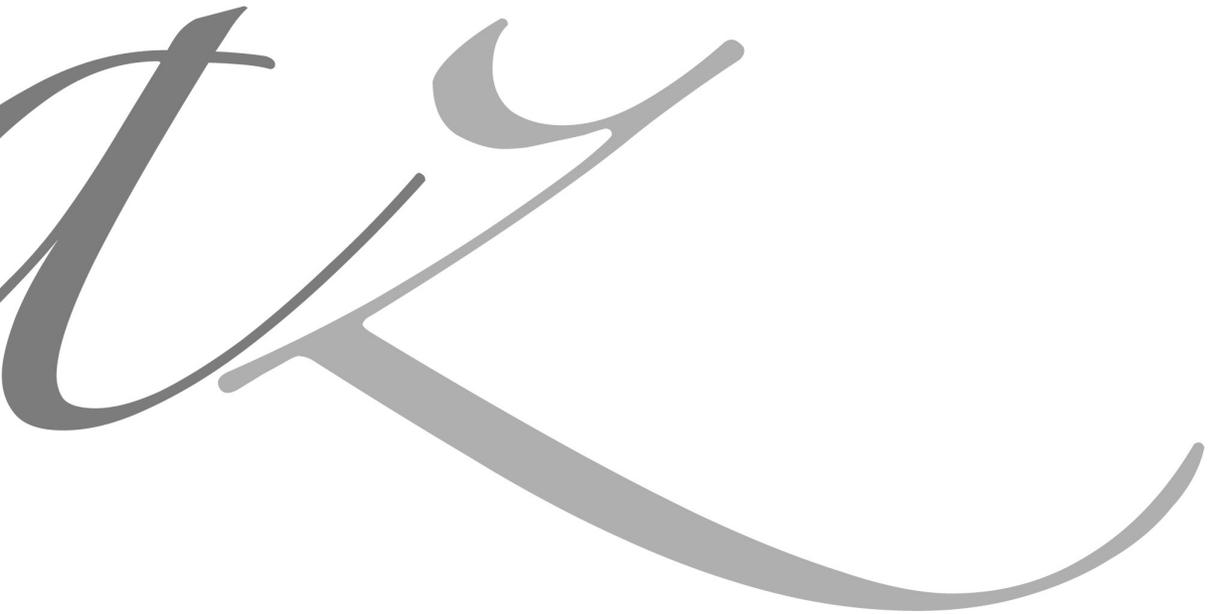


# La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio

*José Antonio Sanahuja*

*Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense,  
y director de la Fundación Carolina*



## **Introducción**

Con la invasión rusa de Ucrania y el nacimiento de una Europa geopolítica, la Unión Europea (UE) se ha encontrado frente a una encrucijada histórica. Le ha exigido un rápido fortalecimiento de sus capacidades, y ha sometido a una difícil prueba su actuación en favor de una mayor autonomía estratégica, y de la transición energética prevista en el Pacto Verde Europeo. Ambas políticas han presidido el actual ciclo político de la UE, y, lejos de haberse abandonado o retrasado, se han acelerado. Algo más de un año después de iniciarse la invasión, la UE, en el marco de una relación reforzada con Estados Unidos y la OTAN, ha prestado un significativo apoyo militar a Ucrania en el ejercicio de su derecho a defenderse. También ha hecho frente a la crisis energética en el invierno de 2022-23, acelerando la transición hacia las renovables, y diversificando notablemente sus fuentes externas de suministro. En este trabajo se analizan esas transformaciones y sus implicaciones para el proceso de construcción europea, y su papel e inserción en un sistema internacional en crisis, que atraviesa una etapa de interregno caracterizada por una radical incertidumbre (Sanahuja, 2022a, 2022c). La autonomía estratégica, la descarbonización y la transición

energética siguen siendo, en ese contexto, opciones posibles y a la vez necesarias para la UE y la redefinición de su proyecto socioeconómico y sus relaciones con el mundo.

### **De la “muerte cerebral” a la ampliación nórdica: el retorno forzado de la OTAN a la seguridad europea**

Lo que quizás Vladimir Putin imaginó con la invasión de Ucrania en febrero de 2022 –una rápida y relativamente indolora “operación militar especial”, seguida por un rápido cambio de régimen en Kiev y la partición del país– se ha convertido, algo más de un año después, en una guerra enquistada, que puede ser ya la más sangrienta que se ha vivido en suelo europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El fracaso del plan inicial de Rusia, sus reveses militares y la firme respuesta occidental revelan los colosales errores de cálculo cometidos por la cúpula rusa, al minusvalorar la capacidad y voluntad de resistencia de Ucrania, y la posible reacción de Occidente y de la comunidad internacional.

*La "operación militar especial" de Putin se ha convertido, un año después, en una guerra enquistada y sangrienta*

En esa previsión, Rusia partía del precedente de la débil respuesta internacional a la anexión de Crimea y la “guerra híbrida” desplegada en el Dombás en 2014, y quizás también había dado por cierto su propio discurso, muy ideologizado, sobre el declive político y moral de Occidente y el supuesto ascendente de Rusia sobre parte de la sociedad ucraniana. Finalmente, el Kremlin también debió asumir como premisa que la fuerte dependencia del gas, el petróleo y el carbón ruso limitaría fuertemente la capacidad de reacción de la UE, y que, si se adoptaran sanciones económicas, las reservas de divisas acumuladas por Rusia hasta ese momento –más de 600.000 millones de dólares– otorgarían a su balanza exterior margen suficiente para enfrentarlas por un largo periodo.

Aunque profundamente erróneas a posteriori, en algunos aspectos las previsiones del Kremlin no eran en modo alguno irracionales. Partían, probablemente, de una información muy incompleta en materia de capacidades militares de ambas partes, en particular, sobre el deplorable estado del ejército ruso. En cuanto a la respuesta de Occidente y la Alianza Atlántica, está última arrastraba una larga e irresuelta “crisis de misión” y de confianza de muchos de sus miembros. La administración Trump había planteado ya en 2018 la posible retirada de Estados Unidos de esa organización (Barnes y Cooper, 2019), y, entre duras recriminaciones al supuesto parasitismo (*free riding*) de los miembros europeos (Ayuso, 2018), había optado por el unilateralismo en asuntos clave para su seguridad, como la retirada estadounidense entre 2018 y 2019 del tratado de misiles de alcance

intermedio (INF, por sus siglas en inglés), una pieza clave de la arquitectura de limitación y control de armamentos de la posguerra fría, o la activación de bases terrestres del escudo anti-misiles en Polonia (Immerkamp, 2019; Sanahuja, 2022; Higgins, 2022). Era evidente, también, el menor compromiso estadounidense con la seguridad en Europa desde que la administración Obama pivotó hacia una estrategia centrada en Asia-Pacífico. Con Trump esa estrategia se orientó de manera mucho más explícita a la contención de China. El pacto con el Reino Unido y Australia (AUKUS) de septiembre de 2021, ya con la administración Biden, mostró de nuevo que para Estados Unidos la prioridad estratégica era la contención de China en el área del Indo-pacífico. En 2016 la UE, aun asegurando que se mantenía la primacía del vínculo noratlántico, adoptó una Estrategia Global y de Seguridad que apostaba por una mayor “autonomía estratégica” de Europa (Sanahuja, 2020). En 2018, ante el anuncio de Trump de que su país se retiraba del acuerdo nuclear con Irán, Ángela Merkel declaraba que Europa ya no podía confiar plenamente en Estados Unidos (Pérez, 2018). En 2019 el presidente francés, Emmanuel Macron, declaró a la OTAN “en muerte cerebral”, al tiempo que alertaba sobre el riesgo de irrelevancia geopolítica de Europa (Bassets y Carbajosa, 2019). La desastrosa retirada de Estados Unidos en Afganistán en mayo de 2021 contribuyó también a dañar la credibilidad de la OTAN y poner en cuestión la solidez del vínculo noratlántico (Babst, 2021). La UE, y en particular Francia, también vio la firma del AUKUS como una clara señal sobre las prioridades de Estados Unidos. No se trataba solamente de definiciones estratégicas: Francia llegó a decir que era “una puñalada por la espalda” cuando Australia rompió, de manera unilateral y sorpresiva, un gran contrato de fabricación de submarinos convencionales con Francia, para sustituirlos por submarinos de propulsión nuclear que Estados Unidos se comprometió a entregar como parte del recién firmado AUKUS. Finalmente, tanto China como el Sur global asumían, de manera creciente, o bien una narrativa de multipolaridad, o de una nueva bipolaridad que cuestionaba la hegemonía occidental y, sobre todo, en la que Europa era vista como actor subalterno y en declive.

A partir de estos elementos, quizás no era tan irracional el análisis de riesgos que pudo hacer el Kremlin sobre la debilidad del vínculo noratlántico y la OTAN, y su capacidad y voluntad de respuesta a la “operación militar especial”. Y quizás tampoco era tan cierto el argumento ruso sobre la expansión de la OTAN y “amenaza inminente” de la adhesión de Ucrania a esa organización. En realidad, más allá de unos vagos compromisos a largo plazo, tal adhesión era completamente inviable mientras Ucrania fuera un país en guerra y, como ocurre desde 2014, tuviera parte de su territorio ocupado militarmente. Tras la invasión rusa en 2022, esa adhesión es aún menos factible: en las reuniones ministeriales de abril de 2023 en Bruselas,

*Si uno de los objetivos de Putin era poner en cuestión la OTAN y frenar su expansión, la invasión de Ucrania ha sido un enorme fracaso*

en las que se oficializó la adhesión de Finlandia, se produjo un intenso debate sobre la adhesión de Ucrania con vistas a la cumbre de la OTAN en Vilna de julio de ese año. Varios países clave, como Francia, Alemania, o el mismo Estados Unidos volvieron a oponerse abiertamente a esa posibilidad, alegando que la prioridad inmediata era hacer frente a la invasión rusa. Lo único que se acordó por parte de los 31 miembros es que la adhesión de Ucrania no es una opción a corto plazo, y no se podía discutir seriamente en medio de la guerra. Se trataba, como señalaron alguno participantes en esas reuniones, de un debate más teórico que real (Erlanger, 2023a; Foy y Schwartz, 2023)

Si uno de los objetivos de Putin era poner en cuestión la OTAN y frenar su expansión, la invasión de Ucrania ha sido un enorme fracaso. Estados Unidos, sin dejar de considerar prioritaria la pugna estratégica con China, Asia y el Indo-Pacífico, ha vuelto a implicarse en la seguridad europea como no lo hacía desde el fin de la Guerra Fría. Tras el ataque ruso, inicialmente considerado improbable por varios socios europeos, la OTAN ha dejado atrás su “crisis misional” y, ante gobiernos y opinión pública, parece haber recuperado con rapidez su *raison d'être* como instrumento disuasorio, a la par que defensivo. Quienes defendían las propuestas sobre la “autonomía estratégica” europea, como se detallará, ahora encuentran mayor resistencia ante la evidencia de que en materia de ayuda militar a Ucrania, Estados Unidos ha sido un actor decisivo, aunque no el único, y de nuevo es considerado como el “aliado indispensable”; o ven cómo ese concepto se reescribe –no sin controversias, como ilustró la polémica abierta en abril de 2023 por el presidente Macron con sus declaraciones sobre el compromiso europeo con Estados Unidos y Taiwán–, como la exigencia de una mayor contribución europea a la solidaridad noratlántica, más que como capacidad de actuación en solitario.

En lo que más claramente se perciben estos cambios es en la simultánea solicitud de adhesión a la OTAN de Suecia y Finlandia, esta última materializada el 4 de abril de 2023, mientras que la de Suecia se ha hecho esperar debido a diversas objeciones de Turquía sobre la posición sueca en la cuestión kurda. Ambas ilustran el cambio tectónico en la seguridad europea que ha generado la guerra de conquista de Putin. Para Finlandia, en particular, ha reavivado el trauma histórico del intento de invasión ruso y la “guerra de invierno” de 1939-1940, y las limitaciones a la soberanía y las amputaciones territoriales sufridas por ese país en nombre de las “garantías de seguridad” exigidas por la Unión Soviética tras la Segunda Guerra Mundial; supone también dejar atrás la experiencia histórica de la “finlandización” y el fin de siete décadas de no alineamiento y de autonomía defensiva, ahora considerada insuficiente ante esa amenaza. Finlandia ya se había aproximado a la OTAN a través de las fórmulas de vinculación

parcial de esta organización, como la “Asociación para la Paz”, de la que también formó parte Rusia, pero la adhesión supone un radical realineamiento estratégico para este país. Pero no se puede alegar que Finlandia o Suecia, ambas sociedades democráticas maduras, han sido forzadas a dar ese paso por Estados Unidos, en contra de la opinión mayoritaria de sus sociedades, que, por el contrario, han respaldado mayoritariamente esa adhesión (Spohr, 2023).

