

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Real Instituto Elcano - Febrero de 2023

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Real Instituto Elcano – Febrero de 2023



Real Instituto Elcano - Madrid - España
www.realinstitutoelcano.org

© 2023 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISBN: 978-84-92983-38-4
Depósito Legal: M-6633-2023

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Índice

Presentación, José Juan Ruiz e Ignacio Molina

1. Ucrania en guerra, Mira Milosevich-Juaristi
 2. El futuro de la seguridad europea y trasatlántica, Félix Arteaga
 3. La guerra y el liderazgo estadounidense, Carlota García Encina
 4. Cómo afecta la agresión rusa al triángulo Europa-EEUU-China, Mario Esteban
 5. Secuelas y réplicas: Europa tras la guerra, Daniel Fiott
 6. La UE ante un futuro incierto para la globalización y el orden internacional, Jorge Tamames
 7. Globalización, desglobalización o postglobalización, Iliana Olivie y Manuel Gracia
 8. Ucrania y el futuro de Europa, Raquel García
 9. La UE y la guerra en Ucrania: ¿otro paso más hacia la unión fiscal?, Miguel Otero Iglesias
 10. Incertidumbre económica y cambios de paradigma, Federico Steinberg
 11. La autonomía energética europea a corto, medio y largo plazo, Gonzalo Escribano, Lara Lázaro e Ignacio Urbasos
-

12. Ucrania y la transformación de la gobernanza tecnológica global, Raquel Jorge Ricart
13. Desinformación interior y exterior en el sistema de medios ruso, Ángel Badillo
14. La acogida a los refugiados ucranianos en la UE y su efecto en la reforma del sistema europeo de asilo, Carmen González Enríquez
15. El impacto del conflicto en América Latina, Carlos Malamud
16. Al sur de Ucrania: consecuencias sobre el Mediterráneo y Oriente Medio, Haizam Amirah Fernández
17. El efecto de la guerra en Ucrania sobre África, Ainhoa Marín
18. Los escenarios de paz, María Solanas
19. La invasión rusa y la política exterior española, Ignacio Molina
20. Algunas reflexiones finales, Charles Powell

Presentación¹

Desde que hace ahora un año Vladimir Putin ordenara invadir su país vecino, la guerra en Ucrania se ha convertido en la cuestión central del panorama estratégico europeo y en uno de los eventos que más ha convulsionado el orden -o el desorden- internacional desde el fin de la Guerra Fría. Se trata de un acontecimiento de una entidad disruptiva solo comparable a otros dos grandes traumas globales de los últimos 30 años, los atentados de 2001 y la pandemia de 2020, con la diferencia de que ha llegado sin apenas margen temporal que permita haber digerido las repercusiones de todo tipo causadas por el coronavirus. Ahora, además, hay un rasgo distintivo que hace el ataque ruso más grave que los dos sucesos anteriores: su origen. A diferencia de los estragos causados por un murciélago en Wuhan, aquí estamos hablando de una decisión política deliberada. Y, a diferencia del 11 de septiembre, el responsable no consiste en un grupo clandestino que opera en los márgenes del sistema, sino que se trata, nada menos, de uno de los cinco componentes de la élite permanente que en teoría garantizan la paz internacional desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La trascendencia del desafío es pues enorme y va bastante más allá del sufrimiento humano sobre el terreno, por elevado que éste sea, pues el éxito de la potencia agresora supondría recuperar la vieja idea de que la guerra, sin fundamento alguno de derecho internacional y con desprecio a la soberanía de los demás Estados, puede volver a ser una forma de conseguir ganancias políticas.

En ese sentido, la invasión de Ucrania es un trauma contemporáneo que, paradójicamente, resulta muy poco moderno. El terrorismo yihadista y el COVID-19 sí son fenómenos propios de la globalización; de un mundo donde los enemigos han dejado de ser convencionales, incluso conocidos, y donde las desgracias vienen sobre todo caracterizadas por el efecto multiplicador que se deriva la hiperconexión actual en todos los órdenes: millones de personas que viajan y propagan infecciones o comparten experiencias de vuelos sometidos a férreo control, ideas radicales que se imitan, noticias que se expanden en tiempo real y productos fabricados al otro lado del mundo cuyo alcance no está garantizado. Rusia, sin embargo, se está comportando desde febrero pasado como un viejo imperio decimonónico con sentimiento de misión histórica que pretende restaurar la gloria nacional y ampliar sus fronteras a través de la conquista militar del territorio contiguo.

De hecho, ninguno de los grandes desarrollos de largo alcance que marcan las transformaciones del mundo posterior a 1989 (el auge de China, el cambio climático y la aceleración tecnológica) son protagonistas directos en esta guerra. Y el carácter extemporáneo se confirma al observar que, aunque seguramente sea por poco tiempo, lo que está ocurriendo supone aplazar el desplazamiento del eje de la política internacional

¹ Documento coordinado por **José Juan Ruiz** e **Ignacio Molina** con contribuciones de **Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Gonzalo Escribano, Mario Esteban, Daniel Fiott, Carlota García Encina, Raquel García, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Raquel Jorge, Lara Lázaro, Carlos Malamud, Ainhoa Marín, Mira Milosevich-Juaristi, Ignacio Molina, Iliana Olivé, Miguel Otero Iglesias, María Solanas, Federico Steinberg, Jorge Tamames** e **Ignacio Urbasos**, con las reflexiones finales de **Charles Powell**.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

desde Europa al Indo-Pacífico, ralentizar los esfuerzos de descarbonización y recuperar el burdo fuego de artillería por delante de otras armas más sofisticadas que Rusia venía usando para aprovechar las vulnerabilidades del mundo globalizado; tales como la desinformación en redes o la interdependencia de su gas con la industria alemana.

Por supuesto, que lo acontecido en Ucrania resulte un anacronismo no significa que no impacte sobre todas las dimensiones claves de la geopolítica y la geoeconomía contemporáneas. En algunos casos lo hace acelerando tendencias de ralentización de la globalización ya visibles desde algunos años antes. Así, por ejemplo, se da una nueva vuelta de tuerca al declive funcional de las instancias de gobernanza multilateral, ya sea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el G20, y se refuerza el escenario previo de competición entre potencias donde Washington y sus aliados confrontan con Moscú, pero apareciendo Pekín por detrás como rival sistémico. En el ámbito comercial y del suministro energético se confirma la revisión de las cadenas de valor global, cuya eficiencia se supedita ahora cada vez más a razones de seguridad que aconsejan la relocalización industrial (*reshoring*) o, al menos, una producción cercana (*nearshoring*) o en lugares confiables (*friendshoring*). A nivel más general se profundiza en una pauta iniciada durante la pandemia de activismo estatista que incluye más gasto público, más regulación y cautela hacia ciertas inversiones extranjeras, sobre todo en el campo tecnológico.

Desde un punto de vista regional, la guerra confirma también que el enfoque post westfaliano y comercial en el que la Unión Europea (UE) se sentía más cómoda ha quedado desplazado por la necesidad, articulada por el Alto Representante ya en 2019, de hablar el lenguaje del poder y esgrimir la fuerza con el resto de los actores mundiales; aunque paradójicamente esa reacción ha venido acompañada de una revitalización del papel de Estados Unidos (EEUU) como garante de la seguridad del viejo continente. Una unidad transatlántica que, con todos sus efectos positivos, ha generado también que muchos países del sur global consideren el conflicto como la reedición de la vieja rivalidad entre la Casa Blanca y el Kremlin y que recuperen, para desesperación de la diplomacia europea, sus instintos de no alineamiento frente a un pleito considerado occidental.

El mundo y Europa han cambiado mucho en este año y todo apunta a que en el futuro próximo la guerra seguirá siendo un foco de tensiones y nuevas tendencias cuyo análisis detallado y riguroso resulta clave para entender los grandes temas de la conversación global y europea. Por eso, desde el Real Instituto Elcano llevamos examinando en profundidad todas sus dimensiones e implicaciones desde febrero de 2022 e incluso antes, cuando se acumulaban las tropas rusas en la frontera. En julio pasado, justo cuando se cumplía medio año de conflicto, coorganizamos un curso de verano monográfico del que los firmantes de esta presentación fuimos, respectivamente, director y secretario.

Se desarrolló en el Palacio de la Magdalena de Santander, en el marco de la oferta académica que realiza la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, y duró una semana completa. Además de las cuestiones más estrechamente vinculadas a la

invasión (desarrollo del conflicto, escenarios de paz, nueva arquitectura de seguridad europea, problemas para la transición energética, inflación, manipulación informativa, etc.) se prestó atención a otros fenómenos sectoriales de más largo alcance y también a los efectos por regiones: China, la relación transatlántica, Magreb y Oriente Medio y América Latina, donde nos beneficiamos del apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). El curso fue inaugurado por el ministro de Asuntos Exteriores y contó con la espectacular cifra de 48 ponentes (expertos de diferentes *think tanks* y universidades, políticos, diplomáticos, periodistas y representantes de empresas) de una docena de países.

Prácticamente todo el equipo investigador del Real Instituto Elcano participó y esta publicación viene justo a recoger las ponencias, convenientemente actualizadas a febrero de 2023, de los 22 miembros de la casa que lo hicieron. La primera contribución es la de Mira Milosevich-Juaristi, que se centra en cuatro puntos: las causas de la guerra; el balance actual de los tres niveles (político, estratégico y táctico) en los que se desagrega el conflicto; los posibles escenarios posbélicos; y, por último, sus consecuencias geopolíticas.

A continuación, hay cuatro análisis sobre el futuro de la seguridad euro-atlántica. En el de Félix Arteaga se reflexiona sobre la evolución de las formas de hacer la guerra y la importancia que tiene para los aliados ser conscientes de que ya no se puede ganar recurriendo solo al uso de la fuerza, sino que también se debe librar batalla y vencer en los nuevos entornos operativos del ciberespacio y cognitivo. Carlota García Encina pone el énfasis sobre el cambiante liderazgo estadounidense que ya no puede presumir de que sigue disfrutando de la misma influencia, apoyo internacional y autoridad moral que tenía hace una generación. Mario Esteban, por su parte, introduce a la otra gran potencia en la ecuación al interrogarse cómo afecta Ucrania al triángulo UE-EEUU-China y llega a la conclusión de que Pekín se ha acercado a Moscú agudizando su distanciamiento de Occidente, a la vez que Washington y los 27 han estrechado su coordinación sobre China con una estrategia compartida que combina cooperación y confrontación. En línea complementaria, Daniel Fiott se centra en el futuro de la seguridad europea ponderando la solidez del vínculo transatlántico y la posibilidad de que EEUU decida abandonar a su suerte a Europa si así resulta de la prioridad por confrontar con China.

El siguiente par de contribuciones aborda el impacto del conflicto sobre la globalización y el orden internacional. Jorge Tamames señala que nos adentramos en una etapa diferente para el mundo, para Europa y para España, en gran medida debido a la transformación del papel que desempeña EEUU y porque son las tensiones geopolíticas y no las relaciones comerciales o la economía las que marcan la partitura. En su trabajo, Iliana Olivé y Manuel Gracia especulan, a partir de los datos empíricos del Índice Elcano de Presencia Global, sobre un escenario que califican de “postglobalización”, donde los intercambios mundiales no están retrocediendo de forma sustancial pero sí se encuentran en una suerte de meseta desde mediados de los 2010.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Raquel García habla a continuación de las repercusiones que puede tener Ucrania sobre el interior de Europa preguntándose por cómo se van a reequilibrar los poderes en el continente, qué hoja de ruta tiene la UE, cómo se va a abordar el nuevo estatuto de candidato de Ucrania, y qué planes tiene España en todo ello. Miguel Otero Iglesias también incide en el impacto sobre el proceso de integración subrayando que las guerras tradicionalmente han supuesto un momento propicio para profundizar en las uniones fiscales y, en este caso, hay motivos para generar recursos europeos propios (impuestos o un nuevo esquema similar al de *Next Generation*) que ayuden a los ucranianos, profundicen en las capacidades de defensa y disuasión de la UE y protejan a los que más se vean golpeados por la crisis económica.

Abundando en esa línea económica, Federico Steinberg analiza hasta qué punto estamos asistiendo a un cambio de paradigma tras la experiencia traumática de la pandemia y de la guerra en Europa, que obligará a los gobiernos a lanzar políticas redistributivas y, en general, a un mayor activismo público para afrontar el reto climático o procurar autonomía estratégica frente a China. También sobre autonomía europea, aunque enfocada a la energía y mirando más a Rusia, hablan en su análisis Gonzalo Escribano, Lara Lázaro e Ignacio Urbasos, donde se exponen las urgencias energéticas a corto plazo y la necesidad de hacerlas compatibles con los imperativos de seguridad, sostenibilidad y acción climática en el medio y largo plazo.

La contribución de Raquel Jorge expone lo que significa Ucrania para la transformación del orden internacional tecnológico que incluye una atomización de su gobernanza global, el vínculo estrecho entre geoeconomía y geopolítica; y un incremento del papel de las empresas tecnológicas. Ángel Badillo expone después el panorama actual del sistema de medios ruso que sigue construyendo un discurso de desinformación sin voces discordantes internas y que lo potencia luego a través de su aparato exterior. La excepcionalidad de la acogida a los refugiados ucranianos y su efecto en el futuro sistema europeo de asilo es el objeto del análisis de Carmen González Enríquez, donde se evidencia que la UE solo parece capaz de dar pasos modestos para desatascar las negociaciones que lo reformen.

Carlos Malamud, que examina el conflicto desde una óptica latinoamericana -a partir de una conversación que tuvo lugar en Santander con el secretario general iberoamericano, Andrés Allamand- inaugura un bloque de tres contribuciones sobre el impacto regional de la guerra. Las consecuencias sobre el Mediterráneo y Oriente Medio son analizadas por Haizam Amirah Fernández, quien advierte cómo el efecto combinado de la pandemia y de la guerra están dejando patente la debilidad institucional y la fragilidad de las economías de varios países de la región, que dependen en gran medida de las importaciones de trigo y otros cereales de Ucrania y Rusia. Por su parte, Ainhoa Marín se detiene en África y lista los efectos que incluyen un aumento en el precio de los cereales y de los combustibles que agravará la inseguridad alimentaria, provocará inflación y deuda con el riesgo de que todo ello genere disturbios sociales.

Ya en la parte final del documento, María Solanas reflexiona sobre los posibles escenarios de paz, a pesar de la dificultad de plantearlos hoy, desarrollando algunas ideas preliminares y algunas preguntas sobre los contornos del nuevo sistema internacional que interesaría a la UE, y por tanto a España. Desde una óptica de política exterior de España, Ignacio Molina aborda cómo se ha afrontado el conflicto enfatizando que, a diferencia de otros precedentes donde la diplomacia adoptó un perfil bajo, sí se ha asumido esta vez la importancia estratégica a largo plazo que tiene esta guerra para la seguridad europea. Por último, el documento se cierra con unas reflexiones finales del director, Charles Powell, quien reconoce la dificultad de vaticinar las consecuencias sistémicas que podrán derivarse de este conflicto; entre otros motivos porque, pese a su resistencia heroica durante un año, no está claro que Ucrania sea capaz de vencer esta guerra. Rusia no se puede permitir perderla, pero Occidente aún menos ya que, de hacerlo, supondría la vuelta a Europa de la guerra como instrumento de política exterior.

José Juan Ruiz e Ignacio Molina

1. Ucrania en guerra

Mira Milosevich-Juaristi

Este breve análisis se centra en cuatro puntos. Primero, en las causas de la guerra en Ucrania; después, en el balance actual de los tres niveles (político, estratégico y táctico) en los que se desagrega el conflicto; a continuación, en los posibles escenarios de un final de la guerra; y, por último, en sus consecuencias geopolíticas.

1.1. Las causas de la guerra en Ucrania

La actual invasión rusa de Ucrania es la consecuencia de dos fracasos. El primero, la incapacidad de Rusia de influir en Ucrania para cumplir sus objetivos políticos; esto es, alejarla de Occidente (aquí entendido como la alianza transatlántica conformada por EEUU, la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN), impedir su adhesión a la OTAN y convertirla en un Estado fallido. Al fracasar en su objetivo de influir, Rusia decidió invadir Ucrania a fin de lograr estos objetivos políticos. Desde la desintegración de la Unión Soviética, y a pesar de que Rusia había reconocido a Ucrania como Estado independiente y soberano en 1991, el Kremlin nunca había renunciado a influir en la nueva nación para asegurarse un gobierno prorruso distante del mundo occidental. La política de Moscú se basa en multitud de razones históricas y estratégicas para justificar su invasión ilegal, pero es obvio que el Kremlin no reconoce la existencia de la nación y el pueblo ucranianos.

La invasión de Ucrania es la prueba del fracaso de la diplomacia rusa y de los instrumentos empleados en la guerra híbrida –incluyendo las campañas de desinformación, el chantaje económico y energético, y la manipulación de la memoria histórica de la Segunda Guerra Mundial– para influir en el gobierno de Kyiv. Probablemente, la invasión se basó en cálculos erróneos sobre la capacidad de Occidente, liderado por EEUU, de mantener la unidad y responder al desafío planteado por la agresión a un país europeo soberano, así como en la convicción de que EEUU se centraría exclusivamente en China y el Indo-Pacífico, donde la OTAN está muy debilitada tras el fracaso y retirada de Afganistán, y de que la UE, por sus debilidades internas, no fuera capaz de articular un decidido apoyo a Kyiv.

El segundo fracaso es de los países occidentales y de Ucrania, al no haber podido detener a Rusia a través de una disuasión convencional, “disuasión por revelación” y contra-disuasión. Occidente, al declarar que no intervendría militarmente en la guerra, posiblemente dio alas a los planes de Moscú. La amenaza occidental de castigar a Rusia con sanciones económicas nunca vistas anteriormente si invadía Ucrania, fue insuficiente para impedirlo; tampoco tuvieron efecto las minuciosas revelaciones de las agencias de inteligencia de EEUU y del Reino Unido sobre las intenciones de Moscú.

1.2. El balance actual

El balance actual de los tres niveles –político, estratégico y táctico– del conflicto se podría resumir de la siguiente manera: a nivel político, cabe señalar que el Kremlin, a pesar de su fracaso en la primera fase de la guerra y de sus retrocesos a finales de 2022, no ha cambiado sus objetivos políticos, pero sí su estrategia y su táctica; a nivel estratégico, Rusia sigue bombardeando arsenales de armas y centros de entrenamiento, así como infraestructuras en el conjunto del territorio ucraniano, pero su ofensiva se centra en el sureste del país a fin de controlar toda la zona de Donbás y la costa del mar Negro, convirtiendo así a Ucrania en un Estado continental y ahogando su economía mediante el bloqueo de los puertos que canalizan la mayor parte de las exportaciones ucranianas; y, a nivel táctico, la primera conclusión es que se han sobrevalorado las capacidades militares rusas dado que ha fracasado en la conquista de Kyiv y otras ciudades al oeste del país. Tras el fallido asalto ruso a Kyiv y su avance a través de Lugansk, en la región de Donbás, la guerra ha entrado en una fase de desgaste, en la que el agotamiento de las fuerzas de ambas partes es el factor crítico. La artillería rusa podría seguir avanzando a partir de la primavera de 2023 y, finalmente, resultar en el control total de Donbás (un año después de iniciada la invasión controla algo menos de tres cuartas partes de la región). Por ahora, la estrategia del Kremlin parece ser la de ir avanzando sobre el terreno mientras presiona a la UE en el campo energético y agrava las dificultades económicas derivadas del conflicto para que obligue a Ucrania a negociar la paz a cambio de territorio.

Los analistas están divididos sobre los posibles escenarios del final de la guerra. Algunos, como Kori Schake, opinan que el tiempo juega a favor de Ucrania y que los rusos podrán ser expulsados de su territorio. Otros, como Jack Watling y Nick Reynolds, sostenían en los primeros meses de combate que Rusia todavía podría agotar las reservas de munición ucranianas, eliminar sus tropas profesionales y terminar con la paciencia de la comunidad internacional a fin de abrir lentamente el camino hacia el logro de sus objetivos; además de su escasez crónica de munición artillera, destacaba muchas otras debilidades ucranianas, como su reducida dotación de infantería cualificada y de vehículos blindados para llevar a cabo operaciones ofensivas, sus escasos equipos seguros de radio y su incapacidad para detectar y eliminar las capacidades rusas de guerra electrónica. En todo caso, el apoyo de los servicios de inteligencia occidentales y la entrega masiva de armamento occidental –incluyendo, a partir de febrero de 2023, carros de combate y tal vez aviones de combate– deberá alterar este sombrío pronóstico.

1.3. Posibles escenarios del final de la guerra

Por mucho que se hable de escenarios de paz, lo cierto es que el objetivo principal de una guerra no es la paz, sino la victoria. Y, por ahora, ambos actores creen que pueden ganar la guerra. Moscú afirma que debe ganar esta guerra y Ucrania y Occidente que Kyiv no puede perderla. Rusia ha pagado un precio inicial muy alto por la invasión, por lo que no renunciará fácilmente a sus objetivos. Además, el Kremlin sostiene que la guerra es sólo parte de la guerra híbrida que se está desarrollando entre Occidente y Rusia.

Ucrania, por su parte, ha reclamado más armamento y ha adquirido misiles de largo alcance de EEUU, lo que potencialmente le permite cortar las líneas de suministro rusas y obstaculizar su artillería. Determinar si Kyiv sabrá seguir utilizando la capacidad ofensiva que recibe de los aliados (como los sistemas de lanzamiento múltiple suministrados por EEUU, conocidos como Himars, con un alcance de entre 70 y 80 km, munición guiada por GPS y tanques Leopard alemanes) es fundamental para predecir el resultado del conflicto. A pesar de su progreso irregular y grandes pérdidas, Rusia podría usar su enorme superioridad artillera (afirmando Ucrania que es de 10 a uno) para acabar derrotando a Kyiv en una lenta guerra de desgaste.

Por ahora, Ucrania rechaza rotundamente cualquier sugerencia de llegar a un acuerdo de alto el fuego, temiendo que Rusia pueda aprovecharlo para reagrupar sus tropas, o a un acuerdo de paz, pues en este momento su posición negociadora es muy débil y tendría que renunciar a casi una quinta parte de su territorio y exigir garantías de seguridad de que Rusia no invadirá el país de nuevo en el futuro.

Además, un acuerdo de paz sería casi imposible de alcanzar dada la escalada verbal entre las partes desde el principio de la guerra, sobre todo porque estaría vinculado a la resolución de las causas de la invasión y ni Ucrania ni Occidente están de acuerdo con las razones esgrimidas por Rusia. Mientras Ucrania reclama su derecho como Estado soberano a elegir la alianza militar a la que ambiciona pertenecer, el Kremlin afirma que el gobierno de Kyiv es “nazi” y que pretende ejercer un genocidio contra la población rusa en Ucrania.

En paralelo al conflicto militar que se libra en Ucrania, se libra también una guerra energética entre Rusia y el resto de Europa. El primer asalto del invierno no ha sido un éxito para Moscú. Pero Occidente no puede cantar victoria y es posible que en 2023 el Kremlin vuelva a aprovechar la escasez de suministro o los precios del gas para presionar y dividir a Europa, debilitando así su apoyo a Ucrania. El daño económico de la inflación y la escasez de energía son hoy las principales armas rusas para empujar a las capitales europeas a obligar a Kyiv a poner fin a la guerra en condiciones favorables a Moscú.

1.4. Las principales consecuencias geopolíticas de la guerra en Ucrania

Entre las principales consecuencias geopolíticas de la guerra cabe destacar el fin de la *Ostpolitik* (“política oriental”) desarrollada por Alemania Occidental durante la Guerra Fría para “normalizar” sus relaciones con la Alemania Oriental, los países del Pacto de Varsovia y la Unión Soviética. Tras el colapso del comunismo en 1989 y el fin de la Guerra Fría, Occidente sostuvo que ayudar a Rusia a desarrollar un mercado libre la convertiría en un Estado democrático y que Moscú aceptaría formar parte de las instituciones multilaterales lideradas por EEUU y ampliadas con la adhesión de los antiguos satélites soviéticos. Occidente desarrolló conscientemente una interdependencia económica y energética con Rusia, sobre todo la Alemania reunificada, que se tradujo, pasado el tiempo, en una debilidad estratégica, como demuestra la actual guerra en Ucrania.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Otras consecuencias de la guerra son el fortalecimiento de la OTAN y de la relación transatlántica, el nacimiento de una Europa geopolítica, la crisis alimentaria y la crisis de los refugiados.

La guerra en Ucrania no sólo marcará el futuro de Ucrania y Rusia, sino el futuro de todos nosotros. En este contexto, cabe destacar especialmente el aceleramiento de la reconfiguración del orden internacional creado después de la Segunda Guerra Mundial y del fin de la Guerra Fría. La vuelta de la rivalidad entre las grandes potencias está dividiendo de nuevo el mundo en dos bloques: *the West and the rest* (Occidente y los demás). Pero dentro de los “demás” se está consolidando una asociación estratégica, aunque no alianza, entre Rusia y China, mientras que otros países ambicionan mantenerse neutrales a pesar de la insistencia de los líderes occidentales en que no se puede ser “neutral” en esta guerra.

La guerra en Ucrania ha fortalecido la relación transatlántica y, por primera vez en la historia de las cumbres de la Alianza Atlántica, cuatro países del Indo-Pacífico –Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda– fueron invitados a la cumbre de Madrid del pasado mes de junio, lo que refleja que el epicentro de la geopolítica mundial sigue siendo el Indo-Pacífico, por mucho que en las cuencas atlántica y mediterránea Rusia haya invadido un país soberano. La cumbre de Madrid reflejó la unidad política de las democracias occidentales, así como su preparación militar para garantizar la seguridad y defensa de todos sus miembros frente a una Rusia revisionista y revanchista. Sin embargo, dicha unidad no ha modificado la postura “ambigua” de China acerca de la guerra: Beijing habla de paz, pero culpa a la OTAN y a EEUU de la guerra. A medida que las democracias occidentales han impuesto sanciones cada vez más duras a Rusia y condenado su comportamiento en las Naciones Unidas, dos de las democracias más grandes del sur global, la India y Sudáfrica, se abstuvieron en la votación de condenar la invasión, al igual que cerca de 60 Estados del África subsahariana y del sudeste asiático.

Dichos países se abstuvieron por diferentes razones, pero el nuevo espíritu de los países “no alineados” tiene poco que ver con el movimiento de los no-alineados de 1955, que demandaban “un nuevo orden de información”, simpatizando en su mayoría con la Unión Soviética. Los países que pretenden ser neutrales respecto a la guerra en Ucrania explican su postura como pragmática e instrumental, aunque vaya acompañada de quejas sobre la guerra en Afganistán e Irak y sobre la hegemonía estadounidense. A pesar de que Rusia ha pisoteado un principio fundamental para todos los países del mundo –la inviolabilidad de las fronteras y la soberanía del Estado–, sus decisiones geopolíticas no están basadas en una condena del Kremlin sino en la idea de que China está intentando crear un orden internacional alternativo a la “hegemonía estadounidense”.

Ni Occidente ni los “demás” entrarán en un tipo de guerra fría de antaño, fundamentalmente por la ausencia de una amenaza nuclear (“el equilibrio de terror”) como la existente entre 1945 y 1990. Más bien, se está entrando en lo que Andrei Kortunov definió como “bipolaridad asimétrica”: mientras Rusia y China seguirán intentando debilitar

a Occidente, los demás países evitarán cualquier conflicto mediante la creación de coaliciones circunstanciales. Mientras Occidente ambiciona una mayor unidad en torno a la defensa de sus valores democráticos, los demás se dirigen hacia una mayor fragmentación.

2. El futuro de la seguridad europea y trasatlántica

Félix Arteaga

Prever cual será el impacto de la guerra de Ucrania sobre el futuro de la seguridad europea y transatlántica es tan atrevido como pronosticar que Rusia iba a invadir Ucrania en 2014 y, de nuevo, en 2022. Los pronósticos de los analistas se contaminan con las creencias del pasado inmediato, prevemos lo que va a ocurrir de lo que ha ocurrido y, por nuestras preferencias sobre el futuro, creemos que va a suceder lo que menos nos perturba.

Las dos invasiones de Ucrania se han producido en medio de dos etapas estratégicas bien diferenciadas: una etapa de posguerra fría, en la que las intervenciones militares de gestión de crisis constituyeron el producto estrella de la seguridad internacional, y una etapa de competición geopolítica en la que el uso de la fuerza tendrá menos valor decisorio que en las etapas precedentes.

Para adaptarse a la primera etapa, las fuerzas armadas europeas y norteamericanas redujeron sus capacidades de defensa para adquirir las de proyección de fuerzas que precisaban. La función de defensa territorial que habían sostenido en el marco de la OTAN y con la aportación de los ejércitos nacionales de reemplazo, cedió prioridad ante operaciones de gestión de crisis que —a diferencia de la Guerra Fría— no se caracterizaban por ser guerras de necesidad sino de opción y que precisaban soldados profesionales para librarlas fuera de las fronteras nacionales. La OTAN y la UE se dedicaron a la nueva función de proporcionar seguridad a terceros, con lo que la primera perdió gran parte del músculo que proporcionaba defensa a sus miembros y la segunda optó por desarrollar su músculo militar por el lado más propicio de la seguridad que por el más árido de la defensa.

Las operaciones militares de postguerra fría, desde Kuwait a Afganistán, legitimaron la continuidad de las organizaciones militares occidentales, las intervenciones militares de sus fuerzas expedicionarias y las inversiones para desplegarlas y protegerlas, pero su estrella comenzó a decaer cuando las misiones se alargaron en tiempo y coste mientras menguaban en resultados. A la fatiga de combate de las Fuerzas Armadas se añadió el distanciamiento social y político en unas sociedades en las que prendió la adicción de desinvertir en defensa para atender otras prioridades.

2.1. La vuelta a las trincheras

Paradójicamente, a veces, el futuro de que las organizaciones no depende de ellas mismas sino de contingencias externas y la invasión rusa de Ucrania en 2014 frenó

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

en seco el deterioro de la defensa colectiva occidental. La Federación Rusa trajo una guerra a las puertas de la OTAN y de la UE y, tras varias décadas de aletargamiento, la defensa retorno a las agendas políticas y a los presupuestos nacionales. La impaciencia estratégica de Putin puso fin a un proceso de desinversión y retraimiento en la defensa transatlántica que, de haber seguido unos años más, hubiera acabado con la capacidad militar de la mayoría de los aliados y socios de ambas organizaciones, si no con la desaparición de alguna de estas. Pero EEUU movilizó a sus aliados europeos para volver a desplegar fuerzas en las fronteras, aumentar sus presupuestos de defensa y poner su defensa al día tras la Cumbre de la OTAN de Gales en 2014.

A la movilización inicial frente a Rusia le siguió pronto la acomodación. Las medidas militares adoptadas parecían suficientes para tranquilizar a los aliados orientales y la guerra se desvaneció de las prioridades de los medios de comunicación y de los cuarteles generales para congelarse en un territorio alejado del este de Ucrania. Mientras aliados y socios occidentales se habituaban a coexistir con una amenaza militar controlada, EEUU los movilizó, de nuevo, para que tomaran conciencia de una amenaza mucho menos tangible, letal y uniformada que se abría paso en el horizonte, una era de competición geopolítica que no sólo afectaba a la lucha hegemónica entre EEUU y China, sino que impactaba de lleno en la seguridad europea y transatlántica. La amenaza no era ahora militar –aunque hay amenazas híbridas que matan–, sino una amenaza directa al estilo de vida, el bienestar y la estabilidad que la OTAN y la UE proporcionaban.

Si el uso de la fuerza fue imprescindible para defender el orden liberal internacional tras la Segunda Guerra mundial, su utilidad y eficacia como instrumento para competir en la nueva era geopolítica quedó en entredicho. El orden liberal mantuvo la rivalidad dentro de las normas e instituciones que creó para favorecer la seguridad internacional, pero su declive ha dado paso a una nueva competición geopolítica sin restricciones ni límites, donde todos los instrumentos de relación se pueden utilizar como armas (*weaponization*) y donde los instrumentos militares tienen poca utilidad en los frentes de batalla diplomáticos, tecnológicos, comerciales, financieros o desinformativos entre muchos otros. La competición geopolítica es especialmente peligrosa para las sociedades occidentales porque pone en riesgo su seguridad ontológica, es decir su creencia en que van a poder seguir viviendo como venían haciéndolo hasta ahora. Y el peligro se agrava porque muchas de esas sociedades han perdido el hábito de competir bajo la abundancia.

La segunda invasión rusa de Ucrania en 2022 no encaja en la nueva era de competición, pero ha servido para alertar a las sociedades aletargadas sobre la persistencia de riesgos que amenazan su seguridad y prosperidad presente y futura. En sus documentos estratégicos de 2022, tanto la OTAN como la UE reconocieron su preocupación por la competición geopolítica emergente más allá de su preocupación por la confrontación en curso con Rusia. La invasión ha reforzado el enfoque geopolítico que la Comisión Europea y el Alto Representante habían adoptado para alertar sobre la nueva era de competición económica y diplomática que se avecinaba. La UE ha llevado su capacidad de proporcionar seguridad a terceros más allá de lo que su última “brújula estratégica”

había pensado y ha proporcionado ayuda económica, militar y humanitaria a Ucrania sin precedentes. En contrapartida, y por la gravedad de la situación militar, la UE ha aparcado su aspiración de autonomía estratégica en lo militar y delegado sin reservas su defensa territorial a la OTAN; una constatación que explica la petición de ingreso de Finlandia y Suecia, miembros de la UE, en la Alianza Atlántica buscando mayores garantías.

La OTAN, bajo el liderazgo estadounidense renovado tras el turbulento paso de la Administración Trump, también ha aprovechado la nueva invasión rusa para sacudir a los aliados de la acomodación en la que se habían instalado tras la primera y el listón del 2% del PIB acordado en Gales ha pasado de ser el techo de gasto para 2024 a convertirse en el suelo de partida para la contención militar de Rusia. Antes incluso que la UE, la respuesta al reto geopolítico chino y ruso fue objeto de debate preferencial en la elaboración del nuevo Concepto Estratégico que se aprobó en Madrid el verano pasado.

La Federación Rusa no es un competidor geopolítico de altura y, vista su limitada capacidad operativa en el campo de batalla ucraniano, tampoco parece un competidor militar capaz de poner en peligro la seguridad europea y transatlántica. Aun así, su hostilidad obligará a aumentar la capacidad de disuasión aliada durante los años que persista su hostilidad para evitar que fuerzas rusas se hagan con algún espacio del territorio aliado, tal y como temen los países de la frontera oriental y por lo que piden una mayor presencia aliada sobre las fronteras actuales o las ampliadas de Finlandia y Suecia.

China es un competidor más geopolítico que militar, pero no ha dejado de instrumentalizar su capacidad militar para avalar sus reivindicaciones territoriales en el mar de China Meridional, coaccionar a sus vecinos de Asia-Pacífico y desafiar abiertamente al mismísimo EEUU en el punto caliente de Taiwán. Esta constatación ha llevado a algunos aliados europeos a la convicción de que la seguridad europea y transatlántica se debe defender también en el Pacífico, lo que abre el escenario de la defensa europea y transatlántica a un espacio de actuación geográfica casi global muy distinto del actual confinado a Europa o a su periferia inmediata durante las últimas décadas.

2.2. De las trincheras a las narrativas

La descripción anterior parece llevar a la seguridad europea y trasatlántica de vuelta a la casilla de salida de la Guerra Fría, donde la defensa territorial era la principal preocupación de sus sociedades y gobiernos, pero no es así. Esas sociedades y esos gobiernos son muy distintos de los que fueron capaces de articular alianzas militares tras la Segunda Guerra mundial. Han crecido y vivido en la mayor época de paz y prosperidad que se conoce en la historia moderna y, por tanto, su cultura estratégica es menos combativa que la de las generaciones precedentes. No han tenido que defender su seguridad y su prosperidad con las armas, tal y como han hecho las Fuerzas Armadas

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

regulares, irregulares y civiles ucranianas, ni sacrificar su bienestar individual en aras de una economía de guerra como la que se da en Ucrania.

Sí que comparten todavía con las generaciones anteriores la admiración por la defensa de los valores democráticos, lo que las ha llevado a apoyar solidariamente a la sociedad y al gobierno de Ucrania y ponerse de su lado, pero otra cosa muy distinta es que esas sociedades admitan la necesidad de enfrentarse a las tropas rusas directamente si algún día invaden el territorio europeo. La agresión rusa ha facilitado a las autoridades de la OTAN explicar el cambio de postura militar, pasando de una estrategia orientada a contribuir a la seguridad internacional a otra orientada a combatir la amenaza militar rusa. Sigue siendo una estrategia defensiva, pero con una mayor disposición proactiva para combatir si es necesario y adelantar la disuasión sobre unas fronteras que ahora amenazan las tropas rusas.

Si la seguridad europea y transatlántica dependiera del balance de fuerzas militares, no habría que preocuparse porque este continúa siendo favorable en todas las comparaciones posibles. Sin embargo, las guerras no se ganan ya en los campos de batalla sino en la batalla de las narrativas y ahí el balance favorece abrumadoramente al rival ruso. La Federación Rusa y sus Fuerzas Armadas disponen de una formidable capacidad de desinformación y de influencia sobre las sociedades occidentales, conocen sus debilidades, sus miedos y saben cómo desestabilizar sus gobiernos. Lo han venido haciendo en la última década en la que han llevado a cabo una guerra híbrida sin restricciones que la seguridad europea y trasatlántica no han sabido emular.

La confrontación militar con Rusia se ganará llevando a los ciudadanos rusos a la convicción de que la “operación especial militar” de Ucrania está fracasando, que su presidente va a perder esta guerra y que a ellos les tocará pagar el coste humano y económico de la aventura. De la misma forma que la Guerra Fría se desmoronó con la entrada de los medios de comunicación y la información occidental en los países del Este de la mano de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, la seguridad europea y trasatlántica debe buscar el instrumento que lleve las dudas y la desconfianza en su gobierno a la sociedad rusa. En sentido contrario, el gobierno ruso solo puede ganar su pulso si traslada esas dudas a los ciudadanos occidentales, consigue dividirlos y ponerlos contra sus gobiernos en el apoyo a Ucrania.

