

EUROPA DESAFIADA: REACCIÓN A LA AGRESIÓN RUSA EN UCRANIA

Por la Académica de Número

Excma. Sra. D.^a Araceli Mangas Martín*

Sumario: 1. Respuesta europea a la agresión.—1.1 Liderazgo político de la UE en la condena a Rusia.—1.2 Medidas restrictivas: bloqueo general al agresor.—1.3 Legalidad de las medidas restrictivas.—1.4 Comentarios a los efectos de las medidas restrictivas sobre Rusia.—1.5 Críticas a las sanciones y efectos en la globalización.—2. La ayuda económico-financiera y militar a Ucrania.—2.1 La ayuda económico-financiera.—2.2 La ayuda militar.—3. Breves reflexiones finales.

1. RESPUESTA EUROPEA A LA AGRESIÓN

La invasión y ataque generalizado a Ucrania, desencadenado por Rusia el 24 de febrero de 2022, ha precipitado a la Unión Europea hacia un cambio de época¹. Esa agresión ha sido un punto de inflexión para Europa, además de ser una crisis que condicionará el ya impactado mundo pos-pandemia.

Aunque es una guerra de limitado alcance geográfico en lo militar hasta 2023, es una guerra que está marcando las relaciones internacionales, pues sus efectos y consecuencias son de alcance mundial en lo económico, social y político fomentando alineamientos y nuevas alianzas entre adversarios e inclu-

* Sesión del día 10 de enero de 2023. Se han añadido varias actualizaciones imprescindibles a 11 de septiembre de 2023. Las citas de internet se han comprobado en la fecha citada anteriormente.

¹ Como iniciara de forma solemne el Canciller alemán su discurso ante el Parlamento alemán el 27 de febrero: «Der 24. Februar 2022 markiert eine Zeitenwende in der Geschichte unseres Kontinents».

so enemigos. Y puede llegar a ser la primera fase de un conflicto armado mayor y potencialmente devastador.

Son muchas y variadas las reacciones de la UE y sus Estados miembros. En este trabajo me limitaré a la actuación política internacional y las medidas restrictivas impuestas en sucesivas oleadas (once hasta octubre de 2023).

Quedan fuera de esta ponencia la ejemplar y rápida acción humanitaria de acogimiento de más de cinco millones de refugiados ucranianos. Tampoco se analizan los crímenes de guerra y posibles crímenes contra la humanidad atribuibles a militares y políticos de Rusia ni la labor política y diplomática destinada a lograr la completa rendición de cuentas con la creación de un Tribunal Penal ad hoc. Por tanto, no se analiza la movilización de recursos de la propia UE, como Europol y Eurojust, para la recogida de pruebas válidas ante los tribunales penales ni el apoyo dado a las investigaciones del Fiscal y mandato de la Corte Penal Internacional.

1.1 Liderazgo político de la UE en la condena a Rusia

La agresión rusa en Ucrania es, probablemente, la mayor amenaza a la seguridad europea desde 1945. El resultado de esta guerra tiene implicaciones existenciales para la UE y ello explica la fuerte reacción europea.

El Consejo Europeo, reunido el mismo 24 de febrero de 2022, declaraba que *«cree firmemente que, en el siglo XXI, no tiene cabida el uso de la fuerza y la coacción para cambiar las fronteras. Las tensiones y los conflictos deben resolverse exclusivamente mediante el diálogo y la diplomacia»* (Conclusiones 163/22, de 24 de febrero de 2022).

A su vez, el discurso del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad ante el Parlamento Europeo (1 de marzo de 2022) es memorable, por su convicción, por su claridad de ideas, por su realismo y su fuerza para atraer razonamientos inapelables². Anunció que *«Estamos trabajando internacionalmente para construir una coalición para condenar a Rusia dentro de las Naciones Unidas»*... *«Ahora hay que construir una coalición internacional para que, en la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas sea*

² https://www.eeas.europa.eu/eeas/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representative-vice-president-josep-borrell-ep_en; también el video es muy recomendable: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&playerStartTime=20220301-13:13:05&playerEndTime=20220301-13:25:32#>.

El conjunto de discursos (entre varios, de Zelenski y de la presidenta Ursula Von der Leyen) de la sesión del 1 de marzo de 2022 del Parlamento Europeo se pueden leer en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-03-01-ITM-009_EN.html.

el mundo entero el que condene al agresor». El Alto Representante Josep Borrell y su equipo se movilizaron para dar protagonismo y responsabilidad a la Asamblea General de la ONU.

Sintetizó con fuerza la justificación moral y jurídica de la condena y aislamiento a Rusia: «nadie puede mirar a un lado cuando un potente agresor agrede sin justificación alguna a un vecino mucho más débil, nadie puede invocar la resolución pacífica de los conflictos. Nadie puede poner en pie de igualdad al agredido y al agresor».

Desde los primeros días de la agresión, la UE se propuso mover a numerosos Estados en el marco de Naciones Unidas y en otros foros (Consejo de Europa).

Primero, se intentó el 25 de febrero de 2022 en el Consejo de Seguridad (en adelante, CSNU) a sabiendas del fracaso seguro por el veto ruso –esperable–. El proyecto malogrado condenaba la agresión y el perverso lenguaje de «operación especial». Aun así, como reconoció Josep Borrell, Rusia *«No tuvo un solo voto a su favor: todos votaron en contra, salvo algunas abstenciones muy significativas»*.

La propuesta fracasada reunió 11 votos de condena (de Estados tan diversos como Albania, Brasil, Gabón, Ghana, Kenia, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, México y Noruega), 3 abstenciones (China, India y EAU) y el único voto en contra –con veto– de propio agresor, Rusia (CSNU, S/2022/155). En dicho proyecto condenaba la agresión y el perverso lenguaje de «operación especial».

Al margen de la crítica moral y jurídica que merezcan esas abstenciones, sobre todo hay que subrayar que China pudo haber votado a favor de Rusia y no lo hizo. Y el único voto en contra –con veto– fue del propio agresor, Rusia (CSNU, S/2022/155).

Ese fracaso previsible constituyó el paso imprescindible de la estrategia europea para movilizar al órgano democrático de la ONU –la Asamblea General, en adelante AGNU– como motor subsidiario en caso de colapso del Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz, su responsabilidad primordial. Ese traspaso de responsabilidad tuvo el precedente originario en la resolución 377A (1950) de la Asamblea General («Unión pro-Paz») que permitió en la guerra de Corea al CSNU convocar una sesión extraordinaria de la AGNU ante la falta de unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin que pueda interponerse veto por ningún Estado a tal convocatoria.

La UE sumó a su iniciativa un total de noventa Estados y logró que el día 2 de marzo la Asamblea General aprobase una resolución por 141 votos a favor del repudio a la invasión y ocupación (resolución A/ES-11/L.1, de 2 de febrero de 2022). La AGNU «deplora» la agresión rusa, le exige el fin de inmediato del uso de la fuerza contra Ucrania, condenó las vulneraciones del Derecho Internacional Humanitario cometidas desde los días iniciales de la guerra por Rusia, condenaba el reconocimiento dado a las regiones de Donetsk y Luhansk y exigía que Rusia restableciese las fronteras reconocidas internacionalmente.

Se logró que, mediante la resolución 2623 (2022), de 27 de febrero, el Consejo de Seguridad convocase un período extraordinario de emergencia de la Asamblea General desde entonces y hasta el final de la guerra. Gracias a esa maniobra de reenvío a la AGNU, ésta podrá debatir y valorar hechos y situaciones relacionadas con la agresión rusa.

La idea de Borrell y de la UE era tejer una amplia coalición antibelicista en defensa del derecho internacional³. Por ello, se desplegaron esfuerzos político-diplomáticos en África, América Latina y el Indo-Pacífico. Es cierto que entre los 141 votos de condena y los 193 miembros de Naciones Unidas hay casi cincuenta decepciones notables.

Desentrañando el voto, en los 141 votos de condena está el 74,3% de Estados democráticos (de distinto nivel o calidad democrática). Hubo aliados rusos que deploraron su acción, como Serbia, votando a favor de la resolución.

Solo 4 Estados apoyaron al agresor, que tuvo su voto y el de cuatro Estados: Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea y Siria. Todas dictaduras.

Y en las 35 abstenciones hay casos significativos y con diversa explicación como China o Sudáfrica, y otros aliados de Rusia que no le apoyaron como Argelia, Armenia, Cuba, Nicaragua, India, Irán, Uzbekistán o Vietnam. También las abstenciones y algunas ausencias muestran que la influencia de China se deja sentir en las relaciones internacionales con algunos Estados africanos y de Medio y Lejano Oriente muy dependientes de las inversiones y comercio chino: También de las compras de grano y otras materias primas rusas.

³ La idea de fondo de atraer el mayor número de Estados en todo el mundo contra la guerra también fue perseguida por el presidente francés Macron, por ejemplo, durante la reunión del G-20 en Bali (Indonesia): *«trabajar muy cerca con diferentes países como China, India, toda la región, Medio Oriente, África, América Latina, para crear un consenso cada vez mayor y decir “esta guerra también es su problema”, porque creará mucha desestabilización... Ayúdenos a enviar este mensaje a Rusia: “Detengan la guerra, respeten el orden internacional, regresen a la mesa [de negociación]”* (https://www.lemonde.fr/international/live/2022/11/18/guerre-en-ukraine-en-direct-un-sabotage-des-gazoducs-nord-stream-confirme-par-la-suede_6150409_3210.html).