Así, la invasión de Ucrania ha supuesto una vindicación de las visiones sobre Rusia y la seguridad europea de los países de Europa Oriental y báltica, más atlantistas y securitarias, frente a las del eje franco-alemán o la Europa meridional, y un brusco desplazamiento del centro de gravedad de la seguridad europea al flanco oriental. También reveló que la UE se encontraba, en el terreno militar, con débiles capacidades, doctrinas militares que descartaban conflictos interestatales y/o convencionales, e incluso sin suficiente munición almacenada. Ese cambio explica el importante discurso del canciller alemán, Olaf Scholz, e I27 de febrero de 2022, en el que declaró que la invasión rusa marca un cambio de época (*Zeitenwende*), y anunció un nuevo fondo de 100.000 millones de euros para defensa (Scholz, 2022a). Más tarde, él mismo anunció que ese cambio era parte de un *Zeitenwende* global (Scholz, 2022b). Ello suponía, al menos en el discurso, un giro copernicano en la política exterior y de seguridad alemana, y, por ende, europea.

Forzado por la agresión rusa a Ucrania, ese retorno del atlantismo se manifestó con claridad en la cumbre de esa organización celebrada en Madrid en junio de 2022. Ahí se aprueba un nuevo concepto estratégico<sup>1</sup>, que define a la OTAN como foro transatlántico “único, esencial e indispensable”, declara que “la zona euroatlántica ya no está en paz”, y señala a Rusia como “la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”, dentro de una visión “de 360 grados” que no descuida otros flancos del territorio OTAN, y con la novedad de una mención expresa de China como potencia en ascenso, cuyas políticas “ponen en peligro nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores”.

Con la Cumbre de Madrid se adopta una concepción de la seguridad y una doctrina estratégica de disuasión y defensa más militarizada, un mayor despliegue de fuerzas y planeación conjunta, la integración de fuerzas locales y de Estados Unidos y otros aliados, y la securitización del conjunto de la sociedad, fortaleciendo su resiliencia. Desde febrero de 2022 Estados Unidos ha trasladado a Europa oriental 20.000 soldados más, hasta alcanzar un total de unos 100.000

<sup>1</sup> Véase la transcripción comentada de Rizzi y De Miguel, 2022.

efectivos. Esa cifra está aún lejos de los 400.000 que llegó a haber en los años sesenta, en plena guerra fría, o los 301.000 de 1989, pero ya es un contingente más grande que los 60.000 que había en 2020.

La OTAN propone un incremento de las fuerzas de reacción rápida de la Alianza de 40.000 a más de 300.000 soldados (Bluth, 2022), con un alto nivel de preparación y tareas defensivas asignadas de antemano en su respectiva zona de despliegue. Ese nuevo modelo de fuerzas comporta tres escalones de disponibilidad, a 10 días y a un mes, con reservas aún mayores para un despliegue a seis meses vista. Ello responde a una estrategia militar que pretende no ceder ni un ápice del territorio al atacante (*deter and defence*), con un amplio despliegue militar en los confines de la OTAN –la experiencia de la breve pero brutal ocupación rusa en Bucha o Irpin ha alentado este enfoque–, y a la vez disuadir de un ataque haciendo ver al adversario que sus objetivos son inalcanzables (*deter by denial*). Ese diseño asume que Estados Unidos puede estar más centrado en Asia y el Indo-pacífico, por lo que la mayor parte de esas fuerzas serán europeas. Se trata, según Sven Biscop, de una “europeización” de facto del teatro de operaciones europeo, que exigirá más tropas desplazadas al flanco oriental, y mayores recursos y capacidades de los miembros europeos de la Alianza (Biscop, 2023). Todo ello implica un aumento del gasto militar para alcanzar, como mínimo, el objetivo de llegar al 2% de la renta nacional bruta (RNB) para defensa en 2024, aunque en 2023 solo 9 de los 31 miembros, incluyendo ya a Finlandia, había llegado a ese porcentaje (Erlanger, 2023b). Cabe preguntarse si la invasión rusa de Ucrania ha eliminado las inhibiciones o límites políticos que existían para ello, por entenderse que eran innecesarios, que alteraban el balance de fuerzas, o eran “escalatorios”. También está en cuestión si aún priman lógicas nacionales frente a un diseño estratégico común, a escala europea, algo que, según Sven Biscop, requiere de un compromiso real de Alemania, de un buen funcionamiento del eje franco-alemán, y de un alto grado de consenso entre la visión de esos países, y las meridionales y de Europa oriental y báltica, algo que aún no parece estar presente (Biscop, 2023)

*El retorno de Estados Unidos a la Alianza Atlántica no significa que la Unión Europea se encuentre en una posición subalterna*

### **El nacimiento de la “Europa geopolítica” y el apoyo a Ucrania**

El retorno de Estados Unidos a la Alianza Atlántica, la visible unidad de propósito con la Unión Europea en el despliegue de un conjunto de sanciones sin precedentes, y el rápido –aunque limitado y cauteloso– apoyo económico y militar a Ucrania no significa, en modo alguno, que la UE se encuentre en una posición subalterna. En la coalición de apoyo a Ucrania se observa una realidad paradójica: por un

lado, la invasión rusa ha revelado el profundo grado de dependencia de la UE con Estados Unidos en materia de seguridad y defensa, de energía, y a la hora de aplicar sanciones de alcance global. Pero, al mismo tiempo, Estados Unidos no podría haber actuado en Europa en solitario frente a Rusia, y en apenas un año las capacidades y agencia de la UE en tanto actor internacional han experimentado un salto muy notable tanto en su dimensión de seguridad y defensa, como en materia de energía y de política económica.

El Consejo informal celebrado el 27 de febrero de 2022, tres días de la invasión, quedará registrado como uno de los momentos decisivos en la historia de la UE. Apenas tres días después de la invasión el alto representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Josep Borrell, presentó ante el Consejo de Asuntos Exteriores la propuesta de utilizar 500 millones de euros del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) –la propuesta inicial era de 50 millones– para financiar ayuda militar para que Ucrania pudiera defenderse de la agresión rusa. El FEAP es un mecanismo extrapresupuestario previsto inicialmente para la estabilización de países en situación de posconflicto, por lo que su uso no contravenía la prohibición expresa de los tratados para utilizar el presupuesto de la UE para fines bélicos. En tres horas cruciales de argumentación frente a distintas objeciones políticas y legales, la propuesta fue aprobada. Como destacó la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, esa decisión representó un parteaguas histórico para la UE, considerada una “potencia civil” y un actor de paz (Comisión Europea, 2022a). Por su parte, el alto representante, al presentar ese acuerdo en una histórica alocución en el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022, señaló que “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica” (Borrell, 2022). Un año después, la UE ya había movilizado 3.100 millones de euros de ese fondo, que habían financiado la transferencia a Ucrania de 325 tanques pesados, 36 helicópteros militares, 200 sistemas de lanzadores múltiples de cohetes y alrededor de 1.000 drones. A ello ha de sumarse la decisión, en noviembre de 2022, de establecer una misión europea de asistencia militar para entrenar a lo largo de dos años a 15.000 soldados ucranianos en varios Estados miembros. También en abril de 2023, la UE tomó otra decisión histórica cuando acordó destinar 2.000 millones de euros del FEAP para adquirir un millón de proyectiles de artillería y otras municiones. Esta es una necesidad aguda del ejército ucraniano, sin reservas tras un año de guerra. La mitad procedería de los arsenales de los Estados miembros, y la otra mitad se encargaría a fábrica a través de un novedoso mecanismo de compras conjuntas de la Agencia Europea de Armamento de la UE, a partir de la experiencia de adquisición conjunta de vacunas del COVID, aplicada también en 2023 a la adquisición en el mercado internacional de gas natural licuado (LNG) para sustituir importaciones rusas (Barigazzi, 2023).

Ahora bien, como señaló Josep Borrell un año después, ello no debiera ser visto como muestra de belicismo (Foy, 2023), pues la ayuda militar de la UE tiene como el objetivo limitado de permitir que Ucrania pueda defenderse de la agresión y negociar una paz justa. Ésta no debiera ser una *pax russica* impuesta tras una derrota militar que, sin esa ayuda, sería más que probable (Borrell, 2023a).

Lo importante del FEAP no es sólo la financiación, sino el hecho de que es un instrumento europeo común, y que, a pesar de su diseño intergubernamental, ha tenido el respaldo del Consejo de la Unión Europea, a través del cual los Estados miembros asumen colectivamente la decisión y comparten la responsabilidad de ese apoyo militar. De esa manera, se ha configurado como un “paraguas” político que ha permitido a algunos Estados miembros, como Polonia o las repúblicas bálticas, ir más allá con apoyo bilateral. Pero, por otro lado, por su naturaleza jurídica, como ocurre con otros elementos de la Política Exterior y de Seguridad Común, queda fuera del control del Parlamento Europeo (Bilquin, 2023).

*La adopción de la "Brújula Estratégica" dota a la UE de una visión y estrategia común en cuanto a amenazas, riesgos y capacidades*

La guerra de Ucrania, además, ha redefinido la política de seguridad y defensa de la UE en otros muchos aspectos. Con el ataque ruso y el uso coercitivo (*weaponisation*) de las exportaciones de energía por parte de Rusia, la UE se ha visto obligada a asumir el fracaso de una política de décadas de implicación constructiva con Rusia. Esta pretendió tejer interdependencias económicas para así generar intereses comunes, conforme a la propia experiencia de la UE o el enfoque alemán de impulsar cambios a través del comercio (*Wandel durch Handel*). Más allá de la necesidad de un cambio radical en la relación con Rusia, la adopción de la “Brújula Estratégica” en marzo de 2022 dota a la UE de una visión y estrategia común en cuanto a amenazas, riesgos, y fortalecimiento de capacidades, que abarca los medios militares, la cooperación en programas de armamento, con nuevos programas y la reactivación de otros ya propuestos (escudo anti-misiles europeo, plataformas navales y de combate aéreo, blindados, defensa espacial, redes satelitales de comunicaciones de órbita baja o media), y la adopción de una estrategia común frente a amenazas híbridas, ciberguerra o desinformación (European Union, 2022).

### **Los dilemas de un ayuda militar limitada y cautelosa**

En el debate público se ha planteado en distintos momentos la imagen de una coalición occidental y una OTAN que, con la hegemonía de Estados Unidos y el seguidismo europeo, habría empujado a Rusia a la guerra con sus “provocaciones”, pretendiendo, en particular,

incorporar a Ucrania a la OTAN, y con ello, desplegar armas nucleares en las puertas de Rusia. Así, Estados Unidos estaría librando a través de la UE y de Ucrania una “guerra por delegación” a través de un apoyo militar masivo, que estaría prolongando innecesariamente la guerra, y, con ello, dificultando una salida negociada.

Más allá de las obvias falacias e intencionalidades políticas de ese relato, el examen detallado de las magnitudes y características de la ayuda militar y económica a Ucrania revela una realidad diferente. Tanto en el plano militar como económico, la relación entre Estados Unidos y Europa es más equilibrada de lo que se asume, y, siendo de importancia vital para Ucrania, el apoyo prestado está muy tasado, cualitativa y cuantitativamente, y es de carácter eminentemente defensivo. Lo que estaría haciendo, de nuevo, de manera limitada, es permitir que Ucrania pueda defenderse a sí misma, conforme a su propia voluntad, evitando ser arrollada por Rusia, lo que es condición necesaria para una paz negociada y, sobre todo, justa.

Atendiendo a los datos, en febrero de 2023, un año después de la invasión, los compromisos totales de ayuda económica, militar y humanitaria a Ucrania se elevaban a 156.590 millones de euros, y los desembolsos a febrero de 2023 estarían entre la mitad y dos terceras partes de esa cifra<sup>2</sup>. De ese total de compromisos, 46% (71.280 millones) procedían de Estados Unidos, 40% (61.930 millones) de la UE y sus Estados miembros, y cerca de 15% (23.480) de otros donantes. Dentro de este grupo, el Reino Unido es el más importante, con 6,2% del total (9.830 millones). Por sí solas, las instituciones europeas habían proporcionado en torno a la mitad de la ayuda agregada de la UE, y 22,7% del total mundial (35.530 millones de euros). Según estas cifras, la ayuda europea, sin incluir al Reino Unido, solo representa en torno a un 15% menos de la estadounidense, aunque esa cifra puede ser mayor, ya que varios Estados miembros de la UE no hacen público todo su apoyo militar.