Conclusiones

La seguridad europea y trasatlántica no es estática, sus componentes y sus actores han evolucionado, al igual que las formas de hacer la guerra, bajo la globalización y la digitalización. El centro de gravedad donde se deciden hoy las guerras está más cerca de las percepciones en las mentes y corazones de las sociedades que de la realidad sobre el campo de batalla, por lo que ya no se pueden ganar guerras recurriendo solo al uso de la fuerza. Los nuevos entornos operativos del ciberespacio y cognitivo son tanto más importantes que los de tierra, mar, aire y espacio donde operan las Fuerzas Armadas. Y para prevalecer sobre sus enemigos, la seguridad europea y transatlántica tienen que combatir con sus mismas armas, de las mismas formas y con la misma determinación.

3. La guerra y el liderazgo estadounidense

Carlota García Encina

Antes de la guerra en Ucrania, los pilares sobre los que se asentaba la seguridad transatlántica habían comenzado a debilitarse. El entorno internacional era extraordinariamente complejo, con una vuelta a la competencia estratégica entre las grandes potencias y donde la primacía militar y tecnológica del área euroatlántica se estaba erosionando, tanto por la impresionante modernización militar de China como por la difusión del poder militar que posibilitaba la globalización. Además, el orden internacional liberal que permitió a la OTAN soportar un equilibrio militar incierto y un sistema internacional competitivo durante la Guerra Fría también estaba bajo presión, con un libre comercio que estaba siendo atacado, una democracia en el mundo que iba retrocediendo y una estabilidad financiera que era cada vez más difícil de mantener. Por otro lado, se estaba produciendo una redistribución sísmica de la riqueza y el poder fuera de la zona euroatlántica y hacia Asia-Pacífico, al tiempo que las amenazas a la seguridad no tradicionales que caracterizaron la era de la posguerra fría seguían existiendo, aumentando incluso en número e intensidad.

En resumen, se podía hablar de tres grandes motores que estaban afectando a la seguridad internacional y que estaban alterando la posición competitiva del área euroatlántica: el ascenso de China, la aceleración tecnológica y el cambio climático. Los tres eran productos de la globalización y, al mismo tiempo, estaban dañando a la propia globalización. A estos tres motores había que añadir otros dos factores: el COVID-19, con sus disrupciones y las consecuencias que aún vivimos, y la guerra en Ucrania, ambos factores secundarios que han alterado e interactúan con las tres grandes tendencias arriba mencionadas.

En este panorama internacional, con todos los elementos alterándose mutuamente, también hay que tener en cuenta la llegada en enero de 2021 de una nueva Administración estadounidense después de cuatro años en los que la relación transatlántica se había debilitado enormemente. No olvidemos que es la relación transatlántica –son los europeos y los estadounidenses– los que dan respuesta a todos los retos de la seguridad internacional.

Cuando Joe Biden llega a la Casa Blanca lo hace con la idea de dar un nuevo papel a EEUU en este nuevo panorama internacional y que, por lo tanto, esté a la altura de los cambios –el ascenso de China, la aceleración tecnológica y el reto del cambio climático–. Buscaba dar un nuevo papel a EEUU pero con algunas pinceladas del pasado.

“America is back, diplomacy is back, alliances are back, but we are not looking back”, se afirma en la *Interim National Security Strategic Guidance* publicada por la Casa Blanca en marzo del 2021. Llega, por tanto, una nueva Administración con la idea de recuperar la diplomacia y apoyarse en las alianzas, pero para hacer frente a un mundo muy diferente al de los años pasados.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

El presidente Biden parte de tres pilares para asentar su política exterior: liderazgo, democracia y cooperación. En primer lugar, EEUU tiene el derecho y el deber de liderar porque el mundo no se gobierna por sí mismo; en segundo lugar, hay que reforzar la democracia en EEUU invirtiendo en infraestructuras, en empleo y en educación con la idea de ser fuertes dentro para poder competir fuera con China, mientras que la otra cara de la moneda es que el resto de democracias del mundo también son una fortaleza para EEUU cuando se actúa conjuntamente; y, en tercer lugar, es imprescindible contar con los socios y aliados para hacer frente a los cambios en el mundo.

La respuesta de EEUU a lo ocurrido tras la invasión rusa de Ucrania ha sido precisamente incorporar estos tres pilares de su política exterior para hacer frente a este nuevo reto en Europa, a pesar de que cuando la Administración Biden comenzó su andadura nada hacía sospechar sobre lo que a iba a ocurrir en febrero de 2022.

En primer lugar, Washington ha liderado de forma contundente la respuesta internacional, una respuesta que para Occidente significa defender valores y principios occidentales y democráticos, y ha sido una respuesta que se ha apoyado en los aliados, sobre todo europeos, como nunca antes se había visto. Por lo tanto, una dinámica unificadora se ha unido detrás del liderazgo estadounidense. La alianza occidental, que Donald Trump quería destrozar y que Vladimir Putin buscaba debilitar, se ha solidificado. Alemania, la gran potencia europea, ha invertido los principios de política exterior y militar que la han guiado durante casi 80 años. Japón, Corea del Sur y Australia se han alineado firmemente detrás de la OTAN. Y la propia OTAN, en vez de debilitarse, se ha fortalecido y –si Turquía lo permite– está a punto de ampliarse con la incorporación de Finlandia y Suecia, ambas históricamente neutrales.

Esta dinámica ha sido impulsada por afinidades comunes y por valores compartidos, los que se asocian desde hace tiempo a la gobernanza democrática y al orden internacional basado en normas que pregonaba el equipo de Biden desde antes de las elecciones de 2020. De hecho, al principio de su presidencia y antes de que estallara la guerra en Europa, el presidente Biden observó que la cuestión que definía nuestro tiempo era la lucha entre la democracia y el autoritarismo.

El liderazgo estadounidense ante la agresión de Rusia a Ucrania, sin embargo, ha sido un raro triunfo en la presidencia de Joe Biden en política exterior. Es verdad que el presidente Biden dio la vuelta a muchas acciones de su predecesor, como la vuelta al compromiso sobre el clima de París, a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y a negociar con Irán. Pero la salida de las tropas de EEUU en Afganistán y la firma del acuerdo AUKUS con el Reino Unido y Australia, si bien fueron dos importantes síntomas de un cambio estratégico de EEUU, no llegaron a considerarse plenos éxitos porque se cometieron errores, sobre todo a la hora de coordinarse y de comunicarse con los aliados.

A pesar de los contratiempos en la relación transatlántica en 2021, posteriormente ha habido un gran reconocimiento y gratitud en toda Europa por el papel de liderazgo que

está desempeñando EEUU con respecto a Ucrania. Sin embargo, la retirada de la opción militar como respuesta a la agresión militar rusa fue una decisión que aún sigue siendo cuestionada.

EEUU retiró la opción militar de la mesa a pesar de que Washington hablaba de llevar a cabo una “disuasión integrada” frente a Rusia, en la que debían unirse varias de las palancas del poder nacional. Pero al decir que no iba a haber tropas estadounidenses en el terreno y, por lo tanto, dando a entender que la acción militar estaba fuera de la mesa, Washington eliminaba incluso antes de la agresión militar rusa uno de los elementos de la disuasión integrada, limitándose a la disuasión económica y diplomática (al margen de los desarrollos posteriores relativos al envío de armamento).

Hay cuatro razones detrás de la decisión de eliminar de la mesa la opción militar. En primer lugar, el presidente Biden concluyó que preservar la soberanía de Ucrania no era un interés nacional. Mantener a Rusia bajo control y decirle que no podía invadir otro país sí estaba en el interés nacional estratégico de EEUU, pero no era un interés nacional vital. Era un interés nacional importante pero no vital. Lo que lleva a la segunda razón por la que el envío de tropas se descartó. Era una cuestión de controlar la escalada. En un escenario en el que los rusos invadieran Ucrania y EEUU enviara tropas, el riesgo de que se perdiera el control sobre la situación era enorme. Rusia no era Afganistán, ni Irak y sí una potencia con armas nucleares. Biden descartó por tanto cualquier escenario en el que estadounidenses y rusos pudieran enfrentarse militarmente, porque se estaría en un mundo muy diferente al que se había estado hasta ahora.

En tercer lugar, los instintos no intervencionistas de Biden han tenido también un gran peso. Biden además, estaba muy en consonancia con la opinión pública estadounidense que llevaba varios años harta de guerras intervencionistas, guerras de las que una vez que se empezaban no se sabía cómo salir. Por eso Biden puso tanta energía en unificar a los aliados en un conjunto común de sanciones realmente duras para los rusos. Y por eso se movió tan rápido para armar al Ejército ucraniano, aunque todo ello significaba luchar con una mano a la espalda porque Putin era muy consciente de que no se iban a enviar tropas. La cuarta razón por la que no se descartó cualquier envío de tropas a Ucrania era que el país agredido no era miembro de la OTAN.

La naturaleza de la respuesta de la Administración Biden a la intervención militar rusa en Ucrania también tiene en parte que ver con el comportamiento anómalo que Rusia ha tenido en el pensamiento estratégico de EEUU. Mientras que Barack Obama etiquetó a Rusia como una “potencia regional” tras su ocupación de Crimea en 2014, tanto la Administración Trump como la Administración Biden identificaron a Rusia como uno de los principales rivales de EEUU en la era de competencia estratégica entre grandes potencias. Sin embargo, en gran medida, EEUU pensaba en Rusia más como un perturbador que como un verdadero rival, que además contaba con verdaderos desafíos demográficos, económicos y políticos por lo que se presumía debía prescindir de sus ambiciones de gran potencia y permitir que EEUU se centrara en China.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Esta distinción entre el rival chino y el ruso quedó plasmada de nuevo en la *Interim National Security Strategic Guidance* que distingue entre “una China cada vez más asertiva y [una] Rusia desestabilizadora” que “sigue decidida a ... desempeñar un papel perturbador en la escena mundial.”

La Administración Biden, por otro lado, heredó un ambiente partidista gracias a la fijación del presidente Trump en “llevarse bien” con el líder ruso Vladimir Putin y al remolino de investigaciones relacionadas con Rusia durante su presidencia. Biden, de hecho, es el primer presidente de EEUU desde la Guerra Fría que no busca un reinicio de las relaciones con Moscú. Propuso al presidente ruso una cumbre en junio de 2021 para reducir la tensión, para alcanzar una relación predecible y gestionable, y llevar a cabo una política compartimentada con áreas en las que competir y en las que cooperar, que le permitiera además centrarse en China. Pero Moscú dejó claro con su agresión a Ucrania que esa política, ese compromiso selectivo que le proponía la Administración Biden no lo iba a aceptar, convencido además de que Biden no se enfrentaría a Rusia por Ucrania y que una posible agresión quedaría sin respuesta militar.

A pesar de todo ello, la respuesta estadounidense a la guerra en Ucrania ha revitalizado las voces atlantistas, puestas de manifiesto en la Cumbre de la OTAN de Madrid de 2022 y, además, ha vuelto a demostrar el poder duradero de EEUU.

El contexto, sin embargo, tiende a ser más complicado a medida que avanzan los meses en comparación con el desafío inicial de febrero de 2022, es decir, la inaceptable violación de las fronteras internacionales establecidas por parte de Rusia y el regreso de la agresión de las grandes potencias a suelo europeo. La guerra de desgaste de Rusia en Ucrania amenaza con prolongarse incluso años, según advierten algunos expertos, haciendo caer las economías occidentales y poniendo a prueba el apoyo público a la defensa de Ucrania. Al mismo tiempo, la perspectiva de que China refuerce aún más su alianza con la Rusia de Putin para formar un frente autoritario que socave una alianza de potencias democráticas hace que el camino de liderazgo de Biden sea aún más arduo, aunque se amplíen las áreas potenciales de cooperación entre los aliados occidentales.

Por otro lado, los problemas políticos del presidente Biden en su país –pese al resultado relativamente bueno en las elecciones de media legislatura en noviembre pasado– y otras cuestiones como las decisiones del Tribunal Supremo en 2022 sobre el derecho al aborto o la eterna controversia sobre la posesión de armas de fuego están enturbiando la imagen de EEUU como líder democrático y faro de los derechos individuales, y hace que muchos socios internacionales se pregunten hasta qué punto pueden continuar confiando en el liderazgo estadounidense. Los países de Europa, especialmente, están viendo los problemas que Biden está teniendo en casa y se preguntan si va a ser Trump quien de nuevo vuelva a ganar las elecciones en 2024, por lo que cuestionan la consistencia de EEUU.

Sin embargo, republicanos y demócratas se unieron desde el principio en la condena de la brutalidad rusa bajo un liderazgo de la Casa Blanca. Por un lado, Biden reestableció

el proceso normal por el que el gobierno toma decisiones de seguridad nacional, y por lo tanto el sistema de seguridad nacional de EEUU puesto al límite bajo el mandato de Trump volvió a cobrar vida cuando Biden y su equipo se instalaron en la Casa Blanca. Esto ayudó a sentar las bases para el restablecimiento del liderazgo estadounidense, en gran medida bipartidista, porque además la conducta rusa permitió a la mayoría de los republicanos ver por fin y decir, con claridad, quién es Putin. No obstante, durante la campaña de las pasadas elecciones, un número alto de republicanos cuestionaron las ayudas a Ucrania. Aunque hasta el momento no se ha materializado, la derrota demócrata en la Cámara de Representantes abre un escenario en el que EEUU podría reducir su ayuda a Ucrania, lo que a su vez afectaría a la unidad transatlántica vista hasta ahora. Y esto impactaría en el éxito de Washington en la movilización de la coalición para castigar a Putin y ayudar a Ucrania, que ha validado su liderazgo global en la lucha entre la democracia y la autocracia, y en la defensa del “orden basado en reglas.”

Pero la guerra en Ucrania también ha revelado algunos de los límites de esta influencia global de EEUU. Muchos países, especialmente fuera de Europa, no han condenado a Rusia ni se han sumado al régimen de sanciones contra ella. Esto se debe, en parte, a que muchos de ellos coinciden con Moscú en que la expansión de la OTAN fue desacertada o mal ejecutada y creen que una estrategia estadounidense que siga sin tener en cuenta las preocupaciones rusas en materia de seguridad y se centre en debilitar a Rusia será contraproducente para poner fin a la crisis.

Además, muchos países se muestran muy ambivalentes ante el énfasis de la Administración Biden en la lucha global contra el autoritarismo y su caracterización de la guerra en Ucrania como una línea de frente en esa contienda. Y de nuevo, muchos países –incluidos los aliados de EEUU tanto dentro como fuera de Europa– siguen sin estar seguros de la fiabilidad y credibilidad del liderazgo estadounidense a pesar de la transición de Donald Trump a Joe Biden. En resumen, el mundo no está necesariamente preparado o ansioso por sumarse al enfoque de Washington para tratar con Rusia y con otras cuestiones globales, o para adoptar su versión preferida del “orden basado en reglas.” China, por su parte, está aprovechando todas las oportunidades que se le presentan para sacar partido de esta ambivalencia internacional respecto a EEUU y ganar puntos frente a Washington en la competición por la influencia mundial, a pesar del propio malestar de Pekín con la naturaleza y el alcance del asalto de Putin a Ucrania.

Washington debería reconocer y enfrentarse a estos puntos ciegos en sus esfuerzos por reorientar la política exterior estadounidense y formular estrategias para perseguir los intereses de EEUU tras la guerra en Ucrania. EEUU deberá tener en cuenta los cambios históricos en el equilibrio de poder e influencia en el mundo, y reconocer su propia responsabilidad por las circunstancias estratégicas –y los dilemas estratégicos– que prevalecen tanto en Europa como en Asia Oriental. EEUU no puede presumir de que sigue disfrutando de la misma influencia, apoyo internacional y autoridad moral que tenía hace una generación. La preocupación por la longevidad del liderazgo de EEUU en Ucrania sigue, por tanto, presente.

4. ¿Cómo afecta la agresión rusa al triángulo UE-EEUU-China?

Mario Esteban

La invasión rusa de Ucrania está teniendo numerosas y profundas repercusiones geopolíticas, incluyendo el impacto sobre el triángulo estratégico compuesto por la UE, EEUU y China, que aquí se van a analizar desde la óptica de la UE. El aumento de la percepción de la amenaza que supone Rusia tanto para la UE como para EEUU, detonado por su agresión contra Ucrania, ha hecho que las relaciones sino-rusas mediaticen la posición de estos actores hacia China con una intensidad sin parangón desde los tiempos de la Guerra Fría.

Por el momento, a pesar de la retórica grandilocuente de la asociación estratégica integral sino-rusa, el apoyo de China a Rusia en la guerra de Ucrania está siendo fundamentalmente diplomático y propagandístico. La diplomacia y los medios de comunicación chinos señalan consistentemente a EEUU y la OTAN como los responsables últimos de la invasión, por su presión desmesurada sobre Rusia, y como actores desestabilizadores que agudizan el conflicto con sus transferencias de armamento a Ucrania y sus sanciones económicas contra Rusia. Además, los medios chinos no solo reproducen muchas de las narrativas rusas, sino que también difunden acríticamente desinformación para justificar la agresión rusa. Esto no supone un apoyo diplomático pleno de China a Rusia, como ha quedado patente en las abstenciones tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Pekín tampoco está suscribiendo los argumentos rusos que legitiman la invasión de Ucrania apelando al derecho a la autodeterminación o al derecho a decidir de la población local frente al Estado ucraniano, ni ha reconocido la independencia (y posterior anexión) de las repúblicas de Donetsk y Lugansk, como no lo había hecho antes con las de Abjasia ni la de Osetia del Sur, o con la anexión rusa de Crimea en 2014.

Asimismo, aunque China está aumentando su comercio con Rusia, está evitando realizar acciones que puedan interpretarse como una forma de sortear las sanciones impuestas por EEUU y sus aliados, o facilitar equipamiento militar al ejército ruso. De ahí que, por el momento, solo hayan sido sancionadas seis empresas chinas de poca relevancia. Sobre esta base, la posición de China frente al expansionismo ruso ha contribuido a profundizar dos tendencias previas: una creciente desconfianza hacia China en la UE y un alineamiento de la estrategia de la UE y de EEUU hacia este país.

4.1. Deterioro de la imagen de China

La imagen de China en la UE ya venía muy dañada por la crisis sanitaria y económica generada por el COVID-19. Como muestran varios estudios de opinión realizados en la segunda mitad de 2020, la mayor parte de su población veía a China más como parte del problema que de la solución. Esta tendencia descendente de la reputación de China en la UE se ha mantenido en 2022 hasta el punto de alcanzar mínimos históricos. Así se refleja al menos en seis de los 10 Estados miembros donde el *Pew Research Institute* realizó encuestas en la primavera de 2022: Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Italia, Polonia, Suecia. En la media de estos países hay un 65% de su población que tiene una imagen desfavorable de China, mientras que solo un 28% la tiene favorable. En esta misma línea, la última oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano, cuyo trabajo de campo se realizó en junio de 2022, evidencia que la valoración de China en España también está en su momento más bajo, 3,6 puntos sobre 10, si la comparamos con oleadas anteriores². En esos estudios no se realizaron preguntas que nos permitan vincular el deterioro de la imagen de China a la posición de su gobierno ante la invasión rusa de Ucrania. Sin embargo, en el trabajo del *Pew Research Institute* sí que podemos hablar de correlación con el hecho de que menos del 20% de la población de los Estados miembros mencionados tuviera algo de confianza o mucha confianza en que Xi Jinping hará lo correcto en asuntos internacionales. Además, en una encuesta publicada el 24 de marzo de 2022 por el diario español *20 minutos*, el 63% de los españoles desaprobaba el papel que estaba teniendo el gobierno chino en la guerra en Ucrania, frente al 30% que desaprobaba el de EEUU y el 25% que hacía lo propio con el de la UE.

Este aumento de la desconfianza hacia China dentro de la UE también se ha manifestado a nivel institucional. Incluso antes de la invasión rusa, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, alertaba en la Conferencia de Seguridad de Munich de los esfuerzos revisionistas conjuntos de Rusia y China para sustituir el actual orden internacional, centrado en la ONU, el derecho internacional y los derechos universales por un orden multipolar, basado en el poder, con zonas de influencia y una concepción relativista de los derechos humanos. En esta línea, tras la invasión y la cumbre UE-China del 1 de abril, Borrell criticó la “neutralidad pro-rusa” de Pekín por compartir la justificación del Kremlin de la guerra, apuntando a EEUU y la OTAN como responsables últimos de la misma. Esto dificulta confiar en que Pekín pueda desempeñar un papel internacional constructivo, pues al justificar la agresión rusa se erosionan gravemente principios fundamentales del derecho internacional como la soberanía nacional y la integridad territorial, que teóricamente forman parte de los principios fundacionales de la política exterior china. De ahí que, aunque desde la diplomacia europea se considere deseable que China pudiera influir sobre Vladimir Putin para que desistiera en su agresión contra Ucrania, no se confía en que las autoridades chinas vayan a trabajar en esta línea y el propio Borrell estima que el mejor escenario realista es que Pekín no incremente su apoyo a Rusia.

2 Véanse Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez (2022). Barómetro del Real Instituto Elcano. Edición especial: Guerra en Ucrania y cumbre de la OTAN, <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/barometro-especial-guerra-en-ucrania-y-cumbre-otan/> y Mario Esteban (2020), COVID-19 y la imagen de China en España, Blog Real Instituto Elcano <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/covid-19-y-la-imagen-de-china-en-espana/>

4.2. Repercusiones para China del alineamiento de la UE y EEUU

En este contexto, la estrategia multidimensional de la UE hacia China, que identifica este país como un socio, un competidor y un rival, cada vez vislumbra menos espacios para la cooperación y más para la rivalidad. Esto está facilitado un alineamiento de la posición europea y estadounidense hacia China. El secretario de Estado estadounidense, Tony Blinken, dio un discurso el pasado 26 de mayo en la Universidad George Washington en el que presentaba la versión pública de la estrategia de la Administración Biden hacia China. Dicha estrategia tiene diferencias significativas respecto a la implementada por Donald Trump y es más parecida a la de los aliados europeos de EEUU, al no interpretar a China como una amenaza existencial. Es una estrategia centrada en la competencia y que integra también cooperación en temas fundamentales de la agenda global y elementos de contención. Asimismo, es una estrategia más preocupada por fortalecer las capacidades estructurales sobre las que se sustenta la competitividad estadounidense; y más multilateral, apoyándose en los organismos internacionales y en países aliados y socios.

El concepto estratégico de la OTAN aprobado en la cumbre de Madrid de junio de 2022 es un ejemplo claro del alineamiento de las estrategias hacia China de las principales potencias occidentales. Además, no se restringe al espacio euroatlántico, pues la cumbre de Madrid marcó un hito con la participación por primera vez de los socios de Asia-Pacífico en una cumbre de la OTAN. El análisis de este concepto estratégico es fundamental para entender cómo afecta la invasión rusa de Ucrania al triángulo UE-EEUU-China. Esta es la primera vez que China es incluida en el concepto estratégico de la OTAN, lo que es una mala, pero a todas luces inevitable noticia para China a medida que crece su influencia y su competencia geoestratégica con EEUU. También es negativo para Pekín el estrechamiento del alineamiento de EEUU y sus aliados, que la política exterior china ha intentado prevenir sistemáticamente, consciente de que la hegemonía estadounidense es más vulnerable cuando sigue una vía unilateral y/o aislacionista. Así, desde la publicación del comunicado conjunto chino-ruso del 4 de febrero, han sido constantes las críticas y advertencias de la diplomacia China a una creciente influencia “desestabilizadora” de la OTAN en Asia-Pacífico, que se identifica no solo con acciones directas de esta organización, sino con cualquier desarrollo de iniciativas multilaterales de seguridad encabezadas por EEUU en la región como AUKUS y el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD).

4.3. No todo es negativo para China

Por otro lado, la invasión rusa de Ucrania sitúa a Moscú sin ningún tipo de ambigüedad como la mayor amenaza convencional para la seguridad europea. Así queda recogido en el nuevo concepto estratégico de la OTAN con lo que Rusia vuelve a estar en el epicentro de la cooperación militar entre EEUU y la UE. Para Pekín es positivo que Rusia retome protagonismo dentro de la razón de ser de la OTAN, pues esto mueve el punto de mira de Washington de Pekín a Moscú. El sentimiento de urgencia que genera en EEUU y en Europa la invasión rusa de Ucrania hace que aumente su atención hacia el

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Este de Europa e, inevitablemente, se reduzca hacia Asia-Pacífico, lo que incrementa el margen de maniobra de China para seguir desarrollando sus capacidades y su influencia regional. Desde esta perspectiva, es evidente el enorme interés estratégico que tiene el gobierno chino en que Rusia siga siendo una amenaza para Occidente y el drama que supondría para el Partido Comunista de China el establecimiento en Rusia de un régimen más cercano a Occidente. Ese escenario liberaría una enorme cantidad de recursos de EEUU y sus aliados que se podrían utilizar para reducir la influencia internacional de Pekín y, según una visión predominante entre el *establishment* chino para injerir en la política doméstica de China. De ahí que en caso de que se pudiera vislumbrar un posible cambio de régimen político en esa dirección en Rusia, las autoridades chinas tendrían un enorme incentivo para intentar evitarlo.

A diferencia de Rusia, China es vista como un desafío más que como una amenaza, aunque haya elementos de amenaza-contención (ciberseguridad, desinformación, seguridad marítima, espacio), lo que facilita que también se dejen abiertos espacios para la cooperación en áreas como cambio climático, pandemias, no proliferación nuclear, seguridad alimentaria, coordinación macroeconómica, tráfico de drogas, biodiversidad.

Además, una Rusia debilitada por su esfuerzo expansionista y el rechazo que ha generado, manifestado por ejemplo en forma de sanciones, desequilibra todavía más a favor de Pekín los términos de la relación bilateral. Esto ya venía sucediendo desde la imposición de sanciones contra Rusia por su anexión de la península de Crimea. Entre 2014 y 2021, el comercio de Rusia con China ha pasado de suponer el 10 al 20% del comercio exterior ruso, mientras que apenas supone un 4% del comercio exterior chino. Y tras la invasión de Ucrania se ha visibilizado en la mayor disponibilidad y a menor precio del gas y el petróleo rusos para China.

En cualquier caso, más allá de estas ganancias tácticas que tiene para China la confrontación de Rusia con Occidente, las autoridades chinas son conscientes de que sus relaciones con Moscú van a estar bajo un intenso escrutinio de EEUU y la UE. Cuanto mayor sea la intensidad de la amenaza que Rusia supone para EEUU y la UE, más condicionadas estarán las relaciones de China con estos actores occidentales por sus relaciones con Rusia.

4.4. Posibles escenarios

El escenario más factible es que China siga manteniendo su posición actual, en la que puede beneficiarse de su asociación con Rusia sin tener que pagar un coste demasiado alto por ello. Ante este panorama, Pekín muy posiblemente seguirá implementando su estrategia de circulación dual, reduciendo su dependencia de Occidente mediante el desarrollo de su base tecnológica y su mercado doméstico a la vez que intenta que otros actores aumenten su dependencia de China. Por su parte, lo más probable es que EEUU y sus aliados europeos siguiesen profundizando en la coordinación de su estrategia

hacia China, a menos que un cambio de inquilino en la Casa Blanca lo impidiera. En este escenario, la UE y la OTAN tendrían un papel creciente, aunque limitado, en la seguridad de Asia-Pacífico, restringido a la cooperación con sus socios de Asia-Pacífico en áreas de interés común como amenazas híbridas (ciberseguridad, desinformación) y seguridad marítima. Esto no será óbice para una creciente cooperación en materia de defensa entre los aliados europeos de EEUU y los países del Indo-Pacífico geoestratégicamente afines, incluyendo ventas de armamento y desarrollo de su industria de la defensa.

Si las autoridades chinas se decidieran a brindar apoyo militar a Rusia sería un signo claro de que entramos en un nuevo orden bipolar en el que las autoridades chinas vieran inevitable un enfrentamiento con EEUU y considerasen que están en mejor disposición de afrontarlo junto a Rusia que sin ella. Los costes económicos, diplomáticos y para la estabilidad doméstica, especialmente en Tíbet y Xinjiang, serían enormes para China. De ahí que solo parezca plausible que el gobierno chino entrará en conflicto abierto con Occidente si se viera obligado a ello, lo que ahora mismo solo sería posible por una crisis en el estrecho de Taiwán. En este sentido, aunque en 2023 son previsibles nuevas tensiones, ya sea por una previsible visita de Kevin McCarthy a Taiwán o ante la proximidad de las siguientes elecciones presidenciales taiwanesas, lo más probable es que esto no desemboque en un enfrentamiento bélico.

Igualmente improbable sería que las autoridades chinas se distanciasen de Rusia. Más allá del papel que puede desempeñar este país como suministrador de energía, materias primas y alimentos, los líderes chinos ven a Moscú como su principal aliado frente EEUU, la mayor amenaza exterior que enfrentarán en las próximas décadas.

Conclusión

La invasión rusa de Ucrania ha acercado a China más a Moscú y ha agudizado su distanciamiento de Occidente. Por su parte, la UE y EEUU han estrechado su coordinación hacia China sobre la base de una estrategia esencialmente competitiva, que incluye elementos de cooperación y confrontación. La intensidad del enfrentamiento de Rusia con Occidente condicionará el peso de las relaciones sino-rusas en la estrategia de la UE y EEUU hacia China. A mayor intensidad del conflicto y mayor cooperación ruso-china más tenderán a resentirse las relaciones de China con la UE y EEUU y a coordinarse los actores occidentales en su política hacia China. Esto podría llevar incluso a la confrontación con China en el caso improbable de que Pekín y Moscú llegaran a formar una alianza militar. Por el contrario, en el hipotético caso de que Xi Jinping usara su influencia sobre Putin para frenar la agresión contra Ucrania, esto podría facilitar un acercamiento entre China y Occidente, especialmente con la UE. A pesar de los deseos manifestados por varias altas autoridades europeas, esta última posibilidad tampoco parece particularmente probable, entre otras cosas, porque se tiende a sobreestimar la influencia de China sobre otros actores internacionales.

5. Secuelas y réplicas: Europa tras la guerra

Daniel Fiott

La fatiga de la guerra: ¿un lujo para los que no luchan? Tras casi un año de conflicto, las fuerzas armadas y el pueblo de Ucrania siguen resistiendo al agresor ruso. Los ucranianos han repelido a las fuerzas rusas ante Kyiv y ahora resisten a los avances del Kremlin en la parte oriental del país, habiendo logrado liberar ciudades como Kherson e Izyum. De la firmeza ucraniana no se puede dudar, pero a los aliados y amigos de Kyiv (que han decidido en contra de una intervención militar directa en la guerra) se les está juzgando en gran medida en términos de acero y oro: hasta qué punto y con qué rapidez pueden armar y reabastecer las fuerzas ucranianas. Aunque Europa ha acogido millones de refugiados ucranianos, y a pesar de la imposición de sanciones de un alcance sin precedentes contra Rusia, junto con la apertura del proceso de adhesión de Ucrania a la UE, la máxima prioridad sigue siendo poner fin a la guerra y lograr un resultado favorable para los ucranianos.

Inevitablemente, guerra acarrea preguntas de difícil resolución: ¿hasta dónde pueden llegar EEUU y Europa en su apoyo al esfuerzo bélico ucraniano?; ¿hasta qué punto es factible una derrota rusa y qué significaría realmente una “derrota”?; y ¿sobre qué base se establecerían las relaciones entre Europa y Rusia una vez terminada la guerra? Tras un año de conflicto, aún no hay respuestas sencillas a estas preguntas. Sin embargo, el contexto en el cual surgen y se responden será esencial. Lo que sí sabemos es que Europa afronta un reto sin precedentes: cómo adaptarse a una guerra que ha llevado ya al corte de sus lazos económicos y energéticos con Rusia. Esta situación supone una prueba de la magnitud de la resiliencia de Europa frente a la guerra.

Con la posibilidad de cambios importantes en el panorama político norteamericano en un futuro próximo, Europa se verá más presionada por la necesidad de convertirse en una verdadera potencia. Como escribió Monnet, Europa se forjará en las crisis. Hasta el momento, los europeos –de nuevo– han tenido que presenciar una guerra en su continente. Sus gobiernos han reforzado la presencia militar de la OTAN en Europa Central y Oriental. También se han dado cuenta del fracaso de la lógica, en gran parte alemana, de hacer que Rusia se comprometiera con la paz a través de la interdependencia económica. Una consecuencia de esta posición es que la UE en su conjunto no había anticipado la necesidad de asegurar plenamente su autonomía energética. Sin embargo, desde el estallido de la guerra, se ha acabado con, por lo menos, un tabú importante: que Europa puede financiar el suministro de armas y material letal a sus socios cuando más lo necesitan.

5.1. Una mirada retrospectiva a una guerra aún en curso

Tras un año de conflicto, ¿es demasiado pronto para extraer conclusiones la guerra rusa contra Ucrania. Esta afirmación es frecuente, pero sigue habiendo cuestiones básicas a las que Europa deberá enfrentarse más pronto que tarde. En primer lugar, está el problema de la inteligencia, o, mejor dicho, la voluntad de actuar sobre ella. Incluso con la toma ilegal de Crimea en 2014, muchos gobiernos europeos seguían sin creer que el Kremlin atacaría a Ucrania (¡de nuevo!). Se seguían desestimando las opiniones tanto de analistas como de políticos incluso cuando el presidente Putin concentraba sus fuerzas en la frontera ucraniana bajo el pretexto poco creíble de que se trataba de unas simples maniobras militares. Por su parte, EEUU ya estaba convencido de lo que saltaba a la vista aun en la información más básica de los servicios de inteligencia: mientras algunos pregonaban que la inteligencia norteamericana carecía de credibilidad tras la guerra en Irak y la retirada de Afganistán, Washington ya estaba usando sus datos abiertamente en la guerra mediática contra Rusia.

La fase previa a la guerra revelaba la trágica incapacidad de los europeos de actuar sobre la base de los informes de inteligencia. ¿Pero, por qué? Una respuesta posible es que ciertos Estados europeos estaban convencidos de que se estaban utilizando a fin de que se adoptara una línea más dura hacia el Kremlin. Otra respuesta posible es que ciertos gobiernos realmente no confiaban en la inteligencia norteamericana. O, simplemente, había algunos que no querían contemplar la idea de una invasión rusa porque sabían que anularía la lógica de su política exterior hacia Rusia. Estos y otros supuestos claramente llevaron a un grave retraso en preparar a Europa para la guerra y a movilizar el apoyo y el suministro de armas para Ucrania.

A pesar de los graves errores a la hora de actuar sobre las informaciones de los servicios de inteligencia, una de las grandes sorpresas ha sido hasta qué punto la UE ha logrado financiar la provisión de armas, munición y suministros para apoyar el esfuerzo de guerra. De hecho, desde su estallido, se ha incrementado en varias ocasiones el presupuesto del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Con un tope inicial de 540 millones de euros para 2022, tal ha sido la demanda de ayuda financiera para la compra de armas para Ucrania que el presupuesto ha sido aumentado por la UE hasta un total de 2.000 millones de euros para 2023. Aunque EEUU ha destinado una cantidad aún mayor para Ucrania, se trata de un claro ejemplo de lo que ha cambiado la actitud de la UE en el espacio de un año. Sin embargo, a su vez, se debe reconocer que el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz no fue diseñado inicialmente para situaciones como la guerra en Ucrania. La mayoría de los Estados miembros consideraban que sus destinatarios serían fundamentalmente los países africanos. Esto, junto con la incertidumbre europeas con respecto a la información sobre Rusia de los servicios de inteligencia, explica por qué los responsables europeos no se encontraban debidamente preparados para gestionar el tipo de inventarios y precios de material militar para guerras convencionales. Mientras que inicialmente la Unión se limitó a enviar cascos militares y equipo médico a Ucrania, tras un año de combates se están enviando ya sistemas de defensa aérea, vehículos blindados, aviones e incluso carros de combate.

Además, la guerra en Ucrania ha vuelto a subrayar el papel crítico del proyecto de Movilidad Militar, tanto para la UE como para la OTAN. La guerra también debería poner en perspectiva las trabas aún pendientes a la OTAN y los Estados miembros de la UE en los planos regulatorios y jurídicos, que hasta el momento han obstaculizado cualquier progreso. Si bien es cierto que las inversiones en infraestructura de transporte de uso dual, como por ejemplo las líneas de ferrocarril, tardarán un tiempo en construirse o adaptarse, no cabe duda de que Europa necesita una infraestructura de transporte militar sólida para desalentar futuras agresiones rusas. En este sentido, es posible que Europa esté a punto de reformular su concepción de la Movilidad Militar. Hasta el momento, el enfoque se ha puesto en la regulación y la infraestructura en un contexto en el que la capacidad de rotar fuerzas entre el Oeste y los países de su flanco oriental ha sido el objetivo primordial. Sin embargo, como la Alianza parece inclinarse por tener una fuerza de carácter más permanente en Europa Central y Oriental, la UE y la OTAN tendrán que reflexionar sobre la protección tanto de bases militares como de poblaciones civiles. Esto implicará la realización de inversiones a gran escala en sistemas de defensa aérea y antimisiles. Aunque ya se dio comienzo al proceso con la iniciativa *European Sky Shield*, liderada por Alemania, es necesaria una solución más duradera y que vaya más allá de los 14 Estados miembros que ya forman parte de la iniciativa.

