

The dense shadow of Munich. A retrospective and prospective interpretation of the Ukraine crisis

Abstract:

The policy of appeasement with which an attempt has been made to resolve the crisis in Ukraine has ended in failure, materialized in the invasion of this country by Russia. History is stubborn and repeats itself, especially when the facts are similar. What happened in Munich in 1938 ended in World War II. The current attempts at dialogue have ended in Moscow's aggression against a country that only wants to exercise its sovereignty and its right to ally with whomever it sees fit, and the result has been a crisis of such gravity that its consequences will affect us all hopelessly.

Keywords:

Appeasement, diplomacy, 'limited sovereignty', 'vital space', crisis, energy, sanctions, SWIFT.

Cómo citar este documento:

PRIETO ARELLANO, Fernando. *La densa sombra de Múnich. Una interpretación retrospectiva y prospectiva de la crisis de Ucrania*. Documento de Opinión IEEE 27/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO27_2022_FERPRI_Sombra.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción. Paralelismos demasiado simétricos

El presidente ruso, Vladimir Putin, ha dado una durísima vuelta de tuerca a las relaciones internacionales y a los parámetros geopolíticos que se utilizan en Occidente para analizarlas. Sus amenazas a Ucrania se han consumado y en la madrugada del 24 de febrero ordenó a sus tropas emprender una ofensiva a gran escala contra este país, que mientras escribo estas líneas resiste como puede el avance ruso, cuyo destino final es Kiev y cuyo trofeo más valioso es el presidente ucraniano, Volodimir Zelenski .

Putin sabía que la comunidad internacional no estaba en condiciones de defender a Ucrania en un terreno que fuera más allá de la diplomacia y la negociación y ha jugado sus bazas en una partida de ajedrez que me temo no ha hecho más que comenzar.

Todo esto tiene un regusto añejo, de tiempos pasados pero que deberían seguir muy presentes en la memoria colectiva, cosa que dudo, dado el cariz que han tomado los acontecimientos y precisamente por eso me temo que la decisión adoptada por Rusia, unida al empeño de Occidente de querer contrarrestar una guerra con medidas de tipo económico o meramente solidarias en el terreno de la ayuda, nos conducen —si nadie decide cambiar de criterio con prontitud y contundencia— a un escenario muy siniestro. Sobre los antecedentes y las eventuales consecuencias de esta crisis versará este artículo que, como señalo en el título, tiene mucho de prospectiva, precisamente por la incertidumbre que se ha generado y, quizá también por ello, debido a que esa incertidumbre se acentúa al ver la actitud que desde Occidente se mantiene para encarar el problema. Pero no podemos entender esa prospectiva sin la visión retrospectiva. En efecto, han cambiado los actores; ha cambiado el sistema de seguridad; se han modificado notablemente los esquemas de alianzas, pero, en el fondo, asistimos a unos hechos que, desgraciadamente nos recuerdan mucho el aciago otoño de 1938, cuando las democracias europeas más sólidas, Francia y Gran Bretaña, permitieron, consintieron o aceptaron —supuestamente en nombre de la paz— que la Alemania nazi pudiera expandirse a costa de terceros países, como Austria y Checoslovaquia.

Desde 2008, asistimos a una continuada y muy bien meditada expansión de Rusia tanto en el terreno geopolítico como en el estratégico. Esta expansión comienza con la invasión de Georgia y el desgajamiento de dos regiones clave para este país, que se constituyeron en las «repúblicas» de Abjasia y Osetia del Sur, tuteladas, financiadas y patrocinadas por Rusia y a las que no reconoce nadie (salvo la fantasmal «república» de

Transnistria, en Moldavia, que también cuenta con las bendiciones y el patrocinio de Moscú) y supuso el primer aviso serio, concreto y material por parte de Rusia de cuáles eran sus pretensiones en el mundo y en el escenario internacional y que se podrían resumir en el axioma de que Moscú no iba a permitir bajo ningún concepto que un vecino suyo pudiera adherirse a la OTAN o estrechara lazos de seguridad con Occidente.

La negociación entre Georgia y la OTAN estaba bastante avanzada y la invasión rusa la rompió de manera tan abrupta como definitiva, lo cual, lógicamente, dio alas a Moscú para seguir profundizando y reafirmando su política exterior y de seguridad, basada en unos principios que cada vez recordaban con más claridad al esquema de la Guerra Fría, si bien matizados al considerar la aparición en la escena de actores cada vez más potentes como China y potencias regionales, como Irán, con las que Rusia estrechó los vínculos y alianzas en provecho mutuo, y de lo cual el caso de Siria es paradigmático.

Occidente no hizo prácticamente nada ante la invasión de Georgia; mostró una elocuente pasividad en Siria y, llegados a 2014, vio, entre sorprendido y temeroso, que los planes expansivos rusos seguían no solo vigentes sino que eran cada vez más audaces y además se concretaban en Ucrania, un país que ahora nos preocupa muchísimo, que ocupa las portadas y abre los informativos porque ha sido invadido por Rusia, pero sobre el que ya pendía esa amenaza desde hace ocho años, si bien en este periodo de tiempo no nos había llamado tanto la atención.