Y 12 Estados no votaron (se salieron de la sala): Venezuela por no pagar las cuotas de la ONU perdió el derecho al voto; y otros huyeron de la sala por tener antecedentes de invasión de territorios como Azerbaiyán y Marruecos. Si se suman los 4 votos de apoyo a Rusia, más las abstenciones y las ausencias el 73,1% de los votos fueron de regímenes autoritarios. Los Estados con gobiernos autocráticos defienden el poder absoluto de los gobernantes y no suelen apoyar las condenas de un Estado. Son cómplices en la impunidad internacional.

Se puede desentrañar el voto de América Latina y el Caribe. El voto de condena a Rusia fue claro con 27 votos a favor, cuatro abstenciones (Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua) y la ausencia de Venezuela.

Esa mayoría de al menos 140 Estados contra la agresión ha sido estable en otras posteriores actuaciones de condena y aislamiento de Rusia en la ONU. Es cierto que ha habido ligeros cambios en posteriores resoluciones a los que me referiré en cada caso (por ejemplo, Nicaragua o China).

Sin hacer una descripción exhaustiva, ese grupo nutrido de Estados volvió moverse para lograr la aprobación el 24 de marzo de otra resolución de la AGNU sobre las «Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania»⁴. El contenido resumido fomenta la ayuda humanitaria a Ucrania, exige el cese inmediato de hostilidades por parte de Rusia, así como todo ataque contra la población o infraestructura civiles.

Es relevante también la A/RES/76/262 de 26 de abril de 2022 sobre «Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad» promovida por el pequeño Principado de Liechtenstein y 57 Estados –todos los de la UE– aprobada por consenso (sin oposición de Rusia ni de sus aliados) que permite convocar la Asamblea General de la ONU para que, en caso de veto de un miembro permanente del CSNU, debatir sobre esa situación con invitación para que presente una explicación el Estado que utilizó el veto. Un pequeño hito por el rotundo apoyo de la comunidad internacional a la idea de que el Consejo de Seguridad debe actuar movido por su responsabilidad de actuar en nombre de todos los miembros de la ONU y dar cuenta de sus actuaciones cada miembro permanente.

También los Estados de la UE actuaron en el frente del Consejo de Derechos Humanos hasta lograr que la AGNU suspendiese los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos el 8 de abril de 2022⁵ por sus evidentes violaciones de los derechos humanos y el de-

⁴ A/RES/ES-11/2, con 140 votos a favor, 5 en contra y 38 abstenciones.

⁵ A/RES/ES-11/3, con 93 votos a favor, 24 en contra y 58 abstenciones.

recho humanitario y se impulsó la puesta en marcha de una Comisión de Investigación Internacional Independiente para investigar las vulneraciones del Derecho Internacional Humanitario desde el inicio de la agresión, obtener y documentar pruebas sobre el terreno. La UE ya había decidido colaborar con Ucrania activamente por su cuenta en las investigaciones de eventuales crímenes de guerra y de lesa humanidad⁶.

En el Consejo de Europa, el Comité de ministros, acordó la suspensión de sus derechos y tras consultar a la Asamblea Parlamentaria, acordó su expulsión el 16 de marzo, si bien Rusia notificó su retirada un día antes y denunció el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁷; al no tener efectos inmediatos, las demandas contra Rusia son posibles por hechos acaecidos hasta el 16 de septiembre de 2022. Igualmente, los Estados del Consejo Ártico decidieron suspender a Rusia en el ejercicio de la presidencia rotatoria del Consejo Ártico que asumía en el momento de la agresión.

Y ante la anexión rusa de los territorios conquistados tanto en 2014 como en 2022, la AGNU aprobó el 13 de octubre de 2022 por 143 votos, 5 en contra y 35 abstenciones una resolución en la que «Condena el hecho de que la Federación de Rusia haya organizado «referendos», ilegales en sí, en regiones situadas dentro de las fronteras de Ucrania reconocidas internacionalmente y el intento de anexión ilegal de las regiones ucranianas de Donetsk, Jherson, Luhansk y Zaporizhzhia tras haber organizado los citados referendos» y que «no tienen validez alguna según el derecho internacional ni sirven de base para modificar de ninguna manera el estatuto de esas regiones de Ucrania» exhortando al no reconocimiento de las anexiones ilegales⁸.

Solo la resolución de 14 de noviembre de 2022 relativa a la «Promoción de vías de recurso y reparaciones por la agresión contra Ucrania» (A/RES/ES-11/5) tuvo un apoyo muy inferior aunque con suficiente mayoría (94 a favor; 14 en contra; 73 abstenciones; 12 no votantes por ausencia voluntaria) para reconocer que Rusia deberá rendir cuentas por todas las violaciones del derecho internacional y del derecho internacional humanitario y recomienda que los Estados Miembros, en cooperación con Ucrania, creen un registro internacional de daños para registrar, en forma documental, pruebas e información sobre alegaciones en relación con los daños, las pérdidas y los perjuicios causados a todas las personas físicas y jurídicas afectadas, así como al Estado de Ucrania,

⁶ Decisión 2022/638 del Consejo de 13 de abril de 2022, DO L 117 de 19 de abril de 2022.

⁷ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5da51.

Una opinión crítica con las formas y competencias para adoptar esa expulsión puede leerse en BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: «La crisis rusa en el Consejo de Europa: un paso en falso de la Asamblea Parlamentaria?», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 40, 2020.

⁸ Res. AGNU (A/RES/ES-11/4), «Integridad territorial de Ucrania: defensa de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas».

por los hechos internacionalmente ilícitos atribuibles a Rusia. Lo cual era comprensible pues muchos Estados que condenan y rechazan la agresión rusa estiman que ante ilícitos similares otros Estados (como los accidentales) no asumieron esa responsabilidad ni Naciones Unidas se lo ha reprochado.

Una nueva resolución de la AGNU (de 23 de febrero de 2023, A/RES/ES-11-6) reafirma la vigencia del marco legal internacional vigente («Principios de la Carta de las Naciones Unidas en los que se basa una paz general, justa y duradera en Ucrania») volvió a reunir 141 votos a favor (7 en contra; 32 abstenciones; 13 ausencias). Reitera la necesidad de la retirada rusa («de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, y pide que cesen las hostilidades»), su obligación de respetar el DI Humanitario y cesar en sus violaciones y ataques a las infraestructuras críticas. Reitera la necesidad de rendición de cuentas, pero solo alude por los más graves crímenes.

Aunque Marruecos se ausentaba de la sala en las resoluciones desde el 24 de febrero, en esta de 2023 votó a favor. No obstante, Marruecos desde septiembre de 2022 viene entregando repuestos y armamento militar a Ucrania. Malí que se abstenía antes, pasó a votar en contra (tras la entrada masiva en su territorio de los mercenarios de la empresa rusa Wagner y la salida de las tropas de Francia; muy significativo). Nicaragua que se abstenía votó en contra de la condena y la retirada.

Finalmente, cabe también preguntarse si la UE va a cumplir las advertencias que pronunció su Alto Representante en su brillante discurso ante el Parlamento Europeo. En efecto, lanzó una seria advertencia: «Nos acordaremos de aquellos que en este momento solemne no estén a nuestro lado».

Parecía recordar, o a mí me ha recordado, en ese momento crítico a Maquiavelo cuando se pregunta si al príncipe le conviene que le amen o le teman. Él aconseja que es más seguro y estable que le teman, porque el amor es variable. Infundir temor depende solo del Estado que quiere ser respetado.

Lo cierto es que Borrell lanzó una advertencia –no una amenaza–. Todavía hay tiempo para tomar medidas frente a los que apoyan la agresión o se ponen de perfil, pero la UE no lo ha hecho, al menos todavía. Borrell añadió ante el PE que el poder de coerción es también una forma de *hard power*. La UE podría sopesar ¿menos ayuda al desarrollo para países que guardan equilibrios con el agresor o con China? ¿Les va a restringir acceso al Mercado Interior o endurecer la política de visados? ¿O esas advertencias se han echado al olvido al enfrentarse a realidades complejas sobre su debilidad como potencia global?

1.2 Medidas restrictivas: bloqueo general al agresor

A diferencia de las sanciones adoptadas por la AGNU o el Consejo de Europa u otras organizaciones internacionales relativas a membresías de la Federación Rusa y por tanto indiscutiblemente legales al ser dirigido el mandato a miembros de la organización, voy a tratar ahora las «medidas restrictivas» adoptadas por la UE y con ese nombre más técnico y específico en el Tratado de Funcionamiento de la UE (art. 215) para evitar el concepto consolidado de sanciones a la luz del Derecho Internacional en el marco de la ONU. Las medidas restrictivas se adoptan al margen de las competencias del Consejo de Seguridad, pero no al margen del Derecho Internacional General en calidad ya sea de retorsiones, ya de medidas de autotutela, ya de contramedidas (la UE no ha sido la víctima de la agresión directa rusa)⁹. Amén del DI de las Naciones Unidas que prohíben el uso de la fuerza y amparan la legítima defensa y la ayuda al agredido como forma de disuadir al agresor en el cese de su ilícito.

