

LA GUERRA DE AGRESIÓN DE RUSIA CONTRA UCRANIA: ¿UN CATALIZADOR PARA LA INTEGRACIÓN O LA DESINTEGRACIÓN EUROPEA?

José Joel PEÑA LLANES*

SUMARIO: I. *Antecedentes de un conflicto sin resolver.* II. *Un repaso sucinto de la guerra de agresión.* III. *La postura de la Unión Europea y sus Estados miembros ante la guerra de agresión.* IV. *Las implicaciones de la intervención de la Unión Europea para el futuro de la integración.* V. *Conclusiones: perspectiva sobre las posibles consecuencias de la guerra para la Unión Europea y sus Estados miembros.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. ANTECEDENTES DE UN CONFLICTO SIN RESOLVER

Es muy importante aclarar que la guerra de agresión¹ no inicia de manera repentina, sino que hay antecedentes que deben de considerarse para tener una visión histórica y geoestratégica del conflicto; sin embargo, es preciso señalar que el presente artículo está centrado en el conflicto que inició en febrero de

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM, adscrito al Centro de Relaciones Internacionales; licenciado y maestro en Relaciones Internacionales por la FCPyS, doctor en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

¹ Es fundamental precisar que en este artículo se hace referencia al conflicto ruso-ucraniano como una “guerra o acto de agresión”, pues, de acuerdo con el derecho internacional público, concretamente con la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada en 1974, el término agresión se refiere al uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, que es lo que sucedió finalmente en el caso de estudio. Para una explicación más detallada, se sugiere revisar en este número el ensayo de la doctora Virdzhiniya Petrova Georgieva titulado “La tipificación y represión de los crímenes internacionales perpetrados durante el conflicto armado entre Rusia y Ucrania”.

2022, pero, para efectos de contexto, se mencionarán de manera muy resumida aquellos hechos anteriores que se consideran importantes.²

En primera instancia, muchas y muchos especialistas afirman que el antecedente más remoto es la transferencia de Crimea a la República Socialista Soviética de Ucrania, siendo ésta una de las quince repúblicas constituyentes de la antigua Unión Soviética, por parte de Nikita Jrushchov en 1954, quien entonces era presidente del Consejo de Ministros de la Unión Soviética.

Si bien fue un hecho poco mencionado, sobre todo porque finalmente continuaría siendo un territorio bajo el dominio del propio Jrushchov, a la postre, concretamente con la independencia de Ucrania en 1991, generaría problemas al tratarse ya de un territorio bajo la soberanía del Estado ucraniano, y no del Estado ruso. La importancia de Crimea se relaciona con su ubicación geográfica, pues es acceso directo al Mar Negro, en la ciudad portuaria de Sevastopol se encuentra la base de la Flota Rusa del Mar Negro, la ciudad de Odesa es entrada del comercio proveniente del Mediterráneo y se ha invertido mucho en infraestructura y desarrollo de plantas eléctricas que han sido explotadas por el gobierno ruso.

Un segundo antecedente se remonta a 1994, cuando Ucrania, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos firmaron el Memorándum de Budapest que, en pocas palabras y para efectos de esta investigación, establecía que las grandes potencias de la época respetarían la soberanía e integridad de Ucrania a cambio de que dicho país eliminara su arsenal nuclear, lo cual sí hizo.

No obstante, casi dos décadas después, se suscitó otro acontecimiento que implicó una violación de dicho Memorándum, pues Vladimir Putin, al ver que Ucrania se acercaba cada vez más a la Unión Europea y a Occidente, a pesar de que su aliado, el ex presidente ucraniano Victor Yanukovich, suspendió la firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en 2013, declaró abiertamente que se había gestado un golpe de Estado contra un mandatario electo democráticamente, su amigo Yanukovich, por lo que Rusia se reservaba el derecho a utilizar la fuerza para tratar de resolver el problema.

Y tan sólo unos años después, en 2014, con una población dividida entre quienes querían un mayor acercamiento con Europa y los que propugnaban por una integración con Rusia, el presidente Vladimir Putin decidió apoyar al gobierno de Crimea y a la población pro rusa de la región que, mediante un referéndum, decidieron unirse a Rusia, acto oficializado por el presiden-

² Para conocer con mayor precisión algunos de los antecedentes mencionados, así como otros hechos que precedieron al conflicto que se analiza en este artículo, se sugiere revisar en esta obra el ensayo del doctor Manuel Becerra Ramírez titulado “Aspectos jurídico-históricos de la guerra ruso-ucraniana”.

te ruso mediante un proyecto de ley. Este hecho, si bien fue ampliamente condenado por muchos Estados, occidentales en su mayoría, por violar la soberanía de Ucrania y transgredir el derecho internacional, se mantuvo relativamente estable hasta los sucesos de febrero de 2022.

Lo mencionado hasta el momento no es lo único que originó la guerra de agresión o la “operación especial militar” como la denominó el gobierno ruso. Como bien señala Hanna Kulyk,

...todos los acontecimientos de esta crisis ucraniana deben considerarse como un único proceso tal y como se muestra en la siguiente secuencia: Euromaidán, anexión de Crimea, fase activa del conflicto militar en Dombás (hasta la firma del Segundo Protocolo de Minsk en 2015), fase pasiva del conflicto militar en Dombás y militarización del Mar Negro.³

Además, es preciso recordar que algunas estudiosas y estudiosos de la geopolítica ya vaticinaban un conflicto a gran escala en la región. Quizás el ejemplo más sobresaliente lo dio Zbigniew Brzezinski, quien, en diferentes entrevistas después de la anexión de Crimea en 2014, afirmó que la intención del presidente Putin era reconstruir la Unión Soviética y, para ello, era clave que tomara el control de Ucrania.⁴

Estos elementos demuestran que el conflicto que se analiza no es resultado de una decisión esporádica o accidental, sino que existen muchos factores, que no se incluyen en este artículo, que permiten comprender las razones subyacentes a una guerra de agresión que lleva más de dos años y que, en el corto plazo, no parece tener solución, a pesar de todos los esfuerzos internacionales que se han realizado hasta el momento.

II. UN REPASO SUCINTO DE LA GUERRA DE AGRESIÓN

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que comenzó el 24 de febrero de 2022, ha tenido un impacto profundo en la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros. La UE, desde el inicio de las hostilidades, ha condenado con firmeza la invasión y ha adoptado, aunque con cierta reticencia por parte de

³ Kulyk, Hanna, “Euromaidán y la crisis política de Ucrania: antecedentes y perspectivas”, *Anuario del Conflicto Social*, núm. 8, 2019, disponible en: <https://revistes.uib.edu/index.php/ACS/article/view/ACS2019.8.3/30211>.

⁴ Barros, José, “El último gran estratega americano profetizó la actual guerra de Ucrania”, *El Debate*, 8 de marzo de 2022, disponible en: https://www.eldebate.com/internacional/20220308/ultimo-gran-estratega-americano-profetizo-guerra-ucrania_24300.html.

algunas y algunos mandatarios, una serie de medidas para apoyar a Ucrania, incluyendo sanciones económicas contra Rusia, asistencia económica, militar y humanitaria, y ha otorgado, de manera poco usual, el estatus de candidato a dicho país de Europa del Este para una eventual adhesión al bloque regional.

La postura de la UE ante la guerra ha sido prácticamente unánime, con ciertas reticencias por parte de Hungría y, más reciente, de Polonia y Eslovaquia, lo que permite argumentar que dicho acto ilegal ha sido un catalizador para la integración europea. Constituye un hecho inédito la rapidez con la que ha actuado el bloque regional para responder a la crisis derivada de la guerra de agresión, además de que se han hecho compromisos sustantivos para defender los valores de la UE.

En tal sentido, en este capítulo se analiza la postura de la UE ante la guerra de agresión, las implicaciones de la intervención de la UE para el futuro de la integración y las posibles consecuencias de la guerra para la UE y sus Estados miembros.

En un primer momento se hace alusión al desafío que implica la guerra de agresión para la seguridad europea, lo que ha conllevado a la ruptura del paradigma tradicional de defensa colectiva. Posteriormente se abordan las necesidades de adoptar una postura coordinada y contundente para que los esfuerzos en materia de defensa tengan resultados positivos. Finalmente, se concluye la primera parte con dos apartados que versan sobre las sanciones impuestas por la UE a Rusia y las características de la ayuda militar y humanitaria otorgada a Ucrania.

