

Sobrevivir y prosperar: un plan europeo para apoyar a Ucrania en la guerra

[Gustav Gressel](#), [Jeremy Shapiro](#), [Marie Dumoulin](#), [Piotr Buras](#)



La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se reúne con el presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, en Kiev, Ucrania. (Photo by EU Commission / Pool/Anadolu Agency via Getty Images)

Es probable que la guerra de Rusia contra Ucrania dure muchos años, aunque la violencia pueda remitir a veces. Para sostener a Ucrania durante este conflicto, la UE debería elaborar un "plan de guerra larga" en cuatro partes. ¿Cómo debería ser ese plan?

Mientras la guerra de Ucrania supera los ocho meses, la vuelta de los conflictos bélicos al continente europeo sigue causando conmoción. La primera fase de la guerra se ha caracterizado sobre todo por la valentía de los ucranianos y la unidad de sus socios. En lugar de derrumbarse, Ucrania y sus aliados han mostrado una determinación y una solidaridad frente al ataque que son toda una inspiración.

Por desgracia, la guerra tiene pocas perspectivas de terminar. La violencia remite a veces, pero

la falta de una resolución significa que puede reavivarse en cualquier momento. Los ucranianos y sus simpatizantes de Europa y otros lugares deben hacerse a la idea de que esta será larga.

Para ganar esa guerra, el régimen ruso tiene que confiar en que la primavera ucraniana dé paso a un invierno ruso. Quiere avanzar capturando poco a poco más territorio. Cuenta con que el frío, el aumento de los precios de la energía y los problemas de acoger a los refugiados socaven el apoyo público en Europa. Cree que la política interna de Estados Unidos debilitará la unidad transatlántica. Y el Kremlin cree que puede ganar la batalla del relato, sobre todo en el sur del planeta.

Ahora bien, al mismo tiempo que la Unión Europea y sus Estados miembros luchan en todos estos frentes, deberían pensar de forma más integral en cómo van a apoyar a Ucrania en la guerra prolongada. Con la elaboración de un plan global para la siguiente fase de la guerra, los europeos podrán transmitir un mensaje crucial a sus principales destinatarios. Podrán dar a Kiev una señal de que están involucrados hasta el final, pero también animar a que siga evitando una escalada. Podrán emitir a Moscú un mensaje sobre los costes de la agresión y así incitarle a rebajar las tensiones. Podrán transmitir a la opinión pública qué es lo que está en juego y asegurar a los votantes que los costes son limitados y se reparten de forma justa. Podrán trasladar a Washington el mensaje de que están asumiendo sus responsabilidades y no aprovechando de forma oportunista el apoyo estadounidense. Y podrán reflejar una señal de que el castigo a Rusia no se va a imponer a expensas del resto del mundo.

Los ucranianos toman y deben tomar sus propias decisiones sobre cómo organizar su resistencia a la invasión rusa. Pero los europeos también deben decidir por sí mismos qué pueden ofrecer para apoyar los esfuerzos ucranianos y en qué condiciones. No deben esperar a que Estados Unidos tome la iniciativa: Ucrania está en la vecindad de Europa, no de EE UU. Y, por si fuera poco, la volatilidad política estadounidense y sus apremiantes compromisos en otros lugares del planeta hacen que no sea un socio totalmente fiable en este caso. Los europeos deben asumir su responsabilidad de ayudar a Ucrania en la guerra prolongada y ser los que más contribuyan. De hecho, una verdadera ayuda europea, basada en una lógica estratégica sólida, tiene más probabilidades de conseguir que Washington siga participando en la campaña.

En un “plan de guerra prolongada” verdaderamente global para Ucrania, los europeos deben comprometerse a apoyar cuatro elementos esenciales: seguridad militar, garantías de seguridad, seguridad económica y seguridad energética. Vamos a examinar cada uno de ellos por separado.

Seguridad militar

La UE y sus Estados miembros darían ayuda militar a largo plazo a Ucrania mediante un nuevo [pacto de seguridad](#) entre la UE y Ucrania. El pacto consistiría básicamente en una serie de compromisos bilaterales con el fin de incrementar la cooperación entre los sectores de la seguridad y la defensa de ambas partes. Este pacto de seguridad constituiría un plan amplio para mejorar la cooperación de la Unión con sus socios en relación con la reforma de los servicios de inteligencia, la ciberseguridad y la cooperación militar, con un aumento de la ayuda que Bruselas presta a Ucrania para defenderse de las amenazas extranjeras.