Lo cierto es que desde 2014 Ucrania ha sido si no invadida, sí «fagocitada» por y desde Rusia, que instigó, propició y consiguió la anexión de la estratégica península de Crimea, y alentó, fomentó y consiguió la separación *de facto* de dos regiones orientales ucranianas, Donetsk y Lugansk, que se constituyeron en «repúblicas populares», ajenas a la autoridad de Kiev y muy bien vistas por Moscú, cuyas tropas no invadieron oficialmente el territorio ucraniano para propiciar ese movimiento secesionista, pero cuyo apoyo, sobre todo político y militar en tal sentido era y es incuestionable y así lo reconoció en su momento el propio presidente ruso, Vladimir Putin¹.

Occidente, en efecto, estableció un sistema de sanciones contra Rusia por su acción en Ucrania, pero no fue más allá. El asunto no ocupaba un lugar prioritario en la agenda de los principales actores occidentales y se aceptó una política de hechos consumados con

¹ Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/vladimir-putin-admits-russian-military-presence-ukraine> Última visita: 22/02/2022

la fútil esperanza de que Putin no diera más pasos expansivos y se conformara con un *statu quo* ilegal, pero asumido por todos. Grave error, pues la ambición del presidente ruso, sus deseos de conformar una Rusia fuerte y temida (más que respetable) como actor principal en el sistema internacional de seguridad y las facilidades que estaba encontrando a tal efecto, le impulsaban a seguir avanzando y a consolidar posiciones en un terreno, el de Ucrania, que no solo le es históricamente familiar, sino que, a día de hoy, considera parte irrenunciable de lo que podríamos denominar el «espacio vital» ruso, el cual, además, se presenta como una opción muy tentadora dado que Occidente (entendiendo por tal, Estados Unidos, la OTAN y la Unión Europea) tiene un margen de maniobra bastante reducido para frenarlo, dejando aparte el establecimiento de un sistema de sanciones «muy severas» contra Moscú, ya tomadas, ya puestas en práctica y cuyos efectos aun no podemos baremar con precisión, aunque pueden ser devastadores, pero no solo para el sancionado, sino también para el sancionador o sancionadores si la situación se prolonga mucho tiempo.

Putin sabe que las sanciones son muy duras, pero también tiene claro que no pueden durar eternamente, y sustenta su criterio en la postura de dos actores muy principales del bloque occidental, Francia y Alemania, hasta el último momento partidarios de una solución diplomática, negociada a la actual crisis. Tanto el presidente francés, Emmanuel Macron, como —sobre todo— el canciller alemán, Olaf Scholz, temen que un sistema de sanciones extremas termine siendo a medio plazo más perjudicial para el sancionador que para el sancionado y, por ello, intentaron casi hasta el último momento una línea política de apaciguamiento con Moscú basada en ciertas concesiones formales en Ucrania, pero con unas «líneas rojas» que no se podían rebasar. Ahora, la cuestión no es si finalmente se rebasan o no, pues ya se han rebasado, sino hasta dónde y por cuánto tiempo se rebasan².

Con todo, Alemania ha ido cambiando paulatinamente de actitud y ha pasado de mantener una postura bastante tímida a apoyar el veto a Rusia del sistema bancario y financiero internacional SWIFT³, al tiempo que ha anunciado que enviará sofisticado

² GRESSEL, Gustav. "Russian to conclusions: The Kremlin's unfounded claims of de-escalation in Ukraine", ECFR. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/russian-to-conclusions-the-kremlins-unfounded-claims-of-de-escalation-in-ukraine/> Última visita: 19-2-2022

³ "Alemania apoya vetar a Rusia en el sistema SWIFT pero de forma 'selectiva'", Agencia EFE el 26/02/2022

material militar a Ucrania (del que forman parte 500 misiles) para contribuir a su defensa frente a la agresión rusa⁴.

En un reciente artículo, el analista Gustav Gressel, indica que, encabezados por Francia y Alemania, los países occidentales han intentado hasta el último momento seguir negociando con Rusia sobre la base de los Acuerdos de Minsk⁵, de septiembre de 2014, y mantener el principio recogido en ellos de que las dos regiones del Dombás, gocen de una especie de autonomía administrativa pero sin marginar al Gobierno ucraniano, así como del respeto a un alto el fuego supervisado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Esos acuerdos no se han cumplido cabalmente, ni en 2014 ni ahora y si entonces se hizo un esfuerzo por afinar en su verificación plena, hoy las opciones son incluso menores. Con todo, Alemania y Francia siguieron empeñadas en lograr una solución diplomática de acuerdo con dicho texto, aunque sus probabilidades de éxito siempre parecieron lejanas⁶.

Cuando el pasado 21 de febrero Putin anunció el reconocimiento de la independencia de las «repúblicas populares» de Donetsk y Lugansk, con cuyos dirigentes firmaba un Tratado de Amistad y Cooperación, certificaba la muerte de los acuerdos de Minsk y ponía en marcha el mecanismo jurídico, logístico, político y militar para llevar a cabo la intervención en Ucrania⁷. En un discurso a la nación cargado de referencias históricas y sin asomo de concesión alguna al diálogo o a la empatía con el exterior, Putin expresaba que los acuerdos de Minsk ya estaban muertos, habían periclitado, de lo que acusaba a Ucrania (como no podía ser menos, por otra parte, de acuerdo con su visión del conflicto) y daba un paso que no por inquietante no era menos esperado. Otra cuestión era la dimensión y la violencia con el presidente ruso iba a dar ese paso.

