

Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global

Anuario 2021-2022

cei*pa**z*

centro de educación e investigación para la *pa**z*

Manuela Mesa (coord.)

Manuela Mesa ■ Federico Mayor Zaragoza ■ Jose Antonio Sanahuja ■
Ana González-Páramo ■ Pere Ortega ■ Andrea Ruiz Balzola ■
Javier Morales ■ Xulio Ríos ■ Rosa Meneses ■ Francisco Rojas Aravena

Manuela Mesa (coord.)

Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global

Anuario 2021-2022

batir



ceipaz

Libro Amigo de los Bosques
GREENPEACE

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado. La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global
Anuario CEIPAZ 2021-2022

Manuela Mesa, Federico Mayor Zaragoza, Jose Antonio Sanahuja,
Ana Gonzalez-Páramo, Pere Ortega, Andrea Ruiz Balzola, Javier Morales, Xulio Ríos,
Rosa Meneses, Francisco Rojas Aravena

© Manuela Mesa, Federico Mayor Zaragoza, Jose Antonio Sanahuja, Ana Gonzalez-Páramo, Pere Ortega,
Andrea Ruiz Balzola, Javier Morales, Xulio Ríos, Rosa Meneses, Francisco Rojas Aravena

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C

Calle Einstein, 13. Primero
28049 Madrid
Tel. 91 497.37.01
info@ceipaz.org
www.ceipaz.org

Edición de textos: Héctor Sanahuja Mesa

Diseño: Alce Comunicación

Impresión: Perfil Gráfico

15ª edición: mayo 2022

ISSN: 2174-3665

Dépósito legal: M-16885-12

Sumario

Tendencias en el sistema internacional: quince años de reflexión y análisis sobre los cambios mundiales

Manuela Mesa 7

Tendencias internacionales

Redefinir la seguridad y fortalecer el multilateralismo democrático ante los riesgos globales

Federico Mayor Zaragoza 31

Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global

José Antonio Sanahuja..... 41

Luces y sombras de la acogida europea al exilio ucraniano

Ana Gonzalez-Páramo 73

La Organización del Tratado del Atlántico Norte ante los retos globales

Pere Ortega 87

España y la OTAN

Pere Ortega 101

Los repliegues desacertados de las políticas de la identidad y las dificultades de imaginar lo común

Andrea Ruiz Balzola 109

Perspectivas regionales

La guerra de Rusia contra Ucrania: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

Javier Morales 125

Las relaciones China y Rusia y su posición ante la invasión de Ucrania

Xulio Ríos 139

La tensión entre Marruecos y Argelia: una histórica rivalidad atizada por el Sáhara Occidental y la guerra del gas

Rosa Meneses 157

América Latina ante la desigualdad, la desesperanza y la fragmentación

Francisco Rojas Aravena 171

Relación de autores y autoras 187

Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global

José Antonio Sanahuja

*Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense,
y director de la Fundación Carolina*



La invasión de Ucrania: lo insólito, lo anunciado, lo inesperado

Lo insólito: una invasión militar a gran escala en la Europa del siglo XXI

El 24 de febrero de 2022 el ejército ruso atravesó las fronteras de Ucrania desde el norte, en dirección a la capital, Kyiv; desde el este, en dirección a Járkov, y desde Crimea, en el sur, en dirección a Jersón, con una invasión a gran escala que representa un parteaguas histórico para Europa y, posiblemente, para el sistema internacional. Las imágenes de las columnas de tanques y blindados rusos irrumpiendo en un Estado soberano eran, para muchos observadores, insólitas, y hasta inimaginables, en pleno siglo XXI: retrotraían a los imaginarios de la segunda Guerra Mundial o de la Guerra Fría, rompiendo muchas de las ideas que las sociedades europeas tenían de sí mismas y de su tiempo histórico, de paz y prosperidad. Pero no se puede decir que haya sido un hecho imprevisto si se revisan, en retrospectiva, los hechos que indicaban que esa invasión podía producirse. En las semanas previas circularon ampliamente imágenes de satélite, muy precisas, y otras informaciones de inteligencia de fuentes abiertas que mostraban un des-

*Estados Unidos
había advertido
sobre la
inminencia de la
invasión, con una
estrategia basada
en dar publicidad
a esos hallazgos*

pliegue sin precedentes de fuerzas rusas y sus preparativos para una gran operación militar. Esas informaciones revelaron que en las áreas fronterizas se habían reunido más de 150.000 efectivos y un gran número de blindados y unidades motorizadas, incluso hospitales de guerra de primera línea, y ese imponente despliegue no se limitaba a las zonas ya ocupadas por fuerzas pro-rusas en el Dombás. Por otra parte, Estados Unidos había advertido reiteradamente sobre la inminencia de la invasión, en una inusual estrategia política y diplomática basada, en parte, en dar publicidad a esos hallazgos. También Rusia había anunciado, aunque de manera inconsistente y poco clara, que adoptaría “medidas técnico-militares” contra Ucrania de no aceptarse sus exigencias de garantías de seguridad y sobre la neutralidad de ese país respecto de la Alianza Atlántica.

Pese a esos avisos, el ataque provocó estupor y sorpresa en muchos lugares. No se descartaba que Rusia pudiera realizar acciones militares limitadas en el Dombás, en una repetición de lo ocurrido en la “guerra híbrida” de 2014, y tanto Estados Unidos como la OTAN y la Unión Europea (UE) llevaban semanas de planificación de posibles respuestas en materia de sanciones. Sin embargo, una invasión total parecía inconcebible. Semanas antes el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, expresaba la visión dominante en muchas capitales y círculos intelectuales europeos al declarar que “no diría que estamos en vísperas de una guerra en toda regla, al estilo de la segunda guerra [mundial], porque no creo que Rusia vaya a invadir Ucrania como Hitler invadió la Unión Soviética en 1941”. En las mismas fechas la administración Biden rebajó el tono de sus advertencias, quizás para dar espacio a las gestiones diplomáticas que aún estaban en curso. A principios de febrero el propio presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, pedía públicamente al presidente Joe Biden que dejara de hablar de una poco probable invasión inminente, y que rebajara el alarmismo, ante las dañinas consecuencias de los anuncios de invasión en las finanzas ucranianas (ABC, 2022). El escepticismo estaba justificado: Estados Unidos arrastraba un serio problema de credibilidad desde 2003, cuando recurrió a la desinformación sobre supuestas armas de destrucción masiva para justificar la invasión de Irak. En Ucrania, el uso de imágenes satelitales para anunciar el ataque ruso, que se sumaba al hecho de que no toda la información de inteligencia era compartida con Europa, podía verse como el intento, como ya ocurrió en Irak, de crear un “momento Cuba 1962” en respaldo de una operación diplomática o militar de contención. Pero quizás esa sorpresa y estupor respondía más a la creencia arraigada, sobre todo en Bruselas y otras capitales europeas, de que Rusia no se atrevería a llegar a ese punto, que comportaba grandes riesgos y desafiaba el análisis racional (Tardy, 2022). Ello, a pesar de las reiteradas advertencias y amenazas de Rusia respecto a la ampliación de la Organización del

Tratado del Atlántico Norte, y su nada tranquilizador historial militar en Georgia (2008) o en Crimea y el Dombás (2014), o con la más cercana intervención militar en Kazajistán en enero de 2022.

Putin ya había expresado en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, en términos tajantes, su rechazo a una ulterior expansión de la Alianza Atlántica al este, lo que no impidió que en la Cumbre de Bucarest de la OTAN de 2008 el presidente Bush alentara la incorporación de Ucrania y Georgia a esa organización. Esa posibilidad quedó pronto descartada para Georgia, tras su derrota militar en la guerra con Rusia de ese año. Sin embargo, Ucrania siguió manteniendo la adhesión a la OTAN en agenda, en parte en respuesta a la pérdida de Crimea y el Dombás en 2014. Con el telón de fondo de una creciente cooperación militar estadounidense y de otros miembros de la OTAN, en 2019 el parlamento ucraniano aprobó una resolución pidiendo una rápida integración en dicha Alianza; en junio de 2020 ésta ofreció a Ucrania el estatus de socio con oportunidades ampliadas (*Enhanced Opportunities Partner*), reconociendo la creciente contribución militar ucraniana a misiones internacionales lideradas por la OTAN. Ello significaba otorgar mayor cooperación militar y de inteligencia, en particular en materia de interoperabilidad; y en el verano de ese año hubo conversaciones entre el gobierno de Zelenski y la OTAN para que Ucrania fuera declarado aliado principal no miembro (*Major non-NATO ally*). Como señala el historiador Adam Tooze (2022), quizás 2020 marca un punto de inflexión crucial en la actitud de Rusia, pues en diciembre de ese año el gobierno ucraniano anunció la solicitud de un plan de acción para la adhesión de Ucrania a la OTAN (*Membership Action Plan, MAP*) y, condicionado por los sectores nacionalistas del parlamento, siguió reforzando su capacidad militar y aumentó la presión política contra la población ruso hablante en el este y el sur del país. Esa solicitud, en realidad, era inviable. Aunque tuvo el apoyo verbal de algunos miembros de la Alianza, la cumbre de la OTAN de junio de 2021 dejó la cuestión abierta sin aceptarla, pues significaría abrir el proceso de adhesión a un país con un conflicto armado en curso y parte de su territorio ocupado o en disputa.

Lo anunciado: el desmantelamiento de la arquitectura de seguridad de la posguerra fría

La cuestión de la ampliación de la OTAN y la posible adhesión de Ucrania y otros países limítrofes de la Federación Rusa no puede separarse de la discusión más amplia sobre la arquitectura de seguridad paneuropea, cuyos principales componentes, heredados de la Guerra Fría y de la posterior etapa de posguerra fría, se han ido desmantelando en las dos últimas décadas, o se encuentran en un estado de bloqueo. Se trata, sobre todo, del tratado de Misiles

Será necesario establecer un sistema compartido de seguridad en Europa: duradero, basado en garantías mutuamente aceptables, y en el control de armamentos y la confianza mutua

Anti-Balísticos (Tratado ABM) de 1972; del tratado sobre Misiles de Alcance Intermedio (Tratado INF) de 1987; del tratado sobre fuerzas convencionales en Europa de 1990; del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo Tratado START) de 2010, y del entramado de medidas de confianza mutua establecido en la posguerra fría, a instancias de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), entre las cuales destaca, por su importancia, el Tratado de Cielos Abiertos (*Open Skies Treaty*) de 1992. Uno tras otro, han sido abandonados. El unilateralismo adoptado por Estados Unidos con el presidente George W. Bush (2001-2009, así como el de Donald Trump (2017-21) se tradujo en la denuncia y retirada de la mayoría de estos tratados, no sin denuncias cruzadas de incumplimiento con Rusia, del consistente rechazo de Moscú ante la retirada estadounidense, y de la inacción europea. Este proceso es un elemento clave para entender el contexto y los antecedentes de la invasión. De hecho, la creación de un nuevo sistema de control de armamentos ocupó un lugar central en las negociaciones y el intercambio de propuestas entre Estados Unidos y Rusia que tuvo lugar en las semanas anteriores al ataque ruso (Mars y De Miguel, 2022; Cuesta, 2022; El País, 2022). Sea cual sea el desenlace de la guerra, es un asunto crucial para establecer un sistema compartido de seguridad en Europa que sea duradero, y que, como se planteó en la posguerra fría, esté basado en garantías mutuamente aceptables, en el control de armamentos y la confianza mutua, frente a la ilusoria y peligrosa pretensión de generar seguridad a partir de la mera disuasión armada, de una nueva política de bloques, y del rearme convencional y nuclear.

