

UCRANIA: BAÑO DE REALIDAD PARA LA POLÍTICA DE DEFENSA EUROPEA

Araceli MANGAS MARTÍN*

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA POLITICA TRANQUILA DE DEFENSA, POR LOS AIRES. 2.1. El impulso a la defensa tras el *brexit*. 2.2. Ayuda militar a Ucrania y rearme europeo. 2.3. Legalidad de la ayuda: no beligerancia. 2.4. Efecto sobre Alemania. 3. DESPERTAR DE UN SUEÑO. 3.1. ¿Fin de la defensa autónoma de la UE? 3.2. Debilidades y carencias de la UE. 3.3. Lecciones de la unidad. 4.- FINLANDIA Y SUECIA: DE ACTIVAR LA CLÁUSULA DE AYUDA MUTUA (UE) AL INGRESO EN LA OTAN. 4.1. La ayuda mutua en el art. 42.7 TUE. 4.2. ¿Una OTAN más fuerte? 5. REFLEXIONES FINALES

RESUMEN

Hasta 2022, la Unión Europea había construido su papel en el mundo como potencia regulatoria y comercial. No necesitó herramientas de poder duro. La guerra ha puesto a la UE ante la realidad de sus insuficiencias y debilidades en política de defensa. Su Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD) ha sido una herramienta ajena a la protección inmediata y directa de su integridad. Se constata la vuelta estratégica de Alemania: abandona la política de contención en relaciones exteriores y asume la necesidad de defenderse a sí misma. La UE, a pesar de la retórica sobre la Europa soberana o la autonomía estratégica, expresa su subordinación a la OTAN. La Alianza se debilita más que se fortalece al tener como miembros a una mayoría amplia de Estados que absorben capacidades del conjunto.

ABSTRACT

Until 2022, the European Union had built its role in the world as a regulatory and trading power. He didn't need hard power tools. The war has confronted the EU with the reality of its defence policy inadequacies and weaknesses. Its Common Security and Defense Policy has been a tool that is alien to the immediate and direct protection of its integrity. Germany's strategic turnaround is evident: it abandons the policy of containment in foreign relations and assumes the need to defend itself. The EU, despite rhetoric about sovereign Europe or strategic autonomy, expresses its subordination to NATO. The Alliance is weakened rather than strengthened by having a large majority of states as members that absorb capabilities from the whole.

Palabras clave: guerra en Ucrania, defensa UE, OTAN, pacto de ayuda mutua (art. 42.7 TUE), política común de seguridad y defensa (PCSD).

Key Words: war in Ukraine, EU Defense, NATO, mutual aid agreement, (art. 42.7 TEU), Common Security Defense Policy (CSDP).

• Catedrática de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho; Investigadora del ICEI, Universidad Complutense de Madrid (amangas@ucm.es). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas a 30 de julio de 2023.

1. INTRODUCCIÓN

La agresión rusa a Ucrania se ha desarrollado como una guerra de limitado alcance geográfico en lo militar. En efecto, el teatro de las operaciones no ha salido básicamente del territorio ucraniano al tener el Estado agredido limitado el posible teatro de las hostilidades en calidad de guerra de legítima defensa. La respuesta ucraniana a la agresión rusa se ha circunscrito sustancial y legalmente -con algunas dudas sobre la autoría de determinados hechos¹- al marco de la legítima defensa y, por tanto, limitada a repeler la invasión y recuperar el territorio invadido. Más allá de lo militar, es un conflicto con repercusiones globales geopolíticas y geoeconómicas.

Es cierto que la UE ha reaccionado unida y con fuerza política, así como una parte significativa del mundo occidental. La UE ha sabido liderar una coalición antibelicista en el marco de la ONU con un rosario de resoluciones de condena. También la UE ha sido motor de las sanciones más completas, extensas e intensas sobre Rusia. Ni Rusia ni China ni el mundo se esperaba la dureza, intensidad y amplitud de las sanciones europeas. Tampoco creíamos a la UE capaz de sancionar con esa velocidad y contundencia. Y fueron en aumento cuando se decidió que progresivamente se iría disminuyendo la dependencia energética europea hasta cortar todo vínculo energético -por este orden: carbón, petróleo, gas-, con Rusia (con la excepción díscola de la autocracia parlamentaria húngara).

Aunque la comunidad internacional no ha seguido de igual manera y con razón su política de sanciones -ni estaba obligada jurídicamente ni tenía por qué hacerlo-, importa subrayar que, al aprobar esa batería de sanciones, la UE ha hecho lo impensable en ayuda política, militar y financiera a un Estado tercero².

Pero también la guerra ha puesto a la UE ante la realidad de sus insuficiencias y debilidades y la fragilidad de sus exigencias en materia de valores.

2. LA POLITICA TRANQUILA DE DEFENSA POR LOS AIRES

¹ En 2022 hubo ataques aislados en zonas fronterizas (depósitos de combustible y de armas). Sin embargo, los ataques en suelo ruso, incluso sobre la ciudad de Moscú, se han repetido desde mayo de 2023, de momento, más con un efecto psicológico y propagandístico. Ucrania ha negado la autoría (por ejemplo, *Le Monde*, 14.05.2023) <https://www.lemonde.fr/international/live/2023/05/15>)

² Tanto el liderazgo político global de la UE y el eje sancionador occidental como la pasividad de más de la mitad de la Humanidad representada por los Estados más poblados, los he analizado en “Europa desafiada: reacción a la agresión rusa en Ucrania”, *Anales RACMYP*, 2022-2023, RACMYP y Agencia Estatal del Boletín Oficial de Estado, 2023 (en prensa).

Hasta 2022, la Unión Europea había construido su papel en el mundo como potencia regulatoria y comercial; se centrada, al menos formalmente, en los valores (derechos humanos, democracia, Estado de Derecho...) y la cooperación. El poder blando era su fuerte. Cambiar esa forma de actuar es muy difícil después de más de 70 años.

Hasta la agresión a Ucrania, la UE se había circunscrito en de materia relaciones exteriores y seguridad a ser un "productor o proveedor de seguridad", limitándose a acciones, en el pasado, como las misiones "Petersberg" (de carácter humanitario, gestión de crisis para mantenimiento o restablecimiento de la paz). Ese cometido de confianza se había ampliado a principios de este siglo XXI y mantenido en la actualidad a misiones más permanentes o duraderas dentro de las "rutinas" de gestión de crisis (algunas con una decena de años). Eran limitados operativos militares, aunque muy efectivos, centrados en la vigilancia y prevención o de contención o estabilización con varios cientos de efectivos o en algún caso entre 1000 y 2000 militares ³.

Incluso se puede afirmar lo mismo de los ejércitos de los Estados miembros, incluidos los grandes Estados: llevan decenas de años inmersos de forma exclusiva en misiones de gestión de crisis (cientos de efectivos, patrullaje sin combates...). Están deshabituados a los combates abiertos y masivos como los que se están produciendo en Ucrania⁴ y no tienen depósitos de munición para una guerra de alta intensidad, como lo ha reconocido la Asamblea Nacional francesa ⁵.

³ Como lo son, a título de ejemplo, las misiones EUFORALTHEA-Bosnia Herzegovina, EUNAVFOR-ATLANTA en el Cuerno de África y EUNAVFOR-IRINI en el Mediterráneo frente a las costas de Libia. A esas tres hay que añadir otras centradas en la formación de las fuerzas autóctonas del Estado receptor de los operativos (EUTM-Somalia; EUTM-Malí; EUTM-República Centroafricana; EUTM- Mozambique).

O las "misiones civiles" desplegadas para cuyo objetivo es reforzar la policía, el estado de derecho y la administración civil en entornos frágiles y de conflicto, incluida la asistencia de formación a las Fuerzas Armadas; por ejemplo, las desplegadas en Armenia y, en especial, en Ucrania [Decisión (PESC) 2022/2243 del Consejo de 14 de noviembre de 2022 por la que se pone en marcha la Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania), DO L 294, de 15.11.2022]. El conjunto de las 12 misiones civiles y las 9 de carácter militar y de seguridad desplegadas hasta julio de 2023 pueden verse en https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en#9620.

⁴ Algunos Estados -como Francia, la primera potencia militar de la UE- ante ese desequilibrio de preparación en sus FFAA frente a una guerra masiva ha iniciado grandes maniobras de entrenamiento (*Le Monde*, 04.05.2022). La OTAN ha decidido incrementar las fuerzas armadas disponibles hasta 300.000 personas (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) ; <https://www.europapress.es/internacional/noticia-otan-elevara-mas-300000-efectivos-fuerzas-respuesta-rapida-20220627144554.html>).

⁵ Según un informe de la Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas de la Asamblea Nacional de Francia (17.02.2023), los stocks de munición (proyectiles, misiles, torpedos, etc.) para sostener un enfrentamiento de alta intensidad no les permitiría durar más de unas semanas en caso de un conflicto "duro". ([https://www.lemonde.fr/international/article/2023/02/18/l-armee-francaise-manque-de-munitions-pour-la-haute-intensite_6162334_3210.html?xtor=EPR-32280629-\[a-la-une\]-20230218-\[zone_edito_2_titre_1\]&M_BT=34840265434131](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/02/18/l-armee-francaise-manque-de-munitions-pour-la-haute-intensite_6162334_3210.html?xtor=EPR-32280629-[a-la-une]-20230218-[zone_edito_2_titre_1]&M_BT=34840265434131)).

