

La Unión Europea como actor débil en un sistema internacional complejo e inestable

The European Union as a Weak Actor in a Complex and Unstable International System

LUIS V. PÉREZ GIL*

Universidad de La Laguna, España

RESUMEN: La UE nació como un régimen político con la finalidad de poner paz y seguridad en un continente arrasado por dos guerras mundiales en un periodo de treinta años. El éxito se logró gracias a la integración (supranacionalidad) y a la protección de una gran potencia (los Estados Unidos), que ejerció el control en los distintos regímenes de seguridad regional. Gracias a este predominio, la UE pudo gozar de cierto protagonismo internacional. Sin embargo, el creciente deterioro del orden internacional como consecuencia de la pugna entre potencias revisionistas y el hegemon, pone de manifiesto la falta de capacidad de la organización europea para sostener no solo una posición independiente, sino incluso ejercer influencia en los espacios más próximos. Este artículo trata de analizar el papel que puede desempeñar la UE para actuar en un mundo complejo e inestable.

PALABRAS CLAVE: Sistema internacional; Unión Europea; Influencia; Hegemonía; Guerra en Ucrania.

ABSTRACT: The EU was born as a political regime with the aim of bringing peace and security to a continent devastated by two world wars in a period of thirty years. Success was achieved thanks to integration (supranationality) and the protection of a great power (the United States), which exercised control in the different regional security regimes. Thanks to this predominance, the EU was able to enjoy a certain international prominence. However, the growing deterioration of the international order because of the struggle between revisionist powers and the hegemon, reveals the lack of capacity of the European organisation to maintain not only an independent position, but also to exert influence in the closest spaces. This article aims to analyse the role that the EU can play as an actor in a complex and unstable world.

KEYWORDS: International system; European Union; Influence; Hegemony; War in Ukraine.

* Doctor en Derecho con Premio Extraordinario, profesor de la Universidad de La Laguna, España.

INTRODUCCIÓN

Mientras la guerra en Ucrania se mantiene en su apogeo con las fuerzas rusas empujando en dirección a la curva del río Dniéper, cuando la operación limitada ucraniana contra Kursk se ha convertido en un fiasco que solo sirve para consumir recursos y personal escasos, cuando la Aviación rusa se reiniciado una nueva campaña de bombardeo contra las instalaciones energéticas enemigas de cara al invierno, la capacidad de influencia de la Unión Europea (UE) o de sus Estados miembros para poner fin a un conflicto que se desarrolla en sus propias puertas es prácticamente nula. Pero, sin duda, se trata del mayor desafío de seguridad al que se enfrenta la UE desde su creación.

Desde el inicio de la invasión rusa en febrero de 2022 los dirigentes europeos manifestaron un apoyo inquebrantable a Ucrania, pero al mismo tiempo han escatimado medios y recursos, las sanciones aprobadas contra Rusia no tienen los efectos esperados por no hablar del rechazo generalizado a una presencia efectiva sobre el terreno que pudiera cambiar las tornas de la guerra (además de que la propia OTAN excluye esta posibilidad). Más allá de las declaraciones oficiales sobre la candidatura y las negociaciones para su adhesión, no existe consenso político sobre qué hacer con Ucrania (Pérez Gil, 2022a).

Por su parte, el directorio político ruso estima que lo peor de la guerra ha pasado y que la potencia de fuego, el desbalance demográfico a su favor en una guerra larga y el funcionamiento en economía de guerra darán sus frutos a medio plazo, rechazando cualquier tipo de medicación o negociación europea al considerarla parte implicada en la guerra. Desde su punto de vista, solo están dispuestos a sentarse a negociar directamente con los Estados Unidos o con Ucrania a través de iniciativas lideradas por otras potencias que se muestran comprensivas con su posición en el conflicto como China, India, Brasil o Arabia Saudí, pero con unos objetivos estratégicos claros. Para los europeos es un escenario inédito sobre el mundo de la posguerra fría alejado de posiciones más conciliables, que permitieron por ejemplo la mediación francesa para poner fin a la guerra de Georgia (Friedman, 2008).

Eran otros tiempos, en los que Rusia era más débil y sus dirigentes se mostraban más receptivos a escuchar a los europeos. Pero, desde marzo de 2022 esa capacidad de influencia o persuasión europea ha desaparecido. Y es una cuestión extremadamente preocupante, porque no se trata de resolver crisis o conflictos en zonas alejadas del continente europeo, sino que se trata de una guerra en las mismas fronteras de la UE, que ha removido los cimientos de la integración europea desintegrando el directorio franco-alemán, donde algunos de sus Estados miembros han abandonado sus políticas tradicionales de elusión del conflicto buscando la protección de la OTAN (casos de Finlandia y Suecia), donde otros apelan al miedo ruso (los países bálticos) y donde otros han iniciado por su propia cuenta un rearme militar acelerado (el caso de Polonia es el más destacado). También están los que se niegan a participar en acciones o situaciones que impliquen un choque directo con Rusia (Hungría y Eslovaquia, pero no son ni los únicos ni los más cualificados), en un escenario donde la geografía impone la necesidad de alcanzar acuerdos, bien sean tácitos o explícitos, que permitan regular la relación de vecindad con Rusia.