Si se desagrega por tipos de ayuda se evidencia el habitual reparto de tareas en el que Estados Unidos pone más énfasis en la ayuda militar, y la UE en la ayuda económica y humanitaria. Del total de ayuda militar a Ucrania (72.100 millones de euros) Estados Unidos ha suministrado casi el 60% (43.190 millones de euros) y la UE y sus Estados miembros 27% (19.160 millones), incluyendo la contribución del FEAP de 3.600 millones. Atendiendo a los medios transferidos, la UE ya habría entregado a Ucrania un 6% de sus armas pesadas

<sup>2</sup> La más completa base de datos sobre el apoyo a Ucrania, basada en fuentes oficiales, es la elaborada por el Instituto de Kiel para la Economía Mundial, que recoge 40 gobiernos y las instituciones de la UE (<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>). En este apartado se toman esos datos, actualizados a febrero de 2023 (Trebesch *et al.*, 2023), otros de la propia UE (Grieger, 2023; Bilquin, 2023) e informaciones no publicadas del Servicio Europeo de Acción Exterior. No se incluyen los compromisos anunciados en la gira europea del presidente Zelenskiy en mayo de 2023.

(tanques, obuses y lanzacohetes múltiples), pero algunos países más comprometidos con Ucrania, como Polonia, la República Checa, el Reino Unido o Noruega ya habrían entregado a Ucrania una cuarta parte de sus armas pesadas. Estados Unidos ha transferido una proporción menor, 3,9%, pero hay que recordar que presta un apoyo de inteligencia que ningún otro país puede dar (Trebesch *et al.*, 2023: 38; Khurshudyan *et al.* 2023).

En cuanto a la ayuda económica, que ha alcanzado un total de 71.300 millones de euros, la UE ocupa el primer lugar con 49,9% (35.580 millones), con una contribución de las instituciones europeas de 30.320 millones (42% del total de este tipo de ayuda). Estados Unidos ocupa el tercer lugar, con 34% (24.460 millones). Un 18% de la ayuda económica total procede de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Finalmente, la ayuda humanitaria ha alcanzado un total de 12.780 millones de euros. De la UE y sus Estados miembros procede el 56% (7.190 millones), y de Estados Unidos 28% (3.630 millones).

*El apoyo europeo contribuye a que Ucrania pueda defenderse, conforme a su propia voluntad, evitando ser arrollada por Rusia, y hacer posible una paz justa*

Sin embargo, en términos relativos las cifras muestran distintos niveles de compromiso. En Polonia y las repúblicas bálticas la ayuda total comprometida supone entre 1,1% y 1,4% de su RNB, mientras que para Estados Unidos y los países de mayor peso de la UE se situaría en torno al 0,4% de la RNB. Con los recursos destinados a atender a refugiados ucranianos, ese esfuerzo es aún mayor: en el caso de Polonia, el total de ayuda a Ucrania y la atención a refugiados se eleva a 2,2% de su RNB, y en las repúblicas bálticas y Chequia entre 1,2% y 1,7% de la RNB (Trebesch *et al.* 2023: 31).

Esos 156.000 millones de euros son, a primera vista, una cifra muy cuantiosa. Puede ser leída de dos maneras, según con qué listón se mida: si se compara con los esfuerzos para afrontar problemas globales, Ucrania ha logrado movilizar más recursos y de manera más rápida, y ello sería la expresión del habitual “doble rasero” de Occidente. El total de ayuda a Ucrania en un año se aproxima, por ejemplo, al total de la ayuda oficial para el desarrollo mundial, que en 2022 alcanzó 204.000 millones de dólares. Es también mucho mayor que los 100.000 millones de dólares reclamados, y no desembolsados, para financiación climática. Los refugiados ucranianos también han recibido un apoyo y unas condiciones de acogida más favorables que los de otros conflictos olvidados. Pero como se ha dicho, se trata de un apoyo limitado si se considera, en primer lugar, la situación económica de Ucrania, cuyo producto se redujo en 2022 una tercera parte, registró un déficit fiscal equivalente a 26% de la RNB, y que se ha visto obligada a desplegar un esfuerzo de guerra que supone, según calcula Adam Tooze (2023b), el 35% de su RNB.

Con los daños registrados hasta agosto de 2022, según el Banco Mundial (2022), la reconstrucción de Ucrania ya supondría 349.000 millones de dólares.

Hay otros elementos de juicio para sostener esa afirmación. Ucrania es, posiblemente, la guerra más importante para la seguridad europea en muchas décadas –no así para Estados Unidos, con más atención puesta en Asia y el Indo-Pacífico–, y significativamente, los recursos movilizados son menores. Así lo indica la comparativa histórica realizada por el Instituto de Economía de Kiel (Trebesch *et al.*, 2023: 41-44). La ayuda militar que Estados Unidos ha desembolsado en Ucrania en 2022 es 0,21% de su RNB anual, mientras que en la Segunda Guerra Mundial el apoyo a los aliados con el programa de préstamo y arriendo (*lend and lease*) fue veinte veces superior: para el Reino Unido fue de 3,2% de la RNB anual de Estados Unidos de ese periodo; a la Unión Soviética 1,4% anual, a Francia 0,4%, y en total en torno a 5% de su RNB anual.

Puede alegarse que este es un ejemplo forzado, por el carácter de “guerra total” de esa contienda, pero los datos de otros conflictos posteriores también lo confirman. El esfuerzo militar en la Guerra de Corea (1950-1953) significó 2,8% del PIB estadounidense y fue, sobre cifras comparable, 14 veces superior al de Ucrania; en la guerra de Vietnam (1965-1975) fue 0,9% de su RNB anual en promedio, más de cuatro veces superior; a la guerra de Irak de 2003 Estados Unidos destinó 0,7% de su RNB anual, tres veces más. Incluso los recursos que Estados Unidos destinó a Afganistán (0,25% de la RNB anual de 2001 a 2010) han sido ligeramente más altos. A pesar de todo el discurso de que Estados Unidos y Europa están en “pie de guerra”, venga desde algunos gobiernos o de los críticos que cuestionan su “belicismo”, el apoyo en Ucrania, de hecho, está muy por debajo de todos los compromisos militares de Estados Unidos desde 1945 (Tooze, 2023b). Un caso particular es el de la Guerra del Golfo de 1990-1991, donde la comparación es distinta al haberse acordado un reparto multilateral de los costes de la campaña militar estadounidense. En algo más de un año que duró esa guerra, también fueron más elevados, incluso en el caso de Alemania, que aportó en esa ocasión más recursos que los transferidos a Ucrania en el primer año de guerra (Trebesch *et al.*, 2023: 46).

La información disponible, en suma, pone en cuestión la narrativa rusa –también seguida por China y por gobiernos y actores políticos más afines a Rusia o simplemente críticos de Estados Unidos– sobre el supuesto belicismo y el “apoyo masivo” a Ucrania. Pero hay otros argumentos a considerar. El apoyo a Ucrania es reflejo de opciones morales y políticas que parten del legítimo derecho a la defensa propia ante un acto de agresión, reconocido en la Carta de Naciones Unidas y en

*La ayuda militar a Ucrania afronta dilemas morales que no pueden obviarse apelando a principios generales*

posteriores resoluciones de la Asamblea General que, con un apoyo mayoritario, han condenado la agresión rusa y exigen a sus autoridades el cese inmediato de las hostilidades y una retirada completa, inmediata e incondicional de su territorio como condición para una paz justa. Lo es también el reconocimiento de la autonomía y capacidad de decisión propia que Ucrania ha mostrado a la hora de defenderse y pedir ayuda del exterior. Ese relato, en nombre de un discurso geopolítico que culpa a Occidente y la OTAN, libera de responsabilidad al invasor, ignora a Ucrania y sus decisiones y, por añadidura, le niega su propia agencia, al reducirlo a mero peón de Washington.

La ética de los principios, no obstante, ha de tamizarse a través de la ética de la responsabilidad. La ayuda militar tiene que mantener difíciles equilibrios, y afronta dilemas morales que no pueden obviarse apelando a principios generales. Por una parte, esa ayuda respalda la decisión ucraniana de defenderse a sí misma, como le reconoce el derecho internacional, evitando una posible derrota militar y que se vea obligada a aceptar una “paz de los vencidos” y su posible desmembración, lo que también supondría que la guerra de conquista de Rusia se vea vindicada y sancionada. Ahora bien, aunque Ucrania ha de poder defenderse y, en su caso, recuperar territorio, la ayuda externa no debiera llevar a una escalada del conflicto y, sobre todo, a convertir en beligerantes a quienes la apoyan, ni conducir a la extensión de las hostilidades al territorio ruso, como reclaman algunas voces en la UE. Ello comporta grandes riesgos, pues no hay que olvidar que Rusia es una potencia nuclear. Que ese difícil equilibrio guía las decisiones de Estados Unidos y la UE lo indican, de manera muy concreta, las tensiones que han trascendido a los medios sobre las peticiones de asistencia del gobierno ucraniano y los debates sobre el apoyo militar entre los gobiernos y en el Grupo de Ramstein, que coordina dicha asistencia. Por citar algunos ejemplos, Estados Unidos solo ha suministrado cohetes de mediano alcance para los eficaces lanzadores HIMARS (*High Mobility Artillery Rocket System*), y se ha negado reiteradamente a facilitar cohetes de mayor alcance. Con rango de hasta 300 kilómetros, y capacidad de alcanzar territorio ruso, esos cohetes supondrían un elevado riesgo de escalada que no se ha querido asumir (Gordon y Lubold, 2022). Países como Polonia o la República Checa han facilitado a Ucrania cazas Mig-29 y repuestos de otros aviones de origen soviético, pero a mediados de 2023, a pesar de que Estados Unidos admite ya la entrega de cazas F-16, aún estaba en debate la posibilidad de entregar aviones de combate occidentales a Ucrania, algo que Rusia rechaza de plano.

Expresión de esos difíciles equilibrios es también el caso de la compleja gestación de la coalición que se estableció para transferir a Ucrania tanques pesados en los primeros meses de 2023, en particular los Leopard de fabricación alemana, en servicio en muchos

ejércitos europeos. La imagen de los *panzer* de origen alemán, muchos de ellos con nombres de felinos (Leopard, Gepard, Marder) que recuerdan los utilizados en el frente oriental en la segunda Guerra Mundial (Tiger, Panther...) tiene una carga simbólica difícil de soslayar para dirigentes y opinión pública alemana, europea y, también rusa. Por ello, el debate sobre la cesión de los Leopard no se limita a esa cuestión y alude, inevitablemente, al pasado y futuro de Alemania en la seguridad europea (Pitel, 2023). En ese contexto debe situarse que Alemania haya condicionado la entrega de esos tanques –y la autorización de reexportación a otros países– a que Estados Unidos, el Reino Unido o Francia estuvieran también implicados con sus propios blindados pesados. Alemania no quería ni podía actuar en solitario en este asunto. La decisión estadounidense de entregar tanques *Abrams*, aunque no sean los más apropiados para la guerra en Ucrania por razones técnicas y logísticas, tenía gran significado político y simbólico. Suponía multilateralizar esa operación y situarla en el “paraguas” colectivo de la OTAN, dado que suponía un salto cualitativo que podría ser percibido como escalatorio (Pancevski, 2023). Esto también explicaría que, una vez acordada esa operación, se haya entregado un número muy reducido de unidades del modelo más avanzado (Leopard 2), apenas suficiente para equipar dos batallones. La decisión parte, quizás, de la valoración de que existe una estrecha ventana de oportunidad en la primavera y verano de 2023 para una contraofensiva ucraniana de primavera-verano que pueda recuperar parte del territorio ocupado, y reequilibrar la situación en el campo de batalla como precondition de unas eventuales negociaciones de paz. Se trata, en cualquier caso, de una apuesta arriesgada, dado el limitado alcance de ese apoyo militar. Esa contraofensiva puede no lograr sus objetivos, lo que podría dar lugar a una negociación desventajosa para Ucrania, o bien a una guerra larga y enquistada (Hall *et al.* 2023).

Hay que añadir que esos equilibrios y límites también se ven condicionados por las distintas y cambiantes valoraciones de riesgos y opciones políticas de los miembros de la coalición de apoyo a Ucrania, no siempre coincidentes, y que no pueden ignorar los límites que supone Rusia como potencia nuclear. De igual manera, tanto Estados Unidos como la UE o China han lanzado severas advertencias públicas a Rusia sobre el uso de misiles nucleares tácticos, y cabe suponer que otras, expresadas de manera reservada, han sido aún más contundentes. Hay, en suma, “líneas rojas”, explícitas o implícitas, para la coalición de apoyo a Ucrania, para Rusia, y para otros actores, que definen hasta dónde se puede llegar.