La UE no necesitó herramientas de poder duro pues siempre confió en su capacidad de influencia como la gran potencia de poder blando. Se ha dicho que la UE vivía en un mundo feliz en la creencia de que (casi) todo se soluciona sin la fuerza militar. Su Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD) ha sido una herramienta ajena a la protección inmediata y directa de su integridad o de sus intereses, y casi siempre se había puesto al servicio del mantenimiento de la paz en el marco de la ONU.

2.1. El impulso a la defensa tras el *brexit*

El concepto de defensa autónoma no es nuevo⁶ si bien el presidente Macron ha sido su gran impulsor y renovador. Viene del contexto generado en 2011 cuando el presidente Obama formuló un giro estratégico de la política exterior norteamericana anunciando el reequilibrio hacia la región Asia-Pacífico, consagrado en cumbre de APEC 2011 en Hawái y, más tarde, en diversos documentos sobre orientaciones estratégicas de EE. UU.

La retirada del Reino Unido de la UE dejó a Francia en *soledad estratégica* como la única gran potencia militar de la UE. Francia aspiraba a liderar una defensa europea sin estar supeditados a los intereses superiores de EE. UU.

El temor británico a una capacidad militar autónoma europea que pudiera hacer sombra a la OTAN le hizo preservar la primacía de esta organización militar. Siempre vetó cualquier propuesta de un cuartel general militar de la UE y se opuso a aumentar el presupuesto para la Agencia Europea de Defensa; o impidió las cooperaciones estructuradas y la financiación mediante mecanismos comunes. Tras el anuncio mismo de la retirada británica, sin esperar a la consumación jurídica de su abandono, se inició el relanzamiento esperado de la política de defensa común y del concepto de autonomía estratégica.

Se puso en marcha el cuartel general propio, el mando de la operación *Atalanta* en el Océano Indico, se reguló y se aprobaron en estos años un centenar de cooperaciones

Al parecer un problema similar le sucede al Reino Unido (https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-03-10/ucrania-desnuda-verguenzas-ejercito-britanico_3590006/)

⁶ El concepto no es enteramente igual al más avanzado que se defiende actualmente; Consejo Europeo de Helsinki (Conclusiones de 11 de diciembre de 1999): punto 27: “El Consejo Europeo ha destacado su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en respuesta a crisis internacionales. Este procedimiento, que evitará duplicaciones innecesarias, no implica la creación de un ejército europeo.”

Este concepto lo abordé en “Seis proyectos en busca de Europa”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2021*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 101-170, en especial pp. 156-164.

estructuradas en defensa⁷, la financiación de los costes comunes relacionados con las operaciones militares de la PCSD, el Fondo Europeo de Defensa⁸, reforzado la Agencia Europea de Defensa...

Las conclusiones del Consejo Europeo (1-2.10.20) y del Consejo de Competitividad (16.11.2020) precisaron el contexto general: “conseguir la autonomía estratégica sin dejar de preservar una economía abierta en los ecosistemas industriales más sensibles y en ámbitos específicos, como la sanidad, la industria de la defensa, el espacio, la tecnología digital, la energía y las materias primas fundamentales”⁹.

Tras la conmoción del *brexit*, parecía que entrábamos en la senda correcta y había oportunidades para la política de seguridad y defensa europea. La Historia y los cambios nos vuelven a pillar a contrapié; cuando la UE quiere cambiar, como lo hace tan lentamente, el contexto cambia y pulveriza nuestra voluntad. Ya lo decía hace años el escritor Xavier Batalla: “*Europa, que quería cambiar el mundo, está siendo cambiada por un mundo que no para de cambiar*”¹⁰.

Aquellos avances desde el *brexit* parecieron casi un juego de niños cuando Rusia decidió atacar para avasallar a un Estado con fronteras reconocidas internacionalmente. La UE concentrada en fuegos artificiales y planeamientos de salón como las cooperaciones estructuradas (PESCO); Rusia lanzando fuego real devastando ciudades,

⁷ Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11.12. 2017, *DO L* 331 de 14.12.2017. Una «cooperación estructurada permanente» (PESCO, acrónimo en inglés) es una modalidad especial de cooperación reforzada militar regulada en el artículo 46 TUE y en el Protocolo 10, que capacita a un grupo de Estados miembros, que «cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia», a llevar a cabo misiones más exigentes, siempre que el resto de los Estados miembros esté de acuerdo con su despliegue independientemente de su participación.

Suscitaron grandes expectativas mientras era imposible contar con ellas por el veto británico. Pasados seis años de su puesta en marcha, de momento, son “juegos de salón”. El Reino Unido se unió a PESCO sobre movilidad [Decisión (PESC) 2022/2244, *DO L* 294, de 15.11.2022].

Y Dinamarca se ha sumado a las cooperaciones estructuradas al renunciar a su exención en defensa e incorporarse plenamente a la PCSD -a raíz de la agresión rusa-, incluida la financiación de los gastos operativos, la puesta a disposición de la Unión de capacidades militares, el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y al acervo de decisiones y organización [Decisión (PESC) 2023/1015 del Consejo, de 24 de mayo de 2023, *DO L* 136, de 24.05.2023; Decisión (PESC) 2023/994 del Consejo de 22 de mayo de 2023, *DO L* 135, 23.05.2023].

⁸ Creado para promover la colaboración europea en la investigación y el desarrollo de productos y tecnologías de aplicación y contribuir a la autonomía estratégica de la UE; aprobado el 29.04.2021, *DO UE*, 12.05.2021.

⁹ “El Consejo Europeo invita a la Comisión a que localice los casos de dependencia estratégica, especialmente en los ecosistemas industriales más sensibles como en el ámbito de la salud, y proponga medidas para la reducción de dichas dependencias, en particular mediante la diversificación de las cadenas de producción y suministro, la constitución de reservas estratégicas y el fomento de la producción y la inversión en Europa” (punto 5 de las Conclusiones, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13-2020-INIT/es/pdf>)

¹⁰ “De la cuna a la tumba”, *La Vanguardia*. 27.06.2010.

golpeando a la población civil en Ucrania y amenazando con armas nucleares nada más empezar su agresión.

2.2. Ayuda militar a Ucrania y rearme europeo

Al menos desde la caída del Muro de Berlín, casi todos los Estados miembros de la UE (y de la OTAN) aplicaron los “dividendos de la paz”: se rebajó el esfuerzo presupuestario en gastos de defensa gracias a los beneficios políticos de la desaparición del concepto de *enemigos* en la Nueva Carta de París de 1990 y sus acuerdos de reducción de fuerzas convencionales y cielos abiertos.

La confianza generada en los noventa y comienzos del nuevo siglo XXI llevó a un *desarme silencioso* de una mayoría de Estados de la OTAN y de la UE¹¹. No hubo reacción a la espiral de agresiones cuando hubo acciones agresivas en Europa, ya fueran de la OTAN (agresión a Yugoslavia en 1999 e invasión y ocupación de su territorio y de su integridad territorial después en 2008 -región de Kosovo-), ya rusas como la de Georgia en 2008 (en respuesta a la de Kosovo) o la de Crimea-Dombass en 2014. Y casi todos los miembros de la OTAN (salvo 7) desoyeron las recomendaciones institucionales de mantener un nivel de gasto del 2 % del presupuesto nacional en defensa (España sólo un 1.03% o Alemania un 1.3 %) ¹². Solo Grecia, incluso cuando arreció su crisis económico-financiera, siguió pertrechándose ante la permanente amenaza turca.

Las consecuencias de la onda expansiva por la invasión rusa han cambiado no solo las líneas geopolíticas globales sino las de la propia UE y sus Estados miembros en materia de defensa. El conjunto del continente ha dado un giro a su percepción de las amenazas y de sus respuestas. Los Estados de la UE, miembros o no de la Alianza, han acordado tras la agresión rusa, entre otras decisiones vitales, rearmarse¹³, si bien se reconoce en el Informe del SIPRI que Estados del antiguo bloque del Este ya

¹¹ En opinión del General Dacoba “Las fuerzas armadas europeas han reducido temerariamente su tamaño, tanto en efectivos humanos como en equipamiento” (DACOBA CERVIÑO, F.J., “Seguridad en Europa: más OTAN, ¿menos UE?”, Documento de Análisis IEEE 25/2023, p.1, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA25_2023_FRADAC_Seguridad.pdf .

¹² https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm ; <https://www.huffingtonpost.es/entry/radiografia-de-la-otan-cuanto-gasta-cada-pais-en-defensa-y-para-que-servira-es-62c44b99e4b0f612572c3eac.html> .