La UE había avisado sobre el «tsunami» de *medidas restrictivas* varias semanas antes del inicio de la guerra, desde que se conocía la concentración de tropas en Bielorrusia y cerca de la frontera ucraniana.

Tanto el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad como el Consejo de la UE habían advertido y preparado una batería de medidas restrictivas contra Rusia y Bielorrusia que abarcarían todos los sectores. Incluso se ha sabido que se ya se había empezado a preparar y redactar desde el mismo 6 de enero.

El Consejo Europeo acordó (24 de febrero de 2022, *Conclusiones*) de forma general que las sanciones abarcasen «el sector financiero, los sectores de la energía y el transporte, los productos de doble uso, así como el control y la financiación de las exportaciones, la política de visados, nuevas inclusiones de nacionales rusos en las listas y nuevos criterios de inclusión en ellas». Las medidas restrictivas de 2022 fueron aprobadas con rapidez (algunas desde la víspera ante la amenaza de invasión), publicadas y puestas en vigor desde el 28 de febrero, en secuencias complementarias y sucesivas, además de revisadas y prolongadas de forma continuada en varias oleadas en *Diario Oficial* de la UE hasta hoy¹⁰. Casi haría falta otra vida para conocer con detalle los miles de páginas del *Diario Oficial*.

⁹ Con carácter general la obra de Subedi, S. P. (ed.): *Unilateral Sanctions in International Law*, Oxford/London/New York/New Delhi/Sydney, Bloomsbury Publishing, 2021; HELQUIST, E.: «Either with us or against us? Third-country alignment with EU sanctions against Russia/Ukraine», *Cambridge Review of International Affairs*, 2016, v. 29, núm. 3, pp. 997-1021.

¹⁰ El detalle de cada uno de los «paquetes» sancionadores (con resumen de cada uno y referencias y vínculos a las normas publicadas en el Diario Oficial) desde el día 23 de febrero de 2022 se puede consultar en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>.

Conviene señalar que el sistema de sanciones o medidas restrictivas de la UE, dada su intensa experiencia¹¹, está regulado en dos normas generales que establecen el marco jurídico de las medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos en cualquier parte del mundo¹².

Han sido once paquetes u oleadas de medidas restrictivas (hasta octubre de 2023, si bien se han añadido medidas específicas¹³). El bloqueo o embargo ha afectado a de sectores diversos: bloqueo comercial más intenso y extenso que el impuesto en 2014 (incluido el control y financiación de importaciones y exportaciones de mercancías y servicios y la asistencia técnica), el financiero (congelación de activos de bancos rusos en la UE, exclusión del sistema SWIFT con algunas excepciones debido al pago del suministro de productos energéticos rusos), tecnológico (incluidos los productos de doble uso), bloqueo de transportes por cualquier medio (incluido el sobrevuelo del espacio aéreo de la UE), de reservas monetarias, política de visados, y sanciones a miles de personas rusas y bielorrusas con nombres y apellidos (afectando a su entrada en la UE, embargo de cuentas y patrimonio).

1.3 Legalidad de las medidas restrictivas

El Derecho Internacional General permite al Estado víctima de la violación de una obligación internacional de otro Estado ejercer la autotutela de un derecho subjetivo con la facultad de adoptar medidas tendentes a asegurar el respeto de dicho derecho. Exige una relación primaria directa entre los dos Estados para llevar a cabo la autotutela. Interesa puntualizar que las contramedidas en el DIG (denominadas en el pasado «represalias») solo eran y son lícitas cuando era la respuesta a un previo ilícito de otro Estado y éste se negaba a

Aunque tengo serias dudas sobre la conveniencia de la polémica sanción de ordenar el cierre de las emisiones de *Russia Today* y *Sputnik* en toda la UE (1 de marzo de 2022), el Tribunal General de la UE ha estimado su legalidad [Sentencia (Gran Sala) de 27 de julio de 2022, As. T125/22, RT France contra Consejo].

¹¹ Tras la caída del Muro de Berlín, la práctica de sanciones ha sido habitual por parte de EE.UU. y los miembros de la OTAN y de la UE ante contextos de crisis frente a seleccionados adversarios. En aquellos años, los EE.UU. y la UE dominaban los circuitos comerciales y financieros internacionales.

Vid. PÉREZ-PRAT, L.: «Sanciones de la Unión Europea a Rusia: de Crimea a la guerra en Ucrania», *REDI*, vol. 75 (2023), 1, p. 204-224.

¹² La UE se había dotado en la etapa de J. Borrell como Alto Representante, frente a casuística anterior durante veinte años, de un régimen general de medidas restrictivas («sanciones») mediante en la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos (DOUE L 410I de 7 de diciembre de 2020; con modificaciones, texto consolidado, 02020D1999 — ES — 7 de marzo de 2023 — 007.002 — 1) y Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, DOUE L 410 I de 7 de diciembre de 2020; con modificaciones, texto consolidado, 02020R1998 — ES — 7 de marzo de 2023 — 008.002 — 1).

¹³ El Consejo ha añadido, por fin, al Grupo Wagner (empresa militar privada con sede en Rusia desde 2014) y a RIA FAN (parte del Patriot Media Group, una organización rusa de medios de comunicación) a la lista de personas, entidades y organismos sujetos a medidas restrictivas de la UE [Reglamento de Ejecución (UE) 2023 /755 y Decisión (PESC) 2023/756, DOUE L 100 I de 13 de abril de 2023)].

reparar el incumplimiento de una obligación o la satisfacción de un derecho para con ese Estado, pero era el sujeto agredido el que adoptaba un acto ilícito frente al previo ilícito. La UE y otros Estados occidentales adoptan contramedidas (que son *per se* actos ilícitos), si bien niegan que la práctica descentralizada de las medidas restrictivas sea ilícita deslizándose en los últimos años una práctica no uniforme y sin la suficiente *opinio iuris*¹⁴.

Ahora bien, el Derecho Internacional (la Carta de la ONU) reconoce al CSNU la facultad de proteger bienes comunes globales, como la paz, responsabilidad primordial de la Organización y ordenar sanciones económicas y militares coercitivas (fundadas en el capítulo VII de la Carta).

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a pesar de su competencia expresa, no estableció sanciones a Rusia pues ni tan siquiera pudo determinar la existencia de la agresión (art. 39) por el veto ruso.

Luego, lo que habitualmente conocemos como sanciones de la UE son medidas autónomas de la UE en las que *no protege un interés propio*, no es la víctima directa de la agresión rusa. Lo mismo sucede cuando impone medidas restrictivas a una treintena larga de Estados y personas físicas y jurídicas por violaciones a los derechos humanos, la democracia, etc.

En unos casos utiliza la legítima retorsión para compensar los ilícitos rusos, también las medidas de autotutela y sobre todo masivas contramedidas unilaterales. La UE, mediante un acto ilícito pero legítimo, busca persuadir y tratar de asegurar la aplicación del DI, siendo propiamente una modalidad de autotutela (como las contramedidas).

Las medidas restrictivas unilaterales o autónomas se fundan en el Derecho de la UE. La práctica de medidas restrictivas se prevén en el art. 215 TFUE. Unas y otras pueden tener como destinatarios a Estados o a personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

Cuando las medidas restrictivas afectan a particulares (restricciones de entrada, congelación de fondos¹⁵, etc.), es decir, medidas selectivas, ha sido una constante ejemplar de la práctica de la UE ofrecer garantías jurídicas a los destinatarios de las medidas restrictivas afectas a particulares (personas físicas o jurí-

¹⁴ JACOB, P.: «Les sanctions comme mesures de réaction à un fait internationalement illicite», *RGDIP* 2023-1, pp. 83-96, en particular 89-95.

¹⁵ Un análisis de la evolución de esta medida como símbolo de un orden público internacional como mecanismo de ejecución en el D. I. en VENTURA, D.: «Le gel des avoirs d'individus dans l'ordre juridique international: Caractérisation et qualification d'une voie d'exécution en mutation», *RGDIP* 2022-2, pp. 247-280.

dicas, grupos o entidades no estatales) mediante el acceso a recurso judicial en consonancia con su obligación de respeto del Estado de Derecho (art. 2 TUE)¹⁶.

Quiere ello decir que cada vez que la UE adopta medidas restrictivas para particulares arriesga un semillero de litigios que dan lugar a una importante jurisprudencia¹⁷ sobre derechos fundamentales que se ha ido sedimentando pues los afectados con frecuencia litigan contra la UE.

Al margen de la eficacia de las sanciones o medidas restrictivas, esta práctica busca la reprobación de conductas políticas de los Estados y con ello un efecto disuasorio a medio y largo plazo. Es cierto que Rusia no se conmovió ante ese aviso *disuasorio* o *preventivo*.

Las sanciones fueron *ex post facto* y, por tanto, tuvieron un carácter *punitivo*. Sancionar de forma previa a la realización del ilícito –por ejemplo, la invasión–, basadas en un «por si acaso», no tiene justificación en el Derecho internacional. Y en todo caso, no cabe en el DI en vigor ni la legítima defensa preventiva –como hicieron EE. UU. y Reino Unido en su agresión a Irak en 2003– ni las sanciones o contramedidas preventivas.

La justificación de la reacción de la UE se debe a que responde a actos ilícitos previos cometidos por un Estado a una norma fundamental para con la Comunidad internacional en su conjunto como lo es la prohibición de uso o amenaza de fuerza¹⁸, o las violaciones de derechos humanos en este y en otros casos¹⁹. La UE no defiende un interés propio, no ha sido la víctima directa de la agresión rusa.