Esas limitaciones pueden estar justificadas para la ayuda militar por las necesarias cautelas, límites y equilibrios estratégicos que impone evitar la escalada de la guerra, pero no es así en el caso de la ayu-

da económica que Ucrania necesita para sobrevivir, evitando que el déficit se dispare y se genere la espiral inflacionaria que a menudo supone una economía de guerra. El reducido volumen de esa asistencia, la lentitud de la toma de decisiones, la parsimonia en los desembolsos y las trabas administrativas que han ido apareciendo estarían indicando más bien, según Adam Tooze (2023a), cortedad de miras, falta de liderazgo y resolución, y de una impotencia autoinfligida con la que Estados Unidos, y, sobre todo, la UE, corre el riesgo de no estar a la altura del desafío histórico de esta guerra.

### **RepowerEU: transición verde y seguridad energética frente al “general invierno”**

*La respuesta más importante de la UE ante la invasión de Ucrania ha sido evitar un “invierno del descontento” reduciendo a gran velocidad la dependencia europea del gas, el petróleo y el carbón ruso*

A mediados de 2022 volvió a invocarse al “general invierno” como la gran ventaja estratégica de Rusia. Esa metáfora evoca la imagen de la desastrosa retirada de la *Grande Armée* de Napoleón en el invierno de 1812, o las penurias de la Wehrmacht frente al frío, y derrotada por el ejército rojo a las puertas de Moscú en 1941. En esta ocasión el “general invierno” se presentó de otra manera: con una dura ofensiva de misiles contra la infraestructura de energía en Ucrania, para dejar sus ciudades sin luz y calefacción ante temperaturas de hasta -20°C, colapsar su economía y el funcionamiento del gobierno y la logística de Ucrania, y forzar un nuevo éxodo masivo de refugiados hacia Europa. Pero esa estrategia apuntaría también a generar un “invierno del descontento” en la UE. En lo que el ministro alemán de economía, el verde Robert Habeck, describió como un “escenario de pesadilla” (Connolly, 2022), la inflación, la recesión económica, la escasez de energía y los apagones alimentarían el malestar y la protesta social, que la extrema derecha podría aprovechar para debilitar a los gobiernos y empujarles a que abandonasen a su suerte a Ucrania, forzándola a aceptar una negociación desigual.

Esa campaña de bombardeos se inició en octubre de 2022, con misiles de distinto tipo y drones *Shahed* de origen iraní, de baja tecnología, pero muy efectivos. Los ataques más intensos se registraron en noviembre y diciembre, y provocaron apagones que, en algunos casos, duraron días. Esos bombardeos se dirigían a infraestructuras civiles, que según el derecho internacional humanitario no son objetivos militares legítimos. Por ese motivo tanto Ucrania como la UE acusaron a Rusia de perpetrar crímenes de guerra.

Una vez más, la respuesta ucraniana sobrepasó las expectativas. La empresa estatal responsable de la red de alta tensión, Ukrenergo, fue capaz de reparar eficazmente las instalaciones destruidas con ayuda de equipos industriales y de emergencia suministrados con rapidez

desde el exterior. También se enviaron a Ucrania generadores que permitieron que servicios esenciales, como los hospitales, pudieran seguir operando. En conjunto, se evitó el colapso del sistema eléctrico, que no dejó de funcionar en ningún momento del invierno. Aunque los ataques continuaron, en marzo de 2023 se pudo afirmar que esa campaña había fracasado. Ese mismo mes, la red eléctrica ucraniana culminó el proceso de conexión con la red europea ENTSO-E, y en abril se anunció que el país volvería a suministrar electricidad a sus vecinos y generar así ingresos de exportación (Segura, 2023). Una de las claves fue el refuerzo de la defensa aérea ucraniana con antiaéreos Gepard y sistemas de misiles tierra-aire suministrados por Estados Unidos, la UE, el Reino Unido, Noruega y España, entre otros, muy efectivos ante los misiles y drones rusos, cuyos inventarios, además, quedaron muy mermados (The Economist, 2023b).

Sin embargo, más que la ayuda militar, la respuesta más importante de la UE ante la invasión rusa de Ucrania ha sido evitar ese “invierno del descontento” reduciendo a gran velocidad la dependencia europea del gas, el petróleo y el carbón ruso, y así desbaratar la estrategia rusa, basada en la *weaponisation* o uso coercitivo de la energía. De esa forma, además, se ha logrado reducir notablemente los ingresos de exportación con los que Rusia pretendía financiar la invasión. En pocos meses la UE logró diversificar las fuentes de suministro y reducir el consumo, con daños para la actividad económica y las sociedades que, aunque severos, han sido asumibles. Todo ello, acelerando además la transición hacia las energías renovables. En esa pugna por la seguridad energética, la UE y sus Estados miembros han actuado en clave de “economía de guerra”, intervenido masivamente en los mercados de energía y han movilizado un gran volumen de recursos para aplacar en la medida de lo posible la inflación, y evitar, como se mencionó, que ello significara protestas sociales que pudiera capitalizar la extrema derecha. Ello ha supuesto medidas de emergencia de corto plazo, pero que, de nuevo, se sitúan en una doble estrategia de largo plazo: la búsqueda de autonomía estratégica, y el Pacto Verde Europeo.

Rusia era el principal suministrador de combustibles fósiles de la UE antes de la invasión, con una cuota, según Eurostat, de 45% de sus importaciones de carbón, 36% de gas natural, y 25% de petróleo (Boehm y Wilson, 2023). Controlaba, además, una parte substancial de la infraestructura de gaseoductos y oleoductos, como *Nord Stream 1*, que servían a países de Europa central y en particular a Alemania, con tasas de dependencia de gas ruso aún mayores. En Alemania llegaba al 50%; en Austria, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia se situaba en torno a 60%. En Polonia en 80% y en Bulgaria el 100%. Estos países, además, no contaban con plantas regasificadoras para importaciones de gas natural licuado (LNG). En realidad, se trataba de un

*En pocos meses la UE logró diversificar las fuentes de suministro, reducir el consumo, y acelerar la transición energética con renovables*

riesgo anunciado, pues durante años Estados Unidos y otros países de Europa oriental habían alertado del riesgo geopolítico que suponían esos gasoductos, conectando directamente Alemania y Rusia a través del Báltico, para la seguridad de esa región. En los meses anteriores a la invasión, la compañía rusa Gazprom redujo sus suministros, por lo que las reservas de gas disminuyeron un 30%, presionando los precios al alza (Poitiers *et al.*, 2022), aunque en parte ello era resultado del sistema de fijación de precios marginalista vigente en la UE, que en esta coyuntura alimentó beneficios extraordinarios para las empresas de generación de electricidad. Como consecuencia de la invasión, el suministro ruso se redujo aún más –incluyendo una parada “por mantenimiento” de *Nord Stream 1*–, y los precios de la energía, que ya estaban subiendo por la mayor demanda de la recuperación pospandemia y por operaciones especulativas, se dispararon a niveles aún más altos, tanto en la UE como en todo el mundo. A mediados de 2022, por ejemplo, el precio del gas llegó a 339 euros por MWh, diez veces su nivel habitual (Boehm y Wilson, 2023).

Ante la invasión, Alemania, no sin una fuerte presión de sus socios y la opinión pública, paralizó *Nord Stream 2*, que no había llegado a operar, y la UE adoptó varios paquetes de sanciones, las de mayor alcance de su historia. En agosto de 2022 se prohibieron las importaciones de carbón ruso, en diciembre de petróleo por vía marítima, y en febrero de 2023 a productos refinados, lo que afecta al 90% de lo consumido por la UE<sup>3</sup>, y se ha fijado un tope de precios para el petróleo en coordinación con el G7. Lo que no ha sido objeto de sanciones, más de un año después de la invasión, han sido las importaciones de gas ruso, que se distribuye por barco como LNG y que aún fluye a través de gasoductos, pero no ya vía *Nord Stream 1*, que junto con *Nord Stream 2* fue destruido en septiembre de 2022 en un sabotaje sobre cuya autoría, a mediados de 2023, solo hay conjeturas.

Ante la “guerra del gas” y el riesgo de una crisis energética en el invierno de 2022-23, la UE respondió, pocos días después de la invasión, con el plan “REPowerEU” (Comisión Europea, 2022b), que combinaba medidas nacionales coordinadas y acciones comunes. Lanzado el 8 de marzo de 2022 por la Comisión Europea, este plan propuso lograr la independencia energética de Rusia “lo antes posible” y, como plazo último, en 2030, y reducir en dos tercios el consumo de gas ruso a finales de 2022. El plan europeo seguía, en buena medida, las recomendaciones planteadas por un informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) lanzado el 3 de marzo (International Energy Agency, 2022). Según dijo la presidenta de la Comisión, Ursula Von

<sup>3</sup> La excepción es el petróleo ruso del oleoducto Druzbah, que abastece a Eslovaquia y Hungría, ambos países sin litoral, en atención a las demandas de sus gobiernos y sus particulares circunstancias, a la hora de acordar las sanciones de la UE.

der Leyen, al presentar REPowerEU: “Debemos llegar a ser independientes del gas, el carbón y el petróleo ruso. Sencillamente, no podemos confiar en un proveedor que nos amenaza explícitamente”. El vicepresidente de la Comisión responsable del Pacto Verde Europeo, Frans Timmermans, señaló ese mismo día: “Es hora de que abordemos nuestras vulnerabilidades y rápidamente nos volvamos más independientes en nuestras elecciones energéticas. Lancemos energías renovables a la velocidad del rayo. Las energías renovables son una fuente de energía barata, limpia y potencialmente inagotable y, en lugar de financiar la industria de los combustibles fósiles en otros lugares, crean puestos de trabajo aquí. La guerra de Putin en Ucrania demuestra la urgencia de acelerar nuestra transición energética limpia” (Comisión Europea, 2022c).

El plan, cuyos principales componentes legislativos fueron lanzados en mayo (Comisión Europea 2022d), incluye varios elementos: el primero se refiere al control y efectos del alza de precios de la energía, con precios regulados; impuestos temporales a los beneficios “caídos del cielo” de las empresas eléctricas para generar recursos para apoyar a los hogares y las pequeñas empresas; y un marco temporal de ayudas públicas a las empresas más afectadas.

El segundo es diversificar las fuentes de energía, recurriendo de manera urgente a otros proveedores de LNG. A tal efecto, el 25 de marzo de 2022 Estados Unidos y la UE, a través de la Comisión Europea, establecieron un grupo de trabajo para la seguridad energética orientado a aumentar el suministro de ese combustible, tanto de Estados Unidos como de otros socios, con compromisos concretos y cuantificables para ese año. Para ello, la UE acordó un mecanismo de compras conjuntas de gas para hacer uso de su poder de mercado y evitar recurrir a suministradores rusos.

El tercero es el aumento de las reservas de gas para hacer frente al invierno 2022-23, alcanzando, de manera coordinada y cooperativa, el 90% de la capacidad de almacenamiento a 1 de octubre de 2022, lo que se logró antes incluso de esa fecha, aun a costa de una mayor demanda en el mercado mundial que siguió presionando al alza los precios del gas, lo que tuvo repercusiones en otros muchos países.

El cuarto elemento es acelerar la transición energética prevista en el Pacto Verde y el Objetivo 55, con fondos del programa *NextGenerationEU* y otros recursos, incluyendo ingresos del sistema europeo de comercio de emisiones. Ello suponía introducir de manera inmediata medidas de ahorro energético –incluyendo ajustes de temperaturas de calefacción y aire acondicionado, y la posibilidad de racionamiento o cierre de actividades intensivas en energía–, y alentar la rápida instalación de paneles solares domésticos, la sustitución de calderas

de gas por aerotermia (bombas de calor), y mejoras del aislamiento. Implicaba también agilizar los proyectos de inversión en renovables (parques eólicos y fotovoltaicos), duplicar la producción de biogás y cuadruplicar la de hidrógeno verde, para lo que se anunció un “acelerador de hidrógeno” para la infraestructura de producción y almacenamiento y facilitar las importaciones de este combustible. En materia de solar fotovoltaica, por ejemplo, el objetivo es doblar la capacidad en 2025 y alcanzar 600 GW en 2030.

La Comisión asumió que ante esta situación de emergencia se tendría que recurrir temporalmente a un mayor uso de carbón, aún muy presente en el *mix* de energía de países como Polonia o la propia Alemania, o a la energía nuclear, considerando que serían mejor opción que el gas ruso en un contexto de guerra en Europa. Bélgica, por ejemplo, anunció que extenderá por una década la vida útil de dos de sus siete centrales nucleares, si bien Alemania, tras una breve prórroga para hacer frente al invierno, cerró definitivamente sus tres últimos reactores en abril de 2023.