¹³ Un ejemplo -por otra parte, bien justificado- es Finlandia al aumentar su presupuesto en defensa en un 36 % desde 2022; Lituania (+ 27%), Suecia (+12%) y Polonia (+11%); España, un 7,3% (Stockholm International Peace Research Institute , Press reléase, 24 April 2023, <https://www.sipri.org/media/2023/world-military-expenditure-reaches-new-record-high-european-spending-surges-0>.

También se dice que Rusia aumentó en un 34 % sus previsiones de gasto en 2022 respecto de lo presupuestado en 2021, lo que sugiere, para el SIPRI, “que la invasión de Ucrania le ha costado a Rusia mucho más de lo que preveía”. Buena parte del aumento de gastos en defensa occidentales se deben, en unos casos, a la ayuda militar a Ucrania (Reino Unido, España...) y, en otros, a las previsiones de defensa propia ante la amenaza rusa.

duplicaron con creces su gasto militar desde 2014, año en que Rusia se anexionó Crimea.

Desde el inicio de la agresión rusa, la UE volvió a hacer algo impensable: rearmar al Estado agredido. Acordó utilizar fondos comunes de naturaleza intergubernamental (extrapresupuestarios), como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) ¹⁴ creado en 2021, para sostener la guerra. Se creó con una dotación de 5.692 millones de euros para el período 2021-2027 para financiar las operaciones de seguridad (como las enunciadas Atalanta, IRINI, Bosnia y las de formación EUTM) en las que ya entonces se previó “el suministro de equipos o plataformas militares diseñados para producir efectos letales” ¹⁵. Inimaginable.

No es exactamente mutualizar la defensa, no, dado que hablamos de un fondo intergubernamental y no de fondos del presupuesto ordinario de la UE; aunque sí muy parecido en lo político. El efecto similar, políticamente hablando, es que la UE ha autorizado utilizar fondos directamente gubernamentales comunes para proveer de armamento letal (ofensivo) a Ucrania con un fondo común intergubernamental del que se gastó a finales de 2022 la mitad de lo presupuestado hasta 2027 por la asistencia militar a Ucrania, la mayoría en armamento y también para material sanitario¹⁶. Y no se ayuda a un Estado miembro agredido, no, sino a un tercer Estado.

La UE también ha autorizado y promovido el suministro bilateral de armas de los Estados miembros a Ucrania, etc. No mutualiza exactamente la ayuda militar; tampoco interviene directamente en las operaciones militares; pero arma con medios financieros de sus Estados miembros a Ucrania y sostiene su legítima defensa.

2.3. Legalidad de la ayuda: no beligerancia

¹⁴ Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, DO L 102, de 24.03.2021.

¹⁵ Y acepta que el Estado miembro que se oponga a esa finalidad ofensiva no la impide, si bien “dicho Estado miembro no contribuirá a financiar la medida. En su lugar, recordando su compromiso inicial optativo voluntario, dicho Estado miembro aportará una cantidad adicional a medidas de asistencia distintas de las relativas a dicho equipo o plataforma” (art. 5.3 de la Decisión 2021/509).

¹⁶ Se tuvieron que modificar esas previsiones del FEAP en 2.287 millones de euros con un límite financiero de 7. 979 millones de euros; incluso ya se ha previsto que, en caso de necesidad, puede aumentarse este límite máximo en otros 3.500 millones de euros hasta 2027 (Decisión PESC 2023/577 de 13 de marzo de 2023, DO L75 de 14.03.2023).

A 20.07.2023 se había dispuesto de 5. 600 millones de euros en favor de Ucrania con cargo al FEAP (<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/>). El conjunto de la ayuda militar de la UE y sus Estados miembros era de 15.300 millones de euros (25.05.2023) y en el conjunto de ámbitos (humanitaria, militar, refugiados y económica) supera a esa fecha los 72.000 millones de euros (<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#:~:text=Junto%20con%20el%20apoyo%20militar,12%20000%20millones%20de%20euros>).

La legalidad de la ayuda militar europea (o de terceros Estados al agredido) tiene fundamento en el Derecho internacional. En el DI clásico (hasta la entrada en vigor de la Carta de la ONU) siempre fue posible vender (ceder o donar) armamento a un Estado en guerra, ya fuera agresor o agredido, con el riesgo de ser interceptado y destruido por la parte adversa. Y vender o donar armamento no le convertía en beligerante a ese Estado.

Al estar en vigor formalmente el principio de la prohibición del uso de la fuerza, al menos formalmente, desde la vigencia de la Carta en 1946 (consuetudinariamente antes, según sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 27.06.1986), la venta o entrega de armas en caso de guerra debe ser solo al Estado agredido.

Un Estado agredido tiene derecho a recabar ayuda para hacer posible su legítima defensa tal como prevé el art. 51 de la Carta de la ONU, por sí o con la ayuda de otros. Es más, hay un deber general de los Estados de cooperar *por medios lícitos* para poner fin a la violación de normas internacionales imperativas (CIJ, 1986).

La ayuda económica, financiera o militar es legal sólo a la parte agredida como medio de coerción legal para persuadir al agresor de cesar en su ilícito y asumir su responsabilidad. Por tanto, es legal solo a una sola de las partes contendientes, a la parte víctima del acto de agresión. No se puede colocar en igualdad al agredido y agresor.

Ayudar al agresor (como lo han hecho Bielorrusia, Irán, quizás Corea del Norte, quizás China u otros) es un hecho ilícito internacional. De ahí, que tanto los EE.UU. como la UE hayan aumentado sus sanciones contra los Estados que están contribuyendo a la pervivencia del esfuerzo agresor ruso con ayuda militar.

La ayuda militar que se está prestando o dando a Ucrania es para reforzar las capacidades *materiales* militares, nunca con medios humanos so pena de devenir beligerante. Es cierto que la ayuda, incluida la militar (o el suministro de información e inteligencia), posiciona al Estado u organización internacional muy próximo a la parte beligerante agredida sin que suponga su entrada en guerra, pero no le convierte en beligerante o cobeligerante (en estado de guerra).

En las guerras habidas hasta 1945, los Estados vendían o donaban armas a alguna de las partes contendientes sin que les posicionase como beligerantes. La no beligerancia no está regulada, si bien hay apreciables antecedentes, algunos durante la Gran Guerra y, en especial, durante la Segunda Guerra Mundial. La expresión “no beligerante” se utiliza en el Convenio III de Ginebra de 1947 (art. 4.B.2 y art. 122) relativo al internamiento de

prisioneros de guerra en un tercer país (“neutral o no beligerante”), aunque no define ni describe la situación¹⁷.

Desde 1945 solo se puede ayudar militarmente al Estado agredido y no al agresor. Por consiguiente, no tiene ninguna base racional decir que la UE (u otros Estados como Canadá, Japón o Australia) hacen la guerra “por poderes” o la subcontratan o que es una guerra subrogada¹⁸. El agresor ruso decidió por sí mismo la agresión. Todo Estado agredido tiene derecho a repeler la agresión con la ayuda de terceros Estados sin que medie pacto previo.

Sin embargo, intervenir en operaciones militares con soldados organizados bajo mando militar haría que esas actuaciones fueran atribuibles al Estado responsable de esas fuerzas armadas y le transforme en beligerante. Somos “no beligerantes” si bien apoyamos y ayudamos materialmente a la víctima de la agresión en un marco de beligerancia.

El Estado víctima, Ucrania, y su población actúan en su propio interés, ya que es su vida, su futuro, su dignidad lo que está en juego tras la agresión rusa. Ayudar a la víctima de una agresión la convierte en *beneficiaria* y no en representante de los que ayudan.

Los dos puntos clave son *no participar con medios humanos directamente en los combates* y que el Estado agredido sea el que determine la conducción de las hostilidades *con sus propios objetivos como único agredido*. Los Estados occidentales no tienen objetivos propios, no participan en las hostilidades ni tienen autonomía en la estrategia militar. Los Estados occidentales que ayudan militarmente no deben cruzar la línea roja de la participación directa ni asumir objetivos y autonomía en la estrategia militar. Ucrania decidirá cómo y hasta cuándo sostiene su legítima defensa. También la UE y sus Estados miembros, cada uno por su cuenta, deciden cómo ayudan y hasta cuándo.

Está claro que se ha rechazado la *neutralidad bélica* por numerosos Estados occidentales (neutralidad que carece de regulación exigible hoy, en desuso desde hace más de 100 años, salvo quizás en la guerra naval). Tampoco se ha cruzado el umbral de entrar en guerra junto al agredido frente al agresor ruso (envío de tropas al teatro de las

¹⁷ SANDOZ, Y., “Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine”, *RGDIP*, vol. 127, 2023, n. 1, p. 27; en p. 28 ofrece ejemplos de no beligerancia durante la Primera y Segunda Guerra Mundial. *Nihil novum sub sole*.

¹⁸ Es probable que se puedan utilizar esas calificaciones si lo hacemos desde otra perspectiva: el interés y beneficio que obtiene EE. UU. de esta guerra y sus políticas previas de provocación o confrontación con Rusia como un ensayo general por potencia interpuesta y en el marco de intereses estratégicos más amplios (la rivalidad EE.UU.-China); ver el epígrafe 3.2 de este trabajo sobre las debilidades y carencias de la UE en este conflicto.

hostilidades para sostener combates directos)¹⁹. Las tropas enviadas, muy numerosas, se han apostado en Estados miembros de la OTAN próximos al agresor y agredido, con carácter disuasorio y preventivo frente a una eventual ampliación de la agresión rusa.

