



LA UNIÓN EUROPEA, ENTRE GUERRAS Y ELECCIONES, ANTE LA DUREZA DEL MUNDO

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO
Excmo. Sr. D. Josep Borrell Fontelles

Y CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO
Excmo. Sr. D. Jaime Terceiro Lomba

Sesión del 25 de junio de 2025, Madrid

REAL ACADEMIA DE
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

**LA UNIÓN EUROPEA,
ENTRE GUERRAS Y ELECCIONES,
ANTE LA DUREZA DEL MUNDO**



REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

LA UNIÓN EUROPEA, ENTRE GUERRAS Y ELECCIONES, ANTE LA DUREZA DEL MUNDO

DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO

Excmo. Sr. D. JOSEP BORRELL FONTELLES

SESIÓN DEL 25 DE JUNIO DE 2025

MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



El artículo 42 de los Estatutos de esta Real Academia dispone que, en las obras que la misma autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones. La Academia lo será únicamente de que las obras resulten merecedoras de la luz pública.

© Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Plaza de la Villa, 2
28005 Madrid

Realización e impresión: Bravo Lofish Diseño Gráfico, S.L.
ISBN: 978-84-7296-421-1
Depósito legal: M-14068-2025

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
1.- INTRODUCCIÓN	11
2.- MI PRIMERA LECCIÓN DE GEOPOLÍTICA	19
3.- DEL COLAPSO DE LA UNIÓN SOVIÉTICA AL DEL ORDEN DE LA POST-GUERRA FRÍA	35
4.- EL MOMENTO HAMILTONIANO: LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL COVID-19	43
5.- EL MOMENTO DEMÓSTENES: LA RESPUESTA A LA INVASIÓN DE UCRANIA	65
6.- EL MOMENTO TRUMP: ¿LA EDAD ADULTA DE EUROPA EN UN MUNDO NUEVO?	109
DISCURSO DE CONTESTACIÓN	123

AGRADECIMIENTOS

Comparezco hoy ante ustedes en este acto de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas agradecido por la benevolencia que tuvieron en elegirme y con la ilusión de colaborar con una institución de tan larga tradición y cuya sola relación de sus miembros, actuales y pasados, me hace sentir empequeñecido.

Agradezco especialmente el cariño con el que los Académicos D. Jaime Terceiro, D. Marcelino Oreja, y D. Fernando Suárez avalaron con su firma mi candidatura. A los tres he tenido la suerte de conocer, por distintas razones y en diversos contextos, desde hace muchos años, y me han privilegiado con su confianza y amistad. Pero no puedo sino detenerme ante la memoria de Fernando Suárez, a quien me hubiera hecho muy feliz ver hoy aquí. Él me recibió, como director del Colegio Mayor Diego de Covarrubias de la Universidad Complutense de Madrid, cuando acudí allí como nuevo colegial. Mi paso por el Covarrubias fue muy importante para mi vida.

Provengo de un pequeño pueblo del Pirineo leridano en el que, estando a 150 kilómetros del instituto más cercano, estudié bachillerato por libre gracias a la ayuda que pudo darme mi madre y un maestro local jubilado en sus horas libres.

Tras realizar en la Escuela de Ingenieros Industriales de Barcelona el primer curso, llamado entonces “selectivo”, vine a Madrid a cursar la carrera de ingeniería aeronáutica en la Universidad Politécnica, la única donde entonces se impartía esa especialidad en España.

Mi temprano, pero mantenido, interés por las cuestiones relativas a la gestión de recursos, reflejada en las teorías matemáticas de control óptimo y sus aplicaciones, me llevaron a simultanear aquellos estudios con los de Ciencias Económicas en la Universidad Complutense.

A su término, tuve la suerte de recibir una beca de la Fundación March para cursar un Máster en Economía de la Energía en el Instituto Francés del Petróleo en París y, posteriormente, una beca Fullbright para cursar un Máster en Investigación Operativa en la Universidad de Stanford en California.

En 1982 obtuve la Cátedra de Matemáticas en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense, en la que han realizado importantes tareas docentes y de investigación un buen número de miembros de esta Real Academia, algunos lamentablemente ya ausentes.

Poco podía imaginar entonces que mi servicio público se iba a desarrollar en ámbitos muy distintos al universitario. Asumí en aquellos años algunas responsabilidades de gestión pública a nivel municipal y provincial que respondían a un compromiso político que se podía compatibilizar con las tareas académicas. Sin embargo, las responsabilidades de los puestos que se me fueron encomendando aumentaron también la dedicación requerida. Pronto se convirtió en una carrera de servicio público en exclusividad, con responsabilidades de gobierno que se fueron entrecruzando en los ámbitos estatal y europeo.

Afortunadamente, también ha habido en este proceso episodios que me permitieron volver al mundo académico, como fue mi presidencia del Instituto Universitario Europeo de Florencia, la cátedra “Jean Monnet” en Integración Económica Europea, en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, o el curso *¿Quo Vadis Europa?* que desde hace veinticinco años sin interrupción vengo dirigiendo en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Santander.

Para bien o para mal, tan diversa trayectoria me ha permitido asomarme a los múltiples aspectos y enfoques que requieren ser considerados en la toma de decisiones de gobierno, y, desde luego, he podido apreciar las enormes dificultades que conlleva lograr acuerdos sobre las cuestiones que afectan a millones de ciudadanos, cuya situación social, económica y cultural puede ser muy diferente.

En este sentido, me hace especial ilusión entrar a formar parte de una Real Academia cuya principal característica es la transversalidad de saberes, a la que confío poder colaborar eficazmente.

Mi predecesor en la medalla 7, Alejandro Nieto, fue miembro de esta Real Academia durante dieciséis años, desde su ingreso el 20 febrero 2007, hasta su fallecimiento el 3 octubre de 2023. Su discurso de ingreso *Los “sucesos de Palacio” del 28 de noviembre de 1843* refle-

jaba sus múltiples intereses que, más allá de lo jurídico, abarcaban el análisis político y unos extensos y profundos conocimientos históricos, que se materializaron asimismo en muchas de sus obras.

No tuve la suerte de coincidir con Alejandro Nieto, ni pude pues disfrutar de su conversación ni de sus enseñanzas. Pero los amigos que compartieron con él los trabajos de esta Real Academia me elogiaban sus inteligentes intervenciones, que reflejaban su preocupación por el rigor en el funcionamiento de la administración y en la aplicación de la justicia en particular. Y siempre acompañando sus exposiciones con buenas dosis de ironía en su muy aguda percepción de las deficiencias de la gestión pública.

De sus publicaciones, especialmente iluminadoras, resaltan sus análisis sobre el modo en que la calidad institucional condiciona el servicio que la administración debe prestar a todos los ciudadanos. Del mismo modo que la colonización de las instituciones por parte de los partidos políticos deteriora el Estado de Derecho y la calidad democrática y, a la larga no hace sino dificultar el progreso social y económico de un país. Aspectos tratados también en diversas obras por Carlos Sebastián, antiguo compañero de departamento en la Universidad Complutense.

Tuve oportunidad de leer la publicación de esta Real Academia recogiendo las ponencias de la sesión *In Memoriam* de Alejandro Nieto, así como el número monográfico que le dedicó la revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. Las distintas ponencias de sus colegas, algunos de los cuales antiguos alumnos suyos, reflejan una sincera admiración por su inteligencia y un enorme cariño personal. También coinciden en resaltar su gran dedicación al trabajo universitario, como docente e investigador y estimulador de debates a través de los distintos seminarios que regularmente organizó.

Ningún académico puede desear nada mejor.

1.- INTRODUCCIÓN

Objetivo

Este discurso de entrada en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas pretende contribuir, desde mi experiencia personal, al análisis de los problemas a los que la Unión Europea (UE) se ha enfrentado, y se enfrenta, en particular con respecto a su papel en el mundo.

En efecto, he dedicado una parte muy importante de mi actividad profesional y política a participar en la construcción de la UE, o a cuestiones relacionadas con ella.

Lo hice desde el Parlamento Europeo, que he tenido el honor de presidir. Desde el Consejo Europeo, en cuyas reuniones he participado como Alto Representante de la Unión para las Políticas Exterior y de Seguridad (ARVP, en la jerga de Bruselas). Desde la Comisión Europea, de la que he sido vicepresidente. Desde el Consejo de la Unión, en cuyas reuniones he representado al Gobierno de España durante diez años, desde la adhesión de España en 1986 a las entonces Comunidades Económicas Europeas hasta 1996, habiendo presidido cuatro de sus formaciones, (Presupuesto, Telecomunicaciones, Transportes y Medio Ambiente), cuando España ejercía la presidencia rotatoria del Consejo, y otras tres, (Exteriores, Defensa y Cooperación), como ARVP. Y representando a las Cortes en la Convención Europea que redactó la non-nata Constitución para Europa, que acabó derivando en el Tratado de Lisboa.

La UE, un proyecto de paz ante un mundo problemático y cambiante

Problemas no le han faltado a la UE en el primer cuarto de este siglo XXI.

Primero, la crisis financiera del 2008 que desequilibró la economía global en beneficio de China y hacia los países no occidentales. Segundo, el fracaso de la Primavera Árabe en producir democracias estables en esos países y que creó una crisis de refugiados que a su vez impulsó el populismo de extrema derecha y fragilizó las democracias occidentales. En tercer lugar, la pandemia del covid-19 que produjo una crisis sanitaria y económica, y aceleró la competencia geopolítica en torno a las cadenas globales de suministros. Después, el regreso de la guerra a nuestra vecindad inmediata, con la invasión de Ucrania por Rusia en febrero de 2022, que fue calificado por varios líderes europeos como ‘el final de una era’, seguida de los ataques terroristas de Hamás y la cruenta guerra en Gaza y el Líbano. Y, más recientemente, las graves dificultades en la relación transatlántica ¹.

En este entorno conflictivo, hay que recordar que la UE fue, y debe seguir siendo, un proyecto de paz para superar el antagonismo secular que tantas guerras había producido entre los europeos y que había originado las dos guerras mundiales. Como Emmanuel Mounier decía hace ya muchos años: ‘la primera vocación de Europa era evitar la Tercera Guerra Mundial’ ².

Pero conseguida la paz entre los europeos, ahora la UE tiene que concebirse desde la perspectiva de su relación con un mundo muy diferente del de 1958, cuando iniciaron su andadura las Comunidades Europeas tras la ratificación del Tratado de Roma. Entonces, la descolonización no había terminado, la globalización económica no se había iniciado y China era irrelevante.

El mundo de principios de este año 2025 es también muy diferente del que conocíamos hasta hace poco. Nuestro mundo estaba basado en una sólida alianza trasatlántica que, aunque incorporaba un cierto elemento de vasallaje, nos aportaba seguridad. Rusia nos exportaba energía barata. Y China nos suministraba productos a bajo coste y nos ofrecía un gran mercado donde invertir y exportar productos de alto valor añadido. Y, sobre todo, todavía no habíamos perdido el tren de la revolución digital.

¹ RHODE, B. (2024). *Europe without America?* Survival: Global Politics and Strategy, 66(2), pp.1-XX. Abril-mayo.

² MOUNIER, E. (1948). *Déclaration de guerre, Esprit, noviembre*. Disponible en: <https://esprit.presse.fr/article/emmanuel-mounier/declaration-de-guerre-32488>.

Ese mundo se fue. Ya no existe. Es el momento del interregno, donde lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer, y nacen los monstruos, como decía Gramsci³. Y los europeos vivimos un momento de definición existencial acerca de la naturaleza de la Unión que unos y otros desean, o deseamos, construir. Es lo que se ha llamado los momentos Maquiavelo y Tocqueville de la Unión⁴.

Las respuestas de la UE a los problemas de los últimos años

Ante este futuro incierto, más que especular sobre lo que podría suceder en los próximos meses como consecuencia de las decisiones del presidente Trump y la reacción de los demás actores, incluida la propia UE, pretendo exponer y analizar desde las responsabilidades que he asumido, que por definición se refieren al pasado, las respuestas que la UE ha dado a los grandes retos a los que se ha enfrentado en los últimos cinco años.

Para situarlas en su contexto histórico, me referiré también al largo y complejo recorrido que hemos seguido hasta llegar a la situación actual. Y en el capítulo final, ofreceré algunos apuntes acerca de las perspectivas futuras de la UE, teniendo en cuenta los importantes acontecimientos que se han producido antes de poner fin a este texto.

En los últimos cinco años destacan, sin duda, tres acontecimientos, dos de los cuales todavía se proyectan a sangre y fuego, sobre el presente: la pandemia del covid-19 y las dos grandes guerras en nuestra vecindad, la de agresión de Rusia a Ucrania y la guerra en Gaza, que incluye el Líbano y el *West Bank* palestino.

Aunque hay, sin duda, otras guerras no menos mortíferas de las que apenas hablamos, como la de Sudán, probablemente porque seamos muy conscientes de que nuestra capacidad de influir en ellas sea escasa y creamos, equivocadamente, que no nos afectan.

³ GRAMSCI, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana*, vol. 2, Era, Ciudad de México, 1999, p. 37.

⁴ Véanse:

CHOPIN, T. Y SPECTOR, C. (2023). "El nuevo momento tocquevilliano de la Unión Europea". *Le Grand Continent*. 16/II/2025. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2023/09/17/el-nuevo-momento-tocquevilliano-de-la-union-europea/>

SPECTOR, C. (2024). "Le moment machiavélien de l'Europe" *Esprit* n° 508, Avril 2024.

Sí, ese mundo cada vez más caótico, agresivo, multipolar y menos multilateral, nos afecta. Un mundo en el que la fuerza se usa cada vez más como forma de resolución de los conflictos y defensa de los propios intereses. Por eso he titulado este texto "La Unión Europea, entre guerras y elecciones, ante la dureza del mundo".

En cuanto a las elecciones, la más importante de todas es la que ha devuelto a Trump a la Casa Blanca en noviembre de 2024. Pero ha habido, y hay, otras dentro de la UE, como las elecciones parlamentarias en Austria y Alemania, las presidenciales de Rumanía recientemente anuladas y repetidas, que muestran la creciente fuerza de quienes promocionan un modelo iliberal para una Europa definida por criterios identitarios, blanca, cristiana y protegida de los flujos migratorios. Y el rechazo a la "usurpación" de la soberanía de los pueblos europeos por el cosmopolitismo y el ideal federalista que ha impulsado, al menos hasta ahora, el proyecto europeo.

La fuerza de la UE es su unidad: los "momentos Hamilton y Demóstenes" de la UE

En dos de los tres acontecimientos que he citado, el covid-19 y la invasión de Ucrania, la UE ha sido relevante porque se ha mantenido unida, al menos hasta ahora. A ellos me referiré extensamente porque nos han permitido, o mejor obligado, a progresar en la integración, rompiendo algunos de los tabúes y limitaciones que impedían una acción más eficaz de la UE y un compromiso más firme con nuestros aliados.

A la respuesta al covid-19, la llamaré el "momento hamiltoniano" de la UE. Y a la invasión de Ucrania me referiré como el "momento Demóstenes", en referencia a dos personajes históricos que vivieron circunstancias y protagonizaron actitudes que me parecen relevantes respecto de esos retos a los que nos hemos enfrentado y las respuestas que les hemos dado.

La división de los europeos ante el conflicto Israel/Palestina

En cambio, ante la guerra provocada por los ataques terroristas de Hamás el 7 de octubre de 2023, y la desproporcionada respuesta de Israel que ha destruido Gaza causando la muerte de decenas de miles de civiles, en su gran mayoría mujeres y niños, el papel de la UE no ha sido, desgraciadamente, relevante, porque no hemos estado unidos.

Ya estábamos divididos antes de la última guerra en Gaza (¿última?), cuando como ARVP decidí reemprender las reuniones del Consejo de Asociación con Israel, que llevaban casi diez años interrumpidas como consecuencia de la condena europea de la expansión de las colonias en Cisjordania.

Nuestro máximo común denominador se ha limitado al papel del buen samaritano, que presta ayuda humanitaria sin entrar en la raíz del conflicto, como si la catástrofe en Gaza hubiera sido causada por un accidente de la naturaleza.

La UE no ha sido efectiva en la búsqueda de soluciones políticas, más allá de reclamar retóricamente la solución de los dos Estados, es decir, la de un estado para Palestina, puesto que el otro, Israel, ya existe. Hemos estado proponiendo esa solución desde los fenecidos acuerdos de Oslo hace treinta años, haciendo poco, o nada, para convertirla en una realidad.

Nuestra división se ha manifestado en cada voto en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con unos Estados miembros votando a favor, otros en contra, y otros absteniéndose.

La división y descoordinación se ha manifestado también en las actuaciones de algunos dirigentes de las instituciones comunitarias, desbordando el papel que los Tratados les atribuyen. Por supuesto, hemos sido los grandes donantes de ayuda humanitaria. Pero ésta ha estado bloqueada por Israel demasiadas veces y por mucho tiempo, sin que cuestionáramos la violación del Derecho Internacional que ese bloqueo representaba. Y hemos permitido que “hubiera tantos muertos”; “demasiados” le han recriminado a Netanyahu varios líderes y ministros europeos en sus visitas solidarias a Israel.

Mientras unos pocos Estados miembros, liderados por España e Irlanda, pedían que se activase el Acuerdo de Asociación con Israel, cuestionando el respeto de los derechos humanos en Gaza, otros seguían suministrando armas y le declaraban su apoyo incondicional en nombre de su responsabilidad histórica por el Holocausto convertido en una razón de Estado⁵ superior a cualquier juicio moral sobre lo que estaba ocurriendo. Y buena parte del mundo nos ha acusado de usar un “*double standard*”, sobre las consecuencias de los conflictos en Gaza y Ucrania sobre la población civil.

⁵ TRAVERSO, E. (2024). *Gaza ante la historia*. Traducido por V. Olalla Salvador. 1ª ed. Madrid: Akal. ISBN: 978-84-460-5578-5.

Y, en mi opinión, la más grave división ha sido ante las decisiones de la Corte Penal Internacional (CPI), que se creó con el gran apoyo de la UE.

Cuando las resoluciones de la CPI han sido contra Putin, las hemos aplaudido y asegurado que sería detenido si pisaba suelo europeo, hipótesis, por otra parte, altamente improbable. Pero cuando la Corte nos recuerda la destrucción total de Gaza, la extensión permanente de la colonización en Cisjordania, las demoliciones de viviendas y expulsión de los palestinos de Jerusalén Este, y lanza una orden de detención contra Netanyahu y su exministro de Defensa, Gallant, varios países europeos han dicho que no las cumplirían, y otros se han apresurado a invitarle a que les visitara.

Sí, cuando hablo de la UE enfrentada a la dureza del mundo, Palestina es, sin duda, una de las partes más dolientes de la humanidad. Pero mis esfuerzos como ARVP en ese caso han sido en vano para conseguir que la UE no se amparase en un horror para justificar otro horror. Condenando con toda la fuerza, como hemos hecho, los ataques terroristas de Hamás, al tiempo que no reconocíamos que Israel violaba sistemáticamente el Derecho Internacional al usar el hambre como arma de guerra⁶, y el alto número de víctimas civiles causadas por los bombardeos sobre áreas densamente pobladas.

La lección que hay que extraer de esta triste historia es que cuando la UE no está unida no existe. Y que hay temas de política internacional que nos dividen profundamente. Por ello, referirse al conflicto en Oriente Medio, a sus causas y sus posibles soluciones, tiene interés *per se*, porque es, sin duda, una herida abierta que está causando un enorme sufrimiento humano. Pero lo tiene menos desde el punto de vista de la acción de la UE y de su Alto Representante y, por lo tanto, no me referiré a él en este discurso más de lo que lo he hecho en esta introducción.

El presente inmediato y el “momento Trump” de la UE

Aunque este texto se refiere a mi experiencia pasada, no puedo obviar que el presente ha cambiado radicalmente desde el 1 de diciem-

⁶ COHN-BENDIT, D. y GLUCKSMANN, R. (2024). “Comment ne pas voir que la riposte israélienne viole les lois de la guerre et piétine le droit international ?”. *Le Monde*, 26/XI/2024. Disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/11/26/daniel-cohn-bendit-et-raphael-glucksmann-comment-ne-pas-voir-que-la-riposte-israelienne-viole-les-lois-de-la-guerre-et-pietine-le-droit-international_6414660_3232.html

bre de 2024, cuando dejé mi puesto de ARVP. Sobre todo, en los vertiginosos días desde que Trump asumió la Presidencia de EE. UU. el 20 de enero.

En resumen, Ucrania está siendo abandonada y la Rusia de Putin rehabilitada internacionalmente por un presidente de EE. UU., con el que la UE ya no puede contar, ni con su ayuda en tiempos de guerra ni con su cooperación económica en tiempos de paz.

Y su solución para los problemas de Oriente Medio parece ser la deportación de dos millones de gazatíes para construir, en su campo de ruinas, la nueva Riviera del Mediterráneo versión Mar-a-Lago, mientras se da carta blanca a la colonización de lo que ya se llama abiertamente Judea y Samaria⁷.

A los graves acontecimientos de esta fluida situación actual les dedicaré el último capítulo de este texto, incluyendo los ocurridos hasta la reunión del Consejo Europeo sobre Ucrania y la defensa europea del 7 de marzo. Y me referiré a ellos como "el momento Trump" de la UE.

El nuevo presidente de EE. UU. lo merece, porque está poniendo en cuestión muchas de las premisas sobre las que los europeos habíamos construido nuestra visión del mundo, en particular la relación transatlántica y el multilateralismo cooperativo para resolver los problemas globales de la humanidad, empezando por la salud y el cambio climático.

Así pues, mi discurso de entrada en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas está articulado en torno a la consideración de tres momentos históricos, representados por tres personalidades bien diferentes, Hamilton, Demóstenes y Trump.

Pero antes, expondré lo que fue mi primera experiencia en geopolítica europea. Ocurrió a la temprana edad de dieciocho años, y en ella tuvo que ver Fernando Suárez, al que de nuevo agradezco el apoyo decidido que prestó a mi candidatura.

⁷ FILIU, J. P. (2025). "Gaza, Trump et nous". *Le Monde*, 16/II/2025. Disponible en: https://www.lemonde.fr/un-si-proche-orient/article/2025/02/16/gaza-trump-et-nous_6549056_6116995.html

2.- MI PRIMERA LECCIÓN DE GEOPOLÍTICA

Mí ingreso en el Colegio Mayor Diego de Covarrubias

Pocos días después de la muerte del añorado miembro de esta Real Academia, Fernando Suárez, su hijo, también Fernando, me hizo entrega del texto de mi solicitud, cursada en julio de 1965, para ser admitido en el Colegio Mayor Universitario Diego de Covarrubias de la Universidad Complutense de Madrid, que entonces dirigía su padre.