Antes de la invasión rusa de Ucrania hubo muchos planes individuales de este tipo. Pero fueron insuficientes y, en general, la iniciativa no fue de los Estados miembros de la UE, sino de Estados Unidos y el Reino Unido. En la próxima fase de la guerra prolongada, la Unión y sus países miembros deben ser los primeros en promover un pacto de seguridad con Kiev. También deben evaluar de forma más sistemática sus necesidades de ayuda militar y hacer mayores esfuerzos para satisfacerlas.

A pesar de las incertidumbres intrínsecas, es posible detallar los pasos que puede dar la UE para avanzar en este sentido: un pacto de seguridad significativo para Ucrania exigirá mucho de los Estados miembros. Dichas exigencias no se limitan a los costes, sino que apuntan al desarrollo total de las capacidades europeas y a reforzar la cooperación con Ucrania a largo plazo y en distintos niveles. El plan debería abordar varios aspectos inmediatos y estratégicos, como la financiación y el tamaño del ejército ucraniano, la transición del ejército a los sistemas de armas y equipamiento occidentales, la capacidad ucraniana y occidental de la industria de defensa, la formación (especialmente para las fuerzas de defensa territorial de Ucrania), la mejora de la armada y la fuerza aérea ucranianas y la creación de un consejo de defensa Europa-Ucrania para supervisar todo el proceso.

En una guerra prolongada, los costes de estos planes serían enormes. Un cálculo rápido solo de lo que supondría actualizar el armamento de Ucrania para ponerlo a la altura de las armas occidentales y mantener su inmenso ejército abastecido de municiones se coloca en los 100.000 millones de euros.

Garantías de seguridad

Aunque la ayuda militar es vital, no bastará para sostener la guerra prolongada en Ucrania. El país necesitará también más solidaridad por parte de Europa, la sensación de que los europeos van a darle una ayuda intensa y muy amplia en el periodo que se avecina. Para ello, Ucrania necesita unas garantías de seguridad que establezcan qué tipo de ayuda va a prestar Europa y

en qué circunstancias, incluidas las distintas formas posibles de escalada por parte de Rusia.

Estas garantías tendrían una doble función. En primer lugar, su propósito sería asegurar a Ucrania que no va a quedarse sola ante la agresión de Rusia. Además, deberían hacer que Kiev se sintiera lo bastante tranquila sobre futuros apoyos como para negociar un acuerdo con Moscú desde una posición de fuerza. En segundo lugar, las garantías de seguridad pretenderían disuadir a Rusia de emprender nuevos actos de agresión, al reducir la incertidumbre sobre los futuros apoyos de Occidente. Rusia tiene que entender de forma inequívoca que, ante una nueva escalada o agresión, Occidente responderá reforzando su apoyo a Ucrania.

Las garantías de seguridad deberían consistir en acuerdos políticos bilaterales entre la UE y Ucrania y entre Ucrania y los principales Estados miembros de la Unión. Más en general, las garantías de seguridad deberían atender a estas cuestiones:

Incluir un compromiso global de los garantes similar al del artículo 42.7 del Tratado de Lisboa de la UE; es decir, proporcionar “ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de la ONU”. Se comprometerían a aplicarlo si se produce una nueva agresión armada rusa. El compromiso es lo suficientemente amplio como para introducir una gran variedad de opciones, como la ayuda económica y humanitaria, el suministro de armas y equipos y la acción militar directa en caso necesario. La ambigüedad tendría un efecto disuasorio, puesto que no se descartaría nada y, al tiempo, permitiría a los socios de Ucrania buscar unas respuestas calibradas y graduales.

Comprometerse a mantener la ayuda y la cooperación en materia de seguridad con Ucrania, tal como se describe en la primera sección.

Comprometer a Ucrania y sus aliados a crear un canal de consultas regulares para evaluar conjuntamente las amenazas y planificar las contingencias. Kiev y sus socios lo utilizarían también para valorar qué necesita el ejército ucraniano para defenderse de una nueva agresión o escalada rusa. Esa información, a su vez, permitiría a sus socios planificar sus propias reservas de material y decidir qué suministrar a Ucrania en una situación de ese tipo.

Comprometer a Ucrania y sus aliados a convocar un mecanismo de consulta de emergencia en las 24 horas posteriores a un ataque o a petición de Kiev o de cualquiera de las partes firmantes de las garantías. El mecanismo decidiría conjuntamente las medidas de asistencia y las posibles acciones posteriores, incluido el uso de medios diplomáticos, como la convocatoria de una sesión de emergencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.



caso de que se produjera una nueva agresión rusa.