Pero, además, esta situación de conflicto se produce en un período de transición del sistema internacional global caracterizado por una nueva lucha por la hegemonía, donde los Estados Unidos tratan de defender su posición frente a los intentos de las potencias emergentes (revisionistas en términos morgenthauianos) de cambiar las reglas del orden jurídico internacional para adecuarlas a sus propios intereses (Pérez Gil, 2024). En esta

pugna por el poder mundial por primera vez Europa (y la Unión Europea como su configuración política más avanzada) no ocupa un lugar central (de Castro García, 2024), sino que se sitúa en la periferia del Bloque Occidental (sobre la noción de Occidente, Aznar Fernández-Montesinos, 2024) frente a un bloque informal en proceso de consolidación que tiene un enclave eminentemente asiático (léase BRICS, Organización de Cooperación de Shanghái o cualquier otro nombre que llegue a consolidarse finalmente).

Pues bien, el objeto de este artículo es reflexionar sobre la situación de debilidad de la UE como actor internacional (también de sus principales potencias y Estados miembros), su incapacidad para crear las condiciones necesarias para poner fin a la guerra en Ucrania y su escasa influencia en crisis y conflictos en los que participe su vecino más poderoso y desafiante, como es la Rusia putiniana. Este análisis se fundamenta en los postulados del realismo político, que proporciona las mejores herramientas teóricas para explicar las relaciones internacionales, la lucha por el poder, la actuación de las grandes potencias, las posiciones de hegemonía y supremacía y el mantenimiento de los regímenes internacionales (Waltz, 1979; Kennedy, 1994; Kissinger, 2016). La noción de debilidad en las relaciones internacionales también ha sido analizada oportunamente por la doctrina (Handel, 1990; Milner, 1992; Witker, 2005). Pero, es preciso aclarar de antemano que no se considera que la UE encaje en la categoría de las grandes potencias, ni puede serlo porque carece de los atributos necesarios para tal caracterización, los más importantes y fundamentales son soberanía propia e intereses nacionales, que solo son aplicables a los Estados (Pérez Gil, 2012).

LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL CONFLICTO DE UCRANIA

Desde la anexión de Crimea en marzo de 2014 la UE ha tenido un enfoque basado en los principios de respeto a la soberanía, integridad territorial, rechazo al uso de la fuerza y reconocimiento de la independencia de Ucrania frente a las ambiciones rusas de obtener el reconocimiento de una zona de influencia propia en la mayor parte del espacio exsoviético, en esa búsqueda permanente de solucionar su dilema de seguridad en la frontera occidental (Baqués Quesada, 2020). Ni la situación de guerra latente en el Dombás, ni los Acuerdos de Minsk con participación europea (Francia y Alemania), ni otras iniciativas diplomáticas lograron un acuerdo que pusiera fin al conflicto. Además, las sanciones europeas aprobadas en 2014 se mantuvieron en el tiempo sin lograr ningún cambio en la política rusa mientras se avanzaba en un reconocimiento *de facto* de la posesión rusa de Crimea. Una vez más, la parte rusa fue quien rompió la situación de bloqueo tratando de hacerse con el control de toda Ucrania mediante una operación por sorpresa el 24 de febrero de 2022 (Dacoba Cerviño, 2023).

Inmediatamente, la UE adoptó una posición decidida a favor de Ucrania, respaldando políticamente la defensa que las autoridades ucranianas hacen de su Estado, de su soberanía y de su integridad y dejando aparcadas cuestiones relacionadas con la falta de calidad democrática de sus instituciones, la corrupción generalizada o el abuso de poder de las oligarquías ucranianas. Gracias a la asistencia económica, financiera y equipamiento que recibe de los Estados Unidos, de la UE, de sus Estados miembros y de otros países occidentales Ucrania pudo resistir el asalto ruso y sostener el esfuerzo de guerra (Dacoba Cerviño, 2022). No obstante, sin la implicación directa de los Estados

Unidos, que comenzó mucho antes de la invasión rusa¹, es muy probable que la respuesta europea hubiera sido similar a la de 2014 (Pontijas Calderón, 2023).

Por tanto, estamos ante una guerra por delegación (*proxy war* en inglés), en la que Ucrania es utilizada como el agente encargado de desgastar a Rusia («Estados Unidos combatirá en Ucrania hasta el último ucraniano», según la famosa frase atribuida al ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov) con el objetivo de debilitarla a largo plazo y eliminar su capacidad para influir en los asuntos internacionales como gran potencia internacional (Calderón Pontijas, 2023). Significativamente, este enfoque es compartido y aceptado por la mayoría de los países de la OTAN, aunque con reticencias por algunos de ellos, pero que no son lo suficientemente importantes como para bloquear las decisiones que vienen dirigidas de Washington. No obstante, esta unidad parece no ser tan unánime (de hecho, no lo es) cuando entra en juego por ejemplo el apoyo económico de China a Rusia para sostener la guerra en Ucrania y, al mismo tiempo, se trata de introducir el contencioso de Taiwán, contradiciendo la política de décadas de «una sola China» (que, además, es uno de los principios fundamentales de las relaciones chino-estadounidenses establecido por primera vez en el Comunicado de Shanghái en 1972). De este modo, en abril de 2023 el presidente francés, Emmanuel Macron, pretendió expresar una posición común europea ante un eventual conflicto chino-estadounidense por la isla durante su visita oficial a Pekín². Enfoque que fue contestado por el gobierno alemán, fuertemente alineado con las tesis estadounidenses, rehén de sus propias indecisiones de antes y después del inicio de la guerra en Ucrania (Anderlini & Caulcutt, 2023). El trato dispensado por el aparato de poder chino a la presidente de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, durante su visita a Pekín en diciembre de 2023 y que más tarde también se ha aplicado a otros funcionarios europeos pone de manifiesto que la UE, como conjunto, no es significativa políticamente para China.