La primera respuesta del Colegio Mayor fue negativa. Pero se produjo una vacante de última hora y, la tarde de un domingo de finales de septiembre, Fernando Suárez me entrevistó y me admitió en el Colegio. Esa conversación fue decisiva en mi vida. No estaría hoy aquí si Fernando Suárez no me hubiera seleccionado como colegial del Diego de Covarrubias.

Lo relevante para este discurso de entrada en esta Real Academia es la Cuestión Número 10 del Formulario de Candidatura, que decía: “En el caso de ingresar en el Colegio, deberá el nuevo colegial pronunciar ante los demás colegiales, una charla de veinte minutos de duración, sin hacer uso de notas o apuntes. ¿Cuál sería el tema y el título?”.

Mí primera conferencia sobre Europa en el mundo

Mi respuesta, según consta en la solicitud que Fernando Suárez le pidió a su hijo que me entregara, fue: “Un tema de política europea. Por ejemplo, Europa y España en el mundo actual”.

No dejó de emocionarme que, casi sesenta años después, cuando estaba dejando el despacho desde donde me había enfrentado a los problemas de Europa ante la dureza del mundo, recibiese el recuerdo

de lo que fue mi iniciación en lo que hoy llamaríamos la geopolítica europea.

Y es sorprendente que un muchacho de dieciocho años, que venía de un pequeño pueblo del Pirineo catalán, cuyo escaso bagaje intelectual se limitaba al selectivo de ciencias, escogiera un tema tan alejado de esa combinación de ciencias físicas y matemáticas que se enseñan en la Escuela de Ingenieros Aeronáuticos, y a cuyo estudio pretendía dedicarme.

Alguna razón tenía que haber. Y, en efecto la hay. Había conseguido una beca para asistir, en ese verano del 65, a un curso sobre Europa ante lo que entonces llamábamos Mercado Común, en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo ubicada, como todos sabemos, en el palacio Real de la Magdalena en Santander.

Debí pensar que allí obtendría los conocimientos y la inspiración suficientes para poder hacer una exposición sobre ese tema. El Palacio de la Magdalena, asomándose al Cantábrico desde la punta de la península que le da su nombre, resultó ser un lugar fundamental en mi vida. Entonces era un viejo caserón, mal mantenido, en el que el aire marino roía la tela y descomponía la madera. Su impresionante y medio abandonado parque estaba cerrado al público y lo estuvo hasta que se abrió con la llegada de los primeros ayuntamientos democráticos, catorce años después.

Con las limitaciones de la época, allí recibí mis primeras lecciones de geopolítica. Tuve la suerte de que uno de los conferenciantes del curso fuese Josué de Castro, al que nunca volví a ver porque murió pocos años después.

Sin embargo, su pensamiento me impactó. Había llegado a España huyendo del golpe de Estado de 1964 en Brasil y, antes, había fundado el Instituto de Nutrición de la Universidad de Brasil. En 1952, fue elegido presidente de la Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Su libro, *Geopolítica del hambre*, publicado en 1951, despertó la conciencia del mundo sobre la terrible calamidad que es el hambre, contribuyendo a crear una concepción enteramente nueva de los problemas del subdesarrollo.

Recuerdo su uso de la geografía y la ecología para aportar una luz singular a la complejidad del fenómeno de la desnutrición, un problema que no ha desaparecido, tanto por catástrofes naturales como por endémicos problemas de subdesarrollo, mal gobierno o tragedias causadas por el hombre, como la hambruna en Gaza.

¿Quién me iba a decir que, con el tiempo, siendo ministro de Transportes y Obras Públicas (1991-1996), habría de contribuir a la restauración integral del Palacio de la Magdalena, asignándole el 1 por ciento del coste de las obras de la autopista Bilbao-Santander que la Ley obliga a invertir para proteger el patrimonio en el entorno de la obra pública?

La Universidad Internacional Menéndez Pelayo ya había recuperado entonces el importante papel en el debate público y en la difusión del conocimiento en España que tuvo durante la Segunda República que la fundó.

Tampoco podía imaginar que me involucraría intensamente en sus actividades, puesto que, desde el verano del año 2000 hasta el de 2024, y sin interrupción alguna —cualesquiera que fuesen las responsabilidades de cada momento, como miembro de la Convención Europea, presidente del Parlamento Europeo, ministro de Asuntos Exteriores de España o ARVP—, he organizado y dirigido el curso *¿Quo Vadis Europa?*, dedicado precisamente a explorar el futuro de la UE y su papel en el mundo, tal como propuse titular mi intervención ante los colegas del Covarrubias.

A lo largo de estos años, han pasado por el *¿Quo Vadis Europa?* multitud de expertos y responsables políticos, y eso constituye una de las bases fundamentales de mi conocimiento sobre una cuestión en la que me inicié de una forma tan voluntarista hace sesenta años.

Desgraciadamente, si bien tengo la prueba documental de que así fue, no conservo ningún texto ni referencia del contenido de mi exposición, ni recuerdo nada de lo que pude decir entonces. ¿Qué pude explicarles sobre cómo era el mundo en aquel momento y qué papel tenían España y la UE, que ni siquiera se llamaba así entonces? Francamente, no lo sé. Pero puedo intentar reconstruirlo pasando revista a ese pasado.

¿Cómo era el mundo y qué era Europa en 1965?

En 1965 solo habían pasado siete años desde la entrada en vigor del Tratado de Roma. El papel de 'Europa', entonces reducida a una unión aduanera y a algunos aspectos de la economía de solo seis países, debía ser bastante limitado. ¿Qué podíamos esperar los jóvenes españoles de entonces de la evolución de esa experiencia de integración supranacional que estaba en sus comienzos y de la que no formábamos parte?

Lo mismo nos preguntamos hoy, cuando el mundo es mucho más complejo, la UE agrupa a veintisiete Estados, tiene diez candidatos en

espera y sus competencias son mucho más extensas. Y, además, se enfrenta desde hace poco a un cambio radical en las relaciones con los EE. UU., que ha sido su aliado más importante y garante de la seguridad en el continente desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

Por diferente que sea la situación actual, nuestro mundo de hoy es el lejano heredero de aquel mundo de entonces. Y, para explicar cómo, entre guerras y elecciones, la UE se enfrenta hoy a la dureza del mundo, sería bueno empezar recordando cómo era ese mundo o cómo lo interpretaríamos ahora, con la distancia y la perspectiva que nos da el tiempo.

¿De qué manera los problemas que hunden sus raíces en aquel entonces se han superado, se han agravado o han cambiado de naturaleza? ¿Qué nuevos actores han aparecido que no existían hace sesenta años y cuáles han desaparecido o se han vuelto irrelevantes?

Es, sin duda, un ejercicio muy distinto al de analizar, desde la cercanía del último telediario, la preocupante actualidad en la que nos ha precipitado la amenaza rusa y las decisiones tomadas por el nuevo presidente de los EE. UU.

El escenario actual es bien diferente, incluso del que dejé atrás en Bruselas al acabar mi mandato como ARVP. Y ante la aceleración de la Historia⁸ pensaba que resultaría bien difícil adivinar en qué situación estaríamos al cabo de unos meses, cuando llegara la ocasión de pronunciar mi discurso ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Por eso, más que predecir un futuro incierto, puede ser interesante saber de dónde venimos, cómo era el mundo de 1965, cómo interpretamos ahora su evolución y en qué se parece y se diferencia del de hoy.

Y eso me ha impulsado a revisar libros de historia y análisis geopolítico de varios autores, algunos de los cuales, como Pascal Boniface, a cuyas obras debo mucho de mi cultura geopolítica, o Thierry de Montbrial, quien fue mi profesor de Economía en el Instituto Francés del Petróleo y luego director y presidente del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (Ifri), me han acompañado con su magisterio.

A ellos, y a algunos otros autores, debo mi explicación de cómo se puede ver hoy, retrospectivamente, el mundo que debí tratar de interpretar entonces y relacionarlo con el mundo de hoy.

⁸ GOMART, T. (2024). *L'accélération de l'histoire: Les noeuds géostratégiques d'un monde hors de contrôle*. Paris: Tallandier. ISBN: 9791021060692.

El fin de la descolonización y el inicio de la coexistencia pacífica

En síntesis, el mundo de 1965 era el del fin de la descolonización y el inicio de la coexistencia pacífica entre los bloques enfrentados en la Guerra Fría. Esta no había terminado todavía, pero Moscú y Washington habían entendido que, para evitar el apocalipsis atómico, debían rebajar su hostilidad. Además, su hegemonía —sobre todo la de Rusia— estaba siendo desafiada desde dentro de sus respectivos bloques, y emergían nuevos actores que no querían ser parte de la división Este-Oeste.

Algo parecido nos pasa ahora con la aparición de los *hedge states*, o 'estados bisagra', que no quieren tomar partido entre nosotros, los occidentales (*the West*), y Rusia con respecto a la guerra en Ucrania. Estos Estados adoptan posiciones diferentes según los casos y circunstancias. Pero ahora, con la actitud de Trump, el problema puede ser que *the West* haya dejado de existir como una unidad ideológico-estratégica, al menos en su dimensión trasatlántica.

Al empezar a redactar este texto, antes de la elección de Trump, me temía que pudiésemos enfrentarnos a una situación "*the Rest against the West*", es decir, al mundo occidental enfrentado a una gran parte del resto de la humanidad. Pero ahora, es la existencia misma de Occidente lo que está en cuestión. A esto volveré más adelante, sin olvidar que, hace sesenta años, la relajación entre los dos bloques generó también contestaciones internas, con claros desafíos al orden soviético en Europa Oriental y, en menor medida y de otra manera, a la hegemonía estadounidense en Europa Occidental.

Diez años antes de mi *performance* en el Covarrubias, en febrero de 1956, se había celebrado en Moscú el XX Congreso del PCUS, conocido como el de la desestalinización. Jrushchov leyó su famoso informe sobre los crímenes de Stalin y lanzó la idea de la 'coexistencia pacífica'. Creía que un período prolongado de paz permitiría a la URSS ganar la guerra económica, mientras que las 'contradicciones internas' inherentes al capitalismo como decía la doctrina, frenarían su crecimiento y la URSS alcanzaría el nivel de bienestar económico de los EE. UU. en 1980. Tal cosa nunca ocurrió, pero el equilibrio del terror nuclear impidió la guerra abierta en Europa, ya fuera convencional o nuclear.

Los pueblos sometidos a la dominación soviética se tomaron en serio la desestalinización y quisieron avanzar más rápido. Demasiado

rápido para Moscú. Así ocurrió en Budapest, cuando el primer ministro Nagy denunció el Pacto de Varsovia y declaró la neutralidad de Hungría. La rebelión húngara fue aplastada y, poco después, Nagy fue ejecutado.

El mundo occidental que había impulsado y saludado la rebelión de los húngaros no reaccionó. Estaba entonces concentrado en la guerra provocada por la intervención franco-británica en Suez. Tampoco podía hacer mucho si no quería provocar una guerra nuclear con la Unión Soviética.

La edad hace revivir en mis recuerdos de niño de diez años que era entonces, las voces de la radio describiendo cómo en Budapest se intentaba detener a los tanques rusos con artesanales 'cócteles Molotov'. ¿Quién me iba a decir que, sesenta y cuatro años después, tendría ocasión de contemplar las hileras de tanques rusos calcinados a ocho kilómetros de la Rada (el Parlamento de Ucrania), que esta vez sí se había logrado detener?

El Muro de Berlín

Después de Budapest, vino la Primavera de Praga, en agosto de 1968, que me sorprendió en un campamento de Milicias Universitarias. ¿Habría quizás anticipado en mi análisis geopolítico *amateur* que las fuerzas de la libertad seguirían resquebrajando el imperio soviético? Probablemente no, de la misma manera que nadie anticipó la caída del Muro de Berlín, que, por cierto, empezó a construirse a mediados de agosto de 1961, solo unos cuatro años antes de que yo me dirigiera a mis compañeros del Colegio Mayor.

El Muro marcó físicamente la separación de Alemania, tardó veintiocho años en derrumbarse y lo hizo sin previo aviso. Bueno es recordarlo ahora que la construcción de muros parece estar de moda en Europa.

A la invasión de Checoslovaquia, con 500.000 soldados de los países del Pacto de Varsovia, la llamaríamos hoy, con el lenguaje actual, una gran 'operación militar especial'. Sin embargo, el movimiento comunista internacional ya no la aprobó unánimemente, como sí lo hizo con Budapest. Los partidos comunistas francés, italiano, rumano y yugoslavo y algún intelectual, como el poeta comunista francés Louis Aragon⁹, la condenaron.

⁹ BONIFACE, P. (2017). *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. Editorial Eyrolles. ISBN 978-2-416-01584-7.

Pero no hubo ninguna reacción desde el mundo occidental. Había que respetar las áreas de influencia de cada cual; cada uno era dueño del patio de su barrio y debía evitarse una confrontación abierta que nos llevara a la guerra nuclear. Quizás Putin pensaba que haríamos lo mismo cuando lanzó sus tropas a la invasión de Ucrania, aunque ahora Trump nos diga que fue Zelenski quien empezó la guerra. Pero esta vez, hasta el momento al menos, Ucrania ha resistido, y ha sido nuestra ayuda —sobre todo la de EE. UU., pero también la de la UE— lo que le ha permitido hacerlo.

Ucrania, que recuerdo tenía buenos equipos de fútbol como el Dínamo de Kiev, formaba entonces parte de la Unión Soviética. Esta se miraba frente a frente con los EE. UU. y los europeos. Ahora, por un cambio espectacular en la actitud de los EE. UU., ambas potencias parecen dispuestas a definir cuál es el territorio de Ucrania y a repartirse sus riquezas minerales sin contar con Europa.

La autonomía estratégica de Europa, vieja herencia gaullista

En 1965 la hegemonía estadounidense solo fue desafiada por el General De Gaulle. Ciertamente que la situación y las dinámicas económicas y sociales eran muy diferentes. Europa occidental había reconstruido sus economías, en buena parte gracias al Plan Marshall, pero también al impulso del Mercado Común. Nuestras empresas estaban ya compitiendo con las norteamericanas, hasta alcanzar los superávits comerciales que nuestro gran aliado ahora considera que son una agresión que debe ser corregida.

Quizás cité que, un año antes de mi intervención, de Gaulle se había opuesto a la entrada de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea (CEE) por considerarla demasiado proamericana. Seguramente tenía razón. La realidad de los días en los que estaba escribiendo este texto le da la razón a su profecía, cuando anticipaba que 'algún día los americanos se irán de Europa', dejarán de protegernos y tendremos que asegurar nuestra propia defensa.

Parece que ese día ya ha llegado. Quienes no se tomaron en serio la necesidad de comprometerse más con nuestras capacidades autónomas deben ahora lamentarlo.

Entre 1964 y 1965, De Gaulle desarrolló intensos contactos con los dirigentes soviéticos, respondiendo a una cierta fascinación por

Rusia que existe en la sociedad francesa, tanto desde la izquierda como desde la derecha. Suya, y de esa época, es la perspectiva de una Europa 'del Atlántico a los Urales', que incluiría a la URSS, a la 'Rusia de siempre' y excluiría a EE. UU.

Esta perspectiva no se ha materializado; la Historia ha ido en dirección contraria, al menos hasta que Rusia vuelva a ser una democracia y respete a sus vecinos.

No creo que en 1965 pudiera anticipar que, un año después, Francia saldría de los mandos integrados (la estructura militar) de la OTAN y dejaría de poner fuerzas a su disposición, argumentando que las condiciones que habían llevado a su creación ya no existían. Ahora es un presidente estadounidense el que se plantea tan trascendental cuestión. Y de su respuesta depende la suerte de Ucrania y la manera en la que los europeos vayamos a garantizar nuestra seguridad colectiva, que ya no podemos dejar que dependa tanto del humor de los electores estadounidenses cada cuatro años y de la personalidad de quien elijan.

De Gaulle practicó, *avant la lettre*, lo que ahora llamamos autonomía estratégica. Visitó Vietnam y cuestionó el papel del dólar como moneda internacional, como ahora hacen los líderes de los países del grupo BRICS, como Brasil. Reconoció a la República Popular China, mientras que los EE. UU. seguían apoyando a Taiwán, como algunos países de la UE lo siguen haciendo, entrando en colisión con nuestra alambicada política respecto a China, a la que consideramos oficialmente un competidor, un socio y un rival, aunque no todos los países europeos la consideren un rival, sino todo lo contrario.

En 1965, China no era un actor relevante ni económica ni geopolíticamente. Era la propia Unión Soviética quien la consideraba un rival por el liderazgo del bloque comunista.

Mientras toda esa dinámica se desarrollaba en el mundo, los europeos construíamos nuestro 'mercado común', dotándonos de medios para acabar con la fragmentación de nuestros mercados y llegar a ser un competidor económico de EE. UU. Algo que hemos conseguido, quizás con creces, al menos antes de que se produjera la revolución digital. Y eso nos pone ahora en la diana de Trump.

La emergencia del Tercer Mundo

La otra gran característica de 1965 era la emergencia del Tercer Mundo y de los países llamados "no alineados". España iba a tardar

todavía veintiún años en entrar en lo que entonces se llamaban las Comunidades Europeas, pero en el mundo estaba emergiendo una categoría de actores que se negaba a aceptar la dicotomía Este-Oeste. Igual, aunque por diferentes razones, que está ocurriendo ahora.

Por diferentes razones, sin duda, porque muchos de los grandes países que hoy cuentan, o no existían porque todavía eran colonias, o eran irrelevantes política y económicamente, como China, que todavía estaba a diez años de iniciar su apertura económica tras el desastre de la revolución cultural maoísta.

A ese grupo de países se les llamaba el Tercer Mundo. Y algunos de ellos desafiarían a EE. UU. desde su patio trasero latinoamericano mientras Oriente Próximo se encendía en guerras territoriales e identitarias, y Asia se sumía en las guerras postcoloniales como la de Vietnam.

Se generaban nuevos actores, algunos con estructuras muy débiles, pero que se negaban a ser la infantería de choque de la competición Este-Oeste. Y países que entonces eran muy pobres y arruinados por la guerra, como Corea del Sur, están hoy en la punta del desarrollo tecnológico.

Nominalmente, el Tercer Mundo surgió de la conferencia de africanos y asiáticos en Bandung en 1955, casi al mismo tiempo que la represión de Budapest y la fallida aventura neocolonial de Suez, donde, por cierto, los EE. UU. no apoyaron a los franco-británicos. En Bandung solo eran veintisiete, representaban la mitad de la humanidad, pero solo el 8 por ciento del PIB mundial. Eran muy variados, entre ellos había países prooccidentales, otros neutrales y otros comunistas. Condenaron el colonialismo, instaron a la defensa de los derechos humanos fundamentales y a la igualdad de las razas. El que sería el futuro presidente de Senegal, Léopold Senghor, consideró que 'el complejo de inferioridad de los pueblos africanos y asiáticos frente al mundo europeo había muerto'¹⁰.

Pero la Conferencia de Bandung me debía quedar ya muy lejana. Más cercana a la mía en el Covarrubias fue la de Belgrado, en septiembre de 1961. A ella asistieron veinticinco países que hoy nos parecerían una extraña amalgama (Yugoslavia, India, Egipto, Afganistán, Arabia Saudí, Birmania, Camboya, Ceilán, Chipre, Congo, Cuba, Indonesia, Irak, Etiopía, Ghana, Guinea, Líbano, Marruecos, Túnez, Argelia, Somalia, Sudán, Yemen del Sur, Malí y Nepal).

¹⁰ SENGHOR, L. (1970). *Libertad, negritud y humanismo*. Madrid: Editorial Tecnos.

Algunos recién descolonizados, pero los demasiado vinculados a EE. UU. (como Corea del Sur, Vietnam del Sur) o a la URSS (Corea del Norte, Vietnam del Norte, China) no fueron invitados. Claramente, el objetivo era crear un espacio que evitase tener que caer en una elección binaria Este-Oeste, que no correspondía ni con su historia ni con sus intereses. Por eso se llamaban el “tercer mundo”, como Blair inventaría más tarde la “tercera vía” del socialismo.

Más cerca todavía estaba octubre de 1964, cuando se celebró en El Cairo una segunda cumbre de Países No Alineados, con veinte participantes más. El objetivo era decirles a las grandes potencias, que entonces solo eran dos, que 'no podían decidir solas el destino del mundo'.

Ese mensaje debería resonar también ahora, con la novedad de que Europa debería unirse a él y dirigirse no ya a las dos grandes superpotencias, sino a las tres que ahora lo son: EE. UU., Rusia y China. Al mismo tiempo, debería trazar las alianzas correspondientes con los países del Sur Global que comparten nuestra visión del mundo.

La “descentración” de Europa

En 1965 los europeos ya habíamos sufrido la primera gran “descentración”, como dice Pierre Haroche en su libro *Dans la forge du monde*¹¹, es decir, la pérdida de centralidad geopolítica que nos daban nuestros imperios coloniales. Como explica Haroche, Europa ha sufrido después una segunda “descentración” causada por la confrontación entre China y EE. UU. y que ha trasladado la línea del frente, aunque sea virtual, desde la vieja Europa al Pacífico.

Pero esa primera gran “pérdida de centralidad” fue muy lenta y dolorosa y ha dejado un resentimiento anticolonial que perdura. Se puso de manifiesto con el retraso en suministrar vacunas contra el covid-19 y la diferente responsabilidad en el origen del cambio climático, así como el coste de las medidas necesarias para hacerle frente.

En 1960, las doce colonias francesas de África Occidental y Ecuatorial Francesa, así como Madagascar, ya eran independientes, aunque mantuvieron vínculos de cooperación con Francia.

¹¹ HAROCHE, P. (2024). *Dans la forge du Monde: Comment le choc des puissances façonne l'Europe*. París: Fayard. ISBN: 978-2213726045.

Muchos de estos vínculos se han roto ahora, en particular en el Sahel, donde apenas queda presencia europea y hemos sido sustituidos por los mercenarios de Wagner, ahora rebautizados como 'Africa Korps' rusa. En 1965, solo hacía tres años que De Gaulle había puesto fin a la guerra de Argelia, cuando los acuerdos de Evian reconocieron su independencia. Pero la plena reconciliación todavía está pendiente.

Portugal mantuvo sus posesiones coloniales en África hasta 1975. El África anglófona experimentó una descolonización suave entre 1957 y 1964, desde Ghana en 1957, Nigeria en 1960, hasta Kenia en 1963. Rodesia del Norte se convirtió en Zambia en 1964. En Rodesia del Sur, la minoría blanca declaró la independencia para establecer la política del *apartheid*. En el Congo Belga fue más difícil y vivió una guerra civil en 1960, con el apoyo de la URSS y la intervención de las fuerzas de la ONU para poner fin al conflicto. La región de los Grandes Lagos, muy rica en minerales, sigue siendo hoy un escenario de guerra y violencia.