⁴ Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220226/8086464/alemania-envia-500-misiles-stinger-apoyar-ejercito-ucrania.html> Última consulta: 27/02/2022

⁵ Ibidem. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/russian-to-conclusions-the-kremlins-unfounded-claims-of-de-escalation-in-ukraine/> Última visita: 19-2-2022

⁶ Western European states having made clear that they want to avoid all-out war at almost any cost, the Kremlin likely wants to explore the concessions it could extract from them. Ambiguity in statements by both [French President Emmanuel Macron](#) and [German Chancellor Olaf Scholz](#) opened the door for ample speculation on this. That aside, European leaders seem to be pushing to implement the Minsk agreement. Scholz announced that Ukrainian President Volodymyr Zelensky would [present](#) new laws on the special status of occupied Donbas and the so-called Steinmeier formula. That formula, negotiated in 2016 by then German foreign minister Frank-Walter Steinmeier, stipulates that a special status law will enter into force only after local elections in Donbas have occurred under Ukrainian law, and have been certified as free and fair by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. En Gressel, Gustav. Op.cit.

⁷ Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220222/putin-dice-estudiara-posible-reconocimiento-donbas-acuerdos-de-minsk-13269611> Última visita: 27/02/2022

A mi juicio, asistimos, pues, a un paralelismo entre episodios separados por 84 años. La actual escalada de la tensión en Ucrania, el temor a una guerra allí y sus repercusiones directas e indirectas en Occidente, para Occidente y en diversas regiones del mundo, se asemejan sobremanera a lo que ocurrió en Múnich el 30 de septiembre de 1938, cuando Francia y Gran Bretaña decidieron permitir que Hitler se quedara con la región checa de los Sudetes tras haberla invadido, como ya habían permitido sin mover un músculo que se anexionara Austria en marzo de ese mismo año.

De Múnich, 1938, a Múnich, 2022

A primeros de septiembre de 1938, la Alemania nazi, se adueña de la región checa de los Sudetes, lo que Adolf Hitler justificó con el argumento de que era un territorio poblado por gentes de lengua alemana, que anhelaban integrarse en el Reich y que, por consiguiente, ese era su lugar natural, al margen de cualquier objeción que pudiera argumentar el Gobierno de Checoslovaquia.

Para el dictador alemán, Austria y los Sudetes formaban parte natural del Reich y, en términos geoestratégicos (un concepto por entonces no del todo acuñado, aunque sí claramente diseñado) formaban parte del espacio vital (*Lebensraum*) alemán y, por consiguiente, anexionarlas era un acto de lógica política ante el que no cabían argumentos en contrario.

Evidentemente, el *führer* estaba conculcando todos los principios consagrados en los Acuerdos de Versalles y ponía dinamita en el modelo de relaciones internacionales que se había intentado erigir tras el final de la Primera Guerra Mundial y cuya expresión política más clara era la Sociedad de Naciones, una entidad tan bienintencionada como radicalmente inútil.

En Europa comenzaban a percibirse signos de inquietud ante la cada vez mayor belicosidad y arrogancia de Alemania, pero la tendencia predominante en aquel otoño de 1938 era la de intentar calmar a Hitler; conversar con él e intentar convencerlo para que cesara sus ímpetus expansionistas. Esa era la posición sostenida por al menos los dos gobiernos más poderosos, las dos mayores democracias, europeas, Francia y Gran Bretaña, cuya posición oficial consistía en intentar aplacar al *führer* a toda costa con tal de que no estallara una nueva guerra en Europa apenas 20 años después de concluida la anterior.

«Apaciguamiento» era la palabra de moda entonces en Europa, la que estaba escrita en todos los despachos, boletines, notas y documentos de las cancillerías del continente y la que, como un mantra, los principales líderes de las democracias europeas se obstinaban en proclamar.

Ahora bien, lo que también se puede deducir es que ese «apaciguamiento» era más bien un eufemístico sinónimo de la palabra «miedo». Leídas las crónicas de la época, analizados algunos de los textos historiográficos, revisadas las memorias de personajes clave como Winston Churchill, da la impresión de que el sentimiento que predominaba por entonces en las cancillerías europeas no era el de la sana voluntad de intentar evitar una guerra en Europa, sino el de que había que hacer todo lo que fuera necesario —y al coste que fuera necesario— para evitarla. Hitler ponía un precio y las democracias europeas estaban dispuestas a pagarlo mientras fuera posible; a eso lo llamaban eufemísticamente «apaciguamiento» sus principales valedores, en especial el primer ministro británico, Neville Chamberlain.

En su obra *La Segunda Guerra Mundial*, Winston Churchill, uno de los más feroces críticos de la política de apaciguamiento, cuyas consecuencias preveía con implacable clarividencia, señala que Chamberlain estaba convencido de que «solo la cesión de la zona de los Sudetes disuadiría a Hitler de invadir Checoslovaquia»⁸.

El 30 de septiembre de 1938 se reúnen en Múnich, con Hitler como anfitrión, el *duce* Benito Mussolini y los primeros ministros británico, Chamberlain, y francés,

Edouard Daladier. No se invitó a la Unión Soviética ni tampoco, y esto era lo más amargamente significativo, al Gobierno de Checoslovaquia. Se iba a decidir el destino de este país sin contar con sus legítimos representantes, a cuyas espaldas se establecerían unos acuerdos que no tuvieron otra alternativa que aceptar.

