



**16**

Nota de  
Análisis

# LOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

DICIEMBRE 2023

El contenido del presente documento no refleja la postura oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



**RELACIONES EXTERIORES**  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES



**INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO**



**Centro de  
Investigación  
Internacional**

# Los desafíos a la seguridad de la Unión Europea

## Introducción

En los años previos a la pandemia de covid-19 que golpeó con fuerza a Europa en 2020, el continente ya enfrentaba una multiplicidad de eventos internos y externos que algunos analistas calificaron como una verdadera “tormenta perfecta”. Entre estos acontecimientos se encontraban los siguientes: los efectos de la crisis financiera de los créditos *subprime* de 2008-2009, en particular, el rescate de Grecia, España y Portugal por parte de la *troika* (FMI, Banco Central Europeo y la Comisión Europea); una creciente polarización de la vida política en la mayoría de los países europeos a raíz de la peor crisis económica que se enfrentó desde la Gran Depresión; una fragmentación de los partidos políticos e incluso la desaparición en algunos casos de partidos del *main stream* europeo, socialdemocracia y populares o demócrata-cristianos, incapaces de ofrecer soluciones a una población en su mayoría de clase media afectada fuertemente por la globalización y sus crisis.<sup>1</sup>

[1] Jean Dominique Giuliani y Pascale Jannin, *Europe in a perfect storm*, París, Fondation Robert Schuman (European Issues 634), 31 de mayo de 2022, en <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-634-en.pdf> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023)

También podemos mencionar el flujo de refugiados en 2015, que envenenó el debate político interno en varios países europeos y la relación entre ellos, por la distribución de más de un millón de migrantes que huían de las crisis en Siria, Afganistán y otros países del Medio Oriente y África subsahariana, y que arribaron a las costas europeas; el anuncio en 2016 del referéndum en Reino Unido sobre su permanencia en la Unión Europea, conocido como *brexit* y finalmente su salida en enero de 2021, que significó una pérdida importante para la Unión, ya que partió una potencia militar, económica, financiera y diplomática; la crisis en la relación transatlántica con Estados Unidos con la llegada del presidente Donald Trump, que dañó seriamente varias de las iniciativas en donde la Unión Europea había invertido un importante capital político; el derrumbe de las reglas multilaterales de comercio con la decisión de Trump de no renovar a los jueces del órgano de apelaciones del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y por si ello fuera poco, la aplicación de aranceles punitivos al acero europeo y a otros productos agropecuarios.<sup>2</sup>

[2] *Ibid.*

La pandemia de covid-19 fue casi un golpe de gracia para Europa, ya que fue una de las regiones que más muertes padeció por la misma, cerca de dos millones de personas, además de causar una grave crisis a los sistemas de salud pública en diversos estados miembros de la Unión Europea, una grave recesión económica y desempleo. La recuperación pospandemia no resolvió la situación de emergencia, incluso la agravó al provocar la peor inflación en cuarenta años debido al aumento en los precios de la energía y la escasez causada por la ruptura de las cadenas de suministros.

En ese contexto, el 24 de febrero de 2022 el presidente de Rusia, Vladimir Putin, invadió Ucrania mediante una “operación militar especial”, supuestamente para erradicar el fascismo que se había apoderado del régimen político ucraniano y defender a los ciudadanos rusos de las regiones del Lugansk y Donesk de las “agresiones de los fascistas”. Desde el punto de vista de los líderes e instituciones que conforman la Unión Europea, la invasión rusa a Ucrania marca no sólo un cambio de época (*Zeitenwende*), de acuerdo con el canciller federal alemán, Olaf Scholz, sino que representó una amenaza existencial para la democracia europea, el Estado de bienestar y el Estado de derecho en Europa Occidental, así como una flagrante violación del derecho internacional y los principios de la Organización de Naciones Unidas (ONU), lo que no había sucedido en el continente desde la Segunda Guerra Mundial.<sup>3</sup>

Ninguna de las crisis antes descritas ha tenido el carácter de un desafío existencial para

Europa y sus instituciones como lo es el caso de la invasión rusa de Ucrania. Por primera vez desde hace setenta años, esta guerra constituye una invasión por parte de un Estado a otro, con el objetivo de eliminar una clase política e integrar el territorio ucraniano a Rusia, con el riesgo de que esa expansión territorial se pudiera ampliar hacia otros países vecinos como Moldavia y Georgia, e incluso hacia los países bálticos.

