



68/2023

10 de julio de 2023

José Díaz Toribio

El enfoque estratégico de la Unión Europea en la guerra de Ucrania

El enfoque estratégico de la Unión Europea en la guerra de Ucrania

Resumen:

Por primera vez en su historia, la Unión Europea se ve concernida por una guerra convencional a gran escala en la que se juegan sus intereses vitales. La guerra en Ucrania, provocada por la invasión ilegal de Rusia, es un desafío que atañe a sus valores fundacionales y a su cohesión interna. Sin recursos militares propios, se ha visto obligada a tomar medidas sin precedentes, siguiendo un enfoque estratégico cuyo fin último es evitar que Rusia alcance los objetivos políticos que persigue con la conflagración bélica.

Palabras clave:

Unión Europea, Rusia, Ucrania, enfoque estratégico.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The strategic approach of the European Union in the war in Ukraine

Abstract:

For the first time in its history, the European Union is involved in a large-scale conventional war in which its vital interests are at stake. The war in Ukraine, provoked by the illegal invasion of Russia, is a challenge that affects its founding values and its internal cohesion. Without its own military capacities, it has been forced to take unprecedented measures, following a strategic approach whose ultimate goal is to prevent Russia from achieving the political objectives it pursues with the war conflagration.

Keywords:

European Union, Russia, Ukraine, Strategic Approach.

Cómo citar este documento:

DÍAZ TORIBIO, José. *El enfoque estratégico de la Unión Europea en la guerra de Ucrania*. Documento de Opinión IEEE 68/2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEO68_2023_JOSDIA_Ucrania.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El estallido de la guerra de Ucrania situó a la Unión Europea ante un desafío inédito en su historia. Más aún, por primera vez en la interminable historia de los conflictos, una organización supranacional, sin recursos militares propios, se ve preocupada, aunque indirectamente, por una guerra convencional a gran escala que amenaza sus intereses vitales.

La acción exterior de la Unión Europea ha estado tradicionalmente centrada en la gestión de crisis, la mediación entre partes y las negociaciones comerciales. Pero ahora se ve obligada a actuar estratégicamente en un marco de competencia conflictiva, en el que una gran potencia ataca directamente a un país asociado¹ y esa agresión le genera una incertidumbre existencial.

La respuesta de la Unión Europea y de los Estados miembros, apoyando con decisión a Ucrania, ha generado un debate interno sobre los objetivos y sentido estratégico de tal política. En algunos casos, ha tenido repercusión pública continental, como cuando en marzo de 2023, el jefe del Ejército alemán, Eberhard Zorn, fue destituido tras declarar que Ucrania no estaba en condiciones de derrotar a Rusia.

En España, el debate ha sido político y académico. Tiene varias vertientes. Se ha discutido sobre las consecuencias geopolíticas del respaldo a Ucrania². También se han analizado las repercusiones internas para la propia Unión Europea y sus alianzas más

¹ El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Ucrania entró en vigor el 1 de septiembre de 2017.

² BAQUÉS, Josep. *Consideraciones geopolíticas de la guerra de Ucrania*. Instituto de Política Internacional, Universidad Francisco de Vitoria. Apunte 12/22. Disponible en: <https://ipi-ufv.com/consideraciones-geopoliticas-guerra-de-ucrania-josep-baques/>; REY ARROYO, Luis Francisco. *Una Europa geopolítica inconclusa en un futuro incierto*. Documento de Opinión IEEE 32/2023. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEE032_2023_LUIREY_Europa.pdf; PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *La UE ante los dilemas de la guerra de Ucrania, ¿una paz imposible?* Documento de Opinión IEEE 23/2023. Disponible en:

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

Nota: todos los hipervínculos están activos con fecha 26 de mayo de 2023.

importantes, sobre todo la OTAN³. Finalmente, se han estudiado los resultados de la acción comunitaria⁴ y de las medidas adoptadas.

Hay que reparar en la novedad de la situación, en lo insólito de afrontar una guerra sin capacidades militares por parte de una organización cuya cohesión interna es uno de los objetivos políticos del agresor. Desde luego, no disponemos de muchas referencias bibliográficas que analicen este tipo de situaciones. Cuando pase el tiempo, comprobaremos que esta guerra va a ser el origen del cuestionamiento de muchos saberes convencionales en el campo del pensamiento estratégico.