Por otra parte, tras un año de guerra es posible que la UE haya aprendido lecciones importantes sobre su respuesta potencial en el caso de que un Estado miembro invoque la cláusula de defensa mutua (artículo 42.7 del Tratado de la UE). Según dicha cláusula, si el territorio de un Estado miembro sufre una agresión, los demás Estados miembros están obligados a proveer ayuda. La guerra en Ucrania ha demostrado la capacidad de los países europeos de utilizar una combinación de sanciones, suministro de armas y ayuda financiera para apoyar a Estados amigos. No obstante, en el caso de un ataque armado contra un Estado miembro, habrá algo mucho más grave en juego: por tratarse de un aliado de la OTAN, se aplicaría el artículo 5 del Tratado de Washington, poniendo sobre la mesa tanto la respuesta nuclear como las convencionales. Sin embargo, esto no implica que la UE deba ignorar el artículo 42.7, pues la adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN supondría un verdadero riesgo en este sentido. Si bien dar prioridad al artículo 5 sobre el artículo 42.7 sería comprensible, se trataría de una decisión muy corta de miras. Para los países europeos que forman parte de ambas organizaciones, cualquier agresión armada requeriría una respuesta conjunta de la UE y la OTAN. Por lo tanto, los países europeos deberán ser más ambiciosos en sus consideraciones de cómo responder a una aplicación eventual del artículo 42.7.

5.2. La cooperación entre la UE y la OTAN en el contexto de la guerra

Hasta el momento, la UE y la OTAN han colaborado con un excepcional grado de unidad desde el estallido de la guerra en Ucrania, especialmente dados los problemas estructurales que afectan la colaboración entre ambas (notablemente el conflicto entre Turquía, Grecia y Chipre, el *Brexit* y la competencia industrial en materia de defensa).

De hecho, la adhesión probable de Finlandia y Suecia es un buen augurio para la cooperación entre la UE y la OTAN. Si bien los responsables políticos desean proyectar una imagen de unidad, está por ver si esta cooperación se evidencia en términos reales. A pesar de la retórica acerca de la Brújula Estratégica europea y el Concepto Estratégico de la Alianza, no parece que la posibilidad de una cooperación reforzada esté cerca de lograrse. La tercera declaración conjunta firmada en enero de 2023 no ayudará a superar los retos estructurales, aunque la cumbre que se celebró en Madrid en 2022 reafirmó el compromiso de Washington con la seguridad europea.

En el futuro será interesante ver cómo la OTAN garantiza la coherencia con las iniciativas actuales europeas en cuestiones como el cambio climático y la resiliencia. Aunque a primera vista no parecen parte de las competencias de la OTAN, la Alianza ya se encuentra activa en estas áreas, a pesar del hecho de que la UE posea un mayor poder financiero y normativo para abordarlas. También está la cuestión delicada del aspecto industrial de la defensa. El Concepto Estratégico enfrenta a la UE, en palabras que constituyen casi un ultimátum, a abrir las iniciativas de defensa de la Unión a los miembros de la OTAN que no sean Estados miembros de la UE o a aceptar su culpabilidad por el *statu quo* que define las relaciones actuales entre la UE y la OTAN. Mientras que este lenguaje asertivo se deriva, sin duda, de las exigencias de Turquía a cambio de la adhesión de Finlandia y Suecia a la Alianza, es probable que el Reino Unido lo apoye en el contexto de sus propios intereses industriales y de defensa tras el *Brexit* y de su compleja relación bilateral con la UE.

Turquía es, por supuesto, el otro motivo para creer que las relaciones entre la UE y la OTAN sólo pueden en cuanto a cuestiones marginales. En el contexto de unas elecciones generales en 2023, es factible sospechar que Turquía enmascare una campaña política interna como una cuestión de política exterior. Si bien algunos aliados de la OTAN busquen restarle importancia a las acciones turcas, considerándolas meras estrategias electorales, Grecia y Chipre ciertamente no interpretarán las amenazas de Ankara de esta manera. De hecho, del mismo modo que puede acusarse con razón a los Estados Occidentales de haber ignorado los llamamientos de los países de Europa Central y Oriental respecto a su temor a Rusia, el continente no puede ignorar peticiones semejantes de Atenas y Nicosia, especialmente considerando que podría suponer un conflicto entre aliados en la OTAN. No hay ninguna garantía de que las relaciones con Turquía mejorarán tras las elecciones de 2023, pero sí sabemos que los próximos meses serán complicados. Turquía persiste con su línea dura sobre la adhesión de Suecia, a pesar de haberse llegado a un acuerdo durante la cumbre de Madrid de 2022.

5.3. El porvenir de las relaciones transatlánticas

A pesar de todos estos desafíos, uno de los avances más interesantes que hemos visto desde la invasión rusa de Ucrania en 2022 ha sido el crecimiento de la saludable relación entre la UE y EEUU. De hecho, Washington podría haber optado por una

estrategia esencialmente bilateral frente a la guerra, centrándose sólo en determinados Estados miembros. También es cierto que, tras la cumbre de Madrid, EEUU acordó medidas individualizadas para tranquilizar a los países del flanco Oriental y España. Los norteamericanos establecerán una base permanente en Polonia y destinarán dos destructores adicionales en la base de Rota, armados con misiles balísticos, a fin de reforzar la presencia de la OTAN en el Mediterráneo y el flanco Sur.

No obstante, a pesar de estos acuerdos bilaterales, es notable lo mucho que Washington ha invertido en su relación con la UE en su conjunto. Los dos aliados han sabido trabajar estrechamente para implementar diversos paquetes de sanciones y el secretario de Estado de EEUU fue invitado a las cumbres del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE para impulsar la coordinación de su respuesta a la guerra. De manera similar, en los Balcanes Occidentales, la UE y EEUU han trabajado conjuntamente para impedir que Rusia amplíe su presencia en la región. Los dos aliados continúan manteniendo diálogos de alto nivel sobre Rusia, China y el Indo-Pacífico. Incluso el nuevo diálogo entre la UE y EEUU sobre seguridad y defensa progresa para que EEUU participe en las actividades de la Agencia Europea de Defensa. Mientras dure este espíritu de cooperación entre EEUU y la UE, deberá ser aprovechado por ambas partes para asegurar que Europa tenga un papel mucho más relevante en su propia defensa.

Sin embargo, la pregunta verdaderamente crítica será cuánto tiempo durará la saludable relación entre EEUU y la UE. Dados los resultados inconclusos de las elecciones de medio mandato en EEUU el pasado mes de noviembre, muchos europeos aguardarán con inquietud las elecciones presidenciales de 2024, temiendo la vuelta de Trump. Muchos recuerdan la extrema dureza con la que Trump se enfrentó a los europeos sobre el gasto en defensa, la seguridad energética y las relaciones económicas con China. Un retorno a este tipo de relación transatlántica, especialmente en el contexto de la guerra en Ucrania, sería cuando menos desestabilizadora. Tampoco deberían los europeos regocijarse en la idea de que la convulsión interna sólo afecta a EEUU: veamos primero quiénes son los nuevos mandatarios elegidos en el viejo continente en los próximos años.

En cualquiera de los dos casos, una de las características estructurales de las políticas de defensa europea es la incertidumbre sobre quién va a ocupar la Casa Blanca. En este sentido, a los gobiernos europeos no les queda otra opción que invertir en su propio poder y defensa, tanto por el bien de la OTAN (mientras EEUU quiera jugar un papel en la seguridad europea) como para anticipar un porvenir en el cual los ojos de Washington puedan estar puestos en otras partes del mundo, dejando el futuro de Europa en manos de los europeos. Sin embargo, un presidente pro europeo también conlleva desafíos. A este respecto, el presidente Biden se ha mostrado extremadamente diplomático sobre las maniobras de Berlín durante el dilatado proceso de decisión de enviar Leopard II a Ucrania. Alemania se negó a que su país u otros Estados enviaran dichos carros de combate a Kyiv sin recibir el visto bueno previo de Washington. Se trata de un nivel de dependencia que no tranquiliza a EEUU, que prevé tener que lidiar con China.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

En esta cuestión, los europeos y norteamericanos necesitan afrontar una preocupación creciente con el llamado dilema de los “dos frentes”. Dicho de otro modo, tendremos que ver si EEUU tiene la capacidad y la voluntad de mantener una presencia sustancial tanto política como militar no sólo en Europa sino también en el Indo-Pacífico para abordar el desafío planteado por China. A primera vista, EEUU no puede abandonar del todo a Europa, pues esto mermaría su capacidad global de abarcar sus alianzas en Europa y el Indo-Pacífico. Las consecuencias de dejar a Europa desamparada serían de un orden distinto a su retirada de Afganistán, pues desatarían dudas importantes acerca del compromiso de Washington de mantener y consolidar su poder en el orden mundial. Es probable que existan soluciones políticas, militares y tecnológicas al reto de sostener una postura de “dos frentes” (por ejemplo, aumentos en el gasto en defensa e inversión en fuerzas navales de precisión y capacidades militares de largo alcance). Sin embargo, el desafío principal para el que Europa no está en absoluto preparada sería que Washington, por motivos políticos e ideológicos y al margen de todo buen juicio político, opta por una política de “China primero” y de “abandonar a Europa”. En este caso, Europa deberá repensar a fondo cómo abordar su defensa. De hecho, debería empezar a pensar en ello.

6. La UE ante un futuro incierto para la globalización y el orden internacional

Jorge Tamames

Una frase hecha sobre Brasil reza que “es el país del futuro... y siempre lo será”. La globalización es víctima de una máxima igual de fatalista, solo que en la dirección contraria. Los anuncios de su muerte han sido tantos y tan recurrentes que, a día de hoy, parece extravagante concebir que pueda seguir viva. Para muestra, un sinfín de botones: la invasión rusa de Ucrania (2022), la pandemia del COVID-19 (2020), el *Brexit* y la presidencia de Donald Trump (2016), la marginación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en los tratados regionales firmados durante la década de 2010 y la crisis financiera de 2008 se presentaron, en algún momento de los últimos 15 años, como fenómenos que liquidarían la globalización de una vez por todas.

En retrospectiva, sin embargo, las noticias sobre la muerte de la globalización parecen una exageración. La tendencia hacia una integración comercial y financiera cada vez mayor en la economía internacional goza, incluso hoy, de una mala salud de hierro. Eso es así porque las inercias que genera el proceso son difíciles de revertir atendiendo a consideraciones puramente económicas; y hasta ahora los intentos políticos de dismantelarlas han tenido un efecto limitado.

¿Es posible que esto cambie en el futuro? Sin pretender enunciar la enésima teoría prematura sobre desglobalización o postglobalización, este texto argumentará que nos adentramos en una etapa diferente, en gran medida debido a la transformación del papel que desempeña EEUU en el escenario internacional. En un contexto donde las tensiones geopolíticas marcan la partitura de la economía, será necesario reconsiderar en profundidad no solo las relaciones comerciales internacionales, sino el propio papel de España y la UE en el mundo.

6.1. ¿Fricciones económicas?

Para entender la coyuntura actual es necesario situarla en contexto. El comercio internacional incluso antes de la pandemia se desarrollaba fundamentalmente dentro de, más que entre, grandes bloques económicos. En la UE, menos del 40% del comercio pre-pandemia se realizaba fuera del Mercado Único; en EEUU, la suma de exportaciones e importaciones en 2019 era algo superior al 25% del PIB. En ambos casos el comercio internacional es determinante para la prosperidad, pero desempeña un papel secundario en relación con la demanda y consumo internos. Los ejemplos son doblemente pertinentes porque Europa y Norteamérica conforman dos de los tres nodos económicos que, junto con Asia-Pacífico, constituyen más de la mitad del comercio global.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Visto en perspectiva histórica, de hecho, lo sorprendente en el periodo de globalización que arranca a finales de los años 70 y se acelera durante la década de 1990 no es tanto el aumento del comercio propiamente dicho –por más que este sea reseñable– como la integración financiera que se produce entre los diferentes polos de la economía global. Como explica Eric Helleiner, hasta entonces –y especialmente en los años de oro del sistema de Bretton Woods– no es que la estructuración del comercio internacional fuese proteccionista, sino que se centraba en el intercambio de bienes más que en el de servicios. Lo novedoso, de los años 80 en adelante, fue el despliegue e integración de la industria financiera a nivel global –y, en su estela, el de sectores como las multinacionales tecnológicas y la extensión de procesos de ingeniería financiera a cada vez más sectores de la economía–.

En esta coyuntura, las exportaciones se han convertido en un motor de crecimiento aún más valioso para múltiples países. Pero esta apuesta por los mercados internacionales generaba tirantezas con otros socios comerciales antes incluso de la llegada del COVID-19. Como muestran Michael Pettis y Matthew Klein en un influyente estudio de 2020, la conquista de mercados externos en ocasiones no es una estrategia de desarrollo exitosa, sino síntoma de la débil demanda interna en un país. El trabajo de estos dos autores es llamativo porque se centra precisamente en los países que lideran cada polo comercial y económico del mundo: EEUU (para Norteamérica), Alemania (en Europa) y China (en Asia-Pacífico). Pettis y Klein argumentan de manera persuasiva que las estrategias exportadoras de los dos últimos han servido para socavar su demanda doméstica y generar desajustes en la economía global. Un ejemplo especialmente gráfico es el de la industria militar alemana. Se trata de una de las más competitivas a nivel global, capaz de manufacturar sistemas de defensa punteros y competitivos, como el carro de combate Leopard 2. A la espera de que surtan efecto las inversiones en defensa anunciadas en 2022, no obstante, las Fuerzas Armadas de Alemania llevan años destacando por su infrafinanciación. Y la política de defensa del país, por su profunda incomodidad a la hora de operar en el escenario internacional que desencadenó la invasión rusa de Ucrania.

A todo lo anterior se añade que, como ha señalado en repetidas ocasiones Robert Wade, el comercio genera y profundiza desigualdades extensas entre el norte y sur globales. Pero incluso en las economías prósperas del Atlántico norte, dos años de pandemia y uno de guerra en Ucrania han servido para constatar que, en muchas ocasiones, no es solo el grado de integración económica lo que resulta determinante, sino la capacidad de los socios comerciales para proveer insumos críticos y difíciles de sustituir de la noche a la mañana (el caso de las tierras raras, los fertilizantes en el sector agrícola y los semiconductores y microchips).

Por todo ello, es inevitable que la globalización experimente cambios profundos en el medio y largo plazo. La decisión de desarrollar autonomía estratégica en determinados sectores económicos (como los microchips y la energía en el caso de la UE; y las políticas industriales verdes que empiezan a desplegarse a ambas orillas del Atlántico) reflejan prioridades que hace cinco años se hubiesen considerado extravagantes. A la espera de

que se concreten, tendencias como el *friendshoring* –la relocalización de parte de las cadenas de producción globales en países menos asertivos que China o Rusia, como Vietnam o México– muestran que el comercio internacional se está transformando.

Con todo, más que disminuir dramáticamente, el comercio internacional experimentará cambios cualitativos, porque sigue siendo vital para nuestras sociedades. Las transformaciones vendrán motivadas por el deseo de dotar a las relaciones económicas internacionales de una mayor seguridad, lo que por defecto conlleva una menor eficiencia económica. Como descubrimos a partir de 2020, la contraparte de vivir en un mundo con cadenas de producción globales optimizadas para eliminar cualquier redundancia es que un sistema extremadamente eficiente es por defecto vulnerable, porque apenas incorpora en su funcionamiento medidas de redundancia. Corregir esas vulnerabilidades implicará incurrir en mayores costes de producción, sin que a corto plazo exista una clara racionalidad –en términos puramente economicistas– para justificarlos. En resumen, hoy existen razones económicas de peso para que resulte más fácil imaginar un mundo donde el comercio internacional retiene la centralidad del pasado, si bien experimenta cambios cualitativos profundos, que el futuro de autarquía y autosuficiencia que se llegó a vaticinar en los momentos álgidos de la pandemia.

6.2. La geopolítica y sus descontentos

Es el ámbito de la política internacional el que imprime al proceso de globalización una dirección muy distinta a medio y largo plazo. El retorno de la rivalidad entre grandes potencias, así como la deriva interna de varias de ellas (y en especial EEUU), anticipa un mundo cada vez menos interesado en el comercio como herramienta para limar las aristas de la geopolítica. Para entender por qué esto es así hay que partir de una cuestión fundamental: la globalización como tal no surgió espontáneamente, sino de un orden internacional, económico y político que descansaba sobre el liderazgo de EEUU. Dos fechas apuntalaron la hegemonía estadounidense en la segunda mitad del siglo XX: 1945 –el momento fundacional, tras dos guerras mundiales que hundieron a los rivales europeos y asiáticos de EEUU– y 1991, cuando la disolución de la Unión Soviética convirtió a EEUU en la superpotencia solitaria.

Durante este periodo, el sistema internacional que impulsó EEUU también se ha transformado internamente. El punto de inflexión no fue el final de la Segunda Guerra Mundial ni el de la Guerra Fría, sino la década de los años 70. El efecto combinado de la crisis de la estanflación y la guerra de Vietnam llevaron a EEUU a un reajuste dramático de sus prioridades internacionales y domésticas. Richard Nixon fue el principal ejecutor de este giro de cara al exterior, que se saldó con el fin del régimen monetario de Bretton Woods y el acercamiento de EEUU a China. La presidencia de Ronald Reagan, que combinó rebajas fiscales y el debilitamiento de los sindicatos en clave doméstica, sirvió para establecer una hoja de ruta internacional de desregulación pro-mercado, en contraste con el “liberalismo integrado” que, según la formulación de John Ruggie, caracterizó el periodo de 1945-1975.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Actualmente atravesamos un periodo de transición similar. Como durante la década de los años 70, tampoco se vislumbra de manera clara la dirección que tomará el orden internacional en el futuro. Sí es posible identificar los actores que están introduciendo un cambio en la conducta de EEUU, de modo que su interés por promover un orden global basado en reglas y en el que el comercio fluye sin restricciones es cada vez menor. Se trata de Moscú y especialmente Pekín, frente a quien Washington ha concluido –desde la presidencia de Barack Obama, cuando se anunció el pivote de EEUU a Asia y se promovió un entramado de acuerdos comerciales diseñado para incluir a los países de la región y excluir a China– que no le compensa competir económicamente, siguiendo el modelo de libre comercio internacional que propugnó en tiempos pasados. Esta conclusión se ha traducido en una competición cada vez más enconada entre EEUU y China, cuya asertividad también contribuye a avivar la confrontación y encajonar a la UE en una posición incómoda.

Aunque el enfrentamiento China-EEUU condicionará al resto del mundo, para Europa la dinámica más importante tal vez esté relacionada con la deriva de la propia sociedad estadounidense. La posibilidad de que se ahonde el proceso de des-democratización que arrancó con la presidencia de Donald Trump parece más probable hoy que hace un año. Esto es así porque la agenda de reformas económicas de Joe Biden, pese a una serie de logros legislativos en el verano de 2022, no se ha llegado a implementar con el grado de ambición que anticiparon los primeros meses de su presidencia. El retroceso democrático no se agrava tan solo por la acción concreta de líderes populistas como Trump, sino por la deriva ultraconservadora de instituciones de corte anti-mayoritario, como la Corte Suprema o el Senado hasta 2020. En los tres casos, el impulsor de este proceso es un Partido Republicano que acumula décadas deslizándose hacia posiciones hoy más similares a las de un partido de derecha radical europeo que a las de uno de centro-derecha. La primera manifestación de este síntoma, que a su vez provocó una fuerte tensión en las relaciones transatlánticas, no fue tanto la presidencia de Trump como la de George W. Bush.

Aunque el Partido Demócrata ha logrado conservar el control del Senado tras las elecciones legislativas de noviembre de 2022, las primeras actuaciones de la nueva mayoría republicana en la Cámara de Representantes muestran que la derecha estadounidense no va a cambiar de dirección a corto plazo. Si la actual Administración presidencial continúa su trayectoria frágil ante la opinión pública –con una vicepresidenta Kamala Harris, potencial reemplazo de Biden, que es profundamente impopular–, tampoco es difícil augurar el retorno de un Trump 2.0 a la Casa Blanca en 2025 o un escenario de crisis constitucional y confrontación civil como el que ya tuvo lugar en enero de 2021.

Todo ello supone un problema de carácter existencial no solo para la globalización tal y como la conocemos, sino para quien hasta la fecha ha sido uno de sus principales valedores: una UE que, tras la invasión rusa de Ucrania y la Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid, consideraba haber encontrado en EEUU un socio con el que retornar algo similar a una agenda multilateral y basada en reglas. Tal vez sea hora de asumir que

durante demasiado tiempo los Estados miembros de la UE se han aproximado a su vecindario y al sistema internacional mediante una política exterior poco coordinada, según la cual se esperaba que los vínculos económicos trajesen cambios políticos y sociales favorables entre sus socios comerciales. La guerra en Ucrania evidencia que esta estrategia necesita una profunda revisión para dotar a la UE de una mayor firmeza en sus relaciones con vecinos como Rusia. Pero la dependencia de EEUU a la hora de hacer frente al escenario que se abrió en febrero difícilmente resolverá lo que en gran medida es un problema europeo.

Aunque la UE no se convertirá en una superpotencia al uso, sí puede extraer lecciones del modo en que países como EEUU y China desarrollan su acción exterior. La principal es el imperativo de adoptar un enfoque más integral y asertivo en las relaciones comerciales, que imprima una agenda explícitamente normativa y política a los Estados que deseen acceder al mercado interior europeo o mantener una relación constructiva con los Veintisiete. Paradójicamente, una mayor asertividad en este ámbito puede reforzar, más que socavar, el compromiso de la UE con el multilateralismo y la cooperación internacional. Es decir, que servirá para conservar aspectos de la globalización que sí han servido para promover la prosperidad durante las últimas décadas.

7. Globalización, desglobalización o post-globalización

Ilana Olivé y Manuel Gracia

La sucesión de crisis de diversa naturaleza –financiera, económica, social, política, climática, sanitaria, bélica y alimentaria– que se vienen sucediendo desde finales de los 2000 ha trastocado el volumen y la naturaleza de los intercambios internacionales.

Este texto observa algunos de los principales rasgos de la globalización en los últimos años y hasta la etapa actual, que podría caracterizarse de “post-globalización”. Si bien es evidente que ya no nos encontramos en la etapa de globalización rápida o hiper-globalización de los años 90 o 2000, diversos indicadores nos muestran que, a pesar de las poli-crisis y de la crisis de gobernanza global, los intercambios mundiales no están retrocediendo de forma sustancial. Más bien, estos se encuentran en una suerte de meseta desde mediados de los 2010.

7.1. La globalización vista desde el Índice Elcano de Presencia Global

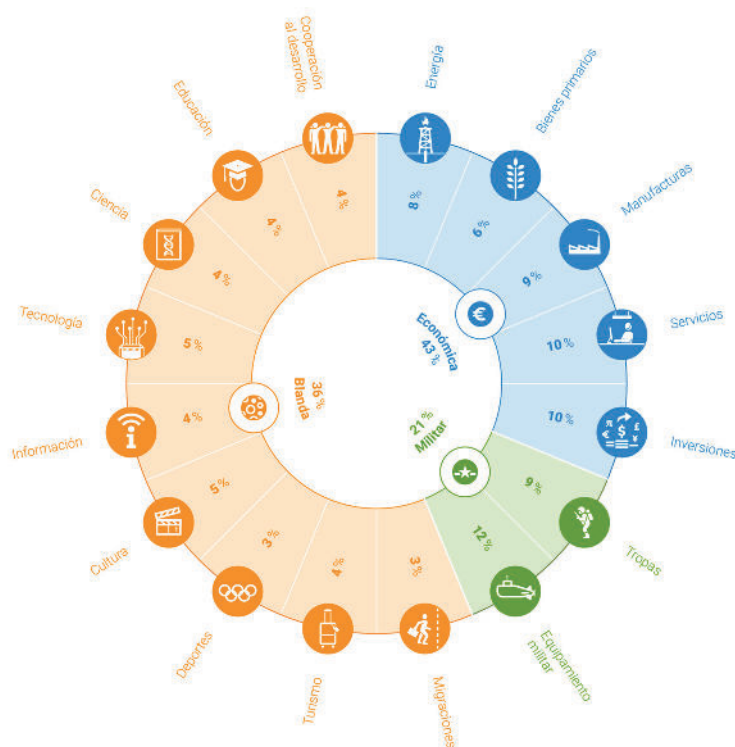
El Índice Elcano de Presencia Global agrega y cuantifica la proyección exterior y el posicionamiento internacional de los países en función de las tres dimensiones que conforman su presencia: económica, militar y blanda (Figura 1).

La presencia global podría definirse como la medida y forma en que los países están “ahí fuera”, independientemente de que, además y sobre la base (o no) de dicha presencia, ejerzan influencia o poder. El hecho de que el Índice Elcano de Presencia Global se calcule actualmente para 150 países, que representan más del 98% de la economía y población mundiales permite, además, su uso para seguir el proceso de globalización. Podría considerarse que la suma del valor del índice de todos estos países nos aproxima al estado de la globalización: su comportamiento, volumen, naturaleza y evolución. Un aumento, a lo largo del tiempo, de la presencia global agregada podría indicar mayor grado de globalización, ya que reflejaría que los intercambios internacionales se están intensificando. Por el contrario, una disminución sería un síntoma de des-globalización y de caída de los intercambios transnacionales. Además, dado que la presencia global total se compone de tres dimensiones –económica, militar, blanda– que, a su vez, se conforman con hasta 16 variables –desde la energía hasta la cooperación al desarrollo, como muestra la Figura 1– observar la globalización a través de este prisma también permite seguir su naturaleza cambiante.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Figura 1. Estructura del Índice Elcano de Presencia Global³



Fuente: Olivé, I. y M. Gracia (2022).

7.2. Post-globalización

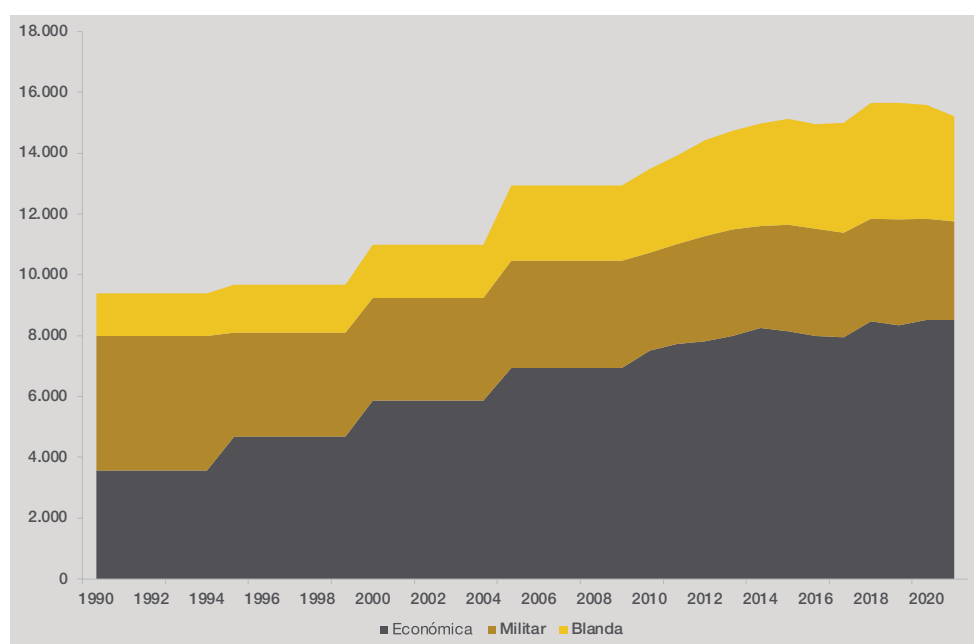
Antes del estallido de la pandemia, la globalización ya mostraba signos de fatiga. De hecho, la suma del valor del Índice Elcano de Presencia Global de todos los países para los que se calcula caía en 2016, por primera vez, en esta serie que se remonta a 1990 (Figura 2). Aunque al año siguiente el agregado repuntaba, se registran nuevos descensos en 2020 y 2021 hasta llegar a los 15.222 puntos que se contabilizan en la actualidad y que reflejan una contracción de 2,35% respecto del año anterior, siendo ésta la mayor caída anual de toda la serie temporal.

De las tres dimensiones de presencia económica, militar y blanda, esta última es la más golpeada por esta contracción (7% entre 2020 y 2021), a pesar de que los intercambios blandos son los que habían mostrado un mayor dinamismo durante las dos últimas décadas. Y es que, en términos agregados, desde la crisis de 2008, la dimensión económica, que había liderado hasta entonces el proceso de globalización, venía mostrando una tendencia errática, con caídas en años puntuales y con incrementos muy escasos en comparación con años previos. Por su parte, la dimensión militar también

³ Véase <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/estructura>

marcaba una tendencia de descenso. Así, fue la dimensión blanda la que sostuvo el crecimiento agregado de presencia global en los últimos años y hasta la pandemia, y particularmente las variables directamente relacionadas con la movilidad de personas (migraciones, turismo, educación).

Figura 2. Presencia global, económica, militar y blanda (en valor índice 1990-2021)⁴



Fuente: Olivé, I. y M. Gracia (2022)

Cabe esperar que la guerra en Ucrania tenga su correlato en el valor del Índice Elcano de Presencia Global; algo que podremos observar en la próxima edición. La crisis de refugiados se reflejará en las variables de migraciones y de cooperación al desarrollo de los países de acogida de los refugiados ucranianos, europeos en su mayoría. El alza generalizada de precios redundará en un aumento de todos los valores de proyección exterior que se computan en unidades monetarias –todos los indicadores de la dimensión económica, la cooperación al desarrollo y la proyección cultural–. Será especialmente visible el aumento del peso de la energía en la globalización, con sus correspondientes incrementos para los principales exportadores. Pero también la contracción del comercio con Rusia y la desinversión en el país por parte de las economías europeas generará caídas en las variables de exportación e inversión.

También se verá moldeada, fundamentalmente, la dimensión militar donde Rusia ganará previsiblemente enteros en la variable de tropas desplegadas, al ser una de las dos variables que componen esta dimensión el número de efectivos en el exterior, sea cual sea el contexto del despliegue –bases en el extranjero, misiones internacionales o

4 Olivé, I. y M. Gracia (2022), Informe Elcano de Presencia Global 2022, Real Instituto Elcano, https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/data/Presencia_Global_2022.pdf es la fuente de las Figuras 2 al 4.

decisiones unilaterales sin el refrendo de la comunidad internacional—. Podría ocurrir sin embargo lo contrario para Rusia (también para Ucrania) en la variable de capacidades militares, dada la destrucción de activos estratégicos que está suponiendo el conflicto.

El resultado neto para la proyección exterior rusa llegará en cualquier caso en un contexto de caída sostenida de esta dimensión en el proceso de globalización. El valor agregado mundial de tropas desplegadas en el exterior se redujo de hecho en 5,8% entre 2020 y 2021. Podría argumentarse que este comportamiento es coherente con las restricciones impuestas a la movilidad humana como respuesta a la propagación de la pandemia, mostrando un comportamiento similar al de los servicios en la dimensión económica o el turismo en la blanda. Sin embargo, esta variable ha tendido a disminuir en los últimos cinco años y está asociada, más bien, a una menor participación de los países en conflictos internacionales —véase el caso de Afganistán— hasta la invasión de Ucrania. A pesar de los compromisos presupuestarios asumidos por los miembros de la OTAN en los últimos dos años, la variable de equipamiento militar sigue una tendencia similar, aunque con variaciones más suaves. Este indicador disminuyó un 1,6% en 2021, tras un descenso del 1% el anterior, dado que las capacidades militares requieren años (si no décadas) para materializarse tras la adopción de los compromisos financieros; pues téngase en cuenta que para el Índice Elcano de Presencia Global se considera el equipamiento militar necesario para el despliegue internacional de tropas, particularmente el equipamiento naval. En consecuencia, la dimensión militar también se encuentra en una suerte de meseta desde mediados de la década de 2010, siendo éste el resultado neto de la disminución de las capacidades occidentales y el aumento del equipamiento militar asiático.

7.3. Protagonistas de la globalización (y de la post-globalización)

Al igual que en ediciones anteriores del Índice Elcano de Presencia Global, el ranking de los 20 primeros países se mantiene relativamente estable, con el mismo grupo de naciones ocupando posiciones similares durante varios años consecutivos y mostrando que, a pesar de los actuales cambios geopolíticos y geoeconómicos, Occidente y/o el Norte siguen acaparando gran parte de la presencia global agregada. Dicho de otra manera, los protagonistas de la globalización son los mismos que hace 30 años —más o menos y con alguna notable excepción—.

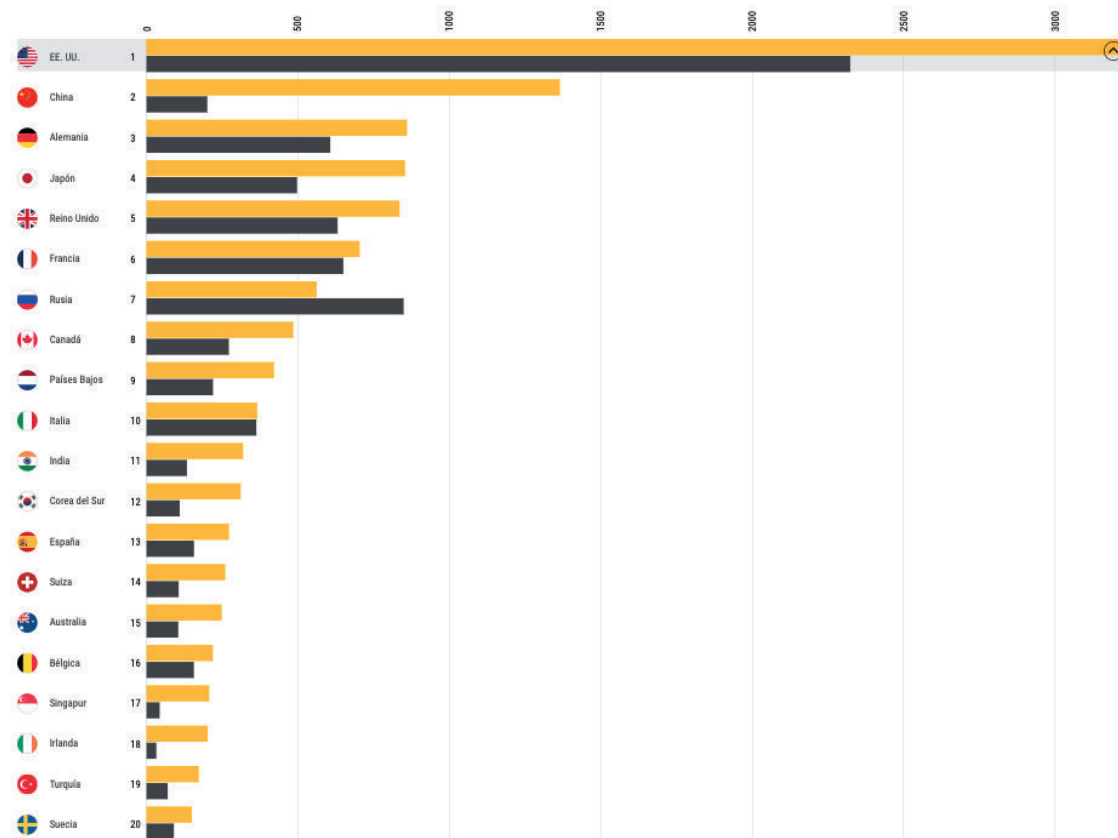
Pero la evolución desde 1990 no es homogénea, habiendo países con incrementos de presencia muy superiores a otros en el mismo periodo, modificándose con ello el orden de las posiciones. Así, en 1990, el *ranking* estaba liderado por EEUU, seguido de Rusia, Francia y el Reino Unido. En 2021, EEUU sigue en la primera posición, pero seguido ahora de China, Alemania y Japón.

EEUU es, después de China, el país que más presencia global gana en este periodo, y sigue liderando cada una de las tres dimensiones y la mayoría de los indicadores. Pero el aumento del volumen de proyección exterior de China es muy superior, y sigue

reduciendo la brecha de presencia global con respecto a EEUU. El valor del índice de presencia global china es ahora 2,3 veces inferior al estadounidense, cuando era 2,9 inferior hace sólo un año y 11 veces menor en 1990. Así, con todo, la brecha entre, por una parte, China y, por otra, EEUU y la UE sigue siendo visible y, a pesar de su fuerte crecimiento, la presencia global de China es hoy menos de la mitad de la de EEUU en la década de 1990.

España es el país que pierde el mayor volumen de presencia global en la última edición, de entre los 150 países para los que calculamos el Índice, y a pesar de conservar su 13ª posición. El impacto de la pandemia ha sido especialmente fuerte en la economía española, entre otros motivos por la fuerte dependencia del turismo. De las 16 variables que incluyen el índice se registran pérdidas de presencia en todas ellas excepto en exportaciones de bienes primarios e inversión exterior.

Figura 3. *Ranking* de presencia global 2021 y 1990



Fuente: Olivé, I. y M. Gracia (2022).