La segunda parte está centrada en las implicaciones de la intervención de la UE en el conflicto para el futuro de la integración, haciendo énfasis en la eventual adhesión de Ucrania al bloque regional, en la opinión de la ciudadanía europea sobre el apoyo ofrecido entre febrero de 2022 y octubre de 2023 y en la eficacia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Por último, se presentan algunas conclusiones sobre las posibles consecuencias de la guerra para la UE y sus Estados miembros. Si bien es cierto que resulta prematuro afirmar si la guerra de agresión propiciará una mayor integración o, por el contrario, fomentará una desintegración progresiva por las tensiones existentes al interior del bloque regional, hasta el momento predominan los argumentos que apoyan la primera conclusión, es decir, se avanza hacia una mayor integración, particularmente en temas sensibles cuya competencia recae exclusivamente en los Estados miembros.

Es importante destacar que este artículo se ha elaborado mediante la revisión de documentos oficiales y artículos académicos, permitiendo contex-

tualizar los antecedentes del conflicto y los eventos contemporáneos, lo que a su vez posibilita una evaluación crítica de su evolución a lo largo del tiempo.

Este análisis histórico se complementa con un estudio del marco jurídico internacional y de la UE, donde se examinan los principios y normas aplicables, incluyendo la soberanía estatal, el uso de la fuerza y los derechos humanos para evaluar la legalidad de las acciones de las partes involucradas. A su vez, se analiza la postura de la Unión Europea y sus Estados miembros ante el conflicto, destacando las sanciones económicas, diplomáticas y políticas impuestas a Rusia, así como las implicaciones de la guerra de agresión para la integración europea y la estabilidad regional.

Este enfoque metodológico integral proporciona una base sólida para el análisis y las conclusiones presentadas, contribuyendo a una comprensión más completa y matizada de este complejo escenario geopolítico.

III. LA POSTURA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS ANTE LA GUERRA DE AGRESIÓN

1. *Un desafío para la seguridad europea: la ruptura del paradigma tradicional de defensa colectiva*

En febrero de 2022, de manera inesperada, Rusia inició una operación militar especial unilateral en Ucrania, un Estado que colinda con la frontera exterior de la UE y que, además, en ese entonces era un candidato potencial para adherirse al bloque regional.

Desde el primer día del inicio de la operación militar que, de acuerdo con el derecho internacional público constituye una guerra de agresión injustificada, la UE y sus 27 Estados miembros condenaron un acto que, a todas luces, socava la soberanía y la integridad del territorio ucraniano, además de que viola acuerdos internacionales como la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y los Acuerdos de Minsk, por mencionar tan sólo dos ejemplos.

En una primera declaración, Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, además de instar a Rusia a que cese las hostilidades, anunció que

...la UE responderá con urgencia a estas recientes violaciones imponiendo medidas restrictivas adicionales, en particular, las relativas a toda relación económica con las zonas no controladas por el gobierno, así como designan-

do a personas y entidades responsables de socavar la integridad territorial de Ucrania, en coordinación con sus socios”.⁵

Y la respuesta se ha extendido por más de 20 meses y ha incluido múltiples sanciones económicas y medidas restrictivas que afectan a más de 1,800 personas y entidades relacionadas con la guerra de agresión; además, suponen el embargo de bienes por más de 20,000 millones de euros y la prohibición de la exportación de mercancías desde Rusia con un valor aproximado de 43,000 millones de euros.

De manera paralela, y dado que el conflicto constituye una amenaza a la seguridad europea y un aumento considerable de los factores de riesgo de conflictos interestatales, los Estados miembros se han visto en la necesidad de fortalecer la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como medida para garantizar la seguridad colectiva del bloque regional y ampliar las capacidades militares de la UE.

Por un lado, los Estados miembros han aumentado sus presupuestos en defensa y comenzado a invertir más en el desarrollo tecnológico e industrial para, entre otras cosas, dotarse de armamento y reforzar los sistemas de defensa aérea y antimisiles. No obstante, se ha ido más allá de las medidas adoptadas unilateralmente para avanzar hacia una política de defensa más coordinada y que responda a los retos de la UE en su conjunto.

En mayo de 2022, a tres meses de haber iniciado la guerra de agresión, la Comisión Europea y Joseph Borrell presentaron una propuesta para mejorar la demanda europea en materia de defensa que incluye, entre otras, las siguientes acciones:

- Establecer un grupo de trabajo para la adquisición conjunta en el ámbito de la defensa.
- Adoptar un instrumento para reforzar las capacidades industriales en materia de defensa mediante la adquisición conjunta.
- Avanzar de manera progresiva hacia una función conjunta en materia de programación y adquisición en el ámbito de la defensa.

⁵ “Ucrania: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre las decisiones de la Federación de Rusia que socavan aún más la soberanía y la integridad territorial de Ucrania”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, 2022, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/22/ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-decisions-of-the-russian-federation-further-undermining-ukraine-s-sovereignty-and-territorial-integrity/> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

- Facilitar el acceso de la industria de defensa a materias primas fundamentales.
- Reforzar los presupuestos del Fondo Europeo de Defensa y para la movilidad militar.⁶

La guerra de agresión mostró a la UE que existía un déficit considerable en lo que se refiere a la defensa colectiva, la cual ha estado en manos de los propios Estados miembros o de actores externos como Estados Unidos y la OTAN. En pocas palabras, quedó al descubierto la dependencia de la UE hacia otras potencias globales en materia de seguridad y defensa, lo que ha supuesto el cambio de prioridades, la superación parcial de dilemas ideológicos e incluso de paradigmas que podrían poner en duda el proceso de construcción europea, principalmente ante conflictos que van más allá de las guerras convencionales y que incluyen, por ejemplo, ataques cibernéticos. De manera puntual, Luis de la Corte Ibáñez, afirma lo siguiente:

La guerra de Ucrania ha refutado el enfoque europeo de prevención de los conflictos armados, basado en dos premisas básicas. Una de ellas es la premisa sobre la utilidad de las organizaciones multilaterales para prevenir e impedir las guerras interestatales. Pero Ucrania enseña que esas organizaciones no funcionan como deberían. ¿Para qué sirvió a principios de 2022 que los países de la OTAN y la Unión Europea compartieran con la Federación Rusa su pertenencia a la ONU y la OSCE? La otra premisa, de raíces kantianas, afirma que el comercio internacional y la interdependencia económica generada por aquél asegura la paz entre las naciones implicadas. Sin embargo, los estrechos vínculos comerciales de los países de Europa occidental con Rusia no han impedido que ese país invadiese Ucrania, a pesar de todas las advertencias realizadas por la Unión Europea para intentar impedirlo. Así, la interdependencia económica puede dificultar la guerra, pues aumentar los costes de emprenderla, pero no es un antídoto perfecto contra ella.⁷

En pocas palabras, la UE se encuentra ante una coyuntura que exige un cambio en la forma de responder a las amenazas externas, recurriendo menos al derecho y a la diplomacia y cada vez más a las acciones de seguridad y defensa o, en el argot de las relaciones internacionales, parafraseando a

⁶ “La UE intensifica el refuerzo de sus capacidades y su base industrial y tecnológica de defensa: hacia un marco de adquisición conjunta de la UE en el ámbito de la defensa”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, 2022, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3143 (fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

⁷ Corte Ibáñez, Luis de la, “Europa y la guerra de Ucrania”, *Global Affairs Journal*, Navarra, núm. 5, 2023, p. 25, disponible en: <https://www.unav.edu/documents/16800098/43370817/europa-y-la-guerra-de-ucrania.pdf> (fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

Theodore Roosevelt, utilizar más el garrote, sin que esto implique la violación de normas internacionales que la propia Unión ayudó a elaborar.