La crisis de los misiles en Cuba

A lo que con toda seguridad debí referirme en 1965 fue a Cuba y a la crisis de los misiles de 1962 ¹². Conocimos esa crisis cuando Kennedy anunció por televisión la presencia de armas nucleares rusas en la isla. Tras días de tensión, muy cerca de una confrontación naval y aún más cerca que nunca de la guerra nuclear, Rusia retiró esas armas después de arduas negociaciones. A Fidel Castro no debió de gustarle nada lo ocurrido: supongo que debió sentirse tratado como un peón de brega por los soviéticos.

Las relaciones con Rusia no se restablecieron normalmente hasta 1970 y con EE. UU. nunca, básicamente por razones de política interior americana. Obama inició la apertura; es famoso su discurso en La Habana, como lo son los de El Cairo y Tallin, y algunos otros, pero sus palabras se las llevó el viento.

Recientemente, hemos asistido a la comedia bufa de Trump declarando a Cuba país patrocinador del terrorismo la última semana de su primer mandato, a Biden retirándola de esa lista el último día del suyo, después de esperar cinco años, y a pesar, por cierto, de mis insis-

¹² BONIFACE, P. (2017). *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. Editorial Eyrolles. ISBN 978-2-416-01584-7.

tentes demandas como ARVP. Y de nuevo Trump la vuelve a incluir en los primeros actos de su segundo mandato. Cuba será lo que se quiera, sin duda un régimen autoritario de partido único, pero no es un país que patrocine el terrorismo, y menos aún por haber acogido en La Habana las negociaciones entre el gobierno colombiano y la guerrilla para acabar con ese conflicto.

Esa cadena de decisiones es reprobable porque no tiene ningún fundamento real y porque ha causado un enorme e injustificado daño al pueblo cubano. Después de la crisis de los misiles, Cuba fue excluida por la presión americana de la OEA, la Organización de Estados Americanos, y las guerrillas se multiplicaron por América Latina, pero sin influir de manera significativa en el reparto del poder.

La democracia fue sustituida en Brasil por una dictadura militar en 1964, y en 1965 los EE. UU. intervinieron en Santo Domingo. Son los años del antiimperialismo castrista, con una conferencia tricontinental de La Habana (Asia, África y América Latina) que reúne a delegados de las fuerzas revolucionarias de 82 países. Ernesto Guevara llamó a la creación de "uno, dos, tres... cien Vietnam", pero moriría dos años después en Bolivia, asesinado en una escuelita de un pueblecito de barro y adobe que sigue como debía estar entonces. Esos acontecimientos son parte de la historia de mi generación, pero es dudoso que, dadas las circunstancias de la época, hiciera referencia a ellas en 1965, en plena dictadura franquista.

Las guerras de los años 60: Vietnam y Oriente Medio

Es más que probable que hablara de las tres grandes áreas de conflicto, dos de ellas en términos de guerras atroces que marcaron los años 60: Vietnam, Oriente Medio y la disputa China/Rusia, aunque en esta última la sangre no llegara al río, como ya he dicho.

Tuve que hablar de la situación en Oriente Medio. Casi veinte años después de la propuesta de la ONU de partición de Palestina bajo mandato británico, de la declaración de independencia de Israel y de la expulsión de unos 700.000 palestinos a los países árabes vecinos, la situación de extrema tensión entre Israel, por una parte, y Siria y Egipto, acabaría desembocando en la Guerra de los Seis Días en 1967.

Los israelíes, rodeados por un pacto egipcio-sirio, lanzaron una guerra relámpago el 5 de junio de 1967. En pocas horas, las fuerzas aéreas egipcias, jordanas y sirias fueron destruidas. La península del

Sinai, Cisjordania y Jerusalén Este (bajo soberanía jordana), y la franja de Gaza fueron totalmente ocupadas.

El 7 de junio, el Consejo de Seguridad declaró un alto el fuego, que entraría en vigor después de que Israel ocupara los Altos del Golán sirios, que Trump ya ha reconocido como territorio israelí. Israel cuadruplicó el tamaño de su territorio y De Gaulle rompió la alianza estratégica con Israel y se acercó a los países árabes mientras que Washington hizo lo contrario.

Cinco meses más tarde, el Consejo de Seguridad adoptó la famosa y tantas veces citada Resolución 242, proclamando la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra, la retirada de los territorios ocupados por las fuerzas israelíes y el reconocimiento de todos los Estados de la región. Pero esta resolución nunca fue aplicada. Ni entonces ni ahora Israel se retiró de los territorios ocupados, salvo Gaza. Ya no es un pequeño país rodeado de potencias hostiles. Es una gran potencia militar capaz de imponerse violando el Derecho Internacional con total impunidad.

La cuestión de los territorios ocupados, progresivamente poblados por colonos israelíes (ya son 700.000), en violación de las Convenciones de Ginebra relativas a las obligaciones de los ocupantes militares, se transformó en la cuestión palestina, que sigue sin solución. Hubiera sido muy difícil en 1965 anticipar toda la dinámica bélica y el inmenso sufrimiento humano del conflicto entre Israel y Palestina que se ha producido en los últimos sesenta años: sesenta años de lucha de dos pueblos por la misma tierra, sin perspectiva de solución.

¿Y qué visión podía yo tener entonces de la guerra en Vietnam en pleno franquismo? No sé en qué términos, pero seguro que no pude dejar de hablar de la guerra en Vietnam.

Kennedy había sido asesinado en 1963 y, en 1965, Johnson había decidido enviar 275.000 soldados, que ya eran 500.000 en 1968. Años después, en 1973-1974, siendo estudiante en la Universidad de Stanford en California, veía esa guerra todos los días en el telediario. Y creo que las imágenes de los soldados arrastrándose heridos por el barro de los arrozales y de los efectos de los bombardeos con napalm debieron influir mucho en la sociedad americana y en su rechazo a la guerra.

Si los europeos, y los americanos, vieran la realidad dramática de los bombardeos en Gaza, con su cortejo de víctimas civiles, de miles de niños mutilados, de las condiciones de sus hospitales y del terrible sufrimiento de la población civil, seguramente también su opinión sería diferente. Como lo es en los países árabes, donde estas imágenes están

mil veces más presentes que en nuestras televisiones. Pero ojos que no ven, corazón que no siente. Y esta es una de las grandes lecciones de esta guerra: el *blackout* informativo que Israel ha decretado sobre las operaciones en Gaza forma parte de la guerra de los relatos, que son una poderosa arma en el mundo ultra-mediatizado y manipulado en el que vivimos.

Rusia y China

Otro acontecimiento de los años 60 que contrasta radicalmente con la situación actual es la ruptura entre China y Rusia. Hoy, ambas potencias han firmado un Tratado de Amistad 'sin límites', y China se ha convertido en el más importante apoyo de Rusia en su guerra contra Ucrania.

Los tiempos han cambiado mucho desde la carta con veinticinco puntos que Mao había enviado a Jrushchov en junio de 1963, un par de años antes de mi conferencia iniciática, en la que rechazaba la preeminencia del Partido Comunista de la Unión Soviética y acusaba a los dirigentes soviéticos de haber abandonado los principios del marxismo-leninismo.

Rusia tuvo así un enemigo adicional a EE. UU. y no precisamente menor. Las cosas han cambiado mucho desde entonces: la 'amistad sin límites chino-rusa' parecía concebida para hacer frente a los EE. UU., convertidos en una potencia del Indo-Pacífico. Pero la aproximación de los EE. UU. de Trump a la Rusia de Putin puede hacer converger a los tres líderes: Trump, Putin y Xi Jinping, en una nueva definición del orden mundial sobre la base de esferas de influencia, en detrimento de Europa.

Espero que no veamos la imagen icónica de los tres dirigentes: Putin, Trump y Xi presidiendo desde la tribuna del Kremlin el desfile de la victoria del próximo mayo. Pero, en todo caso, estos tres personajes son los que van a escribir el futuro del mundo. Cuál será el papel de Europa en él es lo que está por escribir¹³.

¹³ LAMY, P., GNESOTTO, N. y BAER, J.-M. (2017). *Où va le monde? Le marché ou la force?* París: Odile Jacob. ISBN 978-2738135285.

La distensión y el condominio americano-soviético del mundo

Para llegar a esta convergencia tripartita actual, hubo que avanzar desde la coexistencia pacífica de 1965 a una mayor distensión entre las dos grandes potencias, que protagonizaron un verdadero 'condominio' soviético-americano del mundo ¹⁴.

La distensión implicó dos dinámicas positivas: limitar la carrera armamentística mediante una política de control de armamentos y la cogestión de los conflictos periféricos. Es la política que desarrolló Nixon al llegar a la Casa Blanca en 1969, con la inestimable colaboración de Kissinger. No era una verdadera paz, de la misma manera que la Guerra Fría no fue una verdadera guerra. La competencia entre las dos grandes potencias siguió existiendo, pero el realismo, la *realpolitik*, sería la base de las relaciones Este-Oeste.

La relación Moscú-Washington evitó que los conflictos periféricos les afectaran negativamente. Cada uno mantuvo el control de su propia área de influencia. EE. UU. no reaccionó cuando los tanques rusos entraron en Praga en 1968. La URSS no reaccionó ante el sangriento golpe de Estado en Chile en 1973, que derrocó al gobierno de izquierdas de Allende.

Este proceso difícilmente se podía anticipar en 1965 porque Nixon era un ultraconservador y virulento anticomunista, partidario en los años 50 del macartismo. Pero, contra toda hipótesis, abrió un proceso de negociaciones que condujo a acuerdos que limitaron el desarrollo y la proliferación de armamentos y, más adelante, a la apertura de China al mundo.

De Roma a Helsinki

Si en mi ejercicio como conferenciante *amateur* ante los colegas del Covarrubias hubiera contado con una bola de cristal cuyo radio de acción se extendiera a los diez años siguientes, habría finalizado mi visión del mundo de ayer con el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1970, la visita de Nixon a Moscú en 1972, el fin de la guerra

¹⁴ BONIFACE, P. (2017). *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. Editorial Eyrolles. ISBN 978-2-416-01584-7.

de Vietnam en 1973, la guerra del Yom Kippur en 1973, y la firma de los Acuerdos de Helsinki sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa en 1975.

Estos acuerdos fueron especialmente significativos, ya que consolidaron la colaboración en materia de seguridad en Europa entre EE. UU. y la URSS, mucho antes de la caída del Muro de Berlín. No obstante, dicho acuerdo fue finalmente socavado con la invasión de Ucrania en 2022¹⁵, que abre una nueva etapa en la historia de los conflictos en el mundo.

Esta sería la visión que hoy podemos reconstruir de la evolución del mundo en un período de veinte años, con 1965 en su centro. Años que comienzan con el Tratado de Roma en 1957, la matriz fundamental de la UE y terminan en 1975 con un tratado sobre la seguridad en Europa que ha dejado de representar hoy su originaria intencionalidad.

¹⁵ WASLEKAR, S. (2023). *Entre guerre et paix: Histoire et politique des conflits dans le monde*. CNRS Éditions. ISBN: 978-2271147110.

3. DEL COLAPSO DE LA UNIÓN SOVIÉTICA AL DEL ORDEN DE LA POST-GUERRA FRÍA

En la Conferencia de Helsinki se empezaron a sentar las bases de un sistema de seguridad en Europa, pero la rivalidad ruso-americana continuó, alimentada por desconfianzas mutuas y el fin de la distensión después de Nixon.

El énfasis del presidente Carter en la defensa de los Derechos Humanos en el mundo entraba en colisión con el principio de no injerencia en los asuntos internos y el respeto a las esferas propias de cada bloque. La intervención soviética en Afganistán en 1979, y la temida en Polonia en 1980-81 reavivaron las tensiones entre las dos superpotencias. El condominio de EE. UU. y la Unión Soviética sobre el mundo se fue debilitando hasta que el colapso de esta puso fin al enfrentamiento entre bloques.

La era de la globalización neoliberal y el desplome del mundo comunista

La llegada de Reagan a la presidencia estadounidense en 1981 tuvo una poderosa influencia en la Historia contemporánea. Por un lado, supuso, junto a Thatcher en el Reino Unido, el acta de nacimiento de las políticas neoliberales en el mundo capitalista y por otro, el relanzamiento de la carrera armamentística y de la confrontación ideológica con la URSS. Ambas tendencias tuvieron profundas consecuencias en el mundo de hoy, tanto en términos económicos como geopolíticos.

La hegemonía cultural del neoliberalismo, basada en las bondades del libre mercado, la privatización de empresas públicas, la liberalización de los movimientos de capital y del comercio, la desregulación

financiera, y la competencia fiscal a la baja, ha durado casi treinta años. Una de sus consecuencias estructurales han sido las deslocalizaciones industriales masivas a Asia, con profundos efectos en las clases populares occidentales y en el retorno de los nacional-populismos. El neoliberalismo solo empezó a resquebrajarse a raíz de la crisis financiera de 2007-2008, siguiendo con la pandemia de 2020, y ahora con el “keynesianismo militar” de Europa y su plan de rearme.

La competición militar con la URSS acabó por dar la puntilla a un sistema de economía planificada incapaz de mantener el pulso de la carrera armamentística y de la innovación. De ahí surgió el programa de reformas políticas y económicas de Gorbachov, *Perestroika* y *Glasnost*. Gorbachov trató de instaurar un sistema democrático, mantener la unidad de la federación y transitar hacia una economía social de mercado. Solo se intentó el primer objetivo, la democratización, pero tampoco llegaría a consolidarse a largo plazo.

La caída del Muro de Berlín de 1989 (que no fue prevista por nadie, tampoco por los servicios de inteligencia occidentales) llevó “de facto” a la disolución del bloque de países del llamado “socialismo real”. En 1991 la URSS se disolvía ante el renacimiento nacionalista de la mayoría de sus repúblicas, incluyendo, Ucrania, que se revelará como el caso más paradigmático de país “entre dos mundos”.

En cuanto a la dimensión económica, la transición de una economía planificada al capitalismo se hizo, con el consejo de las instituciones financieras internacionales, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, de acuerdo con la llamada “terapia de choque”, con pocos miramientos hacia el repentino incremento de las tasas de paro y pobreza en los antiguos países de la órbita comunista.

La izquierda reformista europea resultó también damnificada por la caída del Muro, que sirvió para confirmar la validez universal del ideal neoliberal, que acabó impregnando, en buena parte, la acción de los partidos socialdemócratas. Por ejemplo, en la privatización de las empresas públicas y en las políticas de oferta, frente a las tradicionales políticas de impulso a la demanda agregada.

El fin de la historia y el nuevo orden internacional de la post-Guerra Fría

A partir de 1989 el mundo parece abrazar el capitalismo desregulado y la democracia liberal, aunque con excepciones notables (China).

Fukuyama resume la nueva hegemonía ideológica con la idea del “fin de la Historia”. El garante de este nuevo mundo es EE. UU., como centro de un sistema internacional unipolar.

El período 1989-1991 supuso la expansión del ideal democrático en el mundo y el nacimiento de la globalización con la incorporación de Rusia y China a la economía capitalista, ahora de dimensión planetaria. Nace así un nuevo orden internacional, el de la post-Guerra Fría ¹⁶, en el que EE. UU. pasaba de ejercer el liderazgo del mundo occidental a un liderazgo global. En términos generales, dicho orden se caracterizaba por cuatro elementos: la economía de mercado, el libre comercio, la democracia liberal, y el multilateralismo.

Y, en particular, por:

- La primacía de Occidente y, sobre todo, de EE. UU.
- Un proceso de democratización en el antiguo bloque comunista y en el llamado Tercer Mundo, aunque con excepciones notables: las más importantes, China y, con el tiempo, la propia Rusia.
- Globalización económica de corte neoliberal, reducción de la pobreza a nivel mundial, pujanza de las economías emergentes (China, Brasil, India) y, en consecuencia, redistribución del poder económico global.
- Cooperación y multilateralismo, frente a competición geopolítica.
- Debilitamiento de la competición ideológica izquierda-derecha.
- Profundización de la integración europea, con la creación de la Unión Monetaria y de la Política Exterior y de Seguridad Común (Tratado de Maastricht de 1992).

De este modo, el sistema internacional alcanzó, hacia 2001, el grado más alto de cooperación, multilateralismo y resolución pacífica de conflictos en la historia de las relaciones internacionales.

¹⁶ Véase entre otros a RUIZ DEVESA, D. (2024). “El colapso del orden internacional surgido en 1989”, *La Hora Digital*, 8/11/2024, disponible en <https://www.lahoradigital.com/noticia/37784/opiniones-plurales/el-colapso-del-orden-internacional-surgido-en-1989.aspx>

Los fallos del nuevo modelo

Lamentablemente, este modelo tenía debilidades importantes:

- La economía de mercado y la democracia no siempre van de la mano, como se ha podido comprobar en China y, con el tiempo, en Rusia.
- El sistema internacional depende de la benevolencia del país-líder (EE. UU. en este caso).
- El carácter liberal-democrático no impidió el creciente unilateralismo por parte de EE. UU., primero con George Bush junior (salida unilateral del Tratado de Misiles Antibalísticos en 2002, invasión de Irak en 2003), y luego con Trump.
- El fin del mundo bipolar no resolvió por sí mismo focos de conflicto que han tenido un fuerte impacto cualitativo en la estabilidad del sistema internacional: Afganistán y los talibanes, Israel- Palestina, Irán.
- La globalización neoliberal favoreció a muchos países en vías de desarrollo, pero agravó los problemas ambientales (cambio climático), y las desigualdades sociales y económicas en los países del primer mundo (debido a la competencia fiscal, deslocalizaciones industriales, despoblación del mundo rural, etc.).

La evolución de este nuevo orden post-Guerra Fría ha ido coincidiendo con importantes cambios socioeconómicos y culturales:

- Amplias capas sociales en los países ricos se han convertido en “perdedores” con la globalización.
- Los cambios tecnológicos han dado lugar a profundos efectos sociales y políticos: internet, telefonía móvil, redes sociales.
- Como consecuencia de estos dos efectos, se ha producido una mayor polarización política y han cobrado un notable protagonismo las ‘políticas de identidad’, utilizadas especialmente contra los inmigrantes, al reaparecer los nacional-populismos de extrema derecha (Orbán, Le Pen, Milei, Trump), y que habían caído en la marginalidad tras la Segunda Guerra Mundial.
- La integración monetaria europea no ha venido acompañada de un pilar fiscal y se inserta en un federalismo político limitado con la pervivencia de los vetos nacionales en cuestiones clave como la política exterior.

Deterioro gradual y colapso del orden de 1989

Hubo además importantes acontecimientos políticos y económicos que deterioraron progresivamente el orden establecido tras el fin de la Guerra Fría:

- Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el sesgo unilateral de la política exterior de los EE. UU.
- Las intervenciones de EE. UU. en Oriente Medio que acabaron en retiradas militares y desastres políticos, desde Irak a Afganistán.
- La crisis financiera y económica en el período 2007-2014, resultado de una creencia ciega en las bondades del libre mercado y la conveniencia de la desregulación, conduciendo a un aumento de las desigualdades norte-sur y en el interior de las sociedades occidentales.
- La Rusia de Putin adoptó una posición neoimperialista, extendiendo sus nuevas ambiciones al Cáucaso, Ucrania y el Mediterráneo, con una especial afección a Europa por su presencia en el Sahel.
- China comenzó a aparecer como una gran potencia, proponiendo su modelo como el sistema más eficiente para asegurar el crecimiento económico y la mejora de las condiciones sociales y tomando iniciativas internacionales propias, como la creación del Banco Asiático de Desarrollo o la Nueva Ruta de la Seda.
- El referéndum en favor del Brexit y la primera victoria de Trump en los EE. UU. en 2016.
- La primera agresión de Rusia a Ucrania, en 2014 y anexión de Crimea.

La sucesión de eventos que he descrito brevemente hace que en la actualidad estén en crisis todos los pilares del orden internacional (la economía de mercado, la democracia liberal, el multilateralismo y el liderazgo americano) generado tras el colapso de la Unión Soviética:

- Crisis de la economía de mercado: nuevo proteccionismo comercial, aparición de oligopolios digitales, y desigualdades crecientes.
- Crisis de la democracia liberal: pujanza de los extremismos y los nacionalismos, y nuevos instrumentos de comunicación social donde proliferan los discursos del odio y la desinformación.

Retroceso de las democracias en el Sur Global, y autoritarismos en Rusia y China.

- Crisis del multilateralismo: competición geopolítica, inoperancia del Consejo de Seguridad, cuestionamiento del sistema de Naciones Unidas, parálisis de la Organización Mundial del Comercio, estancamiento relativo de la integración regional.
- Crisis del liderazgo americano, acentuada a partir de finales de enero de 2025 por el acceso a la presidencia del tándem Trump-Musk y el fin de la “benevolencia” relativa de los EE. UU. como líder del sistema internacional.

El nuevo sistema internacional

Como consecuencia de todo ello, el sistema internacional actual se caracteriza por las siguientes dimensiones estructurales:

- Primacía económica y militar de los EE. UU. en términos absolutos, pero pérdida de poder relativo frente a China.
- Carácter impredecible de la diplomacia estadounidense y de la relación transatlántica.
- Retroceso del proceso de democratización en el mundo, y de la calidad de la democracia en el interior de los países.
- Aparición de potencias revisionistas de carácter autoritario que se oponen a la primacía occidental y al orden multilateral basado en reglas y surgido tras la Segunda Guerra Mundial, en favor de lógicas de poder, y creciente cooperación entre las mismas: Rusia, China, Irán, Corea del Norte.
- Nuevas dialécticas: democracia-autoritarismo, tecnocracia-populismo.
- Re-equilibrio del poder económico mundial en favor del “Sur Global”.
- Importancia de los flujos migratorios y manipulación política de los mismos.
- Aceleración del cambio climático.
- Focos persistentes de inestabilidad: Sahel, Oriente Medio.
- Una Europa más integrada pero no lo suficiente y que pierde peso económico, competitividad, y capacidad tecnológica frente a EE. UU. y China.

Así, nos encontramos hoy con un mundo que, desde el punto de vista geopolítico, se puede dividir en tres grandes áreas, por no utilizar la denominación de “bloques” que sería actualmente muy inapropiada:

- **El Gran Oeste:** EE. UU., Europa, Canadá, Australia, Japón, representando, con cada vez más contradicciones, el paradigma liberal-democrático y multilateral, y cuya unidad está ahora cuestionada con la llegada de Trump.
- **El Gran Este:** Rusia, China, Irán, Corea del Norte, que impugnan el citado paradigma por no compartir la idea democrática y oponerse al liderazgo americano.
- **El Gran Sur:** Brasil, India, Sudáfrica, Nigeria, etcétera. Ambivalentes sobre el paradigma liberal-democrático y sobre el liderazgo estadounidense. Buscan sobre todo reformar el sistema multilateral en su beneficio. Creen que pueden prosperar explotando la competencia entre el Gran Oeste y el Gran Este.