*REPowerEU refleja la importancia de la actuación conjunta de la UE, como también pudo verse con la respuesta al COVID-19*

En muchos aspectos, estas medidas de urgencia son expresión de una verdadera economía de guerra. Ilustran, de nuevo, la irrupción de la geopolítica en la economía globalizada y las implicaciones del uso coercitivo de las interdependencias económicas. Frente a ello, suponen una enérgica intervención pública en los mercados de energía y comportan un notable esfuerzo de planificación. Y han realzado el papel de la UE y su agencia, más allá de los Estados miembros, y la importancia de actuar juntos, como también pudo verse en la respuesta al COVID-19.

*REPowerEU* fue asumido formalmente por el Consejo Europeo informal de Versalles de 10 y 11 de marzo de 2022, que reconoció expresamente la dimensión de seguridad que con la guerra de Ucrania había adquirido el abastecimiento de energía de la UE y su transición verde, y su importancia para construir la soberanía europea y reducir las dependencias del exterior. El nombre del plan evoca ese proceso de securitización: energía y poder, en las dos acepciones del término *power* en inglés<sup>4</sup>. Así, la autonomía estratégica y el Pacto Verde Europeo convergen: pocos días después del ataque ruso a Ucrania, el ministro de finanzas alemán, Christian Lindner, declaraba que “la energía renovable es la energía de la libertad” (Reuters, 2022).

Los resultados de este ejercicio son más que notables: los mercados han estado tensionados, ha habido meses con fuertes presiones inflacionistas, algunos sectores industriales –altos hornos, metalur-

<sup>4</sup> Se utiliza aquí el concepto de securitización de la teoría crítica de seguridad, como lo han planteado Buzan, Wæver y de Wilde (1998). Véase también al respecto Verdes-Montenegro (2015).

gía, cerámica– han tenido que cerrar plantas temporalmente, y ha habido un repunte de la pobreza energética en los sectores sociales de menor renta, pero no ha habido apagones, escasez, o racionamiento, ni grandes protestas sociales. La inflación ha sido alta, pero se ha contenido, y se han desplegado medidas contra el alza de los precios, tanto de carácter generalizado como orientadas a los más vulnerables. El precio del gas, tras repuntar, ha disminuido y, lo más relevante, en mayo de 2023 se situaba en 35 euros por MWh, aún alto, pero manejable, y bastante por debajo de los más de 300 euros por MWh de unos meses antes. En suma, los mercados de futuros de gas ya no apostaban al alza de precios de ese combustible. Como afirmó un tratante en ese mercado, “Putin ha perdido la guerra de la energía” (Sheppard y Fisher, 2023; Tani y Sheppard, 2023). Además, parte de la tensión en el mercado eléctrico se puede atribuir a otros factores como la sequía, que redujo la oferta de energía hidroeléctrica y que, junto a trabajos de mantenimiento, ha tenido paradas buena parte de las centrales nucleares francesas. Por su parte, los precios del petróleo, tras haber alcanzado 120 dólares por barril de *brent* en junio de 2022, habían descendido a 72 dólares en mayo de 2023. Ello, a pesar de dos intentos de recortar la producción y mantener precios elevados por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), junto con Rusia, que fueron contestados por la Agencia Internacional de la Energía (AIE) (Fariza, 2023).

Donde se ha hecho un mayor esfuerzo económico es en materia de contención de precios. La cifra estimada de las ayudas destinadas a subsidiar la energía y aplacar la espiral inflacionaria en Europa de septiembre de 2021 a marzo de 2023, según el cómputo realizado por el centro de estudios Bruegel (Sgaravatti *et al.* 2023), se ha elevado a unos 758.000 millones de euros. Ello incluye rebajas a la fiscalidad de los combustibles y al IVA de productos básicos, transferencias a hogares vulnerables, y ayudas a empresas. De ellos, 646.000 millones corresponden a la UE, lo que es diez veces el total de la ayuda total destinada a Ucrania por la Unión, y se sitúa cerca del total de *NextGenerationEU* (800.000 millones). De ese total, Alemania representa 265.999 millones. Ello supone el 7,4% de la RNB de Alemania, 5,2% de Italia, 4,6% de los Países Bajos, en torno a 3,5% de Francia o España, y 2,2% en Polonia, por mencionar algunos casos.

Es cierto que Europa ha tenido un invierno suave, sin olas de frío, y ello ha ayudado a reducir la demanda. Pero, más allá de los subsidios a la energía, los cambios se explican por otros factores: en cuanto a diversificación del abastecimiento, a inicios de 2023 las importaciones de gas ruso por gasoducto habían disminuido 80%. En paralelo, las importaciones de LNG aumentaron 90%, sobre todo desde Estados Unidos –que duplicó sus exportaciones de LNG a Europa–, Qatar, Reino Unido y Noruega. Este último país ha aumentado su aporte a

*2022 pasará a la historia como el año en el que, por primera vez, eólica y solar juntas superaron cualquier otra fuente de energía en Europa*

través del nuevo gasoducto báltico abierto en octubre de 2022, con una capacidad equivalente a una tercera parte de *Nord Stream 1*. Como señaló la comisaria de Energía, Kadri Simson, a un año de aplicación de *REPowerEU* el principal proveedor de gas de la UE ya no era Rusia, sino Noruega (Comisión Europea, 2023). El gobierno laborista de Noruega también ha levantado las restricciones para la exploración y explotación de nuevos yacimientos en el mar de Barents, distanciándose, en nombre del apoyo a Europa en la guerra de Ucrania, de su anterior compromiso “verde” con el paulatino abandono de la energía fósil (Domingo, 2023). Alemania, por su parte, ha construido en tiempo récord dos nuevas terminales portuarias de regasificación de LNG, y hay otras en construcción. Aunque una parte de las nuevas importaciones de LNG sigue teniendo origen ruso, solo representa el 15% de las importaciones totales de la UE. La Comisión Europea se ha dirigido a las empresas y países importadores para que lo sustituyan por otros proveedores.

También cuentan las medidas de ahorro y la reducción de la demanda, aunque el simultáneo despliegue de subsidios ante el aumento de los precios puede haber disminuido su eficacia. Frente a un objetivo de reducción de la demanda de gas de 15%, se logró 20% en la segunda mitad de 2022, más que en el año de parón económico por la pandemia, y la demanda total de electricidad cayó 3,5% (Mathis y Rathi, 2023; Boehm y Wilson, 2023, con datos de Eurostat).

La guerra de Ucrania ha impulsado un gran salto en energías renovables, con la excepción del hidrógeno verde o la eólica marina, cuyo despliegue es más lento. En el último trimestre de 2022 alcanzaron una cuota del 40% en la generación total en la UE. 2022 pasará a la historia como el año en el que, por primera vez, eólica y solar juntas superaron cualquier otra fuente de energía en Europa. La eólica creció un 7% entre el tercer trimestre de 2021 y de 2022. La solar fotovoltaica tuvo una verdadera explosión con un aumento de 50% en un año, y un fuerte impulso del autoconsumo. El parque de bombas de calor aumentó en 2022 un 38% respecto del año anterior. Ello contribuyó a paliar el menor aporte de la hidroeléctrica, debido a la sequía, que cayó 21% en ese periodo. Solar y eólica crecerán aún más a partir de 2023, debido a la conexión a la red de las nuevas instalaciones que, por un procedimiento simplificado, se han autorizado ante las urgencias de la guerra al amparo de *REPowerEU* (Mathis y Rathi, 2023; Sheppard, 2023).

Estos cambios, por último, se han hecho sin que la UE haya registrado una severa recesión económica. En 2022 el crecimiento económico promedio en la UE fue de 3,5%, y para 2023 las previsiones de la Comisión apuntan a 0,8%, lo que es bajo, pero no supone una caída grave. Alemania, en particular, creció cerca de 2% en 2022, pese a

un peor desempeño en el último trimestre del año (Moll, Schularik y Zachmann, 2023).

Ni siquiera en Alemania o Polonia aumentó el uso de carbón frente a la menor oferta de gas, aunque en países como Italia o Hungría sí hubo un repunte (Sheppard, 2023; Rosslowe, Fox & Brown, 2023). La demanda de carbón, incluso, se ha mantenido por debajo del nivel previo a la pandemia. Entre octubre de 2022 y marzo de 2023 la generación por carbón cayó 11% respecto al año anterior. Y en 2022 las emisiones de CO<sub>2</sub> de la UE cayeron un 2,5%. La opción del carbón, en cualquier caso, era una medida de emergencia de corto plazo y, en el caso alemán, su objetivo era funcional a mantener el compromiso político de largo plazo, vital para su gobierno, con el cierre de la nuclear. Este país también ha aprovechado para elevar sus metas de participación de las renovables para los próximos años.

En conjunto, los datos de 2022 no apuntan al retorno masivo a las energías fósiles. Tampoco a un “renacimiento” generalizado de la energía nuclear, menos rentable que las renovables, y cuyas credenciales en materia de seguridad energética se han visto dañadas por el caso francés. Más bien, muestran que la UE transita a un nuevo *mix* de energía, más diversificado en cuanto a fuentes y países de origen, con menos gas y más renovables. El crecimiento de estas últimas, especialmente la solar fotovoltaica, será aún mayor debido a varios factores: su alta rentabilidad –con los precios del gas de finales de 2022, una instalación solar de potencia equivalente se amortiza en solo tres años, sin contar ayudas–; las menores trabas administrativas; la creciente orientación de la inversión privada a este sector, guiada tanto por razones de rentabilidad como por las exigencias de sostenibilidad y los criterios ESG (sociales, ambientales y de gobernanza, por sus siglas en inglés) (Tooze 2023c). A escala global, la inversión en solar y eólica aumentó cerca de 30% hasta alcanzar 490.000 millones de dólares, superando por primera vez a la destinada a petróleo y gas. A ello se suma el impulso de las ayudas públicas, que se estiman en 370.000 millones de dólares de la Inflation Reduction Act (IRA) en Estados Unidos, y unos 270.000 millones de la *Net Zero Industrial Act* (NZIA) de la UE (The Economist, 2023c)

En suma, la guerra de Ucrania, lejos de suponer un freno a la transición energética y el Pacto Verde europeo, los han acelerado. Como se ha mencionado, justo a sus metas iniciales de descarbonización, ahora responde también a necesidades de competitividad, y de seguridad y autonomía estratégica. Se trata de un caso de securitización forzada, en la medida que el acceso a la energía se presenta como un imperativo existencial. A corto plazo, liberarse del gas ruso ha supuesto mayor dependencia del LNG de Estados Unidos, y, en algunos casos, de socios que tampoco son confiables a largo plazo

*La invasión de Ucrania ha acelerado la transición energética, pero también ha agudizado los dilemas económicos y los conflictos ecosociales que anunciaba el Pacto Verde Europeo*

o tienen dudosas credenciales democráticas. Pero, como afirmó la Comisaria Simson, “la meta final de *REPowerEU* no es reemplazar una fuente de gas poco fiable por otra que sea confiable. Es potenciar la independencia energética de Europa aumentando masivamente las renovables” (Comisión Europea, 2023).

Pese a esos avances, y de cara al invierno 2023-24, la UE sigue sumida en una situación difícil en cuanto a seguridad de abastecimiento y precios de la energía. Existe una brecha de demanda sin cubrir si se cortan totalmente las compras a Rusia y/o las temperaturas son más bajas, y aumenta el consumo de China y otros países de Asia. Todo ello puede empujar de nuevo al alza los precios del gas, particularmente en un mercado mundial de LNG ya muy tensionado (Fariza, 2022; Bloomberg, 2022). Para Fatih Birol, director ejecutivo de la AIE, “Europa aún no ha ganado su guerra de la energía con Rusia”, y puede ser difícil rellenar las reservas antes de fines de 2023. Para esa organización, los precios altos durarán al menos hasta 2026 (Sheppard, 2023b). Según un estudio del Parlamento Europeo, no hay razones para la complacencia, y sería necesario pasar “del *sprint* al maratón” en la transición energética (Boehm y Wilson, 2023).

Ese escenario plantea complejos retos en la competitividad, pues los precios elevados de la energía pueden inducir dinámicas de deslocalización, desinversión y/o desindustrialización, especialmente en sectores intensivos en energía como la siderurgia, la metalurgia, la industria química, los fertilizantes e el automóvil. Ya a finales de 2022 algunas plantas europeas de Arcelor Mittal, US Steel o Basf habían suspendido su actividad o estaban en mínimos debido a los prohibitivos costes de la energía (Economist Intelligence Unit, 2022).