Churchill relata que, mientras se redactaban los términos del documento final de la reunión, Chamberlain le propuso a Hitler retirarse a un lugar más discreto para dialogar en privado. Así lo hicieron y el jefe del Ejecutivo británico le mostró al *führer* el borrador de una declaración que había elaborado, según la cual «la cuestión de las relaciones anglogermanas es de la máxima importancia para los dos países y para Europa [...] consideramos que el acuerdo firmado anoche y el acuerdo naval anglogermano

⁸ CHURCHILL, Winston S: “La Segunda Guerra Mundial”. Volumen I. Prólogo de Pedro J. Ramírez. La esfera de los libros. 2002, p. 163.

representan el deseo de nuestros pueblos de no volver a combatir entre ellos nunca más»⁹.

Chamberlain regresó a Londres satisfecho con lo conseguido en Múnich, que, según manifestó suponía «Una paz honrosa. Una paz para nuestro tiempo»¹⁰, una afirmación que, según él mismo nos cuenta, Churchill refutó en la Cámara de los Comunes, donde manifestó que lo firmado suponía «una derrota total y absoluta»¹¹.

El pasado 9 de diciembre de 2021, el analista del International Institute for Strategic Studies y exembajador británico en Bielorrusia Nigel Gould-Davies publicó un artículo en Foreign Policy con un título realmente esclarecedor, «Biden debe elegir entre el apaciguamiento y la disuasión en Ucrania»¹², en el que subrayaba que el presidente de Estados Unidos y sus aliados se encontraban en el dilema de —incluso sin saber a ciencia cierta si las amenazas de Rusia sobre Ucrania eran entonces ciertas, ni tan siquiera tener constancia plena de que Rusia pretendiera invadirla— prepararse para asumir una situación de conflicto y abordarlo con todas las consecuencias (sobre todo en el terreno económico) o, por el contrario, negociar con Moscú mientras fuera posible en un intento agotador por rebajar la tensión a cambio de ciertas concesiones.

Eso, señala Gould-Davies se llama «política de apaciguamiento» y ya sabemos sus consecuencias si no se sabe medir bien hasta dónde y hasta cuándo puede aplicarse. Y hace un interesante inciso cuando comenta que «[...] hasta que cayó en el descrédito en 1939 la diplomacia de resolver tensiones mediante el ofrecimiento de concesiones limitadas para satisfacer las demandas de una gran potencia se veía como algo razonable, propio de estadistas e incluso honorable. Dado lo mucho que actualmente hay en juego en una era nuclear, es justo preguntarse si tal política podría funcionar hoy»¹³.

Y esta fue la clave: se trataba de determinar si se podía negociar con Rusia de acuerdo con lo que se determinó en Minsk o si, por el contrario, Moscú hizo una interpretación de estos acuerdos *pro domo sua* y buscaba más, en concreto algo tan preciso como redefinir

⁹ Ibidem, p.164. Entre comillas en el original.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ibidem, p.165.

¹² Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/12/09/biden-putin-ukraine-appeasement-deterrence-donbass/> Última visita: 20-2-2022

¹³ Ibidem. Until it was discredited in 1939, the diplomacy of resolving tensions by offering limited concessions to satisfy the demands of a great power was widely seen as reasonable, statesmanlike, and even honorable. Given the vastly higher stakes of major conflict in the nuclear age, it is right to consider whether such a policy might work today.

mediante amenazas, e incluso pasando a la acción, todo el esquema de seguridad de la OTAN y toda la denominada arquitectura de seguridad de Europa, como ha dado claramente a entender con su acción en Ucrania

Minsk se le ha quedado pequeño a Putin y lo ha utilizado como una simple excusa para sus planes expansivos. Por consiguiente, si no se establece una línea roja muy precisa que indique que no se puede conculcar el derecho (y el deber) que tienen los aliados de tejer alianzas con quien les plazca y que cualquier estado soberano tiene la potestad de suscribirlas como le plazca, según se consigna en la declaración de Estambul de 1999 (que Rusia lee e interpreta de manera bastante sesgada)¹⁴, se habrá vuelto a incurrir en los peores vicios de la política de apaciguamiento y con unos resultados probablemente igual de nefastos. Algo que el diplomático británico glosa muy atinadamente en su artículo¹⁵.

La Conferencia de Seguridad de Múnich, celebrada los pasados 19 y 20 de febrero, nos dio una pista de cuál era el panorama real de la situación. Todo el mundo defendió la soberanía de Ucrania y todo el mundo justificó la necesidad de ayudar a ese país económicamente y con equipamiento militar. Igualmente, todos los intervinientes subrayaron el derecho de Ucrania a aliarse con quien estimara oportuno o a integrarse en la alianza que considerase más provechosa para su seguridad, la OTAN en este caso, si bien esta no se cansaba de manifestar que Ucrania aun no es un estado miembro y que, por lo tanto, no cabría aplicar en su caso el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

Los discursos que se pronunciaron allí en esas jornadas nos dejan muy claro que la suerte estaba echada...o bien que casi todo el mundo estaba muy despistado acerca de los verdaderos planes del presidente ruso, sobre cuya virulencia y, sobre todo,

¹⁴ Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/39574.pdf>

¹⁵ Russia demands that the so-called Luhansk and Donetsk People's Republics in the Donbass—run by separatists and supported by Russian forces—hold elections while Russia still occupies them. This would enable Moscow to drive events that compromise Ukraine's sovereignty irrevocably. Kyiv insists that all Russian forces withdraw and allow Ukraine to regain control of its external borders. The stalling of the Minsk process rests on these incompatible interpretations. Meanwhile, Russia continues to undermine the agreements by granting citizenship to thousands of Ukrainian citizens in the Donbass.