Además, la asistencia militar a Ucrania de los Estados Unidos y sus aliados más próximos en el este de Europa, como son el Reino Unido, Polonia y los países bálticos, ha conllevado riesgos ciertos de escalada con Rusia, donde ambas partes han planteado abiertamente la posibilidad de un conflicto nuclear (Friedman, 2022; Karaganov, 2023). En este debate la UE y sus Estados miembros han estado prácticamente ausentes porque sigue sin existir un sistema de disuasión nuclear propio y autónomo ni tampoco un órgano que tome decisiones en el marco de la activación de la cláusula de defensa colectiva del artículo 42.7 del Tratado de la UE. De este modo, en un nuevo paso en la escalada nuclear provocada por el conflicto de Ucrania, el 25 de marzo de 2023 el presidente Vladímir Putin anunció la decisión inédita de que no solo Bielorrusia había recibido aviones de combate y misiles balísticos de corto alcance del tipo Iskander-M (SS-26 en código OTAN) con capacidad nuclear, sino que, además, a partir del 1 de julio de ese año, comenzarían a almacenar municiones nucleares en ese país. Para evitar acusaciones de violación del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1 de julio de 1968 declararon

¹ Desde agosto de 2021 hasta el 2 de diciembre de 2024 los Estados Unidos aprobaron setenta paquetes de asistencia militar a Ucrania en el marco del programa de aplicación de los poderes presidenciales (PDA), que suman más de 142.000 millones de dólares. El anuncio más reciente se puede consultar en el sitio web del Departamento de Defensa en <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3982157/biden-administration-announces-additional-security-assistance-for-ukraine/>. Poco días después, el 7 de diciembre de 2024 se aprobó otro paquete de ayuda militar, éste en el ámbito del programa denominado Iniciativa para Asistencia a la Seguridad de Ucrania (USAI) por 998 millones de dólares, el vigésimo segundo desde febrero de 2022. Las estimaciones totales indican que el gobierno estadounidense ha entregado más de 190.000 millones de dólares, con diferencia el mayor sostenedor del Estado ucraniano.

² “Visite d’État en Chine: première journée à Pékin”, 5 de abril de 2023, en <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/04/05/premiere-journee-a-pekín>

que tanto la protección como el empleo operativo de esas municiones estaban bajo el control de las Fuerzas Armadas rusas. Hay que entender que el despliegue de armas nucleares rusas en Bielorrusia no aumenta por sí mismo el riesgo de empleo, sino que ofrece más opciones en el que caso de que se tomara tal decisión (Sokov, 2023). Desde la perspectiva de Moscú trataban de alcanzar al menos cuatro objetivos: a corto plazo, perturbar el proceso de toma de decisiones de Occidente en la guerra en Ucrania; a medio, se preparan para un escenario de competencia estratégica con la OTAN tras el final del conflicto; y, a largo plazo, aumentan su influencia sobre el régimen bielorruso y continúan avanzando hacia su integración en el Estado de la Unión con la finalidad de disponer de mayor profundidad estratégica frente a Europa.

La reacción estadounidense fue casi inmediata, anunciando el inicio del traslado a Europa de las nuevas bombas nucleares B61-12 de lanzamiento aéreo, que cuentan con una ojiva de baja potencia con capacidad de penetración limitada (Kristensen & Korda, 2023). No obstante, esta decisión formaba parte del programa de modernización de sus fuerzas de disuasión nuclear, se había acometido con mucha antelación, pero se recurrió a ella en ese momento para responder al desafío estratégico planteado por Rusia al nuclearizar Bielorrusia (Kristensen et al., 2024). Este intercambio de declaraciones y acciones entre rusos y estadounidenses pone de manifiesto que en los escenarios de escalada entre grandes potencias la UE no desempeña ningún papel y solo está en disposición de aceptar las decisiones que le impone su hegemonía.

Pero, además, plantean una vez más la cuestión de que los intereses europeos no tienen o no deberían por qué coincidir siempre y en todos los casos los de los Estados Unidos. Sin embargo, la existencia de unos dirigentes europeos que se comportan como testigos silenciosos en los grandes asuntos internacionales, asegura que esto continúe siendo así y que se profundice la condición subordinada de Europa, de la misma manera que ocurre con Japón o Corea del Sur, mientras se preparan para el próximo enfrentamiento con China (Pérez Gil, 2022b).

RIESGOS DE ESCALADA NUCLEAR EN EUROPA, SIN EUROPA

Tras el fracaso de la operación rusa planeada inicialmente, el fuerte apoyo de Occidente permitió a Ucrania levantar un gran ejército terrestre que ha permitido hasta ahora resistir a las fuerzas rusas (Pontijas Calderón, 2023). Sin embargo, en el verano de 2023 la posibilidad de que las fuerzas ucranianas pudieran plantarse a las puertas de Crimea puso sobre la mesa la amenaza de uso de armas nucleares en Ucrania. Es un escenario extremo, pero que está en la doctrina de empleo rusa. Distintos funcionarios del círculo de poder del Kremlin (Medvedev, Riabkov, Nebenzia, Peskov, Zajárova) se encargaron de transmitir esta posición, así como su convicción (real o no) de que dicho uso no sería respondido de la misma forma por los Estados Unidos. Estas declaraciones se han repetido regularmente e incluso han sido respaldadas desde el mundo académico (Karaganov, 2023 y 2024; Trenin, 2023 y 2024). En una suerte de “juego del gallina”, las autoridades estadounidenses han aceptado el reto y han respondido como lo hace una gran potencia que se muestra segura de su poder: aumentando el número de ejercicios en Europa, el volumen de efectivos implicados, la presencia de bombarderos estratégicos en espacio aéreo europeo y de submarinos nucleares lanzamisiles (los aterradores *City killers*) en aguas europeas, así como ejecutando ejercicios específicos del componente nuclear aliado, como ha ocurrido recientemente con *Steadfast Noon* y *Global Thunder 25*. También se ha planteado que una eventual derrota militar de las Fuerzas Armadas ucranianas podría provocar una escalada convencional que terminara llevando a países de