### **Los dilemas de la transición energética y la gobernanza económica europea**

Si la invasión de Ucrania ha contribuido a acelerar la transición energética, también ha agudizado las contradicciones y dilemas económicos, internos, y externos, y los conflictos ecosociales que ya se anunciaban con el Pacto Verde Europeo, una estrategia que suponía, en muchos aspectos, dejar atrás el modelo ordoliberal en el que se había basado la UE en las últimas décadas (Sanahuja, 2021, 2022b). Estos expresan, a su vez, las disputas y compromisos entre distintas fuerzas económicas y sociales en la difícil afirmación de un modelo post-neoliberal para la UE, frente a la competencia estratégica de China y Estados Unidos (Magnus, 2022; Schneider, 2023; Tocci, 2023).

En primer lugar, como ha señalado Martin Sandbu, la UE se encuentra en un difícil trilema en el que operan tres objetivos irreconciliables: el imperativo de mayor gasto e inversión; el restablecimiento de un marco ortodoxo de gobernanza económica y reglas fiscales; y actuar con respuestas eminentemente nacionales (Sandbu, 2023). En la medida que afecta al futuro socioeconómico de la UE y al cumplimiento de sus metas de descarbonización, la resolución de ese trilema supone un desafío existencial para la UE, y determinará la orientación de su política económica y social y sus opciones en la competencia económica global con Estados Unidos y China.

La UE está muy por detrás de los niveles de inversión, pública y privada, que exigen las metas de reindustrialización y transformación productiva necesarias para llevar a cabo las transiciones verde, digital y socioeconómica con las que Europa se ha comprometido. Solo en transición verde se estiman en 450.000 millones de euros anuales. A ello se suman sus compromisos en defensa para alcanzar el 2% del PIB, y la más que posible necesidad de mantener subsidios temporales a los precios de la energía para enfrentar riesgos ciertos e inmediatos de deslocalización y/o desindustrialización.

Esos imperativos de gasto e inversión se enfrentan a las reglas vigentes, que limitan las posibilidades de endeudamiento, inversión y gasto público. Por un lado, ponen en cuestión el actual marco regulador de las ayudas de Estado, que, de hecho, se ha ido reformando de manera parcial a través de distintas medidas de política industrial (ayudas públicas para semiconductores, baterías, renovables...), y de la propuesta de Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas (*Net-Zero Industry Act* o NZIA) de marzo de 2023. Por otro lado, tampoco encajan dentro de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en parte en suspenso desde marzo de 2020, cuando, a causa de la pandemia, se activó su cláusula de escape. En abril de 2023 la Comisión Europea ha propuesto un nuevo marco de reglas fiscales que, aun cuestionado por los “halcones” del déficit, limita ese esfuerzo inversor, y sus necesidades de financiamiento vía endeudamiento (De Miguel, 2023). Según la New Economics Foundation, con esos límites, solo cuatro países de la UE podrían asumir el nivel de inversión requerido para alinearse con el escenario de un aumento de las temperaturas de 1,5°C del Acuerdo de París; solo otros cinco cumplirían las metas de reducción de emisiones de la propia UE; cinco adicionales –entre ellos, Alemania– apenas alcanzarían el umbral mínimo para llegar a esas metas, y un grupo de países que representan el 50% del PIB de la UE no llegarían siquiera a ese mínimo. La Agencia Internacional de la Energía, sin dejar de celebrar el avance en renovables registrado en la UE en 2022, señala que será necesario un crecimiento aún mayor de la inversión en solar y eólica, y que los avances en electromovilidad o calefacción son solo una

*El aumento de la inversión, la ortodoxia fiscal, y las respuestas nacionales suponen un difícil trilema para la UE*

cuarta parte de lo requerido (International Energy Agency, 2023, p. 12). No se trata solo de inversión pública: la estrategia de desregulación, *de-risking* y apalancamiento financiero con la que la UE espera movilizar al capital privado no es suficiente (Mang y Caddick, 2023; Gabor, 2023). En contraste, las previsiones de endeudamiento, gasto e inversión de Estados Unidos y China, competidores estratégicos de la UE, son mucho mayores. Como señala Sandbu (2023), la energía más barata haría maravillas en favor de la inversión, pero ello requiere, en primer lugar, de inversión en infraestructura.

El alcance de este trilema en cuanto a las respuestas nacionales, y la respuesta común europea, lo ilustra la propuesta del ministro de economía de Alemania, Robert Habeck, en mayo de 2023, de ayudas estatales para establecer, de manera temporal, un precio puente máximo de 0,06€ por Kw/h hasta 2030 para las industrias intensivas en energía (química, siderurgia, metalurgia, vidrio...), que en Alemania representan 76% del consumo de energía, 21% del valor añadido y 15% del empleo, y para las de carácter “transformativo” (baterías eléctricas, paneles solares, electrolizadores para producir hidrógeno ...). Esta propuesta, cuyo coste se estima entre 25.000 y 30.000 millones de euros, pretendería afrontar los problemas de competitividad y los riesgos de deslocalización causados por el alza de los precios de la energía derivados de la invasión de Ucrania, en respuesta también a los subsidios de China y a la estrategia industrial de Estados Unidos con la *Inflation Reduction Act* (IRA) (Kurmayer, 2023). Un subsidio de este tipo no podría ser asumido por aquellos Estados miembros que tienen menos margen fiscal. Por ello, Habeck ha propuesto que sea de alcance europeo, financiado con emisiones de deuda común con un formato similar al del programa europeo de coberturas de desempleo SURE, lanzado durante la pandemia. Este proyecto ya ha sido contestado por voces liberales más ortodoxas, incluso en el seno del propio gobierno de coalición de Alemania, y en los países “frugales” (Pitel *et al.*, 2023). Por otro lado, la Comisión Europea, preocupada por el riesgo de fragmentación del mercado interior que supondrían ayudas asimétricas como estas, está trabajando desde 2022 en un proyecto de “fondo de soberanía europea” que pudiera financiarse con nuevas emisiones de deuda común y dirigirse, entre otros fines, a los planteados por Alemania.

Todo lo anterior remite al imperativo de la reindustrialización de la UE, en particular en los sectores críticos para la transición energética. Lograr que la energía solar sea la principal fuente de energía en 2030 significa triplicar la capacidad de generación en siete años, pero en 2022 tres cuartas partes de los paneles solares instalados en la UE eran importados, sobre todo de China (Yang *et al.*, 2023). La NZIA ha establecido como objetivo que 40% de las necesidades de equipos de generación sean satisfechas por la industria europea. La

prohibición del motor de combustión en 2035, aprobada por la UE, implica un proceso de electrificación en la movilidad que depende de tecnología y capacidad de fabricación de baterías que hoy radica, sobre todo, en China, y en la que Estados Unidos está avanzando con rapidez. Las capacidades europeas en estos ámbitos se han visto lastradas por problemas de costes y competitividad y, de nuevo, por una inversión insuficiente. El hecho de que buena parte de las importaciones de paneles solares de China proceda de Sinkiang, región en la que se han documentado violaciones de los derechos humanos en contra de la población uigur, ha llevado a Estados Unidos a prohibir la importación de paneles de esa región, y la UE puede hacer lo mismo al aplicar su propia legislación sobre esa materia. No se trata solamente de un problema de coherencia de la acción exterior de la UE, sino de un mayor riesgo de represalias y *weaponisation* de una dependencia crítica europea por parte de China.

La aceleración de la transición energética también ha agudizado conflictos ecosociales de carácter distributivo y con relación al territorio. Como cabía esperar, el impacto de la inflación ha sido mayor para los estratos de menor renta, y aunque los subsidios masivos lo han atenuado, ha alcanzado cifras elevadas. Las medidas de mayor alcance –subsidios directos a los combustibles, reducción de gravámenes en las facturas de energía– han sido de alcance general. Por ello, han tenido carácter regresivo, pueden haber desalentado el ahorro energético en las rentas más altas y en usos no esenciales, y ser menos efectivas como medida anti-inflacionaria (Lausberj y Croon, 2023). En sentido contrario pueden citarse otras medidas contempladas en *REPowerEU*, como los impuestos a los beneficios extraordinarios de las empresas de energía, adoptados por algunos Estados miembros, o aquellas medidas de apoyo directo a las pequeñas y medianas empresas y/o a estratos de menor renta –reducción de tarifas del transporte público– o que se han dirigido específicamente a los hogares en riesgo de pobreza energética (Sgaravatti *et al.* 2023). Se trata, de nuevo, de medidas de emergencia y de carácter temporal, mientras se despliegan otros instrumentos para la transición justa previstos en el Pacto Verde Europeo: por un lado, el Fondo para la Transición Justa, aprobado en junio de 2021, como nuevo instrumento de la política estructural y de cohesión económica, social y territorial de la UE, con un presupuesto inicial de 19.200 millones de euros –parte de ellos procedentes de *NextGenerationEU*. Por otro lado, el Fondo Social del Clima, que fue respaldado por la Comisión y el Consejo en diciembre de 2022, y cuya aprobación definitiva puede producirse en 2023. Se financiará con recursos obtenidos a través del sistema de derechos de emisión y su equivalente externo, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), con un monto previsto de 72.000 millones de euros para el periodo 2025-32.

Han surgido resistencias sociales frente a esta rápida transición, como las que se registran en Alemania contra la prohibición de calderas de gas, y su sustitución por bombas de calor (Chazan, 2023). Los conflictos territoriales también se han hecho más frecuentes a causa de las medidas para agilizar la instalación de renovables de *REPowerEU*. Quizás lo ha simbolizado la resistencia de ecologistas a la ampliación de las minas de lignito a cielo abierto que suponían la desaparición de la localidad abandonada de Luzerath, en Alemania. Pero lo realmente relevante ha sido la creciente resistencia social al despliegue de parques solares y generadores eólicos en zonas rurales o de aprovechamiento pesquero. Estos movimientos ya existían, pero han aumentado ante la mayor presión de compañías eléctricas y fondos de inversión para instalar renovables, y las menores exigencias de evaluación de impacto ambiental o de consentimiento informado de las comunidades. Aunque esa normativa preserva los lugares de mayor valor natural o paisajístico de la UE, no impide que se sacrifiquen zonas de cultivo o con otros aprovechamientos, sin las necesarias salvaguardas ni consulta a la población.

*En términos de autonomía, interdependencia y riesgos, para la transición energética o la digital será crucial la relación con China*

### **Perspectivas finales: recalibrar la relación con China –y con Estados Unidos y el Sur global–, claves para el rol internacional de la UE**

La transición energética o la digital son ámbitos en los que será crucial, en términos de autonomía, interdependencia, y riesgos, la forma que adopte la relación entre la UE y China. La pandemia del COVID-19 ya fue un catalizador de un debate sobre esta cuestión, que adoptó fuertes tintes securitarios, al revelar la dependencia de la UE de cadenas de suministro con origen en ese país, y el imperativo estratégico de recuperar capacidades industriales y tecnológicas propias por parte de la UE. Con la transición energética y la toma de conciencia de los riesgos de *weaponisation* de esas interdependencias, muy intensas, ese debate se ha recrudecido. Pero esa relación con China, e indirectamente con Estados Unidos, trasciende esas agendas, y de ella dependerá la reconfiguración del sistema internacional. La autonomía y agencia de la UE dependerá de que no quede aprisionada por la creciente competencia entre Estados Unidos y la narrativa de una nueva bipolaridad o “guerra fría”. Como han señalado Oriol Costa y Esther Barbé (2023, p. 442), la UE ha avanzado mucho en su actuación internacional, pero esos logros se quedan cortos ante un escenario internacional que es mucho más exigente y hostil. Autonomía estratégica o soberanía energética son objetivos en movimiento y que, paradójicamente, se alejan y se tornan más difíciles y exigentes, a pesar de que se avanza hacia ellos más rápido.

En aras de esa autonomía estratégica y de sus intereses diferenciados respecto de Estados Unidos, la UE ha buscado un modelo de relación con China que se aleja de la línea, más confrontativa, adoptada por Estados Unidos por la administración Trump y continuada por Biden, presidida por pugnas comerciales y tecnológicas y una clara voluntad de “desacople” económico subordinada a metas de reindustrialización. Con una nueva estrategia adoptada por el Consejo en 2020, que pretende ser más sutil y compleja, la UE ha definido a China como competidor económico y rival sistémico, y a la vez socio importante en el comercio y en la cooperación frente a retos globales como el cambio climático (Comisión Europea, 2019). Ese enfoque, sin embargo, se ha visto sometido a prueba con la invasión rusa de Ucrania. Por una parte, la posición de China, formalmente neutral, pero más sesgada hacia Rusia, y el endurecimiento de la política internacional de China, hace más difícil el entendimiento con ese país. China ha adoptado una nueva doctrina de política exterior, más asertiva, “dispuesta a pelear”, según sus propios términos, para competir al mismo nivel con Estados Unidos, y que se orienta a promover a largo plazo un sistema internacional sinocéntrico (Leahy *et al.*, 2023; Ríos, 2023). Tras la traumática experiencia con el gas y el petróleo ruso, la UE percibe que ahora es necesario ser más cautelosa y reducir riesgos derivados de la fuerte interdependencia económica europea con China. Por otra parte, el retorno de Estados Unidos y la OTAN, que ha recuperado patrones de cooperación que recuerdan a la Guerra Fría, sitúa a los europeos ante mayores riesgos y obligaciones, en clave de reciprocidad y alianzas, ante la posible escalada de la tensión en el Mar de China y en torno a la cuestión de Taiwán.