Ha sido habitual criticar la debilidad de la Unión Europea en la política internacional, pues bien, la guerra de Ucrania exige diseccionar cómo afronta este reto e ir más allá de lo que ha llegado a ser una máxima constantemente repetida.

En nuestra opinión, no se puede abordar la acción de la Unión Europea ante tal envite con un planteamiento estratégico clásico. Sin embargo, una lectura atenta y renovada de los autores más importantes, actuales y pasados, nos permite calificar el enfoque europeo de netamente estratégico.

En realidad, no hay prácticamente nada escrito sobre la actuación de una organización supranacional en una guerra convencional. Desde Clausewitz a Liddell Hart, pasando por Luttwak, Colin Gray o Mearsheimer, los especialistas en la materia han estudiado cómo los Estados pueden ganar las guerras. En esta ocasión, el actor en cuestión no es un Estado, ni se persigue la victoria militar. Tal vez la excepción a este panorama intelectual la podemos encontrar en la obra de Patrick Morgan⁵, donde se indaga en el papel de los actores colectivos en la disuasión.

³ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. *La evolución de los objetivos políticos de EE. UU. en Ucrania y la probabilidad de una guerra nuclear*. Real Instituto Elcano, documento de opinión, 12 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-evolucion-de-los-objetivos-politicos-de-eeuu-en-ucrania-y-la-probabilidad-de-una-guerra-nuclear/>; ORTEGA, Andrés. *Prospectiva: Ucrania y Europa*. Real Instituto Elcano, documento de opinión, 20 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/prospectiva-ucrania-y-europa/>; SIMÓN, Luis. *Autonomía estratégica y defensa europea después de Ucrania*. Real Instituto Elcano, documento de opinión, 18 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/autonomia-estrategica-y-defensa-europea-despues-de-ucrania/>; FIOTT, Daniel. «Secuelas y réplicas: Europa tras la guerra». En VV. AA. *La guerra de Ucrania un año después: impacto global, europeo y español*. Real Instituto Elcano, Madrid, 2023.

⁴ PORTELA, Clara. *Sanctions, conflict and democratic backsliding*. European Union Institute for Security Studies, Brief 6/22, mayo de 2022. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_Sanctions.pdf; OTERO, Miguel. *¿Puede resistir las sanciones la economía rusa?* Real Instituto Elcano, documento de opinión, 31 de marzo de 2022. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/03/ari27-2022-otero-puede-resistir-las-sanciones-la-economia-rusa-1.pdf>.

⁵ MORGAN, Patrick. *Deterrence now*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 172-203.

¿Tiene la Unión Europea una estrategia para la guerra de Ucrania?

La respuesta a esta pregunta depende en cierto modo de lo que entendamos por estrategia.

En primer lugar, hay que fijarse en las perspectivas de la Unión Europea y de Rusia.

Rusia ataca Ucrania y, al mismo tiempo, despliega toda una retórica conflictiva frente a la Unión Europea y algunos de sus miembros. El ataque es militar, masivo, sin previo aviso, ni declaración formal. No media una provocación anterior. Concebido y ejecutado de esta manera, pone en peligro, no solo los intereses y valores comunitarios, sino también su cohesión interna y su vínculo con la OTAN. El debilitamiento de la Unión Europea es, por tanto, uno de los objetivos políticos perseguidos por el gobierno ruso.

Desde la óptica europea, Rusia actúa siguiendo un guion estratégico clásico. Si adoptamos la terminología de Fareed Zakaria⁶, aunque sea a la manera inversa que él propone, Rusia se siente una nación débil, pero un Estado fuerte. Existe una motivación tradicional para poner en marcha la «operación militar especial». Michael Howard⁷ explicó que las potencias entraban en guerra movidas por el miedo. Situada entre una China emergente y un bloque occidental que se percibe amenazante, pero en decadencia, la Rusia de Putin teme perder definitivamente su condición de gran potencia. Ve una ventana de oportunidad para evitarlo a través del control de Ucrania.