la OTAN a un choque directo con Rusia. En este caso, los autores citados más arriba sugerían abiertamente la posibilidad de atacar militarmente a algún país aliado (léase también de la UE) por su apoyo militar a Ucrania o llevar a cabo un ataque preventivo si estiman como inminente un ataque de la OTAN. Por tanto, si no se mantiene acotado el conflicto al territorio ucraniano, aparecen otros escenarios que implican el riesgo de escalada hacia el umbral nuclear (Pérez Gil, 2022c). Debido a la mencionada inexistencia de un sistema de seguridad disuasivo propio, la UE aparece como un mero observador externo.

Sin embargo, estas acciones tienen un contenido más profundo que el mero ejercicio de la disuasión en el contexto de la guerra en Ucrania, sino que también parecen poner de manifiesto la intención de generar fuertes incentivos para que la parte rusa abra la caja de Pandora del uso de estas armas con la vista puesta en su propio empleo en un hipotético conflicto con otra gran potencia en caso de que se vieran superados en el plano convencional. De nuevo, los intereses de los Estados Unidos y de la UE parecen radicalmente opuestos.

PÉRDIDA DE COMPETITIVIDAD EUROPEA Y RECESIÓN ECONÓMICA

Desde el mismo 21 de febrero de 2022, fecha del reconocimiento ruso de las repúblicas del Dombás, los Estados Unidos, la UE y otros países occidentales han aprobado sucesivas rondas de sanciones, que fueron calificadas de masivas y sin precedentes por los propios dirigentes europeos con la finalidad de destruir la economía rusa (Núñez Cifuentes, 2023). Pero, frente a los poco más de cuarenta países occidentales que han aprobado o se han adherido a las sanciones, el resto han seguido con sus relaciones con Rusia y, en algunos casos, se han beneficiado significativamente de las necesidades de la guerra (como la India, Georgia, Kazajistán y algunos países del Golfo Pérsico). Además, ante los intentos de bloqueo de Occidente, las autoridades rusas han buscado activamente nuevos mercados, nuevos clientes, nuevos intermediarios, así como apoyos en el seno de las organizaciones internacionales. Sin embargo, la UE no ha sido capaz de usar su supuesta fuerza comercial (es la tercera economía mundial por PIB) para influir en todos esos Estados para que adaptarán su actuación a los estándares europeos.

Pero, también estos posicionamientos han tenido implicaciones estratégicas que complican las relaciones exteriores europeas. En primer lugar, han mostrado que Rusia cuenta con el apoyo político, económico y financiero de una China convertida en la mayor potencia comercial mundial (CIA, 2024; Fondo Monetario Internacional o FMI, 2024). Segundo, que las potencias emergentes reunidas en torno al grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) están dando pasos para acabar con el control de Occidente sobre las transacciones financieras globales basado en la hegemonía del dólar, como se puso de manifiesto durante la celebración de la 16ª cumbre de los BRICS en Kazán del 22 al 24 de octubre de 2024³, que además contó con la participación de Turquía, que es un país miembro de la OTAN, pero que no es aceptado en el seno de la UE.

Como decimos, la UE aprobó sanciones contra Rusia a un ritmo frenético, pero sin conocer el impacto real que podían producir en la economía rusa ni tampoco evaluar correctamente los efectos negativos en los propios países que las aplican. El análisis de la situación en materia energética sirve de ejemplo. Por un lado, Rusia ha logrado esquivar eficazmente las sanciones al gas y al petróleo redirigiendo los flujos de sus exportaciones

³ Declaración de Kazán de 23 de octubre de 2024, documento completo en https://cdn.brics-russia2024.ru/upload/docs/Kazan_Declaration_FINAL.pdf?1729693488349783

hacia países importadores del Sudeste Asiático, utilizando a terceros para reexportar a sus antiguos clientes y creando una propia flota de buques de carga que realizan trasbordos de crudo a las mismas puertas de Europa. Además, es conveniente anotar que tampoco ha cesado el suministro de gas a Europa, tanto por gaseoducto como por buque (en forma de gas natural licuado o GNL). Por tanto, desde el lado europeo, lo que ha ocurrido durante este tiempo es que la dependencia energética europea no solo no se ha reducido sino que ha continuado aumentando, se han profundizado las diferencias en materia de seguridad energética entre sus Estados miembros (los intereses nacionales de cada uno mandan) y en el fragor de la guerra por delegación se han perdido costosas infraestructuras (los gasoductos Nord Stream en el Báltico) sin que se hayan tomado medidas ni siquiera para buscar a sus responsables y obligarles a reparar el daño. Como resultado, la UE ha sido incapaz de activar soluciones eficaces en el marco de una política energética europea común y se han disparado los costos de la energía, afectando directamente a la competitividad de las empresas europeas poniéndolas al borde de la crisis (Ortiz Laborde, 2024).