A su modo, pero con un alto nivel de convicción, Luis de la Corte Ibáñez afirma que

...después de Ucrania los europeos deberían terminar de convencerse de que en el ambiente anárquico que define el panorama internacional actual el poder duro y la fuerza son las únicas herramientas que pueden servir para mantener a raya a los Estados que no tienen reparo en violar el derecho internacional y principios básicos de las relaciones internacionales.⁸

Los Estados miembros, conscientes de la situación que implica la guerra de agresión, especialmente como riesgo a su seguridad e integridad territorial, decidieron elevar su gasto militar, superando por primera vez, de acuerdo con el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), la mayor cifra alcanzada que data de 1989. En términos cuantitativos, el gasto militar en Europa occidental y oriental en 2022 aumentó 13% respecto del año inmediato anterior, siendo la variación porcentual más alta de todo el mundo. De manera especial, destacan los casos de Finlandia, Lituania, Suecia y Polonia, por experimentar los incrementos más importantes,⁹ lo cual no es fortuito pues son países que colindan con Ucrania y Bielorrusia o con la propia Rusia.

Sin embargo, el aumento del gasto en defensa por parte de los Estados miembros no significa necesariamente una mayor seguridad del bloque regional en su conjunto, pues se podría dar el caso de que cada miembro, ante un eventual riesgo a su seguridad interna, decida defenderse de manera unilateral, aun a costa del bienestar de Estados vecinos. Es por eso que resulta indispensable una coordinación regional, como se precisará en el siguiente apartado.

2. *La necesidad de una respuesta coordinada y contundente*

Como se mencionó anteriormente, la guerra de agresión ha supuesto un cambio de paradigma por lo que se refiere a la seguridad europea, vinculado estrechamente a la detección de capacidades limitadas de los Estados miembros y del bloque en términos militares. Durante mucho tiempo se pasó por alto la eventual aparición de conflictos interestatales, lo que produjo una desa-

⁸ *Ibidem*, p. 27.

⁹ Tian, Nan *et al.*, “Trends in world military expenditure, 2022”, *Stockholm International Peace Research Institute*, Estocolmo, 2023, disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2023).

tención del complejo industrial-militar y de las fuerzas armadas; sin embargo, el contexto actual de agresiones directas y luchas por territorios pertenecientes a Estados libres y soberanos reavivó el interés de la UE y de sus Estados miembros en desarrollar e implementar una doctrina estratégica de defensa más militarizada.

Es así como se presentó la oportunidad de estrechar la colaboración con socios y aliados que, en este caso, también apoyan a Ucrania y, además, tradicionalmente han estado en contra de Rusia. Destacan los vínculos para coordinar la respuesta a la invasión rusa con la OTAN, los países del G7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), esta última integrada por 57 Estados de América del Norte, Europa y Asia. Empero, el caso más emblemático es la relación UE-OTAN, descrita por José Antonio Sanahuja de la siguiente manera:

Forzado por la agresión rusa a Ucrania, ese retorno del atlantismo se manifestó con claridad en la cumbre de esa organización celebrada en Madrid en junio de 2022. Ahí se aprueba un nuevo concepto estratégico, que define a la OTAN como foro transatlántico “único, esencial e indispensable”, declara que “la zona euroatlántica ya no está en paz”, y señala a Rusia como “la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”... Con la Cumbre de Madrid se adopta una concepción de la seguridad y una doctrina estratégica de disuasión y defensa más militarizada, un mayor despliegue de fuerzas y planeación conjunta, la integración de fuerzas locales y de Estados Unidos y otros aliados, y la securitización del conjunto de la sociedad, fortaleciendo su resiliencia.¹⁰

De esta manera, se ha propiciado una coordinación internacional, quizás sin precedentes, al menos en lo que va del siglo XXI, para hacer frente a una amenaza que no sólo ha implicado la violación de principios del derecho internacional y la muerte de millones de personas, incluyendo a personas civiles, sino que también ha provocado crisis en los mercados de energéticos y alimentos, afectando a prácticamente toda la comunidad internacional.

Por ende, la UE no sólo tiene que atender las deficiencias en el ámbito militar, sino que debe de asegurar el suministro de combustibles, atenuar el impacto por el aumento de los precios de las energías y, más importante aún, garantizar la seguridad alimentaria y la asequibilidad de los alimentos.

¹⁰ Sanahuja, José Antonio, “La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio”, *Anuario CEIPA* 2022-2023, 2023, p. 27, disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2023/06/3.JoseAntonioSanahuja.pdf> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2023).

Pero todo esto sólo tendrá resultados positivos si se trabaja de manera coordinada y se deja de lado la idea de que la seguridad y defensa es competencia exclusiva de los Estados miembros, es decir, se deben poner a disposición de la UE las capacidades y los elementos militares de los miembros. Es menester que se asuma una postura común para proteger a la población europea, defender los intereses colectivos y disuadir a terceros Estados de cometer actos hostiles en el territorio del bloque regional.

Ya lo señalaba hace diez años, y con mucha precisión, Abel Romero Junquera, capitán de Fragata y entonces consejero adjunto de defensa en la representación permanente de España ante la UE:

...es paradójico que los [Estados miembros] defienden desde Bruselas una actuación europea de carácter posmoderno (*driven by principles*) como supuesto actor global, cuando esos mismos [Estados miembros] se comportan desde las capitales siguiendo criterios de Estado-nación (*driven by interests*) y no aportan los medios necesarios ni se comprometen a un desarrollo común y compartido de capacidades. Hay una cierta divergencia entre los principios que declaramos y los intereses que defendemos, entre lo que decimos que queremos hacer y lo que realmente estamos dispuestos a hacer. Si la UE quiere seguir haciendo operaciones militares de gestión de crisis... con las capacidades militares existentes, tiene más que suficiente y no se puede decir que tenga carencias importantes. El único problema es que los [Estados miembros] que tienen estas capacidades, las quieran poner a disposición de la UE, y además asumiendo además los costes derivados. Si la UE quiere ser un actor global, y actuar con criterios posmodernos en el orden internacional, además de la diplomacia, el multilateralismo, etc[étera], necesita dotarse de un instrumento militar creíble, y que además podría usar de forma autónoma.¹¹

Lamentablemente los Estados miembros tuvieron que adquirir conciencia de la importancia de cooperar tras un problema tan grave como la guerra de agresión contra Ucrania, aunque nunca es tarde, y la UE es el mejor ejemplo de que es posible aprovechar las oportunidades que, paradójicamente, ofrece una crisis. Ahora sólo queda esperar si, efectivamente, la UE recibirá mayores competencias soberanas en materia de seguridad, defensa y presupuesto, permitiéndoles a las instituciones comunitarias, y más concretamente al alto representante, desplegar acciones más eficaces para enfrentar los conflictos y las crisis regionales, proteger al bloque regional y a las y los ciudadanos.

¹¹ Romero Junquera, Abel, *Las capacidades militares de la Unión Europea. ¿Hacia una Europa de la defensa?*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7531262> (fecha de consulta: 13 de octubre de 2023).

3. *Cronología de las sanciones impuestas*

Desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en febrero de 2022, la UE y los 27 Estados miembros decidieron imponer una serie de sanciones selectivas o individuales, económicas y relativas a los visados para ingresar al territorio europeo con el objetivo de disminuir progresivamente las capacidades rusas y, con ello, frenar la agresión.

Cabe señalar que las sanciones impuestas no pretenden poner en riesgo el bienestar de la sociedad rusa, como sí ocurre en otras latitudes en donde algunos Estados adoptan medidas económicas con propósitos políticos, mejor conocidas como medidas coercitivas unilaterales, que socavan el ejercicio de los derechos humanos y pueden causar problemas graves a la población. Es por eso que, por ejemplo, las medidas restrictivas no afectan las exportaciones rusas de alimentos, cereales y fertilizantes.

Para efectos prácticos, a continuación se presenta una tabla que resume los doce paquetes de sanciones adoptados, aunque con dificultades para alcanzar el consenso por la UE desde febrero de 2022 hasta diciembre de 2023.