La agresión consumada parece integrar todos los elementos de una «gran estrategia», que en términos de Colin Gray⁸ la conforman: *assumptions – ends – ways – means*. Entre esas suposiciones de partida figuraba la convicción de que la respuesta de la Unión Europea sería débil, testimonial y, en cualquier caso, lenta. Esta respuesta débil, unida al control de Ucrania, conllevaría el debilitamiento de la organización, paralelo al de la OTAN. A partir de ese punto Rusia podría negociar una paz favorable, acorde con una nueva arquitectura de seguridad que busca desde hace dos décadas.

Inspirada en su larga tradición estratégica, con referencias fundamentales como el malogrado Aleksandr Svechin⁹, puso al servicio de estos fines una operación relámpago

⁶ ZAKARIA, Fareed. *De la riqueza al poder*. GEDISA, Barcelona, 2000, pp. 257-273.

⁷ HOWARD, Michael. *The causes of wars*. Harvard University Press, Cambridge, 1983, pp. 7-23.

⁸ GRAY, Colin. *The future of Strategy*. Polity Press, Cambridge, 2015, pp. 28-35.

⁹ Víctima, a la postre, de las purgas de 1937-1938.

que, tras su fracaso, degeneraría en una guerra de desgaste. John Mearsheimer¹⁰ demostró que la disuasión convencional suele fallar cuando el agresor confía en una campaña relámpago y en una rápida victoria. En esta confianza, más que en la debilidad de la Unión Europea o de la OTAN, debemos situar la causa del fallo de la disuasión.

¿Tenía la Unión Europea una estrategia de respuesta?, ¿ha actuado, de no ser así, siguiendo una estrategia bien definida?, ¿la tiene ahora? Como decíamos, depende de lo que entendamos por estrategia. Es necesario que, antes de avanzar, revisemos algunos conceptos de estrategia.

En línea con la tradición de la Clausewitz, Colin Gray define estrategia como consecuencia de la acción táctica¹¹. En España, Miguel Alonso Baquer definió dicho concepto en términos más precisos¹²: el arte de concebir planes de operaciones coherentes con los fines lógicos de una comunidad política, o el arte de conducir los ejércitos hacia objetivos decisivos. André Beaufre¹³ también centró su obra en el estudio de la utilización de la fuerza por los Estados para conseguir sus objetivos políticos. En definitiva, según esta concepción, estrategia sería el puente entre los objetivos políticos y los medios militares.

Hay otro concepto de estrategia, más amplio, en el que encaja, por ejemplo, la obra de Lawrence Freedman, según la cual la estrategia no se circunscribe al empleo de la fuerza por los Estados para obtener fines políticos. Todo el mundo hace uso de ella, entendiendo por tal toda planificación realizada en cualquier ámbito para conseguir unos fines con los medios disponibles¹⁴. Freedman extiende aún más su significado. Hay una serie de decisiones tomadas por intuición que son igualmente estratégicas, aun cuando no sigan un plan trazado. Esquivar un coche que pretende atropellarnos es una de ellas: la percepción de la amenaza es inminente y la respuesta es instantánea. No media ningún guion, sin embargo, toda la secuencia tendría un carácter estratégico.

Se debe completar este breve esquema teórico añadiendo el concepto de enfoque estratégico. Michael Howard recomienda aplicarlo para la defensa de intereses y valores en un contexto general competitivo y conflictivo¹⁵. Aunque se participe en organizaciones

¹⁰ MEARSHEIMER, John. *Conventional Deterrence*. Cornell University Press, Londres, 1983, pp. 203-211.

¹¹ GRAY, Colin. *Op. cit.*, pp. 1.

¹² ALONSO BAQUER, Miguel. *¿En qué consiste la estrategia?* Ministerio de Defensa, Madrid, 2000, p. 37.

¹³ BEAUFRE, André. *Introduction to Strategy*. Praeger, Nueva York, 1965.

¹⁴ FREEDMAN, Lawrence. *Estrategia. Una historia*. La esfera de los libros, Madrid, 2021, pp. 13-24.

¹⁵ HOWARD, Michael. *Op. cit.*, pp. 36-49.

universales y se abogue por el respeto al derecho internacional, es imprescindible compaginar esa faceta con un enfoque que nos permita intervenir en los juegos de poder.