Además de esas compras de armamentos a cuenta del Fondo de Apoyo a la Paz, cada Estado Miembro de forma bilateral (también otros occidentales y sobre todo EE. UU.) ha puesto a disposición de Ucrania armamento ofensivo y defensivo -como ya se ha precisado-. Y la mayoría de los EEMM han aumentado las partidas presupuestarias nacionales -como ya he señalado y confirma el SIPRI de Estocolmo- en materia de defensa, en parte para reponer el armamento enviado y, en parte, para pertrechar mejor su defensa ante la amenaza de escalada rusa.

2.4 Consecuencias sobre Alemania

Si la UE tuvo una gran reacción, Alemania ha protagonizado una ruptura histórica en sus políticas exterior y de defensa, al menos, desde el final de la II Guerra Mundial. Lo que está por ver es el impacto del vuelco alemán sobre la propia UE. Las palabras de su canciller Scholz, ante el Parlamento alemán a los pocos días de la invasión rusa, son reveladoras del efecto tectónico: *“ayer no será como mañana”*²⁰.

Cada vez que asomaba un conflicto o una situación que pudiera afectar directa o indirectamente a la UE -como las tensiones greco-turcas o la presencia rusa y turca en el Mediterráneo o en África-, Alemania se revestía de su “paciencia estratégica” y dejaba hacer. Francia, por el contrario, enviaba sus barcos de guerra, por ejemplo, para mostrar solidaridad a Grecia frente a las exploraciones turcas de gas y petróleo en las costas griegas y los desafíos de los barcos de guerra turcos²¹.

¹⁹ Igualmente, los Estados de la UE y de la OTAN negaron la petición de Ucrania de “cerrar el espacio aéreo” de Ucrania o establecer zonas de exclusión, petición apoyada con presión popular y mediática. Esa medida implicaba entrar en combate (en guerra), al tener que disponer de pilotos y aviones de guerra occidentales dispuestos a combatir para expulsar a los bombarderos rusos. O la negativa a entregar misiles guiados a Ucrania con un alcance superior a los 300 km. Se ha buscado ayudar a Ucrania dentro de la legalidad sin escalar las hostilidades hacia una gran guerra europea.

²⁰ “Wir erleben eine Zeitenwende. Und das bedeutet: Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor” (Estamos viviendo un punto de inflexión. Y eso significa: el mundo de después ya no es el mismo que el de antes). (Regierungserklärung in der Sondersitzung zum Krieg gegen die Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022 in Berlin). <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw08-sondersitzung-882198>; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundeskanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf>.

²¹ Tras los incidentes greco-turcos y el apoyo de la flota francesa (10.06.2020), Grecia suscribió un partenariado estratégico con Francia en 2021 para recibir ayuda en caso de amenazas; Alemania, por fin, ha apoyado a Grecia y su fuerte rearme para hacer frente a una eventual agresión turca (<https://www.defense.gouv.fr/ema/actualites/signature-feuille-route-du-partenariat-strategique-franco-grec-chefs-detat-major-armees-francaises>).

Francia y Alemania, el motor *intermitente* de la UE, no compartieron en el pasado una concepción de la seguridad. Esa distancia fue un obstáculo estructural al desarrollo de una Europa de la defensa²², cuando todavía la UE vivía en un mundo bucólico sin conciencia de peligros existenciales. Francia siempre ha entendido la defensa como una herramienta de acompañamiento de su política exterior, haciendo un uso activo de sus Fuerzas Armadas. Es una potencia sin complejos que ve en la integración europea la oportunidad de recuperar su poder tras la descolonización y exhibir su poder blando y duro; es una potencia *extrovertida*.

Por el contrario, Alemania fue una potencia *introvertida*, excluyendo el recurso a sus Fuerzas Armadas para acompañar su política exterior, con un perfil muy bajo de dotación y tensión. Alemania fue un socio dependiente en política exterior y defensa frente Francia y Reino Unido. Alemania no ha sido sensible a las amenazas, desde el anuncio del *brexit* ni tras su consumación, ni ha sido consciente de la “soledad estratégica” de Francia desde el *brexit*. Alemania nunca reconoció que, con la retirada británica, la UE perdía su mejor potencia militar y una potencia nuclear dejando toda la responsabilidad de la estrategia y defensa en un solo país -Francia- con un ejército profesional limitado.

Alemania vio en la agresión rusa a Ucrania el fracaso de una política de décadas de normalización y apertura al Este (Ostpolitik) apoyada por canciller Willy Brandt (1969-1974) y de una forma u otra por todos los gobiernos de conservadores (CDU) y socialdemócrata (SPD), y también por partidos menores como los liberales, verdes y el Partido de la Izquierda (*die Linke*).

No fueron solo los dieciséis años de gobierno de Angela Merkel; han sido más de 75 años (1945-2022) de apego alemán a la política de contención de Rusia y de pacifismo que tuvo apoyo pleno en la sociedad alemana pues le permitía redimirse de su pasado y afrontar un futuro sin prejuicios y con una reputación amable.

Alemania apostó, con el pensamiento fijo en la perspectiva kantiana de la *Paz Perpetua*, por el comercio y las interdependencias diversas que conllevaba garantizar la paz con Rusia. El suministro de energía rusa barata se vio desde la óptica alemana como arma que neutralizaba la tensión y la guerra y, por ello, un instrumento de estabilidad

²² ARTEAGA, F. y SIMÓN, L., “El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española”, Real Instituto Elcano, enero 2019, p. 19, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/policy-paper-2018-fondo-europeo-defensa-futuro-industria-espanola.pdf> .

política y económica no alterado ni tan siquiera en momentos de tensión álgida en la Guerra Fría.

El “efecto Ucrania” en la opinión pública empujó el de la reacción gubernamental -inicialmente poco sensible-. El Gobierno alemán, a pesar de diversas presiones, no suspendió hasta dos días antes de la agresión rusa la autorización del gasoducto *Nord Stream 2* como una sanción *preventiva*. Y tres días después de la agresión se produjo el giro radical y la redefinición de toda la política alemana desde 1945. Y sin duda fue un giro con fuerza tractora para todos los demás países de la UE; sin duda, para España, muy tibia en la primera semana.

El gran debate que se ha instalado en la sociedad alemana ha sido tomar conciencia del llamado “punto de inflexión” propio para Alemania. Han tomado conciencia de un fracaso de setenta años y han hecho un viraje tras las decisiones impensables del Gobierno alemán de aumentar los gastos en Defensa (del 1,3 máximo hasta ahora, al 2% del PIB) más proveer un fondo especial de 100 mil millones de € para reforzar la defensa y el envío de material de guerra ofensivo a Ucrania. Han flexibilizado con urgencia las normas restrictivas de su Fondo Nacional de Exportación de Armas para expresar su solidaridad (aunque con algunas limitaciones) y con una amplia autorización del *Bundestag* (coalición gubernamental y la oposición CDU-CSU unidas, 586 contra 100) para enviar armamento ofensivo. Es cierto que en el envío de material militar tuvo muchas dudas “teológicas” sobre los efectos en una posible cobeligerancia y para descartarla hizo una suerte de “intercambio de cromos”: sustituía con armamento alemán defensivo los envíos ofensivos de otros Estados de la UE (Países Bajos, Eslovenia y Eslovaquia). Después ha entregado a Ucrania de forma directa armamento militar de importancia.

El presupuesto federal aumentará de los 50.000 millones de euros a 80.000 millones para lograr en cinco años las Fuerzas Armadas mejor dotadas de Europa -en palabras del Canciller Scholz en su famosa conferencia de Praga-. La Alemania estratégica estaba de vuelta a sus responsabilidades.

Se debe subrayar que ese viraje en defensa y la asignación de fondos de urgencia al margen del presupuesto federal le ha obligado a las fuerzas políticas a acometer una reforma de su Constitución o Ley fundamental en junio de 2022 para permitir esa utilización de fondos especiales para defensa y retirando los frenos constitucionales al endeudamiento.

Otro giro ha llegado a la política de suministro energético varios meses después impulsando la dependencia de renovables y diversificando los suministros. También el

retramiento alemán ha desaparecido en el conflicto greco-turco. El canciller Scholz entiende que ningún Estado europeo le puede negar la soberanía e integridad territorial a otro miembro.

También Alemania, como los Estados del Este (siendo los primeros los bálticos), hicieron un gran esfuerzo iniciada la guerra al acometer medidas de compras de energías en otros Estados de las que antes dependían de Rusia (carbón, petróleo y gas) y así dejar de financiar la agresión rusa (en los primeros meses se evaluaba en unos 650 millones diarios de euros pagados por esos suministros por Estados de la UE). No fue inmediato el rechazo a los productos energéticos rusos por imposibilidad material y técnica -lo que fue muy fácil para EE. UU., Canadá y Reino Unido-, pero la desconexión energética posterior de la UE ha sido otra acción positiva del conjunto (siempre con la excepción húngara que tiene un 100% de dependencia rusa, no tiene acceso al mar para recibir gas licuado ni gasificadoras y, sobre todo, simpatiza con la tiranía rusa).