El objetivo de esta nota de análisis es reflexionar sobre las implicaciones para la Unión Europea de la invasión rusa de Ucrania y las medidas que se han implementado para enfrentarla. Debido a la velocidad con que se desarrollaron los acontecimientos a partir de febrero de 2022, se podría pensar que ha habido una parálisis en las instituciones europeas frente al tamaño de la crisis, pero no ha sido así. Como veremos, las respuestas al desafío han sido prontas, a pesar de lo complicado del proceso de toma de decisiones en las instituciones europeas.

### **La invasión rusa de Ucrania como desafío existencial para la Unión Europea**

Dirigentes políticos y analistas europeos han considerado a la invasión rusa a Ucrania como un desafío existencial para el proyecto europeo y sus instituciones, y el suceso ha recibido diversos calificativos tales como un hito (*milestone*), punto de quiebre (*turning point*), momento decisivo (*watershed*) o cambio de época (*Zeitenwende*). La guerra ha sido un duro golpe que puso fin al orden liberal internacional y europeo, y alteró por completo la geopolítica y la arquitectura de seguridad en Europa.

Las consecuencias para el continente parecen evidentes: i) el liderazgo político ruso está dispuesto a volver a los años de las zonas

[3] Olaf Scholz, “The global *Zeitenwende*. How to avoid a New Cold War in a multipolar era”, en *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2023.



de influencia y arriesgar un conflicto armado con Occidente; ii) existe la potencial amenaza de más expansión territorial en la región; iii) se presenta la amenaza de ataques cibernéticos a la infraestructura de varios países europeos; iv) la utilización del gas y el petróleo como instrumentos de coerción (evidente tras el cierre del gaseoducto North Stream), y v) la posibilidad, aun cuando considerada remota, del uso de bombas atómicas tácticas, tal como en varios momentos ha insinuado el presidente ruso.

La “era de la complacencia” de Europa y sus instituciones respecto a Rusia tuvo un fin dramático, como lo afirmó el presidente francés Emmanuel Macron en junio de 2022. Cuando en 2014 Rusia se anexó el territorio ucraniano de Crimea, diversos gobiernos europeos se las arreglaron para convivir con ese hecho y, no obstante, las sanciones emprendidas contra los

rusos, siguieron beneficiándose de la importación de materias primas baratas provenientes de ese país, en especial gas y petróleo, pero también de otros minerales importantes para la transición climática europea como el cobalto y el zinc. Aun con sanciones, los productos manufacturados europeos, principalmente automóviles y bienes de lujo, siguieron fluyendo hacia el mercado ruso, satisfaciendo las necesidades de una élite local insaciable y con un alto poder adquisitivo.<sup>4</sup>

La crisis desatada por la invasión rusa de Ucrania y el impacto sobre los precios de la energía, que ya venían aumentando con la recuperación pospandemia, terminaron por definir un escenario extremadamente complicado

[4] Jorge Riechmann, “Cuando decimos ‘fin de la abundancia’. ¿De qué hablamos?”, *El País*, 26 de agosto de 2022.

para Europa. Hasta el momento de la invasión rusa, la Unión Europea y sus Estados miembros navegaban en materia de seguridad y defensa al amparo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con excepción de Suecia y Finlandia, que eran países neutrales. A los gobiernos europeos esto les resultaba cómodo, pues los gastos en defensa representaban una proporción menor del PIB en la mayoría de los casos, salvo Francia y Reino Unido, que son potencias nucleares. El resto de los países europeos, incluyendo Alemania gastaban, muy poco en defensa, alrededor de uno por ciento del PIB, cuando la recomendación de la OTAN era aumentar el gasto a dos por ciento.<sup>5</sup>

Esta “complacencia europea” en materia de defensa fue cuestionada por el Gobierno de Donald Trump, quien fustigó severamente a la OTAN y al poco gasto de los gobiernos europeos, e incluso amenazó con salirse de la Organización. Era evidente que Europa no podía seguir dependiendo de un país extracontinental para su seguridad y defensa, y a partir de 2017 toma forma la idea de contar con una “autonomía estratégica” que les permitiera tener un marco de referencia para establecer claros objetivos en materia de seguridad y defensa, así como tomar decisiones y movilizar recursos sin tener que depender de la

voluntad de otros, en este caso de Estados Unidos. Desde esta perspectiva, la autonomía estratégica abarcó tres áreas principales: economía, tecnología y seguridad y defensa.<sup>6</sup>

Las preocupaciones de la Unión Europea en materia de seguridad antes de la invasión de Ucrania estaban centradas en temas como la lucha contra el terrorismo, la ciberdelincuencia, la desinformación, el cambio climático y las amenazas que presenta el desarrollo de la inteligencia artificial. En ese contexto, el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Joseph Borrell, presentó en junio de 2021 lo que se denominó la “brújula estratégica” (*strategic compass*) de la Unión Europea para la seguridad y la defensa, que intentaba llamar la atención sobre los peligros que enfrentaba Europa aun antes de la invasión rusa de Ucrania, debido a una “contracción estratégica” en todos los niveles, pero en particular en dos: el ámbito económico internacional y el demográfico.<sup>7</sup>