<i>Paquete</i>	<i>Principales sanciones</i>
Primer paquete (febrero de 2022)	<ul style="list-style-type: none"> —Sanciones selectivas contra 351 miembros de la Duma estatal rusa y otras 27 personas. —Restricciones a las relaciones económicas con las zonas de las provincias de Donetsk y Luhansk no controladas por el gobierno. —Restricciones al acceso de Rusia a los mercados y servicios financieros y de capitales de la UE.
Segundo paquete (febrero de 2022)	<ul style="list-style-type: none"> —Congelamiento de los activos de Vladimir Putin y Sergey Lavrov. —Medidas restrictivas contra los miembros del Consejo de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia y los restantes miembros de la Duma estatal rusa. —Medidas individuales y económicas en sectores como finanzas, energía, transporte y tecnología, así como la política de visados.
Tercer paquete (marzo de 2022)	<ul style="list-style-type: none"> —Suspensión de las actividades de radiodifusión en la UE de los canales de comunicación Sputnik y Russia Today.

<i>Paquete</i>	<i>Principales sanciones</i>
Cuarto paquete (marzo de 2022)	—Prohibición de: <i>a)</i> todas las transacciones con determinadas empresas estatales; <i>b)</i> prestación de servicios de calificación crediticia a cualquier persona o entidad rusa; <i>c)</i> nuevas inversiones en el sector ruso de la energía. —Restricciones comerciales en relación con el hierro, el acero y los productos de lujo.
Quinto paquete (abril de 2022)	—Prohibición de: <i>a)</i> importaciones de carbón y otros combustibles fósiles; <i>b)</i> acceso a los puertos de la UE; <i>c)</i> entrada a la UE de los transportistas por carretera; <i>d)</i> importación de otros bienes como la madera, el cemento, el marisco y las bebidas alcohólicas; <i>e)</i> exportación a Rusia de carburante para reactores y otros bienes; <i>f)</i> depósitos en carteras de criptoactivos; <i>g)</i> transacciones a cuatro grandes bancos rusos.
Sexto paquete (junio de 2022)	—Prohibición de: <i>a)</i> importaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos refinados; <i>b)</i> acceso al sistema SWIFT para otros tres bancos rusos. —Suspensión de la radiodifusión de tres emisoras rusas estatales.
Séptimo paquete (julio de 2023)	—Prohibición de comprar, importar o transferir oro originario de Rusia. —Mayor control de las exportaciones de productos de doble uso. —Aumento de sanciones contra personas y entidades, particularmente financieras.
Octavo paquete (octubre de 2022)	—Limitación de precios en relación con el transporte marítimo de petróleo ruso para terceros países. —Restricción de artículos que pueden contribuir a la mejora militar y tecnológica de Rusia.
Noveno paquete (diciembre de 2022)	—Prohibición de: <i>a)</i> exportar motores de drones; <i>b)</i> invertir en sector minero; <i>c)</i> realizar operaciones con el Banco de Desarrollo Regional ruso; <i>d)</i> prestar servicios de publicidad, de investigación de mercados y de encuestas de opinión pública.
Décimo paquete (febrero de 2023)	—Prohibición de: <i>a)</i> exportar tecnología crítica y bienes industriales; <i>b)</i> importar asfalto y caucho sintético; <i>c)</i> suministro de capacidad de almacenamiento de gas a los rusos; <i>d)</i> tránsito a través de Rusia de bienes y tecnología de doble uso exportados por la UE. —Restricciones a la posibilidad de que nacionales rusos ocupen cualquier cargo en los órganos de gobierno de las infraestructuras y entidades críticas de la UE.

<i>Paquete</i>	<i>Principales sanciones</i>
Undécimo paquete (junio de 2023)	<ul style="list-style-type: none"> —Reforzar la cooperación bilateral y multilateral con terceros países para impedir la elusión de las sanciones. —Prohibir el tránsito de bienes y tecnología a través de Rusia. —Endurecer las restricciones a la exportación.
Duodécimo paquete (diciembre de 2023)	<ul style="list-style-type: none"> —Prohibir la importación, compra o transferencia directa o indirecta de diamantes desde Rusia. —Cláusula de exclusión a Rusia. —Mayores restricciones a la exportación de productos y tecnologías de doble uso. —Aplicación de la limitación de precios del petróleo. —Nuevas restricciones a las importaciones de bienes que generan ingresos significativos para Rusia. —Prohibir la importación de gas propano licuado —Se incluyen a la lista de sanciones a 61 personas y 86 entidades, principalmente de los sectores militar y de defensa.

FUENTE: elaboración propia con datos de la siguiente dirección URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.

Como se puede advertir, de manera inédita, la UE y los Estados miembros han acordado medidas importantes que, junto que las impuestas por otros países, principalmente los Estados Unidos, pretenden debilitar la economía rusa, de tal manera que opten por cesar las hostilidades en territorio ucraniano.

Sin embargo, aun cuando el producto interno bruto (PIB) de Rusia, el comercio de bienes y servicios y los ingresos por las exportaciones de petróleo y derivados ha disminuido considerablemente, el conflicto se ha extendido por más de 20 meses, lo cual pone en duda la efectividad de las sanciones. Pero lo que realmente está ocurriendo es que el gobierno ruso está redistribuyendo el gasto público hacia el sector militar-industrial, lo que permite que la guerra continúe, incluso que escale, a pesar de la afectación ocasionada a diversas áreas civiles.

Además, es importante reconocer que existe un riesgo colateral que se traduce en problemas para los mercados globales (*v. gr.*, energía y alimentos) y para ciertos Estados que dependen en gran medida de la estabilidad de Rusia, país que, por cierto, no se han mantenido estático ante la situación, pues ha buscado estrechar lazos comerciales con economías asiáticas, africanas y latinoamericanas, concretamente con los BRICS, para sortear los efectos negativos de las sanciones que le han sido impuestas.

4. *Ayuda militar y humanitaria: un caso inédito de apoyo a un tercer país*

Al igual que ocurre con las sanciones impuestas al gobierno ruso y a funcionarias y funcionarios de alto nivel involucrados en la agresión, el apoyo que se le ha otorgado a Ucrania y a su población desde el inicio del conflicto en febrero de 2022, además de ser inédito, ha demostrado unidad política y social al interior del bloque regional, dejando por un momento de lado las diferencias que existen entre los gobiernos.

De acuerdo con información publicada por las instituciones comunitarias, la UE y sus Estados miembros han destinado más de 77,000 millones de euros para ayudar a Ucrania y a su población, distribuidos de la siguiente manera:

- *38,300 millones de euros en ayuda económica y financiera*, que incluye la suspensión temporal de derechos de importación sobre todas las exportaciones ucranianas, préstamos y subvenciones y corredores de solidaridad para importar desde Ucrania cereales y productos agrícolas y, al mismo tiempo, enviar ayuda humanitaria al territorio en conflicto.
- *17,000 millones de euros para acoger a personas refugiadas procedentes de Ucrania*, lo que permite principalmente el otorgamiento de derechos (residencia, acceso al mercado laboral y la vivienda, atención médica, asistencia social y acceso de las personas menores de edad a la educación) y ayuda financiera a los países que acogen a las personas refugiadas.
- *21,160 millones de euros en apoyo militar* para mejorar las capacidades y equipos de las fuerzas armadas ucranianas, garantizar la seguridad nuclear, tecnológica y física en el territorio comprometido, proteger a la población civil, entre otras acciones puntuales.
- *670 millones de euros en el Mecanismo de Protección Civil*, que incluye la distribución de material médico, abastecimiento de refugios, vehículos para atender las necesidades de transportación y equipos especializados para riesgos de salud pública.¹²

La asistencia militar ha sido esencial para que las fuerzas armadas ucranianas contengan el avance del ejército ruso hacia otras zonas distintas a los

¹² “Solidaridad de la UE con Ucrania”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> (fecha de consulta: 15 de octubre de 2023).

territorios en conflicto. Además, algunos Estados miembros, como España, han brindado apoyo mediante el desarrollo de actividades de formación del personal ucraniano en territorio nacional, destacando la creación del Toledo Training Coordination Centre para tal misión.

De manera más integral y coordinada, en octubre de 2022 se adoptó la “Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania” con el propósito de contribuir a la capacidad militar de las Fuerzas Armadas de Ucrania para realizar operaciones en defensa de su integridad territorial y proteger a las personas civiles.

Sin embargo, es importante aclarar que la UE, como bloque regional, no está enviando armamento a Ucrania, toda vez que esta facultad es exclusiva de los Estados miembros, por lo que son los respectivos gobiernos los que, de manera voluntaria, pueden realizar tales contribuciones.