El Tratado ABM, firmado en 1972 por Nixon y Brezhnev, codificó la disuasión nuclear y la doctrina de “destrucción mutua asegurada” al proscribir la instalación de sistemas que pudieran interceptar los misiles balísticos intercontinentales. Pieza clave del equilibrio de poder nuclear durante los 30 años en los que estuvo en vigor, fue denunciado unilateralmente por la administración de G. W. Bush en diciembre de 2001 para que Estados Unidos pudiera instalar un escudo anti-misiles – oficialmente, Sistema Nacional de Defensa de Misiles– , cuyo objetivo declarado era un posible ataque de Irán. Inmediatamente después, Rusia se retiró del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas II (START II) de 1993. Quizá la retirada estadounidense del Tratado ABM ha sido uno de los momentos clave del alejamiento de Rusia de Occidente. Los planes iniciales del escudo anti-misiles contemplaban un sistema naval, pero posteriormente se optó por bases terrestres en Rumanía (operativa desde 2016) y en Polonia (en 2022). Rusia nunca ha creído que el sistema tenga a Irán como único objetivo, y más tarde el propio Trump alimentó la desconfianza rusa al declarar que ese sistema podría ser utilizado contra misiles lanzados desde cualquier lugar, en cualquier momento y en cualquier sitio (*anywhere, anytime, anyplace*) (Higgins, 2022). Rusia lo considera

una amenaza directa, especialmente el sistema Aegis Ashore instalado en la base de Redzikowo, en Polonia, verdadera “línea roja” para el Kremlin. Rusia alega que esos lanzadores pueden adaptarse con facilidad para disparar misiles ofensivos que estarían emplazados apenas a 200 kilómetros de territorio ruso de Kaliningrado, y a 1.500 de Moscú, y que el mecanismo de transparencia propuesto por Estados Unidos no es suficiente. En diciembre de 2021 el propio Putin denunció la entrada en servicio de esa base preguntándose, retóricamente, si acaso Rusia estaba instalando misiles ofensivos junto a la frontera de Estados Unidos (Presidencia de Rusia, 2021).

Otra pieza clave de la arquitectura europea de seguridad y control de armamentos ha sido el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (Tratado INF), cuya firma en 1987 por Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov es uno de los hitos que marcó el final de la Guerra Fría. La importancia de este instrumento no debe desdeñarse. Frente al equilibrio del terror nuclear basado en misiles intercontinentales, en los años ochenta del siglo XX, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), seguida por Estados Unidos, desplegó misiles nucleares de alcance intermedio con claro potencial ofensivo, que podrían utilizarse en el supuesto de una guerra nuclear limitada al teatro europeo de operaciones. Ello suscitó un fuerte rechazo social en Europa occidental, y dio origen a un pujante movimiento pacifista. El Tratado INF proscribió los misiles con un alcance entre 500 y 5.000 kilómetros, y en 1991 ya se habían eliminado casi 2.700 unidades. En octubre de 2018, sin embargo, el presidente Donald Trump anunció la denuncia unilateral del tratado por parte de Estados Unidos. El motivo declarado era el despliegue del nuevo misil ruso SSC-8. Según Rusia, su alcance sería inferior a 500 kilómetros, pero Estados Unidos afirma que su rango máximo es de 2.500 kilómetros y, por ello, constituiría una violación del Tratado. No obstante, la razón de fondo parece ser el desarrollo por parte de China o Irán de nuevos misiles de alcance intermedio, y la falta de flexibilidad del Tratado INF ante esas nuevas realidades. Una propuesta rusa de moratoria tras la denuncia del tratado no fue aceptada, con lo que también este importante instrumento dejó de estar vigente en agosto de 2019. Para Rusia, la instalación de misiles en Polonia y Rumanía ilustra los riesgos que supone la ausencia de límites acordados ante la ampliación de la OTAN. El abandono de este importante Tratado comporta visibles riesgos para la seguridad en Europa, puede alentar una nueva carrera de armamentos, y es una muestra más de la crisis del régimen de no proliferación nuclear vigente (Immenkamp, 2019; Haas, 2019; Torralba, 2019).

En 2007 fue Rusia quien anunció la “suspensión” de su participación en el tratado de fuerzas convencionales en Europa (Tratado FCE), un instrumento que establecía límites a ese tipo de fuerzas y un sistema

de verificación cruzada. Entre otras razones, Moscú apuntó a alteraciones en los límites de fuerzas acordados en el Tratado a causa de la quinta ampliación de la OTAN en 2004, que incluyó los Estados bálticos, así como a “circunstancias extraordinarias”, refiriéndose a los planes estadounidenses de instalación del escudo antimisiles en Polonia.

En noviembre de 2020 Estados Unidos también se retiró del Tratado de Cielos Abiertos de 1992, alegando incumplimientos por parte de Rusia, a pesar de la oposición de varios de sus aliados, incluida Ucrania, y en 2021 Rusia también anunció su retirada. Finalmente, el Nuevo Tratado START de reducción de armas nucleares estratégicas, firmado en 2010 por los presidentes Obama y Medvedev, expiró en 2021 tras haber propiciado una importante reducción de este tipo de armamento. Trump lo cuestionó como uno de los “malos acuerdos” firmado por su antecesor, y obstaculizó las negociaciones con Rusia para su renovación, por lo que ese año Biden y Putin acordaron prorrogarlo hasta 2026, a la espera de nuevas negociaciones que no se han iniciado.

La demolición de la arquitectura de seguridad de la posguerra fría vuelve a plantear el “dilema de seguridad” del mundo bipolar

Estos elementos, que no suponen un análisis exhaustivo de la cuestión, ilustran un proceso de abandono y demolición de una arquitectura de seguridad, control de armamentos y medidas de confianza que, con todas sus fallas, estuvo vigente durante la posguerra fría. Su desaparición vuelve a plantear el viejo “dilema de seguridad” del enfrentamiento bipolar. Esa arquitectura de seguridad reflejaba, en parte, ideas surgidas en los años setenta y ochenta como la seguridad común – planteada por Olof Palme en 1982–, la seguridad cooperativa, y el concepto de “indivisibilidad de la seguridad”. Este asume que la seguridad de un Estado, sea o no parte de una alianza, es inseparable de la de todos los demás, y no puede obtenerse a expensas de otros. Ese concepto se incluyó como principio clave del Acta de Helsinki de 1975, adoptada en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, antecesora de la OSCE, pero se ha abandonado *de facto* con la ampliación al este de la Alianza Atlántica, el intervencionismo ruso en su vecindad, y las retiradas unilaterales de los acuerdos de desarme y control de armamentos (Morales, 2015; Ivanova y Rathbone, 2022)

Ante el despliegue militar ruso, en las semanas previas a la invasión Rusia propuso un borrador de tratado bilateral con Estados Unidos, buscando recuperar la simetría de la relación entre superpotencias de la Guerra Fría, dejando al margen de la discusión tanto a la UE como a la propia Ucrania. Entre los reclamos rusos se encontraba la retirada de tropas y armamento ofensivo de la OTAN de Europa oriental, restricciones al despliegue de misiles nucleares de alcance intermedio – incluyendo el cierre de la base de Redzikowo– y un estatuto de neutralidad para Ucrania. La respuesta occidental – sen-

dos documentos de Estados Unidos y la OTAN, muy cercanos, pero con algunas diferencias entre sí, que filtró el diario *El País* (2022)–abría la posibilidad de iniciar negociaciones sobre algunos de esos elementos. Se planteó, en particular, un posible tratado de desarme y nuevas medidas de confianza mutua en el marco de la OSCE y el Consejo OTAN Rusia, pero Estados Unidos no aceptó las exigencias rusas sobre la no adhesión de Ucrania a la Alianza Atlántica (Mars y De Miguel, 2022). La respuesta de Putin fue categórica: “Estados Unidos ha ignorado nuestras principales demandas” (Cuesta, 2022).

El también anunciado ascenso del nacionalismo y el irredentismo en la Rusia de Putin

Un elemento que hace especialmente intratable la Guerra de Ucrania es que no ha sido causada únicamente, como a veces se alega, por reclamos sobre seguridad a los que Occidente se ha negado a dar respuesta. El irredentismo y el revisionismo histórico han jugado un papel creciente en la narrativa del nacionalismo ruso y del propio Putin a la hora de intervenir en su vecindad, y especialmente en Ucrania. Ese factor también se sitúa en el ámbito de lo que era conocido antes de la invasión, y tampoco se valoraron adecuadamente sus posibles consecuencias. El problema es que, en esencia, una parte del nacionalismo ruso niega la estatalidad de Ucrania y de otros Estados surgidos de la disolución de la URSS (Reid, 2022). A principios de su mandato Putin todavía mantenía un perfil liberal y la voluntad de entendimiento con Occidente. Sin embargo, desde mediados de la década de 2000, comienza una deriva nacionalista y autoritaria que supone un creciente alejamiento de Occidente y la impugnación del orden internacional liberal, con lo que Putin converge con una ultraderecha neopatriota de alcance global que también incluye a Trump (Sanahuja, 2017; Sanahuja y López Burián, 2020). Esa posición nacionalista, irredentista y autoritaria es la que, con una interpretación sesgada y distorsionada de la historia, cuestiona la propia existencia de Ucrania como Estado, así como su integridad territorial (Skidelsky, 2022).

Esa narrativa aparece en dos importantes discursos de Putin, el que pronunció el 12 de julio de 2021 “sobre la unidad histórica de rusos y ucranianos”, y el que dirigió a la nación el 21 de febrero de 2022, en vísperas del ataque a Ucrania, argumentando que Rusia había sido objeto de “tres traiciones”. En el primero de los discursos mencionados Putin se remonta al origen de la “antigua Rusia” en el siglo IX, y al papel de Kyiv, “madre de todas las ciudades rusas”, como centro político y espiritual. Proyecta ese pasado al presente, en una narración en la que atribuye a actores externos el surgimiento del nacionalismo en Ucrania, y convierte en necesidad histórica su

reincorporación. Ese relato revisionista y teleológico otorga especial importancia al surgimiento del Estado soviético bajo la dirección de Lenin. Según Putin, el modelo federal establecido en la constitución de 1924, que reconocía el derecho de autodeterminación de las repúblicas, fue un grave error y sembró las semillas de la implosión de la URSS en 1991. Como dato significativo, desde 1945, junto con la Unión Soviética, Bielorrusia y Ucrania también ocupaban un puesto en la Asamblea General de la Naciones Unidas, en representación de la URSS, por lo que tras su independencia en 1991 no necesitaron ser admitidas *ex novo* en ese órgano. Putin también cuestionó la incorporación de Crimea a Ucrania en 1954, una decisión arbitraria del liderazgo soviético con Jrushchov. Para ello apela a la doctrina formulada por Anatoly Sobchak, que en 1992 reclamó que la definición de las fronteras en la Comunidad de Estados Independientes debía regirse por las existentes en 1924, al adoptarse la constitución de la URSS. En palabras, de Putin, “la Ucrania moderna es enteramente producto de la era soviética”, y de “experimentos sociales” con los que los bolcheviques “robaron a Rusia” (Putin, 2021).