Estipular explícitamente nuevas sanciones contra Rusia, aunque las partes firmantes de las garantías seguirían teniendo suficiente flexibilidad para poder ejecutar una respuesta proporcionada. En el caso de que se levanten algunas de las sanciones actuales en el marco de un acuerdo, las garantías de seguridad podrían incluir un mecanismo de reversión, que volvería a imponer esas sanciones en

Referirse de forma explícita a ciertas partes del territorio ucraniano. Como es probable que algunas partes del territorio ucraniano se queden fuera del control del gobierno, los socios internacionales se mostrarán reacios a dar garantías a esos territorios, incluso aunque crean firmemente que siguen siendo parte de Ucrania. El texto debería estar redactado de forma que excluya esos territorios de las garantías y comprometa a Ucrania a resolver esas disputas por medios pacíficos, sin reconocer, por supuesto, la soberanía rusa sobre esos territorios.

Seguridad económica

En una guerra prolongada, no será posible esperar a que haya un acuerdo de paz para tomar medidas que garanticen el futuro desarrollo económico de Ucrania. Si quiere seguir teniendo capacidad de luchar en esa larga guerra, necesitará ayuda internacional para financiar el esfuerzo bélico, mantener la estabilidad macroeconómica y, ya antes de que termine la guerra, iniciar la reconstrucción necesaria tras las etapas más intensas del conflicto.

La UE ya ha prometido casi 12.000 millones de euros de ayuda económica a Ucrania. Pero, por muy necesaria que sea esta ayuda, no representa más que una tirita muy cara. Para que Ucrania sane y conserve su voluntad de luchar en la guerra prolongada, el país necesitará cierto grado de seguridad económica.

Una de las cosas que podría hacer un plan a largo plazo para promover esa seguridad económica es proporcionar una visión del futuro europeo de Ucrania y una muestra, por lo menos, de lo que significará ese futuro. Dentro de estos planes, en junio de 2022 el país se convirtió en candidato a entrar en la UE, pero el proceso de adhesión podría tardar décadas en completarse. Si no hay avances provisionales, el proceso podría provocar la desilusión ucraniana, como ha ocurrido en algunas partes de los Balcanes Occidentales. Por otra parte, desde el punto de vista de la UE, no es posible saltarse el proceso de adhesión sin poner en

peligro la integridad de la propia Unión.

Por todos estos motivos, Piotr Buras y Kai-Olaf Lang, en un informe para ECFR, [propusieron](#) una “asociación para la ampliación” que buscaría la forma de hacer posible la integración antes de que haya una formal a Ucrania y otros países en situación similar. En el caso especial ucraniano, sumido en una larga guerra con Rusia, una asociación de este tipo será crucial para hacer frente al desafío geopolítico que plantea Moscú y para canalizar la ayuda europea al país.

El aspecto central de esta asociación es conceder a Ucrania un acceso negociado al mercado único europeo. En virtud de este acuerdo, Kiev no tendría la potestad de participar en las decisiones de la UE sobre la configuración del mercado común y otras áreas políticas, como hacen los miembros de la Unión. Es decir, su acceso al mercado único no alteraría los distintos y delicados equilibrios institucionales dentro de la UE, que son en gran parte el motivo de que haya oposición a una nueva ampliación. Al mismo tiempo, no excluiría en absoluto la posible entrada a través del proceso normal de adhesión.

Esta estrategia de “[todo menos las instituciones](#)” va mucho más allá del acuerdo actual de asociación UE-Ucrania, que solo contempla la integración en 14 áreas concretas. Desde el punto de vista simbólico, proporcionaría a Ucrania las “cuatro libertades”: la circulación de personas, bienes, servicios y capitales, que son la promesa esencial del mercado único. En la práctica, crearía enormes oportunidades de desarrollo para Ucrania en el plazo de unos años. De hecho, la propia promesa de un acceso rápido al mercado único europeo podría aumentar las inversiones privadas en territorio ucraniano de forma casi inmediata, sobre todo en las zonas menos afectadas por la guerra.

Habrà que calibrar el acceso al mercado único siguiendo el método de “más por más” (más ayuda a cambio de más reformas), tal como se recoge en el acuerdo de asociación UE-Ucrania. Para alcanzar este nivel intermedio de integración seguirá siendo necesario que Kiev implante reformas difíciles y sistemas de rendición de cuentas para garantizar que los fondos europeos se gastan como es debido y que el país se adhiere a las normas europeas pertinentes.