Pero, además, el funcionamiento de Ucrania como Estado depende casi completamente de la asistencia financiera exterior (necesita 5000 millones de dólares mensuales para pagar sueldos, pensiones y hacer frente a otros pagos regulares), de la que la UE y sus Estados miembros aportan la parte sustancial, mientras Estados Unidos se concentra en la ayuda militar. En un conflicto largo esto supone una carga financiera de unos 36.000 millones de euros anuales, que habría que seguir aportando mientras Ucrania se mantenga en la guerra. No obstante, sus necesidades aumentan constantemente debido al propio desgaste en combate y a los daños provocados por los bombardeos rusos contra sus infraestructuras críticas. Hay que señalar que la guerra ha destruido la actividad económica en grandes zonas del país, interrumpió los ciclos de los cultivos y las cosechas e obstaculizó las rutas de transporte marítimo, causando estragos en las exportaciones (con una caída del PIB de un 35 por ciento en 2022) y, por ende, el hundimiento de la recaudación de impuestos (caída de un 43,4 por ciento en 2022) (FMI, 2023; Banco Mundial, 2023). Además, los costes de reconstrucción del país se estiman en 486.000 millones de dólares, de los cuales 9500 son de carácter urgente, principalmente relacionados con la recuperación de las infraestructuras de distribución eléctrica (Banco Mundial, 2024).

Asimismo, los países europeos han ofrecido garantías financieras para sostener la viabilidad de la deuda a largo plazo contraída por Ucrania con el FMI, quien a cambio exige la aplicación de medidas macroeconómicas duras como son la reducción del déficit público, el aumento de los ingresos vía impuestos, la eliminación de subsidios al consumo de las energías, la reforma de las pensiones y la seguridad social que inevitablemente castigarán a los segmentos más frágiles de la población y tendrán un efecto demoledor en una sociedad que está sufriendo los efectos de la guerra (Pardo de Santayana, 2024), generando un creciente descontento social, con potenciales consecuencias descritas más arriba.

Por su parte, las deudas contraídas con países occidentales para sostener la guerra se consideran como incobrables⁴ y requerirán la creación de un grupo de acreedores dispuesto a realizar quitas (condonaciones parciales de deuda) significativas e, incluso, la

⁴ El 1 de septiembre de 2024 entró en vigor en Ucrania la ley que permite suspender el pago de la deuda, medida que inmediatamente provocó la rebaja de su calificación de riesgo por parte de las principales agencias internacionales.

cancelación total de las mismas. Indudablemente, una parte sustancial de estas deudas serán pérdidas contables para la Unión Europea y sus Estados miembros.

El G7, en el que se sienta un representante de la UE, ha pedido insistentemente a sus miembros la incautación de los activos soberanos rusos bloqueados en Occidente desde el inicio de la guerra para financiar el esfuerzo de guerra. El volumen de estos activos asciende a unos 260.000 millones de dólares, de los que 216.000 millones están en el sistema de compensación europeo Euroclear, con sede en Bélgica, y solo 5000 millones en instituciones estadounidenses. Sin embargo, a pesar de los intentos de confiscación para financiar a Ucrania, no existe base jurídica ni en el Derecho Internacional ni en el Derecho europeo para sacar adelante tales propuestas sin torcer el Derecho. Pero, además existe temor por los costes políticos y financieros que tendría una medida de esa naturaleza a largo plazo, no solo con respecto a Rusia, que no ha parado de advertir que responderá de forma simétrica (y ya lo ha hecho mediante la incautación de activos europeos), sino también con la vista puesta en los grandes inversores institucionales extranjeros, principalmente los fondos soberanos de países árabes y del Sudeste Asiático. De este modo, Arabia Saudí advirtió a la UE contra la adopción de este tipo de medidas, que podría provocar una huida de fondos y un descalabro del euro como divisa de reserva, ya bastante castigada desde el inicio de la guerra en Ucrania. Sin embargo, el gobierno estadounidense empuja repetidamente a las autoridades europeas para que tomen medidas efectivas contra los activos rusos y los entreguen a Ucrania o a quienes le suministran equipo militar. Sin embargo, por ahora, las autoridades europeas se han limitado a incautar 1400 millones de euros de los intereses generados por esos activos, que han entregado a Ucrania y Francia. De forma adicional, han aprobado un préstamo de 35.000 millones de euros a pagar en cuarenta y cinco años garantizado (si es que esto es posible) con esos intereses.

Por tanto, la UE continúa concediendo asistencia financiera a un Estado quebrado, que solo se mantiene en la guerra gracias al apoyo occidental y que, para continuar subsistiendo, requiere un esfuerzo sostenido a largo plazo, que no todos los países quieren o están dispuestos a aceptar. Sin embargo, los Estados Unidos pretenden que la UE y sus Estados miembros asuman la parte principal de los costes de la guerra y también de la reconstrucción. Esta será la contra cara de los famosos “dividendos de la paz” de los años noventa del siglo pasado.

Todas estas medidas conducen a escenarios de recesión económica en Europa, a un creciente rechazo a las sanciones por parte de los ciudadanos europeos y, por ende, al apoyo a continuar apoyando la guerra en Ucrania. Precisamente lo contrario de lo que postula el discurso oficial de las autoridades europeas. Las tensiones internas entonces parecen inevitables.

ACUERDOS DE SEGURIDAD ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS

La guerra en Ucrania se ha convertido en un conflicto de larga duración, donde ambas partes tratan de imponerse al adversario a costa de enormes costes humanos y económicos (Pardo de Santayana, 2024). En el caso de Ucrania, su voluntad de vencer depende casi completamente de la ayuda exterior procedentes por este orden de los Estados Unidos y de Europa. Pero, la prolongación de la guerra no coincide con los intereses americanos y europeos y en un determinado momento el gobierno ucraniano podría ser presionado para que acepte una salida negociada muy alejada de sus planes de victoria basados en la expectativa de un apoyo ilimitado de Occidente a su esfuerzo de guerra.