## Cambios en el esquema de seguridad europeo

El primer cambio relevante en la arquitectura de seguridad europea derivado de la invasión

[5] Giovanni Grevi, *Strategic Autonomy for European Choices: The key to Europe's shaping Power*, Bruselas, European Policy Centre (Discussion Paper, Europe in the World Programme), 19 de julio de 2019, en [https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190719\\_Strategicautonomy\\_GG.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190719_Strategicautonomy_GG.pdf) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). Véase también Joel Díaz Rodríguez, *La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE: una renovada estrategia para un nuevo escenario europeo y global*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (Documento de opinión 65/2018), 31 de mayo de 2018, en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEO65-2018\\_PCSD\\_JoelDiaz.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO65-2018_PCSD_JoelDiaz.pdf) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[6] *Ibid.*  
[7] Joseph Borrell, “A Strategic Compass to make Europe a Security provider”, en European External Action Service, *A Strategic Compass for security and defence for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, Bruselas, Unión Europea (Strategic Compass), marzo de 2022, pp. 4-7, en [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). J. Borrell, “La demografía y Europa en el mundo”, en European Union External Action, 7 de mayo de 2020, en [https://www.eeas.europa.eu/eeas/la-demografia-C3%ADa-y-europa-en-el-mundo\\_es](https://www.eeas.europa.eu/eeas/la-demografia-C3%ADa-y-europa-en-el-mundo_es) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).



a Ucrania fue la decisión de países neutrales como Finlandia y Suecia, Estados miembros de la Unión, de convertirse en miembros de la OTAN. Durante décadas, Suecia y Finlandia consideraron que la mejor manera de garantizar su seguridad y defensa era mantenerse neutrales durante la Guerra Fría, incluso después de la caída del Muro de Berlín y el fin de la confrontación Este-Oeste. Sin embargo, la invasión expuso claramente la debilidad de Europa y las fallas estratégicas en el trato con Rusia.

Finlandia en particular reaccionó con determinación, dada su experiencia en la relación con Rusia. Obtuvo la independencia de ese país hacía 105 años, y lo enfrentó en un conflicto armado antes de la Segunda Guerra Mundial, del cual salió victoriosa a pesar de la superioridad en tropas y armamento del ejército soviético. Quien fuera primera ministra finlandesa

cuando inició la invasión a Ucrania, Sanna Marin, señaló que, visto en retrospectiva, fue una equivocación de la Unión Europea pensar que hacer tratos comerciales con los rusos era la mejor manera de lidiar con ese país.<sup>8</sup>

El 5 de julio de 2022, en lo que se consideró como un acto histórico por la rapidez con que se alcanzó, la OTAN y sus 30 Estados miembros firmaron el protocolo de adhesión de Finlandia y Suecia, lo cual les permitiría participar en las reuniones de la Organización y compartir datos de inteligencia, si bien todavía no estarían protegidos por la cláusula que estipula

[8] “Ukraine war shows Europe ‘not strong enough’: Finnish PM”, en Euractiv, 1 de diciembre de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/ukraine-war-shows-europe-not-strong-enough-finnish-pm/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).



que un ataque a un Estado miembro es un ataque a todos los demás, hasta que no concluyera el proceso de ratificación en todos los Estados miembros. El 4 de abril de 2023 Finlandia ingresó formalmente a la OTAN, convirtiéndose así en el miembro 31 de la Organización, lo que significaba un cambio histórico en la política de seguridad finlandesa. La adhesión de Suecia ha sido bloqueada por Türkiye, cuyo parlamento no ha ratificado la propuesta del presidente Recep Tayyip Erdoğan de dar el visto bueno definitivo, aduciendo la presencia de movimientos prokurdos en territorio sueco.<sup>9</sup>

La segunda transformación importante en el escenario de seguridad europeo producto de la invasión rusa a Ucrania ha sido la revitalización de la relación institucional entre la Unión y la OTAN. Poco antes de la invasión, los países europeos miembros de la Alianza Atlántica

consideraron que no podían confiar su seguridad a Estados Unidos, después de las duras críticas de la administración del presidente Trump a los aliados europeos, a la propia OTAN y la amenaza de que Estados Unidos podría salir de la Organización. En noviembre de 2019, el presidente Macron advertía a Europa en una entrevista que la OTAN padecía de una “muerte cerebral” y reconocía que no había una coordinación en cuestiones de toma de decisiones estratégicas entre Estados Unidos y sus aliados europeos en el seno del organismo. Macron abogaba en esa misma entrevista por una autonomía estratégica de Europa.<sup>10</sup>