Así las cosas y superada la pandemia global, cabría esperar, *ceteris paribus*, un repunte de la proyección exterior de economías con un alto peso del sector turístico, como

La guerra en Ucrania un año después

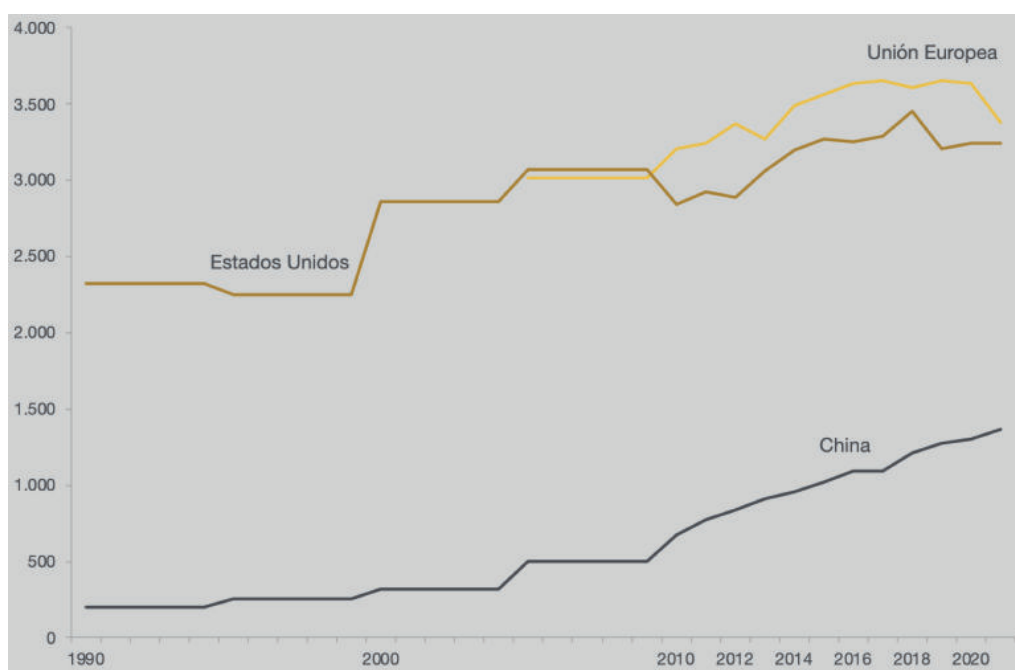
Impacto global, europeo y español

Francia, España o Italia, en futuras ediciones del Índice. Y es que, según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), en diciembre de 2022 las llegadas de turistas internacionales a Francia y España ya se situaban tan sólo 15%, en ambos casos, por debajo de los niveles pre-pandémicos de 2019. Sin embargo, cabe esperar, por otra parte, que la fuerte subida de precios y, particularmente, los de la energía, reduzca la movilidad internacional, en un contexto de previsible contención de la demanda de los hogares y de sesgo de la inflación hacia los sectores intensivos en energía y combustible.

7.4. ¿Europa global?

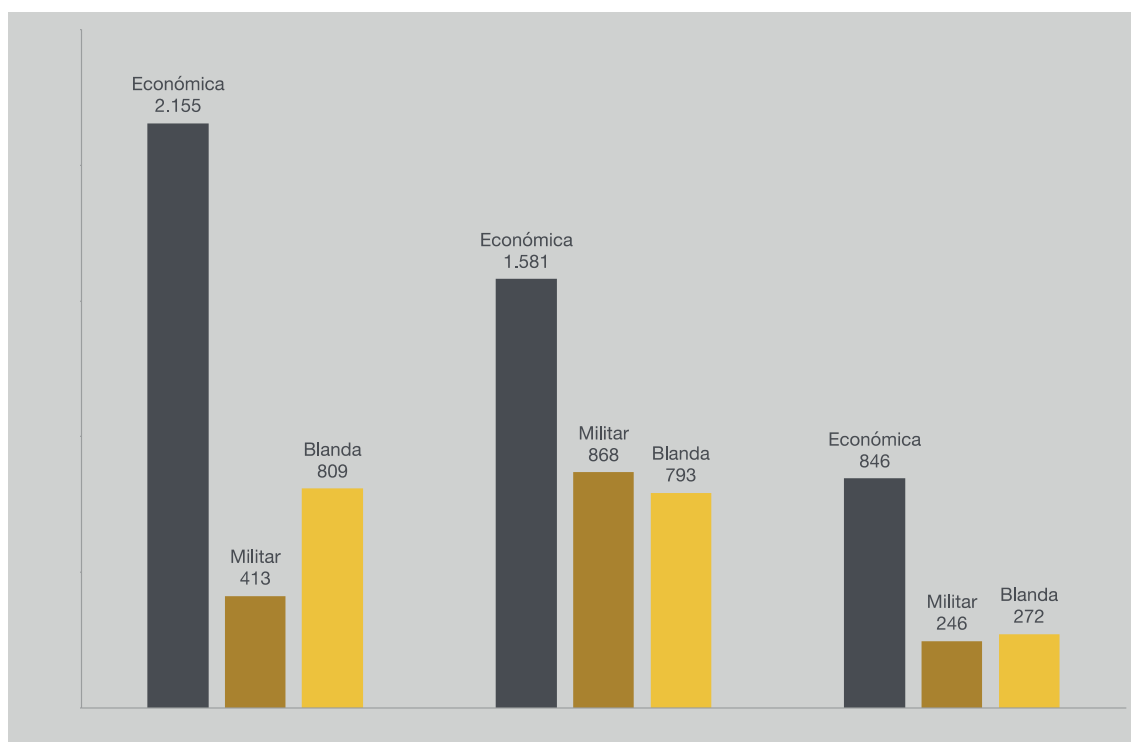
El Índice Elcano de Presencia Global también facilita el cálculo de la presencia global de la UE como si fuera un solo país, lo que permite analizar su papel internacional, en comparación con EEUU y China. En este ejercicio de política ficción, la UE registra un valor índice de presencia global de 3.377 puntos en 2021, superior al de EEUU (3.241) y muy superior al de China (1.365) (Figura 4a). El potencial liderazgo mundial de la UE se basa en su dimensión económica, superior a la de EEUU y mucho mayor que la de China. En menor medida, la UE es también un líder blando, dimensión en la que también supera a las dos potencias mundiales. La proyección militar de la UE es, por el contrario, discreta y sustancialmente inferior a la de EEUU que es, con diferencia, el líder mundial militar. El principal fundamento de la proyección exterior china es económico, aunque las presencias militar y blanda adquieran relevancia (Figura 4b).

Figura 4a. Presencia global UE, EEUU y China (en valor índice, 1990-2021)



Fuente: Olivé, I. y M. Gracia (2022).

Figura 4b. Presencia global UE, EEUU y China (en valor índice, 1990-2021)



Fuente: Olivié, I. y M. Gracia (2022).

Sin embargo, entre 2020 y 2021, la presencia global de la UE disminuye en 300 puntos, mientras que la proyección exterior de EEUU cae sólo en seis y la de China aumenta en 62 (Figura 4a). Es decir, a pesar de que la crisis sanitaria se originó en China y de la dureza de las medidas aplicadas en este país hasta muy recientemente, Occidente parece haberse visto más perjudicado en términos de presencia global. En el caso de la UE, este comportamiento también responde a un efecto de recomposición, ya que los datos de 2020 reflejan la presencia global de la UE-28 mientras que los de 2021 se refieren a la UE-27, sin el Reino Unido. Cabe señalar que la UE podría haber aumentado su presencia global a pesar de la salida del Reino Unido. Esto sería así porque, aunque por un lado pierde un actor global importante, por otro la UE gana un socio de peso para su presencia exterior. Los datos de presencia global indicarían que el efecto neto habría sido negativo.

Conclusiones

En un contexto convulso, este análisis se lleva a cabo necesariamente sobre tendencias que todavía no están consolidadas. Con los datos de 2021, podemos observar cómo se comportó la globalización y la presencia global de 150 países durante *shock* de la pandemia y tras las medidas de respuesta aplicadas.

Sin embargo, por una parte, en algunos indicadores y entre grandes protagonistas de la globalización pueden observarse ya lo que podrían ser cambios reseñables de tendencia. Por ejemplo, el impulso exportador chino durante los primeros meses de 2020 pasó luego a ralentizarse e incrementaron las malas previsiones sobre su crecimiento económico tras la pandemia y la que ha resultado ser una larga duración de los confinamientos.

Por otra parte, como hemos señalado en este texto, con los datos de los que disponemos en el momento en el que se escribe este texto, es difícil aventurar cuál será el comportamiento de la globalización y de la presencia global de sus protagonistas a raíz de la guerra en Ucrania. Como hemos visto, la guerra afecta a muchas de las variables, en distinta magnitud y en sentidos también distintos. Será la duración del conflicto y su dureza la que termine definiendo el comportamiento de Europa en la globalización, algo que podremos observar en futuras ediciones del Índice.

8. Ucrania y el futuro de Europa

Raquel García Llorente

Desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania, ha habido un consenso sobre el carácter ambicioso y unido de la respuesta por parte de la UE. En un discurso ante el Parlamento Europeo, el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, afirmaba solemnemente que había nacido “la Europa geopolítica”.

Sin embargo, ahora que la primera fase de la invasión ha pasado y parece que el conflicto entra en una nueva etapa que podría prolongarse en el tiempo, surgen numerosas preguntas. ¿Cómo se van a reequilibrar los poderes en el continente europeo? ¿Qué hoja de ruta tiene la UE para afrontar esta situación? ¿Cómo va a abordar la UE el nuevo estatuto de candidato de Ucrania de manera que no genere desilusión y ahonde en esa fatiga de la ampliación que ya existe en los Balcanes Occidentales? Y España, ¿está pensando en el medio y largo plazo?

Más allá de la autocomplacencia, y ante un escenario como el actual, es oportuno abordar dichos interrogantes y poner sobre la mesa cuáles serán los desafíos. Plantear estas cuestiones es lo que permitirá a la UE estar mejor preparada ante un contexto complejo e incierto. En este sentido, pueden señalarse retos a tres niveles: i) retos para el proyecto europeo; ii) retos para el liderazgo de la UE en el continente europeo; iii) retos para España.

8.1. Retos para el proyecto europeo

La respuesta de la UE a la invasión rusa de Ucrania se puede analizar a partir del equilibrio entre la voluntad política y las consecuencias económicas y sociales del conflicto. Hasta la fecha, la balanza se ha inclinado claramente a favor de la firme voluntad política de apoyo a Ucrania. La concesión del estatuto de candidato ofrecido al país es la mejor muestra de ello. No obstante, según vaya pasando el tiempo y los ciudadanos europeos empiecen a notar de manera más acuciante las consecuencias económicas y sociales de la guerra es probable que el foco se redirija a estas cuestiones, en detrimento de la hasta ahora férrea voluntad política.

Es cierto que la UE parte con unos buenos niveles de confianza por parte de los ciudadanos. Tras el elevado índice de desconfianza hacia las instituciones europeas motivado por la respuesta europea a la Gran Recesión, la reacción ante la pandemia ha permitido que la confianza se haya vuelto a situar en torno al 47%, es decir, en niveles previos a la crisis iniciada en 2008. Sin embargo, las consecuencias económicas y sociales a raíz de la guerra –inflación, efectos de las sanciones sobre la economía europea, etc.– pueden acabar erosionando esta confianza. En este sentido, puede que los Estados miembros, sobre todo ante escenarios electorales, vayan prestando cada

vez más atención a estas cuestiones y los incentivos para mantener la voluntad política mostrada hasta la fecha vayan decayendo en favor de buscar vías de solución al conflicto.

En cualquier caso, la UE y los Estados miembros deben definir qué tipo de relación política quieren mantener con Ucrania en el medio y largo plazo. El estatuto de candidato impone un nuevo marco para la relación de la UE con Ucrania, que obliga a repensar un vínculo que requiere una mayor atención frente a la anterior situación de país vecino en el seno de la Asociación Oriental. Hasta ahora, la UE ha sido reactiva: ante la solicitud de Ucrania, a los Estados miembros no les quedaba más remedio que conceder el estatuto de candidato. La falta de un consenso sólido entre los Estados a este respecto deja patente que la UE no tenía claras sus prioridades. En todo caso, de cara al futuro, la Unión tiene la obligación de ser proactiva a la hora de establecer una hoja de ruta creíble y constructiva en su relación con Ucrania. Las protestas durante 2022 en Macedonia del Norte ante las dificultades para abrir el proceso de negociación para que el país se una a la UE o cómo se ha deteriorado el apoyo interno de Turquía a su adhesión son dos muestras que reflejan cómo una deficiente gestión de la candidatura puede ser perjudicial para el ascenso de la UE e incluso agravar la inestabilidad interna de los países. El incierto futuro de Ucrania hace que su camino de ingreso a la UE se antoje todavía más complicado.

La capacidad de los Estados miembros para mantener la cohesión interna es lo que permitirá encontrar el equilibrio entre voluntad política y consecuencias de la guerra. Dicha cohesión interna no solo es imprescindible para que la UE mantenga cierta altura política –y, con ello, cierta coherencia con la posición asumida hasta el momento– sino que la respuesta a los retos económicos y sociales de la guerra se encuentra en expedientes –unión económica y monetaria, unión de la energía, pacto sobre migración y asilo, etc.– que ya están sobre la mesa y en los que no se ha avanzado hasta la fecha por falta de dicha cohesión interna.

8.2. Retos para el liderazgo en el continente europeo

La invasión rusa de Ucrania impacta en la arquitectura de seguridad en Europa y, con ello, los equilibrios de poder en el continente. En este contexto, las posibilidades de que la UE pueda reforzar su liderazgo afrontan numerosos desafíos.

Francia y Alemania, los dos principales motores del proyecto europeo, están encontrando dificultades para ejercer un liderazgo en la cuestión ucraniana. En el caso alemán, los vínculos económicos y comerciales con Rusia, así como su dependencia energética, están poniendo en cuestión su capacidad para tener un papel protagonista. Por su parte, la firme defensa de la autonomía estratégica europea podría reforzar el papel de Macron, sin embargo, el presidente francés tiene también sus puntos débiles. Su posicionamiento en cuanto a la autonomía estratégica, en muchos casos vista como un juego de suma cero en relación con la OTAN y EEUU, no reúne un amplio consenso en el resto de sus socios europeos. Además, el hecho de que Macron perdiera la mayoría absoluta

en la Asamblea Nacional tras las elecciones de 2022 y que se haya visto confrontado por movilizaciones masivas contra algunas de sus reformas en el arranque de 2023 podría tener consecuencias sobre la fortaleza de su mandato. Por último, la insistencia de ambos países por mantener el diálogo con Putin no es bien recibida por los Estados miembros del este.

Mientras, otros actores han sabido situarse y ejercer un mayor liderazgo, si bien estos no ayudan ni favorecen un ulterior liderazgo de la Unión. En primer lugar, destaca el Reino Unido, país con el que no se han sabido recomponer las relaciones tras el *Brexit*, sobre todo, ante las amenazas de éste de incumplir el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte.

En el seno de la UE, Polonia ha sido uno de los Estados miembros más vocales. Ya en la anterior crisis con Bielorrusia, Polonia fue uno de los países más afectados y quiso mostrarse como el principal defensor de la integridad fronteriza de la UE. Ahora, Polonia se posiciona como uno de los principales apoyos a Ucrania y que defienden una línea más dura contra Rusia. No obstante, cabe destacar que Polonia lleva años de enfrentamiento con Bruselas por sus continuas violaciones del Estado de derecho, especialmente en lo relativo a la independencia judicial. Debido a las consecuencias de la guerra, que están afectando especialmente a Polonia por su cercanía al conflicto, la UE ha decidido aprobar su plan de recuperación y resiliencia pese a las escasas garantías de que el gobierno vaya a revertir el retroceso democrático de los últimos años. En definitiva, la UE no sólo está dejando el liderazgo en manos de un Estado miembro que no es fiable para el proyecto europeo, sino que puede contribuir al debilitamiento del mismo al renunciar a la firme defensa de los principios que sustentan la Unión. Junto a Polonia, los países del este y los Bálticos están ejerciendo un claro liderazgo en esta cuestión, siendo estos Estados miembros reacios a una mayor integración europea en términos generales.

Por último, la invasión de Ucrania ha reforzado la influencia de la OTAN en el continente. Los llamamientos para avanzar en la autonomía estratégica de la UE, sobre todo teniendo en cuenta la hoja de ruta planteada en la Brújula Estratégica, requieren de inversión en recursos y capacidades que se materializarían en el medio y largo plazo. En este sentido, un contexto como el actual, que requiere de respuestas y garantías de seguridad inmediatas, invita a recurrir al paraguas de la OTAN ya disponible, desincentivando un pensamiento estratégico europeo a más largo plazo.

A esto hay que añadir diferentes tendencias que se están produciendo, como un debilitamiento del multilateralismo y una preferencia por acuerdos intergubernamentales concretos al margen de coaliciones multilaterales. Estas dinámicas no favorecen una organización con una estructura transnacional, que supera a los Estados, de carácter normativo y defensora de un orden internacional basado en reglas. Es pronto para sacar conclusiones sobre la evolución de la Comunidad Política Europea, pero, de momento, sigue la lógica de un foro flexible e informal de carácter intergubernamental.

Asimismo, no parece que haya un claro apetito en el seno de la UE por avanzar hacia una toma de decisiones más ágil e integrada que refuerce la Política Exterior y de Seguridad Común, por ejemplo, acabando con la unanimidad. Dos aspectos justificarían esta cuestión: por un lado, desde la Gran Recesión se ha venido reforzando lo que Luuk van Middelaar denomina “ámbito intermedio”, es decir, Estados miembros que deciden cooperar movidos por intereses comunes pero no reforzando el carácter transnacional del proyecto europeo –“ámbito interior”–; por otro lado, apenas finalizó la Conferencia sobre el Futuro de Europa, más de 10 Estados miembros firmaron un *non-paper* rechazando cualquier reforma de los Tratados cuando la mayoría de las propuestas de la Conferencia hacen referencia a ámbitos temáticos sobre los que ya se está trabajando.

8.3. Retos para España

Desde el inicio de la crisis ucraniana, España ha mostrado una vocación de liderazgo ante una cuestión que, en principio, no es prioritaria para los intereses españoles. Esto hace que España encuentre numerosos retos para hacer valer su papel en este escenario.

A diferencia de otros Estados miembros, España presenta una importante distancia geográfica de la región y escasa dependencia en términos económicos y energéticos, no se ve directamente afectada ni tiene una implicación directa ni una vinculación particular con los actores relevantes como Ucrania y Rusia. Mientras, ya hay un amplio número de Estados que participan en esta cuestión con papeles y grados de distinto nivel, por lo que es difícil identificar y saber trasladar al resto de Estados por qué España debe ser escuchada y qué valor añadido puede aportar. La voluntad de un Estado de querer aumentar su influencia no tiene por qué verse correspondida en cómo es percibido por el resto de actores involucrados o por la capacidad real de ser determinante o imprescindible en la resolución del conflicto.

A su vez, querer asumir una posición de mayor protagonismo entraña riesgos y es más incómodo que mantener un perfil bajo, sobre todo si hay una falta de consenso interno en el conjunto de actores políticos, económicos y sociales. Reforzar el protagonismo de España requiere mucho más que la voluntad gubernamental coyuntural. Es necesario trabajar en sendas políticas exterior y europea de España entendidas como políticas de Estado mediante la definición de prioridades que ayuden a identificar para qué se quiere ese mayor protagonismo y cómo maximizar la influencia a favor de los intereses nacionales. En esta línea, el conflicto de Ucrania ha redirigido el foco al este en detrimento de las áreas prioritarias españolas, por lo que España tiene el reto de saber adoptar una posición constructiva que a la vez se alinee con sus intereses nacionales.

En cualquier caso, es positivo que España quiera mantener un papel protagonista por diferentes motivos. Si España quiere reforzar su influencia en términos transversales debe estar presente en aquellos debates que ocupan de manera ineludible un lugar central en la agenda. Junto a esto, no debe olvidarse el impacto que puede tener esta

crisis en otros expedientes que sí son prioritarios para España, por ejemplo, en materia migratoria, energética o fiscal.

La manera más adecuada de influir en el debate es a partir de la colaboración en estructuras superiores. España no forma parte de foros intergubernamentales importantes como el G7 y tampoco es miembro pleno del G20 –solo invitado permanente–. En el seno de la OTAN, España no es una de las grandes potencias en términos militares ni tampoco es una potencia nuclear, además se encuentra a la cola del porcentaje de gasto del PIB. En este contexto, el posicionamiento en la Unión es más favorable. España es el cuarto Estado miembro más grande, como refleja su número de votos en el Consejo. Además, la UE aborda una gran variedad de cuestiones, lo que ofrece más opciones temáticas en las que poder influir. Junto a esto, a diferencia de la preponderancia de EEUU en la OTAN, en la UE se dan diferentes alianzas de Estados e intereses que se equilibran entre sí.

9. La UE y la guerra en Ucrania: ¿otro paso más hacia la unión fiscal?

Miguel Otero Iglesias

La cumbre de la OTAN celebrada en Madrid en junio de 2022 constituyó seguramente la mayor muestra de unidad de los aliados de las dos últimas décadas. Se mostró el apoyo unánime a Ucrania en la defensa de su territorio frente a la invasión rusa y se acordó aumentar la presencia militar en los países bálticos para disuadir a Putin de no continuar con sus ansias imperialistas. La cumbre también fue histórica porque dos países de la UE tradicionalmente neutrales, como Suecia y Finlandia, solicitaron formalmente entrar en la OTAN y su petición ha sido aceptada por unanimidad, aunque las reservas turcas hayan impedido hasta ahora ratificar ese ingreso. Si finalmente se produce esa ampliación de la alianza, Rusia compartirá en el futuro muchos más kilómetros de frontera con la OTAN que antes de la invasión de Ucrania (algo que seguramente no esperaba Putin) y con dos socios militarmente bien equipados.

A mayores, los aliados también acordaron en esa cumbre un nuevo concepto estratégico que debe servir de marco estratégico para los próximos años, con Rusia como principal amenaza, pero teniendo bien claro que China es el gran desafío estratégico de la OTAN. Se evidencia así una cierta conexión entre los teatros geoestratégicos y de operaciones militares de Europa Oriental y Asia Oriental. Es decir, entre Ucrania y Taiwán.

Pero por debajo de esta aparente unidad transatlántica, que ayuda también a mantener cierta cohesión en la UE, quedan muchas desavenencias que posiblemente se hagan más visibles a lo largo de 2023. Las percepciones y visiones sobre la guerra en Ucrania y su desenlace final son muy distintas en Washington, Londres, Varsovia, Berlín, París y Roma. Por un lado, están los “guerreros” anglosajones y del este de Europa que quieren que Rusia pierda esta guerra y que se desgaste lo máximo posible para que no vuelva a contemplar por lo menos en una generación una aventura imperialista como la que está librando hoy en Ucrania. Piensan que, si Putin pierde esta guerra, es posible que caiga porque tradicionalmente lo que ha desbancado a los zares rusos del trono ha sido precisamente perder conflictos bélicos de esta envergadura.

La visión táctica y estratégica de los “guerreros” se podría resumir pues en conseguir que los ucranianos consoliden sus contraataques del otoño, aguanten las embestidas rusas y que poco a poco sigan recuperando terreno hasta expulsar a las tropas rusas de Ucrania y volver a las fronteras de antes del 24 de febrero de 2022. Los más optimistas incluso creen que se podría recuperar Crimea y así debilitar todavía más la capacidad militar rusa. Arrebatarle a Rusia el puerto naval de Sebastopol sería la guinda que colmase esa reconquista. Para lograr eso, EEUU y el Reino Unido están proporcionando mucho material militar y, sobre todo, mucha inteligencia bélica a Ucrania. Además, piden a sus socios de la OTAN que arrimen el hombro, porque los arsenales militares anglo-

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

americanos no son infinitos y en algún momento van a necesitar ser completados. Alemania, en concreto, ha recibido muchas críticas por no proporcionar material bélico pesado, si bien la reciente decisión de enviar y permitir el envío de tanques Leopard ha aliviado un poco esa presión.

En todo caso, incluso si el gobierno alemán ha dado ese paso con los tanques, lo cierto es que su visión sigue siendo distinta a la anglosajona. Para empezar, Alemania, desde la *Ostpolitik* de Willy Brandt de los años 70, con la firma del Tratado de Moscú, siempre ha buscado una política de distensión y entendimiento, primero con la Unión Soviética y después con la Rusia “neo-imperial” de Putin. Y por mucho que el actual canciller, Olaf Scholz, haya proclamado un cambio de era (*Zeitenwende*) tras la agresión rusa, medio siglo de política exterior no se cambia en unos meses. En Alemania todavía hay mucho miedo a una escalada del conflicto y a que Rusia use su arsenal nuclear para terminarlo. La doctrina dominante entre muchas de las elites alemanas, defendida por Jürgen Habermas, entre otros, es que no se puede derrotar a una potencia nuclear. En París, la percepción es parecida. De ahí que Macron dijese en su día que sería un error “humillar a Rusia”.

Para los estrategas galos la realidad sobre el terreno es que Rusia está empeñada en conquistar el Donbás y es muy posible que lo logre. Esto no se dice públicamente, pero, según ellos, entrenar y armar a los ucranianos para que sean capaces de expulsar a esas fuerzas de ocupación va a ser muy difícil y supondrá un coste militar enorme. El conflicto además durará muchos meses o incluso años y eso conllevará mayor tensión con Rusia y probablemente precios más altos de la energía, mayor inflación y una crisis económica profunda y duradera en Europa. Ni Macron ni Scholz ni Draghi (que ya no está) se imaginaban esto cuando llegaron al poder. Su objetivo era modernizar sus países para poder ser más competitivos frente a EEUU y China y no estar enfrascados en una guerra que absorberá gran parte del capital político, económico y financiero. La historia y la geografía vuelven a ser determinantes. Como Rusia no supone una amenaza física directa, siempre que el conflicto no escale y no se produzca un ataque ruso a ningún país de la OTAN, cada vez más la prioridad va a ser llegar a un alto al fuego y negociar un acuerdo de paz. De ahí que a este grupo se los conozca como “los pacifistas”.

En público estos líderes dicen que son los ucranianos los que tienen que decidir cuándo van a dejar de luchar (y así lo han expresado en sus visitas a Kyiv), pero en sus adentros están deseosos de que este conflicto acabe cuanto antes y su prioridad no es hacer de Ucrania un Afganistán para Rusia, como desearían algunos halcones en el Pentágono. Esto contrasta, lógicamente, con la visión en Varsovia y las tres capitales de los países Bálticos. Para ellos Rusia sí que es una amenaza existencial y su estupor no deja de crecer al ver que ni siquiera una invasión sanguinaria rusa a las puertas de la UE saca a Berlín y París de lo que ellos ven como un instinto apaciguador naif. Estos dos mundos paralelos quedaron bien reflejados en junio de 2022 en unas declaraciones de Jens Plötner, el asesor de política exterior de Olaf Scholz.

Plötner dijo cosas que parecen muy sensatas desde la visión convencional de la política exterior alemana (y en cierto sentido la francesa). Primero, es importante no poner a Rusia y China en el mismo saco. La UE no se puede permitir abrir dos frentes de batalla, por lo tanto, hay que reducir la rivalidad con China. Segundo, la situación interna en EEUU es preocupante y es posible que vuelva Trump (o alguien incluso peor) en 2024. Tercero, los medios de comunicación y el debate público deberían centrarse más en cómo se van a recuperar en el futuro las relaciones con Rusia más que en cuantos tanques se envían a Ucrania. Y cuarto, y último, no puede haber un proceso de entrada exprés de Ucrania en la UE solo porque está en guerra con Rusia. No hace falta decir que estas declaraciones han sido criticadas duramente por “los guerreros” desde Washington hasta Kyiv, pasando por Vilna.

¿Y cómo se ve la cosa desde Madrid? Pues con preocupación. Aquí hay guerreros y pacifistas, pero sobre todo mucho europeísta, y hay gran temor a que estas divisiones en el seno de la Unión debiliten o hasta entierren por otros 10 años la posibilidad de crear una autonomía estratégica europea digna de ese nombre. Si los del este de Europa perciben que Alemania y Francia no ven el peligro ruso y se ponen de perfil a la hora de ayudar a Ucrania y debilitar a Rusia (aunque la realidad es que sí que han ayudado bastante, aunque quizás no lo suficiente a ojos de los polacos), su confianza en Berlín y París quedará todavía más mermada y seguirán creyendo exclusivamente en el poder disuasorio que le ofrece EEUU bajo el paraguas de la OTAN.

Si bien es cierto que el Consejo Europeo aprobó en marzo de 2022 la “Brújula Estratégica” propuesta por el alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión, Josep Borrell, con la intención de crear una “capacidad de despliegue rápida” de hasta 5.000 hombres, a la luz de la guerra que estamos observando en Ucrania, ese objetivo parece que es propio de los años 90, cuando todavía el foco estaba en gestionar crisis de intensidad baja o media localizadas, y no está a la altura de las exigencias actuales de establecer una capacidad militar para poder disuadir, y mucho menos enfrentarse, a una gran potencia como Rusia.

Este tendría que ser el debate de hoy (no solo el de la posible ampliación sino también el de la profundización de la Unión), pero justamente por esas divisiones internas no se está produciendo. Y España, a pesar de su europeísmo, no parece estar activamente empujando en esa dirección. Más bien se intenta que las divisiones no se hagan más grandes. Se centran los esfuerzos en mantener el barco de la Unión y la OTAN unido, y mediar entre las visiones de Washington, Berlín y París.

En sí, se podría decir que esta posición intermedia, ni pacifista (porque a nivel diplomático el Gobierno se ha posicionado con las voces más duras con la invasión rusa) ni guerrera (porque España es de los países que menos material militar ha enviado a Ucrania, según los cálculos del *Kiel Institute* y otros estudios) es un reflejo del sentir de la población española. Dos encuestas a mitad de 2022, una del Consejo Europeo para las Relaciones

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Exteriores (ECFR, por sus siglas en inglés) y del Real Instituto Elcano⁵ así lo reflejan. ECFR califica los dos campos aquí descritos como los de “la paz” y los de “la justicia” y ahí se puede ver como España tiene menos “pacifistas” que Italia, Alemania, Francia o incluso Suecia, pero a su vez también menos “guerreros” que polacos, finlandeses, suecos y británicos, y hasta menos que franceses y alemanes. Es decir, tenemos a gran parte de la población que, por un lado, piensa que hay que castigar a Rusia, pero por otro teme la escalada del conflicto y quiere que se resuelva cuanto antes.

Los datos del Barómetro del Real Instituto Elcano también demuestran esta ambivalencia. La mayoría de los encuestados son favorables a seguir apoyando a las tropas ucranianas mientras sigan luchando, pero también hay una mayoría que está a favor de negociar con Rusia para conseguir la paz, aunque sea a cambio de que Ucrania ceda territorio. Es más, mostrando una visión que se podría calificar como bastante realista del conflicto, el 86% de los españoles cree que Ucrania se mantendrá como Estado independiente, pero que Rusia se quedará con parte de su territorio, y además la gran mayoría pensaba que el conflicto se extendería más de seis meses (un pronóstico acertado pues la guerra cumple ya un año). Hay que destacar, por cierto, que ha aumentado el número de personas que piensa que la UE debe gastar más en defensa, pero hay poco apoyo para aumentar las tropas españolas en el Báltico.

En cuanto a la relación con EEUU, también hay ciertos mensajes contradictorios. Por un lado, el prestigio de EEUU está en bajos históricos y la mitad de los encuestados piensa que Europa debería ser más autónoma de EEUU, pero por otro lado más del 80% de los españoles cree que España debe pertenecer a la OTAN y el rechazo a las bases de Rota y Morón también ha caído. Como siempre, aquí hay una clara división entre las personas que se consideran de derechas (que son más atlantistas) y las de izquierdas (que son más críticas con la OTAN).

Sin embargo, donde hay mucha menos ambivalencia entre los españoles es en las percepciones sobre el impacto económico de la crisis. En la encuesta de ECFR, a la pregunta de: “qué es lo que más teme de la guerra en Ucrania”, el 40% de los entrevistados españoles declara “la crisis económica y la posibilidad de perder el empleo”. Es el porcentaje más alto de los 10 países de la encuesta. Igualmente, en el Barómetro de Elcano el ¡95%! de los encuestados alega que lo que más teme de la guerra son “los problemas económicos” que se deriven de ella. Lo que contrasta con el 54% que dice que es imposible que Rusia ataque a España (aunque el 41% le da alguna probabilidad).

Todo esto lleva a una conclusión. Los españoles temen que se alargue el conflicto y que eso genere precios más altos y otra recesión económica. En el contexto de subida de tipos de interés, que puede llegar a reavivar las primas de riesgo, el Gobierno debería empezar a atar cabos (los económico y estratégicos) y girar el debate en Europa de

5 Véanse Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez (2022). Barómetro del Real Instituto Elcano Edición especial: Guerra en Ucrania y cumbre de la OTAN, <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/barometro-especial-guerra-en-ucrania-y-cumbre-otan/> y Ivan Krastev y Mark Leonard (2022), *Peace versus Justice: The coming European split over the war in Ukraine*, ECFR <https://ecfr.eu/publication/peace-versus-justice-the-coming-european-split-over-the-war-in-ukraine/>

la ampliación (con la posible entrada de Ucrania en la UE) hacia la profundización de la Unión. No sería nada descabellado plantear a los socios europeos que esta guerra va a ser larga, va a traer muchos perdedores y empujar de modo decidido hacia la creación de otro fondo europeo de emisión de deuda conjunta para “ganar” esta guerra y conseguir tres objetivos concretos.

Primero, armar a los ucranianos mientras sigan luchando (porque es lo que hay que hacer en este momento histórico, incluso desde el punto de vista pacifista) y conseguir el dinero suficiente para la futura reconstrucción del país. Segundo, profundizar en la autonomía estratégica y en las capacidades de defensa y disuasión de la UE. La Unión tiene que prepararse para una nueva era de rivalidad entre grandes potencias. Y, tercero, tener recursos para poder proteger a los que más se vean golpeados por la crisis económica, que por ahora está contenida porque estamos recuperando el terreno perdido por la recesión del COVID-19 (y, aunque parece que el invierno está salvado desde el punto de vista del suministro energético a Europa, no es descartable que 2023 acabe siendo duro por falta de gas más adelante).

Las guerras tradicionalmente han sido momentos propicios para profundizar en las uniones fiscales, incluso con la introducción de impuestos nuevos a los más favorecidos (la Comisión Europea está ya pensando en introducir un impuesto europeo a las empresas energéticas de hidrocarburos). Está por ver si la guerra en Ucrania también acelerará este proceso en la UE.

10. Incertidumbre económica y cambios de paradigma

Federico Steinberg

Cuando estalló la pandemia del COVID-19 en 2020, los economistas popularizaron el término incertidumbre radical, el más adecuado para describir la coyuntura económica y reconocer su desconocimiento e incapacidad para hacer predicciones medianamente certeras sobre la futura marcha de la producción o el empleo. Los modelos macroeconómicos y las herramientas de predicción, cada vez más sofisticadas sobre todo para anticipar la marcha del crecimiento en el corto plazo gracias al uso de datos de alta frecuencia, se volvieron inútiles porque las variables determinantes de la evolución del PIB eran los contagios, las hospitalizaciones y la celeridad con la que se pudiera producir y distribuir una vacuna. Así como los riesgos aparecen contemplados en las previsiones macroeconómicas con mayor o menor grado de probabilidad, y pueden materializarse o no, en un escenario de incertidumbre radical los modelos de predicción dejan de servir porque entramos en territorio desconocido, como si estuviéramos avanzando a través de la niebla. Es muy difícil asignar probabilidades a los distintos escenarios porque los eventos clave no se pueden anticipar o, sencillamente, no los entendemos. Eso explica que, a lo largo del 2020, las estimaciones de crecimiento, que normalmente no son perfectas, pero erran en unas pocas décimas, tuvieran horquillas de varios puntos de PIB o, directamente, escenarios alternativos en función de la evolución de la pandemia.

A lo largo del año 2021, conforme las vacunas disipaban la niebla de la incertidumbre radical, las cosas comenzaron a volver lentamente a la normalidad. Aunque los modelos macroeconómicos y datos del PIB que se iban conociendo exhibían todavía una alta volatilidad —en parte porque reactivar una economía global que había entrado en un coma inducido a través de los confinamientos y que al despertar se encontró con políticas económicas todavía muy expansivas y cambios en las pautas de consumo— comenzábamos a pisar terreno firme: la incertidumbre se iba reduciendo. Y así empezamos el año 2022, con un importante optimismo en la economía global. El dinamismo continuaría (sobre todo en países como España en los que el rebote todavía no se había completado), la inversión y las reformas vinculadas a los programas *Next Generation* aumentarían el crecimiento potencial, la vacunación se completaría en los países más pobres aumentando la movilidad y la inflación —ya elevada— se consideraba que tendría que ir bajando una vez se reajustaran las cadenas de suministro globales y la política económica se fuera volviendo menos expansiva. Era la nueva normalidad.

Pero todas estas certezas saltaron por los aires con la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022. Aunque la nueva niebla de incertidumbre en la que nos hemos sumergido desde entonces por las acciones de Putin no es tan densa como la vivida durante la pandemia, la evolución económica ha vuelto a ser muy difícil de pronosticar y dar con la política económica adecuada se ha vuelto mucho más complejo. Sabemos

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

que el impacto económico de la guerra reducirá varios puntos el crecimiento y elevará otros tantos la inflación, que ya era alta por el exceso de demanda derivado de los estímulos fiscales y monetarios (sobre todo en EEUU) y a la que hay que sumar la de oferta (más intensa en Europa), generada por la subida de los precios de los alimentos y la energía. Este reajuste de precios relativos empobrece a los países importadores de energía y alimentos y beneficia a los exportadores, lo que coloca a España en el grupo de los perdedores y a Rusia, Arabia Saudí y varios países exportadores de *commodities* de América Latina, por mencionar sólo algunos, en el grupo de los ganadores. También sabemos que el impacto será mayor en las economías más conectadas y dependientes energéticamente de Rusia y que es muy probable que la guerra y las sanciones aplicadas por EEUU y la UE aceleren la reorganización de la globalización que ya estaba en marcha, minando la cooperación internacional y generando desintegración económica entre Occidente y, al menos, Rusia y China (ya veremos qué ocurre con los demás países que se enmarcan en el llamado “sur global”).

Además, al contrario de lo que ocurrió con la pandemia, cuando la respuesta de política económica estaba clara y había que utilizar toda la potencia de la política monetaria y la fiscal para amortiguar el hundimiento de la actividad por los confinamientos, la respuesta ante el menor crecimiento y la mayor inflación no es tan evidente. La política monetaria debe ser fuertemente contractiva para contener la subida de los precios, mientras que la fiscal puede ser utilizada para amortiguar el golpe de la inflación sobre los más desfavorecidos, pero con cautela dados los elevados niveles de deuda.

Pero más allá de esas malas noticias, hay muchas preguntas que no tienen respuesta y que dependen de decisiones que tienen menos que ver con la economía que con la geopolítica, aunque tengan efectos económicos relevantes. Y, sobre todo, los europeos, que habían desterrado la guerra de su imaginario mental, vuelven a tenerla en el continente, lo que genera un clima de temor y pesimismo que lastra lo que Keynes llamaba los *animal spirits*, esa percepción de la que depende en último término la confianza y, con ella, la marcha de la economía.