La UE es consciente, en ese contexto, de que el retorno de Estados Unidos a Europa es temporal. Hay razones estratégicas que hacen de Asia y el Indo-pacífico la prioridad para Estados Unidos, como establece la estrategia de seguridad nacional de ese país, adoptada en 2022. Y también hay razones coyunturales, ligadas a la eventual resolución a medio plazo de la guerra de Ucrania y, sobre todo, a un posible cambio político en las elecciones presidenciales en Estados Unidos en noviembre de 2024. En esas elecciones está en juego el futuro de la relación transatlántica. Tanto Donald Trump –que no ha dejado de mostrar su afinidad con Putin– como el actual gobernador de Florida y posible candidato, Ron Desantis, han puesto en cuestión el compromiso estadounidense con Ucrania, y, por ende, con la defensa europea. Como se indicó, existe también una corriente de opinión significativa en el Partido Republicano favorable al abandono de la OTAN o, al menos, reducir significativamente el compromiso con la defensa europea. En esa posición, además, cuentan con un creciente respaldo de la opinión pública y de las bases de ese partido (Swan y Haberman, 2023; Belin, Ruge y Shapiro, 2023).

*La UE no debiera alinearse con la estrategia securitizada de “desacoplamiento” de Estados Unidos y su “guerra fría” económica y tecnológica con China*

Con el debate abierto sobre la relación entre la UE, China y Estados Unidos, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen (2023), anunció en un importante discurso en el Instituto Mercator en marzo de 2023 que se produciría un reajuste en la política europea hacia China, en correspondencia con el cambio de política que se observaba en ese país. La UE se orientaría a la reducción de riesgos (*de-risking*) allá donde haya interdependencias críticas, al fortalecimiento de su propia base productiva e industrial, y al refuerzo de las normas multilaterales, sin dejar de ofrecer espacios de cooperación con China allá donde haya asuntos de interés común. Pero fueron las declaraciones de Emmanuel Macron al diario *Les Echos*, tras su visita a China a principios de abril de ese año, las que suscitaron una enconada polémica sobre esta cuestión (Les Echos, 2023; Bassets y Ayuso, 2023). Macron destacó el avance en las capacidades de la UE con motivo de la guerra de Ucrania –que también se han examinado en estas páginas– y su voluntad de avanzar en la autonomía estratégica, a través de la reindustrialización, la soberanía energética y el fortalecimiento de la defensa europea. Todo ello, según Macron, es vital para evitar que emerja un escenario de Guerra Fría en el que la UE termine convertida en un “vasallo” (de Estados Unidos o de China). Según Macron, la batalla ideológica en torno a la autonomía estratégica “está ganada”. En particular, lo que suscitó la polémica fue la afirmación de que la UE no debería seguir el ritmo de Estados Unidos y China, y ha de tener una posición propia en la eventualidad de que ambas potencias enconaran el enfrentamiento sobre Taiwán, en una crisis que “no sería nuestra”, y que, al definir un escenario de abierta confrontación bipolar, impediría que la UE construyera su autonomía estratégica.

Dada la implicación estadounidense con Europa para afrontar la invasión rusa de Ucrania, las declaraciones de Macron suscitaron una oleada de críticas, por inoportunas y desleales, de los sectores más atlantistas y los países de Europa oriental y báltica. El primer ministro de Polonia, Mateusz Morawiecki afirmó que más que autonomía estratégica, lo que se necesitaba con Estados Unidos era una “asociación estratégica” (Abboud y Hall, 2023). Pocos días después, la ministra de Asuntos Exteriores de Alemania, Annalena Baerboek, en un viaje a China de contenido eminentemente económico, se desmarcó de Macron y reafirmó la conocida política europea de “una sola China”, exigiendo el mantenimiento del statu quo en Taiwán, al tiempo que recordaba que la UE tenía una posición distinta a la de Estados Unidos, de reducción de riesgo, y no de desacoplamiento económico (The Economist, 2023).

Quizás las declaraciones de Macron fueron inoportunas y desafortunadas, pero, como señala Wolfgang Munchau (2023), en lo más importante Macron tiene razón en su argumento: la UE puede no

haber fijado aún una posición clara respecto de la pugna en Estados Unidos y China, pero tiene claro que debe tener una postura propia y diferenciada –llámese o no “autonomía” o “soberanía” estratégica–, respecto de la de su socio noratlántico, debido a que su agenda e intereses son distintos (Brugier y Haroche, 2023). La verdad incómoda de Macron es reconocer que Ucrania y Taiwán están relacionados, y es vital para la UE evitar que escale el enfrentamiento entre China y Estados Unidos y que ello desemboque en una guerra. Las fuertes interdependencias económicas entre China y las principales economías de la UE (Alemania, Francia, Italia y España), al igual que con Estados Unidos, así lo aconsejan. Por ello, la UE no debiera alinearse acríticamente con la estrategia de “desacoplamiento” económico de Estados Unidos, altamente securitizada, y forzar las dinámicas de desglobalización que ese país está desplegando contra China, en lo que supone una verdadera “guerra fría” económica y tecnológica. Esa estrategia también plantea riesgos directos para la UE, como ha puesto de relieve el debate sobre la *Inflation Reduction Act* y la necesidad de una respuesta europea de apoyo a la industria, la innovación tecnológica y la descarbonización. Ello comportaría fuertes costes, que la UE no puede ni quiere asumir (Puglierin y Shapiro, 2023: 14). Además, en un escenario posterior a las elecciones de 2024 Estados Unidos, como se indicó, puede desvincularse de manera acelerada de Europa al tiempo que le exige una relación de subordinación estratégica. Frente a todo ello, la UE está planteando una estrategia más matizada y afinada, en la que intenta mantenerse como economía abierta, vinculada a socios comerciales fiables, que no renuncia a la relación ni con Estados Unidos ni con China, al tiempo que reduce sus vulnerabilidades frente a ambos y fortalece su propia capacidad en sectores críticos.

Ello también significa que la UE tiene que recalibrar su relación con los países en desarrollo y el Sur global, más allá de China. Ello comporta una agenda de asociación más equilibrada, que contribuya tanto a la autonomía de esos países, también atenazados por la competencia entre China y Estados Unidos, como a dar respuesta a demandas de acceso, justicia y equidad no resueltas en la agenda del desarrollo, el comercio, la deuda, la tecnología o las cuestiones ambientales (Borrell, 2023b)

Por otra parte, Rusia y el flanco oriental de la UE seguirán siendo una cuestión clave en la agenda europea. En la eventualidad de un conflicto enquistado e irresuelto con ambas partes enfrentadas tras una línea de demarcación, como de una paz negociada, Ucrania requerirá de apoyo europeo continuado, económico y militar, durante años. El mayor apoyo militar europeo anunciado en la gira del presidente Zelensky en mayo de 2023 podría anunciar ese mayor compromiso de largo plazo, o bien solamente una apuesta de corto plazo por

*Una nueva  
arquitectura de  
seguridad para  
Europa exigirá  
un proceso de  
diálogo para la  
reconstrucción  
de los acuerdos  
de control y  
limitación de  
armamentos*

el éxito de la contraofensiva ucraniana de primavera y verano de ese año (Landler, 2023). En cualquier caso, habrá que financiar una costosa reconstrucción y, una vez se llegue a un acuerdo de paz, establecer unas garantías de seguridad adecuadas para Ucrania, que probablemente seguirá el camino de la integración en la UE, pero puede quedar fuera de la OTAN. Esas garantías no pueden separarse de la tarea, más amplia y de largo plazo, de construir una nueva arquitectura de seguridad paneuropea, que vaya más allá de la OTAN. Esta requerirá de una amplia reconstrucción de los acuerdos de limitación y control de armamentos y de nuevos marcos institucionales, que permitan el diálogo y la generación de confianza, en un proceso como el que se desarrolló, por iniciativa europea, en la etapa final de la Guerra Fría. Estados Unidos posiblemente no compartirá ni esa centralidad ni ese enfoque, y su posición puede ser distinta a la europea a la hora de definir un marco seguridad compartido entre la UE y la Rusia de postguerra. De nuevo, ello requerirá de posiciones propias por parte de la UE, que no será fácil construir dadas las divisiones que existen en su seno sobre esta cuestión entre europeístas, atlantistas, y derechas soberanistas. Esas posiciones, además, pueden variar de darse un triunfo republicano en la casa Blanca (Hackett, 2023). Como han señalado Mathieu Droin y James J. Townsend, la UE necesitará de una “reconciliación estratégica” que reconozca que el compromiso con Estados Unidos depende más de la voluntad de este último que de los europeos, y que, por ello, es ineludible contar con mayores capacidades y una agenda propia, al margen de que ello se llame o no “autonomía estratégica”, sin hacer de la relación con Washington el elemento divisivo (Droin y Townsend, 2023).

En estas páginas se ha mostrado que la invasión de Ucrania y la nueva Europa geopolítica, como ya ocurrió con la respuesta a la pandemia, han supuesto avances en la construcción europea y para la autonomía estratégica y el Pacto Verde que poco antes hubieran sido inimaginables. Ucrania ha sido más impulso que freno, y la UE ha mostrado una notable resiliencia, capacidad y agencia frente a un escenario de mayor adversidad y riesgos. Pero ello también ha planteado o, en su caso, agudizado dilemas, contradicciones y conflictos entre los Estados miembros, la sociedad y los agentes económicos, y en sus relaciones exteriores, que pueden poner en cuestión ese proceso. En un mundo que atraviesa una etapa de interregno y crisis de hegemonía, la UE es un actor con creciente capacidad de actuar, y ha mostrado que es capaz de responder a la adversidad, pero será necesario mucho más para que el proyecto europeo siga siendo relevante.

## Bibliografía

Abboud, Leila y Hall, Ben (2023) "The week Macron's grand diplomatic project floundered", *Financial Times*, 14 de abril.

Ayuso, Silvia (2018) "Las discrepancias en defensa tensan la reunión entre Trump y macron", *El País*, 10 de noviembre.

Babst, Stephanie (2021) "Preguntas dolorosas para la OTAN tras Afganistán", *Política exterior*, 7 de septiembre. <https://www.politicaexterior.com/preguntas-dolorosas-para-la-otan-tras-afganistan/>

Banco Mundial (2022) *Ukraine, Rapid damage and Needs Assessment*, Washington, Agosto.

Barigazzi, Jacopo (2023) "EU seals deal to send Ukraine 1M ammo rounds", *Politico*, 20 de marzo.

Barnes, Julian E. y Cooper, Helene (2019) "Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia", *The New York Times*, 14 de enero.

Bassets, Marc y Carbajosa, Ana (2019) "Macron considera a la OTAN en coma cerebral e induce a Merkel a discrepar en público", *El País*, 7 de noviembre.

Bassets, Marc y Ayuso, Silvia (2023) "Críticas a Macron por marcar distancia con la política de EEUU ante China", *El País*, 11 de abril.

Belin, Célia; Ruge, Majda, y Shapiro, Jeremy (2023) "El giro que se avecina", *Le Grand Continent*, 2 de mayo.

Bilquin, Bruno (2023) "European Peace facility: state of play as of 31 of March 2023", *Briefing*, European Parliament Research Service, PE 747.089, abril.

Biscop, Sven (2023) "Defensa Europea: aún sin 'Zeitenwende'", *Política Exterior*, nº 212, marzo-abril, pp. 86-93.

Bloomberg (2022) "Europe's \$1 Trillion Energy Bill Only Marks Stars of the Crisis", 18 de diciembre.

Boehm, Lasse y Wilson, Alex (2023) "EU energy security and the war on Ukraine: from sprint to marathon", *Briefing*, European Parliamentary Research Service (EPRS), febrero, PE 739.362.