¹⁶ Se respeta el derecho a la tutela judicial de forma que ninguna decisión administrativa que afecte a derechos de particulares pueda quedar exenta de control judicial por el sistema jurisdiccional de la UE. Porque el hecho de que las medidas restrictivas tienen motivación política y con ello derecho a una amplia discrecionalidad política por parte de las instituciones de la UE y otra bien distinta es la necesidad de un fundamento jurídico en el que se inserte el alcance económico-comercial o los derechos personales o sociales limitados.

¹⁷ En especial, a partir de la sentencia del TJCE de 8 de septiembre de 2008, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundatioz*, de «las listas negras» de sancionados debían respetar las normas de la UE sobre «los derechos de defensa, y en particular del derecho a ser oídos y del principio de tutela judicial efectiva» (apartado 353).

En otra sentencia añadió que «el juez comunitario debe poder controlar la legalidad y legitimidad de las medidas de congelación de fondos, sin que se le puedan oponer el secreto o la confidencialidad de los elementos de prueba y de información utilizados por el Consejo» (TPI, sentencia de 4 de diciembre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran*, T-284/08, apartado 75). En definitiva, toda medida restrictiva requiere del control judicial si bien ha aligerado la forma de motivación sin necesidad de particularizar persona a persona en las restricciones a los activos o a las actividades restringidas.

¹⁸ Para la Corte Internacional de Justicia no cabe legítima defensa más que si el Estado ha sido «objeto de una agresión armada» y que invocar legítima defensa colectiva no justifica ni altera la situación y deja entrever que solo se aceptaría el uso legítimo ante un ataque inminente (CJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Judgment, 26 de junio de 1986, Reports 1986, párr. 195).

¹⁹ La Relatora Especial de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU no descartaba que los Estados puedan adoptar medidas unilaterales «en respuesta a un quebrantamiento de la paz, una amenaza

Por el contrario, las medidas restrictivas (o «sanciones») ante una agresión flagrante –como la sufrida por Ucrania– se fundan en el deber de los Estados de cooperar con otros Estados por medios lícitos para poner fin a la violación de una norma imperativa²⁰. Es un apoyo indirecto al derecho de legítima defensa del agredido, Ucrania, frente al agresor (art. 51 Carta) a fin de persuadir al agresor para que cese en su acto de agresión. Y reitero que por lo sucedido en 2014 y las violaciones a los derechos humanos ya estaba siendo sancionada Rusia y algunos nacionales. Y que se le avisó de la oleada de sanciones si consumaba la nueva invasión y ataque a Ucrania. El Estado agredido, y lo es Ucrania tal como ha confirmado la Asamblea General de la ONU, tiene derecho en el ejercicio de su derecho de legítima defensa, a solicitar de otros Estados –amigos o aliados– que le ayuden a un cambio radical de postura del agresor.

Ni Rusia ni China ni el mundo se esperaba la dureza, intensidad y amplitud de las sanciones europeas. Tampoco creíamos a la UE capaz de sancionar con esa velocidad y contundencia. Y fueron en aumento cuando se decidió que progresivamente se iría disminuyendo la dependencia energética europea al inicio del verano de 2022 hasta cortar todo vínculo energético –por este orden, carbón, petróleo, gas–, con Rusia (con la excepción díscola de la autocracia parlamentaria húngara). Para la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, «Ningún ciudadano europeo entendería cualquier apoyo a la capacidad de Rusia para hacer la guerra»²¹.

Precisamente, en el noveno paquete se incluyó la limitación internacional del precio del petróleo y prohibiciones (a compañías de bandera europea) o restricciones para el transporte marítimo y acceso a puertos de la UE de barcos que transporten petróleo ruso por encima del precio limitado por la UE.

También parte del mundo empresarial privado occidental se movilizó en pocas horas a favor de las sanciones retirando o suspendiendo sus inversiones, renunciando a materias primas en Rusia y cerrando sus fábricas y redes de comercios o cerrando sus fábricas y redes de comercios. Algunas empresas,

za a la paz o un acto de agresión (...) en el curso de contramedidas que cumplan plenamente las normas del derecho de la responsabilidad internacional» («Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos», en *Documento N. U. A/HR/48/59*, de 8 de julio de 2021, pp. 21, en p. 19.

²⁰ D. Alland estima que más allá de marco de la UE, por ejemplo, en la práctica bastante intensa de EE.UU. en materia de sanciones, las reacciones a un ilícito, adoptadas y justificadas en el interés general (es decir, teóricamente distinto del interés del que adopta las sanciones) es un dato incontestable de la práctica muy desarrollada en los últimos decenios. Reconoce que la generalización –por no decir universalización– de la facultad de poner a un Estado en situación de cesar el ilícito es una de las manifestaciones del control de la legalidad. («Les mesures de réaction à l'illicite prises par l'Union Européenne motivées par un certain intérêt général», *Riv. Dir. Int.* n. 2, 2022, pp. 369 ss.).

²¹ Cumbre China-UE, 1 de abril de 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2214.

ante la conmoción en la opinión pública europea, valoraron más su reputación que sus beneficios. Hicieron lo correcto²².

1.4 Comentarios a los efectos de las medidas restrictivas sobre Rusia

Con frecuencia las sanciones pueden dañar a la economía del Estado o grupo de Estados sancionadores. Es cierto que las sanciones masivas han podido tener un «efecto bumerán» sobre la economía europea. Rusia era nuestro quinto socio comercial (incluidos los productos energéticos), tras China, EE.UU., Reino Unido y Suiza por lo que la desconexión económica con Rusia ha sido costosa para las empresas europeas. Por el contrario, EE.UU. apenas tienen relaciones comerciales con Rusia y apenas compraban un 10% del petróleo en Rusia; sin olvidar que EE.UU. decidió sustituir el petróleo ruso por petróleo venezolano, haciendo una perversa reversión de las sanciones que había impuesto a Venezuela, redimiendo a un gobierno autocrático por otro igual o más que corrupto y tiránico que ahora, gracias a su aliado ruso, se ve amnistiado.

A diferencia de EE.UU., Europa se ha enfrentado a su vecino y principal proveedor energético (con quien no tenía disputas comerciales relevantes). Rusia suministraba materias primas muy diversas a la UE, incluidas las energéticas con una dependencia algunos Estados de la UE del 100%, del 80% o por encima del 50% de Rusia. De hecho, en los primeros meses de 2022 la desconexión energética con Rusia se veía como algo muy complejo o casi imposible. No obstante, tras una nueva oleada de sanciones en mayo y junio, la UE dispuso que, en general, se fuera reduciendo esa dependencia para no seguir financiando con nuestros pagos la continuación de la guerra²³.

Aunque las sanciones impuestas en 2014 le hicieron daño, fueron daños controlados. Rusia supo encontrar entonces –como en parte en 2022– alternativas en otros mercados como China, si bien Rusia dobló su dependencia comercial de China desde 2014. China fue la favorecida entonces a precios de saldo, como ahora, por las sanciones europeas a Rusia.

²² Según una información de la Universidad de Yale unas 100 empresas abandonaron Rusia o redujeron su actividad: https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain?utm_source=substack&utm_medium=email.

²³ La UE ha buscado, por un lado, asegurar el suministro energético de la UE con normas (Reglamentos) relativas al almacenamiento de gas, sobre reducción de la demanda de gas, la creación de una plataforma energética de la UE e iniciativas de concienciación sobre la diversificación de las fuentes de suministro. El Plan REPowerEU –dotado con 210.000 millones €– establece un plan y calendario para sustituir la dependencia de los combustibles fósiles rusos, de forma que el *carbón ha quedado excluido y el petróleo se redujo en dos tercios en 2022*. A primeros de noviembre de 2022 el flujo diario de gas se había reducido en un 80%. Se ha acordado la compra conjunta de gas, limitación de precios y estabilidad de los mercados. El Plan REPowerEU acelera el despliegue de energías renovables de producción propia, plantea el ahorro de energía y el cambio a proveedores alternativos fiables.

En 2014, como en esta segunda agresión, Rusia encontró Estados con los que reemplazar sus exportaciones e importaciones²⁴. Ha habido ventas de productos occidentales por parte de terceros Estados a Rusia (importaciones «paralelas») que ha aumentado de forma exagerada su comercio con Rusia (Serbia, Armenia, o Kazajstán. También una gestión muy acertada y eficiente del Banco central de Rusia ha sido determinante.

El esfuerzo general (con la excepción húngara) ha sido encomiable; claro que Rusia encontró mercados alternativos, a bajo precio, en Asia (en especial, China e India) para el carbón y el petróleo; por el contrario, apenas dio salida a su gas por falta de gasoductos suficientes hacia China. Sin entrar en detalles, es claro que China ya fue la gran beneficiada de la agresión en 2014 a Ucrania y lo sigue siendo. Si Estados Unidos tenía dudas del alineamiento ruso en el siglo de China y Asia, desde el 2014 arrojó a Rusia en los brazos de China²⁵. Pero variados Estados y empresas no europeas se han beneficiado del tráfico del gas ruso y de otros productos por vía marítima. Las medidas restrictivas obligan solo a los Estados de la UE y aliados que se han sumado voluntariamente. Y por tanto los Estados terceros que comercian con Rusia, directa o indirectamente, no violentan ninguna norma internacional.