Esto nos obliga a volver a tomarnos las predicciones económicas con mucha mayor cautela. Del mismo modo que en 2020 los economistas necesitaban saber sobre epidemiología y vacunas para poder proyectar el PIB, ahora sería necesario entrar en la mente de Putin para saber cuánto durará la guerra, algo que se antoja muy difícil. E incluso si se lograra un alto el fuego, la guerra ya ha generado varios efectos económicos adversos cuya magnitud y persistencia son difíciles de anticipar. No sabemos si acabará generando una crisis alimentaria en varios países en desarrollo importadores netos de alimentos que genere protestas sociales desestabilizadoras y mayores flujos migratorios. Tenemos ya algo de información sobre la rapidez con la que se está produciendo el desacople del centro y este de Europa con respecto al gas ruso, pero tampoco sabemos cómo evolucionarán los precios de la energía en Europa a lo largo de 2023 y si eso puede generar estanflación en varios países de la zona euro. Y tampoco sabemos en qué medida la inflación se va a volver un fenómeno más duradero y permanente, con el consiguiente aumento de los tipos de interés que ya ha comenzado en todos los

países avanzados y con los riesgos que eso supone para la fragmentación financiera en la zona euro, para el aumento de la morosidad del sector privado o para la capacidad de los países emergentes y en desarrollo de hacer frente a su deuda externa ante una reducción de la liquidez global y el fortalecimiento del dólar. Por último, tampoco sabemos si el fin de la política de COVID-cero en China permitirá que no haya más frenazos en la actividad industrial y reduzca la aparición de nuevos cuellos de botella inflacionarios en las cadenas de suministro globales. Y hay muchas otras preguntas que ni siquiera podemos formular, que es lo que se conoce como “cisnes negros”. En definitiva, cuanto más tiempo estemos caminando en la niebla de la incertidumbre radical, más probable es que pasen cosas inesperadas.

10.1. ¿Cambios de paradigma?

Más allá de la situación de elevada incertidumbre descrita arriba, que debería ir disipándose a lo largo del 2023, cabe preguntarse si nos encontramos ante cambios de paradigma más profundos, tanto en el ámbito de las relaciones internacionales y la globalización como en el de la macroeconomía y en los equilibrios entre el Estado y el mercado.

Tal vez nos encontremos al principio de una nueva etapa en las relaciones internacionales. Sería un periodo en el que la cooperación multilateral y el respeto a las reglas que se había generalizado desde la caída del muro de Berlín en 1989, y que ha permitido a los europeos sentirse cómodos, daría paso a la rivalidad, el antagonismo, el conflicto y, en ocasiones, la guerra. Sería un mundo mucho más inseguro, donde la interdependencia económica se utilizaría como arma arrojada y se gastaría más en seguridad y defensa. Asimismo, sería un mundo con menor globalización e interdependencia, y donde casi todos seríamos más pobres. Al igual que la integración de las economías crea riqueza –aunque a veces esa riqueza esté mal repartida–, la desintegración la destruye y cada vez sería más habitual que algunas de las decisiones que adopten las grandes potencias no tengan sentido desde el punto de vista económico, pero sí desde el geopolítico. Es posible que ya nos encontremos en ese nuevo paradigma. El *Brexit* y la guerra comercial entre EEUU y China habrían sido pequeños ejemplos de este sin sentido económico y la invasión rusa, que destruirá la economía ucraniana y parte de la rusa, sería un nuevo y mucho más terrible ejemplo. Además, no cabe duda de que la competición estratégica entre EEUU y China marcará las relaciones internacionales a lo largo del siglo XXI. En este contexto, y como ya estamos viendo, sería cada vez más difícil que los principales países se pusieran de acuerdo para abordar los problemas globales. La rivalidad geoestratégica, la desconfianza y el miedo lo contaminarían todo. La economía global se fragmentaría en bloques rivales, aumentarían los aranceles y las trabas a los movimientos de capital y la integración económica global daría marcha atrás ante el auge del nacionalismo y el imperialismo. Pero esto no tiene por qué suceder. Sin duda estamos ante el fin del llamado orden liberal internacional y ante una pérdida de atractivo de la democracia, pero eso no tiene por qué traducirse en el fin de la globalización y es incluso compatible con la cooperación internacional en ciertos ámbitos, como la lucha

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

contra el cambio climático o el establecimiento de impuestos para las grandes empresas multinacionales.

El segundo posible cambio de paradigma es macroeconómico. Estaríamos transitando desde un mundo sin apenas inflación y con bajos tipos de interés –el que hemos disfrutado desde los episodios de estanflación de los años 70 del siglo pasado– hacia otro con inflación elevada y persistente que haría mucho más difícil el manejo de la política económica en general y de la monetaria en particular. La inflación habría vuelto por una combinación de factores: exceso de confianza tanto en que las expectativas de baja inflación estaban completamente ancladas como en la pericia de los bancos centrales; exceso de liquidez desde la crisis financiera global en 2008 y, sobre todo, durante la pandemia; y, por supuesto, la invasión rusa de Ucrania, que eleva los precios de las materias primas abriendo la puerta a los efectos de segunda ronda. Todavía es pronto para saber si estamos en ese nuevo régimen macroeconómico mucho menos benigno y volátil que el anterior, y con nefastos efectos para la ciudadanía y la estabilidad política. Para que se consolide, deberían darse aumentos de precios generalizados de todos los bienes y servicios y de los salarios de forma persistente y, sobre todo, los bancos centrales tendrían que fallar en su intento de reducir la inflación al no atreverse a subir los tipos de interés de forma suficientemente drástica si se vuelve necesario por temor a una recesión muy fuerte y a la inestabilidad financiera. También tendrían que dejar de pesar tanto los factores estructurales que han ejercido presiones deflacionarias en el pasado, como el envejecimiento de la población, la elevada desigualdad, la bajada de costes por los avances tecnológicos y la propia globalización. De hecho, si se impusiera el paradigma neo-mercantilista y desglobalizador esbozado arriba, los precios deberían subir de forma permanente.

En todo caso, lo que sí parece es que se está imponiendo es un reequilibrio entre el Estado y el mercado que ya se ha dado varias veces a lo largo de la historia y que en esta ocasión haría que el primero le comiera terreno al segundo (Estado y mercado son complementarios, no lo olvidemos). Este cambio de paradigma, que se observa en las nuevas ideas dominantes en economía y política económica, más intervencionistas que durante la era de hegemonía neoliberal, se viene fraguando desde la crisis financiera y los excesos de la hiperglobalización –especialmente en su vertiente financiera– y se ha visto acelerado por la pandemia, la rivalidad geopolítica y la invasión rusa de Ucrania.

Tras la experiencia traumática de la pandemia y la guerra en Europa, los ciudadanos seguirán reclamando a sus gobiernos más seguridad y protección. La desigualdad y la pobreza posiblemente se verán incrementadas por las cicatrices de la crisis económica y la inflación, y deberán ser reducidas con políticas redistributivas que requerirán el ensanchamiento de las bases fiscales. Y afrontar el reto climático requerirá mayores niveles de inversión e intervención públicas, incluidos aranceles verdes. Por último, los países occidentales ven con preocupación el auge de China, en el que el papel del Estado en la economía es omnipresente. Esto supone que podemos esperar una vuelta del activismo público en política industrial para promover la autonomía estratégica, mayor proteccionismo para defender de la competencia sectores considerados estratégicos

(especialmente en tecnología), desconfianza de algunas inversiones extranjeras y cierta revisión de las cadenas de suministro globales para reducir su vulnerabilidad. Vienen, por tanto, décadas con más impuestos, más regulación y cierta corrosión de la globalización. Hasta que llegue el próximo movimiento pendular y se forje otra nueva ortodoxia.

11. La autonomía energética europea a corto, medio y largo plazo

Gonzalo Escribano, Lara Lázaro e Ignacio Urbasos

11.1. Introducción

La UE está ante la hora de la verdad de su política energética y climática. A corto plazo está gestionando un proceso casi inmediato de desacoplamiento energético de Rusia, mientras que simultáneamente avanza a medio plazo con un despliegue acelerado de renovables, interconexiones y tecnologías sostenibles para aumentar su autonomía estratégica y mantener la ambición climática. Los dilemas de política energética y climática más evidentes se están dando ya a corto plazo, pues es necesario en casos como el alemán sustituir gas ruso por carbón, aumentando las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). También deben diversificarse los suministros de hidrocarburos, dejando prematuramente varados los oleoductos y gaseoductos rusos para sustituirlos por terminales de importación de gas natural licuado (GNL) adaptadas a un uso futuro de hidrógeno.

Pero a medio y largo plazo los objetivos de autonomía estratégica, transición energética y lucha contra el cambio climático tienden a converger, si bien habrá que gestionar una transición justa e inclusiva, con beneficios tangibles para la sociedad. Ya antes de la guerra en Ucrania el socorrido trilema energético entre seguridad, sostenibilidad y competitividad había dejado de ser tal: las energías renovables y sus tecnologías asociadas ya son en muchas ocasiones más competitivas que las fósiles, más seguras y sostenibles. En tiempos de guerra es importante destacar esa confluencia a medio y largo plazo de valores e intereses, pero también reconocer el enorme esfuerzo político, económico, tecnológico y social que implica trabajar en ese triple horizonte temporal simultáneamente. Las páginas restantes exponen las urgencias energéticas europeas de corto plazo, al igual que la necesidad de hacerlas compatibles con los imperativos del medio y largo plazo.

11.2. Urgencias de corto plazo: desacoplarse de Rusia y mantener la ambición climática

La excesiva dependencia energética frente a Rusia de la UE y muchos Estados miembros ha sido un error estratégico largamente anunciado, pero de difícil solución a corto plazo. Esa vulnerabilidad ha propiciado el comportamiento estratégico de Rusia, que llevaba años preparándose para un desenlace cuyo resultado energético ha supuesto un *shock* energético de oferta sin precedentes para Europa. La crisis de precios del gas, iniciada hace un año con la renuencia rusa a rellenar los almacenamientos europeos y fragilizando así la posición europea, ha seguido afectando a consumidores, gobiernos y

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

empresas del sector energético, así como al conjunto de la economía. Transcurrido un año tras la invasión rusa de Ucrania, un conjunto de factores ha contribuido a mitigar su impacto energético y económico, como las medidas adoptadas en Europa, el apoyo de otros suministradores y un invierno suave. No obstante, el cese esperado de los suministros rusos dificultaría rellenar los almacenamientos de varios países europeos para el próximo invierno; en forma semejante, el cese de importaciones de derivados del petróleo generará tensiones en los precios de los combustibles, especialmente del diésel.

El reglamento aprobado por la UE en junio de 2022 establecía que los almacenamientos subterráneos de gas de los Estados miembros debían llenarse al menos al 80% antes de la llegada de este invierno y al 90% los siguientes, intentando alcanzar colectivamente el 85% antes de que acabase 2022. La consecución de este objetivo ha ayudado a relajar las tensiones de precios en los mercados del gas en los últimos meses. También en verano pasado, la UE acordaba un polémico paquete de solidaridad para reducir la demanda de gas, pero dada la escasez de interconexiones energéticas entre algunas Estados miembros su eficacia puede ser limitada. De hecho, muchas de las nuevas interconexiones gasistas construidas en Europa se pensaron para hacer llegar gas a los países afectados por un corte del tránsito de gas ruso por Ucrania; muchas veces, mediante la reversión de flujos que establecían nuevas rutas de suministro, pero del mismo gas ruso de siempre.

Las soluciones europeas han ido por detrás de los problemas: cuando apenas se estaban negociando esas medidas de solidaridad de oferta y almacenamiento, la bajada del flujo hacia Alemania por el Nord Stream 1 precipitó las medidas de emergencia de varios países para ahorrar gas y maximizar la reconstitución de sus almacenamientos de cara al invierno. El debate pasó de la solidaridad de oferta a la de demanda: Alemania ha de reducir un 30% su demanda de gas, por lo que aquellos países que no han visto reducidos sus suministros deberían contribuir a esa reducción entre un 15% y un 7%, caso de España. Evidentemente, esa solidaridad de demanda (como la de oferta) sólo tendría sentido si los volúmenes ahorrados pudieran canalizarse hacia los mercados afectados.

En la dimensión exterior, el documento REPowerEU contemplaba que los Estados miembros asegurasen el máximo de suministros de sus socios tradicionales y explorasen vías, incluidas las diplomáticas, para comprometer otros nuevos. El papel de EEUU ha sido crucial para superar el invierno anterior y lo está siendo también en éste, sobre todo por el fuerte aumento de exportaciones de GNL, pero también por sus esfuerzos políticos para ayudar a liberar con destino a Europa cargamentos de GNL ya contratados con otros clientes. Los países con capacidad de GNL han reorientado sus aprovisionamientos y el mercado se mantiene tensionado y con los futuros del gas a precios muy elevados para 2023 y 2024. Un caso especialmente delicado para España es el papel de Argelia como alternativa siquiera parcial a Rusia. Urge evitar que el deterioro de la relación política hispano-argelina se transmita al sector energético, para lo cual resulta clave preservar a corto plazo el carácter estratégico de la relación energética bilateral, trabajando para poder recuperar una cooperación energética renovada y ampliada lo antes posible.

En paralelo, la UE deberá acometer la consecución de otros objetivos a corto plazo como la aceleración en la construcción de proyectos eólicos y solares en marcha, impulsar el autoconsumo y las bombas de calor. Aunque este invierno parece salvado, la sobriedad energética en calefacción, transporte e industria siguen cobrando protagonismo con medidas más o menos voluntaristas, pudiendo alcanzar el racionamiento industrial en algunos Estados miembros más expuestos si hay problemas para rellenar almacenamientos de cara al invierno de 2024. Esos países deberán incrementar la generación eléctrica con carbón, e incluso con fuelóleo, en detrimento de los objetivos de descarbonización. Además, algunos Estados miembros han revisado sus programas de cierre nuclear y otros han prolongado la vida de sus reactores. No obstante, la UE ha continuado apostando por mantener la ambición climática en la última COP celebrada en Egipto, explicando que su recurso de emergencia al carbón es una medida de emergencia y no un cambio en su senda de descarbonización.

11.3. Urgencias de medio plazo: despliegue acelerado de renovables e integración energética

Las medidas extraordinarias tomadas en el ámbito energético en respuesta a la invasión rusa de Ucrania incluyen los citados mecanismos de solidaridad, pero como se avanzaba, éstos chocan con las carencias de la integración energética europea. La península Ibérica, por ejemplo, cuenta con la mayor flota de plantas de GNL de Europa, pero las interconexiones gasistas por los Pirineos son tan reducidas que limitan su aportación a la seguridad energética europea⁶. Lo mismo ocurre con las interconexiones eléctricas, muy por debajo de los objetivos europeos. En los próximos años deberán acompasarse las inversiones en interconexiones con la aceleración del despliegue de renovables esbozadas en el paquete REPowerEU. Esas interconexiones deben transportar más electricidad renovable a medio plazo e hidrógeno verde a largo, lo que exige un mayor despliegue en los países dotados con un mayor recurso solar y eólico.

Enmarcando las urgencias energéticas a medio plazo está el compromiso de la UE de reducir sus emisiones de GEI en al menos un 55% en 2030 en comparación con las emisiones de 1990. Para lograrlo, la UE ha adoptado la llamada Ley Europea del Clima, que además establece como legalmente vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad climática para 2050. El cumplimiento del objetivo de reducir las emisiones en al menos un 55% pasa por la implementación de las medidas incluidas en el *Fit for 55*. Un paquete de medidas consistente en la revisión o presentación de nuevas iniciativas climáticas, energéticas y en el sector del transporte, entre otros. Dichas iniciativas se estructuran según cuatro tipos de instrumentos: precios, metas, normas y medidas de apoyo. En junio de 2022 el Consejo adoptó sus posiciones de negociación (orientaciones generales o *general approaches*) sobre las medidas del *Fit for 55*, y se espera que los trílogos de este paquete concluyan en los próximos meses. Las negociaciones para el *Fit for*

⁶ Escribano, G. (2022). Diez contribuciones de España a una seguridad energética europea autónoma de Rusia, ARI 23/2022, Real Instituto Elcano <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/diez-contribuciones-de-espana-a-una-seguridad-energetica-europea-autonoma-de-rusia/>

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

55 han sido complejas, como era de esperar. Su implementación efectiva requerirá de solidaridad (interna y externa) para limitar el impacto de medidas como la extensión del mercado europeo de emisiones al sector de la edificación y el transporte, el CBAM o la obligatoriedad de que todos los vehículos privados sean cero emisiones para 2035. Las ambiciones en materia de eficiencia energética también han sido revisadas al alza, incrementado del 9 % al 13 % el objetivo vinculante de eficiencia energética para 2030. Las Figuras 1 y 2 resumen algunas de las iniciativas y objetivos más relevantes de la política energética y climática de la UE a medio plazo y largo plazo.

Figura 1. Objetivo 55

Precios	Metas	Normas
• Refuerzo del régimen de comercio de derechos de emisión, incluyendo al sector de la aviación • Ampliación del comercio de derechos de emisión al transporte marítimo y por carretera, y a los edificios • Actualización de la Directiva sobre fiscalidad de la energía • Nuevo mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono	• Actualización del Reglamento de reparto del esfuerzo • Actualización del Reglamento sobre el cambio de uso de la tierra y la silvicultura • Actualización de la Directiva sobre fuentes de energía renovables • Actualización de la Directiva sobre fiscalidad de la energía	• Normas más estrictas para las emisiones de CO₂ de turismos y furgonetas • Nueva infraestructura para combustibles alternativos • <i>ReFuelEU</i> : combustibles de aviación más sostenibles • <i>FuelEU</i> : Combustibles más limpios para el transporte marítimo
Medidas de apoyo		
• Utilización de los ingresos y la reglamentación para promover la innovación, reforzar la solidaridad y mitigar los efectos para las personas vulnerables, en particular a través del nuevo Fondo Social para el Clima y de unos Fondos de Modernización e Innovación mejorados.		

Fuente: Comisión Europea (2021) Comunicación «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática.

Figura 2. Actualización del *Fit-for-55* por medio de REPowerEU como respuesta a la invasión rusa de Ucrania

Fit-for-55 (2021)		Medidas REPowerEU (2022)		
2030	2050	CORTO PLAZO	MEDIO PLAZO - 2025	MEDIO PLAZO - 2030
Hidrógeno	5,6 millones de toneladas de producción doméstica	Hidrógeno renovable aproximadamente 14% del consumo final de energía. 500GW de electrólisis	Doblar el número de valles del hidrógeno e incrementar los proyectos europeos de interés común	10 millones de toneladas de producción europea y 10 millones de toneladas de importaciones
Biometano	Producir 17 bcm de biometano	-	Alianza para el biometano	Incrementar la producción de biometano hasta los 35 bcm
Gas natural	Electrificación en industria	Fin de contratos a largo plazo en 2049	Niveles de almacenamiento de gas al 80% para el 1 de noviembre de 2022	Fit for 55: reducir el consumo de gas un 30%
Eficiencia energética	Objetivo vinculante de eficiencia energética del 9%	-	Plan UE Ahorrar energía: recomendaciones en hábitos cotidianos para reducir un 5% la demanda de gas	Incremento del objetivo vinculante de eficiencia energética del 9% al 13%

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Fit-for-55 (2021)		Medidas REPowerEU (2022)		
		2030	2050	
Renovables	Instalar 30 millones de bombas de calor en viviendas para 2030 y 49% de renovables en consumo residencial	480 GW de eólica y 420 GW de solar para alcanzar 40% de renovables en consumo energético final	Sistema eléctrico 100% renovable y electrificación de consumo residencial y, cuando sea posible, industrial	MEDIO PLAZO - 2030
				MEDIO PLAZO - 2025
Interconexiones	Facilitar la aparición de un mercado de valor del hidrógeno abierto y competitivo en la UE			

Fuente: elaboración propia con base en Fit-for-55, REPowerEU y EU Hydrogen Strategy.

Alcanzar los objetivos anteriormente detallados no sólo implica capacidades industriales y empresariales propias, sino también una mayor concienciación ciudadana y narrativas más sólidas e inclusivas por parte de las autoridades que aceleren la adopción de soluciones de generación descentralizadas, de eficiencia energética y de movilidad sostenible, entre otras. Los ciudadanos europeos, en general, dicen estar muy preocupados por el cambio climático y su apoyo a un mayor despliegue de renovables es claro, tanto tras la pandemia como tras la invasión rusa de Ucrania. Según el último barómetro de la UE sobre cambio climático de 2021, el 78% de los europeos encuestados afirmaba que el cambio climático es un problema muy serio y casi la mitad lo situaban entre los más serios a los que se enfrenta el mundo, tras la pobreza, el hambre y la falta de acceso al agua potable. El 81% estaba a favor de un mayor apoyo público a las renovables y el 78% opinaba que el apoyo a la formación en renovables supondrá un aumento en la creación de empleos y un aumento de la competitividad europea. Además, el 74% pensaba que los daños del cambio climático son mayores que los costes de la transición energética y otro 70% opinaba que la reducción de la dependencia energética aumentaría la seguridad energética y conllevaría un beneficio económico.

Según el barómetro de 2022 sobre los retos de la UE tras la invasión rusa de Ucrania, el 85% de los europeos piensa que hay que reducir la dependencia energética de Rusia y que la UE debe aumentar sus objetivos de eficiencia energética en edificación, transporte y producción de bienes. Aunque el 84% piensa que la invasión rusa de Ucrania hace aún más urgente la inversión en renovables, es importante considerar el posible rechazo a las políticas de descarbonización que no compensen a los perdedores (trabajadores y ciudadanos vulnerables) y a la instalación de renovables que no sean co-diseñadas con las comunidades y no resulten en beneficios ambientales y sociales para ellas. Así, se sugiere el desarrollo de contratos de transición socioambiental en las futuras estrategias de Transición Justa, a los que habría que añadir el refuerzo de las capacidades institucionales para la evaluación y aprobación de proyectos renovables.

11.4. Urgencias europeas a largo plazo: mantener la ambición climática

Esos objetivos (intermedios) de medio plazo se alinean a largo plazo con el objetivo a 2050 de la neutralidad climática incluido en el Pacto Verde Europeo, como paraguas de la acción climática de la UE, y con la llamada Ley Europea del Clima que obliga legalmente a cumplir con dicha neutralidad. Las urgencias en gas y petróleo del próximo invierno deben gestionarse en paralelo con el despliegue acelerado de renovables e infraestructuras de interconexión para los próximos años; también debe mantenerse la ambición en la trayectoria de las políticas climáticas europeas y de los Estados miembros. Es importante transmitir a los ciudadanos europeos que su autonomía estratégica y su seguridad energética (tanto geopolítica como climática) dependen del éxito de la transición energética.

En perspectiva geopolítica, el largo plazo se asocia con los aspectos estratégicos de la transición y los efectos del cambio climático. Respecto a la futura geopolítica del régimen renovable emergente, es importante insistir en los aspectos relacionados con

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

su buena gobernanza. Además de contar con estrategias en el campo de los minerales de transición y las tecnologías críticas y aplicar instrumentos ya utilizados para gas y petróleo como las reservas estratégicas, la UE debe trabajar para evitar que se repliquen los fallos de mercado y gobernanza que han caracterizado al gas y al petróleo. La sostenibilidad ambiental, social y geopolítica debería estar garantizada en los flujos de energía renovables que ahora se empiezan a diseñar y la UE debe fijar cuanto antes estándares y criterios de sostenibilidad en esos tres ámbitos: no tendría sentido desacoplarse del gas ruso para pasar a depender del hidrógeno verde saudí, por poner un ejemplo.

Respecto a las implicaciones del cambio climático a largo plazo, la senda actual de políticas climáticas nos lleva unos 3°C por encima de la temperatura global media en comparación con la era preindustrial. El *Joint Research Centre* de la Comisión Europea indicaba en su proyecto PESETA IV que para una economía como la actual y para un limitado subconjunto de sectores económicos, ello supondría pérdidas en el entorno del 1,4% del PIB (unos 175.000 millones de euros), siendo éstas superiores en el sur de Europa. Los grandes retos a largo plazo incluyen, entre otros: alcanzar los consensos políticos y sociales para la transición hacia un modelo de desarrollo de emisiones netas nulas; mantener la voluntad política en el tiempo para implementar políticas crecientemente ambiciosas; coordinar los instrumentos de política climática de manera efectiva, eficiente y socialmente aceptable; gestionar la geopolítica de una transición que será asimétrica y posiblemente desordenada; gestionar y financiar las pérdidas y los daños, no sólo de los países en desarrollo sino también de los países desarrollados, habida cuenta de la insuficiente mitigación y de los límites de la adaptación.

Conclusiones

Esta crisis energética supone a corto plazo una dura prueba para la solidaridad y la ambición climática europeas, pero puede servir como catalizador para acelerar la transición energética europea a medio y largo plazo, y con ella los esfuerzos de mitigación. El regreso al carbón y el aumento de las importaciones de GNL para desacoplarse de Rusia son soluciones transitorias que darán paso a medio plazo a un despliegue acelerado de energías renovables, gases descarbonizados e interconexiones energéticas, como propone REPowerEU. Los meses previos al invierno se presentan muy complicados por la incertidumbre sobre los suministros rusos, el impacto sobre la inflación y la economía, y la evolución de la guerra en Ucrania. Esta volatilidad tendrá implicaciones sobre la gobernanza climática global, con la COP27 como termómetro del impacto de la crisis energética y alimentaria en la credibilidad de la transición energética fuera de Europa. El gran reto es lograr adoptar medidas urgentes que amortigüen el impacto de la crisis, pero que sean compatibles con los objetivos y compromisos de descarbonización a largo plazo.

12. Ucrania y la transformación de la gobernanza tecnológica global

Raquel Jorge Ricart

La invasión de Ucrania reavivó voces que durante años habían afirmado que la siguiente Revolución de los Asuntos Militares (MRA, por sus siglas en inglés) iba a consistir en una guerra de medios tecnológicos disruptivos, emergentes, no convencionales: iba a haber una reducción en el uso de equipamiento militar sobre el terreno para priorizar el manejo de sistemas como la Inteligencia Artificial, ciberataques masivos o recopilación rápida de datos.

Sin embargo, la afirmación de que la “ciberguerra está llegando” hecha por primera vez en 1993 en un informe de la Corporación RAND por parte de John Arquilla y David Ronfeldt, pese a su valor conceptual, rigor analítico y anticipación en materia de *policy*, no se ha cumplido todavía; tampoco en el caso de la invasión de Ucrania. La experiencia del primer año tras la invasión de Ucrania muestra que no ha ocurrido tal guerra tecnológica a gran escala.

No obstante, las grandes potencias sí han experimentado transformaciones, nuevas tendencias y aceleraciones con la situación en Ucrania a las que han debido de adaptarse, dado que han incrementado y recrudecido el número de retos que la ya existente rivalidad y competición global entre China y EEUU presenta. También la UE, que sigue materializando su posición a geometría variable entre la narrativa y acción de la “autonomía estratégica abierta” o de “soberanía tecnológica”, y que ha tomado acción con la situación en Ucrania.

Las principales lecciones del primer año del conflicto en el plano de la geopolítica tecnológica son:

- (1) Un recrudecimiento del enfoque atomizado que la gobernanza global en general, y la tecnológica en particular, está tomando en los últimos años, priorizando coaliciones *ad hoc*, con un número limitado de países o basados en ciertos temas, y una pérdida de poder de las organizaciones internacionales como emprendedores normativos;
- (2) Una tendencia a formalizar políticas públicas que pretenden fomentar una producción endógena de productos estratégicos y hacia una política industrial geopolíticamente más estatista, como se ha visto con la articulación de subsidios para fomentar chips en la UE y EEUU, aunque no es proteccionismo ni autarquía;
- (3) Una reorientación hacia el *friendshoring*, también en el plano tecnológico, para asegurar la sostenibilidad y resiliencia de las cadenas de suministro, como es

el caso de la materia prima del neón, que se encuentra en buena medida en Ucrania y que es base fundamental de los semiconductores de alta capacidad para producir vehículos eléctricos;

- (4) Una mayor colaboración entre el sector público y las empresas tecnológicas para afrontar retos a la seguridad global, con las reflexiones necesarias que conlleva sobre la percepción, la confianza mutua, la protección de los datos y las áreas de colaboración entre empresas de ciertos países y no de otros, como ha ocurrido con el caso de la colaboración entre empresas de la UE y EEUU, por un lado, y las estrategias de las empresas tecnológicas chinas que han mantenido un mayor silencio en este escenario.

12.1. El futuro de la gobernanza tecnológica global tras Ucrania: respuestas particulares y atomizadas

La pérdida de poder del sistema de Naciones Unidas y la priorización de respuestas hechas a medida con alianzas *ad hoc* y basadas en necesidades específicas se ha visto también plasmada en las respuestas de China, EEUU y la UE al conflicto en Ucrania.

La UE y EEUU han colaborado bilateralmente para coordinarse en el paquete de sanciones hacia Rusia a través del Consejo de Comercio y Tecnología (TTC) que crearon en junio de 2021, más de medio año antes de la invasión. El TTC nació con el objetivo de devolver a ambas partes un espacio de diálogo sostenido en el tiempo donde poder negociar asuntos de comercio y tecnología en 10 grupos de trabajo. En dicho momento, estos grupos se organizaron en torno a asuntos “en tiempos de paz”, como son la regulación de plataformas tecnológicas –las llamadas *Big Tech*–, la seguridad de la cadena de suministro y un entendimiento común del impacto de las tecnologías en la seguridad y los derechos humanos. Desde sus inicios, la UE descartó hacer del TTC una plataforma transatlántica para construir una política común hacia China –algo que EEUU sí buscaba–. Ambas partes descartaban utilizar el TTC como puente para influir en terceros países y crear un modelo global común sobre la regulación, la protección de datos personales y otros.

Sin embargo, el conflicto en Ucrania ha transformado un espacio de diálogo que inicialmente se presentaba como enmarcado en temas de largo recorrido y de paz, para ser un lugar donde ambas partes han reconocido que les ha servido para comunicarse directamente y coordinar las sanciones hacia Rusia: decisiones conjuntas en tiempos de guerra y hacia un tercer país.

Al mismo tiempo, la actitud de China ante el conflicto en Ucrania –de mostrar silencio– se ha plasmado también en el plano tecnológico, basándose en los tres principios del presidente del Partido Comunista Chino, Xi Jinping, de “ni conflicto ni confrontación”, “respeto mutuo” hacia el sistema político del otro y una cooperación “*win-win*” (donde ambas partes ganan).

La estrategia de influencia tecnológica china en el plano global funciona a través de dos vías: acuerdos comerciales bilaterales con terceros países (por ejemplo, a la hora de implantar centros de datos en ciudades africanas) y posicionando a figuras chinas en los altos niveles de dirección de las organizaciones internacionales técnicas donde sí se deciden marcos de aplicación obligatoria a nivel global.

Asimismo, el debate entre “democracias vs. autoritarismos” se plasma también en los efectos del conflicto en Ucrania en el plano tecnológico. A modo ejemplificativo, cuando Japón –que se considera una “democracia plena” por el Índice de Democracia de The Economist– decidió aplicar sanciones sobre Rusia, a los pocos días la empresa Toyota tuvo que parar todas las operaciones de sus fábricas por un ciberataque que interrumpió el sistema de gestión de suministros del fabricante y sus filiales. En dicho momento no se llegó a atribuir la autoría de ciberataque –que supuso una crisis en un sector estratégico crítico para la sostenibilidad económica y social del país–.

No se ha producido un reposicionamiento fuerte ni divisivo entre “democracias” y “autoritarismos” en el uso de las tecnologías a raíz del conflicto en Ucrania. La dependencia sobre las materias primas, tierras raras y minerales es elevada entre países de distinto cariz. Además, dado que no se ha producido una guerra tecnológica “total” en Ucrania, no ha habido afirmaciones explícitamente marcadas hacia un lado u otro. Sin embargo, sí es cierto que se ha observado un acercamiento de ciertos países –de cariz más democrático y liberal– hacia Ucrania para ofrecerle apoyo técnico y diplomático.

El Servicio Estatal de Comunicaciones Especiales y Protección de la Información del gobierno de Ucrania empezó pronto a preparar planes de contingencia y escenarios para borrar los servidores informáticos que hay a lo largo del país y transferir todos los datos sensibles, primero a Kyiv, y posteriormente fuera del país, en caso de que las tropas rusas tomaran la capital y, por tanto, los centros de datos donde se hospedan datos tanto personales de la ciudadanía como procedentes de industrias y sectores estratégicos sensibles que afecten a la economía y seguridad nacional del país. Un modelo similar anteriormente fue la Embajada de Datos de Estonia en Luxemburgo, país aliado y de confianza.

También el Servicio Europeo de Acción Exterior –el brazo diplomático de la UE– activó por primera vez los Equipos de Respuesta Rápida Cibernética (CRRT, por sus siglas en inglés), que dan respuesta técnica integral a Ucrania para defenderse ante ciberataques masivos al sector civil, militar, de inteligencia y de seguridad del país. Su particularidad fue que el despliegue fue a iniciativa de una serie de Estados miembros que lo componen, de manera que no se necesitó unanimidad para activarlos. Estos países fueron sobre todo de Europa del este.

12.2. De la geopolítica a la geoeconomía

El conflicto en Ucrania ha transformado el orden internacional en un segundo sentido.

Primero, se ha fomentado una política industrial de carácter mayormente unilateral y estatista, con el fomento de subsidios y medidas de apoyo a sectores estratégicos para que la producción y capacidad de componentes tecnológicos sea endógeno. El objetivo es reducir la dependencia de países terceros y diversificar los productos.

Concretamente, desde febrero de 2022 tanto la UE como EEUU han lanzado regulaciones sobre semiconductores para fomentar un ecosistema de producción más ampliado y diversificado dentro de sus zonas, y con un foco importante en subsidios, algo inaudito en los últimos años, dado que la crítica que se realizaba con los subsidios era que China lo ofrecía a sus campeones nacionales y ello generaba competencia desleal y dificultades para las empresas europeas y estadounidenses de entrar al mercado chino con competitividad. Es el caso de la propuesta de Reglamento Europeo de *Chips* y de la *CHIPS+ and Science Act* de EEUU. Las cantidades de financiación se consideran moderadas: 32.000 y 52.000 millones de dólares, respectivamente.

Estas medidas no suponen proteccionismo, ni autarquía. No obstante, plantean una reflexión sobre la vuelta a medidas unilaterales y el despertar de una intensa rivalidad por el poder geoeconómico global: es decir, cómo fomentar campeones nacionales, las reglas del comercio internacional, la seguridad de las cadenas de suministro ante materias primas que se encuentran en otros lugares, y la compartición de información, así como la confianza mutua entre países ante una crisis.

Segundo, el conflicto en Ucrania puede suponer en el futuro una tendencia hacia un *friendshoring* –que no *nearshoring* u *onshoring*– tecnológico. El *friendshoring* fue nombrado por la secretaria del Tesoro de EEUU, Janet Yellen, en un discurso pronunciado en Seúl en julio de 2022. Yelle fue más allá del *onshoring* y *nearshoring*, que se refieren al traslado de las cadenas de suministro a casa o más cerca de casa, y llamó a reagrupar las redes de cadenas de suministro en países aliados y amigos. La secretaria de Estado indicó que EEUU sigue respetando las reglas del comercio mundial, resaltando la relevancia de asegurar la resiliencia de los productos para sectores críticos.

También será fundamental fomentar una mayor cooperación tecnológica, no solo en el seno de los países de la OTAN –objetivo principal de los ciberataques ofensivos de Rusia–, sino también con aquellos países con valores similares (*like-minded*) que no pertenecen a la Alianza, pero podrían ser sujeto de ataque. Ya ocurrió con Japón que, tras unirse al régimen de sanciones hacia Rusia, sufrió una serie de ciberataques a los proveedores de plantas de manufacturas de componentes tecnológicos estratégicos en el país. La cooperación que el futuro requerirá podrá versar desde compartición de información y amenazas a acuerdos comunes sobre protocolos de actuación. Será decisión discrecional de cada país moverse en cada una de estas fases de cooperación.

Ello explica que las coaliciones *ad hoc* con una serie de países asiáticos que EEUU venía creando desde años atrás hayan acelerado acuerdos conjuntos en cooperación tecnológica a partir de la invasión de Ucrania. Es el caso del *Blue Dot Network* entre EEUU, Japón y Australia, que busca crear proyectos de infraestructura en conectividad digital en el Sudeste Asiático para frenar la creciente influencia de China en el territorio; o del Quad, con Australia, India y Japón, con quienes EEUU anunció en 2022 más actividades de cooperación en talento en ciberseguridad o la protección de satélites ante ciberataques.

Asimismo, Rusia se ha visto debilitada en sus capacidades de alta tecnología a raíz del conflicto en Ucrania. Rusia depende en gran medida de la importación de productos *high-tech* de los países occidentales, con importaciones por valor de unos 19.000 millones de dólares anuales. La mayor parte (45%) procede de la UE, con un 21% de EEUU, un 11% de China y un 2% del Reino Unido. Las principales categorías de importación son los bienes aeroespaciales (casi 6.000 millones) y las tecnologías de la información y comunicación (casi 4.000 millones en 2019).

El grado de dependencia de Rusia sobre alta tecnología china es menor, según los datos existentes. China fue el principal proveedor de optoelectrónica. Sin embargo, las sanciones y el bloqueo de comercio entre Rusia y los países europeos y EEUU conducen a Rusia a acercarse a China. Aunque los países occidentales ya restringían la exportación de tecnología militar o de uso dual a Rusia, la primera oleada de sanciones tras el inicio de la invasión supuso mayores controles a la exportación de tecnología estratégica para la geoeconomía, como los semiconductores o los productos electrónicos.

El reto para China es complejo. Pese a un mayor acercamiento geopolítico entre China y Rusia en una suerte de “entente”, un apoyo activo por parte de China hacia Rusia podría poner en riesgo la imagen de China hacia terceros países que confían en él como país que no interfiere en asuntos internos y en escenarios de conflicto.