La invasión rusa a Ucrania cambió por completo el escenario, aunado al cambio de Gobierno en Estados Unidos en enero de 2020. La relación institucional OTAN-Unión Europea se fortaleció de manera decidida para hacer frente a una incursión que cuestionaba toda la arquitectura de seguridad euroatlántica, y la idea de una autonomía estratégica europea parecía

[9] “El Parlamento turco pospone la aprobación del protocolo de adhesión de Suecia a la OTAN”, en Europapress, 16 de noviembre de 2023, en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-parlamento-turco-pospone-aprobacion-protocolo-adhesion-suecia-otan-20231116155836.html> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). Hungría tampoco ha dado su aprobación a la adhesión de Suecia debido a las críticas del Gobierno sueco, cuestionando la democracia húngara. Sin embargo, ha señalado que otorgará su anuencia una vez que Türkiye lo haga.

[10] “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead”, *The Economist*, 7 de noviembre de 2019, en <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

quedar relegada a un segundo plano. En enero de 2023 ambas partes firmaron una declaración conjunta en la que se comprometen a fortalecer la cooperación en las áreas existentes y profundizarla para atender la creciente competencia geoestratégica en temas de resiliencia, protección de infraestructuras críticas, tecnologías emergentes y disruptivas, el espacio extraterrestre, las implicaciones de seguridad derivadas del cambio climático y la manipulación de información e interferencia.<sup>11</sup>

En tercer cambio significativo en la arquitectura de seguridad en Europa fue la decisión de la Unión de otorgar a Ucrania y Moldavia el estatuto de países candidatos a la adhesión, y a Georgia la posibilidad de adhesión en cuanto resuelva sus problemas internos. En marzo de 2014, la Unión Europea y Ucrania habían firmado un acuerdo de asociación después de un difícil proceso que culminó con la destitución del entonces presidente Víktor Yanukóvich, quien se negó a firmar el acuerdo y fue derrocado por un movimiento político y social conocido como la “revolución del Maidan”. Este acuerdo de asociación fue considerado por el nuevo Gobierno ucraniano como un paso previo a una futura adhesión de Ucrania al proyecto de integración europeo y por el presidente Putin, como un paso

previo al ingreso de Ucrania a la OTAN, lo que desde su perspectiva resultaba inaceptable.

Es así como el cambio radical en el escenario geopolítico europeo a raíz de la guerra en Ucrania resucitó el proceso de ampliación de la Unión Europea, que se había detenido por casi una década.<sup>12</sup> Macedonia del Norte, Montenegro y Albania se habían enfrentado a la negativa de varios Estados miembros a aceptar otra ampliación hacia los Balcanes occidentales. El caso de Macedonia del Norte resultaba paradigmático, ya que había cumplido con todos los requisitos desde 2019, inclusive el cambio de nombre del país, condición que exigió Grecia para finalmente aceptar su candidatura, pero de cualquier manera, el Consejo Europeo retrasó la decisión.<sup>13</sup>

Sin embargo, ante el escenario de una guerra en las fronteras de Europa que podría extenderse hacia otros países vecinos de la Unión, los jefes de Estado reunidos en una cumbre del Consejo Europeo dieron luz verde en julio de 2022 al inicio de negociaciones con Macedonia del Norte y Albania para adherirse al proyecto de integración. En diciembre de 2022, el Consejo Europeo aprobó sorpresivamente conceder el estatuto de candidato a la adhesión de Bosnia-Herzegovina, siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones internas que identificó

[11] European Council, “Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, 10 January 2023”, comunicado de prensa, 10 de enero de 2023, en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). Véase también Alexandra Brzozowski, “EU-NATO sign cooperation pledge, tone down strategic autonomy talk”, en Euractiv, 10 de enero de 2023, en <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-nato-sign-cooperation-pledge-tone-down-strategic-autonomy-talk/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[12] A. Brzozowski, “Global Europe Brief: Geopolitics shift EU enlargement approach”, en Euractiv, 16 de octubre de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/global-europe-brief-geopolitics-shift-eu-enlargement-approach/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). A. Brzozowski, “For the EU enlargement is not a one way street”, en Euroactiv, 17 de octubre de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/for-the-eu-enlargement-is-no-longer-a-one-way-street/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[13] En materia de ampliación, las decisiones en el Consejo se toman por unanimidad y un Estado miembro rechazó el inicio de negociaciones con Macedonia del Norte.