El revisionismo histórico y la ideología ultranacionalista en Rusia tiene su espejo en la política ucraniana

Sin embargo, el revisionismo histórico y la ideología ultranacionalista en alza en Rusia, que ha tenido su espejo en la política ucraniana, también con una fuerte presencia del nacionalismo extremo, no es el único argumento. La inestabilidad política y la debilidad económica de Ucrania, consecuencia de largo plazo de las desastrosas transiciones al mercado de los años noventa del siglo XX, han jugado un papel importante a la hora de alimentar esas narrativas, especialmente en el este y el sur del país, donde coexiste población de habla ucraniana y rusa. Lo que convierte la estatalidad de Ucrania en objeto de disputa no es solo su historia o su geografía, sino sus fracturas políticas, el faccionalismo de sus elites y su mal desempeño económico. La renta per cápita de Ucrania cayó a la mitad, en términos reales, entre 1990 y 1995, y en 2007 era solamente 80% de la alcanzada en vísperas de la independencia, y desde ese año se estancó. En contraste, tomando ese mismo año 1990 como base, Rusia había alcanzado 120% en 2020, y la renta de Polonia se había triplicado. Ello explica también la atracción que ha despertado Rusia, en el este de Ucrania, y la UE, en el oeste. Como señala, de nuevo, Adam Tooze, “los nacionalistas rusos simplemente descartan por completo las pretensiones de Ucrania a la estatalidad. Eso es propaganda. Pero lo que es claramente cierto es que la élite de Ucrania no ha encontrado la fórmula que proporcione la base material de la legitimidad, es decir, un mínimo de estabilidad y crecimiento económico sostenido. La frustración económica agrava las divisiones entre regiones, grupos lingüísticos e intereses entre facciones. Desde la independencia, la oligarquía de los superricos ha desempeñado un papel nefasto y disruptivo en la política de Ucrania” (Tooze, 2022).

En su discurso de julio de 2021 Putin también recurre a esos elementos, mencionando el declive económico e industrial de Ucrania a causa del “mal gobierno”, y el ascenso de radicales y neonazis. Y, por supuesto, a cómo esas élites se habían dejado arrastrar por Occidente y la OTAN a un peligroso juego geopolítico; a injerencias externas como la que condujo, según Putin, al derrocamiento del gobierno de Víktor Yanukóvich con las revueltas del Euromaidán de 2013-2014; a la militarización de Ucrania a manos de la OTAN, y a un proyecto nacionalista de asimilación forzada de la población de habla rusa en el sur y el este del país.

En febrero de 2022, en su discurso en vísperas de la invasión, Putin ofrece una nueva versión de este relato y de su particular filosofía de la historia, en la que se refuerza el discurso victimista y de agravio (Milanovic, 2022; Reid, 2022). Según Putin, el último siglo de historia de Rusia se resume en tres “traiciones”: la primera de ellas, por parte de Lenin y Stalin, que resolvieron mal la “cuestión nacional” con una constitución que representaba una bomba de relojería, que finalmente estalló en 1991 con la disolución de la URSS. La segunda traición fue obra de las élites comunistas que quebraron la URSS en 1991 para asegurarse el control de las diferentes repúblicas, aunque, curiosamente, no menciona a los oligarcas, algunos de ellos cercanos a Putin, que siendo cuadros del partido se ampararon en ese proceso para apropiarse de los activos del Estado en el desordenado proceso de privatizaciones de esa década. La tercera traición corresponde a Estados Unidos y la OTAN, que no cumplieron los compromisos de la posguerra fría que cerraban el paso a la expansión de la Alianza, y actuaron con desconfianza ante el acercamiento ruso a Occidente y su liberalización económica y política. Como apunta Robert Skidelsky, que ese acercamiento fuera frustrado por la arrogancia o la ceguera occidental o por la deriva autoritaria y nacionalista de Rusia, o por una combinación de ambas cosas, es algo que se seguirá debatiendo, pero el hecho es que hacia 2004 Putin había dejado atrás esas tendencias liberalizadoras y comenzaba esa deriva que conduce al 24 de febrero.

Lo inesperado: la resistencia ucraniana y el fiasco militar de Rusia

Si una invasión a gran escala entraba en el ámbito de lo insólito o lo inimaginable, lo ocurrido en el campo de batalla se ha situado en el terreno de lo inesperado. A principios de febrero de 2022, en una audiencia a puerta cerrada en el Congreso, el presidente de la Junta de jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, el general Mark Milley, afirmó que en caso de que se produjera una invasión a gran escala de Ucrania, Kyiv caería en las primeras 72 horas (Heinrich y Sabes, 2022). Sin embargo, apenas una semana después de iniciar-

*Más allá del
apoyo exterior y
de la actuación
del Estado,
la resistencia
ucraniana
expresaba
una vasta
movilización
nacional-popular
contra la invasión*

se la invasión, la evolución de los combates había desmentido esa previsión, ampliamente asumida, y otras muchas ideas previas sobre el supuesto poder militar de Rusia y su estatus de gran potencia, y sobre la capacidad de resistencia de Ucrania.

La dimensión puramente militar de esta guerra no es objeto de este trabajo, pero debe contemplarse sucintamente pues explica, en parte, cómo han evolucionado las posiciones de los actores externos y sus lecturas diferenciadas sobre sus efectos en la reconfiguración del sistema internacional. El nivel de compromiso y ayuda militar de Occidente con Ucrania, o la actitud de China respecto a Rusia han cambiado, de manera más evidente o sutil, conforme se evidenciaba el desastre militar ruso y sus errores de cálculo respecto al esperado desplome militar y político de Ucrania. Cuando se escriben estas líneas, cuatro meses después de la agresión rusa, la guerra ha entrado en una fase de desgaste prolongado que comporta un gran coste humano y una creciente preocupación debido a que está causando graves disrupciones en la economía y el sistema agroalimentario mundial. Sin embargo, ambas partes aún tienen expectativas de mejorar su posición militarmente, rechazan negociar, y siguen aspirando a la victoria, aunque no está claro qué es lo que eso significa, o, como afirmó el ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania, Dmytro Kuleba, “victoria es un concepto en evolución” (Hall y Olearchyk, 2022).

La derrota rusa en la batalla por Kyiv, entre febrero y abril de 2022, mostró pronto que muchas previsiones sobre la guerra y la correlación de fuerzas eran erradas. Las fuerzas aerotransportadas rusas lograron tomar, con muchas dificultades, el aeródromo de Hostomel, cercano a la capital, pero no llegaron más allá de los suburbios. Mientras, el gobierno de Zelenski permaneció en la capital, lanzando un fuerte mensaje político de resistencia. Atrapadas en un colosal atasco de tráfico, las columnas rusas al norte de la ciudad sufrieron graves pérdidas a manos de fuerzas ucranianas hasta verse obligadas a regresar a sus bases en Bielorrusia.

Este episodio inicial de la guerra mostró las capacidades tácticas de Ucrania, más ágiles y flexibles, el papel de las armas e información de inteligencia – incluidas imágenes satelitales y escuchas electrónicas masivas– facilitadas por Estados Unidos, el Reino Unido y otros países europeos (Lin-Greenberg y Milanopoulos, 2022), y de nuevas tecnologías, como los drones. Pero esta fase también mostró que, más allá del apoyo exterior y de la actuación del aparato estatal ucraniano, la resistencia expresaba una vasta movilización nacional-popular contra la invasión (Saburova, 2022). Todo ello galvanizó la resistencia ucraniana y el apoyo exterior.

Esta etapa también hizo visibles las fallas de logística, táctica, inteligencia, planeación y comunicaciones, y mando y control del ejército ruso, que no respondían a su temible imagen, heredada de la Guerra Fría (Kallberg, 2022). Éste se mostró incapaz de realizar operaciones integradas y, lo más sorprendente, de asegurarse el dominio del espacio aéreo. A ello se sumó la baja moral de las tropas, y el mal estado de parte de su arsenal, obsoleto y con serios problemas de mantenimiento (Jones, Rathbone y Sevastopoulo, 2022; The Economist, 2022). Desde el inicio de la invasión, el ejército ruso tuvo que ir reajustando sus objetivos a la baja. Como afirmaban Dreuzy y Gilli (2022: 23) tras esa fase inicial, “Si bien es demasiado pronto para predecir el resultado político de la guerra, y es muy posible que Rusia logre algunos de sus principales objetivos, está claro que toda la campaña ha sido una catástrofe militar para Rusia”. En febrero había pretendido hacerse con toda Ucrania y derrocar al gobierno con una rápida “guerra relámpago”. Frustrado ese objetivo, se centró en el este, con sucesivos intentos, cada vez de menor alcance, de embolsar a las fuerzas ucranianas. Con retrocesos en el frente de Járkov, la ofensiva detenida en Izyum y el fallido intento de cruce del río Siversky Donets en Bilohorivka, en junio el ejército ruso no parecía capaz de ir mucho más allá de la toma de la ciudad de Severodonetsk, en el Dombás, a pesar de haber mostrado algunas mejoras tácticas, y lograr infligir severas pérdidas a las fuerzas ucranianas. Después de tres meses de combates, Rusia acumulaba una cifra estimada de 30.000 muertos –muchos más que en toda la guerra de Afganistán– y en torno a 4.000 tanques y blindados destruidos. A pesar de ello, las conquistas territoriales logradas por Rusia eran limitadas, y con una enorme destrucción ocasionada por una doctrina militar que recurre al uso intensivo de artillería con escasa precisión. Con las reservas próximas a agotarse, aumenta el riesgo de que Rusia recurra a armas de mayor calibre, incluso a misiles nucleares tácticos, y se enfrenta al dilema que supone una movilización general, impopular, que no responde al relato gubernamental de una rápida y fácil “operación militar especial”.

Todo esto hundió la imagen de modernización que las fuerzas armadas rusas habían logrado difundir en la última década a través de sus éxitos militares en Siria – un escenario muy diferente al de Ucrania–, la exhibición de nuevas armas en la Plaza Roja, o la creciente presencia de Rusia en África. La invasión de Ucrania parece ser un momento de la verdad para un país que, aun teniendo un temible arsenal nuclear heredado de la Guerra Fría, es una economía similar en tamaño a la de Italia. Pero lo más grave habían sido las masacres de civiles en Bucha, Irpin y otras localidades, que han dañado irreversiblemente la reputación de Rusia y su ejército.