12.3. El papel de las empresas tecnológicas

Una de las primeras necesidades que se detectó, incluso antes de la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022 —ya durante el período previo de escalada de tensiones— fue cómo combatir el aumento de bloqueos de páginas oficiales gubernamentales o la interrupción de infraestructuras críticas en Ucrania —como ya ocurrió con el ataque *NotPetya* de 2017—, que implantó virus maliciosos en empresas eléctricas, bancos, periódicos y ministerios en el país.

Además de la cooperación técnica y diplomática intergubernamental entre Ucrania y otros países, las empresas tecnológicas establecieron líneas de colaboración con el gobierno en varios aspectos. Primero, para dotarlos de apoyo en ciberdefensa, especialmente porque las tácticas rusas de ciberataque en 2022 han cambiado con respecto a las que se desplegaron en 2017, lo que ha requerido nuevas formas de hacer frente a los ciberataques. En esta ocasión Rusia ha buscado destruir dominios de red específicos

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

dentro de Ucrania y de una manera más sofisticada y extendida. Asimismo, las empresas han cooperado con el gobierno de Ucrania para identificar y detectar con mayor eficacia los puntos de ataque y las amenazas a través del uso de inteligencia artificial.

Además de ayudar a Ucrania a protegerse ante ataques, las empresas tecnológicas han ofrecido alternativas para que la seguridad del país fuera resiliente. Es el caso del ofrecimiento de antenas para mantener las comunicaciones dentro del país a través de satélites en lugar de cables submarinos y fibra óptica –terrestre–, como venía haciéndose.

Por otra parte, el hecho de que los objetivos rusos se han dirigido también a otros países, en este caso algunos de ellos aliados de la OTAN, así como a organizaciones humanitarias y *think tanks*, ha llevado a una mayor asistencia rápida y a la necesidad de más actores, públicos y privados, para frenar estos ciberataques.

A largo plazo, estas experiencias abren el debate sobre si las empresas tecnológicas son actores geopolíticos, para el que ya se han creado posiciones. Por un lado, Ian Bremmer argumentaba en *Foreign Affairs* que el orden internacional se encuentra en un momento “tecnopolar”, donde las *Big Tech* sí son actores que están redefiniendo el sistema. Del mismo modo que se clasifican los gobiernos en “democracias”, “autoritarismos” y “regímenes híbridos”, Bremmer argumenta la necesidad de clasificar a las empresas tecnológicas en tres grandes grupos geopolíticos: empresas globalistas, nacionalistas y tecno-utopistas. Por otro lado, Stephen Walt le respondía en *Foreign Policy* afirmando que las empresas tecnológicas no pueden ser actores geopolíticos porque sigue en manos de los Estados la mayor parte de los retos globales (como sería el cambio climático o las personas refugiadas), de legitimidad institucional y de toma de decisiones sobre si entrar en una guerra o no.

El mundo con el conflicto en Ucrania ha demostrado que las empresas tecnológicas han adquirido un papel mayor que hace pocos años en la gestión de la seguridad informática de la que los Estados dependen para garantizar la sostenibilidad de sus infraestructuras críticas –como ha sido evitar ciberataques a centrales nucleares o bloqueos del sistema eléctrico–. Sin embargo, el papel del Estado sigue siendo prominente: las regulaciones sobre cómo moderar contenidos en redes sociales para evitar la propagación de discursos de odio han sido elaboradas desde las instituciones públicas, y el bloqueo de RT y Sputnik en las plataformas tecnológicas fue una decisión tomada por los gobiernos.

Otro de los planteamientos, poco escuchados en el primer año de la invasión de Ucrania, pero que resulta clave de enmarcar en este análisis, es por qué no se ha hablado tanto del papel de las empresas tecnológicas chinas. Se habla de las *Big Tech* estadounidenses, pero no de las procedentes de China. Una respuesta posible es que las empresas tecnológicas chinas han seguido el modelo del gobierno chino a la hora de mantener parte de silencio ante las sanciones hacia Rusia. Las empresas chinas no cerraron ni paralizaron sus servicios en Rusia. Dos casos característicos fueron los de Lenovo y DiDi (el Uber chino), con los que hubo rumores de que podían cerrar sus servicios en Rusia, pero ambas empresas afirmaron que no iban a hacerlo. Sin embargo,

estos rumores iniciales –que no sirven de base de análisis– tuvieron un efecto negativo en su reputación dentro del país –lo que sí aporta valor analítico al entendimiento del papel y la relación de las empresas tecnológicas con un gobierno–.

Conclusión

El orden internacional tecnológico tras el inicio del conflicto en Ucrania ha supuesto transformaciones en aspectos ya existentes, aceleraciones de tendencias y la creación de nuevos asuntos a considerar en el plano de las relaciones internacionales.

En primer lugar, una atomización de la gobernanza tecnológica global. No supone una línea divisoria clara entre “democracias” y “autoritarismos”, pero sí se asemeja un cierto acercamiento de países *like-minded* para garantizar la seguridad de los suministros de componentes tecnológicos, así como el alineamiento de los países de la UE a la hora de bloquear los medios rusos RT y Sputnik.

En segundo lugar, la tecnología ha devuelto, en el contexto de Ucrania, el valor de la geoeconomía, a la que sin embargo va indiscutiblemente ligada la geopolítica: se han incorporado nuevos temas tecnológicos donde cooperar en alianzas *ad hoc* de unos pocos países.

En tercer lugar, las empresas tecnológicas no son los actores geopolíticos más importantes –lo siguen siendo los Estados–, pero la experiencia de Ucrania ha demostrado que han adquirido un papel mayor, más ejecutivo y de gestión de crisis tanto para amenazas informáticas como para la protección de espacios físicos que dependen de lo digital.

En conclusión, 2022 y el contexto de Ucrania no han supuesto un antes y un después en la esperada “guerra tecnológica” que ya se anticipaba desde los años 90 del siglo XX, pero sí augura que la tecnología juega y va a desempeñar un papel más importante en los factores a tener en cuenta en la necesaria diplomacia tecnológica que empieza a construirse, tanto en los ámbitos de la seguridad, la economía como de los derechos.

13. Desinformación interior y desinformación exterior en el sistema de medios ruso

Ángel Badillo

Desde el comienzo de la invasión rusa de Ucrania, una parte importante de la atención de la opinión pública internacional se ha centrado no solo en las noticias sobre el conflicto, sino sobre el propio relato circulante. Si hace años que somos conscientes del papel de Rusia en la circulación internacional de la desinformación, la guerra en Ucrania –y la propia negación de ésta por parte del aparato informacional ruso– hace imprescindible comprender el papel de los medios de ese país en la construcción del discurso en torno a la guerra. En junio de 2022, cuando habían pasado ya cuatro meses desde el inicio de la invasión, se publicó un estudio con datos provenientes del propio país –por el prestigioso Yuri Levada Center⁷– que mostraba los altos niveles de aprobación de la gestión del presidente Putin (83%), del gobierno ruso (70%), de la situación del país (69% considera que va en buena dirección) o de la mala opinión hacia EEUU (75% negativa) y la UE (69% negativa). Datos que deben hacernos pensar en la conexión entre el discurso que el aparato “desinformaciona”l ruso proyecta hacia fuera y hacia dentro del país.

13.1. La batalla por la verdad en la guerra en Ucrania

El trabajo de los verificadores en torno al *European Digital Media Observatory* (EDMO) y el hub hispano-luso Iberifier –en el que participa el Real Instituto Elcano desde su puesta en marcha en 2021– nos están ayudando a reflexionar sobre el modo en el que las noticias falsas han venido circulando en todas direcciones en el último año. El trabajo de muchos de ellos, vinculados a la *International Fact Checking Network* (IFCN), puede consultarse en la plataforma ukrainefacts.org, en la que colaboran un gran número de verificadores europeos (entre ellos los españoles EFEVerifica, Maldita, Newtral y Verificat) para ayudar a medios de comunicación y ciudadanos a identificar los bulos que circulan en las redes, replicando el trabajo de colaboración internacional que se realizó antes con el proyecto #CoronaVirusFacts. Comparando los bulos de una crisis y otra, los verificadores han comprobado que muchas de las cuentas que produjeron noticias falsas durante la pandemia son ahora las que producen información prorrusa, a veces incluso con las mismas imágenes y vídeos recontextualizados.

Muchos de esos bulos son simplemente informaciones falsas construidas *ex profeso*: la portada de la revista Time que nunca existió con la cara de Putin convertido en Hitler, la glorificación de héroes inexistentes como Natasha Perakov –supuestamente una piloto ucraniana derribada que era en realidad la modelo Olesya Vorobey–, las imágenes del despacho de Zelensky en las que se añadió digitalmente cocaína a su mesa, los

⁷ Todos los datos corresponden al 6 de junio de 2022. Fuente: Yuri Levada Analytical Center. En línea: <https://www.levada.ru/en/ratings/>

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

supuestos laboratorios estadounidenses de armas biológicas en territorio ucraniano, incluso la imagen de los representantes ucranianos en Eurovisión convenientemente seleccionada para que pareciera que hacían el saludo nazi en el escenario.

En otros casos, como también es habitual, se han reutilizado imágenes de otros momentos para recontextualizarlas y producir bulos, como ocurrió con la supuesta hija de Zelensky que lloraba protestando por las acciones de su padre (y era en realidad una joven rusa que lloraba por no haber conseguido un nuevo teléfono móvil en 2017), los paracaidistas rusos descendiendo sobre territorio ucraniano (que eran de siete años antes) o, lo más llamativo, la utilización de imágenes de videojuegos como *Digital Combat Simulator* difundidas como el supuesto piloto ucraniano “fantasma de Kiev” derribando aviones rusos (la propia *Eagle Dynamics* tuvo que publicar un comunicado indicando que se trataba de uno de sus juegos y no de imágenes reales). Aplicaciones muy populares, como *TikTok* (y muchas otras), permiten cambiar la pista de audio de un vídeo, lo que hace que la recontextualización sea muy sencilla para cualquier usuario sin grandes conocimientos o equipos informáticos.

El trabajo de los verificadores que forman parte del proyecto Iberifier ha permitido identificar, inicialmente, varios estadios en este proceso. En un primer momento, una verdadera avalancha de noticias falsas muy simples que se produjo en los primeros días del ataque ruso por partidarios de ambos bandos (para destacar la violencia del rival y la heroicidad de los soldados propios). Comparando este proceso con la desinformación que se produjo durante los primeros meses de pandemia, los verificadores han comprobado que el periodo de propagación de los bulos –que comenzó siendo en la pandemia de tres semanas– se había reducido a 24-48 horas y eran sobre todo visuales, probablemente por las barreras idiomáticas implícitas al conflicto ruso-ucraniano. En una segunda fase, los bulos se han vuelto mucho más sofisticados y difíciles de verificar, obligando a los verificadores a utilizar herramientas cada vez más avanzadas para desmontarlos. Los relatos básicos se han mantenido, al menos, en buena parte de 2022: la nazificación de Ucrania y genocidio de población rusa, el descrédito de Zelensky y la exageración de las consecuencias económicas de las sanciones para Europa. Todos ellos se han ido articulando y modulando de maneras diversas con los distintos eventos de la guerra.

El análisis de los verificadores ha permitido identificar un curioso fenómeno: una investigación de *ProPublica* permitió comprobar cómo se estaban difundiendo por cuentas prorrusas supuestas noticias falsas que se decían difundidas por medios ucranianos y el propio gobierno ruso. El *Media Forensics Hub* de la Universidad de Clemson y *ProPublica* localizaron más de una docena de vídeos –con más de un millón de visitas en los canales prorrusos de la aplicación de mensajería Telegram y miles de “me gusta” y “retuits” en Twitter– que pretendían desmentir falsificaciones ucranianas que, en realidad, nunca se habían difundido. El profesor de Clemson Patrick Warren ha calificado oportunamente a estos falsos verificadores como “operación de desinformación de bandera falsa”.

13.2. Desinformación exterior, desinformación interior: el sistema de medios ruso

En nuestros análisis anteriores sobre los procesos sociales de desinformación explicábamos cómo pueden identificarse distintos actores en los procesos de estrategia, producción y difusión de la desinformación, y cómo los medios de comunicación propios o afines son claves tanto para la producción profesional de los contenidos como para la difusión del contenido “desinformativo” hacia las audiencias, con el valor añadido que supone la autoridad de las grandes plataformas. Pues bien, el seguimiento de los bulos que se han producido y hecho circular en torno a la guerra en Ucrania muestra una llamativa coincidencia entre los relatos dominantes tanto en los medios rusos destinados a su propia opinión pública como en aquellos dirigidos a las audiencias internacionales. Esta convergencia en el discurso interno y externo nos ha hecho preguntarnos por la situación actual del sistema de medios ruso y la integración de los intereses estatales y privados en el discurso interior y exterior de la comunicación en Rusia.

El sistema de medios ruso es el paradigma de sistema de medios post-socialista o post-comunista, como muestran algunos análisis entendiendo que la caída de los regímenes soviéticos ha producido sistemas mediáticos que combinan la intervención pública con el mercado y, más particularmente, lo que llamamos sistemas de “pluralismo polarizado”, con un fuerte alineamiento de los medios en torno a los intereses empresariales y en la reproducción de los clivajes ideológicos de los países: “los medios [rusos] no son un cuarto poder, sino que sirven a grupos de poder político-económico. El resultado es una prensa plural, pero no independiente”.⁸

El papel del Estado es central, tanto gracias a su función reguladora como a los numerosos medios estatales, en particular VGTRK (ВГТРК) y las agencias TASS (ТАСС) y RIA-Novosti (РИА Новости), esta última integrada ahora en el gran polo de MIA Rusia Hoy (Россия сегодня). La experta Elena Varnatova ha señalado que el sistema de medios se caracteriza hoy por la centralidad de la televisión como el medio más relevante económica y políticamente, la prevalencia del modelo de negocio basado en la publicidad en medios audiovisuales y digitales, la alta concentración de la propiedad y la centralización en torno a Moscú del sector mediático.⁹

Si tomamos en cuenta la historia reciente del sistema de medios, podemos apreciar significativas diferencias en cada una de las tres últimas décadas, desde la desaparición de la URSS. Entre 1991 y 2000, la característica central del sistema fue la desregulación, con la privatización de activos estatales, la creación de medios privados y, sobre todo, la emergencia de grupos empresariales en torno a los nuevos “oligarcas” rusos, más o menos conectados con el poder político. La concentración de la propiedad de los medios rusos se aceleró especialmente en los últimos años del siglo pasado, con la

⁸ Miklós Sükösd, Karol Jakubowicz, Michał Głowacki y Bogusława Dobek-Ostrowska (2010), “In Search of a Label for the Russian Media System”, en Bogusława Dobek-Ostrowska, Michał Głowacki, Karol Jakubowicz y Miklós Sükösd, *Comparative Media systems: European and Global Perspectives*, Budapest, Central University Press, p. 51.

⁹ Elena Varnatova (2019), Russian media: a call for theorising the economic change, *Russian Journal of Communication*, 11:1, 22-36.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

entrada en el sector de algunos de los grandes empresarios de la nueva economía de mercado rusa, como Boris Berezovsky (LogoVAZ), Viktor Chernomyrdin (Gazprom), Vladimir Gousinsky (MOST Group) y Vladimir Potanin y Mikhail Prokhorov (Onexim). Se trataba de “liberalizar controladamente el mercado de los medios, de forma que el sector permanezca, al menos en sus componentes estratégicos, en manos de empresarios nacionales y políticamente leales”.¹⁰

Tras la llegada de Putin al Kremlin, la década de los 2000 se caracterizó por la consolidación de un duopolio público-privado en el que las empresas del mercado están organizadas en torno a sociedades con una fuerte participación estatal, bien como accionistas financieros, bien como sociedades matrices, en particular GazProm y su filial *Gazprom Media*. Las radios se desarrollaron sobre todo en el sector privado –con menos interés del estatal– gracias a la desregulación de la FM que consolidó a grupos como *European Media Group* (adquirida por *Siberian Business Union* en 2012), VPKM (con redes como Stereos, Humor FM, Energy o Radio Alla) y RMG (Russkoe Radio, Hit FM, Maximum, DFM, Monte Carlo) a las que habría que añadir otros más pequeños y las redes estatales de VGTRK (Radio Rossii, Mayak, Yunost, Vesti FM, Kultura).

Finalmente, la última década tras la vuelta de Putin a la presidencia en 2012, se ha caracterizado por un endurecimiento de la persecución a periodistas y medios independientes –una tarea en la que es central el regulador estatal *Roskomnadzor* (Роскомнадзор)–, sobre todo tras la aprobación de la legislación contra los “agentes extranjeros” como respuesta a las acusaciones del presidente Putin a fundaciones y medios occidentales de agitar la opinión pública local ante su reelección.

Al tiempo, se produjo la reordenación del duopolio comunicación estatal-privado, con las conexiones permanentes que apreciamos en el conjunto de la economía rusa y que hace difícil comprender dónde comienzan y terminan las líneas de influencia del sistema político sobre el mercado, con la sustitución de los antiguos “oligarcas” por un elenco nuevo estrechamente conectado al círculo de gobierno de Putin. En 2014, la ley de medios rusa se modificó para limitar al 20% la participación de empresas extranjeras en el sistema ruso de medios (Ley Federal nº 305-FZ), lo que provocó la salida de las pocas compañías internacionales que aún se mantenían en el país –entre 2011 y 2015 se fueron Springer, Bertelsmann, Lagardère y Modern Times Group– y la consolidación de los grandes actores nacionales y paraestatales que persisten hoy: el National Media Group, que agrupa los medios del banco *Rossiia*, las industriales *Surgutneftegas* y *Severstal* (que dejó el grupo en junio de 2022) y la aseguradora Sogaz, controlada por Gazprom; el otro gran grupo es precisamente el gigante Gazprom Media, filial de la gasista estatal. Las dos controlan hoy los mayores activos del sistema ruso de medios de comunicación.

Junto a la regresión en materia de derechos y libertades públicas, la última década ha servido para digitalizar el sistema televisivo (y garantizar así un control máximo

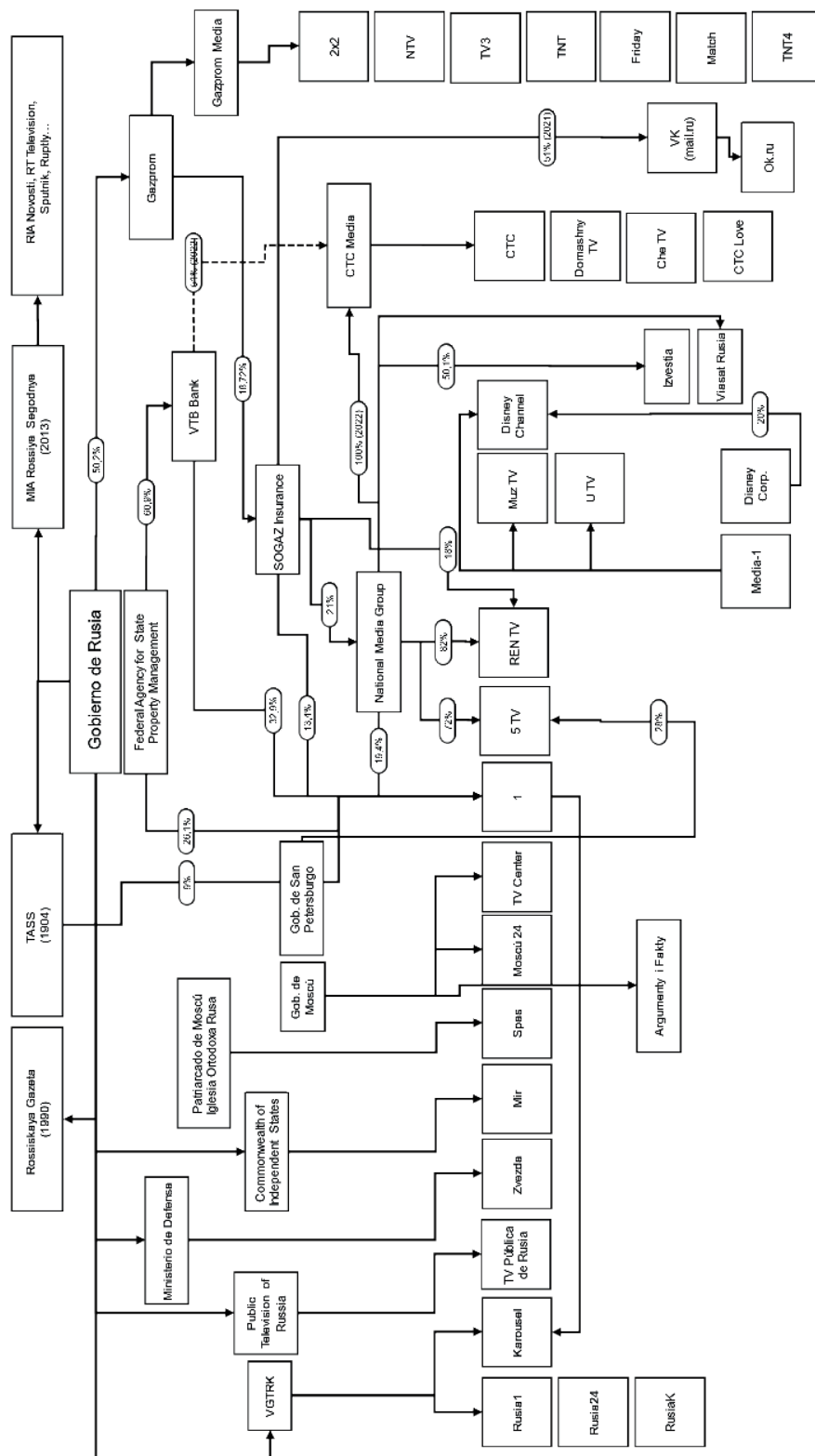
10 Vázquez Liñán, Miguel (2011), “¿Neoliberalismo a la rusa? Políticas de información y propaganda en la Rusia contemporánea”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 96, diciembre, p. 97-114.

sobre las emisiones disponibles en los múltiplex federales) y la reordenación del sector comunicacional exterior al servicio de un ecosistema “desinformativo” cada vez más complejo y extenso.

En 2005 se creaba, dentro de la agencia estatal de noticias RIA-Novosti, el canal *Russia Today* (RT), que hoy cuenta con nueve señales dirigidas a audiencias de distintas regiones del mundo, una de ellas en español orientada especialmente a América Latina. En 2013, el gobierno ruso reorganizó parte del sector público dedicado a la información creando el grupo estatal *Russia Today* (*MIA Rossiya Segodnya*, Россия сегодня), al que quedaron adscritos todos los actores institucionales de la comunicación exterior rusa: la agencia de noticias RIA (РИА Новости) y sus divisiones RIA Deporte y RIA Inmobiliaria, Sputnik y Radio Sputnik (heredera de Radio Moscú, con noticias en inglés, árabe, español, chino y farsi), la agencia de información económica Prime (ПРАЙМ), el servicio de noticias internacionales InoSMI (ИноСМИ), la productora audiovisual TOK, el portal Arctic.ru sobre la presencia rusa en el ártico, Baltnews.com dedicado a los países bálticos y Ukraina.ru dedicado a información sobre el país invadido. El grupo realiza además seminarios de formación para periodistas de todo el mundo y tiene incluso una división, *Osmnog* (pulpo, en español, Осьминог) que analiza la imagen que los medios internacionales transmiten de Rusia. A ellos hay que añadir agencias cuya conexión estatal no siempre es clara: Ruptly (filial de Rusia Hoy, con sede en Alemania e información en cuatro idiomas, entre ellos el español), Russia Beyond the Headlines (filial de RT, que llegó a publicar un suplemento en papel distribuido en España con *El País* a mediados de la pasada década), Maffick Media (de la periodista de RT Anissa Naouai y vinculada a Ruptly) y Redfish (que niega estar vinculado al Estado ruso y produce contenido para sus perfiles en Twitter, Facebook, Tiktok o Telegram).

Impacto global, europeo y español

Figura 1. Los actores centrales del sistema audiovisual ruso, 2022



Fuente: elaboración propia.

El ecosistema informacional y “desinformacional” ruso es, pese a todo, mucho más extenso y complejo. En primer lugar, porque no solo consta de medios de comunicación estatales, sino también de numerosísimos medios privados, o más bien paraestatales, es decir, vinculados de un modo u otro al Estado y sus sociedades participadas. Y, en segundo, porque hay que sumar a los tradicionales mediadores las cuentas –reales o ficticias– en las redes sociales de alcance mundial.

Tratar, por tanto, de bloquear el sistema “desinformacional” ruso prohibiendo, por ejemplo, la difusión de ciertos canales de televisión resulta hasta cierto punto ingenuo. En marzo de 2022 el Reglamento 2022/350 del Consejo de la UE y la Decisión PESC 2022/351 prohibieron la difusión de cinco señales de televisión rusas por satélite en Europa (*RT* y *Sputnik*, seguidos en junio por *RTR Planeta*, *Russia 24* y *TV Centre International*), pero los efectos prácticos de esa medida son muy discutibles. El Observatorio Audiovisual Europeo tiene identificadas 97 señales de televisión de alcance paneuropeo con origen en Rusia –no todas rusas, por supuesto–, más seis servicios audiovisuales. De ellas, 26 corresponden a canales vinculados a distintas instancias del gobierno ruso o a sociedades dependientes de él. La medida europea sirvió para justificar una ley aprobada en la Duma rusa que supuso el inmediato y recíproco bloqueo a los medios europeos y fuertes restricciones impuestas a los periodistas occidentales.

Rusia ocupaba en 2022 el lugar 155 de los 180 países revisados anualmente por Reporteros Sin Fronteras para evaluar las condiciones de la libertad de expresión. La situación se ha vuelto más grave tras la invasión de Ucrania. El gobierno ruso, como el de cualquier país autoritario, se preocupa intensamente por ofrecer directrices a los medios nacionales acerca de cómo tratar los temas –el llamado “manual” (методички) –, no solo el uso de unos términos y no de otros (como es bien sabido, términos como “guerra” o “invasión” están prohibidos). En los primeros días de conflicto, la Duma aprobó una modificación del código penal ruso para permitir el cierre de medios y el encarcelamiento de periodistas hasta 15 años sin decisión judicial previa en casos de difusión de noticias falsas, descrédito del Ejército o falta de respeto a las autoridades. Hasta mediados de 2022, el *International Press Institute* recogía ya 72 casos de detenciones de periodistas y 141 cierres y bloqueos de medios, además de 1.700 procesos judiciales por descrédito del Ejército abiertos por presencia en manifestaciones y declaraciones en redes sociales. Algunos de los más llamativos son los que se abrieron contra ciudadanos rusos por dañar o insultar la letra Z o por manifestarse con una pancarta que contenía ocho asteriscos, por entender que “escondía” la expresión en ruso “no a la guerra”.

La versión rusa de Euronews fue suspendida por *Roskomnadzor* el 22 de marzo de 2022. Entre los grandes medios de comunicación los que habían conservado su independencia y estaban bajo la amenaza constante de cierre, como el trisemanal independiente *Novaya Gazeta* y la radio *Eco de Moscú* (Эхо Москвы) –esta última tras tensiones permanentes entre su redacción y su propietario *Gazprom Media* por el mantenimiento de su línea editorial– han ido suspendiendo sus actividades. Quizá el cierre más resonado en Occidente sea el del premiado *Dozhd TV* (RainTV), el canal impulsado por las periodistas Natalya Sindeyeva y Vera Krichevskaya, que ya venía siendo perseguido por

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

el gobierno y considerado “agente extranjero” por recibir donaciones de organizaciones y fundaciones internacionales. *Dozhd* decidió marcharse de Rusia a Lituania en junio de 2022. Buena parte de la presión sobre esos medios procede de la regulación que considera “agentes extranjeros” a periodistas o medios que hayan recibido algún tipo de financiación foránea y que pena con cinco años de cárcel no declararlo y no informar detalladamente de sus actividades a las autoridades. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló contra esta normativa, pero eso impresionó poco a las instituciones de Rusia, en el momento en el que el país era expulsado del Consejo de Europa, y la Duma aprobó extender esa normativa. Numerosos medios internacionales (entre ellos EFE y RTVE) respondieron entonces dejando Rusia por miedo a que sus periodistas pudieran ser castigados con la nueva regulación penal, en especial tras la aprobación por la Duma en mayo de 2022 de medidas específicas que permiten el cierre de medios por parte de la fiscalía: “un periodista o un corresponsal extranjero puede perder su acreditación si se comprueba que se han llevado a cabo acciones inamistosas”. En el último giro de este proceso de presión sobre los periodistas rusos, la Duma aprobó una norma para castigar a los periodistas por colaborar con medios occidentales.

Sin medios independientes, sin testigos internacionales, sin voces discordantes, el aparato “desinformativo” ruso podrá seguir construyendo su poderoso discurso interno y potenciarlo a través de su diversificado aparato exterior, cuya comprensión requiere de una observación y análisis permanentes.

14. La acogida a los refugiados ucranianos en la UE y su efecto en la reforma del sistema europeo de asilo

Carmen González Enríquez

14.1. El contexto previo

La recepción de refugiados ha sido un punto de fricción continuo en el interior de la UE desde la crisis del 2015, con un gran peso en la opinión pública que se ha traducido en el crecimiento electoral y el acceso a gobiernos de partidos xenófobos y populistas o, incluso, como en el caso del Reino Unido, ha alimentado el deseo de abandonar la Unión. Aunque puede considerarse un aspecto menor y parcial de la gobernanza europea, este tema ha sido el origen de fuertes tensiones entre grupos de Estados miembros y ha constituido un elemento prácticamente estable de la agenda de los Consejos Europeos en los últimos siete años, con la excepción del periodo más duro de la epidemia del COVID-19.

La gestión del asilo divide a Europa en tres zonas geográficas y en dos grandes corrientes de opinión, que apuestan por políticas mutuamente contradictorias.

El primero de estos bloques geográficos es el formado por los países de Europa del este, los que se encontraban en el pasado integrados en el Pacto de Varsovia y subordinados a la Unión Soviética. Este grupo comparte una cultura política nacionalista, fruto de una historia marcada por la subordinación a potencias exteriores y el continuo cambio de fronteras, recelosa ante la pérdida de soberanía que supuso su integración en la UE (en 2004 y 2007) y especialmente recelosa ante el intento de imposición de cuotas de reasentamiento de refugiados por parte de la Comisión Europea en 2015. Se trata de una población que no vivió la llegada de migración musulmana a partir de los años 60, como sí ocurrió en muchos países de Europa occidental, que no se ha acostumbrado a la convivencia con individuos de otras características físicas o religiosas y que ha llegado a la independencia y a la UE coincidiendo con numerosos ataques terroristas de tipo islamista en EEUU y en Europa occidental. Como resultado de estas peculiaridades históricas, las sociedades del este son masivamente contrarias a la aceptación de inmigración o refugio musulmán, y sus gobiernos actúan en línea con su opinión pública.

El segundo bloque es el de Europa del sur, constituido por países que se encuentran en la primera línea de llegada de la inmigración “espontánea” (sea económica o de refugiados). El primer objetivo de este grupo, formado por Italia, España, Grecia, Chipre y Malta, es responsabilizar al resto de la UE en la gestión de estos flujos y específicamente en el reparto de los llegados a sus costas. Abogan por políticas de solidaridad financiera (sobre todo Grecia) y por el establecimiento de mecanismos automáticos de realojamiento de los peticionarios de asilo en reparto con los demás

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Estados miembros, lo que supone, entre otras cosas, revocar la norma europea según la cual es el primer Estado de llegada del inmigrante a suelo de la UE el que debe ocuparse de gestionar su petición de asilo (Reglamento de Dublín).

El tercer grupo es el formado por los países del centro y norte, que constituyen el principal foco de atracción de los solicitantes de asilo. Estos países han sido tradicionalmente generosos con el refugio en el pasado, pero ahora la mayoría de ellos se encuentran en fase restrictiva por el cambio en sus opiniones públicas. A estos países llegan “movimientos secundarios”, esto es, peticionarios de asilo que, en aplicación de las normas de Dublín, deberían permanecer en Grecia, Italia o España, pero cuyo destino preferido es Alemania, Suecia u otro de los países que ofrecen mejores perspectivas de empleo y mayores provisiones de bienestar y que albergan ya comunidades numerosas de nacionales de los principales países emisores.

A esta división geográfica y de intereses entre el este, el centro-norte y el sur, se añade otra más difusa y transversal, pero no menos influyente, la que enfrenta a los que perciben estos movimientos migratorios desde la perspectiva de los derechos humanos y la solidaridad con el mundo en desarrollo o en guerra (una posición más frecuente entre el electorado de izquierda, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios jurídicos) y los que priman una perspectiva centrada en la defensa del modo de vida, el estado del bienestar y el mercado de trabajo europeos (una opción dominante en la derecha y en el centro). No existe la posibilidad de llegar a un acuerdo que satisfaga a todos los países y a ambas corrientes de opinión.

Mientras tanto, el conflicto político interno provocado por la gestión del refugio ha tenido importantes consecuencias en la UE. La llamada “crisis de refugiados” del 2015 es en buena parte responsable del resultado del referéndum del *Brexit*, provocando así la mayor crisis política en la historia de la UE. Por otra parte, esa crisis ha motivado y justifica hasta ahora –junto con la amenaza terrorista en el caso de Francia– la reimposición de controles fronterizos en el interior del espacio Schengen que siguen afectando a buena parte del centro y norte de Europa. Alemania, Francia, Dinamarca, Austria, Noruega y Suecia han impuesto y mantienen controles en sus fronteras terrestres con otros Estados del grupo de Schengen.

14.2. La acogida a los refugiados ucranianos: un caso excepcional

En estas circunstancias, cuando el sistema de asilo europeo aún no se había recuperado de la crisis anterior y su reforma estaba paralizada por las diferencias entre los Estados miembros, se produjo la invasión rusa de Ucrania y la salida casi inmediata de millones de ucranianos hacia la UE. En total, según los datos recogidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), desde el comienzo de la guerra han salido de Ucrania más de 18 millones de personas, pero 10 millones han vuelto a su país en los meses siguientes. En enero de 2023, ACNUR estimaba en ocho millones el número de refugiados ucranianos viviendo en otros países (2,8 millones en Rusia) y

en 4,8 millones los ucranianos acogidos en Europa a través del programa de Protección Temporal de la UE y otros programas similares (como el propio del Reino Unido). En la UE, Polonia es el principal país de acogida, con un millón y medio de refugiados, seguido por Alemania (un millón) y la República Checa (medio millón). España, con 161.000, comparte un cuarto lugar con Italia (169.000). Más atrás quedan Francia (119.000) y Rumanía, Moldavia y Eslovaquia (los tres con cifras semejantes, alrededor de los 108.000).

A pesar de que el sistema de asilo europeo sigue tensionado por la gestión de los llegados desde otras zonas del mundo, los gobiernos de los Estados miembros de la UE decidieron por unanimidad aplicar la Directiva de Protección Temporal –un instrumento creado en 2001 y nunca antes aplicado en la UE– y han sido capaces de gestionar en tiempo récord esa llegada de casi cinco millones de refugiados ucranianos, una cifra muy superior a la del millón y medio que provocó la crisis del 2015.

¿Cómo se explica esta diferente reacción de la UE? ¿Por qué no se activó esta Directiva en la anterior crisis de refugiados del 2015 y sí en ésta?

En primer lugar, porque en este caso son los Estados de Europa del este los afectados en primer lugar por la llegada de los refugiados ucranianos y los más interesados en una respuesta solidaria del resto de la UE. Ello ha hecho posible la toma unánime y rápida de decisiones en este tema en la Unión.

Desde Europa del este se ha recibido a los que salían de Ucrania con las puertas abiertas y con una movilización social espontánea de solidaridad, en un esfuerzo de acogida que ha descansado en primer lugar en las administraciones locales, en la sociedad civil y en las miles de familias de ucranianos que residen en algunos de estos Estados, especialmente en Polonia. Este país contaba ya con más de un millón de ucranianos antes de esta crisis.

La reacción de los europeos del este ante los ucranianos, tan diferente a la que han expresado ante otros grupos de inmigrantes o asilados, está relacionada con los lazos históricos de estos países con Ucrania, con la existencia de minorías ucranianas históricamente asentadas en ellos, y de minorías húngaras, polacas, rumanas, eslovacas y de otros grupos nacionales mayoritarios en Europa del este residiendo desde hace siglos en Ucrania. Pero, sobre todo, los europeos del este comparten con los ucranianos el temor a Rusia y, por ello, los ucranianos que llegan son vistos como víctimas de una amenaza común, como aliados ante el enemigo compartido. Hay que recordar que en los inicios de este conflicto Rusia exigió la retirada de todos estos países (los de Europa del este que formaron parte en el pasado del Pacto de Varsovia) de la OTAN, lo que supone una pretensión de control sobre sus destinos.

En el conjunto de la UE ocurre algo parecido: no se ha producido rechazo a la acogida de los refugiados. Esta buena disposición se produce incluso en los países más extremos en el rechazo a otros refugiados, como Dinamarca. En este caso, su gobierno ofreció acoger a 100.000 refugiados ucranianos (ahora acoge a 39.000) a la vez que negociaba

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

un acuerdo con Ruanda para enviar allí a los peticionarios de asilo procedentes de otras zonas del mundo.

Por otra parte, cuando comenzó a producirse la salida de población desde Ucrania, ésta no podía legalmente frenarse, porque los ciudadanos ucranianos disfrutaban desde 2014 de la exención de visados en la UE. Esa libertad de movimientos ha facilitado la migración, de tal modo que la ucraniana se ha convertido en la mayor fuente de inmigración legal hacia la UE en los últimos años. En varios Estados se han formado importantes comunidades ucranianas –Polonia, Alemania, Italia, España– que han sido después muy activas en la acogida a los refugiados de su país.