la Comisión Europea en su recomendación de octubre de 2022: fortalecimiento del Estado de derecho, lucha contra la corrupción y el crimen organizado, adecuado manejo de la migración y respeto a derechos fundamentales.<sup>14</sup>

Los únicos dos países que no han sido contemplados todavía para la adhesión en la coyuntura actual son Serbia y Türkiye. El primero, a pesar de haber obtenido el estatuto de país candidato en marzo de 2022,<sup>15</sup> por ser un aliado tra-

dicional de Rusia y no querer alinearse con las sanciones europeas al Kremlin, y el segundo por controversias políticas relacionadas con la percepción europea sobre la robustez del Estado de derecho en el país.<sup>16</sup>

La crisis abierta por la invasión rusa a Ucrania reactivó los deseos de ampliación de la Unión Europea, pero es claro que antes de que países como Ucrania, Moldavia y Georgia, o naciones de la región de los Balcanes occidentales ingresen al mercado único y se beneficien de los fondos europeos, tendrá que haber algún tipo de reforma institucional que permita digerir una nueva oleada de naciones europeas deseosas de integrarse a la Unión sin que ello signifique una parálisis de sus instituciones.

[14] Véase Consejo Europeo, “Reunión del Consejo Europeo (15 de diciembre de 2022)-Conclusiones”, EUCO 34/22, Bruselas, 15 de diciembre de 2022, párrafo 30, en <https://www.consilium.europa.eu/media/60878/2022-12-15-euco-conclusions-es.pdf> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). A. Brzozowski, “EU member states set to grant candidate status to Bosnia-Herzegovina”, en Euractiv, 11 de diciembre de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/leak-eu-member-states-set-to-grant-bosnia-candidate-status/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[15] “Política de ampliación de la Unión Europea: Serbia”, en Consejo Europeo, en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/serbia/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[16] Jorge Liboreiro, “El largo y complicado camino de Turquía para acceder a la UE”, en Euronews, 16 de mayo de 2023, en <https://es.euronews.com/my-europe/2023/05/16/el-largo-y-complicado-camino-de-turquia-para-acceder-a-la-ue> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

Un cuarto cambio sobre la arquitectura de seguridad y defensa europeo fue el anuncio por parte de varios estados miembros de la Unión de aumentar su gasto en defensa, en al menos dos por ciento como proporción del PIB, lo que podría representar hasta 200000 millones de euros adicionales. Por sí misma, Alemania anunció en febrero de 2022, unas semanas después de la invasión de Ucrania, la creación de un fondo de 100000 millones de euros destinado a adquisiciones de defensa.<sup>[17]</sup> Para los alemanes, la invasión a Ucrania constituyó un verdadero *Zeitenwende* (cambio de época), al ser un país sin autonomía en materia de defensa y seguridad, y sin un ejército efectivo,<sup>[18]</sup> supeditado al paraguas militar de la OTAN. Es altamente dependiente del gas ruso para su industria manufacturera, particularmente la automotriz, que sufrió el cierre recurrente del mercado chino por la pandemia de covid-19, por lo que enfrentó un desafío formidable. De ahí su decisión de dar un giro radical a su política de gastos de defensa. De concretarse, es muy probable que en los próximos años veamos a una Alemania como potencial militar en Europa.

Por otro lado, los gobiernos europeos enfrentan el problema del alto costo y la escasez de las materias primas necesarias para llevar a cabo el rearme de sus países. El gasto masivo en que incurren los gobiernos en respuesta al conflicto en Ucrania se complica porque la mayor parte de los insumos son importados a un

alto costo, y provienen en su mayoría de Rusia o China, y otros materiales cruciales se importan de Asia o África.<sup>[19]</sup> Materias primas críticas como el aluminio, el platino, el paladio o el rodio se compraban a los rusos, y ahora se tienen que buscar fuentes alternativas.

El rearme europeo enfrenta también la necesidad de reordenar y unificar, en la medida de lo posible, la producción de armamento, ya que al no haber una política común en materia de defensa cada Estado miembro desarrolló su propio sistema. Por ejemplo, hay diversos carros de combate blindados y de transporte de tropas (Leopard 2, de Alemania; Leclerc, de Francia; Challenge 2, de Reino Unido, y T72, de origen soviético de Polonia, República Checa y otros países del este de Europa).<sup>[20]</sup> El alto representante de la Unión Europea, Joseph Borrell, se quejaba precisamente de la falta de una mayor racionalización y armonización del armamento europeo para ser más eficaces.<sup>[21]</sup>

Junto con el aumento del gasto de defensa, varios gobiernos de la Unión Europea decidieron enviar armamento a Ucrania (armas antitanques, municiones, fusiles, artillería, tanques, drones), lo que mostró la dimensión que le otorgaron los líderes europeos al desafío a su seguridad por el conflicto. El envío de material bélico fue

[17] Olaf Scholz, "The Global Zeitenwende, how to avoid a new cold war in multipolar era", en *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2023.