Es en este nuevo contexto internacional en el que se produjeron dos grandes acontecimientos: la pandemia del covid-19 de 2020 y la invasión rusa de Ucrania de 2022, que generaron una reacción de la UE, movilizando recursos y rebasando sus marcos de acción habituales.

Junto con el regreso de Trump a la presidencia de los EE. UU., constituyen el cierre definitivo de la era abierta el 9 de noviembre de 1989 y los describiré en detalle en los siguientes capítulos de este texto.

4. EL MOMENTO HAMILTONIANO: LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DEL COVID-19

El año del covid

El año 2020 fue el año del covid. También fue cuando se rompió uno de los tabúes que impedían una mayor integración europea: el que los Estados no podían emitir deuda común para financiar gasto comunitario. Por eso, algunos consideraron que ese había sido un "momento hamiltoniano", en referencia al primer secretario del Tesoro de los EE. UU., que en 1770 comunitarizó la deuda que los estados federados habían generado para financiar la Guerra de la Independencia.

Por las razones que luego explicaré, la UE no pasó exactamente por un "momento hamiltoniano", lo que no le quita importancia a la respuesta fiscal que le dio a la crisis del covid-19.

Como todos sabemos, de forma inesperada, un virus catalogado como el covid-19 y coloquialmente llamado "coronavirus" porque aparece como una corona cuando el microscopio le amplía, produjo una excepcional crisis global. Fue una combinación de crisis sanitaria y económica que consideramos de dimensiones "bíblicas", sin saber muy bien qué queríamos decir con eso.

En poco tiempo, su difusión por casi todo el mundo obligó a los gobiernos a limitar la movilidad y la mitad de los terrícolas se recluyeron en sus casas. Se provocó un coma inducido en la actividad económica, bajo la respiración asistida de una inyección monetaria y fiscal sin precedentes. Y durante un año escuchamos el macabro conteo diario de muertos e infectados.

Para los que pasamos "el año del virus" trabajando en las instituciones europeas, la experiencia fue extraordinaria, intensa y a veces dra-

mática. Vivimos una doble y contradictoria sensación. Por una parte, de ralentización y vacío y, por otra, de acumulación de acontecimientos y aceleración de la historia¹⁷.

Viéndonos embozados con mascarillas, contemplando desde los vacíos despachos de la Comisión las calles desiertas de Bruselas, era difícil evitar una opresiva sensación de estupor. Una sensación que te acompañaba allí donde miraras.

La plaza de San Marcos en Venecia, huérfana de toda presencia humana y con los peces retornando a una laguna de recobrada transparencia. La iglesia del Santo Sepulcro de Jerusalén que cerró sus puertas un Viernes Santo por primera vez desde la peste negra de 1349. Los convoyes de camiones militares transportando cadáveres en Bérgamo a la búsqueda de cementerios donde enterrarlos. Los hospitales se llenaban y las empresas se cerraban, creciendo las cifras de muertos y de desempleados. En EE. UU. la cifra de parados aumentó en veinte millones en cuatro semanas. De España e Italia, los países inicialmente más afectados, llegaban noticias sobre el número de fallecidos. Desde el primer caso detectado el 31 de enero, a 45.000 a finales de abril.

En la Comisión y el Consejo discutíamos la respuesta novedosa que exigía una situación que desbordaba las peores previsiones. Pero tardamos en tener una clara conciencia de la magnitud del problema y de lo que estaba por venir.

Algunos destacados líderes políticos mundiales bromeaban en Davos sobre una "gripecita" que solo causaría algunas decenas de muertos (Trump en su primer mandato), o que se iría como vino (Bolsonaro), o defendiendo que no había que tomar medidas restrictivas a la movilidad porque lo mejor era alcanzar la "inmunidad de rebaño", aunque eso implicara aceptar una cierta letalidad transitoria (en Suecia y en Reino Unido por ejemplo, o el negacionismo de Trump en EE. UU.), con los desastrosos resultados que sufrieron esos países.

No faltaron profetas sobre las consecuencias de la pandemia del covid-19, vaticinando que de ella emergería un nuevo mundo. Algunos analistas consideraban ya al 2020 como un mojón fundamental en la Historia

¹⁷ Sobre lo que supuso tratar de desarrollar la política europea en estas condiciones, véase con carácter general mi texto: BORRELL, J. (2021). "European Foreign Policy in Times of Covid-19", European Union External Action. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-foreign-policy-times-covid-19_en

de la Humanidad y hablan de "AC" y "DC" para referirse al "antes" y "después" del coronavirus, como solemos hacer con el nacimiento de Cristo.

El covid-19 causó 120.000 muertos en España según las cifras oficiales¹⁸, aunque se estima que fueron muchos más. Pero hemos olvidado el dramatismo de esos días, como se olvidó la gripe llamada "española" de 1919 al empezar los felices años 20. Al hablar ahora del covid-19 parece que nos referimos a un acontecimiento lejano y distante que no ha dejado huella en la realidad actual. No ha sido así, desde muchos puntos de vista, como hemos estado recordando en los días anteriores a que finalizara este texto.

El covid-19 aceleró algunas de las grandes tendencias de fondo de nuestro mundo de ayer, como la digitalización, la desigualdad¹⁹, la emergencia de Asia en la geopolítica mundial, y la polarización social y política. Pero creo que el año del "coronavirus" no será considerado como el segundo gran parteaguas de la Historia con gran mayúscula.

Y no ha sido así por la extraordinaria rapidez en la concepción, fabricación y distribución de vacunas, aunque la eficacia y carácter benigno de las mismas fueron objeto de desinformación y polémica política. Además, estuvieron disponibles de forma muy desigual según los niveles de renta de los distintos países. Los más pobres las tuvieron más tarde y en menor cantidad. Los datos de los ritmos de vacunación lo muestran con terrible evidencia. En marzo de 2022 los países de renta baja habían dispuesto de 20 vacunas por cada 100 habitantes, los de renta media 110 y los de renta alta 200, suficientes para haber vacunado dos veces a toda la población. En septiembre de 2023 las cifras eran 48, 150 y 210, respectivamente.

Ello ha creado un resentimiento contra los países desarrollados. Ya les podemos decir y repetir que la UE ha sido la mayor exportadora de vacunas y uno de los grandes donantes (mucho más que EE. UU.), pero la opinión de los interesados no se corresponde con esta narrativa.

Varios jefes de gobierno me han dicho amargamente, "yo quería comprarles vacunas, no soy un país pobre, las puedo pagar, pero mien-

¹⁸ Ministerio de Sanidad. (2023). *Actualización n° 672. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19)*. 30 de junio de 2023. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/areas/alertasEmergenciasSanitarias/alertasActuales/nCov/documentos/Actualizacion_672_COVID-19.pdf

¹⁹ MESA, M. (coord.) (2021). *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario 2020-2021*. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ).

tras la gente se moría ustedes me dijeron que no tenían. Y las que llegaron vinieron de China y de Rusia. ¿Que no eran tan efectivas? Puede ser, pero era mejor que nada. Ustedes llegaron tarde”. Este resentimiento en muchos países de “renta media” todavía perdura.

Al mismo tiempo, el Servicio Europeo de Acción Exterior se convirtió en una gigantesca oficina de viajes intentando coordinar el regreso de más de 600.000 europeos cuyos planes de viaje se alteraron por el cierre de fronteras y la supresión de vuelos. Su repatriación fue un hermoso ejemplo del valor añadido de la UE, porque juntos, si nos coordinamos, multiplicamos nuestra capacidad de acción en beneficio de los ciudadanos.

La geopolítica del covid-19 y la autonomía estratégica

Asistimos también a un proceso de carácter geopolítico, al que me referí como la “batalla de las narrativas” o la “diplomacia de la generosidad”. Algunos países competían para presentarse como los más eficientes en la lucha contra el virus y en su disposición a ayudar a los demás. Recuerdo los médicos cubanos y los convoyes de camiones militares rusos aerotransportados a Milán para aportar las mascarillas, adornados con banderolas “*from Russia with love*”, mientras se quemaba la bandera europea para protestar por las actitudes de países vecinos que guardaban para sí esos preciosos y humildes trozos de tela convertidos de repente en un producto estratégico. En realidad, esos envíos tuvieron una escasa dimensión, aparte de la dudosa eficacia de sus vacunas. Pero políticamente fue una operación muy eficaz.

La crisis del covid-19 fue un gran laboratorio de ideas. Nos dio la ocasión de explorar el futuro de la globalización, el papel del Estado y la reducción de las cadenas de producción globales, la evolución de la gobernanza mundial y el multilateralismo²⁰, que ya se encontraba en crisis antes de la pandemia por la rivalidad entre China y EE. UU.²¹. Y también sobre la competencia entre los sistemas políticos de la democracia liberal y los que incorporan distintas dosis de autoritarismo. Y sobre cómo preparar a las democracias europeas para hacer frente a riesgos graves e imprevistos como las pandemias.

²⁰ MESA, M. (coord.) (2020). *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19. Anuario 2019-2020*. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ).

²¹ Institut Français des Relations Internationales (IFRI) (2020). *Politique étrangère - Été 2020: COVID-19: choc sanitaire et géopolitique. Trump, et après?* Paris: IFRI.

Como ahora ante la guerra de Ucrania, nos preguntábamos si esa pandemia era evitable o si se asemejaba al famoso “cisne negro” del que habló Taleb²². Él atribuye tres características al “cisne negro”: el estupor, porque nada en el pasado hacía sospechar que pudiera ocurrir; la enorme convulsión que provoca; y, por último, la racionalización de lo que sucede. La naturaleza humana siempre necesita inventar explicaciones *a posteriori* para que el presente sea comprensible y predecible. Taleb considera que el covid-19 no fue un “cisne negro”, precisamente porque era previsible²³.

En efecto, hacía años que los especialistas en enfermedades infecciosas nos alertaban de la aceleración del ritmo de las epidemias a causa de la aceleración en la pérdida de biodiversidad²⁴. En los últimos veinte años, era el tercer coronavirus beta que había sido capaz de saltar la barrera de las especies. Obama y Bill Gates lo habían advertido. No es ocioso, por lo tanto, preguntarse por qué la comunidad internacional no estaba bien preparada, aunque más importante era pensar cómo podríamos prepararnos para el futuro, tanto para combatir las consecuencias de una pandemia como para evitar la aparición de nuevas.

Primero, diversificando las fuentes de abastecimiento del sector sanitario, como la guerra nos obligó después a diversificar los suministros energéticos. Nuestra dependencia de China, especialmente en mascarillas y vestuario de protección, era enorme (50 por ciento). El 40 por ciento de los antibióticos importados por Alemania, Francia o Italia provienen de China, que produce el 90 por ciento de la penicilina que se consume en el mundo. Y aunque parezca increíble, cuando llegó el covid-19 no se producía en Europa un solo gramo de paracetamol.

Segundo, la creación de una reserva de productos esenciales para garantizar su disponibilidad en todo el territorio europeo. La creación del programa RescUE²⁵, constituyó un primer paso en esa dirección, pero honestamente no sé cuánto hemos avanzado en ella.

²² TALEB, N. N. (2012). “Cisne negro. El impacto de lo altamente improbable”, Booklet.

²³ Taleb dice que “el cisne blanco del coronavirus era previsible”, entrevista en *Bloomberg*, 31/III/2020.

²⁴ El informe del Comité Nacional de Inteligencia de 2008 menciona el riesgo de “una enfermedad respiratoria nueva y muy contagiosa, para la que no existe tratamiento”.

²⁵ Es el mecanismo europeo de protección civil y ayuda humanitaria. Véase: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en

Tercero, la reubicación de la producción lo más cerca posible de los lugares de consumo²⁶. Cadenas de valor más cortas, por tanto, más seguras y menos dependientes de factores imprevistos, y además puede ayudar a la lucha contra el cambio climático, aunque también pueda aumentar el coste de los productos. ¿No sería más sensato ubicar más actividades en el Magreb o en África, es decir, en nuestro vecindario, en lugar de en Asia? La prioridad de Europa debería ser desarrollar su periferia inmediata. En unos momentos en que estamos hablando de crear asociaciones estratégicas con África, deberíamos ver en qué ámbitos se pueden poner en marcha. Los medicamentos es claramente uno de ellos.

Nuestro interés radica en no depender demasiado de potencias que, algún día, puedan hacernos pagar de un modo u otro el precio de nuestra dependencia. Es lo que ahora llamamos, en una denominación que ya se ha acuñado y todos citamos, la "weaponisation of dependencies", en afortunada expresión de los profesores Newman y Farrell (la instrumentalización geopolítica de las interdependencias económicas). Las dependencias excesivas se convierten en armas²⁷.

También se creyó que el restablecimiento del papel estratégico del Estado sería una prioridad después de la crisis. En parte ha sido así porque se ha revalorizado el papel de la sanidad pública y de los servicios públicos en general. Podemos decir que la pandemia ha sido un segundo golpe al pensamiento neoliberal, después del que le produjo la crisis financiera²⁸.

Pero este restablecimiento no ha sido fácil porque Europa se basa en una combinación de varios Estados y un mercado único. Los Estados europeos se han ido desprotegiendo progresivamente para permitir la construcción del mercado único y Europa ha olvidado su protección

²⁶ FARREL, H. y NEWMANN, A. (2020). 'Will the Coronavirus end globalization as we know it? The pandemic is exposing market vulnerabilities no one knew existed', *Foreign Affairs*, 16/III/2020.

Véase también: FARREL, H. y NEWMANN, A. (2023). 'The New Economic Security State', *Foreign Affairs*, 102(6), pp. 35-47. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/economic-security-state-farrell-newman>

²⁷ FARREL, H. y NEWMANN, A. (2019). *Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion*. *International Security* (2019) 44 (1): 42-79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

²⁸ Véase entre otros RUIZ DEvesa, D. (2020). *Coronavirus: A new beginning for Europe and the Left*, *Foundation for European Progressive Studies*, 8 mayo. Disponible en: <https://feps-europe.eu/publication/735-coronavirus-a-new-beginning-for-europe-and-the-left/>

colectiva. De ahí nuestro interés más bien tardío en la reciprocidad de acceso al mercado.

Afortunadamente, las cosas han empezado a cambiar y la crisis del covid aceleró el cambio de rumbo. Se empezó a hablar de un mayor control de la inversión extranjera y de las distorsiones exógenas de la competencia, de una Europa abierta pero no ofrecida (*ouverte mais non offerte*) al resto del mundo. No podemos seguir preocupándonos por las distorsiones intraeuropeas e ignorar las de nuestros competidores fuera de Europa.

También había que evitar que grupos extranjeros aprovecharan la caída de valor de los activos para controlar empresas europeas. La crisis puso de manifiesto el carácter asimétrico de nuestras relaciones con China, y la necesidad de instrumentos de corrección de esta situación²⁹. La concesión por China de licencias de 5G puso de manifiesto la marginación de los operadores europeos. Nokia y Ericsson solo obtuvieron recientemente el 11,5 por ciento del mercado chino, frente al 25 por ciento en 4G. Mientras, Huawei ya tenía entonces el 30 por ciento del mercado europeo de 5G.

Si en Europa hemos tardado en crear un mecanismo de control de la inversión extranjera, se debe a que algunos gobiernos consideraban que las oportunidades que ofrecían algunos mercados emergentes eran demasiado grandes para sacrificarlas a un control más estricto de las inversiones procedentes de esos mercados. Pero cuando esos mismos Estados se han percatado de que podían ser objeto de adquisiciones extranjeras en sectores estratégicos, han cambiado de opinión.

Así pues, la crisis del covid-19 empezó a poner de manifiesto que Europa no puede ser la única región del mundo que cumple las normas de competencia cuando las demás no lo hacen, y que la globalización acrecienta la vulnerabilidad de los países que no toman las precauciones suficientes para garantizar su seguridad en sentido amplio. Desde entonces, la seguridad económica se convirtió en uno de los grandes temas de la geopolítica. A partir de esa crisis sanitaria, se reforzó la idea de una autonomía estratégica europea, que no se limitase al ámbito militar, sino también al tecnológico, energético y de los recursos naturales,

²⁹ ESPINOZA, J. (2020). "Vestager urges stake building to block Chinese takeovers", *Financial Times*, 12/IV/2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/e14f24c7-e47a-4c22-8cf3-f629da62b0a7>

sanitario, alimentario³⁰, etc. Esta autonomía estratégica se concebía en torno a seis acciones fundamentales:

- Reducir nuestra dependencia no solo en el ámbito sanitario, sino también en las tecnologías del mañana, como las baterías o la inteligencia artificial.
- Impedir la adquisición de nuestras actividades estratégicas por agentes externos a Europa, lo que supone definir previamente cuáles son consideradas como tales.
- Proteger nuestras infraestructuras sensibles contra los ciberataques y acciones de sabotaje.
- Evitar que el traslado de determinadas actividades económicas y la dependencia resultante menoscaben nuestra autonomía de decisión (las deslocalizaciones, tan en boga durante el zénit neoliberal).
- Ampliar el poder normativo europeo a las tecnologías del mañana para impedir que otros lo hagan a nuestras expensas.
- Asumir el liderazgo en todos los ámbitos donde la falta de gobernanza mundial conduce a la destrucción del sistema multilateral.

Desafortunadamente, cuatro años después estamos muy lejos de haber avanzado en la consecución de esos objetivos, que siguen formando parte, cada vez con mayor urgencia, de nuestra agenda política.

La respuesta fiscal de la UE a la crisis

La crisis del covid-19 puso claramente de manifiesto una de las principales debilidades de la Unión Monetaria: la ausencia de una función de estabilización fiscal para la zona del euro en su conjunto ‘que provoca una sobrecarga de la política monetaria con fines de estabilización y una combinación de políticas inadecuada’³¹.

³⁰ Véase a este respecto y entre otros: Fundación Avanza (2024). *Europa frente al espejo: perspectivas de progreso tras las elecciones europeas*. 2ª ed. Madrid: Editorial Pablo Iglesias. Disponible en: https://labavanza.es/wpcontent/uploads/2025/01/Europa_frente_al_espejo_persecutivas_de_progreso_tras_las_elecciones_segunda_edicion_2-1.pdf

³¹ BUTI, M. (2020). 'Riding through the storm: Lessons and policy implications for policy-making in EMU', VoxEU, 12/1/2020. Disponible en: <https://cepr.org/voxeu/columns/riding-through-storm-lessons-and-policy-implications-policy-making-emu>

Como ante la crisis del euro, pero esta vez de forma mucho más rápida, efectiva, y decidida, hubo que improvisar nuevas formas de organizar la solidaridad europea. La gran operación de intervención fiscal a la que llamamos *'Next Generation EU'* fue una respuesta muy diferente en intensidad y rapidez a la que se dio a las primeras grandes crisis de la economía europea, la financiera y la del euro, entre el 2008 y el 2013.

Probablemente porque se había aprendido de los errores cometidos entonces en política fiscal. Y porque la pandemia fue una perturbación simétrica en sus orígenes y no cabía culpar a nadie en particular de sus causas, aunque fue muy asimétrica en sus consecuencias y sus enormes costes se distribuyeron de forma desigual social y territorialmente.

Pero esa respuesta innovadora y solidaria no resultaba ni mucho menos evidente al comienzo de la pandemia.

El norte de Italia fue la primera región de la UE que tuvo que afrontar a finales de enero el devastador impacto del covid-19. Para mediados de marzo, el virus SARS-CoV-2, se propagaba ya con rapidez a otros países europeos, sobre todo hacia España y Francia, causando brotes masivos de casos, desbordando los hospitales y sistemas de salud.

Las primeras reacciones reflejaron una actitud nacionalista de los gobiernos de la UE. Ante el aumento en los casos de covid-19 en sus países intentó cada uno proteger a su población nacional adoptando medidas restrictivas a la exportación de suministros médicos, en un momento en que Italia los necesitaba desesperadamente. Costaría unas cuantas semanas reconocer que, para enfrentar la crisis de manera efectiva, hacía falta una respuesta europea coordinada.

La decisiva actuación del BCE

La incertidumbre radical sobre el futuro de la economía mundial sembró el pánico en los mercados financieros. Afortunadamente los bancos centrales reaccionaron con rapidez, inundando los mercados de liquidez para evitar una crisis financiera sistémica que podría ser la antesala de una depresión mundial.

El BCE puso en marcha un nuevo programa de compra de activos públicos (*Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*) de hasta 750.000 millones de euros³² que se ampliaría más adelante hasta un

³² A precios de 2018.

total de 1,85 billones de euros. Más allá de su enorme volumen, el BCE se autoconcedió una extraordinaria flexibilidad en sus compras de activos públicos. Las compras de bonos soberanos no se verían limitadas por el peso de cada país en el capital del BCE. «No hay límites en nuestro compromiso con el euro»³³, anunció Christine Lagarde.

El objetivo del BCE era en cierta medida el mismo que el de Mario Draghi en julio de 2012: impedir que aumentos en las primas de riesgos de la deuda soberana, no justificados por condiciones fundamentales, pusieran en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública en los países financieramente más vulnerables. El contexto era, no obstante, muy diferente. Y la preocupación por el riesgo moral se aparcó para que los gobiernos pudieran tender una red de seguridad al sector privado minimizando las cicatrices de la crisis.

La actuación del BCE resultó decisiva. Permitió que todos los gobiernos de la zona euro pudieran expandir extraordinariamente sus déficits públicos y endeudarse sin que ello supusiera un aumento en las primas de riesgo de la deuda soberana.

La respuesta fiscal de los Estados miembros

La reacción inicial de la UE a la pandemia se dirigió también a facilitar la respuesta fiscal de los gobiernos nacionales. Por primera vez, la UE suspendió las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Las excepcionales medidas de asistencia financiera a las empresas chocaban con la prohibición de las ayudas de Estado que impone el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Pero la Comisión aprobó un "*Marco Temporal*" para las ayudas de estado, autorizando a los gobiernos a conceder apoyo financiero masivo a empresas y sectores en dificultades en forma de ayudas directas, subvenciones, garantías de préstamos, y otro tipo de mecanismos de asistencia financiera. Primero Alemania y después todos los que pudieron reaccionaron con programas fiscales nacionales. El Parlamento alemán aprobaba por primera vez la suspensión de la *debt brake* (freno a la deuda), la norma constitucional introducida en 2009 (y que ahora se proponen derogar en 2025 para los gastos de defensa) por el Gobierno de Angela Merkel,

³³ LAGARDE, C. (2020). 'Our response to the coronavirus emergency', *European Central Bank*, 19 marzo. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog.200319~11f421e25e.en.html>

para reforzar la disciplina presupuestaria, y que prohibía los déficits públicos estructurales superiores al 0,35 por ciento del PIB.