Se ha argumentado que la discriminación racial y cultural es la causa de esta diferencia en la repuesta de las sociedades y los Estados europeos frente a los refugiados ucranianos en comparación con los asiáticos o africanos. No hay duda de que la similitud facilita la simpatía hacia estos refugiados, como también lo hace que se trate sobre todo de mujeres y niños, pero esta no es la principal causa del tratamiento diferente. La clave de la diferencia es que estos refugiados son vistos como víctimas de un enemigo común, huidos de un país al que se apoya en una guerra y, por tanto, aliados. Europa occidental está participando en esta guerra, armando a una de las partes, sancionando a la otra, incluso contra sus propios intereses económicos a corto y medio plazo. Como aliados de Ucrania en esta guerra, los europeos acogen a sus refugiados. La respuesta europea a esta crisis de refugiados no puede entenderse si no se analiza desde una perspectiva geoestratégica.

Desde una perspectiva psicológica, de formación de las opiniones públicas, estos refugiados son diferentes a los que proceden de otros conflictos porque los ciudadanos europeos entienden bien la naturaleza de su conflicto y se colocan claramente de lado de una de las partes, la ucraniana, y, además, como señalan las encuestas, temen a la otra parte, la rusa. No encontramos una cercanía similar en la mayoría de los otros conflictos de donde proceden los refugiados que llegan a Europa. El grueso de los ciudadanos europeos no tiene información ni opinión sobre quiénes son los inocentes y quienes los culpables en la larga guerra siria, en Malí o Sudán, por poner algunos ejemplos. Sin embargo, en el caso de Ucrania, la gran mayoría de los europeos identifica a los ucranianos como víctimas y a la Rusia de Putin como responsable. Podemos suponer que la simpatía hacia los refugiados ucranianos sería mucho menor si huyeran de otro tipo de conflicto en el que no estuviera implicada una gran potencia que amenaza a toda Europa.

Una vez pasada la primera fase de la acogida, en los primeros meses tras el inicio de la invasión, los problemas suscitados por este acogimiento son semejantes en los países europeos. A partir de una primera reacción de extraordinaria movilización de la sociedad, con miles de iniciativas de particulares para recoger a refugiados ucranianos y un gran esfuerzo de gestión y provisión de alojamientos y ayudas por parte de las instituciones, se ha pasado a otra fase en la que prima la preocupación por el desafío de la integración a largo plazo (trabajo, vivienda, educación) y se comienza a detectar cierto cansancio de las poblaciones locales (sobre todo en los países más pobres de la UE y

más afectados por esta crisis, como Rumanía o Bulgaria), mientras que la perspectiva temporal de la duración de este refugio se alarga. En España, siempre destacada en este terreno, la población sigue mostrando un apoyo muy masivo a la acogida de los refugiados ucranianos, mucho más alta que a la acogida de otros refugiados y más alta también que la de países vecinos.¹¹

14.3. Impacto a largo plazo sobre el sistema de asilo europeo

Con una perspectiva optimista, puede decirse que la rápida reacción de la UE y los Estados miembros demuestra que es posible acoger a millones de refugiados en suelo europeo y por tanto esta experiencia de éxito dificultará en el futuro que los gobiernos argumenten en contra de esa acogida en casos de llegadas masivas desde otras zonas. El bloque del este, que ha visto cómo en este caso el resto de la UE se ha comportado solidariamente con ellos, tendrá más dificultades para mantener su posición de negativa al reparto solidario de los costes de la acogida de otros refugiados y podrá avanzar hacia la reforma pendiente del sistema de asilo. Además, la gestión de esta crisis ha generado nuevas y buenas prácticas —en el terreno, por ejemplo, de la coordinación entre diferentes administraciones— que serán útiles para mejorar el sistema de asilo en cada país.

Con una visión pesimista, puede decirse que esta crisis tiene un carácter excepcional no crea un precedente y que de ella no se deduce que las actitudes de las poblaciones y los gobiernos vayan a ser diferentes en el futuro, cuando se trate de refugiados originados en otras regiones. Hay signos que avalan esta perspectiva: en la misma reunión del Consejo de la UE que aprobó la aplicación de la Directiva de Protección Temporal, los representantes de los gobiernos del este se negaron a hablar de la reforma del sistema de asilo europeo. Otra señal es la ya mencionada respecto a Dinamarca, inmersa en un proceso de “deslocalización” en la gestión del asilo semejante al que sigue el Reino Unido, también a través de un acuerdo con Ruanda. Por otra parte, la acogida de los refugiados ucranianos ha descansado en buena medida, al menos en un primer momento, en una movilización espontánea de los individuos, las familias y las sociedades europeas. Nunca antes en la historia reciente se ha producido una reacción semejante de la población europea (con miles de personas no sólo dispuestas a acoger en sus viviendas sino incluso a desplazarse cientos de kilómetros hasta la frontera ucraniana con Polonia para recoger a los que huían) y no parece probable que vaya a repetirse una reacción parecida ante los que huyen de guerras en otras zonas del mundo.

Por otra parte, hemos entrado en un nuevo periodo en las relaciones internacionales, en una nueva guerra fría que nos enfrenta a potencias autoritarias, como Rusia y, en parte, a China y en esta guerra, como en todas las guerras, la causa de los derechos humanos pasa a ser una de las últimas prioridades. Además, esto ocurre en un ambiente en Europa

¹¹ Véase Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez (2022). Informe de resultados de la encuesta España y Francia: miradas cruzadas y actitudes hacia la Unión Europea y la guerra en Ucrania, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/10/informe-encuesta-espana-francia-octubre-2022.pdf>

en el que varios Estados intentan evadir las restricciones impuestas por sus propias normas nacionales y por las europeas, externalizando completamente su gestión del asilo. No se trata sólo de Dinamarca o el Reino Unido. Otros gobiernos han propuesto soluciones semejantes, como Austria. Por su parte, la formación de un nuevo gobierno en Suecia en octubre de 2022 augura un cambio hacia posiciones restrictivas en este ámbito en el país que era en el pasado (antes de la crisis de 2015) el modelo mundial de generosidad en la acogida de refugiados. En el mismo sentido, el triunfo electoral en septiembre de 2022 de Hermanos de Italia y las posiciones restrictivas del nuevo gobierno presidido por Giorgia Meloni respecto a la acogida de inmigrantes llegados por mar, supone otro foco de estrés en las relaciones entre los Estados miembros en torno a este tema.

Mientras tanto, la UE sigue dando pasos en su intento de desatascar las negociaciones sobre la reforma del sistema de asilo. Hasta ahora lo aprobado más recientemente –en el Consejo de junio de 2022, bajo presidencia francesa– es un paso pequeño que sigue ofreciendo solidaridad dependiente de la voluntariedad de los socios europeos, lejos del automatismo que desearían los Estados del sur de Europa. El Consejo consiguió avances en aspectos parciales (el procedimiento de *screening* en la frontera de los que llegan de forma irregular, la base de datos de EURODAC) pero no en el que preocupa más a España y los demás países del sur europeo: el reparto entre los Estados europeos de los llegados por mar, de forma automática y no dependiente de la voluntad de los Estados en cada momento. El Consejo aprobó la puesta en marcha de un mecanismo de reparto voluntario que no ha funcionado, ya que sólo ha conseguido el reparto efectivo de unos cientos de inmigrantes, frente a las 8.000 plazas ofertadas por varios Estados. Por último, en 2022 se ha producido un desplazamiento hacia las fronteras orientales de la UE (en los Balcanes) de la mayor presión de entrada de inmigración irregular, lo que puede cambiar los intereses y el marco de negociación entre los Estados europeos en torno al asilo.

15. El impacto del conflicto en América Latina

Carlos Malamud¹²

En relación con América Latina, el impacto de la guerra de Ucrania, o mejor dicho de la invasión y de la agresión de la Federación Rusa a Ucrania, debe ser contemplado en su justa perspectiva. Para comenzar, las repercusiones globales de la guerra no se viven de la misma manera en América Latina (y no solo por una cuestión de distancia o perspectiva) que en los países de la UE, EEUU y Canadá y ni siquiera de otros aliados más cercanos a la OTAN, como Australia, Nueva Zelanda, Japón y la República de Corea.

Prueba de ello es que, en las semanas previas a la invasión, tanto el entonces presidente brasileño, Jair Bolsonaro, como el argentino Alberto Fernández visitaron a Vladimir Putin en Moscú. Esos gestos de cercanía se analizaron de diversas maneras, comenzando por la invitación realizada por Fernández a Rusia para que Argentina se convirtiera en la puerta de entrada en América Latina. Bolsonaro explicó la visita a partir de la gran dependencia de la agricultura brasileña de los fertilizantes rusos.

De todos modos, lo que se ha visto en los momentos posteriores a la invasión es que no todos los países latinoamericanos han reaccionado de la igual manera frente a la misma. Tampoco lo habían hecho previamente frente a la “diplomacia de las vacunas” impulsada por Moscú tras el impacto del COVID-19. Como se ve, ni en este tema, ni en muchos otros de la agenda global, América Latina habla con una sola voz. En lo relativo a Ucrania no hubo, ni al comienzo del conflicto ni después, una posición regional común. Es decir, en torno a esta cuestión, América Latina repite las mismas inconsistencias observadas en otros frentes relacionados con las relaciones internacionales.

Hasta ahora ningún país latinoamericano se ha sumado a las sanciones impuestas por EEUU y la UE, respaldadas por el G7 y la OTAN, contra la Federación Rusa, pero tampoco se ve, por el momento ni en el futuro inmediato, margen de maniobra para que algunos de los países de la región, ni siquiera uno, se sumen a estas medidas. Estas cuestiones no suelen merecer demasiada (o prácticamente ninguna) atención en las reuniones de los organismos regionales, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Es más, entre los 111 puntos de la Declaración de Buenos Aires, producto de la última Cumbre de la CELAC, ni siquiera se menciona a Ucrania.

En julio de 2022, el presidente ucraniano Volodimir Zelensky habló con los presidentes de Chile y de Argentina, Gabriel Boric y Alberto Fernández respectivamente. Pero, mientras Boric condenó la invasión rusa y consideró inaceptables las víctimas ucranianas que se estaban produciendo, como los 18 muertos sufridos en un ataque contra Odesa, muy próximo a aquellas fechas, Fernández ofreció “todas las negociaciones que puedan emprenderse para el cese de hostilidades y la búsqueda de un diálogo que lleve de manera urgente a la paz, tal como lo hizo en la reunión del G7”.

¹² Texto escrito a raíz de un diálogo con el secretario General Iberoamericano, Andrés Allamand.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Y si bien Fernández ratificó el rechazo a la invasión rusa, como hizo en otras instancias internacionales, no fue al respecto tan contundente como Boric. De algún modo, estas diferentes posturas de los gobernantes de dos países vecinos, y teóricamente muy próximos desde una perspectiva política e ideológica (ambos se adscriben como progresistas), permiten explicar las grandes dificultades existentes para encontrar una posición común frente a la invasión. Y si bien Zelenski quiere un acercamiento de Ucrania con los países latinoamericanos, en especial con aquellos que son y han sido socios de Rusia, como Cuba, Venezuela y Nicaragua, sus probabilidades de éxito son bastante escasas, al menos de momento.

Como ya se ha mencionado, a América Latina le resulta muy difícil tener una posición común en cuestiones internacionales. Esto se debe, entre otras cuestiones, a la gran heterogeneidad existente en los gobiernos regionales, pero también a la gran fragmentación que caracteriza al continente y a su vida política. Esto ha repercutido de forma sistemática en el proceso de integración regional, complicando sobremanera la existencia de avances concretos al respecto.

En los últimos 20 años la presencia de China en América Latina ha crecido de forma exponencial y hoy es el principal socio comercial de la mayor parte de los países de la región. Más recientemente, el enfrentamiento global entre las dos grandes súper potencias, EEUU y China, ha comenzado a vivirse de una forma mucho más intensa y dramática en América Latina. Por eso, a la hora de analizar la respuesta regional a la invasión no se puede olvidar el alineamiento del gobierno de la República Popular China con Vladimir Putin ni las ansias de neutralidad de los gobiernos latinoamericanos ante la disputa de los dos grandes.

Visto el problema desde otra perspectiva, la invasión ha repercutido sobre los gobiernos y las economías latinoamericanas de muy diversa manera, y no solo desde las exigencias de los socios occidentales de condenar los hechos. El aumento en el precio de los combustibles, la inflación, el desabastecimiento de alimentos y fertilizantes, la ruptura de las cadenas globales de abastecimiento, son algunas de las cuestiones que impactaron negativamente sobre las sociedades regionales. Sin embargo, el aumento en los precios de las materias primas (alimentos y minerales) y en los hidrocarburos son también una oportunidad para aquellos países que están en condiciones de aprovechar los estímulos de la coyuntura y aumentar de forma consistente sus exportaciones.

La coyuntura bélica ha llevado a EEUU y a la UE a reforzar y extender sus alianzas, siendo América Latina un terreno preferente. Ahora bien, no hay que olvidar que, en los últimos años, tanto la UE como EEUU han tenido una actitud muy pasiva en la región, facilitando la presencia y la expansión de otros actores y potencias extrarregionales, como China, Rusia, Irán e incluso Turquía. Por tanto, sería necesario recuperar la iniciativa, dejando claramente sentado el interés por recomponer viejas alianzas, alianzas que en el pasado solían funcionar de un modo muy satisfactorio. Dada la gran complejidad del momento no será fácil avanzar por este camino. Para hacerlo, la UE y EEUU deben dejar constancia de su compromiso, con señales que vayan más allá de la retórica, con

señales económicas muy concretas. Pero no se trata de un fenómeno exclusivamente unidireccional. Al mismo tiempo, América Latina debería dejar de mirar hacia otro lado y asumir objetivos claros y compartidos.

Si bien la IX Cumbre de las Américas, celebrada en Los Ángeles en junio pasado, no significó una clara ruptura con el pasado, sí envió algunas señales importantes de la vocación de Washington por recomponer la relación, un tema muy influido por la guerra de Ucrania. De la misma manera, la presidencia española de la UE (segundo semestre de 2023) y el objetivo ya marcado de relanzar la relación euro-latinoamericana camina en la misma dirección. La realización en julio próximo de la Cumbre UE-CELAC (varias veces postergada) y de otras reuniones sectoriales (Ecofin más ministros de Economía y Finanzas, empresarios, etc.), presentan grandes posibilidades para seguir avanzando en el reforzamiento de los vínculos entre Europa y América Latina.

Más allá de actitudes contradictorias, lo cierto es que la guerra que se está librando en Ucrania afecta de muy diversas maneras no solo las relaciones euro-latinoamericanas sino también las existentes entre España y América Latina, una relación que también requiere de un mayor esfuerzo para volver a colocarla en los niveles de intensidad del pasado. La próxima Cumbre Iberoamericana, la XXVIII, a celebrar el próximo marzo en República Dominicana, es una buena ocasión para poner encima de la mesa algunas de estas cuestiones, si bien ni el contexto, ni la propia dinámica de la reunión, ni los actores involucrados se prestan para un debate abierto sobre el tema.

16. Al sur de Ucrania: consecuencias sobre el Mediterráneo y Oriente Medio

Haizam Amirah Fernández

Para entender los efectos de la invasión rusa de Ucrania en los países de Oriente Medio y el norte de África, así como sus posibles consecuencias a largo plazo, hay que analizar el contexto de la región previo al 24 de febrero de 2022. La década anterior a la invasión de Ucrania pudo ser la del despegue de los países árabes hacia el desarrollo y la democracia, pero no fue así. Esa década comenzó en el sur y este del Mediterráneo con una ola de revueltas, iniciadas en Túnez a finales de 2010, que buscaban reformar los sistemas políticos y transformar la región. Millones de ciudadanos árabes aspiraron a tener Estados bien gobernados, con poderes separados y oportunidades para prosperar. Muchos creyeron, a raíz de la llamada “primavera árabe” o “despertar árabe”, que podrían vivir con libertad, derechos y dignidad en sus propios países. Esas aspiraciones aún no se han alcanzado. En su lugar se ha instalado una sensación de fracaso y creciente frustración. A nivel del conjunto de la región, los retrocesos en términos de libertades e igualdad desde 2011 hasta 2022 son mayores que los avances.

Mientras algunos se apresuraban a dar por muerto ese llamado “despertar árabe” a los pocos años de su inicio, la región vio una segunda ola de movilizaciones sociales en 2019 donde multitud de ciudadanos volvieron a manifestarse pacíficamente en las calles y plazas de sus países pidiendo el fin de sus sistemas de gobierno no democráticos. En Argelia y Sudán, millones de personas se manifestaron contra unos regímenes dominados por los militares y los poderes opacos, mientras que en el Líbano e Irak lo hicieron contra sistemas de reparto de poder por cuotas sectarias considerados por muchos como corruptos e ineficientes.

A pesar de las diferencias entre países, los desencadenantes de las protestas tuvieron mucho en común. La ciudadanía se movilizó para protestar contra el deterioro de las condiciones de vida y la ineficacia de unos Estados incapaces de cumplir sus funciones y proveer servicios y oportunidades. Las demandas se centraban en acabar con unos órdenes económicos y unos regímenes políticos que permiten a una reducida elite gobernante vivir ostentosamente a costa del resto de la población. Esos regímenes, aferrados al poder por todas las vías, están incumpliendo los “contratos sociales” que ellos mismos impusieron hace décadas. La corrupción rampante, el incesante crecimiento demográfico, el agotamiento del modelo rentista basado en los hidrocarburos, la falta de reformas sustanciales, los conflictos bélicos y las sacudidas geopolíticas están provocando la creciente erosión de la seguridad económica y el deterioro de los sistemas de protección en la mayoría de las sociedades árabes.

Desde la irrupción de las revueltas antiautoritarias árabes a finales de 2010, el mundo ha sido testigo de la aparición de fenómenos amenazantes generados en el vecindario sur de la UE. Estos fenómenos incluyen guerras civiles en varios países, enfrentamientos

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

bélicos regionales, guerras por delegación (*proxy wars*), carreras armamentísticas entre países vecinos, crisis migratorias, sucesivas oleadas de refugiados, uso de armas de destrucción masiva, aumento del extremismo religioso y de los discursos sectarios, aparición de proyectos totalitarios como el autoproclamado Estado Islámico, reforzamiento del autoritarismo represivo y el deterioro de las relaciones entre los Estados y las sociedades en varios países vecinos de la UE. Hay que entender la conjunción de los fenómenos amenazantes antes citados como el resultado de los fracasos acumulados de los Estados árabes durante décadas, así como de la falta de solución de los conflictos existentes, de los escasos niveles de integración regional y de las interferencias que ejercen, en mayor o menor medida, las potencias regionales e internacionales.

El año 2020 fue un agravante de muchos problemas y tensiones en Oriente Medio y el Magreb. La pandemia del COVID-19 golpeó a una región árabe cuyas economías ya padecían síntomas de estancamiento y daban muestras de fragilidad macroeconómica durante la segunda mitad de la década de 2010. A los efectos de las medidas de confinamiento hubo que sumar la interrupción de las cadenas de suministro y la caída severa de los ingresos del turismo y de las remesas de las poblaciones expatriadas. El desplome temporal de los precios del petróleo en la primavera de 2020 hizo saltar las señales de alarma en una región altamente dependiente de los ingresos que genera ese recurso natural. A pesar de que los precios se hayan recuperado a niveles previos a la pandemia, sigue habiendo incertidumbres sobre la recuperación económica mundial y el impacto de las disrupciones causadas por la pandemia en los crecientes desequilibrios fiscales y macroeconómicos en el conjunto de la región árabe. La invasión rusa de Ucrania no ha hecho más que aumentar las disrupciones, y con ellas la volatilidad e incertidumbre.

Con los datos del Banco Mundial disponibles en 2022, la mayoría de los países del Magreb y Oriente Medio no han recuperado todavía los niveles de PIB previos a la pandemia. De hecho, se espera que el PIB de todos esos países se mantenga bastante por debajo de las proyecciones que existían previamente para un escenario de no pandemia. Por otra parte, el Banco Mundial advierte de que las previsiones económicas siguen siendo fluidas debido a la incertidumbre provocada por la pandemia, el endurecimiento de la política monetaria mundial y la guerra de Ucrania. Un elemento para tener en cuenta es que la región enfrenta presiones inflacionarias considerables debido a la inflación global asociada con las interrupciones causadas por la pandemia, la inflación de los precios de las materias primas acelerada por la guerra en Ucrania y la depreciación de la moneda en algunos países.

La mayoría de los países árabes pusieron en marcha planes de recuperación post-pandemia que implicaban aumentar sus desequilibrios fiscales y macroeconómicos. Aquellos que disponen de importantes fondos soberanos, han recurrido a ellos. Mientras tanto, otros países se han visto forzados a endeudarse, pidiendo ayuda a las instituciones financieras internacionales. Vista la experiencia histórica, ese creciente endeudamiento requerirá la realización de ajustes dolorosos más adelante. Además, las incertidumbres asociadas a la pandemia impiden hacerse una idea clara de cómo se producirá la

recuperación en los países árabes. Con unas dinámicas globales inciertas y cambiantes, muchos de los factores que condicionarán la salida de las múltiples crisis recientes se escapan al control de los gobiernos árabes, pues dependen de la coyuntura sanitaria, económica y de seguridad mundial que, a su vez, determina muchas de las fuentes de ingresos de esos países (hidrocarburos, comercio, turismo, remesas, transporte, etc.) y de las oportunidades de empleo que puedan encontrar sus jóvenes poblaciones.

Una consecuencia inmediata de la aparición de la pandemia en la primavera de 2020 fue la suspensión debido a las medidas sanitarias de las amplias movilizaciones sociales que estaban teniendo lugar por entonces en países como Líbano, Irak y Argelia. En el caso argelino, la movilización popular (conocida como *hirak*) llevaba 56 semanas de protestas pacíficas demandando reformas profundas para construir un Estado civil con separación de poderes y buen gobierno. Los distintos regímenes han aprovechado esa situación sobrevenida para dividir a los movimientos de protesta y aumentar la represión contra los actores sociales que piden cambios. Sin embargo, la apariencia de calma en los países árabes desde la aparición de la pandemia hasta el arranque de 2023 puede ser engañosa. Según aumenten la pobreza, la desigualdad y la inseguridad económica en varios de esos países, no es inverosímil imaginar que aumenten con fuerza las muestras de descontento social y los retos para mantener la estabilidad de los regímenes.

Una de las incógnitas de la superposición de crisis –acentuadas por la pandemia y la invasión de Ucrania– en los países árabes es la situación en la que quedará el autoritarismo y qué capacidad tendrán los actuales regímenes políticos de mantener la estabilidad en sus países. La pandemia puso a prueba tanto a los Estados como a las sociedades árabes. Las organizaciones de la sociedad civil –allá donde existen– asumieron en 2020 y aún siguen teniendo un papel activo movilizando a sus miembros y recursos para luchar contra el coronavirus y sus efectos. En distintos países, estas organizaciones han llevado a cabo campañas de información, limpieza de espacios públicos, entrega de alimentos y medicinas a personas necesitadas, importación de equipamiento médico, apoyo a los centros de salud y hospitales y recogida de donativos. Algunas de esas organizaciones tienen carácter religioso y recurrieron a sus activistas desde el primer momento.

Durante las fases más duras de la pandemia, diversos actores de las sociedades civiles árabes fueron muy críticos con sus gobiernos, cuya inacción ha tenido graves consecuencias para la ciudadanía. Las principales quejas se centraban en el mal gobierno, la fragilidad o inexistencia de servicios públicos, la falta de preparación para una crisis de esas características y la negativa a buscar apoyo dentro del país en un contexto de emergencia nacional. Entre las voces más críticas figuran las del personal sanitario que ha sufrido directamente las consecuencias de esos fallos, sobre todo cuando sus países contaron con cierto margen adicional de tiempo para prepararse al no haber sido afectados a gran escala por las primeras olas mundiales de la pandemia. También ha habido voces críticas entre algunos periodistas y usuarios de redes sociales. Una reacción común de los regímenes hacia esas críticas ha sido tratar de silenciarlas, reprimiendo a quienes las aireaban e imponiendo restricciones severas a la libertad de expresión por la vía judicial y policial. En países con feroces aparatos de seguridad,

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

estos parecían estar más centrados en ejercer su estricto control sobre la sociedad civil que en hacer cumplir las medidas sanitarias decretada por el gobierno para frenar la propagación del coronavirus.

La población de los países árabes ha crecido en más de 90 millones de habitantes desde el inicio de las revueltas en 2010. Actualmente, se calcula que la población de los 22 países miembros de la Liga Árabe asciende a 445 millones y se estima que alcanzará los 600 millones de habitantes en 2050 (eso es, 240 millones más que en 2010). Hace poco más de una década, buena parte del mundo árabe creyó en la posibilidad de reformar los sistemas de gobierno para poder gestionar con éxito los retos a los que se enfrenta la región, empezando por los condicionantes de la demografía y los retos medioambientales y climáticos. Una década después, muchas de esas esperanzas se han desvanecido, aunque las causas de fondo que desencadenaron las revueltas están tanto o más presentes que en 2011. Incluso en los países que no están en guerra, hoy hay más árabes que viven en pobreza, que están desempleados y que están encarcelados por sus opiniones políticas que una década atrás.

Se estima que, para 2050, los 22 países árabes tendrán que haber creado 300 millones de nuevos empleos para absorber a las personas que buscarán entrar en el mercado laboral de aquí a entonces. La tarea parece titánica, pero no imposible, aunque para avanzar por el buen camino hace falta realizar varios cambios revolucionarios en los sistemas políticos, económicos y sociales. La transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno son factores imprescindibles para liberar la energía constructiva de la juventud en los países árabes para afrontar los retos del hoy y el mañana. Algunos de esos retos se verán exacerbados por los efectos del cambio climático, la inseguridad hídrica y alimentaria, la demografía y los efectos de sacudidas mundiales como la invasión rusa de Ucrania.

Los efectos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia del COVID-19 y de la guerra en Ucrania están dejando patente la debilidad institucional, las limitaciones y fracasos de los sistemas públicos de salud y la fragilidad de las economías de varios países de la región. Las consecuencias de los confinamientos, las restricciones de movilidad, el parón de la actividad económica y el contexto internacional ya se han dejado notar en los países árabes. A eso hay que sumar las presiones inflacionarias acentuadas por la guerra de Rusia contra Ucrania. Varios países de la región dependen en gran medida de las importaciones de trigo y otros cereales de esos dos países, que se suma al aumento de precios mundiales de los alimentos. Cabe esperar que la subida de esos precios y el mayor riesgo de inseguridad alimentaria perjudiquen a los países árabes, especialmente a aquellos con elevadas poblaciones y menores niveles de desarrollo humano. Por ello, es previsible que el malestar social crezca cuando la ciudadanía sufra los impactos de la inflación, el endeudamiento y las incertidumbres de la recuperación regional y global.

Por su parte, los actores internacionales que hasta ahora han brindado su apoyo a los regímenes árabes autoritarios desde la óptica de la seguridad y la estabilidad se enfrentan a una paradoja: su acción basada en la consecución de esos dos objetivos se ha tornado en apoyo a sistemas de poder inestables e inseguros. Hay suficientes motivos

para que la UE y sus Estados miembros revisen el supuesto “dilema entre valores e intereses” que ha guiado su acción exterior en su vecindario sur. Sin buen gobierno y transparencia en la gestión es cada vez más difícil que haya estabilidad, y llegará un momento en que pueda ser imposible. La UE haría bien en abandonar ese falso dilema y comenzar una corrección de rumbo, largamente esperada, en sus relaciones con el sur y este del Mediterráneo. El riesgo de no hacerlo es que podría tener que lidiar pronto con un vecindario más fracturado, conflictivo e inestable.

17. El efecto de la guerra en Ucrania sobre África Subsahariana

Ainhoa Marín Egoscozábal

17.1. Introducción

Los países africanos pertenecientes al área que se denomina África subsahariana son tremendamente heterogéneos. Entre ellos podemos encontrar a grandes exportadores de petróleo, como Nigeria —el mayor productor continental— y a productores más pequeños como Costa de Marfil o Gabón. La mayoría de los países son importadores netos de petróleo, lo que les hace muy vulnerables a la inflación de los precios del crudo. Otros producen y exportan cacao o café, como Costa de Marfil y Etiopía, aunque en el caso de Etiopía, por ejemplo, la apuesta del Estado por convertir el país en un gran productor de textiles ha hecho florecer una industria que atrae inversiones de grandes compañías textiles internacionales.

Tenemos en esta parte del continente grandes economías en términos de PIB, como son Nigeria y Sudáfrica, que son, por este orden, las principales potencias del continente. Pero también economías de un tamaño muy reducido, como Seychelles o Santo Tomé y Príncipe. Algunos países son democracias estables, como Ghana y Sudáfrica, y otros países tienen actualmente conflictos, como Etiopía y Sudán. Un elemento que sin embargo todos los países de África al sur del Sáhara tienen en común, es el crecimiento demográfico explosivo. Para algunos esto supone un dividendo positivo en términos de capital humano y potencial de crecimiento, mientras que para otros es un reto en términos de creación de empleo, e incluso una amenaza en términos migratorios. También es común que la gran mayoría de países subsaharianos venían de un ciclo económico expansivo al que el COVID-19 puso fin, tras más de dos décadas de expansión.

A pesar de la heterogeneidad del continente africano en general, y de los países de África al Sur del Sahara en particular (“África no es un país”, como se suele repetir en los foros africanistas), se pueden identificar diferentes impactos derivados directa o indirectamente de la guerra en Ucrania que afectan a los países de manera desigual. Algunos son negativos, como la desaceleración económica, la inflación de los precios de la energía, el aumento de los precios de los alimentos y el agravamiento de la inseguridad alimentaria. Algunos de estos factores (como la inseguridad alimentaria y el alza de los precios de los alimentos) existían antes del conflicto, pero se agravan con la invasión rusa de Ucrania. Otros efectos son paradójicamente positivos. Así, por ejemplo, la guerra ha traído ganancias inesperadas para los países africanos exportadores de petróleo y, además, diferentes derivadas del conflicto han aumentado el protagonismo africano en el escenario internacional. Se plantea, por ejemplo, el interrogante sobre el papel que algunos países africanos podrían desempeñar en la reducción de la dependencia energética europea. Al tiempo, se relanza la importancia de África como proveedora de

minerales estratégicos en detrimento de la dependencia mundial (y sobre todo europea) de China.

17.2. Efectos de la guerra en Ucrania sobre África al sur del Sáhara

La guerra en Ucrania ha modificado las perspectivas de crecimiento de los países de África subsahariana a la baja. La recuperación económica iniciada en 2021 se ha desacelerado, desde una tasa de 4,5% de crecimiento del PIB regional en 2021, a un 3,8% esperado para el 2022. La crisis llega además en un momento en el que muchos países africanos todavía no se han recuperado de los shocks provocados por la pandemia, ni tampoco de los gastos fiscales extraordinarios que esta ha supuesto. Esto se debe a una serie de impactos y efectos por las siguientes vías:

1. Incremento del precio del trigo, debido no sólo a la reducción de las exportaciones de Ucrania (quinto exportador mundial) sino, además, a la prohibición de las exportaciones de trigo anunciado por el gobierno de la India para asegurar precios estables a nivel nacional. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el 85% del total de trigo consumido en África es importado del exterior y, para un número importante de países, Rusia y Ucrania son proveedores fundamentales. Ucrania mantiene grandes cantidades de grano de trigo (y también de maíz y semillas de girasol, entre otros cereales) almacenados en silos que no se han podido enviar a los mercados internacionales por los ataques a los barcos y las infraestructuras. Países como Somalia y Benín dependen un 100% de las compras de trigo a Rusia y Ucrania y una quincena de países en más de un 50% (Egipto, Sudán, Senegal, Ruanda, Tanzania, entre otros). Aunque algunos países han conseguido diversificar sus proveedores (caso Nigeria, por ejemplo), todos enfrentan el desafío de asegurar las compras al exterior, absorber los precios de récord y minimizar el impacto sobre la población más vulnerable.
2. Incremento del precio de otros alimentos y disturbios sociales. En algunos países africanos, con elecciones inminentes –como es el caso de Kenia– el gobierno ha obligado a los vendedores a rebajas forzosas en los precios de la harina de maíz. Es incierto aún de qué forma se compensará a los vendedores en estos casos, pero lo que se está viendo de forma generalizada es un incremento de protestas de la sociedad civil africana, que están siendo reprimidas con mayor o menor violencia según los países.
3. Agravamiento de la inseguridad alimentaria –entendida como la falta de disponibilidad o acceso a alimentos de manera más o menos continuada– y las hambrunas. Este problema, que ya había empeorado antes de la guerra, se debe a muchos factores como el cambio climático, la baja productividad de la agricultura, la dependencia de semillas y fertilizantes de los mercados externos, los obstáculos al comercio intrarregional y las políticas públicas ineficientes y de apoyo a la exportación en detrimento del abastecimiento local. Las hambrunas se localizan en zonas muy castigadas por el cambio climático y la sequía, como Sudán del Sur, Kenia y el cuerno de África (Etiopía y Somalia). Además, con la

subida de los precios de los fertilizantes, la producción de alimentos en África se ha vuelto más costosa, aumentando la presión sobre los precios y añadiendo un problema más a los retos de la seguridad alimentaria en África. La parte positiva es que la utilización de los precios de los alimentos como instrumento de presión en tiempos de guerra, está forzando la puesta en marcha de varias iniciativas tanto en instituciones internacionales (Banco Mundial, por ejemplo), como panafricanas (como el Banco Africano de Desarrollo) y en la propia UE que prepara un programa de ayudas y también bilateralmente con algunos países europeos (como Francia).

4. Subida de los precios de los combustibles, que afecta lógicamente a los países africanos netamente importadores de petróleo (que son la gran mayoría) y sobre todo en las zonas urbanas. También es cierto, como suele suceder en contextos de altos precios de crudo, que al tiempo que unos sufren, otros países africanos –los ocho exportadores netos– se ven beneficiados por el ciclo expansivo de los precios.
5. Aumento de los problemas fiscales de los gobiernos africanos, que enfrentan de nuevo gastos extraordinarios, después de los ya realizados para mitigar los efectos de la pandemia. A modo de ejemplo, señalar a países como Sudáfrica, Tanzania y Ruanda, entre otros, que han puesto en marcha subvenciones para aliviar la presión a los consumidores africanos de la subida de los precios del combustible.
6. Aumento de la inflación de forma generalizada (con un incremento de cuatro puntos para la media regional subsahariana en 2022 según el FMI), y para 11 países se pronostican tasas de inflación de dos dígitos. El reto de los gobiernos africanos estará en contener esta inflación sin socavar la recuperación, en el difícil equilibrio que enfrentarán igualmente otros bancos centrales del mundo, de controlar la inflación e impulsar al tiempo el crecimiento económico.
7. Presiones sobre los tipos de cambio de las monedas, derivados del alza de los tipos de interés mundiales. Las monedas con anclajes fijos (como el franco CFA, por ejemplo) no podrán utilizar su moneda como amortiguadora como otras monedas no vinculadas, pero que también corren el riesgo de complicar la devolución de la deuda externa si la moneda pierde valor a consecuencia de una devaluación, por ejemplo.

17.3. Otros efectos derivados: África como alternativa a Rusia y China

El continente africano, como es sabido, es productor de petróleo y gas natural, además de contar con importantes yacimientos de minerales denominados críticos. Una de las derivadas de la guerra en Ucrania tiene que ver con el mayor protagonismo y la atracción del continente en un contexto de tensiones geopolíticas y mercados internacionales convulsos. Así, por ejemplo, los planes actuales de la Comisión Europea para eliminar la dependencia energética de Rusia para el año 2030, abren una ventana de oportunidad para los exportadores africanos de gas y petróleo. Los principales productores africanos

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

de petróleo son Nigeria, Argelia, Angola y Egipto, por este orden, aunque la lista africana de exportadores incluye a más de una decena de países. Respecto al gas natural, Argelia, Egipto, Nigeria y Libia son los mayores productores en el año 2021.

Con el estallido de la guerra, las visitas oficiales de países europeos a África se han reactivado en búsqueda de proveedores alternativos de energía. La visita en mayo de 2022 del canciller alemán Scholz a países del África subsahariana, fue una potente señal de este renovado interés energético en el continente. En su primer viaje oficial fuera de las fronteras europeas y a pocos meses de su llegada al gobierno, Scholz visitó Senegal, Níger y Sudáfrica. El viaje a Níger estaba motivado por temas de seguridad en el Sahel, pero los temas energéticos fueron dominantes en las otras visitas. En Senegal, Alemania aspira a participar en proyectos de extracción de gas natural y también en proyectos de energías renovables. El gobierno senegalés, que tiene aspiraciones de convertirse en uno de los mayores proveedores de GNL en la región, ha acogido la propuesta alemana, según declaraciones oficiales, de forma positiva. En Sudáfrica, donde Alemania es el principal inversor europeo, se han anunciado mayores compras de carbón sudafricano, en línea con España y Polonia, que ya han reactivado sus compras de carbón a Sudáfrica. Otros países europeos, como Italia, han seguido el mismo camino al empezar la guerra. El gobierno italiano de Draghi comenzó a buscar nuevos socios para poder sustituir la provisión de gas ruso, cerrando recientemente un acuerdo con Argelia, que convierte a Italia (y desplaza a España) como principal comprador europeo de gas argelino. España, por su parte, cierra el 2022 con visitas presidenciales a Sudáfrica y Kenia, y aprovecha la visita del presidente de Nigeria a España para abrir puertas en materia energética y asegurar suministros de los proveedores africanos a España.

A la luz de estos movimientos europeos de diplomacia económica y de incremento en las compras a proveedores de África, es posible afirmar que los países africanos son en este momento una alternativa de provisión energética que algunos países europeos están muy dispuestos a explorar, aunque para muchos, todavía las capacidades productivas africanas son insuficientes. Los expertos africanos han respondido a este renovado interés desde diferentes perspectivas. Para algunos, es una gran oportunidad de atraer mayores inversiones, sobre todo para el desarrollo de la producción de energía verde en África. Otros señalan sin embargo riesgos en este creciente interés de Europa en la energía africana, como es el posible desabastecimiento de los mercados nacionales. Algunos incluso muestran su perplejidad por la incoherencia demostrada por la UE entre su agenda verde y sus crecientes compras de carbón y énfasis en el gas natural.