Rusia encuadra su «operación militar especial» en una gran estrategia que incluye una visión de posguerra, elemento esencial para ser considerada como tal según Liddell Hart¹⁶. La Unión Europea, sin ser atacada directamente, sin recursos militares propios, sin buscar la victoria, ha tenido que desarrollar un enfoque estratégico al verse amenazada en sus valores e intereses vitales. Rusia aplica una estrategia militar tradicional, la Unión Europea un enfoque abierto. Hasta el momento ha tomado ventaja el planteamiento europeo, propio de los países democráticos, sobre las estrategias rígidas de las autocracias y dictaduras¹⁷. En el primero, se producen pequeños errores que se cancelan unos a otros, en las segundas, solo son posibles grandes aciertos o enormes errores que, de materializarse, no se pueden compensar.

Disección del enfoque estratégico europeo

Al no contar con una estrategia tradicional, en la que se especifiquen objetivos concretos, la Unión Europea adoptó, desde los inicios de la guerra, toda una serie de medidas en las que predomina un afán por orientar el desarrollo del conflicto antes que establecer unos fines determinados para su estricto cumplimiento. Su eficacia se mediría por su capacidad para frustrar los objetivos políticos de Rusia, no por la superación de ítems prefijados.

Hay que destacar la rapidez y la amplitud de las medidas tomadas¹⁸. Con amplitud queremos decir transversalidad, decisiones que han afectado a todas las áreas de la gestión comunitaria. La guerra de Ucrania ha estado presente en todas ellas.

¹⁶ LIDDELL HART, Basil. *Estrategia*. Arzalia Ediciones, Madrid, 2019, pp. 456-457.

¹⁷ Esta contraposición de enfoques está muy bien desarrollada en LUTTWAK, Edward. *The logic of war and peace*. Harvard University Press, Cambridge, 2001, pp. 258-265.

¹⁸ En el primer año de la guerra se celebraron siete Consejos Europeos con un punto central en el orden del día: Ucrania. Para la confección de este artículo se han desgranado las decisiones tomadas en los Consejos Europeos de febrero, marzo, mayo, junio, octubre y diciembre de 2022, y, febrero de 2023. También se han estudiado las conclusiones de las siguientes reuniones del Consejo de la Unión Europea: Consejo Extraordinario de Asuntos Exteriores de 25 de febrero de 2022. Reunión informal de ministros de Defensa de 28 de febrero de 2022. Reunión extraordinaria del Consejo de Asuntos Exteriores de 4 de marzo de 2022. Consejo de Asuntos de Defensa de 21 de marzo de 2022. Consejo de Asuntos Exteriores de 11 de abril de 2022. Consejo de Asuntos Exteriores de 16 de mayo de 2022. Consejo Asuntos de Defensa de 17 de mayo de 2022. Consejo de Asuntos Exteriores de 20 de junio de 2022. Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de julio de 2022. Consejo de Asuntos Generales de 20 de septiembre de 2022. Consejo de Asuntos Exteriores de 17 de octubre de 2022. Reunión del Comité Militar de la Unión Europea de 24 y 25 de octubre de 2022. Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2022. Consejo de Asuntos

Antes de interpretar en términos estratégicos el significado de tales medidas, nos gustaría catalogarlas en cuatro categorías principales para visualizar previamente en qué han consistido.

