción de un nuevo orden paneuropeo de estabilidad y prosperidad.