El conjunto de las sanciones europeas, sin duda, han dañado a la economía rusa al bloquearse la salida y entrada de mercancías, servicios y capitales hacia UE, aunque Rusia también ha demostrado tener capacidad de recuperación y de alternativas para sus ansiados productos.

Algunos autores estiman que la estrategia energética de la UE de secuenciar las sanciones, manteniendo el suministro energético ruso, permitió a Rusia continuar con los flujos masivos de ingresos. La desconexión energética con Rusia, iniciada al inicio del verano de 2022, significará que la economía

²⁴ La información y análisis sobre los efectos en la economía rusa son muy diversos con denominador común sobre sus efectos decepcionantes: https://www.economist.com/briefing/2023/04/23/russias-economy-can-withstand-a-long-war-but-not-a-more-intense-one?utm_source=substack&utm_medium=email; https://www.wsj.com/articles/is-russias-economy-growing-or-shrinking-it-depends-on-the-forecaster-41e7af0c?utm_source=substack&utm_medium=email; https://www.wsj.com/articles/is-russias-economy-growing-or-shrinking-it-depends-on-the-forecaster-41e7af0c?utm_source=substack&utm_medium=email; <https://legrandcontinent.eu/es/2023/06/09/a-pesar-de-las-sanciones-la-economia-rusa-se-mantiene-a-flote/>; <https://legrandcontinent.eu/es/2023/01/18/10-puntos-sobre-las-sanciones/>; <https://legrandcontinent.eu/es/2023/01/02/a-pesar-de-las-sanciones-el-comercio-entre-la-union-y-rusia-aumento-en-2022/>; <https://legrandcontinent.eu/es/2022/12/05/afectaran-las-nuevas-sanciones-a-las-ganancias-del-petroleo-ruso/>; <https://legrandcontinent.eu/es/2023/05/23/las-exportaciones-rusas-de-petroleo-se-mantienen-bien/>.

²⁵ De lo que advertí en 2014 (MANGAS, A.: «Restaurar y definir las relaciones con Rusia», *ARI* 2014/55, 17 de noviembre de 2014, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, p. 8).

Para Romualdo Bermejo «Ucrania se convierte así en la excusa para atacar y debilitar a Rusia», junto con la agresión en 1999 a Yugoslavia, aliado tradicional de Rusia (BERMEJO GARCÍA, R.: «La crisis ucraniana: algo más que un conflicto entre Rusia y Ucrania», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2023, núm. 39, p. 71).

rusa empezará a sufrir a medio y largo plazo²⁶. Es cierto que la medición de los efectos en la economía rusa es difícil debido a que el gobierno ruso ha bloqueado acceso público a las estadísticas económicas²⁷.

Por otra parte, no se puede ocultar que ha habido «agujeros en la raqueta»; es decir, la elusión de las sanciones por empresas y empresarios rusos ha sido posible por el desvío que hicieron (de sus yates, patrimonio...) los sancionados hacia Estados *amables* con los agresores como Turquía, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos; también por el enjambre de empresas fantasmas o paraguas, las facilidades de acceso precedentes (los visados dorados), el acceso a la ciudadanía europea subastada por varios Estados miembros en el pasado, etc.

La UE ha tratado de contrarrestar la elusión de sanciones, a sabiendas de que empresas rusas transfieren sus fondos y actividades a la región del Golfo para evitar las sanciones occidentales. Desde allí, compran y venden en la UE eludiendo las sanciones. Igualmente, empresas de terceros países desvían sus importaciones y exportaciones legales en la UE hacia el Estado agresor. El Consejo, a propuesta del Alto Representante, decidió abordar la implicación de operadores de terceros países en la facilitación de la elusión. En el undécimo paquete de sanciones (22 de junio de 2023) el Consejo amplió el criterio de inclusión en las medidas restrictivas a las personas y entidades que frustran significativamente las medidas restrictivas de tal manera que contribuyen a la capacidad de Rusia para proseguir su guerra de agresión contra Ucrania. Por ello, «prohíbe el tránsito por el territorio de Rusia de productos y tecnología que puedan contribuir a la mejora militar y tecnológica de Rusia o al desarrollo de su sector de la defensa y la seguridad; de productos y tecnología adecuados para su uso en la industria de la aviación o espacial... exportados desde la Unión». Y la UE se ha reservado «la posibilidad de adoptar medidas excepcionales» sobre la transferencia o la exportación de productos y tecnología sensibles de doble uso, o que puedan contribuir a la mejora de las capacidades militares, tecnológicas o industriales de Rusia, de tal manera que se refuerce su capacidad para hacer frente a la guerra, y cuya exportación a Rusia esté prohibida²⁸.

²⁶ Vid. DEMERTZIS, M.; HILGENSTOCK, B.; MCWILLIAMS, B.; RIBAKOVA, E., y TAGLIAPIETRA, S. (2022): «How have sanctions impacted Russia?», *Policy Contribution Issue* núm. 18/22 | October 2022, Bruegel, https://www.bruegel.org/sites/default/files/2022-10/PC%2018%202022_1.pdf.

Diversos datos y cuadros en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/impact-sanctions-russian-economy/>.

²⁷ STAROSTINA, Y.: «Secret Economy: What hiding the Stats does for Russia», *Carnegie Politika, Carnegie Endowment for International Peace*, 1 July 2022, <https://carnegieendowment.org/politika/87432>

²⁸ Reglamento (UE) 2023/1214 del Consejo, de 23 de junio de 2023, *DOUE* L 159 I de 23 de junio de 2023. En ese mismo Diario Oficial se publican media docena, entre reglamentos y decisiones, conteniendo el conjunto de medidas del undécimo paquete de sanciones.

Para evitar que las medidas restrictivas puedan ser eludidas internamente por negligencias varias (como el Caso Delcy Rodríguez en 2019 en España), la Decisión (UE) del Consejo exige a los Estados miembros que adopten sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración y elusión de las normas que impongan medidas restrictivas. Entre otras, la tipificación como delito se prevé en el artículo 83.1 TFUE por lo que la vulneración o elusión de las medidas restrictivas es un incumplimiento de la normativa de la UE perseguible penalmente²⁹.

1.5 Críticas a las sanciones y efectos en la globalización

Se llegó a decir en medios de comunicación que las sanciones europeas han dañado a economías débiles de terceros Estados hasta provocar hambrunas. La guerra iniciada por Putin puede haber provocado escasez de los cereales y otros productos ucranianos al haber reducido Ucrania la producción en las zonas próximas al teatro de operaciones y por haber dificultado Rusia su salida por el Mar Negro. Ucrania llegó a tener antes del verano de 2022 más de 20 millones de toneladas de cereales retenidas sin su salida natural por mar (el Mar Negro); por tren es imposible o infinitamente lento su transporte.

No es cierto que la escasez de cereales y otros productos (como fertilizantes) se deba a las sanciones de la UE, pues éstas solamente prohíben a *sus* Estados miembros y a *sus* empresas importar de o exportar a Rusia y Bielorrusia. Es cierto que la UE ha pedido a algunos Estados formalmente candidatos (como Moldavia, Montenegro, Serbia, Macedonia del Norte y Albania) que se sumen a las sanciones como muestra de los valores que comparten con la UE y de lealtad con su pretendida membresía. Solo Serbia se ha desentendido³⁰. Que se sepa, no ha solicitado a Turquía sumarse a las sanciones.

Otras críticas menores a las sanciones y mejor justificadas fueron lanzadas por Janet Yellen –Secretaria del Tesoro de EE.UU.– al sugerir que hubie-

²⁹ Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo de 28 de noviembre de 2022 relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE (DOUE L308 de 29 de noviembre de 2022, p. 18). En junio de 2023 ya estaba en discusión la propuesta de directiva que facilitará la investigación, el enjuiciamiento y la sanción en toda la UE del incumplimiento de las sanciones y en la que se define la conducta que los Estados miembros tendrán que tipificar como delito: ayudar a las personas sujetas a medidas restrictivas de la Unión a eludir una prohibición de viajar a la UE, comerciar con mercancías sancionadas y realizar transacciones con Estados o entidades afectados por las medidas restrictivas de la UE. Las sanciones penales serán efectivas, proporcionadas y disuasorias y tendrán en cuenta circunstancias agravantes (como formar parte de una organización delictiva o ser funcionario público).

³⁰ <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220517/8271324/ue-serbia-sanciones-rusia-guerra-ucrania.html>. Turquía es formalmente candidato, pero hace tiempo que está en un limbo. No se ha sumado a las sanciones. Como aliado atlantista de doble juego, milita como líbero o bisagra en esta guerra.

ran sido igualmente eficaces, frente al embargo o bloqueo de relaciones, gravar con altos aranceles los intercambios ruso-occidentales.

Además, la UE no impide a Rusia vender o comprar en mercados terceros (distintos a los Estados miembros y candidatos citados). El bloqueo de los fondos se refiere a depósitos del Estado ruso en bancos de la UE, donde tenía al inicio de conflicto más de 300.000 millones de euros que han quedado embargados (no incautados o requisados, pues ésta es facultad de estados beligerantes directos) y además tales fondos se encuentran protegidos por la inmunidad soberana y son inalienables. No obstante, el Consejo Europeo ha encargado analizar las posibilidades de utilizar los activos inmovilizados rusos para apoyar la reparación de daños y la reconstrucción de Ucrania³¹, si bien deberá hacerse de conformidad con el Derecho internacional –teniendo en cuenta las normas sobre inmunidades soberanas del Estado, aunque también los efectos que pudiera tener un eventual enjuiciamiento del crimen de agresión.