1. Medidas de carácter político que incluyen: condena firme de la agresión; determinación de la responsabilidad de los agresores; apoyo a la integridad territorial de Ucrania; condena a Bielorrusia; apoyo a los Estados soberanos de Georgia y Moldavia; apoyo a la estabilización de los Balcanes occidentales y progreso de las negociaciones de adhesión; condena a Irán; iniciativas de cooperación con la Unión Africana; coordinación de la respuesta con la OSCE; potenciación de la complementariedad con la OTAN.
2. Apoyo político y material a Ucrania: reconocimiento de las aspiraciones europeas de Ucrania; apoyo financiero, principalmente disponibilidad de liquidez inmediata, hasta 67.000 millones de euros en febrero de 2023¹⁹; apoyo para la gestión humanitaria; apoyo logístico; apoyo para la adquisición de material de defensa mediante el uso del Fondo Europeo para la Paz; reconstrucción de infraestructuras críticas; suministro de gas y electricidad; apoyo a la iniciativa «Paz Justa» lanzada por Ucrania; Misión Militar de la Unión Europea en apoyo de Ucrania; facilidades de acceso al mercado único.
3. Sanciones a Rusia. Han sido las más importantes de la historia de la Unión Europea. Han tenido un carácter personal, en un primer momento, pero se han extendido a sectores económicos enteros. En total, hasta marzo de 2023 se habían aprobado diez paquetes de sanciones. Los sectores más afectados han sido: financiero; energía y transporte; productos de doble uso; financiación de las exportaciones; petróleo y gas.
4. Reformas para gestionar en el ámbito interno el impacto de la guerra. Algunas de ellas todavía están en fase de estudio, otras ya se han materializado. En el ámbito de la seguridad y defensa se ha mantenido el calendario de la Brújula Estratégica y el desarrollo de las iniciativas ya en marcha desde hace tres o cuatro años (Fondo Europeo de Defensa; Plan de Desarrollo de Capacidades; Revisión Anual de la Defensa; Cooperación Estructurada Permanente). Se han añadido otras:

Exteriores de 12 de diciembre de 2022. Consejo de Asuntos Exteriores de 23 de enero de 2023. Conclusiones cumbre UE-UCRANIA de 3 de febrero de 2023. Consejo de Asuntos Exteriores de 20 de febrero de 2023.

¹⁹ En esta cuenta se han sumado las aportaciones de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

estudio del programa de adquisiciones conjuntas de material de defensa y municiones; Iniciativa de Seguridad Europea del Banco Europeo de Inversiones. En el campo de la energía se ha reducido drásticamente la dependencia europea de Rusia, poniendo en marcha mecanismos de solidaridad interna entre países y de apoyo a la población más vulnerable. En el área económica se han tomado decisiones muy importantes: se ha decidido la reducción de la dependencia estratégica en los sectores más críticos; se ha velado por el funcionamiento del mercado único; se ha trabajado por reforzar la seguridad alimentaria, sobre todo en África y Oriente Medio; se han puesto en marcha iniciativas para preservar la competitividad y productividad de la economía europea a nivel mundial.

El enfoque estratégico tras las medidas adoptadas por la Unión Europea ante la guerra de Ucrania

En la catalogación anterior no hay un listado exhaustivo de todo lo decidido, pero nos sirve para adentrarnos en lo que realmente nos parece más interesante: la interpretación del enfoque estratégico europeo.

En la mayoría de las medidas adoptadas, y muy especialmente en los paquetes de sanciones, no se fijan objetivos concretos a conseguir. En casi todas ellas se deja la puerta abierta a modificaciones posteriores, enmiendas o ampliaciones. De esa característica nace la sensación de que se avanza de manera ambigua, a ritmos cambiantes y por orientaciones diversas.

Desde nuestro punto de vista, esto forma parte del propio enfoque estratégico en el que encuadrar la actividad de la Unión Europea. Todas las medidas enumeradas, y otras muchas que por falta de espacio no se han mencionado, mantienen la vista puesta en tres referencias estratégicas cuya evolución marcará la modulación que se haga de las mismas:

1. Mantenimiento de la cohesión política interna en torno a este desafío.
2. Sostenimiento del Estado ucraniano.
3. Atención al frente social interno.

No se ha tratado tanto de alcanzar cierto hito en tal minuto con determinados recursos (como sería propio de una estrategia tradicional), sino de impedir que Rusia consiguiera

sus objetivos políticos, frustrando sus ambiciones de partida: control de Ucrania y debilitamiento del bloque occidental.

Veremos con un poco más de detalle el significado estratégico de todo ello.

Siguiendo el concepto de estrategia de Freedman, no hacía falta ser un gran estratega para comprender que la invasión de Ucrania era un coche a gran velocidad directo contra la Unión Europea que había que esquivar sin dilación. Para un actor colectivo es básico responder con rapidez para mantener la cohesión interna, como sostiene Patrick Morgan²⁰. Esta reflexión sobre la rapidez nos lleva a destacar que, tanto dicha prontitud, como las propias sanciones, eran medidas puestas al servicio de la cohesión interna de la Unión Europea.