Esas buenas noticias sobre la vuelta de la “Alemania estratégica” tienen pasos intermedios preocupantes que levantan suspicacias en Francia y otros socios europeos. Esos pasos de Alemania para rearmarse no se han dado en el sentido de lo previsto (una potente política industrial de defensa) en la Brújula Estratégica de la UE ni en la filosofía y mecánica del Fondo Europeo de Defensa. No refuerzan ni tan siquiera alimentan la PCSD con el giro alemán, dado que este país ha orientado sus compras hacia EE. UU. y forma parte del "momento transatlántico" que ha generado la guerra en Ucrania. Un giro europeo hacia EE. UU. y también un preocupante eje germano-estadounidense decidido por el socialdemócrata Scholz.

Alemania abandona la política de contención en relaciones exteriores y se lanza plenamente a la escena europea e internacional desplegando todo su poder diplomático y financiero, como el viaje del Canciller Scholz a China a primeros de noviembre de 2022.

Las esperanzas de la asunción por Alemania de responsabilidad de liderazgo de la UE en el relanzamiento de la integración europea se han ennegrecido al volcar sus compras sobre el mercado norteamericano sin potenciar la investigación y el desarrollo europeo de una base industrial propia²³. No ha invertido en futuro de cara a su defensa

²³ Para un autor experimentado, la Europa de los armamentos es el pilar más sólido en la defensa europea porque está enraizada en lo que fue el éxito de la integración europea: el mercado interior, financiación de proyectos conjuntos y cooperación económica e industrial. La creación en la Comisión Europea de una dirección general para la industria de defensa y el espacio marca un cambio significativo. (LEFEBVRE, M., “L’Europe de la défense entre moment ukrainien et retour de l’OTAN”, *Revue de l’Union Européenne*, N° 661, 2022, págs. 488-489).

inmediata; se ha decidió por cuantiosas compras de armamento directamente en el “estante del supermercado” norteamericano y ha comprado sus stocks. Es cierto que, si la amenaza de supervivencia es real, la defensa tiene que garantizarse en el corto plazo, ya.

No significa que no confíe en una base industrial propia, alemana o europea, de producción de armamentos y seguramente colaborará en proyectos europeos cuyos frutos vendrán en el medio y largo plazo (por ejemplo, ahora ha comprado aviones norteamericanos F35, frente a opciones europeas que son solo un proyecto²⁴).

Algunos comportamientos unilaterales y transatlánticos chocan con la retórica del Canciller Scholz en su discurso en Praga²⁵, quien afirmaba que “se ha hecho evidente con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania: Europa debe volverse más independiente y fuerte”. Palabras. Más decepcionante es su idea sobre la paupérrima finalidad de un “refuerzo de la defensa europea” que debe servir como “una manera de fortalecer la OTAN”.

3. DESPERTAR DE UN SUEÑO

La retirada del Reino Unido de la UE y el repliegue de Estados Unidos hacia Asia, facilitaron a Francia volver a su vieja aspiración de liderar una defensa europea autónoma de EE. UU. Se fue extendiendo la idea de que en materia de defensa no podíamos seguir dependiendo sólo de la OTAN. Sin menoscabar el vínculo atlántico, necesitamos soluciones y capacidades europeas para la seguridad y defensa.

Se aceptaba la idea de asumir más responsabilidades militares en investigación, inversiones, planificación y gastos comunes, planes de defensa, acciones sobre el terreno en el exterior. La finalidad era y es depender más los unos de los otros socios europeos y menos de un tercero que no siempre fue fiable –los EE. UU. en la etapa del presidente D. Trump-. Aunque casi todos los Estados miembros de la UE (y de la OTAN) aplicaron los “dividendos de la paz” tras la caída del Muro de Berlín y se rebajó el esfuerzo presupuestario, ahora hay que afrontar juntos la vigilancia común, investigación común,

²⁴ Alemania, Francia y España acordaron (18.11.2022) el futuro sistema de combate aéreo (FCAS - *Future Combat Air System*) entre tres empresas europeas (Dassault, Airbus e Indra) con un coste probable de 100.000 millones de euros (https://www.lemonde.fr/international/article/2022/11/18/accord-entre-airbus-et-dassault-pour-construire-l-avion-de-combat-europeen-un-programme-a-100-milliards-d-euros_6150601_3210.html). La firma del acuerdo se hizo en Madrid el 28.4. 2023; se prevé que esté operativo en ¡2040!. Se entiende ahora por qué Alemania ha comprado ya cazas reales en EEUU como el F.35.

²⁵ <https://www.bundesregierung.de/breg-fr/actualites/scholz-discours-prague-2079562>; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2131062/78d39dda6647d7f835bbe76713d30c31/bundestanzler-olaf-scholz-reden-zur-zeitenwende-download-bpa-data.pdf>

racionalizar y estandarizar la producción de armamentos, racionalizar su compra y distribución... no hay que gastar más; hay que gastar juntos y gastos compartidos por todos.

Lo que nos cuesta mucho dinero es la situación actual del gasto por separado de los Veintisiete Estados. Hay muchas duplicidades, no suficiente interoperabilidad y no hay economías de escala.

Parecía que cuajaba la idea de depender de nosotros mismos, de aprender a pensar y actuar como un poder geopolítico autónomo. De depender más de las iniciativas propias y no de acciones meramente reactivas. No se trata de ceder soberanía sino compartir con los demás Estados europeos las capacidades para defender intereses y soluciones definidos en nuestro propio seno.

3.1. ¿Fin de la defensa autónoma de la UE?

Como parte de esa gran reacción, la propia UE ha despertado del sueño de la “defensa autónoma” o de la “Defensa común”. No digo que sea el despertar de la “defensa común”, sería un titular fácil y de un optimismo irracional. Un pensamiento voluntarioso. Al contrario, no despegará la “defensa común” ni la autonomía estratégica. Si ya antes de la agresión rusa el objetivo francés de la autonomía estratégica era visto con reticencias por socios del Este como Polonia o Rumania o los bálticos, ahora la desconfianza en la Europa de la defensa se ha disparado.

Todas las actuaciones después de decenas de años de PCSD serían insuficientes o inútiles para responder a una agresión similar a la rusa en cualquiera de los Veintisiete de la UE²⁶. Hemos despertado de ese sueño y nos colocamos en la realidad a corto y medio plazo: dependemos y dependeremos de EE. UU. y de la protección de la OTAN²⁷. Sin olvidar que la UE depende en exceso de quién sea el presidente de EE.UU. y, además, del hecho de que la OTAN no es un ejército compacto sino una coalición de Estados con unidades nacionales programadas para los planes de defensa de la organización liderada por EE.UU.

²⁶ Para el General Dacoba “la industria militar europea, a pesar de iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), el Fondo Europeo de Defensa (EDF) o la Revisión Coordinada Anual de la Defensa (CARD), está muy lejos de poder proporcionar a los ejércitos europeos los sistemas de armas necesarios en un plazo de tiempo asumible.” (DACOBA CERVIÑO, F.J., *loc.cit.*, p. 6.)

²⁷ También para Claude Blumann la agresión rusa pone de manifiesto la indispensabilidad de la OTAN y, por tanto, de Estados Unidos para defender el campo occidental y, lo que es peor, aumenta las reticencias de miembros de la UE y de EE.UU. a la defensa autónoma por temor a debilitar a la OTAN o aumentar la duplicación (BLUMANN, CL., Editorial, “Guerre en Ukraine: l’Europe de la defense à la peine/War in Ukraine: European defence struggles”, *Revue du droit de l’Union européenne* 4/2022, p.9).

Por ello, seguir pensando en asumir responsabilidad estratégica debe estar en el debate de los líderes y de la ciudadanía. Y no cabe responsabilidad estratégica sin capacidades industriales en materia de defensa para asumir aquellas actuaciones que no sean relevantes para EE.UU. y, por el contrario, sí lo sean para la seguridad de la UE. No depender totalmente del EE.UU.

El Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), Josep Borrell, acometió un informe estratégico en los años de pandemia al que desde su inicio denominó *Brújula estratégica* de la UE. La “Brújula” fue aprobada el 21.03.2022²⁸ por el Consejo y a los pocos días confirmada por el Consejo Europeo (24.03.2022). Apenas se añadieron algunos párrafos y actualizaciones de urgencia, entre marzo y mayo, tras la invasión rusa. Se creía que podría ser un plan ambicioso sobre la conjugación de acción exterior y defensa, y desde luego, era realista, reconociendo que la UE *no tiene potencia militar*. Por ello, es rupturista respecto a documentos de estrategia anteriores porque se atreve a hablar de “poder duro”²⁹ y enfatiza la necesidad de alcanzarlo.