Por otro lado, destaca la asistencia humanitaria a las personas que han abandonado su país por miedo a perder la vida, misma que encuentra su principal fundamento legal en la

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Dicho acto jurídico de la UE se activó por primera vez en marzo de 2022 para proteger precisamente a las personas desplazadas desde Ucrania, es decir, se otorga protección colectiva a las más de 4.1 millones de personas que han ingresado a territorio europeo desde el inicio de las hostilidades en febrero de 2022, brindándoles, como ya se apuntó, derecho de residencia, acceso a vivienda, acceso al mercado laboral y asistencia social y médica, así como tutela legal y acceso a la educación para niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a la duración de la protección temporal, si bien se aprobó inicialmente por un año, la continuación de la guerra de agresión obligó a la UE y sus Estados miembros a extenderla hasta marzo de 2024, con la posibilidad de prórroga por un año más si la guerra de agresión no cesa.

No se puede dudar que la UE, junto con los 27 Estados miembros, están realizando esfuerzos inéditos para garantizar el bienestar de la población ucraniana, especialmente de aquella que ha solicitado refugio, al tiempo que la imposición de sanciones y el apoyo militar tienen con objetivo primordial obligar al gobierno ruso a ponerle fin a un acto que es por demás violatorio del derecho internacional público y el derecho internacional humanitario.

El interés de la UE en este conflicto no sólo se relaciona con su vocación humanitaria y asistencialista, sino que implica cuestiones geopolíticas dada la cercanía del territorio en disputa. Basta señalar que Ucrania tiene frontera con cuatro miembros del bloque regional (Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumania), por lo que uno de los objetivos es evitar el expansionismo ruso y una eventual infiltración en territorio europeo.

IV. LAS IMPLICACIONES DE LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN

1. La adhesión de Ucrania a la UE: ¿una solución a corto plazo?

La agresión contra Ucrania para la anexión de Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporíya a Rusia significó un parteaguas en la relación entre el país de Europa del Este y la UE. Si bien es cierto ha existido una relación itinerante entre ambos actores, particularmente desde la independencia de Ucrania en 1991 tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y su posterior inclusión en el alcance de la Política Europea de Vecindad, fue en febrero de 2022 cuando este país atrajo la atención de la UE y sus Estados miembros, al grado de que, en junio de ese año, se le otorgó, mediante un procedimiento expedito, la condición de país candidato a la adhesión.

En ese momento, la Comisión Europea emitió una opinión recomendando precisamente que a Ucrania se le otorgara el estatus referido, pero bajo la condición de que se adoptaran las siguientes medidas:

- Promulgar y aplicar legislación sobre un procedimiento de selección de las y los jueces del Tribunal Constitucional de Ucrania, que incluya un proceso de preselección basado en la evaluación de su integridad y aptitudes profesionales, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Venecia.
- Finalizar el examen de integridad de las y los candidatos a miembros del Consejo Superior de Justicia por parte del Consejo de Ética y la selección de candidatas y candidatos para establecer la High Qualification Commission of Judges.
- Continuar reforzando la lucha contra la corrupción, en particular a alto nivel, mediante investigaciones proactivas y eficaces y un historial creíble de enjuiciamientos y condenas; completar el nombramiento de un nuevo jefe de la Fiscalía Especializada Anticorrupción mediante la certificación del ganador del concurso y poner en

- marcha y completar el proceso de selección y nombramiento de un nuevo director de la Oficina Nacional Anticorrupción de Ucrania.
- Garantizar que la legislación contra el blanqueo de capitales se ajusta a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); adoptar un plan estratégico global para la reforma de todo el sector policial como parte del entorno de seguridad de Ucrania.
 - Aplicar la ley antioligarcas para limitar la influencia excesiva de las y los oligarcas en la vida económica, política y pública; esto debe hacerse de una manera jurídicamente sólida.
 - Enfrentar la influencia de los intereses creados adoptando una ley de medios de comunicación que adapte la legislación ucraniana a la directiva de la UE sobre servicios de medios audiovisuales y faculte al regulador independiente de medios de comunicación.
 - Finalizar la reforma del marco jurídico de las minorías nacionales, actualmente en preparación, y adoptar mecanismos de aplicación inmediatos y eficaces.¹³

La concesión del estatus de candidato, si bien se trata de un acto eminentemente político y con la intención de ampliar eventualmente el territorio de la UE para contener un avance de Rusia o de cualquier otro actor proveniente de Europa del Este, tiene que pasar por un procedimiento mucho más complejo que implica comprobar, pero ahora con evidencia empírica, que Ucrania ha cumplido con todos los requisitos para formar parte del bloque regional, entre ellos los criterios de Copenhague (instituciones democráticas, respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos, protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado y asumir todas las obligaciones derivadas de la legislación europea), y las medidas recomendadas por la Comisión.

Es así como, de un momento a otro, y tras el acuerdo de todos los Estados miembros, tendrá que iniciar el trabajo pesado, que consiste en múltiples rondas de negociación para que funcionarias y funcionarios de ambas partes presenten la evidencia de que el país candidato ha realizado todas las adecuaciones a su normativa interna para permitir que la legislación europea tenga aplicabilidad inmediata sin ninguna traba.

Ahora bien, en cuanto a los avances para cumplir con las condiciones de adhesión, Veronika Movchan presenta un resumen sucinto, pero muy claro, que permite vislumbrar los hechos concretos, a saber:

¹³ Comisión Europea, *Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*, Bruselas, 2022, disponible en: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf> (fecha de consulta: 17 de octubre de 2022).

Entre junio de 2022 y marzo de 2023, Ucrania ha demostrado notables avances en los siete ámbitos. Se ha nombrado a los dirigentes de dos instituciones cruciales de lucha contra la corrupción, la Fiscalía Especializada Anticorrupción y la Oficina Nacional Anticorrupción. La integridad del proceso de selección de los miembros del Consejo Superior de Justicia (CSJ) está ampliamente garantizada y el Consejo ya es operativo. El Consejo Supremo ha aprobado leyes sobre el procedimiento de selección de los jueces de la Corte Constitucional, las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional, la regulación de los medios de comunicación y las minorías nacionales.¹⁴

De manera más esquemática se presenta un cuadro retomado de la publicación de Veronika Movchan, que hace referencia a los progresos en la aplicación de las condiciones de la Comisión Europea, pero actualizado a octubre de 2023, toda vez que, por ejemplo, el Consejo Supremo aprobó una nueva versión de la ley que regula los derechos y el uso de las lenguas de las minorías nacionales, mientras que el presidente Volodímir Zelensky firmó una ley para reformar el procedimiento de selección de las y los jueces del Tribunal Constitucional.

<i>Sin progreso</i>	<i>Se han tomado medidas, pero quedan graves problemas por resolver</i>	<i>Los avances siguen su curso</i>	<i>Condición aplicada casi en su totalidad</i>
		<i>Condición 1:</i> reforma de la Corte Constitucional. <i>Condición 4:</i> reformas en el sector de la lucha contra el blanqueo de capitales y la aplicación de la ley. <i>Condición 5:</i> ley antioligarcas.	<i>Condición 2:</i> reforma judicial. <i>Condición 3:</i> lucha contra la corrupción. <i>Condición 6:</i> mercado mediático. <i>Condición 7:</i> legislación sobre minorías nacionales.

FUENTE: elaboración propia.

Es cierto que se están realizando avances sustanciales por parte del gobierno ucraniano, apoyado por una población que, en su inmensa mayoría, están a favor de la adhesión de su país al bloque regional, pero la decisión última dependerá de que se alcance un consenso político para iniciar las negociaciones y, en un momento dado, permitir la adhesión formal.

¹⁴ Movchan, Veronika, *Ukraine: Preparation for the EU Accession Process*, Estocolmo, 2023, disponible en: <https://sceeu.s.se/en/publications/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process/> (fecha de consulta: 17 de octubre de 2023).

Por lo que se refiere a los beneficios de la adhesión, destaca la incorporación de un país que cuenta con una población que supera los 43 millones de personas y, por ende, representa un mercado potencial para colocar los productos europeos. Además, es preciso recordar que Ucrania es el tercer mayor exportador de trigo y maíz en el mundo, lo que supondría una provisión fiable de alimentos, con la reducción de precios al consumo producto de la eliminación permanente de aranceles y la reducción de costos por transporte y cargas administrativas.