Por otro lado, con el impulso de las grandes potencias al proceso de transición a energías renovables o de baja emisión de carbono, la demanda mundial de paneles solares, baterías y turbinas eólicas ha aumentado exponencialmente. Minerales como el litio, el grafito o el cobalto, níquel y tierras raras, entre otros, son esenciales para la fabricación de las tecnologías verdes. Los países africanos los denominan “minerales verdes”, la UE minerales “críticos” o “materias primas fundamentales”. El suministro de estas materias está muy concentrado en manos de China y un puñado reducido de países, alguno de ellos africano. Así, por ejemplo, el 98% de las tierras raras que importa la UE proviene

de China y Sudáfrica suministra el 71% de platino importado por la UE. Otros países africanos son grandes productores de bauxita (como Guinea), fosforita (Marruecos), litio (Zimbabue), grafito (Mozambique) y cobalto (R.D. Congo, Zambia, Marruecos y Sudáfrica).

Para los países africanos, el aumento de la demanda de estos minerales es una oportunidad para las inversiones y la creación de empleo (aunque también para la mala gobernanza, la corrupción y los daños medioambientales). Para Europa, potenciar la diversificación en la provisión de estas materias primas, así como fomentar la producción de tecnologías verdes en suelo africano, una forma de desmontar la actual hegemonía china y su influencia en una agenda de transición energética fundamental para la UE.

18. Los escenarios de la paz

María Solanas

En un momento de incertidumbre como el que vivimos, agravado por la agresión rusa de Ucrania, la falta de horizonte, en el corto plazo, para el fin de la guerra parece una de las escasas certezas. Probablemente también podemos compartir la opinión de que la paz, que es más que la ausencia de guerra, no se vislumbra en el medio plazo. Ese escenario no está aún en la voluntad de Rusia, pero tampoco en la de Ucrania, ni en la de EEUU, sin cuyo concurso no podrá llegarse a ninguna mesa de negociación. Ninguno de los actores parece estar en clave de considerar un eventual fin de la guerra, mucho menos de pensar en la paz.

A pesar de la dificultad de plantear hoy cuáles podrían ser esos eventuales escenarios, sí debería ser este un momento para reflexionar sobre otro escenario, el relativo al nuevo sistema internacional. No solo el que podría terminar de conformarse en el mundo posguerra en Ucrania, sino el que sería deseable, en términos de valores e intereses, para Europa y qué elementos de ese nuevo orden internacional preferente habría que contribuir a moldear.

Se desarrollan aquí algunas ideas preliminares sobre estas preferencias, así como algunas preguntas que convendría hacerse para definir los contornos del nuevo sistema internacional que interesaría a la UE y, por tanto, a España. Esta reflexión habrá de tener en cuenta que la UE, además de pagar el precio de la guerra (como el resto de la comunidad internacional), tendrá que asumir los costes derivados de contribuir a conformar ese nuevo orden internacional que garantice paz y seguridad.

18.1. ¿Qué nuevo orden internacional?

La guerra ha sido, quizá, el último acelerador del cambio del mundo que conocíamos. Si la pandemia ha acelerado las tendencias globales que se venían observando (el incremento y profundización de las desigualdades dentro de los países y entre países; la ausencia de mecanismos de gobernanza global; los desequilibrios del poder mundial y el desafío de la digitalización, entre otros), la agresión rusa de Ucrania y la guerra parecen haber cristalizado, en cierta manera, la transformación sistémica que se venía produciendo en los últimos años. El mundo ha cambiado –venía cambiando ya–, aunque hay muchos elementos de ese nuevo orden que aún están por definir.

Este nuevo mundo que se adivina se caracteriza, entre otros rasgos, por una ola de polarización política y social dentro de los países y en el escenario internacional. En el interior de los países, esa polarización debilita la democracia y las instituciones que la sustentan. En el exterior, plantea un regreso a un mundo de bloques, ahora en la variable “Occidente y el resto” (*the West and the Rest*), basado en una competición entre

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

grandes potencias (lo que obliga a las potencias medias a resituarse en ese escenario de rivalidad). Ni la polarización interior (que deteriora la calidad de la democracia y la tensiona de manera permanente) ni la que vivimos en el escenario internacional convienen a la UE ni a sus Estados miembros. En particular, un escenario que sitúe fuera a América Latina (un espacio regional claramente occidental, pero que ha expresado no sentirse cómoda en la ecuación “Occidente frente al resto”), no sirve a nuestros intereses y valores, tanto a los españoles como a los de la UE.

Adicionalmente, la polarización en el escenario internacional en torno a la idea democracias versus autocracias adolece de incoherencias que afectan, en un doble sentido, a la UE y no parece ser la mejor fórmula para abordar el reto que representa el conflicto causado por la agresión rusa a Ucrania. Por un lado, la salud de la democracia estadounidense no atraviesa un buen momento. Por otro, representa una dificultad añadida y un reto incómodo para la UE, que ya tenía un desafío hacia dentro (y en relación con la idea del proyecto europeo basado en valores y en principios de democracia, derechos y libertades y paz). Con Estados miembros en clara deriva iliberal (entre ellos algunos de los más directamente afectados por las consecuencias de la guerra en Ucrania), cuestionando los derechos y libertades de la mitad de la población (las mujeres), de las minorías y el propio Estado de derecho, no parece que la UE pueda encontrarse del todo cómoda en esa dicotomía, ni gozar de plena legitimidad para esgrimirla ante otros actores internacionales que, por otro lado, ya han acusado a la UE de “dobles estándares” en relación a otros conflictos que también han supuesto violaciones del derecho internacional.

La relación trasatlántica, que sí parece haberse recuperado en buena medida tras la llegada del presidente Biden, salió reforzada de la última cumbre de la OTAN, celebrada en 2022 en Madrid, y sus miembros mantienen la unidad en torno a la agresión rusa de Ucrania. Pero puede verse de nuevo en cuestión en un escenario de triunfo electoral de Donald Trump en noviembre de 2024, que ya no es imposible de imaginar. En este sentido, conviene fortalecer aquellos pilares que no dependan de la Administración de turno en la Casa Blanca, sin olvidar las asimetrías entre la UE y EEUU en relación al reparto y la distribución de los costes de la guerra y el posible desacuerdo respecto a cuándo (plazos) y cómo (cesiones en la negociación) avanzar en la resolución del conflicto. La ventana de oportunidad para un escenario de fin de la guerra en el que estuvieran plenamente alineados EEUU y la UE podría cerrarse en noviembre de 2024. Habrá que ver cómo armonizamos los intereses europeos y los de EEUU, que pueden no coincidir, sin afectar a la buena salud de la relación trasatlántica.

Parece evidente que la UE debe seguir trabajando en su nueva arquitectura de seguridad y su autonomía estratégica, en particular en cómo reforzar el componente de prevención de crisis, cómo integrar en este concepto la innovación tecnológica, la acción climática y la seguridad humana y la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en todas las tareas principales. Esta nueva arquitectura y autonomía estratégica formarían parte del eventual nuevo orden internacional que termine por definirse y moldearían el lugar de la UE en dicho orden y en el escenario internacional.

La guerra en Ucrania, además de la crisis humanitaria y la crisis económica, ha producido ya una crisis alimentaria, un incremento de la pobreza y mayores brechas de desigualdad. Será mucho más difícil alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, pero probablemente será más urgente redoblar el compromiso en la dimensión nacional e internacional. Las subidas de los precios de los alimentos y la energía han empezado a pesar en las condiciones de vida de las sociedades en todo el mundo, lo que hace prever que las perspectivas económicas marquen, también, los tiempos del fin de la guerra.

América Latina y África han expresado posiciones distintas de las planteadas por el bloque compuesto por EEUU y la UE sobre las sanciones contra Rusia. En este nuevo contexto internacional que empieza a dibujarse, la UE debería apostar, más allá de la retórica, por una alianza fuerte con América Latina, dándole la relevancia que España viene intentando subrayar desde su incorporación en 1986. Para ello, sobre la base del diálogo y la reciprocidad, América Latina y la UE deben poder mantener sus posiciones sin minar los espacios de cooperación. Como señalaba Andrés Malamud, “tenemos que ser capaces de saber leer bien América Latina, una lectura que España es más capaz que otros Estados miembros. Ningún país latinoamericano se ha sumado a las sanciones contra Rusia”. Siendo esto cierto, también lo es que, ante el veto ruso a la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Ucrania, la Resolución sobre la agresión rusa de Ucrania aprobada en la Asamblea General de la Organización el 2 de marzo de 2022 en sesión especial de emergencia contó con el voto favorable de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (del total de 141 apoyos) y la abstención de Bolivia, El Salvador, Cuba y Nicaragua (del total de 35 abstenciones), así como con la ausencia de la votación de Venezuela. En cuanto a África, 21 países votaron a favor (entre ellos Cabo Verde, Kenia, Nigeria y Yemen) y 13 se abstuvieron (incluyendo Sudáfrica, Angola, Mozambique, Namibia, Senegal, Uganda, Tanzania y Zimbawe).

En el ámbito de la gobernanza de los asuntos globales, la agresión rusa de Ucrania ha vuelto a mostrar la debilidad de la ONU y su ineficacia. Este es el resultado, en buena medida, del fracaso en trasladar los nuevos equilibrios de poder global a las instituciones multilaterales, en particular la ONU. El uso de la fuerza, en clara violación del derecho internacional, por un país miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha causado un grave daño al sistema, que algunos consideran que ya está herido de muerte.

Pero urge fortalecer mecanismos de gobernanza global, pues son imprescindibles para abordar los desafíos actuales. Si el multilateralismo tal y como lo hemos conocido es imposible de reanimar, ¿cómo podemos avanzar en un multilateralismo transformado y adaptativo a la nueva realidad? ¿cómo lo relegitimamos? Un multilateralismo de geometría variable, que pivote en una combinación de intereses y valores y que, sobre todo, centre sus esfuerzos en la provisión de bienes públicos globales podría ser instrumental. Que combine flexibilidad, pragmatismo e inclusividad y contribuya a frenar una deriva hacia un mundo en el que la agresión y el uso de la fuerza sean el modo en el que los países se

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

relacionan. Se requieren grandes alianzas para abordar la provisión de bienes públicos globales y para enfrentar los males públicos globales, prevenir conflictos y tensiones. Parece así evidente que el sistema debe transformarse para estar en condiciones de resolver los desafíos. Para ese multilateralismo es necesario contar con América Latina y con África, de manera prioritaria. Sin el concurso de ambas (pero también de China) no será posible abordar la provisión de bienes públicos globales, en particular la acción climática, la salud global, o la no proliferación. Es necesario un multilateralismo flexible que permita sumar en algunos ámbitos y que no impida que el desacuerdo en otros bloquee las posibilidades de avanzar en intereses comunes.

18.2. Algunas preguntas para contribuir a la reflexión

Antes de la agresión rusa de Ucrania, la UE había puesto en marcha tras la pandemia un paquete de recuperación económica de carácter histórico. La guerra ha trastocado algunos de sus ejes, hasta el punto de preguntarse ¿dónde queda la recuperación económica europea sobre la base del pacto verde y la transición tecnológica? ¿qué líneas se están traspasando para adaptarse al escenario de guerra y cuándo será posible recuperarlas?

En este nuevo escenario con impactos globales de la guerra, ¿hasta cuándo y hasta dónde resistirán África y América Latina la guerra y sus efectos económicos? ¿Cómo impactará en la UE y en su acción exterior en estas regiones?

Entendiendo que los tiempos de la UE puedan no ser los mismos que los de EEUU (más alejada geográficamente del conflicto en Ucrania y mejor preparada para asumir los costes energéticos y la inflación) ¿qué capacidad de influencia tendrá la UE sobre EEUU para, en su caso, negociar con Rusia el fin de la guerra?

¿Podría China desempeñar algún papel para contribuir al fin de la guerra en Ucrania? y ¿sería deseable para los intereses europeos que lo hiciera?

En un contexto particularmente securitario, ¿cómo acercarnos a América Latina que, compartiendo valores, no está en los círculos de la seguridad como están los países del Indo-Pacífico (Japón, Nueva Zelanda, Australia, República de Corea)? Cabe recordar que América Latina es la única región que no aparece en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.

¿Cómo recuperamos la relevancia de la Agenda 2030 en este nuevo contexto?

Probablemente la agresión rusa de Ucrania ha puesto fin al orden liberal internacional construido tras la Segunda Guerra Mundial, que se había ido deteriorando progresivamente y que no servía para dar respuestas a los desafíos del siglo XXI. ¿Cómo articulamos un nuevo sistema internacional que tenga como objetivo fundamental la defensa de bienes públicos globales? ¿qué elementos priorizamos como europeos?

19. La invasión rusa y la política exterior española

Ignacio Molina

Hace 15 años, cuando el presidente georgiano Mijaíl Saakashvili ordenó a su Ejército recuperar el control de las provincias de Osetia del Sur y Abjasia, Moscú respondió con un ataque por tierra, mar y aire que abortó sin contemplaciones el plan de Tbilisi y supuso el reconocimiento por parte de Rusia de la secesión unilateral de esos dos territorios rebeldes. Al margen de la enorme torpeza de Georgia, lo cierto es que aquel fue un precedente de intervención militar e interferencia política rusa –sin cobertura legal alguna de Naciones Unidas– en otro Estado europeo que deseaba orientarse hacia Occidente y pretendía restaurar el orden constitucional en todo el país. Buena parte de los aliados de la OTAN (incluyendo a EEUU, el Reino Unido, los países escandinavos y los miembros del este) condenaron con dureza a Moscú, si bien las diplomacias francesa y alemana reaccionaban de modo más matizado.

En el caso español, sin llegar al extremo de la Italia de Silvio Berlusconi, que casi vino a apoyar al Kremlin, el gobierno jugueteó con la equidistancia. El entonces ministro socialista de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, condenaba el desproporcionado uso de la fuerza por parte de Rusia, pero añadía con estilo de diplomacia no alineada que su objetivo era “evitar que nos coloquen de nuevo una agenda de guerra fría” así que ni siquiera interrumpió las vacaciones de verano para acudir al Consejo Atlántico convocado de urgencia. Incluso declaraba “problemático que algunos antiguos miembros de la URSS y actuales de la UE todavía no perciben a sus vecinos rusos con los mismos criterios de relación serena y positiva que todos deseáramos”. Además, aleccionaba a sus socios, que en la práctica totalidad habían aceptado la independencia de Kosovo en ese mismo año como caso excepcional derivado de las guerras yugoslavas, diciendo que era equiparable al de las dos provincias georgianas (cuya estatalidad solo reconocen Moscú y Managua) y subrayando que España defendía siempre la integridad territorial y “no como otros países que consideran que sólo puede utilizarse en ciertas circunstancias”.

Cinco años más tarde de aquello, en Ucrania se desencadenó el llamado Euromaidán (una revuelta en las calles de Kyiv de signo europeísta y contrario a las continuas injerencias de Moscú) que acabó provocando una nueva operación militar en suelo extranjero, justificada por Vladimir Putin al estar “amenazados sus intereses y la vida de la población ruso-hablante”. En España gobernaba en ese momento el Partido Popular y, de nuevo, se condenó la violación rusa del derecho internacional que en aquel caso incluía presencia militar en un país soberano y la anexión ilegal de Crimea. Pero, también de nuevo, se practicó cierto apaciguamiento. El ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García Margallo, evocó en esos días la necesidad de superar el conflicto para tener un continente unido “de Vigo a Vladivostok” y mostraba preocupación por el (pequeño) impacto en el PIB nacional de las sanciones europeas a Rusia.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Es más, a las pocas semanas del inicio del conflicto, se publicaba una Estrategia de Acción Exterior que proponía buscar medidas para promover la reintegración de Rusia “como socio estratégico de la OTAN” y se afirmaba que “España ha favorecido siempre, y lo sigue haciendo, una relación que permita explotar el enorme potencial de beneficio mutuo ya que Rusia tiene capacidad para contribuir de manera positiva a resolver muchos problemas internacionales”. Además, ese documento oficial del Gobierno reducía la gravedad de lo ocurrido en Crimea como una “acción que dificulta materializar todo el potencial que puede alcanzar las relaciones entre dos vecinos de la entidad de Rusia y la Unión Europea” y añadía que Madrid “no puede dejar de comprender, e incorporar, la especial sensibilidad de Rusia fruto de factores diversos como el valor estratégico de Ucrania para Rusia y un elevado valor emocional” incluyendo “legítimos intereses rusos en Crimea” que justifican “redefinir su estatus dentro de Ucrania”.

La comparación entre esos dos precedentes tan cercanos (2008 y 2014) y la firme conducta desarrollada por la diplomacia española más recientemente muestra lo mucho que se ha avanzado en muy poco tiempo. Todavía a mitad de 2018, cuando el actual presidente del gobierno acababa de llegar al poder, se planteó el nombramiento de un militar mediático y tendencias prorrusas como director del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia. Y el empeño por proponer reconciliaciones improbables con Rusia tuvo aún un episodio postrero en noviembre de 2018 cuando el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Josep Borrell, se reunió con su colega ruso, Serguéi Lavrov, y se anunció un principio de acuerdo que suponía crear un grupo de trabajo bilateral sobre desinformación y ciberseguridad.

La definición de una clara postura de confrontación con Moscú ha sido rápida. Desde 2019, con el propio Borrell aún en el cargo, el ambiente bilateral se fue deteriorando, hasta el punto de llegar casi a la ruptura tras las diversas oleadas de sanciones europeas que apenas han dejado como testigo de la relación a las embajadas que cada país mantiene en el otro. La edición actual de la Estrategia de Acción Exterior, publicada en 2021, ya no sugiere que España intente erigirse como facilitadora de la relación de la UE con Rusia, sino que se limita a aconsejar reforzar los lazos con la sociedad civil rusa.

A partir de febrero de 2022 el apoyo español a Ucrania y a sus socios de Europa centro-oriental ha sido muy relevante en distintos ámbitos que incluyen proactividad en el frente diplomático, refuerzo de los esfuerzos aéreos de disuasión en el Báltico y el mar Negro, entrega de armas al país agredido, apoyo a sus pretensiones de convertirse en país candidato, acogida de refugiados, organización de la cumbre de la OTAN, anuncio de gran aumento del gasto en defensa, etc. Desde la perspectiva de la gestión del conflicto, lo más relevante no ha sido tanto que en Bruselas, Varsovia y Washington se aprecie esta línea de actuación española. Seguramente tiene más valor que Moscú lo haya percibido. Lo que Vladimir Putin podía esperar de un país tan remoto en la distancia, sin apenas historia de conflictividad previa y al que la diplomacia rusa ocasionalmente halagaba con el título retórico de “socio estratégico”, era una conducta similar a la de 2008 y 2014: más bien pasiva, incluso apaciguadora, que *de facto* pudiera llegar a debilitar la unidad euroatlántica.

Y lo cierto es que, tradicionalmente, la relación de España con Rusia ha estado marcada por la distancia y el perfil bajo. Madrid, como capital nacional, es la segunda europea más alejada de Moscú; tan solo por detrás de Lisboa. Esa remota realidad geográfica en combinación con la política exterior de ambos países durante los dos últimos siglos ha supuesto que, por ejemplo, España sea el único país europeo que nunca ha sido ni aliado ni enemigo de Rusia desde el fin de las Guerras Napoleónicas en 1815. Ni siquiera existe un legado relacionado con los años del Telón de Acero. A diferencia del resto de Europa Occidental, que mantenía relaciones diplomáticas con la URSS desde los años 40, España no restableció formalmente el contacto hasta 1977, durante la transición del país de la dictadura franquista a la democracia. Paradójicamente, la dura postura anticomunista del dictador y la política de la Unión Soviética en aquella época de acoger a miles de republicanos (en su mayoría niños) en el exilio hicieron que no existieran especiales sentimientos de hostilidad entre las fuerzas democráticas. Además, el alcance de los misiles nucleares SS-20 apenas alcanzaba a España, lo que contribuyó a reducir las tensiones bilaterales en la fase final de la Guerra Fría.

En consecuencia, para bien o para mal, la relación de España con la Rusia postsoviética se basó en lazos bastante débiles. La falta de intereses políticos o sociales compartidos se reflejó también en una dimensión económica poco desarrollada. Por ejemplo, en 2020, España era solo el 35º cliente y el 19º proveedor de Rusia, mientras que Rusia era el 26º mercado y el 24º proveedor de España. Si se restringe el marco de referencia a la UE, a pesar de que España es la cuarta economía de los 27, apenas quedaba entonces como el 11º proveedor y el 10º cliente de Rusia. La balanza comercial española ha presentado siempre un déficit con Rusia debido a la compra (no especialmente elevada) de hidrocarburos, estando bastante influenciada por la fluctuación de los precios del petróleo y del gas (la tasa de cobertura fue del 58,97% en 2019 y del 72,86% en 2020). A diferencia de la mayoría de los demás países europeos, cuyo gas procede principalmente de Rusia, el principal proveedor de gas de España en los últimos años ha sido Argelia, superada en 2022 por el gas licuado proveniente de EEUU (en todo caso, las importaciones de petróleo y gas ruso casi nunca han representado más del 10% de la energía total importada por España). Las cifras de inversión extranjera directa también han sido siempre modestas. Según los últimos datos disponibles previos a las sanciones, Rusia ocupaba el puesto 36 en el *ranking* de países en los que invierte España, con un *stock* de sólo 1.021 millones de euros y Rusia ocupaba el puesto 41 en el *ranking* de inversores en España, con un *stock* de sólo 643 millones de euros.

Entre la opinión pública, también ha sido habitual hasta hace poco un desinterés que ha ido luego evolucionando a peor. Pero la percepción predominante de Rusia no era especialmente negativa a principios de la década de 2000, cuando los españoles valoraban al país de forma similar a EEUU y claramente por encima de Israel. Además, la valoración de los españoles sobre Marruecos y Venezuela es aún peor, lo que también indica dónde identifican los españoles sus preocupaciones exteriores. En 2004, una encuesta del Real Instituto Elcano reveló que el 62% de los encuestados incluso apoyaba que Rusia entrase en la UE, mientras que la valoración personal de Putin fue siempre superior a la de George W. Bush y más recientemente superó también a Donald Trump.

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

Si la posición de España hacia Rusia, tanto en su relación bilateral como dentro de la UE, ha estado siempre influida por este contexto de geografía remota, historia lejana y economía no interdependiente, ¿cómo se ha pasado del desinterés a la oposición? Ha contribuido mucho a ello la creciente percepción en el último decenio de que el Kremlin apoya casi cualquier acontecimiento político que pueda desestabilizar Occidente (*Brexit*, elección de Trump, candidaturas eurófobas, campañas de desinformación, etc.) También la agresividad rusa a nivel interno o en sus vecinos (sobre todo, en Ucrania a partir de 2014) ha reforzado una visión mucho menos borrosa de lo que Putin representa. Otro sondeo de opinión realizado por el Real Instituto Elcano tras la anexión de Crimea concluyó que Rusia era valorada con un 3,8 (en contraste con China con un 5,3, EEUU con un 6,0 y Alemania con un 6,2), a pesar de que la gran mayoría no podía identificar por qué se han impuesto sanciones desde 2014 (solo el 12% mencionó Ucrania cuando se le preguntó).

La injerencia rusa en el conflicto independentista catalán, con variadas pruebas que vinculan a Moscú con el expresidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, ha sido también influyente en ese tránsito. A pesar de la implicación en la grave crisis territorial catalana de 2017, o quizás debido a ella, la presencia de Rusia en la política interna española ha sido limitada. A diferencia de la derecha populista euroescéptica de otros países, el partido Vox está muy alejado de Rusia. Los eurodiputados de Vox han llegado a afirmar que Putin no es de fiar y no respeta los derechos humanos, por lo que la UE debe mostrarse firme y unida. Algo más de apoyo a Moscú ha provenido tradicionalmente de la izquierda radical española. Izquierda Unida y Unidas Podemos han criticado el supuesto expansionismo de la OTAN; sin que por otro lado la presencia actual de esos partidos en la coalición de gobierno haya afectado a la política exterior de Pedro Sánchez. Por otro lado, el acuerdo entre el PSOE y el Partido Popular en este ámbito es prácticamente total; sustentado sobre una opinión pública europeísta que también apoya de forma abrumadora la pertenencia activa a la OTAN, lo que proyecta estabilidad futura a pesar de la aparente polarización con la que se mueve en muchos otros ámbitos la política española.

España no ha definido en 2022 una posición específica hacia Rusia, pero sí se ha colocado lejos de cualquier veleidad que no sea el marco ortodoxo de la UE y de la OTAN. La guerra ha supuesto tomarse muy en serio la importancia estratégica a largo plazo que tiene Ucrania para la seguridad europea. La distancia de Moscú a Madrid sigue siendo 1.000 km mayor que la que separa la capital rusa de Bruselas, París o Roma; el doble que Berlín o Viena; y el triple que Estocolmo o Varsovia. Sin embargo, España es lo suficientemente fuerte como Estado miembro como para desempeñar un papel destacado utilizando esta distancia para reforzar la unidad europea.

Por otro lado, la voluntad de jugar sin cautelas ni dobleces, mostrándose fiable y coherente con los valores de la estabilidad en el continente, no solo tiene gran valor en sí, sino que además permite más autoridad al gobierno a la hora de, por ejemplo, moldear los parámetros de la autonomía estratégica abierta (donde España se ha convertido en referencia), de negociar la reforma del mercado del gas y de ser escuchado en el debate sobre las reglas fiscales y en los instrumentos de financiación europea que puedan

reeditar lo que ya se hizo con el plan de reconstrucción *Next Generation*. También ha sido en 2022, en el marco de ese alineamiento claro con los valores euroatlánticos, cuando la capacidad de España para pivotar con otros Estados miembros ha ganado visibilidad; incluyendo a los dos grandes, pero también otros socios medios y pequeños.

Ahora que el centro de gravedad del poder de la UE se desplaza al este, la influencia de un país que se encuentra en el extremo meridional y occidental no se ha resentido y, al contrario, ha sido capaz de lograr algunos éxitos, visibles sobre todo en el terreno energético con la excepción ibérica o la reivindicación de su posición geográfica como productor y *hub* europeo para energía solar, gas e hidrógeno. Es verdad que el futuro apunta algunos interrogantes, sobre todo por la redefinición de la política de ampliación y el riesgo de que la vecindad sur sea desatendida, pero la diplomacia española sale del desafío ucraniano más airoso que Alemania o Francia y, sobre todo, más que ella misma hace 10 y 15 años.

20. Algunas reflexiones finales

Charles Powell

La lectura atenta de los textos contenidos en este documento –que recoge las contribuciones de la veintena larga de miembros del Real Instituto Elcano que participamos en el Curso de Verano, coorganizado junto a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, celebrado en Santander en julio de 2022– seguramente suscitarán en el lector reflexiones muy diversas. A continuación, y sin ánimo alguno de exhaustividad, se plantean algunas de ellas.

Debido quizás a la claridad moral que rodea este conflicto, al menos desde nuestra perspectiva, llama la atención el hecho de que en Occidente se haya prestado relativamente poca atención a los pretextos aducidos por el régimen ruso para justificar (o al menos, explicar) la invasión de Ucrania el pasado 24 de febrero de 2022, como si no mereciese la pena rebatirlos. Más aun, resulta sorprendente que no se haya hecho más por recordar a la opinión pública varios antecedentes que convendría no olvidar. Apenas se ha comentado, por ejemplo, que lejos de apoyar la independencia de Ucrania, EEUU se mostró inicialmente muy reacio al respecto, por temor a la inestabilidad que la disolución de la URSS pudiese conllevar, hasta tal punto que en su visita a Kyiv de agosto de 1991, el presidente George H. W. Bush pronunció un discurso en el que pidió a los ucranianos que fuesen pacientes y no diesen por perdida la posibilidad de una federación postsoviética como la que aspiraba a crear Mijaíl Gorbachov, lo cual suscitó no poca frustración entre la población local. A título más general, tampoco se han recalcado suficientemente los esfuerzos de Occidente por incorporar a la Rusia de Boris Yeltsin al nuevo orden internacional surgido tras la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS.

Un buen ejemplo de ello fue la llamada Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*) impulsada por Bill Clinton en 1994, una iniciativa concebida para permitir la participación de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia en ejercicios de entrenamiento militar de la OTAN, a la que se sumó rápidamente Rusia. Tampoco se ha remarcado suficientemente la importancia del Memorando de Budapest sobre Garantías de Seguridad (1994) respecto a la adhesión de Ucrania al Tratado de No Proliferación Nuclear, avalado por Rusia, EEUU, el Reino Unido, China y Francia, mediante el cual Ucrania accedió a entregar a Moscú un tercio del antiguo arsenal nuclear soviético a cambio de que se garantizara su integridad territorial futura. Resulta llamativo recordar ahora que la voz de John Mearsheimer, el máximo exponente de la escuela “realista” de las relaciones internacionales, fue una de las pocas que se alzaron entonces en contra de esta decisión, por entender que, antes o después, Rusia intentaría recuperar el control de una Ucrania desprovista de armas nucleares.

Lo mismo cabría decir de la importancia del Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997, por la cual la primera se comprometió a no desplegar de forma permanente fuerzas

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

militares (ni armas nucleares) en los nuevos Estados miembros de la Alianza, promesa que se cumplió a rajatabla hasta que Rusia se anexionó Crimea y ocupó buena parte del Donbás en 2014. Ciertamente, Clinton impulsó con decisión la ampliación oriental de la OTAN, facilitando la incorporación de Polonia, Hungría y la República Checa en 1999, a pesar del rechazo que ello suscitaba en Moscú. En esta ocasión fueron más numerosas las voces que se alzaron contra esta decisión de Washington y sus aliados, destacando entre todas ellas la del decano de los kremlinólogos, George F. Kennan, que la definió como “el mayor error” cometido por EEUU durante la posguerra fría; a su modo de ver, Rusia, con una población envejecida y una economía en declive, ya no representaba amenaza alguna para Occidente y, por lo tanto, carecía de sentido perpetuar la política de contención de la Guerra Fría. Sin embargo, ello no fue obstáculo para que, una vez finalizado el conflicto de Kosovo en 1999, Washington invitara a Moscú a participar en las misiones de la OTAN que contaran con el visto bueno de Naciones Unidas. En suma, Clinton –que se reunió con Yeltsin en 18 ocasiones a lo largo de su mandato (y otras cinco con su primer ministro, Vladimir Putin)– procuró en todo momento que Rusia no se sintiera excluida del nuevo orden europeo y mundial surgido tras la implosión de la URSS.

En realidad, el enfriamiento de las relaciones entre EEUU y Rusia no se produjo como resultado de las políticas impulsadas desde Washington, sino sobre todo como consecuencia de la elección de Putin como presidente en 2000. A raíz de la invasión de Ucrania, algunos comentaristas han argumentado que George W. Bush había sido más intransigente con Moscú que su predecesor, y responsable en alguna medida del giro operado en la política exterior rusa durante su mandato. Sin embargo, cabe recordar que fue la Administración Bush la que auspició la creación del Consejo Rusia-OTAN en 2002, concebido para fortalecer la cooperación entre ambos y que luego se plasmaría en medidas concretas de colaboración durante el conflicto en Afganistán. A pesar de ello, y de los más de 40 encuentros que mantuvo con Putin durante su presidencia, es indudable que el impacto del 11-S y de la guerra de Irak hicieron que Bush mostrara menos interés por cultivar a Moscú que su predecesor, lo cual seguramente contribuyó en parte a que el dirigente ruso comenzara a rebelarse contra el *statu quo* surgido tras el fin de la Guerra Fría.

En lo que al ámbito estrictamente militar se refiere, los 12 meses de guerra transcurridos desde que se iniciara la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 han deparado no pocas sorpresas, que en algunos casos nos incitan a cuestionar ciertas ideas preconcebidas. Resumiendo muy brevemente un asunto de no poca complejidad, podría decirse que, ante todo, este conflicto presenta una desconcertante combinación de elementos novedosos y otros que no lo son en absoluto. Entre los primeros cabría señalar aspectos como el uso masivo de vehículos aéreos no tripulados (comúnmente conocidos como drones) o el protagonismo que tuvo en los primeros meses el sistema Starlink, el servicio de Internet satelital desarrollado por SpaceX, la empresa de Elon Musk. Entre los segundos, en cambio, destacarían aspectos como la importancia de la artillería pesada y, más recientemente, de la guerra de trincheras, que nos retrotraen a conflictos armados que se desarrollaron en suelo europeo hace más de un siglo. También ha sorprendido a los expertos la escasa ventaja que las fuerzas rusas han

podido extraer de su supuesta superioridad cibernética y la irrelevancia de su fuerza aérea, así como la importancia de la buena formación militar (aunque poco innovadora) de la que han hecho gala las tropas ucranianas.

A título más general, puede decirse que la invasión de Ucrania por parte de Rusia ha dado lugar a un conflicto bélico que reúne tres características que no han solido darse de forma simultánea. La primera es que, en sus orígenes al menos, se trató en cierta medida de una guerra civil entre ucranianos: sin la existencia de un sector de la población claramente partidaria de Rusia, la anexión de Crimea y la ocupación del Donbas en 2014 habrían tenido un desenlace muy distinto. (Ello no significa, evidentemente, que la anexión ni la ocupación puedan considerarse legítimas, pero explican en parte la reacción un tanto tibia de Occidente a dichos acontecimientos). En segundo lugar, estamos ante un conflicto en el cual, dicho brutalmente, los ucranianos ponen los muertos y Occidente los medios; de ahí que nadie cuestione que, antes o después, el cese de la ayuda proporcionada por los aliados de la OTAN provocaría la derrota militar de Ucrania, y muy probablemente, el desmembramiento de su territorio. Por último, y aunque algunos se resistan a reconocerlo, nos encontramos ante una suerte de *proxy war*, es decir, un conflicto en el que dos grandes potencias y sus aliados, EEUU y Rusia, se enfrentan indirectamente, a través de un Estado interpuesto. Sin embargo, debe recordarse que se trata de un *proxy war* un tanto peculiar, de carácter asimétrico, ya que si bien hay abundante armamento estadounidense (y, crecientemente, también europeo) desplegado en Ucrania, no hay tropas de la OTAN, mientras que los rusos están presentes con ambas. Esta especificidad diferencia claramente a esta guerra de otras como la de Corea, en la que las fuerzas aliadas se enfrentaron directamente a las chinas en el territorio de un tercer Estado, y quizás la hace asemejarse más a la de Vietnam, en la que las tropas estadounidenses apoyaban a uno de los bandos en liza, sin entrar en combate con las de las potencias que apoyaban a sus adversarios.

A lo largo del último año, se ha repetido hasta la saciedad que la invasión de Ucrania ha salvado a la OTAN, que estaba en peligro de caer en la irrelevancia antes de que esta se produjera. Siendo esto parcialmente cierto, también podría decirse que la guerra ha puesto de manifiesto la magnitud de las asimetrías internas que caracterizan a dicha organización y la relativa debilidad del pilar europeo de la Alianza, situación que se conocía sobradamente, pero que se había preferido obviar. Por otro lado, el conflicto también ha ocultado parcialmente la creciente divergencia surgida en los últimos años entre las prioridades estadounidenses y las europeas, debido fundamentalmente a las distintas visiones que se tiene a ambas orillas del Atlántico del auge de China y sus posibles consecuencias. Basta comparar el Concepto Estratégico de la OTAN con la Brújula Estratégica de la UE, aprobados ambos en 2022, para percatarse de ello.

También ha solido afirmarse que el conflicto ha servido para dotar a la UE de una renovada cohesión interna, que ya había comenzado a manifestarse con ocasión de la pandemia del COVID-19. Sin embargo, podría objetarse que la guerra ha puesto asimismo de manifiesto un claro déficit de liderazgo por parte de Berlín, las preocupantes limitaciones del tándem francoalemán a la hora de hacer frente a este tipo de conflictos, atribuibles quizás a sus muy diferentes historias y culturas políticas, así como un deslizamiento

La guerra en Ucrania un año después

Impacto global, europeo y español

del centro de gravedad político de la UE hacia la Europa central y oriental que no puede dejar de tener consecuencias sobre el desarrollo futuro del proyecto europeo en ámbitos muy diversos. Mientras que en algunos Estados miembros se da por muerta la “autonomía estratégica” que algunos venían reclamando, en parte por temor a incomodar al imprescindible socio estadounidense, en otros se advierte que la elección de un presidente contrario a mantener el apoyo entusiasta a Ucrania manifestado hasta la fecha por la Administración de Joe Biden en noviembre de 2024 podría dejar a la UE en una posición muy poco airosa.

Mirando hacia el futuro, no resulta fácil vaticinar las consecuencias sistémicas que podrán derivarse de este conflicto, entre otros motivos porque todavía desconocemos cuál será su desenlace. Sin embargo, y en contra de lo que pudiera parecer, cabe concluir que algunos fenómenos no experimentarán grandes cambios. En primer lugar, la humanidad seguirá enfrentándose a grandes retos sistémicos, entre los que sobresale, por su evidente gravedad, el cambio climático. La guerra posiblemente acelere la transición energética, aunque a corto plazo parece haberla ralentizado, al menos en algunas latitudes. Por otro lado, la guerra no modificará (aunque posiblemente lo acentúe) el hecho de que seguiremos viviendo en un mundo multipolar, marcado a su vez por la creciente rivalidad entre EEUU y China, que sin duda definirá las relaciones internacionales durante buena parte del siglo XXI. Por último, a corto plazo al menos, cabe temer que seguiremos siendo incapaces de dotarnos de unas instituciones multilaterales capaces de evitar conflictos como el de Ucrania y de asegurar el buen funcionamiento de un orden internacional basado en reglas capaz de garantizar el bienestar y la convivencia pacífica de la mayoría de la humanidad.

Patronato

 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE DEFENSA
 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	 GOBIERNO DE ESPAÑA	MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE



Socios protectores



Socios colaboradores





Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org
www.blog.rielcano.org
www.globalpresence.realinstitutoelcano.org