Lo sorprendente, por falta de originalidad y reiterativo, es la propuesta de dotación de una fuerza de 5.000 efectivos para despliegue rápido (es la enésima vez que se aprueba un plan similar). La UE tiene una visión deformada de la defensa como amenazas lejanas e indirectas y sigue acomodada a la idea de la gestión de crisis en el exterior de la UE. Las amenazas directas ni se contemplan y si las hubiera quedan en manos de EE. UU.

La UE, a pesar de la retórica sobre la Europa soberana o la autonomía estratégica, expresa su complementariedad al servicio de la OTAN, mientras que nunca hubo reciprocidad de la OTAN hacia la UE³⁰ para guardar coherencia y servir a objetivos europeos.

²⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>. Es una evaluación común de las amenazas en todas sus formas e identificación de las acciones para fortalecer las capacidades militares comunes. Pone el énfasis no solo en el ámbito militar tradicional y en la base industrial de la defensa, sino en los dominios espacial y cibernético.

²⁹ DOUTRIAUX, Y., “La boussole stratégique et l’invasion de l’Ukraine par la Russie”, *Revue de l’Union Européenne*, N° 661, 2022, p. 470.

³⁰ Así, con ocasión de la vergonzante retirada de EE. UU. de Afganistán en el verano de 2021, la UE experimentó impotencia al ser incapaz de enviar una fuerza de 6.000 soldados para tomar el relevo norteamericano en el aeropuerto de Kabul. Tampoco se puso manos a la obra para remediarlo inmediatamente. También entonces se demostró que los compromisos de la OTAN no siempre confluyen con los de la UE. *De facto* hubo incapacidad para usar algunos instrumentos militares de origen y dotación europeos como el *Eurocuerpo*. El *Eurocuerpo* es un “cuerpo de ejército multinacional” para misiones en el contexto de Naciones Unidas, Unión Europea y OTAN. Teóricamente es un cuerpo de reacción rápida, pero *de facto* está inscrito en los planes de defensa OTAN y no de los Estados europeos de la OTAN.

La disociación entre los intereses y objetivos de la Alianza y los de la UE eran ostensibles. Y antes de la Cumbre de la OTAN de Madrid de junio de 2022, nunca la Alianza se preocupó de la interacción con la UE para la defensa de sus intereses.

La *Brújula Estratégica* de la UE de 2022 configura -antes incluso de la agresión-, de forma decepcionante, la política común de defensa bajo la dirección de la OTAN, reflejando impotencia y subordinación a EE. UU³¹.

Después de más de 70 años, todavía la UE no puede defender a sus ciudadanos, ni a sus Estados ni los intereses del conjunto. La Brújula nacía desnortada y fuera de la realidad instalada en el “jardín francés” que es la UE, metáfora muy utilizada por el Alto Representante.

La propia Brújula Estratégica de 2022 no asigna ningún papel de defensa territorial de los EEMM a la UE. Europa que se creía un proveedor de seguridad, es un demandante de plenos servicios de seguridad a los EE. UU. a través de la OTAN y, por ello, dependiente de su voluntad, intereses y objetivos. No era el Reino Unido el freno a la defensa propia, es claro que EE. UU. no acepta un sistema propio de la UE. Más grave aún, un número importante de Estados miembros, no solo los del Este y bálticos, no confían en la UE para su defensa y seguridad. Y ven en la idea de una defensa autónoma un riesgo de debilitamiento del compromiso de EE.UU. Para un número significativo de Estados miembros de la UE no hay alternativa fiable a la OTAN para la defensa territorial de la UE.

No somos una potencia militar. Incluso, las cooperaciones reforzadas, en concreto, las de movilidad militar sirven a la estrategia de defensa territorial de la OTAN³², reconociendo que el monopolio de la OTAN en defensa territorial no parece estar seriamente socavado. Los europeos no nos podemos defender por nosotros mismos desde hace más de un siglo (desde 1914).

3.2. Debilidades y carencias de la UE

La agresión y guerra en Ucrania ha sido una mina en la línea de flotación de la UE. Es cierto que Rusia no se esperaba la respuesta coordinada y extensa de las grandes

³¹ “Assurer la défense des Européens, c’est de toute évidence s’offrir une énorme influence en Europe à commencer sur un plan diplomatique, sans parler de l’aspect économique”, ROULOT, J.F., “Une défense européenne en jachère”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 4/2022, p. 173. Este autor se pregunta también si el ejército francés podría soportar una guerra de alta intensidad y de larga duración como la que soporta Ucrania (p. 176).

³² Para Lefebvre las cooperaciones reforzadas, en concreto, las de movilidad militar sirven a la estrategia de defensa territorial de la OTAN, reconociendo que “le monopole de l’OTAN sur la défense territoriale ne paraît pas sérieusement entamé” (LEFEBVRE, Maxime: “L’Europe de la défense entre moment ukrainien et retour de l’OTAN”, *Revue de l’Union Européenne*, n° 661, 2022, págs. 486).

economías de Occidente ni su indirecta respuesta militar. La fortaleza de la respuesta de la UE a la agresión no debe ocultar que Rusia ha desestabilizado a la Unión Europea en la medida en que sus objetivos y políticas a corto y medio plazo se han visto desarboladas y desplazadas para afrontar la nueva era.

Y si Rusia lo ha conseguido es porque la Unión ha mostrado sus fallos: 1) carencias y errores diplomáticos en la prevención, disuasión y evaluación del conflicto y su escalada; la Unión Europea se olvidó de construir o de insistir en un nuevo marco de seguridad con Rusia en los inicios del siglo XXI; 2) carencias y errores por imprevisión en la diversificación de los suministros energéticos al entregar su seguridad energética a Rusia; y 3) carencia e insuficiencia de iniciativas propias de paz tras el estallido de la segunda y masiva agresión; la UE sanciona y busca aliados en la presión sobre Rusia sin presentar un plan de paz como inicio de negociaciones. China si lo ha hecho.

La UE no se pudo entender con Rusia, no tuvo éxito en las negociaciones antes de 2014 ni después al renunciar a defender sus propios intereses y, por el contrario, defender los intereses de los EE.UU. y Reino Unido. Acabó sumándose a la estrategia norteamericana de debilitar a Rusia, primero en Yugoslavia y después en Ucrania, apoyando las manifestaciones ciudadanas pro-europeas (el “euromaidan”) y al rechazo al presidente ucraniano prorruso elegido en 2014. La UE participó con su apoyo en el golpe de Estado que hizo caer el presidente elegido en elecciones que fueron consideradas limpias por la OSCE.

Dejo pasar siete años desde 2014 (invasión rusa del Dombass y anexión de Crimea), como en 2008 dejó pasar la agresión a Georgia, por la mala conciencia de la agresión de la OTAN a Yugoslavia (1999 y apoyo al protectorado en Kosovo). Cuando se veía venir la invasión general de Ucrania, fue grave la incapacidad de negociación y disuasión de la UE en tanto que entidad; los gobiernos de Francia y Alemania se movilizaron y fracasaron. Pero la UE no logró acceder a la mesa de diálogo.

La UE fue incapaz de ver que ha sido arrastrada por EE. UU. a un conflicto con su principal proveedor energético, sin alternativas estables y fiables, abandonando la defensa de los intereses de sus propios ciudadanos y de la propia UE.

Una de las carencias y errores más preocupantes es la que se refiere al presente pues las pasadas son ya irremediables y no cabe llorar sobre “la leche derramada”. Los interrogantes sobre si se pudo o no evitar la guerra ya no tienen relevancia; ese tiempo pasó y yo me interrogué en febrero de 2022 si se pudo evitar la guerra. Hoy interesan los interrogantes sobre el devenir de la guerra y qué futuro tiene la paz. Por eso, una vez

iniciada la guerra y transcurrido más de un año de feroces combates, lo que realmente me preocupa es la falta de iniciativas propias de la UE para detener el conflicto con propuestas propias de la UE para el cese el fuego y negociar. Los EE. UU. y la UE ponen el énfasis en ganar posiciones en el frente de batalla y avances en el dominio territorial para tener mejor posicionamiento en la negociación para Ucrania.

En el conjunto de las actuaciones de la UE ante la agresión de Rusia, no niego que la UE ha obrado bien en sus respuestas (sanciones a Rusia y ayuda masiva -incluida la de carácter militar- a Ucrania), pero el resultado general es que no ha habido interés real en el apaciguamiento de la agresión y sus consecuencias han favorecido los intereses de la anglo esfera.

La Unión Europea se ha visto afectada muy negativamente por las sanciones y la ayuda militar, mientras que EE. UU. se ha visto favorecido.

Por un lado, no hay apenas dudas de que este conflicto se enmarca en el contexto de la rivalidad EE. UU.-China. Supera y trasciende los intereses europeos; la UE es un juguete y no un jugador en esa rivalidad. Parte de la estrategia de EE. UU. desde principio del siglo XXI es debilitar a Rusia y a sus aliados; primero, con la excusa de proteger a los secesionistas albanokosovares, bombardeó Yugoslavia hasta hacerle perder su integridad territorial (Kosovo, 2008)-. Después, EE.UU. se centró en Ucrania y, de nuevo, triunfó su idea de reducir la capacidad de Rusia de controlar a sus vecinos ayudando a los grupos opositores en Bielorrusia y Ucrania. Es obvio que reducir la capacidad rusa de avasallar y hacer daño a sus vecinos puede ser un propósito político y acaba dando ventajas a la OTAN y seguridad al conjunto occidental, pero contener esa política de seguridad extensiva de Rusia no es razón para librar una guerra. Guerra que inició voluntariamente Rusia, pero de la que EE.UU. espera beneficios estratégicos, aparte de los económicos que ya le han favorecido.