Asimismo, destaca la apertura del mercado energético, pues aun con los problemas derivados de la agresión rusa, Ucrania continuó exportando electricidad a la UE, especialmente a sus países vecinos (Polonia, Eslovaquia y Rumania). En tal sentido, la adhesión disminuiría considerablemente la posibilidad de una crisis energética, con todos los problemas que esto acarrea.

Finalmente, la experiencia ucraniana obtenida por su contacto perenne con Rusia es muy valiosa para una UE que busca reducir su dependencia hacia ese país y, adicionalmente, cooperar con otros actores occidentales para disminuir el poder de un Estado, o, mejor dicho, de un gobierno, que ha mostrado interés en ampliar su territorio y presencia global, aun si eso implica la violación flagrante del derecho internacional público.

Más allá de los beneficios, también existen consecuencias no tan positivas para el bloque regional. En primera instancia, es importante señalar que Ucrania es uno de los países más pobres de Europa, lo que implicaría un desvío de los fondos estructurales europeos para mejorar los niveles socioeconómicos del nuevo miembro. Esto perjudicaría sobre todo a aquellos Estados miembros que reciben importantes cantidades de dinero para financiar diferentes programas nacionales, como Grecia, Hungría, Polonia y Rumania.

En términos institucionales, Ucrania, al convertirse en el quinto Estado miembro más poblado, obtendría un número importante de escaños en el Parlamento Europeo, siendo un factor determinante al momento de la votación de los distintos actos legislativos de la UE o la aprobación del presupuesto, ambas acciones en coordinación con el Consejo de la Unión Europea.

Por otro lado, existe la posibilidad de que los países del Este formen una coalición más fuerte, a la usanza del grupo de Visegrado, pero ahora con Ucrania, para frenar aquellas decisiones comunitarias que no les resulten favorables, ya sea porque realmente afectan su soberanía y sus intereses o porque simplemente incomodan a los líderes en turno.

Pese a los problemas de una eventual adhesión, todo indica que existe una intención, al menos en el discurso, de acelerar el proceso para que Ucrania, o cualquier otro Estado candidato, se integre a la UE, tal y como quedó plasmado en la Declaración de Granada adoptada durante una reunión in-

formal de jefas y jefes de Estado y de gobierno de la UE celebrada en octubre de 2023, a saber:

La ampliación constituye una inversión geoestratégica en la paz, la seguridad, la estabilidad y la prosperidad. Es un motor para la mejora de las condiciones económicas y sociales de la ciudadanía europea y la reducción de las disparidades entre países, que debe fomentar los valores en los que se fundamenta la Unión. Tanto la UE como los futuros Estados miembros deben estar preparados ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión. Los países aspirantes a ser Estados miembros deben intensificar sus iniciativas de reforma, especialmente en el ámbito del Estado de derecho, en consonancia con el carácter basado en el mérito del proceso de adhesión y con la ayuda de la UE.¹⁵

De manera más específica, asevera Juan Antonio Sanz, “la incorporación de países en los Balcanes orientales remacha la fuerza geográfica de la Unión Europea, pero es el anuncio de la adhesión de Ucrania, un Estado que ha desafiado a Moscú, el golpe de efecto que necesitaba la UE para consolidar su capacidad estratégica en Eurasia”.¹⁶

En dicho sentido, todo indica que son más los beneficios de la adhesión, tanto para Ucrania como para la UE, que los costos de dicho proceso, sobre todo cuando la coyuntura demuestra que es indispensable lograr sinergias entre un mayor número de actores de las relaciones internacionales. Y es precisamente la creación de la Comunidad Política Europea¹⁷ un ejemplo de ello.

No obstante, existen posturas encontradas ante la eventual ampliación de la UE, y no sólo entre jefas y jefes de Estado y gobierno, sino incluso entre funcionarias y funcionarios europeos. Por ejemplo, en agosto de 2023, en el marco del Foro Estratégico de Bled, Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, afirmó que será hasta 2030 cuando todas las partes involucradas estén preparadas para una ampliación. Como respuesta, Olivér Várhelyi, comisario europeo de Vecindad y Ampliación, declaró que no cree que la ampliación “...sea una cuestión de fechas. Es más una cuestión de voluntad

¹⁵ “Declaración de Granada”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, 2023, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/> (fecha de consulta: 17 de octubre de 2023).

¹⁶ Sanz, Juan Antonio, “La UE opta por la Europa geoestratégica con la adhesión de Ucrania frente a la Europa económica”, *Diario Público*, Madrid, disponible en: <https://www.pubblico.es/internacional/adhesion-ucrania-ue-opta-europa-geoestrategica-frente-europa-economica.html> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2023).

¹⁷ La Comunidad Política Europea es un mecanismo de diálogo y cooperación que reúne a los 27 Estados miembros de la UE y a Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Kosovo, Liechtenstein, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Serbia, Suiza, Ucrania y Reino Unido para tratar cuestiones de interés común y reforzar la seguridad, la estabilidad y la prosperidad del continente europeo.

y también una cuestión de cumplir lo prometido cumplir lo prometido por parte de la UE, pero también por parte de nuestros países socios en los Balcanes Occidentales o los otros tres países candidatos (Ucrania, Moldavia y Turquía)¹⁸.

A nivel de jefas y jefes de Estado destaca la tensión entre los mandatarios de Polonia y Hungría y el resto de los Estados miembros, pues los primeros ven con recelo la adhesión de Ucrania, mientras que el resto es más receptivo a los discursos y esfuerzos que ha realizado el país de Europa del Este para incorporarse al bloque regional. Esta división complicará mucho el proceso correspondiente, pues la aprobación del inicio de negociaciones y la eventual firma del Tratado de Adhesión depende de que se alcance la unanimidad.

2. *Análisis de las divisiones internas sobre la respuesta a la guerra de agresión*

Al igual que ocurre en las altas esferas de poder, existe entre la ciudadanía europea una división de opiniones, aunque más mesurada, sobre las medidas adoptadas por la UE para apoyar a Ucrania a sortear los graves efectos de la guerra de agresión iniciada por Rusia. De acuerdo con el Eurobarómetro de la primavera 2023, a un año del inicio de las hostilidades, el apoyo público a las medidas adoptadas es incluso mayor, lo que ha permitido a los Estados miembros continuar apoyando a Ucrania sin tener que hacer frente a problemas vinculados con la desafección política.

En términos cuantitativos,

...más de tres cuartas partes aprueban el apoyo de la UE a Ucrania, una evolución estable en comparación con octubre-noviembre de 2022 (76%, +2 puntos porcentuales). El 36% “aprueba firmemente” el apoyo de la UE, lo que supone un aumento de tres puntos porcentuales. Alrededor de una quinta parte (21%, -2 puntos porcentuales) desaprueba del apoyo de la UE a Ucrania, incluido un 7% (sin cambios) que lo “desaprueba totalmente”.¹⁹

En cuanto a la aprobación por Estado miembro, en el Eurobarómetro se especifica lo siguiente:

¹⁸ Agencia EFE, “Bruselas subraya que ampliación de la UE es cuestión de «voluntad» y no de fijar «fechas»”, *SWI swissinfo.ch*, Berna, 2023, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/ue-ampliaci%C3%B3n_bruselas-subraya-que-ampliaci%C3%B3n-de-la-ue-es-cuesti%C3%B3n-de-voluntad-y-no-de-fijar-fechas-/48775364 (fecha de consulta: 18 de octubre de 2023).

¹⁹ “European Parliament’s Spring 2023 Survey: Democracy in action - One year before the European elections”, Estrasburgo, 2023, disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=87463> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2023).