Por primera vez en su historia, la UE ha decidido apoyar conjuntamente con armas a un país tercero

La ayuda occidental ha sido un factor importante. En menos de una semana, a principios de marzo, Estados Unidos y sus aliados lograron poner en manos de Ucrania 17.000 armas antitanque y otros equipos (Sanger *et al.* 2022), iniciando un puente aéreo de ayuda militar que ha ido en aumento. Desde entonces, el aeropuerto de Rzeszów, en Polonia, entre otros emplazamientos, se ha convertido en el centro de una vasta operación de logística militar occidental. En abril de 2022, en la base aérea de Ramstein, en Alemania, 40 países –incluyendo a los miembros de la UE y la OTAN– establecieron un grupo de contacto para coordinar la ayuda militar a Ucrania con criterios comunes.

El apoyo occidental no tiene precedentes. Los 6.500 millones de dólares aportados hasta marzo por Estados Unidos eran ya una cifra superior, ajustada a la inflación, a la del programa greco-turco de asistencia militar estadounidense de 1947 en la guerra civil griega, uno de los actos fundacionales de la Guerra Fría. El 9 de mayo de 2022 – fecha simbólica, aniversario de la capitulación de la Alemania nazi–, el presidente Biden firmó la Ley de Préstamo y Arriendo para la Defensa de la Democracia en Ucrania, que autoriza al presidente a otorgar ayuda económica y militar por 40.000 millones de dólares hasta 2023. Con cargo a esos fondos se han facilitado misiles antitanques Javelin o antiaéreos Stinger, obuses con munición guiada por GPS, drones y helicópteros. A título comparativo, el programa de préstamo y arriendo original sumó entre 1940 y 1945 un total de 690.000 millones en cifras actuales. Por su parte, la UE recurrió al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, un instrumento extrapresupuestario creado en marzo de 2021 con un total de 5.600 millones de euros para el periodo 2021-2027. A finales de mayo de 2022 ya se había aprobado destinar 2.000 millones a la adquisición y envío de armas y otros equipos. Es un hecho sin precedentes: por primera vez en la historia, la UE, considerada una “potencia civil”, decide conjuntamente apoyar con armas a un país tercero. Esa ayuda se otorga bilateralmente, y parte de ella se financia con cargo a ese fondo. Algunos países han decidido prestar ayuda no militar, conforme a su tradición de neutralidad. Otros se han limitado a armamento ligero. Los Países Bajos, Francia o Alemania están facilitando artillería pesada con guiado por GPS, y algunos países centroeuropeos, como Polonia y Eslovaquia, han ido más allá, cediendo tanques y avanzados sistemas de defensa aérea de origen soviético. Finalmente, algunos actores privados están también prestando apoyo. Es el caso de Starlink, una empresa propiedad del empresario de ideología libertaria Elon Musk, que ha facilitado cientos de estaciones de conexión a internet por satélite que han jugado un importante papel en las comunicaciones civiles y militares de Ucrania, y que el ejército ruso no ha podido interferir (Miller, Scott y Bender, 2022).

El alcance del apoyo militar a Ucrania ha suscitado grandes debates. Conforme a la Carta de Naciones Unidas, esas entregas son legales y legítimas, pues Ucrania está recurriendo a su derecho a la defensa propia, mientras que la invasión rusa constituye un acto de agresión, como estableció la Asamblea General en una resolución aprobada por amplia mayoría días después de la invasión¹. Ello define un marco claro desde la perspectiva de la ética de los principios. Sin embargo, en el terreno de la ética de la responsabilidad, o de las diferencias políticas, la intención de evitar una escalada militar cuando hay potencias nucleares implicadas, explica esos debates y la renuencia a entregar aviones de combate, o sistemas de cohetes de largo alcance.

Lo incierto: ¿El retorno de Occidente y la Alianza Atlántica?

La narrativa del renacer de Occidente y el retorno del atlantismo

La invasión de Ucrania ha puesto en cuestión la narrativa dominante sobre la creciente conformación bipolar del sistema internacional. Ese sistema, se ha afirmado, estaría girando cada vez más en torno a la competencia estratégica entre una China en ascenso y Estados Unidos, su paulatino desacoplamiento económico y, en algunas visiones, la inevitable aparición del “dilema de Tucídides” asociado a esa transición de poder y a una nueva “Guerra Fría” entre ambas potencias. Ello supondría una creciente centralidad económica y estratégica de Asia y del Indo-Pacífico, un nuevo constructo geopolítico estadounidense al servicio de su política de alianzas en la zona, como el AUKUS (Australia, Reino Unido, Estados Unidos). En esa descripción también encajaba la pérdida de relevancia estratégica de Europa, y la crisis de confianza y compromiso en la OTAN, tanto por parte europea como de Estados Unidos, ante la desconfianza mutua, y las dudas respecto a su misión y propósito; y, por último, difíciles dilemas para regiones como América Latina o África, privadas de agencia como meros escenarios de la creciente competencia bipolar.

Esta descripción del sistema internacional, que aquí se presenta de manera simplificada, tiene visibles debilidades analíticas. Basada en lecturas realistas y estadocéntricas de lo internacional, deja a un lado la economía política internacional y las cuestiones y riesgos transnacionales, y es incapaz de aprehender fenómenos como la crisis de la globalización y el papel de las empresas y los actores no estatales (Sanahuja, 2020). En realidad, en una lectura reflexiva, esas descripciones debieran verse más como narrativas de poder que explican

¹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2 de marzo de 2022, Agresión contra Ucrania, A/RES/ES-11-1.

mejor la visión y los intereses de quienes las construyen, discursiva y materialmente, que la realidad social que se pretende describir.

La invasión rusa de Ucrania supone un radical cuestionamiento de ese relato, o bien obliga a complejizarlo. Más allá de los objetivos de la invasión, supone una vindicación desmedida de las pretensiones de Rusia para ser reconocida como potencia global, o al menos, europea –aunque puede terminar ocurriendo lo contrario, acelerando su declive–, que pone en tensión su relación con China y con otros países emergentes. De manera traumática, la invasión vuelve a situar a Europa como centro de la geopolítica global. Estados Unidos retorna al viejo continente y a la OTAN, organización que se reactiva y parece recuperar un claro sentido de su misión, evocando, en cierta forma, el que tuvo en su origen. Para los países de la UE que han tenido una visión más desconfiada hacia Rusia –bálticos, Polonia o República Checa– la invasión supone una amarga vindicación de sus posiciones frente a otros Estados miembros más escépticos, como Francia o Alemania. Ahora algunas de las posiciones más firmes hacia Rusia y en favor de la OTAN vienen de fuerzas políticas progresistas, como los Verdes en Alemania, o los socialdemócratas en Suecia. Muestra notable de esos cambios es que Finlandia y Suecia, dejando atrás décadas de neutralidad, hayan solicitado con rapidez su adhesión a la OTAN (Alonso, 2022). Todo ello ha dotado de un nuevo significado a la Cumbre de la OTAN de finales de junio en Madrid y la adopción del nuevo “Concepto Estratégico” de la Alianza en esa reunión.

La invasión vuelve a situar a Europa como centro de la geopolítica global, y Estados Unidos retorna al viejo continente y a la OTAN

Con ello, reaparece en la geopolítica global la idea de gran retorno de Occidente, en gran medida basada en la reactivación del eje noratlántico, que se presenta ante el mundo con un mensaje de liderazgo, unidad y firmeza en defensa del orden internacional. De hecho, esa unidad occidental y noratlántica ha sido, quizás, otro de los elementos inesperados en esta guerra, tanto para sus propios protagonistas, como para Rusia. Puede inferirse –aunque se trata en gran medida de una conjetura– que una de las premisas de la invasión rusa era una débil respuesta de Estados Unidos, cada vez más ausente de Europa, y de la UE, muy condicionada por su dependencia del gas ruso, dividida, y poco proclive a la guerra. En gran medida, así fue con la reacción occidental en 2014 a la ocupación rusa de Crimea y el separatismo prorruso en el Dombás, firme en su momento, pero que ahora parece muy tibia.

Esa previsión, si existió, también se ha mostrado equivocada. De hecho, gracias a semanas de coordinación y preparación conjunta, Estados Unidos y la UE pudieron lanzar tras el 24-F, en distintas fases, y de manera coordinada, una oleada de sanciones muy enérgicas. Incluyen la paralización de las transacciones de la mayor parte de los bancos rusos a través del sistema internacional de pagos SWIFT, una

compañía con sede en Bélgica; el bloqueo de unos 300.000 millones de dólares de las reservas de divisas de Rusia, que suponen aproximadamente la mitad de lo acumulado en sus arcas en previsión de la guerra y las sanciones; y otras restricciones comerciales y a la inversión, que han llevado a la suspensión total o temporal de las operaciones de más de un millar de multinacionales en Rusia, con graves efectos en el empleo y en el funcionamiento de las cadenas de suministro. Esto último tiene importantes implicaciones económicas, políticas y para el análisis, pues, de nuevo, pone en cuestión las visiones estadocéntricas del sistema internacional reivindicando el papel de otros actores no estatales. Revela, además, que, si Rusia ha podido convertir las interdependencias económicas en un instrumento coercitivo (*weaponisation*), Estados Unidos y la Unión Europea –aunque con una asimétrica distribución de costes– también pueden hacerlo (Farrell y Newman, 2019).

La soledad de Occidente, el Sur Global y la ambivalencia calculada de China

Como muestran las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, Occidente y el Sur Global convergen en la condena a Rusia por hechos que, mayoritariamente, se han calificado como un acto de agresión que viola principios básicos de la carta de Naciones Unidas como la abstención de uso de la fuerza, y la integridad territorial y la soberanía de los Estados. No se trata de un alineamiento con Occidente, pues se trata de principios que los países del Sur han contribuido a definir – en particular América Latina, protagonista de la primera oleada de la descolonización a principios del siglo XIX–, y que han defendido de manera consistente. Rusia es a menudo percibida en el Sur Global como un contrapeso a la hegemonía de Occidente y de Estados Unidos, en sintonía con el peso que aún tiene el antiimperialismo en la cultura política del mundo poscolonial. Sin embargo, en el Sur Global ha primado una visión legalista del orden internacional, también arraigada en esa conciencia poscolonial. Por ello, han sido muy pocos los países que han apoyado la invasión, y aquellos con mayores vínculos e intereses en juego, en la mayor parte de los casos en África, han optado por abstenerse antes que respaldar ese acto de agresión. En América Latina, por ejemplo, incluso países como Nicaragua o Cuba, más cercanos a Rusia, se abstuvieron en el voto de condena en la Asamblea General.

Más allá del debate en cada país, a menudo muy encendido en función de las agendas políticas nacionales, el Sur Global ha estado a favor de la condena de la agresión, pero también en contra de las sanciones de Occidente. Por un lado, dañarían a sus economías, y, por otro, han alegado que, al no haber sido adoptadas en el Consejo de

*La futura
relación entre
Rusia y China
será decisiva
en el proceso
de cambio de
poder del sistema
internacional*

Seguridad o, en su defecto, en la Asamblea General, no están avaladas por el derecho internacional (Sanahuja, Stefanoni, y Verdes-Montenegro, 2022). En ese patrón hay que singularizar la abstención de India y China, por su peso demográfico, económico y político y sus relaciones con Rusia. El caso de China es de especial importancia, por sus vínculos, más estrechos, y por su ascendiente y peso económico. Rusia es el tercer proveedor de gas para China, y origen de una tercera parte de sus importaciones de petróleo, además de su principal suministrador de armas (The Economist, 2022). Por ello, puede ser un actor clave para llevar a Rusia a la mesa de negociación, como le ha pedido Occidente. A largo plazo, la manera en la que se configure la relación entre Rusia y China será decisiva en el proceso de cambio de poder que vive el actual sistema internacional.