Otros países europeos lanzaron también sus primeros paquetes fiscales. El presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, anunció un paquete de medidas por valor de 100.000 millones de euros, la mayor respuesta fiscal de la historia. Aun así, su potencia quedaba a años luz del paquete alemán, sencillamente porque la capacidad de endeudamiento no era la misma.

La respuesta fiscal a nivel de la UE

Lo realmente importante fue la respuesta fiscal desde la propia UE. La excepcional gravedad de la doble crisis, sanitaria y económica, esta segunda a raíz sobre todo del confinamiento, y su especial naturaleza, originada por un virus del que no escapaba ningún país, presionó a los líderes europeos para articular una respuesta innovadora y coordinada que evitara una fractura quizás irreversible entre los europeos.

Por una parte, se aprobó el programa SURE, bajo el cual la Comisión Europea concedió préstamos por un valor de 100.000 millones de euros a bajo tipo de interés, para que los Estados miembros pagaran las prestaciones de desempleo temporal necesarias debido a la pandemia. Sin embargo, esto no era suficiente, porque no dejaba de ser más endeudamiento.

La UE no contaba con un pilar fiscal centralizado capaz de reaccionar con rapidez y contundencia, como había hecho EE. UU. Mientras los Estados miembros paraban el choque cada uno con sus medios, la respuesta fiscal de la Unión sería más lenta e iría encaminada, a través del instrumento que llamamos *Next Generation EU* (NGEU, por sus siglas en inglés), a impulsar la recuperación tras la pandemia.

La concepción del NGEU se inició con una discusión informal en la reunión del Consejo Europeo del 17 de mayo de 2020 sobre los «coronabonos». Italia, el país más afectado por la pandemia, y España plantearon la necesidad de dar una respuesta solidaria de la UE a través de una emisión conjunta de deuda. La flexibilización de las reglas fiscales de la UE y el resto de propuestas de la Comunicación de la Comisión del 13 de marzo no eran suficientes. Reaparecía así el debate sobre los «eurobonos», pero ahora con el nombre de «coronabonos».

La discusión se formalizó en el Consejo Europeo del 26 de marzo de 2020. Francia, Italia, y España, lideraron la defensa de la propuesta,

que apoyaban también Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Eslovenia, Irlanda y Grecia.

Alemania, los países del Norte y alguno del Este como Estonia, se opusieron tajantemente. Se reabrían así las heridas abiertas en la crisis de la Eurozona entre los llamados “acreedores” del norte y los “deudores” del sur.

La presidenta de la Comisión se unió inicialmente a los países del Norte en su rechazo de los coronabonos. En una entrevista en la agencia de noticias alemana DPA, declaró que el término ‘coronabonos’ era simplemente un eslogan y que la cuestión importante de fondo era el asunto de las garantías para hacer la emisión de esos bonos, lo que generaba preocupación legítima en Alemania y en varios otros países de la UE.

Estos comentarios provocaron una oleada de indignación y duras protestas en Italia, el país con el mayor número de fallecidos por el virus. La presidenta de la Comisión presentó sus disculpas a Italia³⁴, pero la Comisión se mantuvo al margen de esa discusión hasta que hubo un acuerdo franco-alemán que le daba luz verde y ponía sobre la mesa la cifra de 500.000 millones de euros de deuda conjunta europea. A partir de entonces se puso en primera línea de forma que se acabase atribuyéndole el mérito de haber roto el tabú de la emisión de deuda conjunta a nivel europeo.

Para que la UE fuera capaz de articular una respuesta colectiva y solidaria frente a la crisis de la pandemia, era necesario que Alemania cambiara de bando en el seno del Consejo Europeo, lo que ocurrió gradualmente, a lo largo de abril y de mayo. En apenas cuatro semanas, Merkel pasó a liderar a los partidarios de dar una respuesta solidaria a una crisis excepcional. A ese cambio de posición contribuyó mucho la presión de Francia y de España, y los posicionamientos del Parlamento Europeo.

A principios del mes de abril, en la fase más dura del confinamiento, la expansión del covid-19 continuaba acelerándose en Europa. Los casos confirmados ya habían superado los 600.000. Italia, España, Francia y el Reino Unido eran los países más afectados. El aplanamiento de la curva de casos aún parecía lejano en muchos países europeos a pesar de las draconianas restricciones a la movilidad.

³⁴ France 24 (2020). 'European Commission apologises to Italy for lack of help in coronavirus crisis', 3/IV/2020. Disponible en: <https://www.france24.com/en/20200403-european-commission-italy-ursula-van-der-leyn-apology-coronavirus-covid19-giuseppe-conte>

Mientras tanto, el debate sobre la respuesta fiscal de la UE a la pandemia se centró en la disyuntiva préstamos versus subvenciones, *grants versus loans*. Alemania y otros países del Norte querían instrumentar la solidaridad a través de préstamos, mientras que Francia y los países del Sur argumentaban que los créditos no eran el instrumento adecuado, porque un objetivo esencial de la emisión de deuda conjunta era, precisamente, evitar un fuerte aumento de la deuda de los países más vulnerables financieramente.

Para entonces, la narrativa sobre la naturaleza de la crisis era ya ampliamente compartida en Europa. También en Alemania, donde se reconocía ya que esta crisis era muy diferente a la de la Eurozona de 2010-2012. No se había producido por un choque asimétrico que afectara a un único país, ni su origen estaba en la política económica inapropiada de algún país. Era un *shock* exógeno simétrico, en su origen provocado por un virus, pero con consecuencias asimétricas porque afectaba con especial gravedad a los países del Sur, tanto por el número de víctimas, como por el impacto económico, debido al mayor peso del turismo en sus economías.

Sin embargo, su potencia fiscal era muy inferior a la de los menos afectados. La capacidad de Italia y España para proporcionar subvenciones a sus empresas en dificultades estaba a años luz de la de Alemania que concedería el 41 por ciento del total de las ayudas de estados solicitadas en 2020 y Francia del 20 por ciento, frente al 35 por ciento del resto de países de la UE.

Conforme avanzó el mes de abril, la posición de Alemania fue pivotando desde los préstamos hacia las subvenciones, es decir, ayudas no reembolsables. Pero los gobiernos de los países autodenominados frugales, Países Bajos, Austria, Dinamarca y Suecia, seguirían rechazando las subvenciones y se negaban a aceptar que la Unión se endeudara para realizar sustanciales transferencias de renta entre países.

Hasta que el 18 de mayo llegó el acuerdo franco-alemán. Macron y Merkel estaban de acuerdo en emitir deuda a través del presupuesto de la Unión por valor de 500.000 millones de euros, y distribuir los fondos en forma de ayudas no reembolsables. De este modo, la pandemia reactivó el eje franco-alemán. El acuerdo político entre ambos países en mayo de 2020 fue la culminación de semanas de intensos intercambios entre Macron y Merkel, tratando de superar la fuerte división en la cumbre de líderes europeos del 26 de marzo.

En menos de un mes, ambos líderes cedieron en sus posiciones iniciales. Angela Merkel abandonó a sus tradicionales aliados de los paí-

ses del Norte en materia fiscal, y pasó a liderar, junto con Macron el bloque de los países abanderados de la «solidaridad». Estos abandonaron su propuesta inicial de emitir deuda en común a través de un instrumento creado fuera del Tratado porque se pensaba que no era legalmente posible emitir deuda de la UE para financiar transferencias.

Cuando se entendió que sí sería posible, sobre la base legal del Artículo 122 del TFUE, que habilitaba al Consejo de la UE a adoptar medidas excepcionales en situaciones de emergencia, Francia pasó a liderar con Alemania una propuesta que, para muchos, suponía crear una modalidad específica de «eurobonos»: la Comisión emitiría deuda conjuntamente a plazos muy largos, respaldada por garantías otorgadas por los Veintisiete, y que se distribuiría en forma de ayudas no reembolsables a los Estados miembros, a través de un fondo de recuperación respaldado por el presupuesto de la UE y vinculado al siguiente Marco Financiero Plurianual.

El pacto franco-alemán abrió el camino para el lanzamiento de la propuesta de NGEU por la Comisión. Sin ese acuerdo previo entre Francia y Alemania no se hubiera hecho una propuesta tan innovadora. Así se llegó al histórico acuerdo político entre los veintisiete líderes de los Estados miembros en la larga reunión del Consejo Europeo del 17-21 de julio de 2020. Había pasado medio año desde el primer caso del virus.

La NGEU, una respuesta innovadora

NGEU fue sin duda una respuesta innovadora y, muchos la saludaron como el avance más importante hacia una mayor integración entre los países de la UE desde la creación del euro y se empezó a utilizar la expresión "momento hamiltoniano"³⁵. Desde luego, fue un proceso de 'mutualización' de deuda.

La UE ya había emitido deuda en el pasado. Pero no con este volumen ni con la misma finalidad. La emisión de deuda de NGEU multiplicaba por 12,5 el récord anterior, que detentaba el Mecanismo Europeo de Estabili-

³⁵ Véase entre otros Calhoun, G. (2020). 'Europe's Hamiltonian Moment - What Is It Really?', *Forbes*, 26/V/2020. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/georgecalhoun/2020/05/26/europes-Hamiltonian-moment-what-is-it-really/>. Casi inmediatamente se cuestionó este término: Hall et al. *Financial Times* (2020). "Is the Franco-German plan Europe's 'Hamiltonian' moment?", *Financial Times*, 21/V/2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/2735a3f1-bc58-477c-9315-c98129d12852>

dad Financiera creado en 2010, con un volumen máximo de deuda autorizado de 60.000 millones, y que financiaba préstamos a los Estados.

La principal novedad de NGEU radicaba en que los fondos obtenidos en los mercados de capitales a través de una emisión conjunta de deuda se destinarían a conceder ayudas no reembolsables a los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias de un choque macroeconómico.

Hasta el verano de 2020, nadie creía que el presupuesto de la UE pudiera registrar déficits como los de los estados soberanos. El Tratado en su artículo 310 del TFUE establece que «el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos». Durante décadas, este principio del «equilibrio presupuestario» se había interpretado inequívocamente como una prohibición para que la UE se endeudara para financiar su propio gasto. En efecto, si no hay déficit no hay necesidad de emitir deuda para financiarlo (salvo que el endeudamiento sirva para financiar préstamos que quien los recibe tiene que devolver para amortizar la deuda).

La arquitectura legal de NGEU³⁶ sorteó este mandato al considerarla como una medida temporal y excepcional, en respuesta a una crisis también excepcional, adoptada con la base legal de Artículo 122 del TFUE:

1. Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.

2. En caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de la decisión tomada.

³⁶ Véase la opinión del servicio jurídico del Consejo que fue clave para validar legalmente la solución política acordada: Council Legal Services (2020). 'Opinion of the Legal Service on Proposals on Next Generation EU', 9062/20. Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-INIT/en/pdf>

Así, los ingresos derivados del endeudamiento por el NGEU se clasificaron contablemente formando parte del capítulo “otros ingresos” no presupuestarios, con la consideración de «ingresos externamente asignados», que no forman parte formalmente del presupuesto de la UE, lo mismo que los gastos que se financian con esos ingresos, de modo que formalmente no se incurría en déficit.

De esta manera, las ayudas no reembolsables de NGEU repartidas a los Estados miembros y las asignadas a financiar bienes públicos desde la UE, aunque en la práctica no dejan de ser gastos de la Unión, no se computan dentro del presupuesto, con lo que, formalmente, se cumple el mandato del equilibrio presupuestario.

Analizando con más detalle la arquitectura fiscal de la UE, el artículo 311 del TFUE, establece que el presupuesto de la Unión debe financiarse totalmente con «recursos propios», que el Tratado no define, pero añade, en una aparente contradicción, «sin perjuicio de otros ingresos», que se consideran marginales. Pero la contradicción se salva si los “otros ingresos”, en este caso los que provienen del endeudamiento, contribuyen a financiar las políticas de la UE, en este caso para hacer frente al virus, pero no se considera que financien el presupuesto. De este modo el endeudamiento destinado a financiar gastos de la Unión no chocó, al menos formalmente, con la exigencia de equilibrio presupuestario establecida en el artículo 312 del TFUE, gracias a la clasificación como “otros recursos”. Aunque, evidentemente, la UE generó por primera vez un déficit financiero, en el sentido de que sus gastos eran superiores a sus recursos propios y la diferencia se financiaba con deuda.

A grandes males grandes remedios, y lo que no se podía hacer se hizo porque la extrema urgencia y necesidad era evidente: la gente se moría y el virus podía afectar a todos. El procedimiento utilizado recibió la bendición del Tribunal Constitucional alemán. En su decisión de diciembre de 2022, este Tribunal dio la luz verde a este esquema de contabilidad creativa. Después de criticar varios aspectos de NGEU, concluyó que no podía descartarse que el NGEU y la reforma de la Decisión de Recursos Propios, cuyo techo de ingresos se elevó para acomodar el endeudamiento, fuera compatible con los Tratados, teniendo en cuenta la excepcionalidad de la crisis y que se trataba de una solución que se aplicaba por una sola vez y de forma temporal.

¿Fue NGEU un momento hamiltoniano?

La alusión al momento hamiltoniano de la UE hace referencia a Alexander Hamilton, el primer secretario del Tesoro de EE. UU., quien, por cierto, no era un "blanco anglosajón", sino que era medio mulato y había nacido en una isla caribeña. Era uno de esos emigrantes hoy delez-nados que acudió a EE. UU. cuando todavía no eran los EE. UU. Llegó a Nueva York becado por sus conciudadanos, pero extremadamente pobre. Él generó la deuda pública federal consolidando la deuda contraída durante la revolución americana por las trece excolonias para financiar su esfuerzo de guerra contra la metrópoli británica. Unas colo-nias habían puesto más dinero y otras más muertos. A los muertos no se les podía devolver la vida, pero se podía compartir el diferente esfuerzo económico que unos y otros habían hecho. Esa decisión con-tribuyó a fortalecer el sistema financiero de EE. UU. favoreciendo la supervivencia del nuevo estado federal. Pero el genio de Hamilton no consistió solo en comunitarizar la deuda, que, a fin de cuentas, es rela-tivamente fácil. Es mucho más fácil endeudarse que devolver lo que se ha tomado prestado. Su genio consistió en inventar los impuestos fede-ales para amortizar y pagar esta deuda. No fue fácil, tuvo que impo-nerlos a punta de bayoneta en algunos estados que se resistían. Así nació, con el tiempo, un impuesto federal sobre la renta, porque un estado es federal cuando el poder central dispone de impuestos que pagan todos los federados. No se puede utilizar la palabra federal en vano. No se puede decir que un estado es federal cuando el poder cen-tral de la federación renuncia a gravar todas las bases fiscales en una determinada parte de la federación.

Por tanto ¿fue la NGEU un verdadero momento hamiltoniano?

En sentido estricto no lo fue³⁷, llamarle así es un abuso de lenguaje o una mala comprensión de lo que hizo Hamilton después de una gue-

³⁷ Véanse entre otros:

GEORGIOU, C. (2021). "Europe's 'Hamiltonian moment'? On the political uses and explanatory usefulness of a recurrent historical comparison", *Economy and Society*, Volumen 51, 2022, número 1. Disponible en: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/73647/RESO_A_1968676_Final%20Proofs.pdf?sequence=2

GIACON, R. y MACCHIARELLI, C. (2022). 'A Hamiltonian moment for Europe? Demystifying Next Generation EU and the EU's recovery funds', EUROPP, 25 marzo. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2022/03/25/a-hamiltonian-moment-for-europe-demystifying-next-genera-tion-eu-and-the-eus-recovery-funds>.

rra de independencia y lo que hizo la UE cuando la gente moría por el covid. Con la creación de NGEU no se consolida, ni siquiera parcialmente, la deuda acumulada por los países europeos en el pasado, como pretendían algunas propuestas de Eurobonos que se lanzaron durante la crisis de la Eurozona. Lo que se decide es emitir nueva deuda por un valor máximo de hasta 750.000 millones de euros³⁸, respaldada por el presupuesto de la UE y que debe devolverse con nuevos y futuros recursos propios (aún sin acordar, por cierto).

La nueva deuda no es deuda de los Estados miembros, sino de la UE, es decir de todos sus Estados miembros. Es deuda común, y por eso se habló de un momento hamiltoniano, porque por primera vez la UE emitió deuda para financiar transferencias no reembolsables a los Estados miembros. Pero no se consolidan a nivel europeo las deudas preexistentes que es lo que hizo Hamilton, ni se disponen, por ahora, de impuestos europeos para amortizar la deuda de NGEU, aunque el Consejo Europeo de julio de 2020 acordó crear nuevos “recursos propios” para este fin. Además, esta deuda, aunque es cuantiosa, solo se emitirá una vez. Está por ver si en el futuro —tal vez para gastos de defensa y otros bienes públicos europeos— se pueden hacer nuevas emisiones y, sobre todo, si estas se repiten indefinidamente, que es lo que hacen todos los países abriendo así un horizonte fiscal potencialmente infinito.

El verdadero momento hamiltoniano

Es frecuente comparar el camino hacia el federalismo de EE. UU. con el proyecto de integración europeo. Pero se olvida que el momento hamiltoniano clave en EE. UU. no fue la decisión de 1790 de consolidar la deuda de las excolonias en la Convención que redactó en Filadelfia la Constitución del nuevo estado federal, donde Hamilton también desempeñó un papel importante. La Constitución otorgó al Gobierno Federal la capacidad de imponer impuestos para financiar sus gastos y hacer frente al servicio de la deuda federal. Con esta decisión, el gobierno central dejaba de depender totalmente de las contribuciones voluntarias de los estados, como ocurría bajo la Confederación.

En 1791, Alexander Hamilton propuso complementar los ingresos del estado federal derivados de los aranceles y las contribuciones de

³⁸ A precios de 2018.

los estados creando un nuevo impuesto sobre el whisky. El Congreso podía autorizar esta medida porque la Constitución lo permitía. Pero el nuevo impuesto produjo un fuerte rechazo entre los productores, lo que en 1794 tuvo como resultado la *Rebelión del Whisky*. El presidente George Washington, actuó con firmeza para sofocar la rebelión y reafirmar el poder del gobierno federal, enviando un ejército de 13.000 hombres para hacer cumplir la ley. A pesar de que ese impuesto fracasaría como fuente de ingresos a largo plazo, el episodio de la Rebelión del Whisky consolidó la autoridad del gobierno federal demostrando que estaba dispuesto a utilizar la fuerza para garantizar la obediencia a las leyes federales.

Durante la guerra civil, el Gobierno Federal necesitaba recursos para financiar el esfuerzo bélico. En 1861, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la "Revenue Act of 1861", que implementaba el primer impuesto federal sobre la renta en la historia del país. Este impuesto fue abolido en 1872 al finalizar la guerra y mejorar las finanzas federales. En 1894, el Congreso aprobó una nueva ley sobre el impuesto sobre la renta (la "Wilson-Gorman Tariff Act") que hoy nos parecería modesto porque su tipo era del 2 por ciento. Pero el Tribunal Supremo declaró inconstitucional la ley. Según la Constitución de 1787, los impuestos directos debían ser distribuidos entre los estados de acuerdo con la población de cada uno. Esta restricción se había introducido en la Constitución para beneficiar a los estados más pequeños.

En 1913 se aprobó la 16ª Enmienda que eliminaba esa restricción y se estableció un verdadero impuesto directo de carácter federal que permite al gobierno central redistribuir los recursos y mejorar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sin importar en qué estado o región vivan.

La situación actual en la UE es comparable a la de EE. UU. en la etapa de la Confederación. La UE no tiene capacidad para imponer impuestos con los que financiar sus gastos. Depende esencialmente de las contribuciones de los Estados miembros, que en la actualidad representan en torno al 70 por ciento de los recursos de la UE. La UE tampoco tiene un ejército con el que demostrar el poder coactivo del estado central. La Constitución americana dotó al gobierno federal de EE. UU. de las competencias esenciales de los estados soberanos: la política exterior, la defensa nacional y la capacidad para establecer impuestos. Pero tal cosa no ha ocurrido aún en la UE.

La UE no puede por sí misma aumentar el techo máximo de las contribuciones estatales, ni puede crear nuevos recursos propios de la Unión, incluyendo sus propios impuestos. El Tratado establece en el artículo 311 que los gastos de la Unión se financian con sus “recursos propios”, pero no define lo que son recursos propios. Estos se definen en la legislación secundaria por medio de una ley muy especial: la Decisión de Recursos Propios, una norma considerada cuasiconstitucional, porque su aprobación requiere unanimidad de Consejo, tras consultar al Parlamento Europeo y la ratificación por los Estados miembros según los procedimientos constitucionales de cada uno, lo que en muchos países requiere la aprobación de los parlamentos nacionales. Es decir, equivale en la práctica a una cuasimodificación de los Tratados. Esta arquitectura revela la voluntad de los Estados miembros de preservar la soberanía de sus parlamentos en las cuestiones básicas relacionadas con la financiación de la UE. El Parlamento Europeo, en cambio, no tiene ningún papel sustancial en la determinación de los ingresos de la Unión, ni tampoco, por cierto, en la aplicación del artículo 122 del TFUE.

Representation without taxation

"No taxation without representation" era el lema de las colonias americanas durante el siglo XVIII para expresar su oposición a los impuestos que el Parlamento británico imponía a los colonos americanos sin que estos tuvieran representación en el Parlamento. Este lema se convirtió en uno de los pilares ideológicos de la Revolución Americana. Impulsando la lucha por la independencia y la creación de un gobierno en el que los ciudadanos estuvieran representados en las decisiones que los afectaban, incluidos los impuestos. "Representation without taxation" es la expresión que describe la situación en la UE: aunque los ciudadanos de la UE están representados políticamente en el Parlamento Europeo, la UE no tiene capacidad para imponer impuestos con los que financiar sus gastos (los cuáles sí que aprueba la Eurocámara).

Esto crea una desconexión entre la representación política de los ciudadanos y la falta de poder fiscal de la Unión, lo que supone un límite a la integración política y fiscal de la UE. Los impuestos siguen siendo el núcleo de la soberanía nacional y se consideran un ejercicio puramente estatal (también su armonización está sometida a la unanimidad). Los excepcionales requisitos para modificar la Decisión de Recursos

Propios de la UE y la regla de unanimidad de la UE en las decisiones relacionadas con impuestos es la transposición de esa realidad ³⁹.

La UE se diseñó inicialmente como una organización con un fuerte carácter intergubernamental, en la que los Estados miembros conservaban su soberanía fiscal. Con el Tratado de Maastricht se asumió el compromiso de avanzar hacia una unión política cada vez más estrecha. Desde entonces se han hecho avances en la integración.

La UE ha ido asumiendo competencias en muchas áreas, pero sigue sin capacidad para imponer impuestos directos a los ciudadanos o empresas de los Estados miembros. En lugar de eso, la UE ha dependido hasta ahora de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la UE.