Los dirigentes y altos funcionarios rusos repiten regularmente las condiciones para plantear un proceso de paz en el conflicto de Ucrania: cese de hostilidades y de los suministros de armamentos occidentales a las Fuerzas armadas ucranianas, neutralización del país, declaración de no nuclearización, reconocimiento de la anexión de los territorios del sur de Ucrania, así como un conjunto de medidas como son la protección de los derechos de la población rusófona, el idioma ruso y las minorías nacionales, garantía de libre circulación transfronteriza, anulación de las sanciones y de todos los procesos contra organismos, personas físicas y jurídicas rusas, destinadas más bien a justificar la guerra en su propia población. El planteamiento ruso se resume básicamente en que, después de una guerra costosa, no permitirán la existencia de un país abiertamente antirruso en sus fronteras y, en caso de ganar la guerra por las armas, las exigencias subirán de nivel, como ha expresado el presidente ruso en varias ocasiones⁵. Además, los altos funcionarios rusos se encargan de transmitir la idea de que su objetivo final es lograr un acuerdo de seguridad en Europa, ya sea tácito o de carácter expreso, que reconozca la existencia de zonas de influencia⁶. En caso contrario, se plantea un escenario complejo en el que a medio plazo se prepararían para una nueva agresión con consecuencias impredecibles en las fronteras orientales de la UE.

Al mismo tiempo, el gobierno ruso trabaja activamente el apoyo de las potencias emergentes y de los países del Sudeste Asiático, África e Iberoamérica (el denominado Sur Global), a los que une un consenso creciente de rechazo a la hegemonía de Occidente y que tiene como objetivo lograr una redistribución del poder internacional favorable a sus intereses (Pardo de Santayana, 2022). En este punto, se están alcanzando consensos que eran impensables hace no ya una década, sino tan solo pocos años atrás, cuando la pandemia de la COVID-19 activó dinámicas de desglobalización impensables hasta entonces por la vigencia de una suerte de síndrome de fin de la Historia (Fukuyama, 1992).

El primer paso ha sido aumentar la cooperación política, económica y comercial con China, forzada por la necesidad de contar con su apoyo económico para sostener una guerra larga en Ucrania (Pardo de Santayana, 2023). La dependencia económica de China se considera un coste asumible en estos momentos ante el reconocimiento de que las sanciones occidentales, al menos las impuestas por los países anglosajones, se mantendrán a largo plazo. Los acuerdos alcanzados durante las respectivas visitas oficiales del presidente chino, Xi Jinping, a Moscú en marzo de 2023 y de Putin a Pekín en octubre de 2023 y mayo de 2024 confirman el enfoque ruso en este punto.

El siguiente paso ha sido el reforzamiento del grupo BRICS como foro político-económico equivalente al G7. En las cumbres de Johannesburgo en agosto de 2023 y Kazán en octubre de 2024 se dieron pasos importantes para su ampliación (el 1 de enero de 2024 pasó de cinco a diez miembros⁷) y en su institucionalización (creación del estatuto de socio con la invitación a 13 países⁸) respectivamente. Ha habido dos casos especialmente significativos por su impacto estratégico. Uno fue la adhesión de Arabia

⁵ Las declaraciones más recientes en este punto las realizó el 24 de octubre de 2024 en la rueda de prensa posterior a la cumbre de los BRICS de Kazán, disponible en <https://tvr8n.ru/news/202410251146-WnR8N.html>

⁶ Las declaraciones más recientes del ministro de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov, en una entrevista el 1 de noviembre de 2024, en <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/rusya-disisleri-bakani-dunya-basinindan-hurriyete-konustu-turkiye-bricse-onemli-katki-saglayacak-gucte-bir-ulke-42577189>

⁷ El 1 de enero de 2024 se sumaron Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Etiopía e Irán.

⁸ Argelia, Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Indonesia, Kazajistán, Malasia, Nigeria, Tailandia, Turquía, Uganda, Uzbekistán y Vietnam.

Saudí, que desde 2018 coopera estrechamente con Rusia en la fijación de los precios del petróleo en el seno del cártel denominado Organización de Países Exportadores de Petróleo Plus (OPEP+). Previamente a aquella decisión, China promovió el acercamiento entre Arabia Saudí e Irán, que restablecieron las relaciones diplomáticas interrumpidas desde 2016, con los objetivos de reducir focos de conflicto, sumar activos en las áreas de interés económico y restar apoyos al Bloque occidental, en un clásico juego de suma cero (Allison, 2017). El otro fue la participación de Turquía en la 16ª cumbre de Kazán, donde recibió el estatuto de país socio.

Además, la aprobación por primera vez de un préstamo del FMI a un país en guerra (Ucrania) que tampoco cumplía ningún criterio técnico de viabilidad (señalado más arriba), puso de manifiesto una postura prooccidental tanto del propio FMI como del Banco Mundial, que habían nacido como instituciones multilaterales con vocación universal. De este modo, otro de los objetivos a largo plazo de China y Rusia es potenciar el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS, presidido por la expresidenta brasileña Dilma Rousseff, así como su Acuerdo de Reserva de Contingencia, destinado a resolver los problemas de deuda de sus propios miembros al margen de los organismos internacionales globales. También, avanzan en el reforzamiento de la cooperación en el seno de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y de la Unión Económica Euroasiática (UEEA). A medio y largo plazo, esta asociación de las economías con las mayores tasas de crecimiento mundial tendrá consecuencias para una Europa económicamente debilitada, dependiente energéticamente y con la enorme carga financiera del sostenimiento del Estado ucraniano durante un largo período de tiempo⁹.