[18] Véase, por ejemplo, Elena G. Sevillano, "Las flaquezas del ejército alemán muestran la decadencia militar de la primera economía europea", *El País*, 28 de diciembre de 2022.

[19] Euractiv Network, "High costs, supply shortages loom over EU defence industry's renaissance", Euractiv, 30 de noviembre de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/politics/news/high-costs-supply-shortages-loom-over-eu-defence-industrys-renaissance-2/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[20] Ángel Luis de Santos, "Estos son los 12 mejores carros de combate en el mundo", *La Razón*, 13 de octubre de 2022, en <https://www.larazon.es/internacional/20220512/sqhu-5fzklvetbbcwwdv3wu7axa.html> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[21] J. Borrell, "A Strategic Compass to make Europe a Security provider", p. 5.



acompañado de una serie de sucesivos paquetes de sanciones económicas y comerciales a Rusia.<sup>22</sup>

En un quinto punto, la guerra en Ucrania debilitó el eje franco-alemán, que había sido el motor de la integración europea en las décadas anteriores, y tensó la relación bilateral, al tener dificultades ambos gobiernos sobre cómo tratar algunas de las consecuencias de la invasión.<sup>23</sup> El presidente Macron y el canciller alemán Scholz han intentado acercar posiciones en materia energética y de defensa, pero no ha sido fácil, no sólo por sus diferencias personales, sino porque los socios europeos perciben que Alemania

ha preferido una política para salvaguardar su interés nacional sobre el europeo. Como ejemplo de ello se señalan los subsidios masivos a los ciudadanos alemanes en materia de electricidad y gas, en lugar de un mecanismo a nivel comunitario, la posición radicalmente diferente respecto del papel de la energía nuclear en la actual coyuntura, o la decisión alemana de no apoyar la directiva europea para eliminar el motor térmico en 2035, así como su insistencia en que se acepte el combustible sintético (*e-fuel*) como alternativa.<sup>24</sup>

En sexto lugar, una de las medidas más exitosas tomadas por la Unión Europea y sus Estados miembros para fortalecer su seguridad en un breve tiempo fue la decisión de reducir de

[22] Centro de Investigación Internacional, *La confrontación entre Rusia y Ucrania, la respuesta de occidente y algunas implicaciones para el orden global*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero (Nota de Análisis 15), octubre de 2023, en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/866944/NA15-Rusia-Ucrania\\_2023\\_esp\\_web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/866944/NA15-Rusia-Ucrania_2023_esp_web.pdf) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[23] Marc Bassets, "La guerra en Ucrania debilita al motor franco-alemán en Europa y tensa la relación", *El País*, 29 de enero de 2023.

[24] Jonathan Packroff, "Germany to abstain on combustion engine ban without e-fuel proposal", en Euractiv, 28 de febrero de 2023, en <https://www.euractiv.com/section/road-transport/news/adoption-on-the-brink-germany-to-abstain-on-combustion-engine-ban/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

manera rápida su dependencia del gas y petróleo ruso. Esto mediante la adopción en mayo de 2022 del plan conocido como RepowerEU por parte de las instituciones europeas y los estados miembros, cuyo propósito principal fue reducir las importaciones de gas ruso hasta en dos tercios antes de que terminara ese año.<sup>25</sup> Para cumplir con este objetivo se acordó un plan de inversión por 300000 millones de euros. En los meses siguientes, este plan se convirtió en una batería de propuestas legislativas y acciones que permitieron: i) ahorrar energía; ii) diversificar las fuentes de suministro de gas; iii) acelerar la transición hacia las energías renovables; iv) facilitar los permisos para la aprobación expedita de proyectos en esta materia, y v) la obligación de almacenar un mínimo de gas para el invierno de 2023.<sup>26</sup> Por otro lado, también es pertinente señalar que las temperaturas sorprendentemente cálidas del otoño-invierno 2022 ayudaron a Europa a ahorrar suficiente energía.<sup>27</sup>

[25] European Commission, “RepowerEU: Plan para reducir rápidamente la dependencia respecto de los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica”, comunicado de prensa, 18 de mayo de 2022, en Unión Europea, en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3131) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). Véase también Bram Claeys, Jan Rosenow y Megan Anderson “Is REPowerEU the right energy policy recipe to move away from russian gas?”, en Euractiv, 27 de junio de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/is-repowereu-the-right-energy-policy-recipe-to-move-away-from-russian-gas/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[26] European Commission, “Statement by President von der Leyen on “REPowerEU: Outlook on EU gas supply 2023”, declaración, 12 de diciembre de 2022, en Unión Europea, en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_7669](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_7669) (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[27] “The energy crisis and Europe’s astonishing luck”, *The Economist*, 11 de enero de 2023.