En todos los países, la mayoría absoluta aprueba el apoyo de la UE a Ucrania tras la invasión rusa. La proporción más alta se registra en Suecia (97%), Finlandia (96%), Países Bajos y Portugal (95%). Los encuestados de Eslovaquia, Grecia (51%) y Bulgaria (54%) son los que menos lo aprueban. Grecia (46%), Eslovaquia (44%) y Bulgaria (39%) son también los países donde los niveles de desaprobación son más altos, junto con República Checa (39%). Como en la encuesta anterior, la desaprobación del apoyo de la UE a Ucrania está más extendida en las zonas del sudeste de Europa.²⁰

Al respecto, es sumamente importante que la población europea esté dispuesta a que sus Estados miembros, y la UE en su conjunto, continúen mostrando solidaridad y proporcionando ayuda a las personas refugiadas que huyen de la guerra en Ucrania y a los Estados que las acogen. De hecho, en el documento “EU challenges and priorities in 2023” se especifica que el 86% de las y los europeos encuestados:

...que la UE siga prestando ayuda humanitaria a las personas afectadas por la guerra, el 77% acepta acoger en la UE a las personas que huyen de la guerra y el 71% respalda la imposición de sanciones económicas a Rusia... el 67 y el 65% respectivamente, piensan que la UE debe apoyar el camino de Ucrania hacia la integración europea y su integración en el mercado único.²¹

En tal sentido, se advierte que, al menos a nivel de la población, no existe una división importante sobre las repuestas de la UE a la guerra de agresión, lo cual no sucede a nivel gubernamental. En países como Polonia, Eslovaquia y Hungría disminuye de manera progresiva la intención de continuar ayudando a Ucrania, pero en el último caso la situación se torna mucho más compleja, toda vez que el primer ministro húngaro, Viktor Orbán, ha realizado varios intentos por retrasar la imposición de sanciones a Rusia, argumentando que los costos podrían ser mucho mayores.

En una entrevista a la cadena de noticias *Fox News*, el mandatario sostuvo que se debería “...cerrar un pacto con los rusos sobre una nueva arquitectura de seguridad que dote de seguridad y soberanía a Ucrania pero que no incluya la integración en la OTAN”.²²

²⁰ *Idem*.

²¹ “EU challenges and priorities in 2023 – Report”, Bruselas, 2023, disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=88854> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2023).

²² “Viktor Orbán pide un «pacto» con Putin y rechaza la adhesión de Ucrania a la OTAN”, Madrid, 2023, disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-viktor-orban-pide-pacto-putin-rechaza-adhesion-ucrania-otan-20230830150343.html> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2023).

Pero esto no es reciente porque existen diferencias entre ambos países desde años atrás. Sin embargo, desde el comienzo de la guerra de agresión,

Hungría se ha mantenido cerca de Moscú... boicoteando medidas que supongan choques con el Kremlin. Ha descafeinado el veto europeo al petróleo y al carbón ruso, ha ralentizado las ayudas económicas a Kiev y ha pausado el debate sobre el bloqueo al gas. También aboga por negociar con Moscú frente a los envíos de armas a Ucrania.²³

Además, "...el primer ministro opta por mantener o aumentar, en la medida de lo posible, las relaciones con Moscú. A pesar de formar parte de la lista de su «países hostiles», por haber aprobado sanciones en su contra, Hungría avanza con el plan de construir una central nuclear con la empresa rusa Rosatom".²⁴ En pocas palabras, los intereses húngaros, con la intención de convertirse en una potencia en Europa del Este, pueden ir en contra de lo acordado por las y los líderes europeos o, peor aún, de lo establecido en los instrumentos jurídicos constitutivos de la UE.

Otro ejemplo, que se vincula más con problemas internos de la propia UE, pero que afectan a Ucrania, es el reciente anuncio de Polonia, Eslovaquia y Hungría de rechazar el levantamiento de las restricciones comerciales impuestas transitoriamente por la UE a los granos provenientes de Ucrania. Esto, en gran medida por situaciones electorales, pues los mandatarios no quieren perder apoyo popular, concretamente de las personas agriculturas, de cara a futuras elecciones. Es conveniente recordar que la entrada de grandes cantidades de cereales y oleaginosa sin restricciones arancelarias implica una disminución del precio final del producto importado, lo que supone una desventaja para los pequeños agricultores locales que, por la cantidad de su producción, no pueden poner un precio competitivo.

A pesar de estos ejemplos, todavía existe la suficiente voluntad política, acompañada de un importante apoyo popular, que le permite a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros mantener e incluso aumentar el apoyo económico a Ucrania y a su población, como de hecho ya fue propuesto por las instituciones comunitarias. Así, en febrero de 2024, después del acuerdo alcanzado por las y los dirigentes de los Estados miembros del bloque regional, incluyendo al primer ministro húngaro, Viktor Orbán,

²³ Ordiz, Emilio, "Hungría ya apoya sin complejos a Rusia, aunque necesite a la UE", Madrid, 2023, disponible en: <https://elordenmundial.com/hungria-apoya-rusia-necesita-union-euro-pea/> (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

²⁴ Cruz Pérez, Javier de la, "Pero ¿a qué juega Orbán? Hungría mira a Rusia y quema puentes con sus aliados", Madrid, 2023, disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-07-09/pero-a-que-juega-orban_3690954/ (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

quien había bloqueado las negociaciones, se aprobó la creación de un mecanismo para proporcionarle a Ucrania 50,000 millones de euros durante el periodo 2024-2027, que serán destinados a la reparación, recuperación y reconstrucción del país.

3. *La idoneidad de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ante el conflicto en Ucrania*

El Tratado de la Unión Europea, concretamente los artículos 21 a 46 y 205 a 222, se refieren, en general, a la acción exterior de la Unión y a disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común. De acuerdo con dicho instrumento jurídico, la PESC tiene como principal objetivo garantizar la paz y seguridad internacionales, fomentar la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Entre sus principales logros relacionados destaca la adopción, en 2021, de la decisión por la que se crea el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) para, entre otras cosas, reforzar las capacidades de terceros Estados en relación con asuntos militares y de defensa. Fue así como se hizo posible adoptar sendas decisiones para proveer a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñadas para producir efectos letales.

De manera paralela, se ha instado a los Estados miembros a suministrar municiones tierra-tierra y, de ser solicitado, misiles, a través de la decisión sobre una medida de asistencia con cargo al FEAP para apoyar a las fuerzas armadas ucranianas mediante el suministro de munición aprobada en mayo de 2023.

Asimismo, es pertinente mencionar nuevamente la adopción, en octubre de 2022, de la decisión relativa al establecimiento de una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en Apoyo a Ucrania y, de manera más reciente, la adopción de la decisión relativa a una medida de asistencia en el marco del FEAP para apoyar a las fuerzas armadas ucranianas formadas por la Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania.

Estos ejemplos de coordinación política han sido necesarios para atender una de las aristas de la guerra de agresión. El portal del Parlamento Europeo señala:

como resultado del tenso contexto geopolítico, la PCSD [y por ende la PESC] ha sido una de las políticas de más rápida evolución en los últimos diez años.

Desde el 24 de febrero de 2022, la guerra de agresión rusa a Ucrania ha actuado como un reinicio geopolítico para Europa y ha dado un nuevo impulso a lo que debería convertirse en una Unión de Defensa de la Unión Europea.²⁵

Y todo indica que ambas políticas continuarán por buen camino, ya que en el informe anual sobre aplicación de la PSCD se subraya que

...el dramático deterioro de la seguridad europea provocado por la agresión militar injustificada, no provocada e ilegal de Rusia contra Ucrania... exige que la Unión refuerce su autonomía estratégica y los esfuerzos conjuntos para alcanzar las capacidades de defensa necesarias y muestre una mayor voluntad de seguir actuando de manera unida con el fin de garantizar la seguridad que esperan los ciudadanos de la Unión.²⁶

Asimismo, se propone reforzar las misiones y operaciones de la PCSD, aumentando el gasto y trabajando de manera más coordinada y sistematizando las asociaciones con actores externos.

En breve, si bien no se advierte que las facultades soberanas de política exterior y defensa se deleguen a las instituciones comunitarias, existe la voluntad política de coordinar esfuerzos, tanto en materia de política exterior como de defensa y seguridad colectivas, cuando surge una amenaza que podría poner en riesgo la estabilidad del proceso de integración más avanzado del mundo.

V. CONCLUSIONES: PERSPECTIVA SOBRE LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DE LA GUERRA PARA LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

A manera de resumen, se sintetizan unos fragmentos de los considerandos del citado informe anual sobre aplicación de la PSCD²⁷ que versan sobre la significación de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania para la UE y el apoyo brindado por el bloque regional.