Bluth, Christopher (2022) "Ukraine: US deploys more troops in eastern Europe – here's how it compares with the cold war", *The Conversation*, 1 de julio. <https://theconversation.com/ukraine-us-deploys-more-troops-in-eastern-europe-heres-how-it-compares-with-the-cold-war-186082>

Borrell, Josep (2022) "Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary", 1 de marzo. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en)

Borrell, Josep (2023a) "EP Plenary: Speech by High Representative Josep Borrell on one year of Russia's invasion and war of aggression against Ukraine", 22 de febrero. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/ep-plenary-speech-high-representative-josep-borrell-one-year-russia's-invasion-and-war\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/ep-plenary-speech-high-representative-josep-borrell-one-year-russia's-invasion-and-war_en)

Borrell, Josep (2023b) "Meeting the expectations of a fragmenting world", *Blog A Window on the World*, 7 de mayo [https://www.eeas.europa.eu/eeas/meeting-expectations-fragmenting-world\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/meeting-expectations-fragmenting-world_en)

Brugier y Haroche (2023) "2027: el año de la autonomía estratégica europea", *Le Grand Continent*, 11 de abril.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998) *Security: a new framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner.

Chazan, Guy (2023) "Outraged and furious': Germans rebel against gas boiler ban", *Financial Times*, 26 de mayo.

Comisión Europea/Alto representante para asuntos exteriores y de seguridad, *EU-China. A strategic outlook*, Bruselas, JOIN(2019) 5 final, 13 de marzo.

Comisión Europea (2022a) "Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine", Bruselas, 27 de febrero.

Comisión Europea (2022b). *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, Bruselas, COM(2022) 108 final, 8 de marzo.

Comisión Europea (2022c). "RepowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy". Nota de prensa IP/22/1511, Estrasburgo, 8 de marzo.

Comisión Europea (2022d) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan REPowerEU*, Bruselas, COM(2022) 230 final, 18 de mayo.

Comisión Europea (2023) "Remarks by Commissioner Simson on the ITRE Committee of the EP on One Year On REPowerEU", Bruselas, SPEECH/23/1568, 9 de marzo.

Connolly, Kate (2022) "Germany braces for 'nightmare' of Russia turning off gas for good", *The Guardian*, 10 de julio.

Costa, Oriol y Barbé, Esther (2023) "A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine", *Journal of European Integration*, 45 (3), pp. 431-446.

De Miguel, Bernardo (2023) "Un pacto de estabilidad para un nuevo orden económico europeo", *El País*, 27 de abril.

De Young, Karen; Lamothe, Dan, y Khurshudyan, Isabelle (2022) "Inside the monumental, stop-start effort to arm Ukraine", *The Washington Post*, 23 de diciembre.

Domingo, Ignacio J. (2023) "Noruega aleja del sello "verde" a su fondo soberano y abre sus grifos de crudo y gas a la demanda europea", *elDiario.es*, 5 de mayo.

Droin, Mathieu y Townsend, James J. Jr. (2023) "The need for European 'strategic reconciliation'", *Politico*, 10 de mayo.

Economist Intelligence Unit (2022) "Europe outlook 2023. The threats to Europe's industrial competitiveness", EIU.

Erlanger, Steven (2023a) "Division emerges in NATO over giving Ukraine a pathway to membership, officials say", *New York Times*, 6 de abril.

Erlanger, Steven (2023b) "Russia invasion of Ukraine revolutionize NATO military strategy", *New York Times*, 17 de abril.

European Union (2022) *A Strategic Compass for Security and Defence*, Bruselas, marzo.

Fariza, Ignacio (2022) "Europa da por superada la primera fase de la crisis energética y se prepara ya para el invierno de 2023", *El País*, 18 de diciembre.

Fariza, Ignacio (2023) "El mercado petrolero impone su ley frente a los deseos de la OPEP", *El País*, 4 de mayo.

Foy, Henry (2023) "Arming Ukraine: how war forced the EU to rewrite defence policy", *Financial Times*, 27 de febrero.

Foy, Henry y Schwartz, Felicia (2023) "US opposes offering Ukraine a road map to NATO membership", *Financial Times*, 6 de abril.

Gabor, Daniela (2023) "The European (Derisking) State", SocArXiv, 17 de may, doi:10.31235/osf.io/hpbj2.

Gordon, Michael y Lubold, Gordon (2022) "U.S. Altered HIMARS Rocket Launchers to Keep Ukraine From Firing Missiles into Russia", *Wall Street Journal* 5 de diciembre.

Grieger, Gisela (2023) "Russia's war against Ukraine: US support", *Briefing*, European Parliamentary Research Service (EPRS), febrero, PE 739.355.

Hackett, James (2023) "The shadow of War", en ISS *The Military Balance 2023*, Londres, International Institute for Strategic Studies (IISS).

Hall, Ben; Schwartz, Felicia; Rathbone, John Paul (2023) "Military briefing: Western allies at 'inflection point' on tank deliveries to Ukraine", *Financial Times*, 19 de enero.

Higgins, Andrew (2022) "On the edge of a Polish forest, where some of Putin's darkest fears lurk", *New York Times*, 16 de febrero.

Immenkamp, Beatrix (2019) "The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk", *Briefing*, European Parliament Research Service, 4 de febrero, PE 633.175.

International Energy Agency (2022) *A 10 Point Plan to Reduce the European Union's reliance on Russian Natural Gas*, IEA, 3 de marzo.

International Energy Agency (2023) *Renewables 2022*, IEA, enero.

Kurmayer, Nikolaus (2023) "Germany's Habeck proposes EU-backed bloc-wide industry power tariff", *Euroactiv*, 5 de mayo.

Kurshudyan, Isabelle; Lamothe, Dan; Harris, Shane, y Sonne, Paul (2023) "Ukraine's rocket campaign reliant on U.S. precision targeting, officials say", *The Washington Post*, 9 de febrero.

Landler, Mark (2023) "In European Tour, Zelensky Reaps Billions More in Promised Military Aid", *The New York Times*, 15 de mayo.

Lausberg, Phillip y Croon, Tijm (2023) "Europe must fight energy poverty more effectively", *Commentary*, European Policy Centre (EPC), 19 de enero.

Leahy, Joe, Hille, Kathrin, Lin, Andy, y Pooler, Michael (2023) "Dare to fight: Xi Jinping unveils China's new world order", *Financial Times*, 30 de marzo.

Les Echos (2023) "Emmanuel Macron: L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe", 9 de abril.

Mang, Sebastian, y Caddick, Dominique (2023) *Beyond the bottom line. How green industrial policy can drive economic change and speed up climate action*, New Economics Foundation, abril.

Mathis, Will y Rathi, Akshat (2023) "How Europe Ditched Russian Fossil Fuels with Spectacular Speed", Bloomberg, 21 de febrero.

Moll, Benjamin; Schularick, Moritz, y Zachman, Georg (2023) "Not Even a Recession: The Great German Gas Debate in Retrospect", *ECONtribute policy brief* n° 48, mayo.

- Pancevski, Bojan (2023) "Berlin Won'T Allow Exports of German Tanks to Ukraine Unless U.S. Sends its Own", *Wall Street Journal*, 18 de enero.
- Pérez, Claudi (2018) "Merkel avisa de que Europa ya no puede confiar en Estados Unidos", *El País*, 11 de mayo.
- Pitel, Laura (2023) "Guilt and fear: why Germany's tanks decision was ridden with angst", *Financial Times*, 27 de enero.
- Pitel, Laura; Chazan, Guy, y Nilsson, patricia (2023) "Germany plans to subsidise power-hungry industries", *Financial Times*, 5 de mayo.
- Poitiers, Niclas; Tagliapietra, Simone; Wolff, Guntram B.; Zachmann, Georg (2022), "The Kremlin's gas wars. How Europe can protect itself from Russian blackmail". *Foreign Affairs*, 28 de febrero.
- Puglierin, Jana y Shapiro, Jeremy (2023) "The art of vassalisation: how Russia's war on Ukraine has transformed Transatlantic relations", Bruselas, ECFR, abril.
- Reuters (2022). "Germany aims to get 100% of energy from renewable sources by 2035". 28 de febrero, en <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/germany-aims-get-100-energy-renewable-sources-by-2035-2022-02-28/>.
- Ríos, Xulio (2023) "¿Qué quiere realmente China?", Observatorio de política china, 13 de abril. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/que-quiere-realmente-china>
- Rizzi, Andrea y de Miguel, Bernardo (2022) "La OTAN se rearma ante un nuevo mapa de amenazas: análisis de su nueva estrategia punto por punto", *El País*, 3 de julio.
- Rosslowe, Chris; Fox, Harriet y Brown, Sarah (2023) *Weathering the winter*, Ember, 27 de abril.
- Ryner, J. Magnus (2022) "Silent Revolution/Passive Revolution: Europe's COVID-19 recovery Plan and Green Deal", *Globalizations* 20 (4), pp. 628-643.
- Sanahuja, José Antonio (2020) "The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis", en Conde, Elena, Yaneva, Zhaklin, y Scopelliti, Marzia (eds.), *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Londres, Routledge, pp. 395-414.
- Sanahuja, José Antonio (2021) "Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global", en Mesa, Manuela (coord.) *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-95
- Sanahuja, José Antonio (2022a) "Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global", en Mesa, Manuela (Coord.) *Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-71.
- Sanahuja, José Antonio (2022b) "El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica", en Ibid. (ed.) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 159-187.
- Sanahuja, José Antonio (2022c) "Interregno: la actualidad de un orden mundial en crisis", *Nueva Sociedad* 302, noviembre-diciembre, pp. 86-94
- Sandbu, Martin (2023) "The trilemma that EU leaders must tackle", *Financial Times*, 26 de marzo.

Schneider, Etienne (2023) "Germany's industrial strategy 2030, EU competition policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)political economy of a contested paradigm shift", *New Political Economy* 28(2), pp. 241-258.

Scholz, Olaf (2022a) Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 de febrero, Berlín.

Scholz, Olaf (2022b) "The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era", *Foreign Affairs*, diciembre, pp. 22-38.

Schumacher, Jacob; Bunting, Thomas, y Shrimali, Gireesh (2023) *The race to replace: the economics of using renewables to free Europe from Russian gas*, Oxford, Oxford Sustainable Finance Group.

Segura, Cristian (2023) "Ucrania volverá a exportar electricidad tras fracasar la campaña rusa para destruir el sistema energético", *El País*, 8 de abril.

Sgaravatti, Giovanni; Tagliapietra, Simone; Trasi, Cecilia y Zachmann, Georg (2023) "National fiscal policy responses to the energy crisis", Bruegel Datasets, revisado a 24 de marzo. <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

Sheppard, David (2023a) "Coal demand dropped in Europe over winter despite energy crisis", *Financial Times*, 27 de marzo.

Sheppard, David (2023b) "Europe's energy war with Russia is not over, warns IEA chief", *Financial Times*, 23 de febrero.

Sheppard, David y Fisher, Laurence (2023) "Putin has lost the energy war, top trader claims as he ends bets on high gas prices", *Financial Times*, 10 de febrero.

Spohr, Kristina (2023) "El largo camino de Finlandia hacia la OTAN", *El País*, 21 de abril.

Swan, Jonathan y Haberman, Maggie (2023) "DeSantis, Backing Away From Ukraine, Angers G.O.P. Hawks", *The New York Times*, 14 de marzo.

Tani, Shotaro y Sheppard, David (2023) "European gas prices sinks to lowest levels since the energy crisis began", *Financial Times*, 5 de mayo.

The Economist (2023a) "War and subsidies have turbocharged the green transition", 13 de febrero.

The Economist (2023b) "How Ukraine tamed Russian missile barrages and kept the lights on", 12 de marzo.

The Economist (2023c) "War and subsidies have turbocharged the green transition", 13 de febrero.

The Economist (2023d) "In China, Germany's foreign minister does not hold back – and is still welcomed", 15 de abril.

Tocci, Nathalie (2023) *A Green and Global Europe*, Cambridge, Polity.

Tooze, Adam (2023a) "The west's limited support for Ukraine fails to measure up", *Financial Times*, 24 de febrero.

Tooze, Adam (2023b) "The Ukraine-Aid Reality Gap", *Chartbook* 197, 25 de febrero. <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-197-the-ukraine-aid-reality>

Tooze, Adam (2023c) "Europe's energy crisis that isn't", *Foreign Policy*, 5 de abril.

Trebesch, Christoph; Antezza, Ariana, Bushnell, Katelyn; Frank, André; Frank, Pascal; Franz, Lukas; Kharitonov, Ivan; Kumar, Bharath; Rebinskaya, Ekaterina; Schramm, Stefan (2023) "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?", *Kiel Working Paper* n° 2218, febrero.

Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2015) "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", *Relaciones Internacionales* n° 29, pp. 111-131.

Von der Leyen, Ursula (2023) "Speech by President Von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China studies and the European Policy Centre", Bruselas, 30 de marzo. SPEECH/23/2063.

Yang, Yuan; Hancock, Alice, y Pitel, Laura (2023), "Solar power: Europe attempts to get out of China's shadow", *Financial Times*, 22 de marzo.