## La relación con otras regiones

Una consecuencia para la política de seguridad europea que tuvo el conflicto en Ucrania, fue la necesidad de la Unión Europea de acercarse a otras regiones del mundo para disminuir su dependencia energética de Rusia y diversificar las fuentes de materias primas como el suministro de cobre, litio, cobalto, zinc y otros metales necesarios para la transición energética de Europa, y como se ha señalado, para impulsar su industria militar. Se observa desde entonces un intento de relanzamiento de las relaciones con otras regiones y países. En el caso de América Latina, el jefe de la diplomacia europea, Joseph Borrell, realizó varias visitas a la región en el transcurso de 2022, y se reconoció que a pesar de ser una región con la cual se comparten valores y principios, no se le ha prestado suficiente atención por parte de la diplomacia europea.<sup>28</sup>

Un elemento central del relanzamiento de la relación de la Unión Europea hacia América Latina es conseguir firmar los acuerdos de asociación modernizados con México y Chile, y concluir el Acuerdo de Asociación con Mercosur, el cual lleva más de veinte años sin terminar. En la Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños celebrada en Bruselas el 17 y 18 de julio de 2023, ambas partes acordaron, entre otras cosas, renovar sus relaciones sobre la base del multilateralismo y su compromiso de avanzar en la firma de los acuerdos de asociación pendientes durante la presidencia española del

[28] Oliver Noyan, “Martin Schultz, The EU has neglected Latin America for too long”, en Euractiv, 16 de agosto de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/global-europe/interview/schulz-the-eu-has-neglected-latin-america-for-too-long/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).



Consejo Europeo, la cual concluye en diciembre de 2023, lo que parece difícil de lograr.<sup>29</sup>

La invasión a Ucrania llevó también a la Unión Europea a buscar un mayor acercamiento con África por dos motivos importantes. Primero, porque el conflicto impactó en la producción de cereales, provocando escasez y aumento de precios en el mundo. Como consecuencia, el riesgo de una hambruna en varios países africanos fue y sigue siendo real, con las consecuencias en materia migratoria. Segundo, porque se contempla a la región como fuente alternativa de materias primas como gas, petróleo y minerales estratégicos para disminuir la dependencia de Rusia y garantizar la transición climática y digital que la Unión Europea se ha propuesto.<sup>30</sup>

[29] Redacción Cadena SER, “La cumbre UE-CELAC termina con una declaración ‘contra’ la guerra en Ucrania y abre un ‘nuevo comienzo’ de relaciones entre los países”, en Cadena SER, 18 de julio de 2023, en <https://cadenaser.com/nacional/2023/07/18/la-cumbre-ue-celac-termina-con-una-declaracion-contr-la-guerra-de-ucrania-y-abre-un-nuevo-comienzo-de-relaciones-entre-los-paises-cadena-ser/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[30] Benjamin Fox, “Brussels, Belgium; Ucrain War risk causing African food and energy crisis, says UN Official”, en Eu-

Diversos jefes de Estado y Gobierno, así como ministros de relaciones exteriores de miembros de la Unión Europea realizaron giras por varios países de África del norte y subsahariana en los meses siguientes a la invasión de Ucrania. El canciller alemán y los presidentes de Francia y España viajaron a Argelia, Marruecos, Sudáfrica, Benín, República del Congo, y Nigeria, con el fin de fortalecer la relación en materia de energía, transición climática y fortalecimiento del multilateralismo.<sup>31</sup>

Con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), los esfuerzos de acercamiento de

ractiv, 9 de mayo de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/africa/news/ukraine-war-risks-causing-african-food-and-energy-crisis-says-un-official/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

[31] Charles Szumski, “In competition with Rusia, Macron pledges food, security boost during West African trip”, 26 de julio de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/in-competition-with-russia-macron-pledges-food-security-boost-during-west-africa-trip/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023). O. Noyan, “Scholz travels to Africa to forge closer ties with democracies amid Ukrainian War”, en Euractiv, 23 de mayo de 2022, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/scholz-travels-to-africa-to-forge-closer-ties-with-democracies-amid-ukraine-war/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).