Advocates of the appeasement approach assume that Russia is ready to incur the severe costs of war for the sake of achieving a very limited objective—as if a mere revision to the status of two Ukrainian regions would pacify Moscow. Yet they also argue that, if Russia cannot achieve this by diplomatic means, it might “[attack far deeper into Ukrainian territory.](#)” Why Russia would seek far more ambitious and risky goals by war if it cannot secure limited ones peacefully is left unexplained. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/12/09/biden-putin-ukraine-appeasement-deterrence-donbass/> Última visita.26/02/2022

inminencia Estados Unidos había advertido en bastantes ocasiones en las últimas semanas¹⁶.

Si leemos las palabras que el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, pronunció el pasado 20 de febrero, podemos deducir que Europa está con Ucrania y que la paciencia con la actitud de Putin tiene un límite, pues no se le puede ofrecer una rama de olivo permanentemente¹⁷. Es decir, podemos colegir que, cuando Michel pronunció su discurso, el presidente ruso estaba a punto de rebasar ese límite, que, sin embargo, en el contexto europeo acaba resultando muy indefinido, más que nada porque Europa, como tal, apenas tiene operatividad conjunta en el terreno militar y porque en el económico, aunque sea una gran potencia, también es una suma de estados, de actores individuales que tienen su propia agenda e incluso aunque haya decidido dictar sanciones económicas severas contra Rusia —la principal de las cuales es el veto (parcial, no lo olvidemos) en el sistema SWIFT— estas no pueden ser eternas y, sobre todo tienen mucho también de gesto pero no tanto de acto por cuanto que el hecho en sí, la invasión de Ucrania y su posible fagocitación por Rusia, parece inmutable e irreversible a corto plazo.

Todavía nos lo dejó más claro el alto representante de la Política Exterior de la UE, Josep Borrell, quien hizo un brillante análisis geopolítico de la situación y puso de manifiesto que Rusia y China quiere cambiar, redefinir, el orden mundial. Una afirmación tan cierta como evidente y que ni Moscú ni Pekín se han molestado siquiera en desmentir o matizar, como prueba la declaración conjunta que Putin y su colega chino, Xi Jinping, emitieron el pasado 4 de febrero en la capital china y en la que «Las partes se oponen a una nueva expansión de la OTAN» y «piden a la Alianza Atlántica que abandone las

¹⁶ Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220211/8051829/biden-invasion-rusia-ucrania-inminente.html> Última visita: 27/02/2022

Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-20/los-servicios-de-inteligencia-de-ee-uu-informaron-a-biden-de-que-el-kremlin-habia-ordenado-la-invasion-de-ucrania.html> Última visita: 27/02/2022

Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-biden-advirtio-este-jueves-rusia-puede-invadir-ucrania-forma-inminente-202202171629_noticia.html Última visita: 27/02/2022

¹⁷ We cannot forever offer an olive branch while Russia conducts missile tests and continues to amass troops. One thing is certain: if there is further military aggression, we will react with massive sanctions. The cost for Russia must be, and will be, severe. But let's be frank, it will also be a cost for us, in Europe.

We staunchly support Ukraine, its sovereignty, its territorial integrity and its democracy. The people of Ukraine made the free choice of democratic values, rule of law and reform, and this has great value. But this democratic choice is perceived by the Kremlin as an existential threat due to its potential spill-over effect in the entire region. The Russian goal of weakening Western and European support for Ukraine is a miscalculation because it only galvanises our resolve. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/20/remarks-by-president-charles-michel-at-the-munich-security-conference/> Última visita: 27/02/2022

posturas ideológicas de la Guerra Fría», según indicaron los dos gobiernos en la declaración conjunta emitida tras la reunión¹⁸.

Borrell lo expresaba con total claridad en el foro de Múnich al señalar que el orden mundial que persiguen Rusia y China es una «vuelta al mundo del siglo XIX»¹⁹ y que en el mundo de hoy el respeto a la soberanía e independencia de las naciones es un principio inalienable. Un planteamiento, sin duda, impecable y que cualquier demócrata, cualquier persona civilizada, me atrevería a decir, aceptaría sin reserva o sombra de duda alguna. En el mundo de hoy, de acuerdo con Borrell, ya no caben las actitudes «imperiales» (algunos las llamarían «imperialistas») ni las amenazas basadas en el potencial militar, la superioridad económica o rancios argumentos basados en más que discutibles irredentismos. Efectivamente, en el mundo de hoy no caben esas posiciones; o quizá deberíamos decir que «no deberían tener cabida», sino que han de prevalecer los criterios basados en el respeto mutuo, la defensa del principio de soberanía e independencia de las naciones y el derecho de cada una de ellas a integrarse en el sistema de alianza que más le convenga, siempre y cuando su esquema de defensa y seguridad no ponga en peligro la de terceros. algo que, haciendo una muy sesgada lectura de la declaración de Estambul, como ya hemos visto, Rusia considera que sí haría Ucrania si se integrase en la OTAN.