En este sentido se debe entender la función de las sanciones. Liddell Hart explicó que el bloqueo naval a Alemania en 1918 comenzó a ser eficaz cuando se incrementó la presión sobre los países neutrales²¹. La Unión Europea no cuenta con esa capacidad de persuasión. Hay muchos estudios que demuestran el escaso valor estratégico de los bombardeos aliados sobre las ciudades alemanas al final de la Segunda Guerra Mundial²². Lawrence Freedman demuestra lo difícil que es socavar el apoyo social a un gobierno en guerra²³. Por otro lado, Rusia sabía que sufriría sanciones, la Unión Europea sabía que Rusia era consciente de ello. Esta misma dialéctica les restaba posibilidades de disuadir, en un principio, o de cambiar el rumbo de la guerra.

Ahora bien, sin sanciones la cohesión europea se habría tambaleado. Los países más concernidos, como Polonia o los ribereños del mar Báltico, no habrían entendido que sus aliados hubieran seguido haciendo negocios masivamente con Rusia²⁴. Hay otro argumento más en favor de las sanciones. De no haber sido tan rápidas, extensas y ampliadas con el tiempo, Rusia habría interpretado que los compromisos con Ucrania eran débiles, y esto habría perjudicado el otro gran pilar del enfoque europeo: el sostenimiento del Estado ucraniano.

²⁰ MORGAN, Patrick. *Op. cit.*, pp. 192-203.

²¹ LIDDELL HART, Basil. *Op. cit.*, pp. 279-303.

²² LIDDELL HART, Basil. *Op. cit.*, pp. 493-495.

²³ FREEDMAN, Lawrence. *Op. cit.*, pp. 319-351.

²⁴ Aquí se podría traer a colación el valor estratégico de la cooperación que tan bien desarrolló Robert Axelrod a lo largo de su obra.

En definitiva, para que las sanciones tuvieran impacto en el campo de batalla deberían formar parte de una aproximación indirecta más amplia que no está al alcance de la Unión Europea. Pero cumplen un cometido estratégico muy importante: fortalecen la cohesión interna en torno a los compromisos adquiridos y contribuyen a negar a Rusia la consecución de sus objetivos políticos.

El segundo pilar del enfoque europeo es el sostenimiento del Estado ucraniano. En ello se ha sido tan diligente que hasta el propio Dmitri Medvédev, ahora en su cargo de vicepresidente del Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia, ha reconocido públicamente que Ucrania continúa la guerra gracias al apoyo financiero y económico de la Unión Europea²⁵. Lawrence Freedman sostiene que la clave de las victorias militares es contar con sólidas alianzas²⁶. La Unión Europea no busca su victoria, pero sí que Ucrania cuente con los recursos suficientes para rechazar la invasión rusa.

Al producirse la agresión rusa, desde el punto de vista europeo cabían cuatro alternativas principales: 1. Abandono de Ucrania a su suerte, o un mero apoyo simbólico —lo que el atacante deseaba. 2. Admitir la superioridad rusa a corto plazo y prepararse para apoyar una larga campaña de reconquista. 3. Aceptar la inevitabilidad de la victoria rusa y mantenerse a la espera por si surgía algún tipo de insurgencia. 4. Sostener al Estado ucraniano para que siguiera existiendo como tal y fuera capaz de luchar una guerra convencional.

La primera de las alternativas habría sido letal para la cohesión europea, una especie de concesión gratuita a los estrategas rusos. La segunda y tercera habría tenido un resultado incierto y se habrían convertido en una fuente de inestabilidad incontrolada. Desde una óptica histórica, Liddell Hart ya advirtió de lo peligroso que era el fomento de la guerra de guerrillas²⁷. Las experiencias de Irak y Afganistán han justificado cualquier temor a participar en guerras no convencionales. Desde el punto de vista estratégico lo más sensato era apuntalar la existencia de un Estado que era atacado, propiciando su funcionamiento²⁸, incrementar sus capacidades logísticas y dotarlo de los medios suficientes para la adquisición de material y equipos. El apoyo diplomático o la oferta de

²⁵ TASS RUSSIAN NEWS AGENCY. *Ukraine to cease to exist once Western money spigot dries up, says Medvedev*. Disponible en: <https://tass.com/politics/1604273>

²⁶ FREEDMAN, Lawrence. *Op. cit.*, p. 220.