Las sanciones de EE. UU. a Rusia no le han dañado. El shock económico de la guerra sobre la UE no es comparable al limitado daño a EE. UU. (apenas compraban un 10 % de petróleo a Rusia y su comercio no era relevante para la economía norteamericana³³). El problema principal desatado en el continente -la guerra con sus

³³ Así en <https://www.realinstitutoelcano.org/mas-europa-mas-dependiente-de-eeuu/>; también NÚÑEZ VILLAVERDE, J.: “Estados unidos en ucrania, ¿cui prodest?”, Real Instituto Elcano, 15.12.2022 (https://www.realinstitutoelcano.org/blog/estados-unidos-en-ucrania-cui-prodest/?utm_source=newsletter262&utm_medium=email&utm_campaign=dic2022&cldee=rwpHySW_hETrz_yn3xc1RZTi0QEIk0MeM8NP6ay3FDnhkz0wyDYiFbw3ii5yL_jb4&recipientid=contact-a718bf3f9de911aa05000d3a2065c5-69ecfe72a975411b97a69c4327fa320b&esid=64b2d058-be82-ed11-81ac-6045bd8d3a20)

matanzas de civiles y devastación sistemática- y la posible escalada e inseguridad de Europa- nunca llegará a EE. UU.

Y, es más, se ha beneficiado de las sanciones europeas aumentando la cantidad y el precio de sus suministros energéticos a la UE (gas obtenido por *fracking*, prohibido en España, y que nos suministra a precio desorbitado frene al barato y limpio gas argelino o ruso), y se han disparado la venta de armamento norteamericano y su producción. Mas las cuantiosas ventajas políticas del “momento transatlántico” (pulso a China, entusiasmo de los países del Este por la dependencia americana, asfixia de la iniciativa francesa de defensa autónoma...).

3.3. Lecciones de la unidad

A pesar de la posición húngara y algunas divergencias coyunturales, la UE nunca ha estado tanto tiempo unida en la acción en política exterior y defensa.

Es cierto que Hungría ha sido una voz disidente en la acción europea, pero no hasta el punto de impedir la toma de decisiones con rapidez y sin vetos, tanto en las sanciones económicas como en las militares³⁴. El precio de la falta de unidad total entre los 27 ha sido dejar hacer al conjunto, excluyendo en varios casos los efectos para Hungría y reconociendo excepciones puntuales.

Se han notado dificultades que no han impedido actuaciones coordinadas: los obstáculos han generado reflexiones de cara al futuro de reformas de los tratados de la UE que se esperan en los próximos años, a raíz de las propuestas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. ¿La UE debe dotarse de instrumentos financieros originales y robustos en presupuesto ordinario? Josep Borrell en su memorable discurso ante el PE (1.02.2022) les interrogaba con claridad: “*En el próximo presupuesto, piénsenlo. Cuando voten sobre el próximo presupuesto, usen su capacidad presupuestaria. ¿Tienen la capacidad presupuestaria de esta institución para establecer las formas y los medios para enfrentar la próxima crisis y agresión rusa?*”. ¿Qué reformas emprender en materia de toma de decisiones en política exterior, defensa y presupuesto, o cómo podría hacerlo sin reformas de los tratados? No es fácil y exigirá un marco de flexibilidad y con urgencia.

La necesidad de reforma de los tratados viene siendo constante ya antes de la pandemia (el informe de los 5 presidentes la sugería a partir de 2023) y después de la Conferencia sobre el Futuro de Europa con las decenas de propuestas ciudadanas. La guerra en Ucrania ha favorecido las propuestas de reforma al tiempo que las está

³⁴ Hubo también divergencias sobre la compra de munición para Ucrania presentadas por Francia, defensora de su compra *en casa* y no el mercado norteamericano u otros.

difiriendo por el contexto de la guerra. Así, discursos diversos de los presidentes Macron y Scholz, o de la propia Presidenta de la Comisión o del Alto Representante se hacían preguntas sobre reformas relativas a la votación por unanimidad, financiación de la ayuda militar en el presupuesto ordinario, etc.

De entrada, es seguro que la UE es ahora consciente de las muchas carencias de su política exterior y de defensa y de sus actuaciones y las de sus Estados Miembros en las dos últimas décadas.

Estas muestras de unidad servirían de poco si no se extraen por los gobiernos y parlamentos nuevas lecciones de cara a acometer obligaciones efectivas y rápidas de cara a una defensa o asunción de responsabilidades propias de la UE, aunque limitada, a un nivel muy superior al actual. Hay que aprovechar esta unidad y el rearme alemán y de otros Estados miembros³⁵ para acelerar una defensa autónoma que pueda responsabilizarse de una amplia aunque no exclusiva defensa del continente y reserve el vínculo atlántico como elemento de disuasión y para circunstancias desbordantes y extraordinarias. Depender más de nosotros mismos y menos de la EE.UU. y de la OTAN³⁶.

4. FINLANDIA Y SUECIA: DE ACTIVAR LA CLÁUSULA DE AYUDA MUTUA EN LA UE AL INGRESO EN LA OTAN

4.1. La ayuda mutua en el artículo 42.7 TUE

Apenas habían transcurrido dos semanas de la agresión rusa, Suecia y Finlandia invocaron el 8 de marzo la cláusula de defensa mutua del art. 42.7 TUE en carta dirigida al Presidente del Consejo Europeo de cara a la reunión prevista en Versalles el 10/11.03.2022³⁷. Solicitaban acogerse a la UE como “proveedor de seguridad” para sus miembros -así la identificaban-; fue una reacción rápida a las amenazas vertidas por el gobierno ruso al día siguiente de la invasión contra esos dos Estados nórdicos³⁸.

³⁵ Como señala un “editorial” los esfuerzos y los riesgos asumidos por la Comisión en la ayuda a Ucrania debería estimular a los Estados miembros a ser más abiertos, flexibles y eficientes (“Editorial, Common Security Defense Policy. High expectations, Again”, *European Law Review*, 2022, 47, p. 595.

³⁶ “Concluyo, pues, que sin milicias propias no hay principado seguro” [... L]as únicas defensas buenas, seguras y durables son las que dependen de uno mismo y de sus virtudes” (MAQUIAVELO, N., *El Príncipe*, capítulos XIII y XXIV, in fine).

³⁷ El texto de la carta en la web del gobierno finlandés: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/prime-ministers-of-finland-and-sweden-stress-role-of-eu-as-security-provider>.

³⁸ “Es evidente que el ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN, que es ante todo un bloque militar, tendría graves consecuencias político-militares, que requerirían una respuesta de nuestro país”, (portavoz del Ministerio de Exteriores ruso, María Zajárova), en *Cinco Días*, 25.02.2022.

El Consejo Europeo tuvo ocasiones, tanto en Versalles como en otras reuniones entonces, pero nunca incorporó a su orden del día formal la invocación hecha por las dos primeras ministras ni el Consejo Europeo de Versalles ni en el siguiente del 24/24.05.2022.

A pesar del interés de ambos Estados, el Consejo Europeo no dio una respuesta a la solicitud, refiriéndose en las Conclusiones con una mención genérica: “La solidaridad entre los Estados miembros se refleja en el artículo 42, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea (TUE)”. Se evitaba echar leña al fuego y sobre todo se quería dar una respuesta pragmática y realista poniendo el art. 42.7 TUE en su contexto en caso de que se materializara o fuera verosímil la amenaza rusa: el contexto militar, el de la OTAN. Ese precepto (art. 42.7 TUE) vehicula la solidaridad de la UE con aquellos Estados miembros de sufran un ataque, pero endosa la actuación militar a la OTAN. No exige que la solidaridad o asistencia sea militar. Ese precepto reconoce la primacía de la Alianza Atlántica y la dependencia de la UE y -como señala Cl. Blumann- marca los límites de la autonomía estratégica de la Unión³⁹. El precepto se incorporó tras la reforma del Tratado de Lisboa tomando la cláusula del antiguo tratado de Bruselas (1948, UEO), subordinando cualquier respuesta militar a su puesta en marcha bajo el mando de la OTAN.

En el contexto de amenaza de guerra convencional masiva como la vivida en Ucrania, los neutrales, si quieren ser ayudados, deberán estar en condiciones de ayudar. La solidaridad militar europea se canaliza a través de la Alianza Atlántica: esa es la puerta para ayudar y ser ayudados.