La cuestión es si NGEU es un precedente para otras acciones similares en el futuro o si, por el contrario, no pasará de ser una respuesta excepcional a una crisis excepcional a través de un instrumento cuya arquitectura legal se ha construido ⁴⁰ sobre esa base, diseñado expresamente para que resulte muy difícilmente replicable. Conviene recordar que la pandemia del covid-19 fue, por encima de todo, una tragedia humana de una magnitud sin precedentes en el último siglo. A su vez, los confinamientos y restricciones a la movilidad para contener la expansión del virus paralizaron buena parte de la actividad económica, provocando la mayor crisis de la economía global desde la Segunda Guerra Mundial. Para la UE la recesión de 2020 fue la más grave de toda su historia. Y la NGEU fue la respuesta a esa crisis excepcional, con una doble vertiente: sanitaria, con la compra mancomunada de vacunas, y económica, que fue NGEU, pero concebida como una acción que su propia excepcionalidad la hacía, seguramente, irrepetible.

En el Berlin Global Dialogue de 2024 ⁴¹, a Macron le preguntaron si podría convencer al líder alemán de volver a emitir deuda conjunta, como sugería Mario Draghi en su informe, para paliar el déficit de inversión europeo. Macron respondió que la última vez que eso ocurrió fue en respuesta a la pandemia, con ayuda de “un colega llamado covid-19”.

³⁹ SAINT-AMANS, P. (2024). 'Broader border taxes: a new option for European Union budget resources', *Policy Brief* 06/2024, Bruegel, 21/III/2024. Disponible en: <https://www.bruegel.org/policy-brief/broader-border-taxes-new-option-european-union-budget-resources>

⁴⁰ European Commission (2020). 'Q&A: Next Generation EU – Legal Construction', QANDA/20/1024, 9 Junio. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024

⁴¹ Véase: <https://www.politico.eu/article/france-emmanuel-macron-germany-olaf-scholz-europe-global-threats-economy-china-american-protectionism/>

Pero ¿es posible que otras circunstancias igualmente excepcionales, aunque no bajo la forma de una nueva pandemia, permitan repetir el uso del mismo instrumento? Ahora se habla de emitir eurobonos para financiar el rearme de Europa. El último Consejo Europeo del 6 de marzo de 2025 decidió emitir 150.000 millones de euros de deuda europea, pero para conceder préstamos a los Estados para que estos financien aumentar sus capacidades de defensa. Una vez más aparece la diferencia entre préstamos y subvenciones, *loans or grants*. De momento seguimos en la lógica de endeudarse para prestar. No es una repetición del NGEU porque no se conceden subvenciones no reembolsables a los Estados.

En realidad, estamos todavía muy lejos de un verdadero momento hamiltoniano para la UE. La propia caracterización del NGEU como "hamiltoniano", al menos en parte, dependerá también en última instancia de si la amortización de su deuda se hará por contribuciones nacionales al presupuesto comunitario o por nuevos recursos propios captados directamente por la Comisión en forma de nuevos impuestos.

Y solo la Historia dirá si el proceso de integración irá más lejos y permitirá que, para financiar nuestra defensa común, hagamos lo mismo que se hizo para combatir al virus.

5. EL MOMENTO DEMÓSTENES DE LA UE: LA RESPUESTA A LA INVASIÓN DE UCRANIA

La guerra en sus fronteras provoca el despertar geopolítico de Europa

Cuando, el 24 de febrero de 2022, la Rusia de Putin invadió Ucrania, la guerra volvió a Europa. En realidad, era la continuación de la que comenzó en el Dombás tras los sucesos del Euromaidán y la ocupación de Crimea en 2014. Sin embargo, aquella era una guerra de baja intensidad de la que nos habíamos olvidado.

Ese momento se ha descrito como un "momento Demóstenes", en referencia al famoso orador ateniense que intentó movilizar a sus conciudadanos —con sus célebres discursos, Las Filípicas— para que se defendieran de la agresiva Macedonia. No obstante, aunque Cicerón lo consideró 'el orador perfecto', Demóstenes no tuvo mucho éxito en su prédica: Atenas fue invadida, y él se suicidó para no caer en manos de los macedonios.

Esperemos que nuestra realidad no acabe tan mal. Pero esa referencia histórica refleja bien las circunstancias de nuestro tiempo, con una Europa que ha descuidado su seguridad frente a la amenaza existencial que representa la Rusia de Putin, aunque no todos los Estados miembros de la UE la consideren como tal.

El secretario general de las Naciones Unidas calificó la invasión como una «violación de la integridad territorial y la soberanía de Ucrania, incompatible con los principios de la Carta de las Naciones Unidas». También supuso un golpe mortal a la arquitectura europea de seguridad nacida en Helsinki en 1975 y reforzada tras la caída del Muro de Berlín en 1989.

La invasión de Ucrania ha sido el evento que más ha puesto a prueba la política exterior y de seguridad común de la UE. Y con el radical giro que el presidente Trump ha dado a la posición de EE. UU. en ese conflicto, la cuestión de la seguridad y la defensa se ha convertido en la nueva frontera de la integración europea, como ocurrió en el pasado con el mercado interior, la creación del euro y su crisis en 2008-2012.

Esa invasión representó el "despertar geopolítico de Europa". Pero, sobre todo, nos hizo descubrir que estábamos mal preparados para hacer frente a la dureza del mundo. Mal preparados para la brutal alteración de las condiciones de la vida y de la muerte que representó la covid, la explosión de violencia en Oriente Medio o el retorno de la competencia conflictiva entre Estados. En suma, al retorno de la *power politics*, la política del poder. Y estábamos mal preparados para la dureza del mundo porque la unidad europea se construyó en oposición a la idea misma del poder.

Las naciones europeas habían pasado siglos en guerra unas contra otras, en nombre de la religión o de sus ambiciones imperiales. Y la UE ha sido, precisamente, un intento de superar el instinto bélico que tanto daño nos había hecho a lo largo de los siglos.

El punto de partida de la nueva Europa era asegurar la paz, y se hizo construyendo interdependencias mutuamente convenientes: solidaridades de hecho, como las llamaron los padres fundadores. Empezando por la economía, puesto que el intento inicial de hacerlo por la defensa —con la Comunidad Europea de la Defensa de los años cincuenta, que ahora aparece como la cuestión crucial— no prosperó.

Ese proyecto supranacional de paz entre los europeos, con una vocación federal no plenamente realizada, ha sido un gran éxito que no valoramos suficientemente. La UE ha traído ochenta años de paz a nuestro continente. Hoy, la sola idea de una guerra entre los Estados europeos es inimaginable. Pero, instalados en la *Pax* europea, bajo la sombrilla protectora de la *Pax* americana, empezamos a creer que la guerra también estaba desapareciendo en el resto del mundo o que las guerras de los demás ya no nos concernían.

Pero, nos guste o no, nos conciernen. Fuimos los grandes actores de la historia durante quinientos años. Hoy, como dice Pierre Haroche ⁴²,

⁴² HAROCHE, P. (2024). *Dans la forge du Monde: Comment le choc des puissances façonne l'Europe*. Paris: Fayard. ISBN: 978-2213726045.

la historia se ha convertido en un producto de importación en Europa. Ahora la hacen los otros, *entre guerras y elecciones*, como he titulado mi discurso de entrada en esta Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

La Historia la hacen los soldados rusos que se pusieron en marcha una madrugada de febrero, invadiendo Ucrania. La hacen los ciudadanos norteamericanos, que eligieron en otoño de 2024 a un presidente que influirá decisivamente en la suerte de Ucrania y en nuestra propia seguridad.

La está escribiendo la carrera tecnológica entre los EE. UU. y China, cuestión central de nuestro tiempo, que puede llevar a una confrontación entre la potencia dominante y la emergente, pero que se librará en los confines del Indo-Pacífico. Pero la Historia también llama a nuestra puerta. La guerra en Ucrania nos ha recordado que hay que tomar en nuestras manos la incómoda tarea de garantizar nuestra seguridad y que esta, a veces, empieza por la del vecino, lo que sin duda implica costes que hay que asumir, no solo por razones morales, sino también por nuestro propio interés. Putin decidió la invasión pensando que Ucrania no podría resistir y que, en quince días, habría desalojado al gobierno "nazi" de Zelenski e instalado en Kiev un régimen títere, como el de Lukashenko en Bielorrusia. Pero cometió un triple error: sobrevalorar la capacidad militar de su ejército, infravalorar la voluntad de resistencia de los ucranianos, y creer que nuestra dependencia del gas ruso nos impediría ayudarles a defenderse de una forma decisiva.

La tibia respuesta occidental a la ocupación de Crimea en 2014, limitada entonces a sanciones económicas de reducido alcance, la negativa de Merkel en la Conferencia de Seguridad de Múnich a armar a Ucrania y la supuesta debilidad de EE. UU. después de la retirada de Kabul debieron convencerle de que los occidentales no reaccionarían y los ucranianos no resistirían. Pero la guerra dura ya tres años y Ucrania sigue resistiendo, con un altísimo coste material y humano. Algunas regiones, como Donetsk, están en ruinas y, según los datos de la ONU, 11.500 civiles han muerto desde la invasión hasta finales de 2024.

Ucrania podría seguir resistiendo si no le faltara el apoyo occidental. Pero Trump acaba de suspender el de EE. UU., y está por ver si la unidad de los europeos se va a mantener. La unanimidad en el apoyo a Ucrania se ha perdido en el Consejo Europeo extraordinario del 6 de marzo de 2025, a causa de Orbán y Fico, último acontecimiento al que me refiero en este texto.

Y también está por ver si nuestras solas capacidades, las actuales, no las que podamos tener en el futuro cuando la Historia haya pasado

página, serían suficientes para que Ucrania siga su combate. Es decir, que pudiésemos reemplazar el apoyo estadounidense. Lo que equivaldría a prácticamente duplicar nuestra actual ayuda. A pesar de la buena disposición proclamada por gobiernos e instituciones europeas en Kiev en el aniversario de la invasión, hay muchas razones para dudarlo. Lo que sí sabemos es que dos países de la UE ya han expresado claramente su oposición a seguir armando a Ucrania.

El futuro está por escribir y, en este momento de aceleración de la historia, los acontecimientos tardarán poco en desbordar los análisis de este texto. Por eso, quiero ahora referirme a la génesis y desarrollo de este conflicto, tan grave y que nos afecta tan de cerca, a la respuesta que le ha dado la UE y a mi participación en ella como ARVP. Aunque la cercanía es una circunstancia determinada por la geografía, Tallin y Lisboa están a distinta distancia de Moscú, y las amenazas, en consecuencia, se perciben de diferente manera.

La compleja relación histórica entre Rusia y Ucrania

Ucrania deja de ser una República Soviética

Difícil y largo es tratar de resumir la compleja relación entre Ucrania y Rusia, forjada durante siglos antes de que fuera una república soviética, y, sobre todo, después de que dejara de serlo en 1991 hasta la invasión del 24 de febrero de 2022. A este relato han contribuido especialmente las obras citadas en esta referencia⁴³.

Ucrania se convirtió en una república independiente el 24 de agosto de 1991 por el voto de su Parlamento, la *Verkhovna Rada* o Consejo Supremo. Solo uno de sus miembros votó en contra. Y fue rati-

⁴³ Entre otras:

PURI, S (2023). *Russia's Road to War with Ukraine: invasion amidst the ashes of empires*. Londres: Biteback Publishing. ISBN: 978-1785907708.

COLOSIMO, J.-F. (2022). *La crucifixion de l'Ukraine: Mille ans de guerres de religions en Europe*. París: Big Book. ISBN: 978-2226476609.

VAN MIDDELAAR, L. (2018). *Quand l'Europe improvise: Dix ans de crises politiques*. París: Gallimard. ISBN: 978-2072734922.

FOUCHER, M. (2022). *Ukraine-Russie: La carte mentale du duel* (Tracts N°39). París: Gallimard. ISBN: 978-2072997372.

TRAVAGLIO, M. (2024). *Ucraina, Russia e Nato in poeb e parole*. Italia: PaperFIRST. ISBN: 979-1255430513.

ficado en referéndum el 1 de diciembre, solo una semana antes de que la URSS dejara de existir por el Tratado de Belavezha, firmado el 8 de diciembre por los dirigentes de las repúblicas soviéticas de Rusia, Bielorrusia y Ucrania. En realidad, fue la decisión de Ucrania la que aceleró e hizo inevitable el fin de la URSS.

El resultado fue claro: una participación del 84 por ciento y un 90,3 por ciento a favor de la independencia. Todas las regiones la apoyaron, incluso Crimea, aunque esta lo hizo con el porcentaje más bajo, un 54 por ciento (recordemos que Jrushchov la había cedido a Ucrania en los años cincuenta). En este resultado tuvo un gran peso la memoria del *Holodomor*, la hambruna causada por la colectivización de la tierra que provocó la muerte de entre 3,5 y 5 millones de ucranianos.

Los treinta años transcurridos desde el referéndum hasta la invasión fueron un periodo permanentemente convulso. Ucrania tuvo que establecer, sin experiencia previa, un régimen democrático, delimitar fronteras postimperiales y definirse geopolíticamente tejiendo una red de reconocimiento con sus vecinos, notablemente con Polonia.

Ucrania en el gran tablero mundial

En "El gran tablero mundial"⁴⁴, Zbigniew Brzezinski, de origen polaco y que había sido el Asesor para la Seguridad Nacional del presidente Carter, apuntaba que, sin Ucrania, Rusia no podría ser un imperio euroasiático y que convenía acercar al nuevo país a occidente, como una cabeza de puente democrática en el continente. Esta visión fue rápidamente percibida en Moscú como una estrategia ofensiva dirigida contra Rusia. Y la OTAN, comparada con "una alianza de la misma naturaleza que el Eje, que podía acabar en una nueva operación Barbarroja contra Rusia a través de Ucrania".

Por su parte, Václav Havel afirmaba que la propia Rusia no sabía dónde empezaba y dónde terminaba⁴⁵. Y este problema de definición territorial ha tenido sus ecos y consecuencias en la Europa postsoviética, y no solo para Ucrania. En ese contexto, las relaciones entre Rusia

⁴⁴ BRZEZINSKI, Z. (2021). *Le Grand Échiquier: L'Amérique et le reste du monde*. París: Fayard/Pluriel. ISBN: 978-2818501429.

⁴⁵ HAVEL, V. (2001). *Rusia, conócete a ti misma*. Project Syndicate. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/know-thyself-russia/spanish>

y Ucrania se han caracterizado por una amarga interacción postimperial entre un eximperio que todavía no ha renunciado a serlo y su antiguo dominio desde el siglo XVII, y al que se llamó *malaya Rus* o (*Malorossiya*), es decir, “pequeña Rusia”.

Y hoy, desgraciadamente, como dice Michel Foucher⁴⁶, Ucrania se ha convertido en el escenario de una “revancha fratricida de los dirigentes rusos por el hundimiento de su imperio”, cuyos grandes cambios han surgido a menudo de conflictos bélicos, desde Crimea en 1856 hasta Afganistán en 1989, y de las suspicacias levantadas por la extensión al Este de las alianzas defensivas de Occidente, percibidas en Moscú como ofensivas.

*La etapa de los dos Leonid*⁴⁷

Durante los primeros trece años de su independencia, Ucrania estuvo dirigida por dos Leonid: Leonid Kravchuk y Leonid Kuchma. Ambos pasaron la mayor parte de su vida adulta en la Unión Soviética. Kravchuk provenía de Ucrania occidental, y Kuchma, rusoparlante, del Este. Pero ambos se esforzaron en unir ambas partes del país, guardando un equilibrio entre Rusia y el mundo occidental.

Kravchuk pasó sin transición de presidir el Sóviet Supremo de la República Soviética de Ucrania a presidir la nueva República independiente. Negoció con Borís Yeltsin el reparto de la flota soviética del mar Negro —la mitad para cada una de las armadas, ucraniana y rusa— y le alquiló la base naval de Sebastopol.

Firmó en enero de 1994 el Acuerdo Trilateral Conjunto EE. UU.-Ucrania-Rusia, por el que se acordaba la entrega a Rusia del arsenal nuclear de la URSS que estaba ubicado en suelo ucraniano y que representaba un tercio del total. A cambio, EE. UU., Reino Unido y Rusia firmaron en diciembre del mismo año el Memorándum de Budapest, por el que se comprometían a respetar la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, una garantía que Putin viene incumpliendo desde 2014, año en que invadió por *proxys* el Dombás y se anexionó Crimea.

⁴⁶ FOUCHER, M. (2022). *Ukraine-Russie: La carte mentale du duel* (Tracts N°39). París: Gallimard. ISBN: 978-2072997372.

⁴⁷ PURI, S. (2023). *Russia's Road to War with Ukraine: invasion amidst the ashes of empires*. Londres: Biteback Publishing. ISBN: 978-1785907708.

Casi al mismo tiempo en 1993 el presidente Clinton decide apoyar la expansión de la OTAN a los países del Este de Europa. En Moscú, esa expansión se consideró como una expresión de las aspiraciones imperialistas de EE. UU. Desde entonces, los líderes rusos, empezando por el propio Gorbachov, han considerado que esta decisión violaba el espíritu, si no la letra, de las garantías que representantes de EE. UU., en particular el Secretario de Estado Baker, les habían dado en 1990, cuando se produjo la reunificación de Alemania, de que la OTAN no se extendería hacia el Este. Aunque nunca fueron recogidas por escrito en ningún Tratado, eso ha derivado en una confrontación de grandes proporciones entre Rusia y EE. UU., que ha continuado hasta ahora. El punto de vista occidental ha mantenido que Ucrania tiene derecho de adherirse a las alianzas estratégicas que decida, sin reconocer al Kremlin ningún derecho de veto al respecto.

Por su parte Rusia fundó en 1992 la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) como una reminiscencia del Pacto de Varsovia en la Guerra Fría, pero que ya solo contaba con seis miembros de las antiguas repúblicas soviéticas: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán. Ucrania no se hizo miembro de la OTSC, lo que fue una gran decepción para Moscú.

Las dificultades económicas que emergieron de la ruptura de la URSS agravaron las tensiones políticas. En 1993, quien era su primer ministro, Kuchma, dimitió para enfrentarse a Kravchuk por la presidencia. En 1994, Kuchma ganó las elecciones y se mantuvo como presidente durante una década, hasta 2004. Él también llevó a cabo un juego de equilibrista entre Rusia y la Alianza Atlántica. Ucrania ingresó en el Consejo de Europa, firmó una Estrategia de Integración con la UE en 1996 y un acuerdo muy simbólico sobre una Asociación Especial entre Ucrania y la OTAN en 1997. Pero, por otro lado, renovó el acuerdo sobre la base de Sebastopol y firmó un Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación con Rusia, en el que se reconoció la inviolabilidad de las fronteras existentes y el respeto a la integridad territorial.

En octubre de 1999, Kuchma fue reelegido presidente en unas elecciones plagadas de irregularidades. Impulsado por una pésima situación económica de decrecimiento e hiperinflación, empezó a acercarse a Moscú buscando apoyo político y económico, coincidiendo con la llegada al poder de Putin en Rusia. Se celebraron acuerdos para el acceso al mercado ruso y la cooperación energética, y ascendió una clase política oligárquica asociada a la privatización de las industrias

estatales. En este momento, Ucrania no se consideraba a sí misma como miembro potencial de la UE ni de la OTAN.

Al mismo tiempo, se estaba produciendo la expansión al Este de la UE y de la OTAN: entre 1999 y marzo de 2004, la OTAN admitía a otros diez nuevos miembros, nueve de los cuales habían sido o repúblicas soviéticas o miembros del Pacto de Varsovia. En 2004, poco antes de las elecciones europeas que me iban a llevar a la presidencia del Parlamento Europeo, la UE admitía a diez nuevos Estados, la mayoría del centro y este de Europa.

En la etapa final de Kuchma, el sistema político ucraniano empezó a mostrar las prácticas que imposibilitaron un acercamiento más rápido a Europa: corrupción, oligarquía empresarial que controlaba los medios de comunicación, intimidación de la prensa libre, asesinatos de periodistas y ausencia de independencia judicial. Así, a menudo se identificaba a Ucrania con corrupción, inestabilidad política e influencia omnipresente del Kremlin. La narrativa rusa la presentaba como, de facto, una parte más de Rusia, una “Pequeña Rusia” o de “pequeños rusos”, como se les llamaba en la versión más chauvinista de su relato. Rusia negaba su existencia como país, presentando la independencia ucraniana como un error o accidente y no como el resultado de la voluntad popular.

George W. Bush desveló cómo, en 2008, Putin le dijo: «Tienes que entender, George, que Ucrania no es realmente un país». Aunque en declaraciones oficiales por esas mismas fechas, tras su intervención en Georgia, afirmó que Rusia había reconocido a Ucrania en sus fronteras internacionales, incluida Crimea. Un discurso bien distinto al de 2014 y, desde luego, al de 2022, con el que justificó la invasión de Ucrania.

La etapa de Yulia y los dos Víktor

A partir de octubre de 2004 la historia de Ucrania es la del enfrentamiento entre dos Víktor: Víktor Yúshchenko, proeuropeo, y Víktor Yanukóvich, prorruso ⁴⁸.

Ambos habían sido primeros ministros de Kuchma, se enfrentaron en las elecciones presidenciales de 2004 y dividieron al país dando lugar a la llamada “Revolución Naranja”.

⁴⁸ PURI, S. (2023). *Russia's Road to War with Ukraine: invasion amidst the ashes of empires*. Londres: Biteback Publishing. ISBN: 978-1785907708.

A pesar de sufrir un boicot informativo, Yúshchenko mantuvo una campaña vibrante hasta que en una cena fue envenenado con dioxina química. Salvó la vida, pero con la cara desfigurada para siempre por el efecto del veneno. Aunque no se probó, se consideró un intento de asesinato ordenado por el Kremlin debido a la orientación prooccidental del candidato.

Fue substituido durante su convalecencia por su aliada Yulia Tymoshenko que se convirtió en la figura visible de la llamada Revolución Naranja. Pero Yúshchenko consiguió presentarse a unas elecciones que dieron ganador, por escaso margen, a Yanukóvich. Putin se precipitó en felicitarlo. Pero ni la población ni la comunidad internacional aceptaron el resultado.

Las irregularidades en el proceso electoral provocaron un movimiento sostenido de manifestaciones, actos de desobediencia civil y huelgas. Hasta que el Tribunal Supremo ordenó convocar nuevas elecciones el 26 de diciembre y el escrutinio dio vencedor a Yúshchenko con el 52 por ciento de los votos. Lo que no dejaba de mostrar un país partido por la mitad, con dos almas, una proeuropea y otra prorrusa.