En el seno del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y en otros agrupamientos, China ha mantenido una línea coherente de cuestionamiento de la hegemonía estadounidense, y ha respaldado a Rusia en sus reclamos frente a la ampliación de la OTAN, y, a la inversa, Rusia apoya las críticas chinas sobre Taiwán y frente a la estrategia estadounidense en el Indo-Pacífico y el AUKUS. Ese respaldo, sin embargo, no es incondicional. China, que defiende los principios de soberanía, no intervención y abstención del uso de la fuerza, no condenó, pero tampoco apoyó las operaciones de Rusia en Georgia en 2008, y la anexión de Crimea en 2014. En 2022 la posición China, como se indicó, ha sido similar.

El 4 de febrero de 2022, en un momento de fuertes tensiones con Estados Unidos y la UE, Putin se reunió con Xi Jinping. En ese encuentro China respaldó de manera clara los reclamos de Rusia frente a la ampliación de la OTAN; se firmaron importantes acuerdos de suministro de gas ruso a China, a 25-30 años vista; se adoptó una importante declaración que contenía una detallada visión del orden internacional, distinta a la occidental, y se manifestaba que la amistad de los dos países “no tenía límites, ni áreas prohibidas, ni confines superiores”. Las preguntas son obvias: ¿Informó Rusia a China sobre sus planes en Ucrania? ¿Los hubiera avalado? De haber sido informada ¿habría firmado China esa declaración? China no podía ignorar que esa invasión la habría situado en una posición incómoda, y, por otro lado, las consecuencias de una guerra y la previsible oleada de sanciones habrían dañado severamente sus intereses económicos, dado que China está más expuesta a la globalización. Hasta el 23 de febrero, el gobierno y los medios chinos, alineados con Rusia, cuestionaban abiertamente las afirmaciones estadounidenses sobre una invasión inminente. Según fuentes académicas rusas, hay pocas evidencias de que se tratara esta cuestión (Denisov, 2022). Pudiera ser que Rusia no informara a China, pero ello desafía a la lógica, pues hubiera sido una afrenta y habría generado una gran desconfianza.

Más probable es que se informara a medias, o que se hablara de una rápida e indolora operación, conforme al plan original del Kremlin, asegurando a China que, tras el previsible colapso de Ucrania, no cabía esperar una reacción occidental que dañara esos intereses económicos.

En cualquier caso, la invasión ha colocado a China en la difícil tesitura de posicionarse ante una guerra a gran escala que involucra a uno de sus socios, así como a sus relaciones con Occidente y a sus intereses económicos. Beijing no quiere abandonar a Moscú, pero no apoya la invasión y tampoco busca el enfrentamiento con Washington. Como se ha indicado, ha defendido las exigencias rusas sobre la OTAN, y reproduce los argumentos rusos sobre el rol subalterno de Europa respecto a Estados Unidos; pero, al tiempo, ha evitado respaldar los reclamos territoriales de Moscú –tampoco ha buscado el apoyo ruso en sus objetivos en el Mar de China– ni ha asumido el argumento de la “desnazificación”, pues ello entraría en contradicción con sus posiciones tradicionales de política exterior. Por otro lado, aunque ha criticado el unilateralismo de las sanciones occidentales, en la práctica tanto el gobierno como las empresas chinas las han acatado y han actuado con mucha cautela para evitar que les sean aplicadas, y en muchos casos las empresas han cortado rápidamente sus lazos con Rusia por ese motivo. No obstante, algunos gestos han ido en otra dirección, como los vuelos conjuntos de bombarderos estratégicos rusos y chinos cercanos al espacio aéreo de Japón, coincidiendo con la visita de Biden a ese país con motivo de una reunión de líderes del grupo Quad (Australia, Estados Unidos, India, y Japón) en mayo de 2022 (Arana, 2022).

A mediados de marzo, mencionando información de inteligencia que no se hizo pública, Estados Unidos afirmó de que Rusia estaba solicitando ayuda económica y militar de China, lo que este último país desmintió rápidamente calificándolo de desinformación. En declaraciones públicas y en conversaciones al más alto nivel entre el 15 y el 18 de marzo, Estados Unidos declaró que adoptaría sanciones económicas contra China si prestase ese apoyo (Wong y Barnes, 2022). Este episodio ilustró el difícil dilema estratégico de China: apoyar militarmente a Rusia y utilizar a Ucrania como *proxy* frente a Occidente supondría arriesgarse a sufrir sanciones muy costosas y dañar sus intereses económicos. Como potencia comercial, China no puede permitirse un nuevo “telón de acero” en Europa o a escala global (Bennet, 2022). Sea resultado de las advertencias o amenazas de Estados Unidos, o del propio cálculo estratégico de China, esa ayuda no se ha materializado, pero China tampoco ha jugado el rol de mediación o de influencia sobre Putin que Occidente puede estar esperando. Según Beijing, no le corresponde a China resolver el problema que Occidente contribuyó a gestar, con arreglo a un proverbio

chino, “el que le puso la campanilla al tigre es el que debe quitársela” (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2022).

Esa posición ambivalente de “neutralidad prorrusa” puede haber desgastado la imagen de China, y no ha logrado satisfacer a ninguna parte: ni ha prestado el apoyo que Rusia necesita y espera de China, ni ha impedido un rápido deterioro de sus relaciones con Estados Unidos y con países como Japón o Corea del Sur, en un escenario en el que las analogías de Rusia y Ucrania y China y Taiwán eran muy obvias, aunque generalmente equívocas. A partir de ese dilema estratégico, Hu Wei (2022), en un texto ampliamente difundido, pero quizás poco representativo de los términos del debate interno en China, cuestionaba esa posición. Asumiendo como premisa la derrota estratégica de Rusia, este analista argumentaba que una política de ambigüedad calculada no era posible ni deseable. China, en consecuencia, debería elegir el mal menor, y alinearse más claramente con Occidente para preservar sus intereses políticos y económicos, y, siendo el único país con capacidad y ascendiente sobre Rusia, debía actuar por todos los medios para evitar que un Putin arrinconado optase por la escalada de la guerra.

China asume que la guerra de Ucrania empujará a Estados Unidos a prestar más atención a Europa, en detrimento de Asia y el Indo-Pacífico

Sin embargo, otros analistas, como Zheng Yongnian, consideran que los costes inmediatos son asumibles y que la política de ambivalencia rendirá finalmente sus frutos (Vidal, 2022). Aunque sea una guerra imprevista y no deseada, con dilemas estratégicos difíciles, daño reputacional y costes económicos elevados, a largo plazo ese cálculo sería más favorable. La visión china parece asumir la idea de que la guerra de Ucrania enfrenta a potencias en declive, que empujará a Estados Unidos a prestar más atención a Europa, en detrimento de su implicación en Asia y el Indo-Pacífico, y que China emergerá como actor clave para proporcionar estabilidad en un mundo de turbulencias geopolíticas y transición de poder. En ese escenario, la convergencia entre Rusia y China, buscada como herramienta contrahegemónica frente a Occidente, se plantearía en términos distintos. Rusia también saldría debilitada por la guerra y en una posición subalterna, como fuente de energía y lugar de oportunidad para las empresas chinas tras la retirada de las multinacionales occidentales. Esa relación asimétrica daría más oportunidades a China en Asia Central o el Ártico. Pero, en un momento de escenarios muy abiertos, también hay que señalar que esa relación no será fácil en materia de energía, pues desde hace décadas la inversión en gasoductos se orientó hacia Alemania y otros países de Europa, y no hay apenas conexiones con China. En Asia y el Pacífico, Occidente también puede adoptar posiciones más duras en defensa y seguridad, y también en el ámbito económico, al acelerarse un desacoplamiento económico y un progreso de desglobalización que China, por el momento, no desea (Myers y Buckley, 2022).

La paradoja europea: mayor vinculación con Estados Unidos, pero más autonomía estratégica

Antes del ataque ruso a Ucrania, la UE ya se encontraba en un momento de “despertar geopolítico” (Bergmann, 2020) propiciado por tres elementos: una enérgica respuesta socioeconómica y fiscal a la pandemia (*NextGenerationEU*), con el importante salto federal que representa la deuda común; la transición ecológica y el impulso de las energías renovables del Pacto Verde Europeo; y la búsqueda de mayor autonomía estratégica. Con todo ello, la UE pretendía también transformarse a sí misma para afrontar los retos de la crisis de la globalización y del orden internacional liberal (Sanahuja, 2022).

El ataque ruso a Ucrania, lejos de ser un freno, ha acelerado esas transformaciones. Esa guerra supone, en palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen (Comisión Europea, 2022a), un verdadero parteaguas para Europa, su visión del mundo y su relación con Rusia. Según el canciller de Alemania, Olaf Scholz (2022), marcará un verdadero cambio de época (*Zeitenwende*) para el principal Estado miembro de la UE en cuanto a su peso económico y político y, a partir de ese momento, también en su política de seguridad y defensa. Por su parte, el alto representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell (2022) en una histórica alocución en el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022, señaló que “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica”.

Más allá del carácter eminentemente reactivo de la actuación de la UE ante la invasión de Ucrania, en la política de seguridad y defensa se observa, antes incluso de la invasión de Ucrania, un rápido proceso de europeización y avances rápidos en cuanto a la visión común de las amenazas y la seguridad. Elemento clave es la adopción de la “Brújula Estratégica” en marzo de 2022 (Consejo de la Unión Europea, 2022). Este documento, equiparable a un “libro blanco” de la defensa a escala nacional, es el primero de este tipo y empezó a elaborarse en noviembre de 2020. La versión final de este documento se modificó para contemplar las consecuencias de la invasión de Ucrania. Integra una valoración del contexto estratégico basada, también por primera vez, en información de inteligencia clasificada, y 72 propuestas de acción (Fiott y Lindstrom, 2021; Fiott, 2022). A pesar del trauma de Ucrania, el documento prevé un proceso incremental de refuerzo de capacidades militares, en muchos casos con medidas a aplicar entre 2025 y 2030, con mejoras en la eficiencia y la complementariedad del gasto, y mayor actuación como UE en cuatro “dominios estratégicos” para el acceso a la economía mundial: aéreo, marítimo, espacial y cibernético. El documento, por otra parte, confirma lo ya establecido en la Estrategia Global y de Seguridad de

2016, y que se refuerza con la invasión de Ucrania: la UE, en vez de buscar un papel global, opta por un “retraimiento” o “encogimiento” estratégico, y dedicará mayor atención al arco de inestabilidad que se extiende desde el Ártico al este de Europa, y hasta el norte de África (Paikin y Gros, 2022).