Una lectura simple del art. 42.7 TUE deduce que los miembros de la UE, si son agredidos, podrían recibir ayuda del conjunto de socios de la UE, pero no necesariamente militar. Un pacto militar o una cláusula de ayuda mutua es una obligación sinalagmática. Los socios no atlánticos de la UE (ahora Austria, Irlanda...) en caso de serle recabada ayuda militar por los socios europeos no estarían obligados a la ayuda militar al no ser de miembros de la OTAN ni exigirlo el art. 42.7 TUE. Un desequilibrio inaceptable cuando hablamos de vidas sacrificables de los europeos atlánticos para defenderles mientras que los dos Estados no atlánticos se pueden desentender de la ayuda militar y diluir su compromiso en notas diplomáticas de solidaridad o sanciones económicas diversas.

³⁹ BLUMANN, Cl., *loc. cit.*, p. 10.

En todo caso, la obligación asumida en ese precepto por los Estados miembros no es exigible con la entrada en guerra; cualquier controversia sobre la interpretación y alcance de las obligaciones contraídas no puede ser sometida al TJUE al estar excluida la competencia judicial en materia de defensa. El art. 42.7 TUE no es justiciable.

De forma discreta, sin debate formal, el Consejo Europeo derivó la solicitud sueco-finlandesa hacia la adhesión a la OTAN. Además, la cumbre de la OTAN, prevista para el 29 /30.05.2022 en Madrid, se vio precedida por la solicitud formal de ingreso en la OTAN de dos nuevos Estados de la UE, hasta entonces neutrales respecto de pactos militares por justificaciones propias. Luego, la solicitud de ingreso a la OTAN de Finlandia y Suecia a la OTAN fue de *rebote* tras ser persuadidas de que el art. 42.7 TUE se materializa en el seno de la OTAN.

Se comprende la jugada política de la OTAN al admitir con rapidez a Finlandia y Suecia frente a Rusia. La torpeza rusa facilitaba la ampliación de la Alianza y del número de kilómetros de frontera con ella. Y la UE se ha librado del riesgo de un desequilibrio de obligaciones. La OTAN se fortalece políticamente y su reputación al ver en ella, nada menos que por dos Estados de tradición neutralista⁴⁰, un elemento de seguridad y de paz.

4.2. ¿Una OTAN más fuerte?

No obstante, no todo es exultante. Desde otra perspectiva la OTAN se debilita y multiplica sus riesgos con las sucesivas ampliaciones al Este, a escandinavos y bálticos⁴¹.

Una veintena amplia de miembros de la Alianza son *consumidores netos de defensa*: lo que aportan son riesgos y amenazas de guerra a los demás y, en especial, a EE.UU. La mayoría de los Aliados europeos del norte, centro y este son beneficiarios o consumidores de seguridad, haciéndose de forma continuada *un gran trasvase de solidaridad* hacia ellos.

⁴⁰ La adhesión de Finlandia se consumó en abril de 2023 al recibirse la totalidad de las prestaciones de consentimiento de los miembros de la OTAN (Instrumento de adhesión, Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Finlandia de 22 de julio de 2022, *BOE*, de 25 de abril de 2023).

Todavía Suecia no ha consumado (a fecha de 30.07.2023) el proceso por los muchos obstáculos interesados levantados por el gobierno autocrático de R. Erdogan en Turquía.

⁴¹ Natividad Fernández Sola se ha preguntado, desde otra perspectiva, si la adhesión de dos Estados tan próximos a Rusia, y uno con amplia vecindad, puede provocar más inseguridad a Rusia y favorecer la escalada: “¿Es más segura Europa y, por tanto, la zona transatlántica en su conjunto, extendiendo a nuevos miembros la Organización en un momento de máxima tensión con Rusia? Objetivamente, no.” (FERNÁNDEZ SOLA, N., “¿Una OTAN más amplia es más segura?”, *El País*, 17.05.2022).

Cierto que Suecia y Finlandia tienen ejércitos bien entrenados⁴², muy técnicos y con experiencia de maniobras con la OTAN. La creciente militarización del Ártico⁴³ es una zona de riesgo de enfrentamiento. Ambos ejércitos de los nuevos socios son muy tecnológicos pero muy reducidos -si bien su población está muy implicada y sensibilizada-. Lo grave y preocupante es que son territorios muy grandes, poco poblados y por su ubicación aumentan las amenazas, siendo finalmente *perceptores netos de seguridad*.

En la OTAN hay pocos *contribuyentes netos* de seguridad que representen pocas amenazas de ser atacados y grandes capacidades materiales y humanas; a gran distancia de todos, los contribuyentes netos son EE. UU. y Reino Unido; después Francia, también España e Italia, y pocos más. Turquía, en caso de guerra, es impredecible y nada confiable (compra armamento ruso inservible para la defensa atlántica). Polonia lleva camino de tener un gran ejército, aunque representa claras amenazas. Y es probable que Alemania se sume a los contribuyentes netos en unos años.

La Alianza aumenta los riesgos de entrar en guerra, tiene que aumentar sus capacidades militares personales y materiales y se debilita más que se fortalece al ingresar Estados que absorben capacidades del conjunto. Sin embargo, aunque resulte paradójico, la OTAN se ha revitalizado políticamente. Se presenta como un instrumento exitoso de disuasión para sus miembros, seguramente lo que buscaron en ella los bálticos, nórdicos y, en general, el este europeo por sus trágicos recuerdos de la extinta Unión Soviética.

La amenaza verbal rusa a los dos nórdicos se diluyó pocas semanas después, probablemente, porque ya Rusia se empezaba a deducir, tras el fiasco en Ucrania, que debe escoger mejor sus enemigos y las guerras que puede mantener. Es casi un lugar común decir que Rusia ha provocado el renacer de la OTAN tras su agresión y tras la formalización del ingreso de Finlandia.

De hecho, Rusia no ha querido traspasar ciertas líneas rojas que pudiera provocar la intervención de la OTAN. Por ejemplo, la OTAN ha advertido a Rusia en caso de recurrir a armas de destrucción masiva (químicas, nucleares o bacteriológicas). También

⁴² Finlandia mantiene el servicio militar obligatorio y tiene en la reserva activa a 240.000 ciudadanos (incluso algunas informaciones aumentan a 280.000, https://www.rferl.org/a/finland-nato-russia-defense-jarmo-lindberg/32366037.html?_cldee=QhSNQCp6Uys2XHal4pUzq5JywvPc9tbd2yG8BF86XRYMNNrbJDEVIIIsPc663aUHA&recipientid=contact-a718bf3f9e9de911aa05000d3a2065c5-a3295f49db474c4a8c4d8a294c5f0f9c&esid=29fb0b3d-a7de-ed11-a7c6-6045bd8c5364).

⁴³ CONDE, E., “La política ártica de la Unión Europea en perspectiva geopolítica: de la cooperación pacífica a las rupturas árticas (2017-2022)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2022, núm. 2, p. 155.

la OTAN tuvo cuidado en los primeros meses tras la agresión de no verse involucrada en la retórica rusa ante su población de que la “operación especial” era una guerra entre Rusia y la OTAN. La OTAN hizo seguimiento de la guerra a lo largo de 2022, evitando no involucrarse directamente haciendo un gran esfuerzo por contener el escenario de la guerra al territorio escogido por el agresor ruso. Sin embargo, en 2023 la OTAN no se ha ocultado ni apartado y ha mostrado interés en coordinar, asesorar e impulsar la ayuda militar a Ucrania. No ha dado asistencia directa; lo han hecho, por ejemplo, la inteligencia militar norteamericana y británica, y cada Estado bilateralmente con Ucrania. No hubo cierre del espacio aéreo. Es cierto que en abril de 2023 el Secretario General de la OTAN visitó Kiev y que en diversas reuniones de la OTAN se ha invitado a intervenir al presidente ucraniano Zelensky y a ministros ucranianos. Y ese acercamiento no es tranquilizador en perspectiva política y jurídica.

5. REFLEXIONES FINALES

Una primera constatación es que el ataque y la guerra provocada en Ucrania ha hecho saltar por los aires el incipiente sistema europeo de seguridad colectiva y el objetivo de la autonomía estratégica y de defensa de la UE. La realidad de la guerra en Europa y en las fronteras de la UE pone en duda la débil política común de defensa pacientemente construida desde los años noventa, con lentitud exasperante, sin sentido del tiempo e insuficientemente acelerada desde el referéndum británico de retirada en 2016. Y no se puede ser optimista sobre cambios efectivos ni rápidos. La Conferencia sobre el Futuro de Europa recomendaba que en política exterior y de seguridad se revisase el tratado para decidir por mayoría cualificada y la reacción de una decena amplia de Estados miembros fue de rechazo.

Si cabe todavía más, esa agresión ha sido un *particular punto de inflexión* para Alemania (*Zeitenwende*), propiciando un cambio tectónico en la percepción de las amenazas por parte de este Estado y en las respuestas que, como potencia con nueva conciencia regional, debe empezar a asumir liderando la integración y al continente. La política exterior y de rearme puede ser decisiva para que la UE pueda asumir en el futuro responsabilidades sobre sus intereses privativos.

La Alianza se fortalece políticamente, al tiempo que aumenta los riesgos de entrar en guerra, y se debilita más que se fortalece al tener como miembros a una veintena amplia de Estados que absorben capacidades del conjunto.