Pero, para la opinión pública y los gobiernos occidentales, se presentaba como la continuación de la liberación de Europa del Este tras la Guerra Fría y de la respuesta popular contra las ambiciones antiliberales de Rusia. Era la validación de la política exterior estadounidense del momento, que recalcaba la superioridad, e incluso la inevitabilidad, de la expansión de las democracias liberales capitalistas por todo el mundo.

Durante esta crisis, la partición de Ucrania entre las regiones orientales, que habían apoyado a Yanukóvich, y las regiones occidentales, que habían votado en masa por Yúshchenko, llegó a ser una posibilidad real. Kuchma hizo un llamamiento a ambas partes para que lo evitaran, y a eso contribuyeron varios líderes extranjeros, entre ellos Lech Wałęsa, el antiguo presidente polaco; el lituano Valdas Adamkus; y el Alto Representante del Consejo de la UE, Javier Solana. Recuerdo bien nuestras conversaciones de entonces, yo desde Bruselas como presidente del Parlamento Europeo y él desde Kiev.

Yúshchenko llegó a la Presidencia con la determinación de sacar a Ucrania de la órbita del Kremlin y con una renovada voluntad de entrar en la OTAN y en la UE. Rusia comenzó a temer seriamente una pérdida de influencia sobre Ucrania.

Rusia hizo uso del arma de la energía y cortó durante un tiempo el abastecimiento de gas a Ucrania. Recuerdo muy bien cómo las nego-

ciaciones con Gazprom descarrilaron. Tras un largo pulso, Yúshchenko tuvo que aceptar un dudoso trato para restablecer el suministro. Las tensiones con su aliada y primera ministra, Yulia Timoshenko, condujeron a su destitución y, más tarde, en 2011, a su condena a siete años de cárcel por corrupción debido a la firma con Rusia de contratos de gas desventajosos para Ucrania.

Para tener un apoyo suficiente en el Parlamento, tuvo que nombrar, paradójicamente, primer ministro a Yanukóvich. Así, Ucrania se convertía en un campo de batalla, por el momento solo ideológico, donde chocaban ambiciones geopolíticas y personales.

Visto en perspectiva, la Revolución Naranja de 2004 fue una primera señal a la UE de la centralidad estratégica de Ucrania para el futuro de Europa. Y creo que no prestamos la atención que merecían esos manifestantes de todas las edades que desafiaban la nieve, el frío y la policía. Teníamos entonces otras prioridades políticas: EE. UU. había intervenido en Irak, justificándolo como parte de la “guerra contra el terrorismo” tras los atentados terroristas del 11-S; una UE optimista estrenaba la ampliación “Big Bang” hacia Europa Central y Oriental, dejando fuera a exrepúblicas soviéticas como Ucrania y Moldavia; y debatía opciones para avanzar más en su integración.

Si echo la vista atrás, hay dos momentos de este turbulento período que asocio a mis primeras experiencias en torno a Ucrania y Rusia. El primero, en febrero de 2005, la invitación al Parlamento Europeo del presidente ucraniano Víktor Yúshchenko, poco después de la Revolución Naranja, con la cara marcada por los efectos del envenenamiento con dioxina.

El segundo, una cena en 2006 con los miembros del Consejo Europeo y Putin durante la presidencia finlandesa, en el contexto de la cumbre UE-Rusia. La Eurocámara me había mandado pedirle cuentas por el asesinato de la periodista Anna Politkóvskaya y decirle que la UE no cambiaría el gas que Rusia empezaba a suministrarnos masivamente por el respeto a los derechos humanos. Así lo hice, para gran enfado de Putin.

Era evidente que Rusia caminaba ya rápidamente hacia el autoritarismo, pero la respuesta europea no lo tuvo en cuenta, como probaban la persecución e incluso el asesinato de periodistas críticos, como Shchekochikhin ya en 2003, la mencionada Politkóvskaya, opositores políticos y ex-agentes exiliados del KGB críticos con el régimen (Litvinenko en 2006), hasta llegar, años después, a la eliminación de los abogados Magnitsky y Markélov en 2009, o de líderes como Nemtsov (2015)

o el propio Navalni en 2024. La Francia de Chirac prefirió hacer negocios con Rusia y la Alemania de Merkel, construir gasoductos; el proyecto de gasoducto Nord Stream 2 se continuó para asegurarse una energía barata.

Durante la presidencia de Yúshchenko (2005-2010) tuvieron lugar tres acontecimientos importantes: el discurso de Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich, la cumbre de la OTAN en Bucarest y la guerra en Georgia.

Putin en Múnich

El discurso de Putin en Múnich el 10 de febrero de 2007 marcó el inicio de su enfrentamiento con Occidente, considerando la ampliación hacia el Este de la OTAN como un acto hostil que contradecía las garantías que habría recibido Rusia de sus socios occidentales⁴⁹. Para la historia queda dilucidar si el plan de Putin, desde el principio de su acceso al poder en 1999, era reconstruir la esfera de influencia rusa y frenar el proceso de democratización iniciado por Gorbachov y Yeltsin, o bien la evolución fue menos lineal, alimentada, por factores coyunturales como la retirada de EE. UU. del Tratado que limitaba los misiles antibalísticos, o la guerra de Irak, con un consiguiente “desencanto” por lo occidental.

En todo caso, en Múnich, lugar atlantista por excelencia, los dirigentes occidentales interpretaron su discurso como el lamento de una Rusia en declive y no le concedieron mayor importancia.

Ucrania se queda a las puertas de la OTAN

En abril de 2008 tuvo lugar la cumbre de la OTAN en Bucarest, a la que se había invitado a Putin. Es difícil de imaginar ahora a Putin siendo invitado a una cumbre de la OTAN. Pero tal cosa ocurrió porque, aunque ahora no se recuerde, Clinton y Yeltsin habían firmado en los 90 el Partenariado por la Paz entre la OTAN y los Estados postsoviéticos, Rusia incluida, y la creación del Consejo OTAN-Rusia.

Se llegó a Bucarest sin acuerdo sobre una cuestión existencial: ¿debía la OTAN dar entrada a Georgia y Ucrania? Los EE. UU., los países bálticos y Polonia querían ofrecerles el Plan de Acción para la Mem-

⁴⁹TRAVAGLIO, M. (2024). *Ucraina, Russia e Nato in poche parole*. Italia: Paper FIRST. ISBN: 979-1255430513.

bresia (*Membership Action Plan*, MAP, por sus siglas en inglés). Ello no suponía su ingreso, pero todos los países a los que se les había ofrecido habían acabado ingresando en la OTAN. En cambio, Europa occidental —Alemania, Francia, España, Italia, Portugal, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo— y también Noruega lo rechazaban.

Al final, se llegó a una solución de compromiso: no se ofreció el MAP, pero en el comunicado de la cumbre se decía que la OTAN acogía con satisfacción las aspiraciones de Ucrania y Georgia de ingresar en la Alianza: “Hoy hemos acordado que estos países se convertirán en miembros de la OTAN”. Sin poner fecha. Se invitó oficialmente a Croacia y a Albania a unirse a la OTAN, pero Georgia y Ucrania se quedaron en la lista de espera, sin promesas sólidas de entrar en el futuro.

Esta declaración, que se hizo con Putin como invitado, dejó a Ucrania en tierra de nadie. La OTAN no daba a Ucrania ninguna garantía de seguridad, pero la marcaba con el sello de un compromiso de pertenencia futura.

Putin lo consideró una amenaza directa a la seguridad de Rusia. Y cuestionó de forma implícita la integridad territorial de Ucrania, sugiriendo que era una creación artificial en la que, tras la Segunda Guerra Mundial, se mezclaron territorios de Polonia, Chequia, Rumanía y, sobre todo, de Rusia, ya que la entrega de Crimea había sido simplemente una decisión del Politburó del Comité Central del Partido Comunista Soviético.

Y después de las advertencias, las amenazas: “Si se añade la cuestión de la OTAN y otros asuntos, la propia existencia del Estado ucraniano podría verse amenazada”. Todo estaba ya ahí en 2008, como amenaza y como declaración de intenciones.

Para Carl Bildt, exprimer ministro y exministro de Asuntos Exteriores sueco, la declaración de compromiso de Bucarest fue un error que “creó expectativas que no se cumplieron y temores exagerados”. Nunca sabremos qué hubiera podido ocurrir porque la Historia no se repite. Por un lado, un rápido proceso de adhesión podría haber prevenido la agresión rusa a Ucrania. Por otro, si no se hubiera hecho la promesa de adhesión sin fecha, Kiev no habría estado tan directamente en el punto de mira del Kremlin.

La Guerra contra Georgia

Pocos meses después de Bucarest, en agosto de 2008, se iniciaba una guerra abierta en Georgia. La inició imprudentemente el presidente

Saakashvili atacando a los independentistas de Osetia del Sur. Rusia desató una devastadora contraofensiva, ocupando rápidamente un tercio del territorio de Georgia, para después reconocer a las dos Repúblicas separatistas de Abjasia y Osetia del Sur. La UE negoció un alto el fuego con la intervención directa del presidente Sarkozy, que viajó a Moscú como presidente rotatorio del Consejo Europeo (todavía el Consejo no tenía una presidencia permanente como la que ahora ejerce António Costa).

¿Cuál fue la causa y cuál la consecuencia de esa guerra? Los EE. UU. y los europeos del Este sostienen que, si se hubiera concedido el MAP a Georgia, Putin no se habría atrevido a atacarla, pero fue Georgia quien inició, en este caso, la guerra.

Otros, como Alemania, opinan que fue precisamente la promesa de ingreso en la OTAN lo que precipitó la contundente respuesta rusa, pero, igualmente, la motivación principal de Moscú fue proteger a la población rusófila de Abjasia y Osetia del Sur.

Un debate parecido tiene lugar hoy con la invasión rusa de Ucrania. Pero, de momento, paradójicamente, lo que se ha producido ha sido el efecto contrario al que Putin buscaba, puesto que ha impulsado la entrada en la OTAN de dos países históricamente neutrales: Suecia y Finlandia, este segundo con una larga frontera con la Federación Rusa.

Está claro que todos los vecinos de Rusia ven en su pertenencia a la OTAN la única garantía de seguridad, al menos hasta el regreso de Trump a la Casa Blanca. Pero ahora esta garantía ya no es fiable. Los europeos tienen que buscar otras garantías de seguridad distintas de las que esperaban de su pertenencia a una alianza a la que la invasión de Ucrania sacó de la "muerte cerebral", que decía Macron en 2019, pero que puede caer en una inoperancia declarada por su principal socio.

Este es uno de los debates más importantes de este momento histórico. Me esforcé en ponerlo en evidencia durante mi mandato como ARVP y había sido evitado hasta ahora. Pero, de nuevo, como dijo Monnet, Europa solo se construye en las crisis.

De Yúshchenko a Yanukóvich y el Acuerdo de Asociación

Probablemente debido al efecto de la crisis financiera mundial y a los problemas para materializar la entrada de Ucrania en la UE y en la OTAN, Yúshchenko perdió las elecciones presidenciales de 2010.

Obtuvo solo el 5 por ciento de los votos. Esta vez, el vencedor fue su rival Yanukóvich, que se impuso en segunda vuelta a Yulia Timoshenko.

Se volvió a dejar patente la profunda división del país⁵⁰. Yanukóvich arrasó en las provincias rusófilas, obteniendo el 90 por ciento de los votos en Donetsk, el 78 por ciento en Crimea y el 71 por ciento en Járkov. A pesar de las numerosas reclamaciones, las elecciones fueron reconocidas como válidas por las organizaciones que habían enviado misiones de observación electoral.

Ucrania revivió el debate existencial sobre si unir su destino a Europa o a Rusia. Parecía que volvía la influencia de Rusia, pero Yanukóvich quiso más bien tratar con ambos lados y ver cuánto podía conseguir de cada uno de ellos. De hecho, eligió Bruselas como destino de su primer viaje oficial, reafirmando con ello su promesa electoral de alcanzar el Acuerdo de Asociación con la UE, que se había empezado a negociar en 2007.

La Unión fijó un calendario para que el acuerdo se firmase en la cumbre de Vilna en noviembre de 2013. Yanukóvich estaba bajo la doble presión de Rusia y de la UE. Por un lado, en agosto, Rusia había suspendido las importaciones de Ucrania como medida de retorsión por no querer integrarse en una unión aduanera con Rusia, Bielorrusia y Kazajistán. Y, por el otro, para el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, formar parte de esa unión aduanera era incompatible con el tratado de libre comercio con Europa. Si realmente lo era o no, y si la UE hubiera podido encontrar fórmulas imaginativas para evitar el choque, es otra cuestión para la Historia.

Van Middelaar⁵¹ argumenta que Merkel intentó salir del binario "es lo uno o es lo otro", pero, una vez más, la lógica de la norma prevaleció en la posición europea frente a la lógica del acontecimiento y de la oportunidad.

Putin recibió a Yanukóvich en Moscú y prometió comprar bonos ucranianos y reducir el precio del gas para Ucrania. Así, una semana antes de la cumbre en Vilna, en la que se debía firmar el acuerdo con la UE, Yanukóvich lo puso en "pausa".

La cumbre se celebró de todos modos, con el enfado de los representantes de la UE, del presidente Barroso y de Herman Van Rompuy,

⁵⁰ PURI, S. (2023). *Russia's Road to War with Ukraine: invasion amidst the ashes of empires*. Londres: Biteback Publishing. ISBN: 978-1785907708.

⁵¹ VAN MIDDELAAR, L. (2018). *Quand l'Europe improvise: Dix ans de crises politiques*. París: Gallimard. ISBN: 978-2072734922.

entonces ya presidente permanente del Consejo Europeo. La política del doble baile de parejas de Yanukóvich había llegado a su límite.

La revolución del Euromaidán

Antes ya de la cumbre, miles de ucranianos empezaron a congregarse en la plaza del Maidán y, al saber que Yanukóvich no firmaba el acuerdo con la UE, se quedaron todo el invierno. En enero se produjeron los primeros muertos por disparos de las fuerzas de seguridad. Los ministros de Exteriores de Alemania, Suecia y los Países Bajos, así como algunos europarlamentarios e intelectuales europeos, hacían discursos en la plaza, donde ondeaban las banderas europeas.

Lo que ahora llamaríamos interferencia estadounidense se puso de manifiesto cuando Moscú interceptó y publicó una conversación telefónica entre Victoria Nuland, enviada especial del presidente Obama, y el embajador de EE. UU. en Kiev, en la que se barajaban nombres para un posible gobierno de coalición. En esa conversación, Nuland se refiere a la UE en términos poco valorativos del papel de Europa con la expresión "*Fuck the EU*", que se hizo famosa⁵².

El 19 de febrero, francotiradores nunca identificados causaron en pocas horas ochenta muertos y cientos de heridos entre los manifestantes. Al día siguiente, los ministros de Exteriores de Alemania, Francia y Polonia negociaron un acuerdo entre Yanukóvich y la oposición. Pero el Parlamento votó la liberación de Yulia Timoshenko y los manifestantes exigieron la marcha de Yanukóvich. El acuerdo era demasiado frágil, este temía por su vida y, dos días después huyó del país. Dicen que, en el maletero de un coche, como se ha dicho de otros líderes políticos que decidieron huir.

¿Cuál es la interpretación adecuada de lo que ocurrió en el Maidán? Los ucranianos lo han bautizado como la Revolución de la Dignidad. La narrativa rusa defiende que lo ocurrido no fue una rebelión popular, sino un golpe de Estado orquestado por los EE. UU. y los europeos contra un presidente democráticamente elegido. Y de esos polvos vinieron muchos lodos...

⁵² VAN MIDDELAAR, L. (2018). *Quand l'Europe improvise: Dix ans de crises politiques*. París: Gallimard. ISBN: 978-2072734922.

La anexión de Crimea y la invasión del Dombás

Putin aprovechó el vacío de poder. El 27 de febrero, tropas rusas o prorrusas sin insignias, a las que se llamó "los hombres de verde", ocuparon el Parlamento de Crimea e izaron la bandera de la Federación Rusa. Rápidamente, se instaló un gobierno títere prorruso y, el 16 de marzo, se organizó un referéndum en el que el 97 por ciento de los votantes "eligieron" que Crimea se integrara en Rusia. Putin dijo que no tuvo nada que ver con lo ocurrido y que los "hombres de verde" eran milicias autóctonas que actuaban en autodefensa.

Esos mismos días, se firmó en Bruselas la parte política del Acuerdo de Asociación de Ucrania con la UE, con la nutrida asistencia de los jefes de Estado o primeros ministros de los entonces Veintiocho. Pero la comunidad internacional no reaccionó debidamente a la anexión ilegal de Crimea por Rusia.

La respuesta de la UE fue limitada. Se propuso adoptar sanciones contra Rusia, pero las discusiones se eternizaron por los distintos intereses de los Estados miembros. Algunos eran exportadores de armas a Rusia, otros querían su energía y otros le vendían frutas y verduras.

Después de anexionar Crimea, Putin continuó invadiendo el territorio ucraniano en el este del país, en las provincias rusófilas de Donetsk y Luhansk (el Dombás). La guerra había empezado y puso de relieve la falta de preparación de las fuerzas armadas ucranianas.

Putin negó su involucración en lo que consideraba una rebelión separatista y la UE no hizo prácticamente nada hasta que, el 14 de julio, el avión civil MH17 fue derribado sobre Ucrania por un misil lanzado por las fuerzas prorrusas en el Dombás. Dos tercios de las víctimas eran holandeses, y rápidamente se adoptaron sanciones económicas, aunque de un alcance limitado.

Poroshenko y los Acuerdos de Minsk

En mayo de 2014, la República Popular de Donetsk y la República Popular de Luhansk, que cubrían el territorio del Dombás, se declararon independientes. Ese mismo mes, se celebraron elecciones presidenciales en Ucrania. Las ganó Poroshenko, un rico empresario que había sido ministro de Exteriores, con un programa claramente proeuropeo y en todas las circunscripciones electorales, salvo en las ocupadas por Rusia donde no se pudieron celebrar las elecciones.

El 27 de junio se firmó la parte económica del Acuerdo de Asociación con la UE. En junio, se produjo el primer intento diplomático para detener la guerra en el Dombás, aprovechando las celebraciones del desembarco en Normandía a las que también estaba invitado Putin. Con los buenos oficios de Merkel, Poroshenko y Putin llegaron a un principio de acuerdo, plasmado en el Protocolo de Minsk (no confundir con los posteriores Acuerdos de Minsk), que firmaron los representantes de Ucrania, Rusia y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)⁵³.

No sirvió para mucho. Nunca se respetó el alto el fuego previsto y las dos nuevas "repúblicas" organizaron elecciones que el presidente de la OSCE calificó de "contrarias a la letra y el espíritu del Protocolo". En enero de 2015, las fuerzas prorrusas iniciaron una nueva ofensiva sobre territorio ucraniano.

Kiev pidió armas, que Washington estaba dispuesto a conceder. Pero el 7 de febrero de 2015, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, Merkel se negó a armar a Ucrania porque creía que ello solo provocaría más víctimas y no detendría a Rusia. Desde Múnich, Merkel viajó a Washington. Con el apoyo de Obama, Hollande y Merkel elaboraron un nuevo plan de paz que se presentó en Minsk el 11 de febrero.

El Acuerdo de Minsk II no acabó con la guerra, pero evitó al menos que degenerara en un conflicto mayor. Ahora, a raíz de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 6 de marzo de 2025, se citan mucho esos acuerdos y se especula sobre cuál de los dos beligerantes salió ganando. Y se extraen lecciones, como que la paz hay que acordarla y asegurarla, que *peacemaking* y *peacekeeping* tienen que ir de la mano o las soluciones no solo no duran, sino que al final empeoran la situación.

En todo caso, cualquier compromiso empieza con un alto el fuego que debe ser vigilado y verificado. Y de aquí las actuales discusiones sobre quién se encargaría de hacerlo ahora si Trump y Putin logran imponer una paz, o al menos un alto el fuego, en Ucrania.

Minsk II nunca llegó a aplicarse, ni por una parte ni por la otra. En particular, la reforma constitucional exigida como condición para que Ucrania recuperara la soberanía sobre el Dombás, en el marco de una

⁵³ VAN MIDDELAAR, L. (2018). *Quand l'Europe improvise: Dix ans de crises politiques*. París: Gallimard. ISBN: 978-2072734922.

estructura federal en la que esas "repúblicas" hubiesen podido vetar la entrada de Ucrania en la OTAN.

Después de Minsk II, la lucha en el Dombás fue perdiendo intensidad, pero la guerra nunca cesó. Hasta febrero de 2022, antes de la invasión a gran escala de Ucrania, el conflicto se había cobrado más de 14.000 vidas.

Ucrania se instala en la guerra

En mis visitas a Ucrania como Alto Representante de la UE, anteriores a la segunda invasión, percibía que el país se había instalado en dos realidades paralelas. Por un lado, el flujo constante de soldados heridos y muertos en la zona de guerra del Dombás, el duelo por los caídos y el peso psicológico sobre los veteranos. Y, por otro, la vida seguía, incluso animadamente, en las grandes ciudades, lejos de las bombas del frente.

Durante este periodo, que coincidió con la presidencia de Petro Poroshenko (junio de 2014 a mayo de 2019), un mandato muy largo dadas las circunstancias y antecedentes del país, se generó un extraño cisma entre la zona de guerra y el resto del territorio. En el exterior, ese conflicto, más o menos congelado, recibía cada vez menos atención.

Lo que estaba pasando en Siria, donde la intervención de Rusia había aumentado el número de refugiados hacia Europa, parecía más importante. La seguridad en las fronteras de Europa del Este se situaba al final de la lista de prioridades occidentales, si bien la guerra iniciada por Rusia contra Ucrania en 2014 se percibía siempre al borde de la escalada.

Mientras tanto, la economía de Ucrania se desplomó y los escándalos de corrupción se sucedieron. Al final de su largo mandato, Poroshenko acabó ostentando el índice de popularidad más bajo del mundo, según el Instituto Gallup.

La llegada de Zelenski

El 21 de abril de 2019, Volodímir Zelenski, cuya lengua materna es el ruso, fue elegido presidente en segunda vuelta con el 73 por ciento de los votos frente a Poroshenko. En ese momento difícil para Ucrania, llegaba a la presidencia una figura original que rompía con la dinámica seguida, o más bien sufrida, por el país desde su independencia. Sus

bases trascendían las viejas divisiones geográficas y lingüísticas del país. Consiguió apoyos tanto en las regiones tradicionalmente nacionalistas ucranianas (y prooccidentales) del oeste, como en las zonas más prorrusas del este. Ganó en 24 de las 25 regiones en las que se celebraron elecciones.