Como en el pasado, esa actuación refuerza a la UE en el seno de la OTAN, y, al tiempo, se orienta a que la UE asuma mayores responsabilidades en seguridad y defensa. Es, de nuevo, un compromiso entre las distintas perspectivas que existen en la Unión sobre esa organización y el vínculo noratlántico, incluso en el contexto posterior a la invasión de Ucrania. Ese vínculo ha experimentado una revalorización, pero no se pueden obviar los escenarios abiertos por las elecciones en Estados Unidos. Ante el riesgo de que en 2024 vuelva a darse un momento de ruptura como los que han supuesto las presidencias de Bush y los neocon, con la invasión de Irak, o de Trump, sería necesario seguir apostando por la autonomía estratégica de la UE (Müntzenich, 2022).

La guerra acelera la crisis de la globalización y el retorno de la geopolítica a la economía internacional

En materia de energía, la guerra ha mostrado los riesgos de la elevada dependencia del gas procedente de Rusia, especialmente de Alemania, y el recurso a las interdependencias como arma (*weaponization*) por parte de líderes autoritarios, lo que acelera la crisis de la globalización y marca el retorno de la geopolítica a la economía internacional (Pisany-Ferri, 2022). También expresa el fracaso o los límites de una estrategia geopolítica alternativa, basada en vínculos económicos – el “cambio a través del comercio” o *Wandel durch Handel* –, ante el ascenso de líderes autoritarios y nacionalismos irredentos. Esa estrategia, promovida por Alemania, se basaba en gestar una red de interdependencias entre Europa y Rusia que, a través de los intereses compartidos, debía haber mejorado el entendimiento con ese país dentro de la “casa común europea”. A pesar de las alertas, la vulnerabilidad europea en energía y riesgo de utilización coercitiva del gas aumentaron tras los ataques rusos a Ucrania en 2014, debido al rápido abandono del carbón en la UE y la voluntad de cierre de centrales nucleares. Ello significó una mayor apuesta por el gas natural ruso como energía de transición, con proyectos como el gasoducto ruso-alemán *Nord Stream 2*, cuya construcción terminó en septiembre de 2021, y que ha tenido que ser suspendido sin haber llegado a operar (Sanahuja, 2022).

Ante la invasión, la UE adoptó las mayores sanciones de su historia, pero no afectaron inicialmente a las importaciones de gas y petróleo de Rusia. La UE, y especialmente Alemania, no parecen capaces de hacer frente al corte total de esos suministros y aunque existen alternativas, incluyen racionamiento y alza de precios, como contempla un plan para dejar atrás la dependencia del gas ruso elaborado en marzo de 2022 por la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

Entre marzo y mayo de 2022 la Comisión ha elaborado el plan *REPowerEU* para lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible, disminuyendo en dos tercios el consumo de gas ruso para finales de 2022, al tiempo que se aceleran los objetivos del Pacto Verde Europeo. Como señaló la presidenta de la Comisión, “Debemos llegar a ser independientes del gas, el carbón y el petróleo ruso. Sencillamente, no podemos confiar en un proveedor que nos amenaza explícitamente” (Comisión Europea, 2022c).

El plan tiene tres pilares: primero, contener los precios de la energía, con precios regulados, impuestos temporales sobre los beneficios “caídos del cielo” de las empresas eléctricas, que financiarán ayudas a los hogares y las pequeñas empresas, y un marco temporal de ayudas a las empresas más afectadas. El segundo es el aumento de las reservas de gas para hacer frente al invierno 2022-2023. El tercero es acelerar la transición energética incrementando la inversión en energías renovables, biogás e hidrógeno verde, mantener temporalmente carbón o energía nuclear (Storbeck y Sheppard, 2022), y diversificar las compras de gas en otros países, como Qatar, Egipto, Argelia o, sobre todo, Estados Unidos. Ello supone cambios notables en la geopolítica de la energía y dilemas difíciles de sortear: mientras se avanza en un modelo más autónomo, basado en renovables, la desconexión del gas ruso supone mayor dependencia de Estados Unidos, con gas natural licuado procedente de explotaciones de *fracking*, más contaminante, así como de proveedores externos con dudosas credenciales democráticas (Abril y Sevillano, 2022).

En muchos aspectos, estas medidas de urgencia evocan planes de una verdadera “economía de guerra”. Suponen una enérgica intervención pública en los mercados de energía y comportan un notable esfuerzo de planificación. Ilustran, de nuevo, la irrupción de la geopolítica en la economía globalizada y las implicaciones del uso coercitivo de las interdependencias económicas. También tendrán importantes implicaciones fiscales. La pandemia llevó a la suspensión de las reglas fiscales, la aprobación de un gran fondo de reconstrucción y la emisión de deuda común. La guerra de Ucrania es también un choque exógeno, con efectos asimétricos en los costos de las sanciones, de la energía, inflación y atención a refugiados. Ello puede exigir una respuesta europea común, que aún no se ha adoptado, para mantener viva la agenda transformadora del Pacto Verde, financiar la transición energética, mantener la unidad política de la UE ante Rusia, en particular en materia de energía y sanciones, y hacer frente al creciente descontento social, que, si no se ataja, puede dar lugar a fracturas políticas que de nuevo tensionen el proyecto europeo (Draghi y Macron, 2021).

En última instancia, el ataque ruso a Ucrania muestra que la adopción del nuevo modelo económico y social basado en la descarbonización, la transición energética y la autonomía estratégica de la UE son inseparables. Según el vice-presidente de la Comisión, Frans Timmermans: “Es hora de que abordemos nuestras vulnerabilidades y rápidamente nos volvamos más independientes en nuestras elecciones energéticas. Lancemos energías renovables a la velocidad del rayo. Las energías renovables son una fuente de energía barata, limpia y potencialmente inagotable y, en lugar de financiar la industria de los combustibles fósiles en otros lugares, crean puestos de trabajo aquí. La guerra de Putin en Ucrania demuestra la urgencia de acelerar nuestra transición energética limpia” (Comisión Europea, 2022c).

Una guerra de interregno: escenarios inciertos

La invasión de Ucrania es una guerra de interregno: repentina, incierta y con consecuencias de gran alcance para el orden internacional

En 2017, en las páginas de este mismo anuario, se lanzaba la hipótesis de que el sistema internacional atravesaba una crisis de globalización, y por ende de hegemonía (Sanahuja, 2017). Por ello, se encontraba en lo que Antonio Gramsci caracterizó como “interregno” (Babic, 2020: 3): “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en ese interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”². Sería un sistema internacional en transición, en el que aún perviven elementos de la globalización, aunque esta habría dejado de ser una estructura histórica hegemónica, y aún no estarían definidos los contornos de la que habrá de sucederla. El debilitamiento de las estructuras hegemónicas que caracteriza a la crisis de la globalización, en tanto “interregno”, generó condiciones favorables para la aparición y ascenso de líderes y fuerzas nacionalistas y de extrema derecha que impugnan el orden internacional, con múltiples apuestas geopolíticas, e inestabilidad sistémica.

En ese marco, la guerra de Ucrania puede ser considerada una guerra de interregno. Lo es por su repentino y en muchos aspectos imprevisible estallido, y por su desarrollo militar, que ha desafiado la mayoría de las previsiones. Lo es también por la incertidumbre que la rodea en su evolución futura, y la apreciación de que su desenlace puede tener consecuencias de gran alcance en la conformación del orden de seguridad europeo, y, aunque no sean definitivas, en la conformación del futuro orden internacional.

² De esta frase existe una versión popular, apócrifa e incorrecta: “El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos”. Para el original, ver Gramsci (1999): 37.

Para algunos actores, la Guerra de Ucrania significa un retorno de Occidente y del eje noratlántico, pero esa asunción presupone que se va a producir una amplia derrota militar y política de Rusia, que pudiera comportar incluso un cambio de régimen en el Kremlin, como en algún momento llegó a decir el propio presidente Biden, para desmentirlo poco después (Gambino y Walters, 2022). Esa visión y misión ha sido asumida por los actores más atlantistas, quizás nostálgicos del “momento fin de la historia”. Ha sido, precisamente, Francis Fukuyama (2022) quien ha delineado ese escenario, en un texto que, si bien tiene tono prospectivo, puede verse también como la hoja de ruta para esa visión. A principios de marzo, tras la retirada rusa de Kyiv, Fukuyama se arriesgaba – en sus propias palabras, “se jugaba el cuello” – con el pronóstico de una derrota total de Rusia. Esa derrota sería el resultado de lanzarse a la guerra sin tener la capacidad militar para sostener la invasión, bajo las premisas equivocadas de que la población era mayoritariamente favorable a Rusia, y que el ejército y el gobierno ucraniano colapsarían rápidamente. Esa derrota, además, sería “repentina y catastrófica” cuando se quebrara simultáneamente la moral y la logística del ejército ruso. Fukuyama también sostenía que no hay solución diplomática ni compromiso posible, por los costes que las partes ya han asumido. Occidente, por su parte, habría actuado correctamente absteniéndose de establecer una zona de exclusión aérea, o de entregar aviones de combate, dado que son “líneas rojas” para Rusia, pues ello le hubiera arrastrado a la guerra. Sin embargo, debería seguir facilitando información de inteligencia crítica, misiles antitanques y antiaéreos, y drones. Putin, por último, no sobreviviría políticamente a esa derrota, y su caída también arrastraría a los populistas y nacionalistas (Zemmour, Salvini, Le Pen, Bolsonaro, Orbán e incluso Trump) que le han tenido simpatía y reflejan, en otros países, sus posiciones. Para China, esa derrota sería “una buena lección” que la llevaría a echar marcha atrás con sus planes sobre Taiwán, y a buscar acomodo en el orden liberal de Occidente. Concluye Fukuyama: “Una derrota rusa hará posible un ‘renacimiento de la libertad’, y nos sacará de nuestros temores sobre el estado de declive de la democracia global. El espíritu de 1989 seguirá vivo gracias a un puñado de valientes ucranianos”.

Más que un pronóstico, el texto de Fukuyama refleja un programa político con la hoja de ruta y el escenario de salida de la guerra que proclaman los atlantistas más radicales, estén el gobierno, en los medios o los *think-tanks* (Robinson, 2022). Desde luego, la invasión de Ucrania ha sido un huracán geopolítico que ha llevado a Estados Unidos, la UE y otros países europeos a grandes mutaciones en su lectura del mundo y de la seguridad y la defensa, en particular, en Alemania, o en los países nórdicos que han solicitado la adhesión a la OTAN. Hay que constatar que, al menos en los primeros meses, la unidad de propósito y acción entre Estados Unidos y la UE, y al

*La visión radical
de una derrota
militar de Rusia
es ilusoria y
peligrosa*

interior de esta última, no tiene precedentes. Esa unidad no se habría producido sin un hecho tan grave, y tan difícil de imaginar, como una invasión a gran escala de un país europeo, pero quizás, como dijo Jorge Luis Borges, en este momento “no nos une el amor, sino el espanto” ante hechos que, de tener éxito, pondrían en cuestión la integración europea, el orden internacional y el rol global de Occidente.