Obviamente, para que los nobles propósitos expuestos por Borrell en su intervención puedan consolidarse y prevalecer es menester estar preparados en todos los terrenos para que así sea. De lo contrario, serán solo palabras que se pierden «como lágrimas en la lluvia».

¿Qué puede hacer realmente la OTAN por Ucrania? Algunas preguntas y, quizá, algunas respuestas

El pasado 19 de febrero, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, pronunció una declaración en la que defendió con vehemencia el papel de la Alianza y recordó que todos sus miembros son aliados y permanecerán unidos para la

¹⁸ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-04/china-y-rusia-expresan-su-apoyo-mutuo-en-politica-internacional-y-rechazan-una-nueva-ampliacion-de-la-otan.html> Última visita: 27/02/2022

¹⁹ Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-borrell-conferencia-seguridad-munich-rusia-y-china-quieren-redefinir-orden-mundial-202202201352_noticia.html Última visita: 27/02/2022

defensa y protección mutuas. Con respecto a la actitud de Rusia sobre Ucrania y Finlandia y Suecia, que también han manifestado su deseo de integrarse en el club aliado, fue asimismo tajante y señaló que Moscú quiere «denegar» la soberanía a estos países, lo que a todas luces es intolerable. Y extendió sus críticas a la alianza China-Rusia y su posición contraria a la expansión y ampliación de la OTAN, sobre la cual manifestó que es «un intento de controlar el destino de las naciones libres, de reescribir las reglas del juego internacional y de imponer sus propios y autoritarios modelos de gobernanza»²⁰.

Stoltenberg recalcó que «Europa y América, unidas en la OTAN continuarán salvaguardando la paz y protegiendo nuestro modo democrático de vida, como hemos hecho desde hace más de 70 años»²¹.

La cuestión es que nadie duda de que la OTAN se fundó en 1949 precisamente para eso, para defender y proteger el modo de vida democrático y que así ha funcionado desde entonces y por eso se han integrado en ella la mayoría de las naciones de Europa. Y por eso también aspiran a integrarse otras, como Georgia en su momento o Ucrania, y tal vez Suecia y Finlandia, en la actualidad.

Sin embargo, y como recordó oportunamente Stoltenberg, la OTAN «es una alianza defensiva»²², no es un sistema basado en criterios amenazadores, sino que pretende salvaguardar la seguridad de sus Estados miembros.

Por lo tanto, cabe preguntarse lo siguiente:

¿Puede la OTAN intervenir en Ucrania tras la agresión rusa?

La respuesta la sabemos todos: No puede porque Ucrania no es un estado miembro de la OTAN, aunque sí es un Estado candidato y como tal reconocido por la Alianza desde 2018. Esto ha quedado claro desde el primer momento de la actual crisis y es un elemento que si por un lado deja a la organización con una capacidad de respuesta bastante limitada (al menos sobre el terreno), por otro desalienta a los

²⁰ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192204.htm Última visita: 27/02/2022

²¹ Standing together in NATO, Europe and America will continue to keep the peace and protect our democratic way of life.

As we have done for more than 70 years. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192204.htm

Ibidem.

²² Ibidem.

ucranianos, que solo pueden esperar apoyo moral de la OTAN como entidad y ayuda militar y logística de los países aliados, en cuanto tales, pero no una intervención directa de la Alianza para expulsar a las fuerzas invasoras rusas. El propio Stoltenberg lo ha dejado muy claro en varias ocasiones²³.

¿Podrían intervenir la OTAN o la ONU en Ucrania en virtud del principio de injerencia humanitaria?

Este principio está recogido en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas²⁴. Sobre su aplicación hay discrepancias y diversas teorías, si bien es cierto que se ha empleado de forma radical y contundente en momentos relativamente recientes, como cuando Irak invadió Kuwait en agosto de 1990, lo que dio lugar a la primera guerra del Golfo, en enero-febrero de 1991 y que se libró al amparo de la resolución 678 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Precisamente en esto radica la dificultad de la aplicación de este principio. Su puesta en marcha implica movilizar la pesada burocracia de Naciones Unidas y elevar el asunto al Consejo de Seguridad, que debe dar el paso definitivo y aprobar una resolución que avale una eventual intervención. Es un proceso que puede llevar semanas o meses, sujeto a multitud de negociaciones, también secretas o discretas, y en el que, además, está muy presente el derecho de veto del que gozan los cinco miembros permanentes del Consejo. En este sentido, aun considerando que el asunto llegara a la máxima instancia de la ONU, no debemos olvidar que Rusia y China (ambas aliadas, como ya sabemos) disponen de ese derecho de veto, con lo cual las probabilidades de que prosperase una resolución son remotísimas, incluso en el supuesto de que Pekín decidiera no secundar a Moscú y se abstuviera, como ya acaba de suceder con un proyecto de resolución de condena a Rusia por invadir Ucrania presentado por Estados Unidos y que recibió el veto ruso²⁵.

²³ Disponible en: <https://www.dw.com/es/otan-no-desplegar%C3%A1-soldados-en-ucrania-ante-eventual-invasi%C3%B3n-rusa/a-60602887> Última visita: 27/02/2022

²⁴ Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7#:~:text=Ninguna%20disposici%C3%B3n%20de%20esta%20Carta,paz%20y%20la%20seguridad%20internacional.es> Última visita: 27/02/2022

²⁵ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-25/el-derecho-de-veto-de-rusia-frustra-la-resolucion-de-condena-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-a-la-invasion-de-ucrania.html> Última visita: 27/02/2022

¿Podría intervenir la OTAN si alguno de sus Estados miembros se sintiera amenazado?