Seguridad energética

Junto a los aspectos militares, de seguridad y económicos del plan global de Europa para una guerra prolongada, el triunfo de Ucrania en dicho conflicto dependerá de lo protegido que esté su sistema energético. Para ello, debería empezar a integrar y alinear sus políticas energéticas y climáticas con las de la UE y los europeos deberían prestarle toda la ayuda necesaria. La integración es imprescindible porque Rusia ha intentado, con frecuencia, utilizar su control sobre los recursos energéticos para dominar a sus vecinos.

Ucrania [conectó](#) su red eléctrica a la de la UE en los primeros días de la guerra, pero aún queda mucho por hacer en este ámbito. El país necesitará más ayuda para ajustar su sistema energético tras la invasión rusa y continuar su modernización. Tendrá que reconstruir y mejorar sus infraestructuras energéticas y unirlas más estrechamente a los sistemas de energía europeos. Además, Kiev tendrá que desarrollar más fuentes de energía autóctonas, aumentar la eficiencia energética interna, diversificar sus importaciones de energía y emprender reformas internas para erradicar la corrupción y liberalizar sus mercados energéticos.

Por otra parte, Ucrania, como todos los demás países del mundo, se enfrenta a la necesidad de adaptar su sistema energético y toda su economía al imperativo mundial de la descarbonización. Sus compromisos en virtud del Acuerdo de París, la creciente resistencia de los mercados financieros a financiar proyectos energéticos que contribuyan a la emisión de gases de efecto invernadero y los propios compromisos de la UE en el marco del Pacto Verde Europeo hacen que cualquier plan para transformar el sistema energético ucraniano deba tener sus objetivos climáticos incorporados desde el principio.

La oferta que haga la UE a Ucrania debería tratar estas realidades energéticas y climáticas de tres maneras. En primer lugar, puede iniciar un diálogo UE-Ucrania sobre energía y clima que establezca unos objetivos de reforma y vincule el importe y el desembolso de la ayuda a los avances que se hagan en ese sentido. El diálogo también abordaría la integración de los sistemas energéticos de Ucrania con los de la Unión, la mejora de la seguridad y la resistencia de sus infraestructuras energéticas frente a ciberataques y otras agresiones y la reforma del mercado energético ucraniano. En segundo lugar, Bruselas debería crear un “Fondo de transición justa para Ucrania” con el fin de mitigar de manera selectiva las consecuencias negativas de la transición energética para diversos grupos sociales ucranianos, como, por ejemplo, los trabajadores de los sectores que emiten más carbono. En tercer lugar, la UE debería crear una comunidad climática multilateral, con Ucrania como miembro fundador. El objetivo de esa comunidad sería definir las normas sobre el clima que Kiev y otros países deben cumplir para acceder a los fondos de ayuda a la adaptación energética europea y evitar tener que someterse al mecanismo de ajuste fronterizo de carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) propuesto por el Pacto Verde Europeo.

Hacia una resolución

Es probable que las hostilidades entre Rusia y Ucrania no tengan un fin definitivo en los próximos años, aunque sí es posible que la violencia se estabilice. Eso quiere decir que ni Ucrania ni la UE pueden permitirse el lujo de esperar a que haya un acuerdo con Rusia. En tales circunstancias, la única manera de sostener a Kiev en una guerra prolongada —y de crear incentivos para que Moscú acabe aceptando un acuerdo justo— es demostrar que el país puede desarrollarse, e incluso prosperar, con un plan europeo global de este tipo.

El principal objetivo de este plan de apoyo a Ucrania es garantizar a largo plazo la soberanía y la integridad territorial del país frente a la continua agresión rusa. Al mismo tiempo, la UE y sus Estados miembros, en estrecha colaboración con Ucrania, deben seguir abiertos a la posibilidad de que la guerra se resuelva. Cada uno de estos planes de asistencia es coherente con esa posibilidad y, por tanto, todos ellos ofrecerán oportunidades para que una Rusia más constructiva contribuya a los esfuerzos europeos de una manera que el gobierno ruso considere compatible con sus propios intereses de seguridad. Pero, dado que esa actitud del Kremlin parece muy poco probable en la actualidad, la Unión debería seguir adelante con todos estos planes, independientemente de que Rusia contribuya de forma constructiva o no.

El artículo original en inglés ha sido publicado en [ECFR](#).

Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia

Fecha de creación

13 octubre, 2022