Cuando se escriben estas páginas, cuatro meses después de iniciarse la invasión, ese programa radical parece ilusorio, además de peligroso. En primer lugar, en el campo de batalla los contendientes muestran visibles signos de agotamiento y se ha entrado en una fase de guerra de desgaste muy costosa, en la que Rusia logra algunos avances, con muchas pérdidas, pero que no supone cambios sustanciales en el campo de batalla. La capacidad de resistencia de los ucranianos y el desastre militar ruso ha llevado a reevaluar de manera continua los objetivos de Ucrania y de sus apoyos occidentales, en particular de Estados Unidos, como ocurrió con la batalla por Kyiv. Pero en esta fase de estancamiento y desgaste en Dombás, hay una pregunta que es aún más perentoria: ¿Cuál va a ser el desenlace de esta guerra? En junio de 2022 no existe claridad sobre esta cuestión. Para Occidente implica equilibrios e interrogantes muy complejos. Existe un grupo de “halcones” que apuestan por un mayor respaldo a Ucrania, entre ellos, Polonia, Reino Unido, Chequia, repúblicas bálticas, y sectores de la cúpula militar de Estados Unidos, como ilustran algunas declaraciones del secretario de Defensa, Lloyd Austin. En cierta manera, asumen una guerra por delegación, vía Ucrania, con la Rusia de Putin. Su propósito es derrotar a Rusia y liberar todo el territorio ucraniano, incluyendo Crimea, asumiendo que ello es posible. Esa visión parte de la incierta y peligrosa premisa de que Rusia va a aceptar ese desenlace sin una escalada y sin recurrir a armas nucleares. Como ha señalado un duro editorial de *New York Times* (2022), la derrota militar de Rusia y su expulsión más allá de las fronteras de 2014 es una meta irreal y muy arriesgada, y no se puede eludir la cuestión de las cesiones territoriales para alcanzar la paz.

Un artículo posterior del presidente Biden se pronuncia a favor de una “Ucrania independiente, libre, soberana y próspera”, garantiza el apoyo estadounidense, y añade que “No presionaré al gobierno ucraniano, en público o en privado, para que haga concesiones territoriales”, dejando formalmente en sus manos las decisiones sobre esa cuestión que afecten al desenlace de la guerra (Biden, 2022). Es evidente, en cualquier caso, que el margen de maniobra que pueda tener el gobierno ucraniano estará en gran medida condicionado por el apoyo occidental.

En Estados Unidos, en suma, la administración Biden se encuentra en un momento de indefinición. Dentro de su administración se argu-

menta que, en realidad, Rusia ya ha sufrido una derrota estratégica y será una sombra de lo que ha sido, en términos económicos, militares y de reputación, y no ha logrado evitar la ampliación de la OTAN, ya que, más bien, ha ocurrido lo contrario.

Una posición más reflexiva, como la planteada por Francia o Alemania, se basa en la idea de que “Rusia no puede ganar y Ucrania no puede perder”, y modula el apoyo de tal forma que se evite el riesgo de escalada, económica y militar, y que Ucrania no tenga que aceptar compromisos territoriales irrenunciables. Sin embargo, ello choca con las líneas rojas tanto de Rusia como de Ucrania, y, como temen los ucranianos, esa política se traduce en un apoyo militar a cuentagotas que les permite seguir combatiendo, con un gran coste, pero no recuperar territorio, ni siquiera para alcanzar la situación *ante bellum* de la víspera de la invasión, que según Zelensky podría ser definida como “victoria” y dar paso a un alto el fuego y negociaciones de paz (Trofimov y Fidler, 2022; Rachman, 2022). Un artículo de Dmytro Kuleba, ministro de Asuntos Exteriores ucraniano, publicado en junio de 2022 apunta en esa dirección: insiste en la petición de ayuda militar occidental, pero se vincula con la salida negociada a la guerra, pues sin esa ayuda Ucrania no estará en condiciones de acudir a la mesa de negociación. De manera velada, Kuleba plantea que se puede negociar sobre la base de la situación del 23 de febrero, y cómo esa situación debiera ser aceptable para Putin; también delinea para Rusia un escenario alternativo mucho peor, con el respaldo de Occidente, si el Kremlin no acepta esa opción. Por otro lado, la propuesta de la Comisión Europea en junio de 2022 para que Ucrania sea designado país candidato y tenga un horizonte de adhesión a la UE, que Rusia no ha objetado de manera expresa (Cuesta, 2022), puede ser una buena contrapartida para que Ucrania renuncie a incorporarse a la OTAN, como reclama Rusia.

En el plano internacional, ese retorno de Occidente a una posición de primacía tampoco parece tener ni el alcance ni el reconocimiento que proclama Fukuyama. Como destaca Amitav Acharya (2022), la unidad y firmeza de estos primeros meses de guerra puede no ser duradera, y en vez de revitalizar a Occidente, la invasión rusa de Ucrania puede acelerar su declive o nivelar el terreno de juego con el mundo no occidental. Como se ha indicado, Occidente no está teniendo el apoyo del Sur Global, y en particular de China, cuyo rol futuro será decisivo en la conformación, en un sentido o en otro, del orden internacional. Por otra parte, no debe darse por sentada la convergencia entre Estados Unidos y Europa. En la medida que la guerra se prolongue, se agraven las asimetrías en cuanto a la distribución de los costes entre ambos, y en el seno de Europa, y surjan desacuerdos respecto a cómo ha de resolverse, esa unidad puede resquebrajarse.

La guerra de Ucrania también se libra en sociedades que sufren el alza de precios de la energía y los alimentos y el riesgo de estanflación

Un elemento clave es el escenario electoral en Estados Unidos, pues en las elecciones legislativas de noviembre de 2022 el Partido Republicano y el trumpismo puede alcanzar la mayoría en las cámaras, lo que debilitará la posición de la administración Biden, y en las presidenciales de noviembre de 2024. No hay que olvidar la cercanía trumpista con Putin y la extrema derecha europea, en desmedro de la UE, que a pesar de la guerra sigue presente en sectores del Partido Republicano (Fedor, 2022). El entendimiento alcanzado entre la UE y los Estados Unidos de Joe Biden y los demócratas puede dar paso a una nueva “brecha transatlántica” si Trump o un trumpista accede a la presidencia.

El futuro escenario económico global también será determinante. La guerra de Ucrania también se libra en el seno de las sociedades, en el ámbito de los precios del combustible, la energía y los alimentos. Para el segundo semestre de 2022 se espera un grave deterioro de las condiciones socioeconómicas en las sociedades occidentales, y en todo el mundo – menor crecimiento, alzas de los precios de la energía, alimentos...– y existe un elevado riesgo de estanflación. Ello tendrá efectos sociales y electorales directos, y es también uno de los escenarios en los que Rusia está operando. El hartazgo de las sociedades y las tensiones en la economía internacional también pueden condicionar el apoyo que se está brindando a Ucrania.

La guerra de Ucrania, como se indicó, ha supuesto igualmente una rápida y radical reevaluación de la relación de la UE con Estados Unidos y de su posición en la OTAN, con niveles de cooperación y coordinación inéditos. Esa actuación conjunta, que ilustra la reactivación del eje noratlántico, que recupera centralidad estratégica, se observa en materia político-diplomática, de sanciones, de política de defensa, de ayuda militar a Ucrania, y de suministro de energía, ante los riesgos que supone la elevada dependencia europea del gas y el petróleo ruso. El papel de Estados Unidos es determinante en materia militar, de manera directa y a través de la OTAN, con armamento e inteligencia que la UE, por sí sola, no podría proporcionar; y en el suministro energético, al dirigir a la UE un mayor volumen de gas natural licuado (LNG) en sustitución del gas ruso (Abril y Sevillano, 2022).

Sin embargo, la renovada relación transatlántica que ha espoleado la invasión de Ucrania no puede leerse, de manera simplista, en términos de subordinación estratégica. En una aparente paradoja, comporta un visible fortalecimiento de la UE, de sus capacidades, y de su agencia. Ello se observa a través de la igualmente inédita unidad de acción en el seno de la Europa de los 27. Frente a visiones escépticas sobre la UE, el enérgico despliegue de sanciones y de otras medidas en los días posteriores a la invasión – entre ellas, la decisión, por primera vez, de otorgar ayuda militar directa– es también una

muestra de la relevancia y capacidad material y simbólica de la UE, y ha dado lugar a un sentido de propósito renovado respecto a Europa, su importancia para la ciudadanía, y su lugar en el mundo, y a una clara voluntad de autonomía o soberanía estratégica en materia de defensa, energía o cadenas de suministro y recursos estratégicos (Mützenich, 2022).

En suma, la guerra comporta para Europa un viraje estratégico de mucha mayor envergadura que para Estados Unidos, en cuanto a acceso a fuentes de energía, vínculos comerciales, relaciones exteriores, e incluso su propio modelo e identidad.

En ese proyecto, la UE, como ha sugerido Jürgen Habermas (2022), no puede ni debe renunciar a su bagaje histórico, sus valores y su *ethos* post-heroico, por razones de legitimidad y consenso interno. Difícilmente la UE puede hacer suyo el ardor guerrero que se observa en otros lugares y, en particular en el renacimiento atlantismo asumido en Estados Unidos o en el este y el norte de Europa, e incluso en la propia Ucrania. Pero tener proyecto propio en ese escenario de interregno supone tomar decisiones respecto al precio a asumir en materia de autonomía política y económica, en materia de energía, y, también, de defensa. Para la Unión Europea es una tarea perentoria buscar una arquitectura de seguridad que vaya más allá de su participación en la OTAN, y un modelo de relación a largo plazo con Rusia que no puede estar basado ni en un estado de guerra que se cronifique, ni en naturalizar un nuevo “telón de acero” altamente militarizado y securitario, muy costoso, y a la larga, ineficaz para proveer seguridad (Tooze, 2022). La necesidad de una nueva arquitectura de seguridad en Europa, más allá de la OTAN, la construcción de confianza mutua, el control de armamentos y el desarme convencional y nuclear son imperativos que en los últimos años se han abandonado, sea por la intención deliberada de dismantelar el entramado de acuerdos heredados de la posguerra fría, o por negligencia o descuido. Estas cuestiones definen hoy, de manera imperiosa, una nueva agenda de trabajo para la paz y la seguridad a la que han de responder, desde una mayor autonomía estratégica, la propia ciudadanía europea y las instituciones de la UE.



Referencias bibliográficas

ABC (2022) "EEUU y Europa ya no hablan de invasión 'inminente' de Rusia a Ucrania sino de 'amenaza", *ABC*, 11 de febrero.

Abril, Guillermo y Sevillano, Elena (2022) "EE UU incrementará un 68% los envíos de gas a la UE para rebajar la dependencia energética de Rusia", *El País*, 25 de marzo.

Acharya, Amitav (2022) "The return of the West?", *The Multiplex World*, 5 de junio. Disponible en <https://multiplexworld.com/2022/06/05/the-return-of-the-west/>

Agencia Internacional de la Energía (AIE) (2022) *A 10-Point Plan to Reduce the European Union's reliance on Russian Natural Gas*, International Energy Agency (IEA), 3 de marzo.

Alonso, Ana (2022) "Suecia renuncia a su alma antinuclear al entrar en la OTAN. Entrevista a Pierre Schori", *El Independiente*, 27 de mayo.