Antes he remarcado que el mundo, de forma amplia, ha apoyado en Naciones Unidas la activa diplomacia europea en las condenas a la agresión rusa (un bloque estable de 140 Estados o más que han aprobado masivamente las resoluciones propugnadas por la UE y Occidente).

Sin embargo, lo que lo que no ha sido posible es adoptar sanciones desde el Consejo de Seguridad mismo (por el seguro veto ruso) y tampoco –por razones políticas– han sido posible recomendaciones de sanciones en la Asamblea General.

En efecto, la UE (26, sin Hungría) ha sumado una amplia decena de Estados occidentales que ha decidido cada Estado por su cuenta soberana y con sus variantes y opciones propias como EE.UU., Reino Unido, Suiza, Noruega, Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Taiwán, Corea del Sur, los candidatos Albania, Moldavia, Macedonia del Norte y Montenegro y los candidatos potenciales como Georgia y Kosovo y pocos más que, no obstante, suman casi el 60% del PIB mundial y el liderazgo tecnológico mundial.

Dicho de forma clara, el mundo no ha seguido a la UE o a Occidente en materia de sanciones y no tenía obligación jurídico-internacional de seguir a la UE. Por ello, no tiene justificación argumentativa alguna reconocer que la UE ha actuado unida y «aislada». Con esa negativa de unos 150 Estados (en vías de desarrollo y antiguas colonias) frente a unos 42-45 sancionadores, ha habido una crítica evidente a las duras sanciones económico-financieras europeas en varios continentes. El llamado ahora «Sur global» no ha aislado a la UE ni eludido sus sanciones pues no tienen un objetivo ni base extraterritorial.

³¹ Conclusiones del Consejo Europeo, 15 de diciembre de 2022, ap. 8.

Y algunas razones tienen Estados de África, Asia y América Latina para rechazar las sanciones: la agresión rusa no es la única ni la primera de las agresiones producidas en los últimos 75 años. Cuando las agresiones fueron obra de EE.UU. (Panamá, isla de Grenade, Afganistán³²), Israel (Siria, Palestina), Marruecos (Sahara), o de EE.UU. y Reino Unido (Irak), o de EE.UU. y la UE (Yugoslavia) no hubo sanciones económicas ni bloqueos.

El análisis jurídico exige evitar los prejuicios. No hay un DI para los amigos y otro para los enemigos. Son los mismos principios jurídico-internacionales a cumplir por todos. No se puede reprochar a un Estado (Rusia) su ilícito y no aceptarlo si hubo una conducta semejante de un Estado amigo o aliado (EE.UU., Israel, Marruecos). Como decía Jeffrey Sachs en 2014: «*Sin pretender restar gravedad a las últimas acciones de Rusia, hay que señalar que se producen en un contexto de violaciones reiteradas del derecho internacional por parte de Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN. Cada una de esas violaciones socava el frágil edificio del derecho internacional y expone al mundo al riesgo de caer en una guerra de todos contra todos sin ninguna sujeción legal*»³³.

En consecuencia, los Estados no europeos no se han sumado a la UE (o a Estados Unidos y otros sancionadores) por considerar que no hay precedentes de sanciones en otros contextos de agresión cuando han sido Estados occidentales³⁴.

Muchos Estados de América Latina, Asia y África rechazan las sanciones económicas como «arma de guerra». Estiman que el poder blando se utiliza por Occidente como instrumento de coerción en una sola dirección; esa forma de política de fuerza es visto con temor por los Estados menos desarrollados y es un signo del poder declinante de la UE³⁵ y Occidente y de las dudas de legiti-

³² Tras los actos terroristas del 11-S, el Consejo de Seguridad de la ONU calificó los hechos como una agresión que amenazaba la paz y seguridad internacionales reconociendo el derecho a la legítima defensa «de conformidad con la Carta» (art. 51) aunque sin concretar el Estado que debía asumir la respuesta de legítima defensa (resolución 1368 de 12 de septiembre de 2001) ni autorizar expresamente el uso de la fuerza. La respuesta de EE.UU. y Reino Unido no fue inmediata ni subsidiaria sino demorada, frente a lo que prevé el art. 51 de la Carta, alterando el orden lógico de sus previsiones ya que el agredido norteamericano y su aliado, primero, usaron la fuerza sin estar autorizado para ello, consumando la venganza en frío.

El Consejo de Seguridad, una vez invadido Afganistán y derribado el régimen talibán, convalidó –de forma discutible– las medidas unilaterales de respuesta colectiva tres meses después del 11-S, mediante la Res. 1386 de 20 de diciembre de 2001 en la que autoriza una «Fuerza internacional de asistencia para la seguridad» (ISAF) formalmente distinta a la invasora norteamericana. Si bien la OTAN se retiró en diciembre de 2014, los EE.UU. continuaron con la ocupación ilegal y la guerra. EE.UU. se tomó 20 años tras la invasión y consiguiendo ocupación con más de 40.000 civiles muertos, 60.000 militares afganos, y unos 3.500 de la coalición para luego abandonarlo precipitadamente en el verano de 2021 en manos de las fuerzas talibanas triunfantes.

³³ «Ucrania y la crisis del derecho internacional», *El País*, 6 de abril de 2014.

³⁴ Como matiza Alland al referirnos a las políticas de sanciones masivas de EE.UU. y UE de forma tan repetitiva como virtuosa, se refuerza lo que muchas veces es una política de injerencia o dominación (*loc. cit.*, p. 406).

³⁵ MIRREL, P.: «L'influence déclinante de l'Union européenne au Sud», *Question d'Europe* núm. 642, *Policy Paper, Fondation Robert Schuman*, 10 de octubre de 2022.

mación para imponer sanciones por hechos graves de uso de fuerza de los que también ha sido responsable Occidente o que siendo de terceros Estados no han sido sancionados (Marruecos, Israel). No puede haber dos varas de medir.

La UE, EE.UU.³⁶, Reino Unido, Canadá, Suiza, Japón, Australia, Corea del Sur³⁷, etc., se enfrentan directamente a su oponente ruso con medios económicos masivos. Parafraseando a Clausewitz, se recurre a la economía como continuación de la diplomacia y de la política por otros medios.

El debilitamiento de la globalización ha estado propiciado, fundamentalmente, por los efectos de la pandemia y, después, reforzado por los efectos de la guerra al haber impulsado los Estados occidentales políticas de doble circulación que separan la economía nacional de la global. La lección desde 2020 es clara: hay que proteger la economía nacional para garantizar la autonomía de aprovisionamientos en todos los órdenes (alimentario, salud, industrial) sin aislamiento o proteccionismo de modo que se puedan compensar con beneficios de la economía global.

La consecuencia más visible de los alineamientos o no en las sanciones a Ucrania en la economía global es la ruptura del multilateralismo y la regionalización de la globalización con dos grandes bloques económicos o globalizaciones separadas (el chino y el occidental), con áreas geográficas separadas, mecanismos financieros y reglas de juego distintas, aunque compatibles y abiertas comercialmente entre ellas. La geoeconomía puede ser más importante que la geopolítica en el futuro que ya lo es presente.

Otra señal de poder declinante de Occidente y de cierto regusto del resto del mundo en su «venganza» es el hecho de que las petromonarquías árabes no han atendido la petición occidental de aumentar la producción de petróleo para conseguir bajar la escalada de los precios energéticos en una acción deliberada de hostigamiento; y en esa nueva reconfiguración geoeconómica sorprende la concertación árabe con Irán para asfixiar y debilitar a la UE y Estados occidentales o su reconciliación con Siria. O su interés desbordante por África. Toda una reconfiguración de las relaciones internacionales.

En todo caso, ha sido muy notable la unidad europea –con la parcial salvedad consentida de Hungría– en las sanciones (y en la ayuda) frente al

³⁶ En julio de 2023 se cifraba la asistencia militar de Estados Unidos a Ucrania en 40.000 millones de dólares desde el inicio de la nueva ofensiva rusa; en <https://www.dw.com/es/eeuu-anuncia-nuevo-paquete-de-ayuda-militar-para-ucrania/a-66290022>.

³⁷ Corea del Sur entrega a Ucrania ayuda diversa (no letal y económica) si bien rechaza suministrar armas letales –aun siendo un gran exportador de armas–, al parecer, para mantener los vínculos con Rusia como intermediario en sus relaciones con Corea del Norte. Por otro lado, vende armas letales como tanques y obuses a Polonia (*Le Monde*, 11 de noviembre de 2022).

agresor ruso. Antes de 2022 había posiciones muy divergentes sobre cómo tratar la relación con Rusia pues los Estados con vecindad geográfica con Rusia mantenían posiciones extremas de firmeza (salvo Finlandia) frente a los que deseaban posiciones pragmáticas (Francia, Alemania, Italia, España).