Entiendo que si ese Estado (o Estados, si consideramos todos aquellos que son fronterizos con Ucrania) solo «se siente» amenazado, pero no es atacado, no cabría tal intervención de la OTAN, que, por otra parte, seguiría siendo limitada, dada la naturaleza de esta crisis y su más que probable larga duración. En cualquier caso, el Artículo 4 del Tratado establece unas previsiones muy concretas sobre la eventual respuesta aliada en caso de que un estado miembro considere que existe una amenaza en su contra²⁶.

Asimismo, el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte es muy claro y señala que la agresión a un Estado miembro significa una agresión a todos los estados miembros²⁷, y el Artículo 6 precisa que por «Estado miembro» no se refiere solo al territorio, el espacio aéreo o las aguas territoriales, sino también a barcos, aeronaves o cualquier otra instalación o medio de dicho estado miembro²⁸.

Evidentemente, la última disposición adoptada por Putin de poner en alerta a sus fuerzas nucleares como respuesta a las sanciones de Occidente es un motivo de alarma, e incluso puede entenderse como una potencial amenaza, pero no deja de ser una amenaza disuasoria, muy al estilo de los viejos principios de la Guerra Fría, basados en el equilibrio del terror nuclear, y no tanto con visos de materializarse, por mucho que desde los medios oficiales rusos se envíen mensajes tan alarmistas como incendiarios con un evidente sesgo de propaganda intimidatoria.

¿Podría intervenir la OTAN en Ucrania de un modo semejante a como lo hizo en Kosovo y Yugoslavia en 1999?

Se me antoja totalmente inviable. La campaña de 1999 (que fue casi exclusivamente aérea y en la que las fuerzas terrestres solo tomaron parte a última hora) generó tal malestar en la opinión pública internacional que la OTAN tuvo que hacer un notable

²⁶ Artículo 4. Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Última visita: 27/02/2022

²⁷ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Última visita: 27/02/2022

²⁸ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Última visita: 27/02/2022

esfuerzo retórico y político para justificarla. Incluso así, hubo intentos por llevar el asunto a la ONU y Yugoslavia denunció ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya a varios países miembros de la OTAN, pero el asunto no fue más allá entre otras razones porque Rusia decidió apoyar los bombardeos tras ver que el entonces líder serbio, Slobodan Milosevic, era un paria de la comunidad internacional y estaba irremisiblemente perdido. Por otro lado, la Rusia de 1999 no es la Rusia de 2022 y si entonces era un país muy debilitado y que apenas estaba resurgiendo de las ruinas de la Unión Soviética, hoy es un Estado fuerte, con unas infraestructuras poderosas y un liderazgo plenamente consolidado y desafiante. Por otra parte, su ejército, aunque tal vez siga siendo inferior al de Estados Unidos y la OTAN, en conjunto, se ha modernizado mucho en los últimos años y dispone ahora de unas capacidades que pueden ser realmente letales y demoledoras en una guerra convencional dentro de un teatro de operaciones relativamente reducido²⁹. Asimismo, no debemos olvidar que Rusia es una potencia nuclear y que, aunque solo sea con efectos disuasorios, ese factor influye mucho a la hora de emprender una acción militar de gran envergadura.

En consecuencia, podemos deducir que Putin ha puesto en pie la vieja estrategia de la disuasión, combinada con la doctrina de la soberanía limitada que elaboró el líder soviético Leónidas Breznev, y que rigió la Guerra Fría con los parámetros agresivos que caracterizaron algunos de los episodios más tristes de ese periodo histórico, como fueron las invasiones de Hungría, en 1956, y Checoslovaquia, en 1968. Ahora, en 2022, le toca a Ucrania. En aquel entonces Occidente no intervino en ayuda de húngaros y checoslovacos porque su crisis se circunscribía al ámbito del Pacto de Varsovia y, por lo tanto, no afectaba al territorio de la OTAN. Ahora, Occidente hace como que quiere intervenir en Ucrania, pero no termina de hacerlo (ni probablemente lo haga de manera plenamente efectiva), porque Ucrania no pertenece a la OTAN y, por consiguiente, no hay ningún asidero legal para argumentar ni justificar tal empresa.

²⁹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? (reedición).- Pedro Sánchez Herráez. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA06_2022_PEDSAN_Rusia.pdf Última visita: 25/02/2022

En consecuencia, lo único que cabe, al menos hoy por hoy, es combinar la diplomacia (cada vez más debilitada), con la ayuda mediante el suministro de material militar y las sanciones económicas.

¿Servirán de algo las sanciones contra Rusia?

Sin duda, las sanciones van a causar un grave quebranto a la economía rusa. La decisión de Alemania, impulsada por la UE y muy aplaudida por Estados Unidos, de cancelar la apertura del gasoducto Nordstream 2 va a suponerle a Rusia un severo problema de financiación. Asimismo, las medidas tomadas contra el sistema contable, financiero, comercial y de convertibilidad de divisas de Rusia pueden dejar su economía prácticamente congelada. Si a ello le unimos el bloqueo a las ventas de productos de alta tecnología con destino a ese país, es evidente que puede sufrir un impacto muy fuerte que le debilitará.