Arana, Ismael (2022) "Rusia y China realizan ejercicios militares conjuntos en Asia durante la visita de Biden", *La Vanguardia*, 24 de mayo.

Babic, Milan (2020): "Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order", *International Affairs*, vol. 96(3), pp. 767-778.

Bennet, Bryan (2022) "How China response to Russia's invasion of Ukraine could up-end the world order", *Time*, 16 de marzo.

Bergmann, Max (2020) "Europe's Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant", *Foreign Affairs*, 20 de agosto

Biden, Joseph R. (2022) "President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine", *New York Times*, 31 de mayo.

Borrell, Josep (2022) Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, 1 de marzo. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en

Clasp, Sebastian (2022) "Russia's war on Ukraine: bilateral delivery of weapons and military aid to Ukraine", *At a Glance*, European Parliament Research Service, PE 729-431.

Comisión Europea (2022a) Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine, Bruselas, 27 de febrero.

Comisión Europea (2022b) REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy, Bruselas, COM(2022) 108 final, 8 de marzo.

Comisión Europea (2022c). "RepowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy". Nota de prensa IP/22/1511, Estrasburgo, 8 de marzo.

Consejo de la Unión Europea (2022) Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, Bruselas, 21 de marzo, 731/22.

Cuesta, Javier G. (2022a) "Putin acusa a EEUU de ignorar sus principales demandas en la crisis de Ucrania", *El País*, 1 de febrero.

Cuesta, Javier G. (2022b) "Putin asegura 'no tener nada en contra' de la adhesión de Ucrania a la Unión Europea", *El País*, 17 de junio.

Denisov, Igor (2022) "No limits? Understanding China's engagement with Russia and Ukraine", *The Diplomat*, 24 de marzo. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/03/no-limits-understanding-chinas-engagement-with-russia-on-ukraine/>

Draghi, Mario y Macron, Emmanuel (2021) "The EU's fiscal rules must be reformed". *Financial Times*, 23 de diciembre.

Dreuzy, Pierre de y Gilli, Andrea (2022) "Russia's military performance in Ukraine", en Tardy, Thierry (ed) *War in Europe: preliminary lessons*, Roma, NATO Defense College, NDC Research Paper, nº 23, mayo, pp. 25-40.

El País (2022) "Los documentos confidenciales sobre Ucrania: EEUU y la OTAN ofrecieron a Putin acuerdos de desarme", *El País*, 2 de febrero.

Farrell, Henry, y Newman, Abraham L. (2019) "Weaponized Interdependence", *International Security* 44 (1), p. 42-79.

Fedor, Lauren (2022) "Even in war with Ukraine, some US conservatives share Trump's embrace on 'genius' Putin", *Financial Times*, 25 de febrero.

Fiott, Daniel (2022) "La Brújula Estratégica y la autonomía de la UE", *Política Exterior* nº 207, mayo, pp. 70-76.

Fiott, Daniel y Lindstrom, Gustav (ed.) (2021) *Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Paper nº 171, diciembre.

Fukuyama, Francis (2022) "Preparing for Defeat", *American Purpose*, 10 de marzo. Disponible en <https://www.americanpurpose.com/blog/fukuyama/preparing-for-defeat/>

Gramsci, A. (1999) *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana*. México: Era, vol. 2.

Haas, Richard (2019) "The coming nuclear crisis", *Project Syndicate*, 18 de noviembre.

Habermas, Jürgen (2022) "Hasta dónde apoyamos a Ucrania. Habermas, el gran intelectual, aborda el dilema de Europa", *El País*, 7 de mayo.

Hall, Ben, y Olearchyk, Roman (2022) "Ukraine has upgraded its war aims as confidence grows says foreign minister", *Financial Times*, 10 de mayo.

Heinrich, Jacqui, y Sabes, Adam (2022) "Gen. Milley says Kyiv could fall within 72 hours if Russia decides to invade Ukraine: sources", *Fox News*, 5 de febrero. Disponible en <https://www.foxnews.com/us/gen-milley-says-kyiv-could-fall-within-72-hours-if-russia-decides-to-invade-ukraine-sources>

Higgins, Andrew (2022) "On the edge of a Polish forest, where some of Putin's darkest fears lurk", *New York Times*, 16 de febrero.

Hille, Kathrin (2022) "Xi pursues policy of 'pro-Russian neutrality'", *Financial Times*, 27 de febrero.

Hu Wei (2022) "Possible Outcomes of the Russo-Ukrainian War and China's Choice", *US-China Perception Monitor*, 12 de marzo. Disponible en <https://uscnpm.org/2022/03/12/hu-wei-russia-ukraine-war-china-choice/>

Immenkamp, Beatrix (2019) "The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk", *Briefing*, European Parliament Research Service, 4 de febrero, PE 633.175.

Ivanova, Polina y Rathbone, John Paul (2022) "What is 'indivisible security'? The principle at the heart of Russia's ire against NATO", *Financial Times*, 7 de febrero.

Jones, Sam; Rathbone, John Paul; Sevastopoulo, Demetri (2022) "A serious failure? Scale of Russia's military blunders becomes clear", *Financial Times*, 12 de marzo.

Kallberg, Jan (2022) "A Potemkin Military? Russia's Overestimate Legions", *CEPA*, 9 de mayo.

Kuleba, Dmytro (2022) "How Ukraine Will Win. Kyiv's Theory of Victory", *Foreign Affairs*, 17 de junio.

Lin-Greenberg, Erik y Milanopoulo, Theo (2022) "Boots in the ground, eyes in the sky", *Foreign Affairs*, 30 de mayo.

Mars, Amanda y De Miguel, Bernardo (2022) "Estados Unidos y la OTAN rechazan la reclamación de Rusia de frenar la ampliación de la Alianza", *El País*, 26 de enero.

Milanovic, Branko (2022) "Putin's Century of Betrayal Speech", *Brave New Europe*, 22 de febrero. Disponible en <https://braveneweuropa.com/branko-milanovic-putins-century-of-betrayal-speech>

Miller, Christopher; Scott, Mark; Bender, Bryan (2022) "Ukrainex: How Elon Musk space satellites changed the war on the ground", *Politico*, 8 de junio.

Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2022) President Xi Jinping has a videocall with US President Joe Biden, comunicado de 19 de marzo. Disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202203/t20220319_10653207.html

Morales, Javier (Coord.) (2015) "Una Rusia más europea para una Europa más segura. Propuestas para una nueva estrategia de la Unión Europea hacia Rusia", *Documentos de Trabajo* nº 78/2015, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Fundación Alternativas, mayo.

Mützenich, Rolf (2022) "La guerra y el cambio de época en Europa", *Nueva Sociedad*, abril.

Myers, Steven Lee; Buckley Chris (2022) "China Sees at Least One Winner Emerging From Ukraine War: China", *New York Times*, 14 de marzo.

New York Times (2022) "The War in Ukraine Is Getting Complicated, and America Isn't Ready", *New York Times*, 19 de mayo.

Paikin, Zachary y Gros, Daniel (2022) "La guerra de Putin en Ucrania hará más fuerte a la UE?", *Política Exterior*, 7 de junio.

Pisani-Ferry, Jean (2021) "La conquista geopolítica de la economía", *Project Syndicate*, 30 de septiembre.

Presidencia de Rusia (2021) Vladimir Putin's annual news conference, 23 de diciembre. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67438>

Putin, Vladimir (2021) On the Historical Unity of Russians and Ukrainians, Presidencia de Rusia, 12 de julio. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

Putin, Vladimir (2022) Address by the President of the Russian Federation, Presidencia de Rusia, 21 de febrero. Disponible en <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

Rachman, Gideon (2022) "Divisions in the west threaten Ukraine", *Financial Times*, 13 de junio.

Reid, Anna (2022) "Putin's War on History. The Thousand's Years Struggle over Ukraine", *Foreign Affairs*, vol 101, nº 3, mayo-junio, pp. 54-63.

Robinson, Andy (2022) "Doctor Strangelove en Estonia", *CTXT Contexto y Acción*, nº 285, junio.

Saburova, Daria (2022) "¿Por qué la izquierda debe apoyar el derecho de Ucrania a defenderse?", *Nueva Sociedad*, marzo de 2022. Disponible en <https://nuso.org/articulo/la-guerra-en-ucrania-y-los-dilemas-de-la-izquierda-occidental/>

Sanahuja, José Antonio (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos, en Mesa, Manuela (ed.) *Anuario CEIPAZ 2016-2017. Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, pp. 41–77.

Sanahuja, José Antonio (2020) "¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización", *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20, nº 2, abril-junio, pp. 76-84

Sanahuja, José Antonio (2022) "El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica". *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 63 (2ª época), mayo.

Sanahuja, José Antonio y López Burian, Camilo (2020) "Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 126, pp. 41–64.

Sanahuja, José Antonio; Stefanoni, Pablo; Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2022) "América Latina y el 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas", *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 62 (2ª época), marzo.

Sanger, David E.; Schmitt, Eric; Cooper, Helene; Barnes, Julian E.; Vogel, Kenneth P. (2022) "Arming Ukraine: 17.000 anti-tank weapons in six days and a clandestine cybercorps", *New York Times*, 6 de marzo.

Scholz, Olaf (2022) Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 de febrero, Berlín.

Skidelsky, Robert (2022) "Rusias's path to premodernity", *Project Syndicate*, 14 de junio.

Storbeck, Olaf, y Sheppard, David (2022) "Germany fires up coal plants to avert gas shortage as Russia cuts supply", *Financial Times*, 19 de junio.

Tardy, Thierry (2022) "Introduction", en Tardy, Thierry (ed.) *War in Europe: preliminary lessons*, Roma, Nato Defense College, NDC Research Paper, nº 23, mayo, pp. 1-4.

The Economist (2022a) "How rotten is the Russian Army?", 30 de abril.

The Economist (2022b) "The friendship between China and Russia has boundaries, despite what their rulers says", 19 de marzo.

Tooze, Adam (2022a) "Putin's Challenge to Western Hegemony - the 2022 edition, *Chartbook #68*, 12 de enero (disponible en <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-68-putins-challenge-to?s=r>).

Tooze, Adam (2022b) "The second coming of Nato. The alliance has been revived – but it can't save the West", *The New Statesman*, 18 de mayo.

Torralba, Carlos (2019) "La era del control nuclear se desmorona", *El País*, 4 de agosto.

Trofimov, Yaroslav, y Fidler, Stephen / 2022) "Ukraine Fears D efeat i n East Without Surge in Military Aid", *Wall Street Journal*, 13 de junio.

Unión Europea (2022) Declaración de Versalles. 10 y 11 de marzo.

Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2022) "La autonomía estratégica de la Unión Europea.: ¿en qué lugar queda América Latina?", *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 65 (2ª época), abril.

Vidal, Macarena (2022) "La Guerra de Ucrania pone a prueba la amistad de China hacia Rusia", *El País*, 20 de marzo.

Wong, Ed y Barnes, Julian E. (2022) "Russia Asked China for Military an Economic Aid for Ukraine War, US Official Say", *New York Times*, 13 de marzo.