2. LA AYUDA ECONÓMICO-FINANCIERA Y MILITAR A UCRANIA

2.1 La ayuda económico-financiera

El impacto económico de la guerra en Europa no ha sido solo por las consecuencias dañinas de las sanciones en las empresas europeas al perder un cliente importante. Ha habido un esfuerzo extraordinario de ayuda directa de la UE y de sus Estados miembros con un importante coste (en enero de 2023 el Alto Representante lo valoraba en 65.000 millones de euros).

La UE, además de las ayudas gubernamentales militares para sostener la legítima defensa de Ucrania en la guerra –a lo que me referiré más adelante–, ha asumido ayuda financiera masiva para mantener al *funcionamiento del Estado* ucraniano.

Tras la guerra, Ucrania cuenta con exiguos ingresos fiscales para sostenerse civilmente (servicios públicos técnicos diversos, sanidad, educación, aduanas, policía, protección civil, la administración en su conjunto) y, además, ha tenido que iniciar la reconstrucción en las zonas liberadas³⁸. También la UE

³⁸ Ucrania llegó a evaluar en 3.000 a 4.000 millones al mes la necesidad financiera de su mantenimiento como Estado. La UE desembolsó en 2022 un total de 19.700.000.000 millones (Reglamento (UE) 2022/2463, *DOUE*, L322 de 16 de diciembre de 2022.), que se desglosa en 12.400 millones € de asistencia macrofinanciera con cargo al presupuesto y apoyos del BEI y BERD, más 7.300 millones € aportados por los Estados.

Sirven para sostener al Estado en su conjunto y apoyo específico a refugiados fuera de Ucrania. Y se deben añadir 3.100 millones del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, de origen gubernamental, para la compra de armamento y 100 millones para la misión de asistencia militar a Ucrania. Otros Estados occidentales también ayudan al Estado ucraniano (por ejemplo, el acuerdo del G7 de crear una plataforma multiinstitucional de coordinación de organismos donantes).

Consejo y Parlamento aprobaron para 2023 mantener esa ayuda macrofinanciera mediante pagos de 1.500 millones de euros mensuales en forma de préstamos condicionados políticamente a Ucrania (18.000 millones anuales); la Comisión los obtendrá de empréstitos con garantía de los Estados miembros [Reglamento (UE) 2022/2463, *DOUE*, L322 de 16 de diciembre de 2022). Son préstamos a largo plazo (35 años a contar desde 2033) en condiciones muy favorables, si bien se han adoptado medidas en el presupuesto para absorber el riesgo de estos préstamos obtenidos. Otros Estados occidentales también ayudan al Estado ucraniano.

Ya antes del inicio de la nueva agresión en 2022, la UE gestionaba asistencia macrofinanciera a Ucrania en el contexto de su Acuerdo de Asociación, *en vigor desde 1 de septiembre de 2017* (*DOUE* L 161 de 29 de mayo de 2014, versión consolidada 2014A0529 (01) _22 de noviembre de 2021). Nada más comenzar la guerra actual, la UE aceleró la adopción y publicación de la Decisión 2022/313 del PE y del Consejo de 24 de febrero de 2022 por la que se concede una ayuda macrofinanciera a Ucrania en el *DOUE* L 55 del mismo día 24 de febrero de 2002; <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/09/20/council-adopts-additional-5-billion-assistance-to-ukraine/>.

ha acordado medidas temporales de liberalización del comercio complementando las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos³⁹.

Ante las consecuencias económicas-financieras de una guerra prolongada para la UE, se ha planteado por la co-autoridad presupuestaria la UE una revisión y adaptación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Este importante instrumento –un presupuesto a siete años– no pudo tener en cuenta las consecuencias que produjo la pandemia a lo largo del 2021-2022 ni menos aún la guerra de Ucrania con sus secuelas de crisis energética, inflación, gasto militar y humanitario. Hay que colmar las lagunas e insuficiencias y hacerlo más flexible y reactivo a las crisis, tal como ha solicitado el Parlamento Europeo con una amplia mayoría⁴⁰. La Comisión Europea ha compartido que aquellas previsiones están ya sobrepasadas y ha enviado un proyecto de modificación en la primavera de 2023 para la financiación de los nuevos gastos entre 2024-2027⁴¹.

2.2 La ayuda militar

Es bien sabido que, desde la caída del Muro de Berlín, casi todos los Estados miembros de la UE (y de la OTAN) aplicaron los «dividendos de la paz»: se rebajó el esfuerzo presupuestario en gastos de defensa gracias a los beneficios políticos de la desaparición del concepto de *enemigos* (Carta de París para una Nueva Europa, 21 de noviembre de 1990) y sus acuerdos de reducción de fuerzas convencionales y de cielos abiertos. La confianza generada en los noventa y comienzos del nuevo siglo *xxi* llevó a un desarme silencioso de una mayoría de Estados de la OTAN y de la UE

Las consecuencias de la onda expansiva por la invasión rusa han cambiado no solo las líneas geopolíticas globales sino las de la propia UE y sus Estados miembros en materia de defensa. El conjunto del continente ha dado un giro a su percepción de las amenazas y de sus respuestas. Los Estados de la UE, miembros o no de la Alianza, ha acordado tras la agresión rusa, entre otras decisiones vitales, rearmarse.

Y sobre todo la respuesta de la UE a la agresión ha sido acordar ayuda financiera para la compra de armamento y el suministro directo de armas y equipamiento militar defensivo y ofensivo.

³⁹ Reglamento (UE) 2023/1077 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023 (*DOUE* L 144 de 5 de junio de 2023).

⁴⁰ Resolución del PE, de 15 de diciembre de 2022 (*DOUE* C 177, de 17 de mayo de 2023, p. 115).

⁴¹ La propuesta prevé un mecanismo para Ucrania con subvenciones, préstamos y garantías por un total de 50 000 millones de euros para atender sus necesidades inmediatas, recuperación y modernización de cara a su adhesión a la UE. Y 15.000 millones más a las dimensiones internas y externas de la migración y las necesidades derivada de la guerra en Ucrania (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3345).

La UE volvió a hacer algo impensable: rearmar al Estado agredido. Acordó utilizar fondos comunes de naturaleza intergubernamental (extrapresupuestarios), como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz⁴² creado en 2021, para sostener la legítima defensa de Ucrania.

Se había creado con una dotación de 5.692 millones de euros para el período 2021-2027 para financiar las operaciones de seguridad (como Atalanta, IRINI, Bosnia y las de formación EUTM) en las que ya entonces se previó «el suministro de equipos o plataformas militares diseñados para producir efectos letales». Inimaginable en el marco de una guerra internacional abierta. Se ha recurrido a ese Fondo con tanta intensidad que tuvo que ser modificada su dotación el 14 de marzo de 2023 hasta 7.979 millones de euros y de nuevo se aumentó (26 de junio de 2023) en 3.500 millones hasta doblar su cantidad inicial y no es seguro que basten los más de 12.000 millones de euros hasta 2027⁴³.

No es exactamente mutualizar la defensa, no, dado que hablamos de un fondo intergubernamental y no de fondos del presupuesto ordinario de la UE; aunque sí muy parecido. El efecto similar, políticamente hablando, es que la UE ha autorizado utilizar directamente fondos gubernamentales comunes para proveer de armamento letal (ofensivo) a Ucrania con un fondo común intergubernamental del que ya se gastado ya más de la mitad, la mayoría en armamento y también para material sanitario. Al tiempo, ha autorizado y promovido el suministro bilateral de armas de los Estados miembros a Ucrania, etc. No mutualiza exactamente la ayuda militar; tampoco interviene directamente en las operaciones militares; pero arma con medios financieros de sus Estados miembros a Ucrania y sostiene su legítima defensa.

Es cierto que Hungría ha sido una voz disidente, pero no hasta el punto de impedir la toma de decisiones, tanto en las sanciones económicas como en las militares⁴⁴. Aunque no ha habido unanimidad absoluta, Hungría ha podido dejar hacer al conjunto, excluyendo los efectos para Hungría y reconociendo excepciones puntuales. Claro que se ha cobrado una buena compensación al

⁴² Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528, *DOUE* L 102, de 24 de marzo de 2021.

⁴³ https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/26/european-peace-facility-council-agrees-on-second-top-up-of-the-overall-financial-ceiling-by-3-5-billion/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Peace+Facility%3a+Council+agrees+on+second+top-up+of+the+overall+financial+ceiling+by+3+5+billion.

Este Fondo financia –aunque con cantidades pequeñas– actividades militares en diversos países, por ejemplo, en Mozambique, Georgia, Moldavia, Bosnia y Herzegovina, Somalia, Níger, Mauritania, Líbano y Jordania, entre otros.

⁴⁴ La Decisión que rige el Fondo previó inteligentemente una suerte de *opt out*: acepta que el Estado miembro que se oponga a esa finalidad ofensiva no la impide, si bien «dicho Estado miembro no contribuirá a financiar la medida. En su lugar, recordando su compromiso inicial optativo voluntario, dicho Estado miembro aportará una cantidad adicional a medidas de asistencia distintas de las relativas a dicho equipo o plataforma» (art. 5.3 de la Decisión 2021/509). Pero obtuvo alguna compensación por sus cesiones.

conseguir que se levantara parcialmente la congelación de la entrega de fondos *Next Generation*⁴⁵.