El problema de las sanciones es que no pueden ser eternas; tienen que configurarse con un tiempo prefijado y tasado porque de lo contrario generan anticuerpos en el sancionado, que, mal que bien, acaba resistiendo el embate y sigue adelante al coste que sea —sobre todo en un país con un régimen de naturaleza autoritaria como Rusia— y, por otro lado, acaban volviéndose en contra del sancionador, dado que su economía también sufre las consecuencias en términos de balanza comercial, excedentes de *stock*, reducción de la producción con repercusiones en la fuerza de trabajo, etc., por no mencionar el efecto en el sistema financiero global y, sobre todo, en el sector energético, que ya está experimentando muy fuertes incrementos de precios en el gas y el petróleo derivados de la crisis de Ucrania.

Desde luego, la gran estocada a la economía rusa se produce con su expulsión del sistema SWIFT³⁰. Si esta es efectiva, duradera y limpia; es decir, si Rusia no consigue la ayuda de algún estado que le haga las veces de *dealer* y le permita obtener divisas vía SWIFT, entonces sí se verá realmente en una situación crítica que puede conducir a una parálisis, casi física, de la economía del país. Con todo, repito, hay que vigilar de cerca que todo el mundo cumple sus compromisos y que

³⁰ Disponible en: https://www.libremercado.com/2022-02-25/la-sancion-que-mas-teme-putin-las-claves-del-sistema-swift-guerra-ucrania-6870006/?_ga=2.24261946.1613236195.1646018057-1152805678.1646018057 Última visita: 28/02/2022

no aparece un tercer país (pienso en China, pero también puede surgir algún otro, más discreto) que se ofrezca servirle a Rusia unas divisas previamente «blanqueadas» en SWIFT sin que nadie se pueda apercebir de ello. Con todo, el mero hecho de quedarse fuera del sistema puede bloquear la economía rusa, sobre todo en términos de balanza por cuenta corriente y generación de divisas por exportaciones. Asimismo, la UE ya ha tomado medidas —todavía no explicadas— para impedir que Rusia pueda intentar operar con criptomonedas y así eludir el bloqueo exterior, una operación en todo caso verdaderamente compleja, dada la propia naturaleza evanescente de este tipo de activos financieros³¹.

El as con el que Occidente se jugará una baza decisiva

Obviamente, la OTAN no puede intervenir directamente en Ucrania, como igualmente tampoco puede hacerlo la Unión Europea. Sin embargo, la disposición casi unánime de sus estados miembros de enviar a Ucrania material militar ofensivo y defensivo puede suponer una modificación importante en el estado de cosas. No va a servir, desde luego, para que los ucranianos puedan derrotar al potente Ejército ruso, pero, desde luego, sí puede contribuir muy notablemente a ponerle las cosas mucho más difíciles hasta el punto de hacer muy dura su presencia en un país ocupado.

La cuestión es cómo se canaliza esa ayuda; de qué modo le llega al ejército y las fuerzas de seguridad ucranianas y, obviamente, si estas hacen un uso eficaz de ese armamento y esos sistemas de protección que, al menos en principio, no deberían de conocer en detalle, de manera que tendrán que aprender rápidamente a manejarlos y en el mismo sentido alguien (es decir, se supone que técnicos militares de la OTAN y de los países miembros de la UE) les tendrá que adiestrar. En este sentido, ha sido muy significativo el cambio de tendencia de Alemania en la presente crisis, en la que comenzó manifestando que no enviaría armamento a Ucrania y terminado destinando allí una partida de 500 misiles tierra-aire Stinger, altamente eficaces., una decisión sobre la que el propio canciller Scholz, ha manifestado que

³¹ “La UE actuará para que criptodivisas no permitan sortear sanciones a Rusia”, Agencia EFE el 02/03/2022.

«[...] en esta situación, es nuestra obligación apoyar a Ucrania en la medida de nuestras posibilidades en la defensa contra el ejército invasor de Vladímir Putin»³².

A su vez, Bruselas ha decidido establecer una célula para canalizar la compra y el envío de armamento a Ucrania, de tal modo que esta sea efectiva, llegue rápidamente a su destino y se distribuya de la manera más conveniente. Bruselas, igualmente, ha activado el centro europeo de satélites, situado en Madrid, para prestar servicio de inteligencia a Kiev³³.

No es la opción ideal, desde luego, pero al menos sí es una muestra de unidad ante una agresión intolerable contra la soberanía y la independencia de un país, cuya única culpa es querer pertenecer a un mundo en el que la libertad individual y la democracia están garantizadas, por encima de nacionalismos espurios, de mantras irredentistas y de resabios autoritarios que parecen sacados de las páginas más negras del siglo XX. Ahora, como en 1938, tenemos la oportunidad de «elegir entre el deshonor y la guerra». La guerra ya ha comenzado. No caigamos, como entonces, en el deshonor.

*Fernando Prieto Arellano**

Periodista
Profesor de Periodismo Internacional
Universidad Carlos III de Madrid

³² Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220226/8086464/alemania-envia-500-misiles-stinger-apoyar-ejercito-ucrania.html> Última visita 28/02/2022

³³ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-28/la-ue-da-un-salto-en-su-actividad-militar-al-coordinar-la-compra-de-armas-para-ucrania.html> Última visita: 27/02/2022