²⁵ Legrand, Jérôme, “La política común de seguridad y defensa”, Estrasburgo, 2023, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_5.1.2.pdf (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

²⁶ “Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2023, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2022”, Estrasburgo, 2023, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

²⁷ *Idem.*

En primera instancia, hay que destacar que la UE en su conjunto está plenamente consciente de la complejidad de las amenazas que enfrenta, tanto militares como no militares, agravadas por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, incluyendo, de manera enunciativa mas no limitativa, la desinformación, los ciberataques, ataques contra infraestructuras críticas, asesinatos, actos de sabotaje, la presión económica, el chantaje alimentario y energético, la instrumentalización de la migración y la influencia política subversiva.

En segundo lugar, se manifiesta con claridad la necesidad urgente de fortalecer las capacidades de seguridad y defensa del bloque regional, lo que implica, por tratarse de su frontera exterior, el suministro de equipos militares a Ucrania, así como el otorgamiento de ayuda financiera y humanitaria. Sin embargo, este requerimiento deberá discutirse con mucha profundidad al interior de las instituciones comunitarias, pues siempre ha existido un recelo por parte de los Estados miembros de ceder soberanía en materia de defensa. Esto último también se ha manifestado, como se reconoce en el propio informe, con la falta de inversiones en seguridad y defensa en numerosos Estados miembros de la Unión y la OTAN.

Finalmente, se resalta el compromiso que tiene la UE con Ucrania, particularmente para proteger su integridad territorial y soberanía, lo cual se ha demostrado con una respuesta rápida y la propuesta de crear una misión de asistencia para reforzar la capacidad militar de las fuerzas armadas ucranianas. Empero, también se reconoce la necesidad de aumentar la ayuda financiera y humanitaria, aunque la realidad ha demostrado que no todos los Estados miembros se encuentran dispuestos a realizar esfuerzos adicionales que afecten sus finanzas públicas, ya sea porque tienen problemas internos que deben resolver, o simplemente porque se enfrentan a una opinión pública cada vez más escéptica de un eventual triunfo de Ucrania.

Queda claro que los esfuerzos realizados desde el inicio de la guerra de agresión hasta la redacción del presente capítulo (febrero de 2024) han sido fundamentales para ayudarle a Ucrania a mantenerse de pie ante un Estado agresor que ha mantenido la ofensiva para lograr la anexión plena de cuatro regiones ucranianas y, como segundo objetivo, provocar la inestabilidad en Occidente.

Los avances en la PESC y la PSCD, los múltiples acuerdos alcanzados por las y los jefes de Estado de los 27 Estados miembros al aprobar actos jurídicos en beneficio de Ucrania, incluyendo el otorgamiento de la condición de candidato a la adhesión, así como las alianzas establecidas con actores externos como la OTAN y Estados Unidos, y finalmente las sanciones contra Rusia y las cantidades millonarias desembolsadas para asistir a Ucrania en

términos económicos, militares y asistenciales, son una muestra fehaciente de que la guerra de agresión ha sido un catalizador de la integración regional.

Aunque es muy lamentable que una situación tan catastrófica que ha ocasionado la pérdida de vidas humanas, la necesidad de abandonar un Estado que es el hogar de millones de personas que buscan refugio en otras latitudes y que implicará un gasto inmensurable para la restauración de las zonas afectadas por los ataques militares, sea el motivo de una mayor integración económica, política, militar y social. No cabe duda de que, en efecto, una crisis, por grave que esta sea, puede representar una ventana de oportunidad que puede (y debe) ser aprovechada.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA EFE, “Bruselas subraya que ampliación de la UE es cuestión de «voluntad» y no de fijar «fechas»”, *SWI swissinfo.ch*, Berna, 2023, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/ue-ampliaci%C3%B3n_bruselas-subraya-que-ampliaci%C3%B3n-de-la-ue-es-cuesti%C3%B3n-de-voluntad-y-no-de-fijar-fechas-/48775364 (fecha de consulta: 18 de octubre de 2023).

BARROS, José, “El último gran estrategia americano profetizó la actual guerra de Ucrania”, *El Debate*, 8 de marzo de 2022, disponible en: https://www.eldebate.com/internacional/20220308/ultimo-gran-estratega-americano-profetizo-guerra-ucrania_24300.html (fecha de consulta: 23 de enero de 2024).

Comisión Europea, *Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union*, Bruselas, 2022, disponible en: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf> (fecha de consulta: 17 de octubre de 2022).

CORTE IBÁÑEZ, Luis de la, “Europa y la guerra de Ucrania”, *Global Affairs Journal*, Navarra, núm. 5, 2023, disponible en: <https://www.unav.edu/documentos/16800098/43370817/europa-y-la-guerra-de-ucrania.pdf>, (fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

CRUZ PÉREZ, Javier de la, “Pero ¿a qué juega Orbán? Hungría mira a Rusia y quema puentes con sus aliados”, Madrid, 2023, disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-07-09/pero-a-que-juega-orban_3690954/ (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

“Declaración de Granada”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, 2023, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/> (fecha de consulta: 17 de octubre de 2023).

“EU challenges and priorities in 2023–Report”, Bruselas, 2023, disponi-

ble en: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=88854> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2023).

“European Parliament’s Spring 2023 Survey: Democracy in action - One year before the European elections”, Estrasburgo, 2023, disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=87463> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2023).

KULYK, Hanna, “Euromaidán y la crisis política de Ucrania: antecedentes y perspectivas”, *Anuario del Conflicto Social*, núm. 8, 2019, disponible en: <https://revistes.uib.edu/index.php/ACS/article/view/ACS2019.8.3/30211> (fecha de consulta: 23 de enero de 2024).

“La UE intensifica el refuerzo de sus capacidades y su base industrial y tecnológica de defensa: hacia un marco de adquisición conjunta de la UE en el ámbito de la defensa”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, 2022, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3143 (fecha de consulta: 11 de octubre de 2023).

LEGRAND, Jérôme, “La política común de seguridad y defensa”, Estrasburgo, 2023, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_5.1.2.pdf (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

MOVCHAN, Veronika, *Ukraine: Preparation for the EU Accession Process*, Estocolmo, 2023, disponible en: <https://sceus.se/en/publications/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process/> (fecha de consulta: 17 de octubre de 2023).

ORDIZ, Emilio, “Hungria ya apoya sin complejos a Rusia, aunque necesite a la UE”, Madrid, 2023, disponible en: <https://elordenmundial.com/hungria-apoya-rusia-necesita-union-europea/> (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

“Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de enero de 2023, sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2022”, Estrasburgo, 2023, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0010_ES.html (fecha de consulta: 20 de octubre de 2023).

ROMERO JUNQUERA, Abel, *Las capacidades militares de la Unión Europea. ¿Hacia una Europa de la defensa?*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7531262> (fecha de consulta: 13 de octubre de 2023).

SANAHUJA, José Antonio, “La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio”, *Anuario CEIPA* 2022-2023, 2023, disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2023/06/3.JoseAntonioSanahuja.pdf> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2023).

SANZ, Juan Antonio, “La UE opta por la Europa geoestratégica con la adhe-

sión de Ucrania frente a la Europa económica”, *Diario Público*, Madrid, disponible en: <https://www.publico.es/internacional/adhesion-ucrania-ue-opta-europa-geoestrategica-frente-europa-economica.html> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2023).

“Solidaridad de la UE con Ucrania”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/> (fecha de consulta: 15 de octubre de 2023).

TIAN, Nan *et al.*, “Trends in world military expenditure, 2022”, *Stockholm International Peace Research Institute*, Estocolmo, 2023, disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2023).

“Ucrania: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre las decisiones de la Federación de Rusia que socavan aún más la soberanía y la integridad territorial de Ucrania”, *Sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo*, Bruselas, 2022, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/22/ukraine-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-decisions-of-the-russian-federation-further-undermining-ukraine-s-sovereignty-and-territorial-integrity/> (fecha de consulta: 10 de octubre de 2023).

“Viktor Orbán pide un «pacto» con Putin y rechaza la adhesión de Ucrania a la OTAN”, Madrid, 2023, disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-viktor-orban-pide-pacto-putin-rechaza-adhesion-ucrania-otan-20230830150343.html> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2023).