Además de esas compras de armamentos a cuenta del Fondo de Apoyo a la Paz⁴⁶, cada Estado Miembro (también otros occidentales y sobre todo EE.UU.) ha puesto a disposición de Ucrania armamento ofensivo y defensivo⁴⁷. Y la mayoría de los EEMM han aumentado las partidas presupuestarias nacionales en materia de Defensa, en parte para reponer el armamento enviado y, en parte, para pertrechar mejor su defensa ante la amenaza de escalada rusa.

¿Es legal la ayuda militar a un Estado beligerante? Conviene precisar que el derecho de la neutralidad de los convenios de 1907 nació casi obsoleto y apenas inaplicable en la Gran Guerra de 1914 (salvo en materia naval). Y ha quedado incongruente con la norma principal que hace gravemente ilícito el uso de la fuerza entre los Estados.

Desde la vigencia de la Carta y su prohibición del uso de fuerza en las relaciones internacionales, una guerra de agresión es un grave ilícito internacional. Por ello, prevalecen las obligaciones relacionadas con las normas imperativas o existenciales de la Comunidad internacional establecidas en la Carta (art. 2.4, prohibición de uso de la fuerza), incluido el derecho de legítima defensa frente a un Estado agresor (art. 51). En consecuencia, *priman las obligaciones para contener y disuadir al agresor frente a la antigua neutralidad*.

Un Estado agredido tiene derecho a recabar ayuda para hacer posible su derecho de legítima defensa. Es un apoyo legal en el derecho inherente de legítima defensa de Ucrania (art. 51, por sí o con la ayuda de otros). Es más, hay un deber general de los Estados y organizaciones de cooperar *por medios lícitos* para poner fin a la violación de normas internacionales imperativas (CIJ/ICJ, 1986: par. 205, 262 y 290).

⁴⁵ Hungría, aunque no comparte la política de la UE de apoyo a Ucrania, tampoco ha votado en contra de la ayuda militar y financiera con abstenciones muy productivas que le conceden una excepción en bastantes sanciones. Y el mismo día en que el Consejo aprobaba la ayuda macrofinanciera a Ucrania para 2023 por un importe de 18.000 millones de euros (ver nota 38), *casualmente* ese mismo día se llegó a una solución salomónica para Hungría. Por un lado, la Comisión y el Consejo estimaban algunos compromisos en materia de Estado de derecho que, junto a su no veto a la macroayuda a Ucrania, le han supuesto que se liberen por primera vez una parte de los Fondos *Next Generation* (5.800 millones en subvenciones).

Por otro, para seguir presionado sobre Hungría y salvar la presión del Parlamento Europeo, el Consejo decidió suspender la entrega a Hungría de 6.300 millones (55%) como medida para la protección del presupuesto de la Unión frente a las consecuencias de su vulneración de los principios del Estado de derecho (Decisión de Ejecución 2022/2506, *DOUE* L 325 de 20 de diciembre de 2022, p. 94).

⁴⁶ A fecha de 5 de mayo de 2023 se habían utilizado 5.600 millones del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/05/eu-joint-procurement-of-ammunition-and-missiles-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>).

⁴⁷ A fecha de 9 de febrero de 2023 el apoyo militar a Ucrania se aproximaba a los 12.000 millones de euros (<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/>).

Cualquier Estado agredido, como Ucrania, tiene derecho en su legítima defensa ante una agresión a recabar la ayuda internacional de Estados y organizaciones internacionales para la protección de los bienes e intereses de la comunidad internacional en su conjunto. La ayuda económica, financiera y militar, además de la humanitaria, es legal a una sola de las partes, a la parte agredida, como *medio de coerción legal para persuadir al agresor de cesar en su ilícito y asumir su responsabilidad*.

Ante el gravísimo ilícito internacional que constituye una agresión no se pues colocar en igualdad al agredido y agresor. De ahí que la ayuda al agresor permitiendo la utilización del territorio (Bielorrusia) o el suministro de armamento (Irán, quizás Corea del Norte) se considere un hecho ilícito internacional susceptible de medidas restrictivas contra los cobeligerantes porque *ayudar al agresor es una contribución esencial a la pervivencia de la agresión*. Por ello, tanto EE.UU. como la UE y otros Estados han aumentado las medidas restrictivas contra Irán.

Por el contrario, la cooperación con la legítima defensa del agredido Ucrania con medidas de retorsión, contramedidas y ayuda militar están fundamentadas en la necesidad de *persuadir y debilitar al agresor para que cese en su grave hecho ilícito internacional*.

La ayuda militar se circunscribe y se vincula al derecho de legítima defensa de Ucrania y con los límites de la legítima defensa *para repeler al agresor del territorio invadido* (art. 51de la Carta de Naciones Unidas).

La entrega de material de guerra ofensivo al Estado agredido está dentro de la legalidad *siempre que sea Ucrania la que marque sus propios objetivos dentro de su derecho a repeler la presencia de una fuerza agresora en su territorio*. Por consiguiente, *sin desplazar de forma esencial el teatro de las operaciones fuera del territorio invadido*⁴⁸.

La ayuda militar puede ser para reforzar las capacidades materiales militares y limitada a material militar, nunca con medios humanos. Es cierto que la ayuda, incluida la militar, posiciona al Estado u organización internacional muy próximo a la parte beligerante agredida sin que suponga su entrada en guerra. La situación en la que se encuentran los Estados que ayudan con medi-

⁴⁸ Se sabe que ha habido advertencias de algunos Estados, como EE.UU. y otros, para que Ucrania no utilice el armamento entregado en territorio propiamente ruso (fuera de las zonas invadidas y ocupadas del territorio ucraniano reconocido internacionalmente). Se trata de contener el conflicto armado limitado en el teatro de las hostilidades marcado por la agresión rusa y no extenderlo a otros Estados. Algunas extrañas incursiones en municipios rusos (en la limítrofe provincia rusa de Belgorado) durante los meses de mayo y junio de 2023 han justificado las advertencias a Ucrania para no utilizar armamento occidental en esas eventuales agresiones a Rusia.

das restrictivas y medios militares ofensivos o defensivos es la ambigua de *no beligerancia*. No son neutrales ni son cobeligerantes ni beligerantes.

Es cierto que no está regulada esta situación intermedia de la que hay apreciables antecedentes, algunos durante la Gran Guerra y, en especial, durante la Segunda Guerra Mundial⁴⁹. Aunque con ninguna consistencia ni definición o mínima descripción, esta expresión se reconoce en el Convenio III de Ginebra de 1947 (art. 4. B.2 y art. 122) relativo al internamiento de prisioneros de guerra en un tercer país («neutral o no beligerante»).

Las claves de la no beligerancia son *a*) no participar con medios humanos directamente en los combates (aunque se suministre información e inteligencia) *b*) y que el Estado agredido sea el que determine la conducción de las hostilidades *con sus propios objetivos como único agredido*. Los Estados occidentales no tienen objetivos, no participan en las hostilidades ni tienen autonomía en la estrategia militar.

Está claro que se ha rechazado la neutralidad bélica por numerosos Estados occidentales (con escasa regulación salvo en la guerra naval, en desuso desde hace más de 100 años fuera de algunos Estados constitucionalmente neutrales). Tampoco se ha cruzado el umbral de entrar en guerra junto al agredido frente al agresor ruso (envío de tropas para sostener combates directos). Las tropas enviadas, muy numerosas se han apostado en Estados miembros de la OTAN próximos al agresor y agredido, con carácter disuasorio y preventivo frente a una eventual ampliación de la agresión rusa.

Igualmente, los Estados de la UE y de la OTAN negaron la petición de Ucrania de «cerrar el espacio aéreo» de Ucrania o establecer zonas de exclusión, apoyada con presión popular y mediática. Esa medida implicaba entrar en combate (en guerra), al tener que disponer de pilotos y aviones de guerra occidentales dispuestos a combatir para expulsar a los bombarderos rusos. O la negativa a entregar misiles guiados a Ucrania con un alcance superior a los 300 km o las reticencias –superadas por algunos Estados miembros– para entregar aviación de combate. O las advertencias de algunos Estados para que no se utilice el armamento cedido o donado para atacar ciudades rusas.

No estamos en guerra técnicamente hablando ni en una economía de guerra, aunque no somos decididamente neutrales. Se ha buscado ayudar a Ucrania dentro de la legalidad sin escalar las hostilidades hacia una gran guerra europea que es rechazada abiertamente por una mayoría de los Estados europeos.

⁴⁹ SANDOZ, Y.: «Le Droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine», *RGDIP* 2013-1, pp. 27-31.

3. BREVES REFLEXIONES FINALES

La UE nunca ha estado tanto tiempo unida en la acción en política exterior y defensa. Pero se han notado dificultades que han generado reflexiones de cara al futuro de reformas de los tratados de la UE que se esperan en los próximos años, a raíz de las propuestas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

¿La UE debe dotarse de instrumentos financieros originales y robustos en su presupuesto ordinario? Josep Borrell en su memorable discurso ante el PE (1 de febrero de 2022) les interrogaba con claridad: «En el próximo presupuesto, piénsenlo. Cuando voten sobre el próximo presupuesto, usen su capacidad presupuestaria. Tienen la capacidad presupuestaria de esta institución para establecer las formas y los medios para enfrentar la próxima crisis y la próxima agresión rusa».

¿Qué reformas emprender en materia de toma de decisiones en política exterior, defensa y presupuesto, o cómo podría hacerlo sin reformas de los tratados? No es fácil y se exigirá un marco de flexibilidad y con urgencia.