la Unión Europea se concretaron en una asociación estratégica alcanzada en 2020. A raíz del conflicto en Ucrania, la colaboración adquirió mayor relevancia, y en la reunión cumbre Unión Europea-ASEAN celebrada en Bruselas en diciembre de 2022 se anunció que la Unión Europea destinaría 10000 millones de euros provenientes de la Iniciativa Pasarela Mundial (Global Gateway Initiative), para promover la creación de infraestructura sustentable, innovación digital y fortalecimiento de la movilidad en los países miembros de ASEAN.<sup>32</sup>

[32] Council of European Union, “EU-ASEAN Commemorative Summit (Brussels, December 14, 2022)-Joint Leaders Statement”, 16014/22, Bruselas, Unión Europea, 14 de diciembre de 2022, en <https://www.consilium.europa.eu/media/60846/eu-asean-leaders-statement.pdf> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

En cuanto a Estados Unidos, después de un periodo extremadamente difícil en la relación con la administración del presidente Trump, ésta mejoró considerablemente con el nuevo Gobierno del presidente Joe Biden, y debido a invasión rusa a Ucrania se fortaleció la cooperación con el objetivo de aislar a Rusia diplomáticamente y aplicarle fuertes sanciones de diversa índole.

Sin embargo la relación con Estados Unidos, la más importante para la Unión Europea, continúa sujeta a fuertes tensiones en buena medida por la decisión de la administración Biden de continuar con la política de su predecesor de no nombrar a los jueces del órgano de apelación de la OMC, mantener la amenaza de aranceles a algunos productos europeos, y particularmente por el lanzamiento de la Iniciativa de Reducción de la Inflación (Inflation Reduction Act, IRA), que



entró en vigor el 1 de enero de 2023. Esta disposición contiene una serie de medidas ambientales y subsidios a la industria estadounidense por un monto de USD 430000 millones, con el fin de promover la producción de autos eléctricos, baterías de litio y proyectos de energía renovable. Estos subsidios se otorgan sólo a la industria norteamericana, beneficiando también a México y Canadá en la producción de automóviles eléctricos, y discriminando a los producidos en Europa.<sup>33</sup>

Para la Unión Europea el nacionalismo económico estadounidense entraña un grave peligro, no sólo porque los subsidios del *IRA* son contrarios a las normas de la OMC al discriminar a países fuera de la región de Norteamérica, sino porque también podrían provocar una

desindustrialización a gran escala en Europa, al decidir varias empresas europeas trasladar su producción para aprovechar los subsidios, como ya ha empezado a acontecer.<sup>34</sup> La viabilidad de la relación trasatlántica podría estar en riesgo en una coyuntura en la que se requiere sólida unidad frente a la Rusia.

## Conclusiones

La invasión rusa de Ucrania tiene un carácter de amenaza o desafío existencial para la Unión Europea y sus países miembros. Ha significado

[33] Véase “What America’s protectionist turn means for the world”, *The Economist*, 9 de enero de 2023.

[34] Véanse “Europe faces and enduring crisis of energy and geopolitics”, en *The Economist*, 24 de noviembre de 2022, y Euractiv, Reuters y AFP “Biden, Macron vow unity on Ukraine and move to end subsidy tensions”, en Euractiv, 1 de diciembre de 2022, en <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/biden-macron-vow-unity-on-ukraine-and-move-to-end-subsidy-tensions/> (fecha de consulta: 15 de diciembre de 2023).

un reto para los valores europeos y occidentales arraigados como soberanía, integridad territorial, vigencia del Estado de derecho, derechos humanos y democracia, y ha obligado al rediseño del esquema de seguridad y defensa europeo.

Ante la crisis por la invasión, se corrió el riesgo de una parálisis de los gobiernos y las instituciones europeas, pero no ha sido el caso. Por el contrario, se puede argumentar que han reaccionado tomando medidas decisivas y rápidas para enfrentar la situación. Los europeos han despertado de un letargo posible por la abundancia de energía rusa barata, y la creencia de que una Rusia integrada comercialmente sería un vecino pacífico. El reto será lograr mantener

la unidad en el seno de la Unión Europea, frente a un conflicto ruso-ucraniano que se prolonga y podría provocar cansancio, desgaste y divisiones a su interior.

## Imágenes

- © Portada: Comisión Europea.
- © Anastasia Vlasova/Getty Images/Britannica, p. 3.
- © Diario Público, p. 5.
- © European Defense Agency, p. 6.
- © Cuba Debate, p. 8.
- © Le Journal du Dimanche, p. 10.
- © Unión Europea, pp. 12 y 13.
- © Voces Críticas, p. 14.