Por tanto, se puede afirmar que la guerra ha impulsado tendencias preexistentes que están configurando progresivamente dos bloques políticos y económicos diferenciados y crecientemente enfrentados: uno bajo el poder estadounidense, que reúne a los países occidentales, sus socios y aliados, entre ellos la UE y sus Estados miembros, y otro que está encabezado por China y Rusia, que atrae a todos los países que se muestran descontentos con el mantenimiento de la hegemonía occidental. Ambos se coordinan en dos foros internacionales fundamentales: en el ámbito político, en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, que reúne el directorio mundial, y en el ámbito económico en el G20, donde se encuentran veinte economías más importantes del mundo. Sin embargo, en un período de transición como el actual se pueden iniciar procesos no esperados (ni deseados por las propias partes) como la compartimentación o regionalización de los sistemas económicos y la creación de un régimen débil de coordinación entre áreas formalmente separadas.

Este escenario hipotético es complejo para una UE que ha visto cómo en un período muy breve de tiempo su dependencia energética pasaba de manos de una gran potencia a otra, en mayor medida gracias al impacto de las sanciones autoimpuestas. Y al mismo tiempo su hegemonía ha comenzado a amenazar a su principal socio comercial (China) con sanciones económicas a cuenta del dominio de Taiwán (primer productor de semiconductores mundial). Desde la teoría de las Relaciones Internacionales, se trata de un caso de lucha por el poder entre grandes potencias que se resolverá, una vez más, con un enfrentamiento decisivo, en el que el vencedor establecerá un nuevo régimen (normas, reglas y procesos de adopción de decisiones) de obligado cumplimiento para el resto de los actores del sistema internacional.

⁹ Escenario ya adelantado por la consultora Price Waterhouse Coopers PWC (PWC, 2017).

CONCLUSIONES

Los procesos sistémicos desencadenados por la guerra en Ucrania ponen de manifiesto la vigencia de la lucha por el poder entre las grandes potencias. En este escenario, la UE aparece como un actor débil, secundario y carente de independencia estratégica, porque no tiene intereses propios por los que luchar, sometida en esta etapa histórica a su hegemon, los Estados Unidos.

Pero, además, las élites políticas estadounidenses hacen todo lo necesario para mantener su estatuto de primera potencia mundial. Su propensión a emplear la fuerza cuando lo estiman necesario les hace contemplar el desafío de China como un problema de carácter militar, que debe de ser enfrentado con los mecanismos clásicos de la contención y la aplicación del poder militar. Dentro de esa estrategia no cabe una capacidad autónoma europea para evitar que actúe de forma independiente en un hipotético choque con China.

Esto permite también explicar que los Estados Unidos continuarán utilizando las crisis y conflictos internacionales el tiempo necesario para fortalecerse estratégicamente de cara a ese enfrentamiento. A corto plazo, usan a determinados países europeos como instrumentos idóneos para sostener el apoyo a la guerra, mientras que, a largo plazo, bloquean cualquier atisbo de autonomía o independencia estratégica en el seno de la UE que ponga en peligro sus planes.

Finalmente, existe un riesgo real de que una UE débil se vea arrastrada a otras crisis o conflictos bélicos en escenarios secundarios por apoyar los intereses estratégicos estadounidenses para mantener su hegemonía global.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Luis V. Pérez Gil es doctor en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad de La Laguna (ULL). Es profesor de Derecho Constitucional en la ULL, profesor de máster en la Universidad Jaume I y profesor del Doctorado de Seguridad y Defensa de Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE). Además, participa en actividades académicas en otras universidades españolas y en centros universitarios en Austria, Brasil, Chile, Francia, Hungría, México y República Checa. Actualmente se desempeña como analista en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Se puede contactar en: lvperezg@ull.es

REFERENCIAS

Allison, Graham (2017), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Harcourt: Houghton Mifflin.

Anderlini, Jamil & Caulcutt, Clea (2023), "Europe must resist pressure to become 'America's followers', says Macron", *Politico*, 9 de abril: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/>

Aznar Fernández-Montesinos, Federico (2024), "¿Qué es Occidente? Occidente ante su identidad: desafíos contemporáneos", *Documento Marco IEEE* 1: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2024/DIEEEINV01_2024_FEDAZ_N_Occidente.pdf

Banco Mundial (2023), “The World Bank in Ukraine”: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine>

Banco Mundial (2024), “Ukraine-Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3): February 2022-December 2023”, Washington DC: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099021324115085807/pdf/P1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a.pdf>

Baqués Quesada, Josep (2020), “Los dilemas estratégicos de Rusia”, *Revista General de Marina*, T. 278, marzo, pp. 261-274: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/03/rgmmarz20cap05.pdf>

CIA (2024), “The World Factbook”: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>

Dacoba Cerviño, Francisco (2022), “Ucrania: ni guerra relámpago ni paz duradera”, *Documento de Análisis IEEE* 51/2022: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA51_2022_FRADAC_Ucrania.pdf

Dacoba Cerviño, Francisco (2023), “Ucrania, nueve años en guerra... por ahora”, *Documento de Análisis IEEE* 15/2022: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA15_2023_FRADAC_Ucrania.pdf

de Castro García, Andrés (2024), “Europa frente a la geopolítica mundial”, *Geopolítica del poder militar*. Cuaderno de Estrategia 224. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 215-238: https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2024/Cuaderno_224.html

Fondo Monetario Internacional (2023), “Amid War, Ukraine Is Maintaining Macroeconomic Stability and Embarking on Reforms”, 5 de abril: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/05/cf-amid-war-ukraine-is-maintaining-macroeconomic-stability-and-embarking-on-reforms>

Friedman, George (2008), “Georgia y el equilibrio de poder”, *Política Exterior*, No. 126, pp. 47-56.