²⁷ LIDDELL HART. *Op. cit.*, pp. 509-523.

²⁸ En esto ha sido vital poner a su disposición la liquidez necesaria para seguir cumpliendo sus funciones.

adhesión a largo plazo forman parte de ese interés en que Ucrania actúe como un país soberano fuertemente respaldado por sus aliados.

Por último, hemos de mencionar el tercer gran pilar del enfoque europeo: el frente social interno. Sanciones y auxilio a Ucrania han tenido un fuerte impacto económico, político y social en la vida de las sociedades europeas. Conservar el apoyo social se ha considerado, con criterio estratégico, vital para los otros objetivos generales²⁹. Para evitar que se convierta en un nuevo cisne negro, que transmita aún más vulnerabilidad, la Unión Europea ha tomado medidas para compensar los sacrificios económicos experimentados por la sociedad europea. Al mismo tiempo se toman medidas para combatir la desinformación y construir el relato europeo ante la esperada reacción rusa en ambos campos.

Finalmente, se ha tratado de avanzar en la complementariedad con la OTAN. Hay una razón estratégica para ello, pues si la guerra de Ucrania hubiera debilitado a la Unión Europea, se habrían generado unas dinámicas contrarias a la cooperación que habrían afectado a la Alianza Atlántica.

En suma, proteger la cohesión interna, sostener al Estado ucraniano y mantener el apoyo social han sido los tres ejes de un enfoque estratégico que persigue negarle a Rusia sus objetivos políticos. La Unión Europea no pretende tampoco una humillación de dimensiones estratégicas. Combinar disuasión con apaciguamiento fue la receta que Patrick Morgan³⁰ ofrecía para que el rival no se sintiera luchando a vida o muerte. Por ello, la clave del enfoque estratégico europeo es impedir que Rusia venza, negarle el éxito político que esa victoria le proporcionaría.

El análisis estratégico se debe completar enfrentando los objetivos a sus costes. La pregunta sería ¿merece la pena tanto esfuerzo desde el punto de vista económico, político y social? Este artículo ha analizado la perspectiva de la Unión Europea. Desde la misma la visión es clara: una victoria militar rusa sería un peligro para su cohesión y supervivencia superior al coste de intentar frustrarla.

²⁹ Esto está en línea con lo defendido por Michael Howard durante la Guerra Fría. Sostuvo y argumentó prolijamente sobre la necesidad de mantener el apoyo social como pilar esencial para mantener la competencia estratégica con la URSS.

³⁰ MORGAN, Patrick. *Op. cit.*, pp. 105-115.

Conclusiones

Una organización supranacional como la Unión Europea, sin capacidades militares propias, se enfrenta por primera vez a la necesidad de influir decisivamente en una guerra convencional a gran escala, porque en ella juegan sus intereses existenciales. Así se percibió internamente (como lo demuestran las numerosas declaraciones públicas emitidas reiteradamente por el alto representante de la Comisión, las conclusiones del Consejo Europeo y del Consejo) la situación creada, el 24 de febrero de 2022, a raíz de la invasión rusa de Ucrania.

Sin una estrategia como tal previamente definida, la Unión Europea sí que adoptó un enfoque estratégico basado en conservar la cohesión interna, sostener el Estado ucraniano y contar con el apoyo social para llevar a cabo lo anterior. Con multitud de medidas orientadas de esta manera se ha buscado frustrar los objetivos políticos perseguidos por Rusia.

Desde el punto de vista teórico, aquí tenemos enfrentadas dos perspectivas distintas de lo que es estrategia. Rusia sigue una estrategia cerrada, aparentemente clausewitziana, pero en la práctica más propia de Jomini. El enfoque estratégico de la Unión Europea es una versión de la aproximación indirecta de Liddell Hart, del pensamiento de Luttwak y de Lawrence Freedman, pero aplicado con un espíritu novedoso, en sintonía con lo inédito de la situación.

Por el momento, parece que la idea de una estrategia abierta, que busque la unidad sin aniquilar la diversidad (como diría Liddell Hart³¹) va ganando la partida. La evolución del conflicto parece confirmar dos principios que habrán de adaptarse a las nuevas realidades. El primero es que el golpe más decisivo no es siempre el que más daño hace³²; el segundo, que en la guerra moderna (guerras de cuarta generación), es fundamental tener un enfoque holístico incluso cuando se planifiquen las operaciones militares.

La Unión Europea cuenta con recursos limitados para evitar la escalada. Tampoco dispone del suficiente poder diplomático como para influir decisivamente en las negociaciones de paz. Dado lo hecho hasta ahora, es previsible que en un punto y en

³¹ LIDDELL HART, Basil. *Op. cit.*, pp. 500-501.

³² Así, el ejército ruso comenzó desde el principio exhibiendo fuerza y causando enorme daño, militar y civil. Sin embargo, ninguno de esos golpes fue decisivo desde el punto de vista estratégico.

otro se atenga a su política de apoyo a Ucrania, solo cabe perseverar en ello. No debería disminuir su asistencia financiera, logística y militar ante las amenazas. Tampoco debería negociar nada con lo que el gobierno ucraniano no esté previamente de acuerdo.

Se han asumido riesgos geopolíticos importantes, tal como han advertido muy bien algunos autores. Es evidente que el enfoque estratégico europeo propicia un mayor acercamiento entre Rusia y China; que la inestabilidad se extenderá por el Sahel. Pero si aplicamos una lógica geopolítica más amplia, constatamos que brindar a Rusia sus objetivos entraña una mayor incertidumbre geopolítica: una Europa más dividida (por añadidura a su debilitamiento); una OTAN menos disuasoria; unas capacidades futuras europeas en entredicho; una Rusia más alejada de China, pero también una Alemania menos europeísta; y un vínculo transatlántico herido.

Ya habrá tiempo para ir corrigiendo los daños geopolíticos colaterales derivados de la política europea de apoyo a Ucrania. La prioridad actual es frustrar los objetivos rusos sin provocar una escalada incontrolable ni alimentar espíritu de revancha alguno.

Nos gustaría terminar este ensayo con dos reflexiones teóricas que la evolución del conflicto nos sugiere.

Ucrania ahora, pero antes Irak y Afganistán vienen a demostrar en las últimas dos décadas, los límites estratégicos de confiar la victoria a un único factor, recurso o dominio militar. Ni la primacía aérea, ni la superioridad tecnológica son suficientes para controlar un país. Para ello se requiere el control del territorio mediante una amplia variedad de medios. Las capacidades militares actuales no están preparadas, ni enfocadas a ello. Nos encontramos, pues, ante la necesidad de aplicar estrategias casi prenapoleónicas. Entonces, como ahora, los estrategas contaban con recursos muy reducidos en relación con sus objetivos, y las opiniones públicas eran reticentes al uso de la fuerza.

La segunda reflexión es sobre el diseño de las futuras capacidades de la Unión Europea y de sus países miembros. Se ha abogado en los últimos años por la estandarización. Aquí podríamos aplicar una de las paradojas de Luttwak. Lo que es beneficioso desde el punto de vista económico no tiene por qué serlo desde el militar. Una excesiva estandarización también hace a los sistemas más homogéneamente vulnerables. Frente a una Rusia que funciona en bloque, Ucrania ha opuesto múltiples sistemas diferentes, de procedencia diversa. De nuevo, la referencia a la diversidad de Liddell Hart funciona en el campo de batalla.

La respuesta de la Unión Europea como la misma supervivencia de la OTAN son un desafío a determinadas corrientes de pensamiento. La Unión Europea afronta problemas internos, rivalidades económicas con su principal aliado, pero fuera de ella, ninguno de sus países miembros, de manera individual, habría contribuido tanto a negar a Rusia la consecución de los objetivos políticos que perseguía cuando su gobierno dio la orden de cruzar la frontera de Ucrania de manera violenta.

*José Díaz Toribio**

Doctor en Seguridad Internacional
Miembro de la Junta Directiva de ADESyD