Friedman, George (2022), “Armas nucleares tácticas”, *Geopolitical Futures*: <https://workupload.com/file/8hPEdxxJZRQ>

Fukuyama, Francis (1992), *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona: Editorial Planeta.

Handel, Michael (1990), *Weak States in the International System*, Londres: Frank Cass & Co.

Kennedy, Paul (1994), *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona. Plaza y Janés.

Kissinger, Henry (2016), *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, Barcelona: Penguin Random House.

Karaganov, Serguéi (2023), “A Difficult but Necessary Decision” *Russia in Global Affairs*, 13 de junio: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/a-difficult-but-necessary-decision/>

Karaganov, Serguéi (2024), “Россия может себе позволить и пушки, и масло (Rusia puede permitirse armas y mantequilla)”, *Россия в глобальной политике (Rusia en los Asuntos Globales)*, 12 de julio: <https://globalaffairs.ru/articles/rossiya-mozhet-karaganov/>

- Kristensen, Hans & Korda, Matt (2023), "United States nuclear weapons, 2023", *Bulletin of the Atomic Scientists*, No. 1, pp. 28-52: <https://thebulletin.org/premium/2023-01/nuclear-notebook-united-states-nuclear-weapons-2023/#post-heading>
- Kristensen, Hans et al. (2024), "United States nuclear weapons, 2024", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 80, No. 3, pp. 182-208: <https://thebulletin.org/premium/2024-05/united-states-nuclear-weapons-2024/>
- Milner, Helen (1992), International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses, *World Politics*, Vol. 44, No. 3, pp. 466-496.
- Núñez Cifuentes, Ana (2023), "Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin", *Documento Marco IEEE* 2/2023: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM02_2023_ANANUN_Mecanismos.pdf
- Ortiz Laborde, Mariana (2024), *Seguridad energética de la UE tras la invasión de Ucrania*, Trabajo de Fin de Máster. IUGM.
- Pardo de Santayana, José (2022), "La guerra de Ucrania y la rebelión del sur global", *Documento de Análisis IEEE* 63/2022: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/10/DIEEEA63_2022_JOSPAR_Ucrania.html
- Pardo de Santayana, José (2023), "La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud", *Documento de Análisis IEEE* 3/2023: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA03_2023_JOSPAR_A_sociacion.pdf
- Pardo de Santayana, José (2024), "La demografía: el gran talón de Aquiles de Ucrania", *Documento de Análisis IEEE* 29/2024: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA29_2024_JOSPAR_D_emografia.pdf
- Pérez Gil, Luis (2012), *Elementos para una teoría de la política exterior*, Valencia: Tirant lo blanch.
- Pérez Gil, Luis (2022a), "El estatuto de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea: análisis de los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania", *Cuaderno de Trabajo ANEPE* 2/2022: <https://www.publicacionesanepe.cl/index.php/cdt/article/view/987>
- Pérez Gil, Luis (2022b), "Unión Europea, grandes potencias y regímenes de seguridad en un escenario post-covid", en Panera Martínez, Pedro (Coord.), *Reflexiones sobre las estrategias de seguridad de la UE y otros estudios en el ámbito de la seguridad internacional*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado/UNED, pp. 121-138.
- Pérez Gil, Luis (2022c), "Los miedos de Europa ante la guerra en Ucrania", *Panorama de Seguridad & Defensa ANEPE* 5, diciembre: <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2022/12/Panorama-SD-Los-miedos-de-europa-Comentario-academico-LPG.pdf>
- Pérez Gil, Luis (2024), "La transición de una hegemonía imperfecta a un sistema multipolar inestable", *Cuaderno de Trabajo ANEPE*, No. 1: <https://unofar.cl/wp-content/uploads/2024/03/Cuaderno-de-trabajo-N%C2%B01-2024-ANEPE.pdf>
- Pontijas Calderón, José L. (2023), "La UE ante los dilemas de la guerra de Ucrania, ¿una paz imposible?" *Documento de Opinión IEEE* 23/2023:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEE023_2023_JOSPON_Dilemas.pdf

PWC (2017), “The Long View. How will the global economic order change by 2050?” Londres: Price Waterhouse Coopers: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>

Sokov, Nikolai N. (2023), “Russia is deploying nuclear weapons in Belarus. NATO shouldn’t take the bait”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 24 de abril: <https://thebulletin.org/2023/04/russia-is-deploying-nuclear-weapons-in-belarus-nato-shouldnt-take-the-bait/>

Trenin, Dimitri (2023), “Conflict in Ukraine and nuclear weapons”, *Russia in Global Affairs*, 22 de junio: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/ukraine-and-nuclear-weapons/>

Trenin, Dimitri (2024), “It’s Time for Russia to Give the West a Nuclear Reminder”, *Russia in Global Affairs*, 3 de abril: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/nuclear-reminder/>

Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Relations*, Reading: Addison-Wesley Publishing.

Witker, Iván (2005), “Leviatán absentis: los Estados débiles ante las nuevas configuraciones del poder internacional”, en Contreras Polgatti, Arturo y Garay Vera, Cristián (Eds.), *Áreas sin ley, espacios vacíos, Estados débiles*, Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.