El ascenso de Zelenski implicaba un salto de la política ucraniana hacia una nueva generación auténticamente postsoviética, algo que no podía gustar en el Kremlin y que ahora parece que tampoco gusta en Washington. Aunque Putin no apreciaba particularmente a Poroshenko, al menos este era parte de una generación que había vivido en la URSS. En comparación, Zelenski era relativamente indescifrable para Rusia: personificaba los principios del Euromaidán, era de una familia culta judía y, aunque era rusoparlante, no tenía demasiados recuerdos de la era soviética.

Trump ha descalificado a Zelenski, acusándolo de ser un mediocre y oscuro cómico que había conseguido que Biden gastara 300.000 millones de dólares en su defensa. Aparte de la “inexactitud” de la cuantía gastada por EE. UU. en la ayuda a Ucrania, a la que luego me referiré, es cierto que Zelenski, antes de ser elegido presidente de Ucrania, era un actor. Pero no un mediocre y oscuro actor cómico, sino el *showman* más famoso del país.

Zelenski dio el salto a la política después del extraordinario éxito de su serie televisiva *Servidor del pueblo*, el mismo nombre que dio a su partido. En la serie protagonizaba el papel de un maestro de escuela que llega a presidente de Ucrania y trataba de cambiar un sistema político dominado por los oligarcas y una administración corrupta.

Una escena de la serie captura perfectamente el sentir de una gran parte del pueblo ucraniano: el profesor tiene un sueño en el que los dioses le dicen: los ucranianos “son líderes del mundo en la producción de aceite de girasol, el tercer productor mundial de grano, fabrican aviones, cosechadoras, tractores... ¡es el paraíso! (...) pero ¿cómo es posible que el país esté endeudado? ¿A dónde va toda esa riqueza?”, y el maestro responde: “A los bolsillos de unos cuantos que roban a la gente”, y los dioses sentencian: “Como todos roban, el profesor tiene que actuar, se necesita un cambio”.

La candidatura de Zelenski no fue la excentricidad de una celebridad en búsqueda de un nuevo reto vital, sino el compromiso público de un ciudadano harto del estado de las cosas en su país. Se postuló para liderar un proyecto político de regeneración democrática que per-

mitiera a Ucrania salir del marasmo en que se encontraba desde la disolución de la Unión Soviética.

El modelo ruso no ofrecía ni de lejos la perspectiva de progreso del modelo europeo. Entre 1990 y 2021, la renta per cápita de Ucrania se mantuvo estancada con respecto a la de Rusia. En contraste, en el mismo intervalo, la renta per cápita de Polonia pasó de ser un 12 por ciento superior a casi cuadruplicar la renta per cápita rusa.

En su discurso de investidura reafirmó sus dos prioridades: lograr un alto el fuego en el Dombás y luchar contra la corrupción. Recuerdo su compromiso al respecto: "...a lo largo de veintiocho años, políticos pomposos han creado las condiciones para sobornar, robar y expoliar recursos. Nosotros construiremos el país de las otras oportunidades: que todos seamos iguales ante la ley y que todas las normas sean honestas y transparentes. Por eso no quiero mis fotos en vuestros despachos. Cuelguen en su lugar las fotos de sus hijos, y mírenlas cada vez que vayan a tomar una decisión."

Pidió al Parlamento que aprobara leyes para eliminar la inmunidad parlamentaria, penalizar el enriquecimiento ilícito y establecer listas electorales abiertas, y que destituyera al jefe del servicio de seguridad, al fiscal general y al ministro de Defensa.

El 8 de julio de 2019, fiel a su estilo, Zelenski invitó a Putin a hablar sobre Crimea y el Dombás con la presencia de Donald Trump, Theresa May, Angela Merkel y Emmanuel Macron. Era un intento de revitalizar el "formato Normandía". En París, el 9 de diciembre de 2019, justo cuando yo llevaba una semana en mi nueva responsabilidad como ARVP en Bruselas, Macron, Merkel, Putin y Zelenski retomaron las conversaciones que llevaban más de tres años interrumpidas.

Al acabar, se anunció un nuevo alto el fuego y el intercambio de prisioneros. Pero Zelenski dejó bien claro que "Dombás y Crimea son Ucrania" y que cualquier tipo de "federalización" era "imposible", ya que Ucrania era un Estado unitario. Aunque se acordó la continuación de las conversaciones cuatro meses después, nunca volvieron a reunirse.

La esperanza que parecía abrirse cedió el paso a un nuevo aumento de la tensión. En febrero de 2020, Putin sugirió en el medio TASS que Rusia y Ucrania debían unirse y anticipaba que los occidentales se opondrían. En sus propias palabras: "Una integración de Rusia y Ucrania... supondría un rival global para Europa y para el mundo. Por eso harán lo que haga falta para mantenernos separados". Es decir, en la mentalidad de Putin, los que querían mantener a Ucrania separada de

Rusia eran los poderes occidentales. La opinión y la voluntad de los ucranianos no se mencionaban.

El problema de fondo de las difíciles relaciones entre Ucrania y Rusia

Se suele decir, sobre todo en algunos ámbitos de la izquierda y también de la extrema derecha en Europa, que el asunto de Ucrania no está tan claro. Que, por supuesto, no está nada bien invadir a un país vecino y usar la fuerza bruta como lo ha hecho Putin, pero... hay peros que permiten ser indulgentes y hasta comprensivos con esta actitud. Condenable, por supuesto, no nos interpreten mal, se apresuran a insistir, estamos contra la guerra, claro, pero...

Se citan muchos peros: Ucrania siempre ha sido parte de Rusia; sus fronteras, como república soviética, las trazó Stalin sin ningún rigor, poco menos que como las potencias coloniales europeas las trazaron con escuadra y cartabón en África; Crimea fue rusa hasta que Jrushchov, cuyo despacho en Kiev he visto como se conserva al más puro estilo soviético, se la "regaló" a Ucrania. Hay una minoría rusoparlante que le da al país, como mínimo, un carácter multinacional. Rusia ha sido acosada por el despliegue de la OTAN en sus fronteras, que ha llegado a colocar misiles tan cerca como lo estaban los rusos en Cuba, y Putin ya había avisado de que su paciencia se agotaba.

En algunos de esos argumentos hay una parte de verdad y otros son falsos. Hay minorías rusoparlantes en Ucrania, por supuesto, pero muchos países no son monolingües. No había ningún despliegue de misiles de la OTAN en territorio ucraniano ni ningún plan para hacerlo. Y si nos ponemos a cuestionar la intangibilidad de las fronteras, apañados vamos.

Sobre la redacción de las conclusiones de la cumbre de la OTAN en Bucarest ya he dado mi valoración. Estaba claro que los países de Europa occidental se habían opuesto y se oponían a la entrada de Ucrania en la Alianza Atlántica. De momento, solo han dicho sí a su adhesión a la UE —lo que tampoco debe hacerle mucha gracia a Putin—, pero que con la guerra se ha acelerado.

También se suele argumentar: "Pero hombre, ¿a quién se le ocurre hacerse miembro de la OTAN siendo vecino de Rusia?" Pues si ese es un argumento para ver con benevolencia la reacción de Putin, ¿cómo valoramos ahora las posibles reacciones frente a la admisión —nada hipotética, sino bien real y efectiva— de Suecia y Finlandia? Que yo sepa,

Finlandia tiene una larga frontera con Rusia, a la que, por cierto, tuvo que ceder un 20 por ciento de su territorio cuando la URSS la invadió después de la Segunda Guerra Mundial. ¿También seríamos comprensivos si Putin se creyera justificado a atacarla? ¿O el problema se resuelve otra vez con cesiones territoriales? Y, en ese caso, ¿quién será el siguiente?

Quizás Moldavia, que no está en la OTAN, o puede que alguna república báltica exsoviética, que temen ser presa fácil del imperialismo ruso, como ya lo fueron en su forma zarista, soviética y, ahora, puede que postsoviética. Cierta es la diferencia entre las dos partes de Ucrania, la occidental y la oriental, al menos hasta 2014. Algunos consideran que se trata de dos países separados por un gran río, el Dniéper. Ya he explicado cómo se ha manifestado esta división en los procesos electorales desde la independencia.

En una cita del famoso ensayo *El choque de civilizaciones*⁵⁴, Huntington definía a Ucrania como "un país bisagra con dos culturas distintas": una Ucrania occidental, fuertemente nacionalista, que habla ucraniano y reconoce la autoridad del Papa, y una Ucrania oriental, mayoritariamente ortodoxa y que se comunica en ruso.

Esta división cultural, marcada a lo largo de la historia del país, enfrentado a dos presiones imperiales distintas y a la falta de continuidad bajo la forma de una entidad política nacional constante, es la que ha dado lugar a una imagen de comunidad inestable y dividida, sometida al paternalismo polaco y ruso. La guerra actual, como todo conflicto bélico, suele ser un gran factor creador de identidades y puede, quizás, terminar de acuñar una identidad estatal ucraniana europeizada, tras unos intentos postsoviéticos frenados por la presencia de los oligarcas y una corrupción generalizada.

La antigua división marcada por el Dniéper en dos mitades, una más ucraniana y otra más rusa, que se reflejaba incluso en las elecciones, ha sido eliminada, más que acentuada por el conflicto. Por ello, en mi opinión, al final, el fondo del asunto no era ni es la defensa de las minorías rusoparlantes, ni la adhesión de Ucrania a la OTAN, ni el despliegue imaginario de armas nucleares en las fronteras de Rusia como una nueva Cuba, ni la reconstrucción de una identidad rusa desmem-

⁵⁴ HUNTINGTON, S. P. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial*. Barcelona: Paidós. ISBN: 9789501254297.

brada por los caprichos de Stalin y Jrushchov o las ambiciones de los vecinos europeos.

La esencia del problema, que no tiene fácil solución, reside en la naturaleza cada vez más autoritaria del régimen ruso y en su profunda convicción de que la extensión de los valores de libertad y democracia a sus fronteras constituye una amenaza mortal para su supervivencia. De ahí la activación o reactivación de la vieja tendencia imperialista. De hecho, Putin se comporta como un imperialista del siglo XIX, el de los zares. Incluso Lenin ha sido criticado por haber reconocido la existencia de Ucrania y rehabilitado el principio de una soberanía, aunque muy limitada, para los vecinos de Moscú.

Contesta los principios del orden internacional construido desde 1945 y la Carta de las Naciones Unidas, basada en el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los Estados. Que otros también hayan violado esos principios no me sirve de consuelo ni le quita validez a mi argumento.

El régimen ruso está dispuesto a tolerar una Ucrania autoritaria a su servicio, pero no una Ucrania democrática que escape a su control. Por ello, acepta y apoya una Bielorrusia autoritaria, pero no una Bielorrusia democrática. Y, al igual que se ha embarcado en un proceso metódico de destrucción de Ucrania, Putin estaba inmerso en una lógica de absorción de Bielorrusia, aunque nadie contemplara la adhesión de este país ni a la UE ni a la OTAN.

Nadie cuestiona la proximidad histórica, cultural y religiosa entre Ucrania y Rusia, lo que podría abordarse con un sinfín de fórmulas cooperativas. Por eso, la guerra entre estos dos países tan cercanos es una verdadera tragedia. Una tragedia para el pueblo ucraniano, que ha pagado un alto precio por su independencia. Pero también una tragedia para el pueblo ruso, que no creo que realmente quiera una guerra con Ucrania. Sin embargo, tiene pocas oportunidades para expresarse.

Tambores de guerra: del covid-19 a la Gran Invasión

En 2020 el proceso de acercamiento de Kiev a la UE seguía en marcha. Desde 2014, ya habíamos proporcionado a Ucrania 14.000 millones de euros en diferentes formas de ayuda, y el Banco Europeo de Inversión (BEI) había financiado proyectos por otros 6.500 millones. También era esperanzador que, desde el mes de julio de ese año, el alto el fuego se estabilizara en el Dombás.

Después de su recuperación del envenenamiento por parte de agentes rusos, el 17 de enero de 2021, Alexéi Navalni viajó voluntariamente de Alemania a Rusia. Y, como era de esperar, fue detenido por las autoridades rusas poco tiempo después de aterrizar. Un juez ruso decidió su encarcelamiento y, el 2 de febrero, un tribunal de Moscú lo condenó a dos años y medio de prisión.

En esos momentos especialmente delicados, el 5 de febrero de 2021 visité Moscú para, entre otras cosas, tratar su situación, discutir la cuestión ucraniana y evitar una ruptura completa de relaciones. El intento resultó infructuoso a todos los efectos. Incluso, ante la prensa, Lavrov trató de equiparar la situación de Navalni con el trato dado a los independentistas catalanes en España.

En junio de 2021 publiqué, junto con la Comisión Europea, la comunicación “Relaciones UE-Rusia: Respuesta, contención e implicación”, en la que constatamos el deterioro de las relaciones con Rusia a causa de sus “acciones militares e híbridas en los conflictos no resueltos que alimenta tanto en Ucrania, Georgia y Moldavia como en los países vecinos meridionales de la UE, en particular en Siria y Libia”. No dejamos de mencionar que Rusia era el primer proveedor de energía de la UE, con un 26 por ciento de las importaciones de petróleo y un 40 por ciento de las de gas. La comunicación explicaba que nuestro Pacto Verde pondría fin por sí solo a tal nivel de dependencia, ya que la UE consumiría en el futuro un volumen muy inferior de hidrocarburos. Una visión que hoy parece ingenua.

El 12 de julio de 2021, Putin publicó un largo ensayo sobre la unidad histórica de los rusos y los ucranianos. En él, sostenía que “rusos y ucranianos son un solo pueblo, un todo único” y creaba un enemigo inexistente al afirmar que “se está obligando a los rusos de Ucrania a negar sus raíces y a creer que Rusia es su enemigo”.

En este ambiente de escalada verbal, en octubre, los EE. UU. compartieron evidencia de que Putin planeaba la invasión a gran escala de Ucrania. Se trataba de un análisis compilado a partir de imágenes de satélite, comunicaciones interceptadas y fuentes personales. La inteligencia estadounidense, de la que somos muy dependientes, elaboró una descripción muy completa del plan militar de Putin: las fuerzas rusas tomarían Kiev en tres o cuatro días, mientras las fuerzas especiales, el *Spetsnaz*, localizarían y detendrían a Zelenski; un ejército ruso avanzaría desde el este hasta el río Dniéper, mientras que otro ocuparía la costa sureste desde Crimea hasta una línea norte-sur que se extendería desde Moldavia hasta el oeste de Bielorrusia.

Esta información fue recibida con gran escepticismo en Europa, quizá porque, al final, todos nos inclinamos a creer que no va a ocurrir lo que no deseamos que ocurra. Putin gozaba en ese momento de una reputación como líder nacionalista y agresivo, pero frío y calculador. Por tanto, no parecía probable que se embarcara en la invasión de un país de más de cuarenta millones de habitantes que, en su gran mayoría, rechazaba su modelo sociopolítico, como quedó demostrado en la elección por abrumadora mayoría de Zelenski.

Para William J. Burns, el director de la CIA, que había sido embajador de EE. UU. en Moscú, Putin tenía una obsesión con Ucrania, a la que consideraba, al mismo tiempo, una plataforma desde donde atacar a Rusia y una parte fundamental de su proyecto identitario.

Como parte de lo que parecía un plan trazado, el 15 de diciembre Putin propuso un tratado con los EE. UU. para obtener “garantías de seguridad”, considerando que esta era indivisible y no podía lograrse poniendo en riesgo la de su vecino, en referencia a la expansión de la OTAN en sus fronteras. Exigía que no se produjera ninguna nueva ampliación de la OTAN, incluida, por supuesto, la de Ucrania, y que la Federación de Rusia y los Estados miembros de la OTAN a 27 de mayo de 1997 no desplegaran misiles que les permitieran alcanzar el territorio de las otras partes.

Putin sabía que estas condiciones eran inadmisibles para los países de la OTAN, porque en los acuerdos de Helsinki se consagra el derecho de los países a escoger sus alianzas, y ello dejaría indefensos a los Estados que aún no eran miembros de la Alianza ante potenciales ataques.

Además, los dirigentes rusos excluían deliberadamente cualquier referencia a la UE. Parecían tener la intención de retroceder el reloj hasta los tiempos de la lógica de la Guerra Fría. Pero ya no podía haber un Yalta 2. Acordamos con EE. UU. que no se discutiría nada sobre la seguridad en Europa sin los europeos y que Ucrania debería estar en la mesa de cualquier discusión que le afectara. Esto contrasta con la actual actitud de los EE. UU., cuyo presidente ha lanzado un proceso de negociación directo con Rusia sin participación de Ucrania y mucho menos de los europeos.

La propuesta provocó la reacción europea. Macron y Scholz hablaron por separado con Putin. El presidente ruso se limitó a reiterar sus exigencias de “garantías de seguridad que excluyeran cualquier nueva expansión de la OTAN hacia el Este”.

En esas vísperas navideñas, los telediaros mostraban las largas columnas de tanques dirigiéndose a la frontera de Rusia con Ucrania,

mientras Putin y Lavrov, ante toda la evidencia, seguían negando la inminencia de la invasión.

El 22 de diciembre, el secretario de Estado de EE. UU., Antony Blinken, compartió la última información sobre los planes de invasión de Putin. El Estado Mayor de la UE, adscrito directamente al ARVP y entonces dirigido por un almirante francés, junto con un general italiano encargado de la coordinación con los jefes de Estado Mayor de los ejércitos europeos, consideraba del todo improbable que Putin iniciara una invasión de Ucrania para llegar a Kiev y provocar un cambio de régimen. Podría intentar, como mucho y no siendo poco, ocupar los aproximadamente dos tercios del Dombás que aún no controlaba.

En vísperas navideñas, el 23 de diciembre, Putin dio su rueda de prensa anual, que acostumbra a durar unas cuatro horas. Mensajes especialmente importantes porque, en Rusia, dos tercios de la población se informan solo a través de la televisión estatal. Reiteró que Ucrania era un país artificial, pero que solo buscaba garantías de seguridad para Rusia.

Desde entonces, hasta la invasión dos meses después, se inició un verdadero ballet diplomático para intentar evitarla, pero en vano.

Mi visita a la línea del frente en el Dombás

Entre el 4 y el 6 de enero de 2022 visité la línea del frente con la parte ocupada por Rusia en la región del Dombás, sobrevolando la estepa helada que fue testigo de violentas batallas de tanques durante la Segunda Guerra Mundial. Desde noviembre, con la excusa de efectuar maniobras, Rusia había estado concentrando fuerzas de manera inusual en torno a la frontera: más de 150.000 hombres, que ahora, después de tres años de guerra, ya son 700.000. Los telediarios seguían mostrando convoyes ferroviarios cargados de tanques camino de las fronteras de Rusia con Ucrania y también hacia Bielorrusia, desde donde finalmente partió el ataque.

Después de la visita al frente, el primer ministro ucraniano me planteó francamente el fondo de la cuestión: “estamos convencidos de que Rusia va a invadirnos. Y lo va a hacer pronto. Putin no concentra 150.000 efectivos en nuestras fronteras solo para asustarnos. Cuando nos ataquen, ustedes no vendrán en nuestra ayuda con sus tropas. Ustedes no van a mandar a los jóvenes europeos a morir por Kiev, y lo comprendemos. Tampoco querrán provocar la Tercera Guerra Mundial. Pero, al menos, ¿nos darán las armas que necesitaremos para defendernos?”.

Esa conversación y esa pregunta, en ese momento y lugar, se quedaron grabadas en mi mente. Entonces no supe muy bien qué contestarle, porque la respuesta dependía de un acuerdo unánime entre los veintisiete Estados miembros. Y sabía cuán difícil sería conseguirlo. Le dije que seguiríamos prestando a Ucrania apoyo político, diplomático y económico.

En enero, los EE. UU. y la OTAN respondieron a las propuestas de tratado y de acuerdo que había formulado Rusia. Los EE. UU. se mostraron dispuestos a “abordar nuestras respectivas preocupaciones de seguridad”, siempre que Rusia terminara sus acciones amenazantes hacia Ucrania. Y, a la vez, reiteraban su apoyo a la política de puertas abiertas de la OTAN, es decir, al derecho de Ucrania y cualquier otro Estado a solicitar el ingreso en la Alianza Atlántica.

Lavrov envió el 1 de febrero una carta a todos sus colegas en los Estados de la UE y a algunos otros países, como Canadá, en la que lamentaba la respuesta recibida de los EE. UU. y la OTAN y la incompreensión que demostraban del principio de seguridad igual e indivisible, fundamental para toda la arquitectura de seguridad europea.

Reconocía que la Carta sobre la Seguridad Europea, firmada en la Cumbre de la OSCE de Estambul en noviembre de 1999, subrayaba el derecho de cada Estado a elegir o cambiar sus acuerdos de seguridad, incluidos los tratados de alianzas, a medida que evolucionen, así como el derecho de cada Estado a la neutralidad. Pero recordaba que la Carta condicionaba directamente esos derechos a no reforzar la seguridad de un Estado a expensas de la seguridad de otros. Y terminaba lamentando que el principio de seguridad indivisible “se interpretase de forma selectiva como justificación del rumbo actual hacia la expansión irresponsable de la OTAN”.

Esa carta fue un intento más de Rusia de obviar la existencia de la UE como un actor geopolítico. Lavrov escribió a todos los Estados miembros para intentar que mostraran divisiones entre ellos en sus respuestas. Pero estos aceptaron contestar con una única carta, del 9 de febrero, firmada solo por mí como ARVP para manifestar un único criterio y señalar el valor del proyecto de la UE.

Se hacía un llamamiento a Rusia para que redujera la tensión y diera marcha atrás en su despliegue militar en Ucrania. Se proponía a la OSCE como el foro adecuado para abordar las preocupaciones en materia de seguridad de todas las partes interesadas, en complementariedad con otros formatos existentes, incluido el Consejo OTAN-Rusia. La seca

respuesta de Lavrov fue decir que él había escrito a los ministros de un conjunto de Estados y que le había contestado un burócrata. Nunca más he tenido ocasión de hablar con él.

La relación de Rusia con China

Es también muy importante señalar la relación de Rusia con China en esos días críticos. A dieciocho días de ordenar el ataque a Ucrania, Putin logró fortalecer sus lazos con China. Putin y el presidente de China, Xi Jinping, cultivan su amistad a base de numerosos y prolongados encuentros personales. Ambos países comparten el interés de presentarse al mundo como una alternativa al modelo político y socioeconómico que representa Occidente.

Putin visitó Pekín el 4 de febrero y logró una extensa declaración conjunta de Rusia y China, en la que se proclamaba que ambos países estaban unidos por una "amistad sin límites", que no hay áreas "prohibidas" de cooperación y que el fortalecimiento de la cooperación estratégica bilateral no está dirigido contra terceros países ni se ve afectado por el cambiante entorno internacional y los cambios circunstanciales en terceros países.

Aprovecharon la ocasión para teorizar su relativismo conceptual a la hora de entender la esencia y la práctica de la democracia, que me temo que el hoy presidente Trump no está muy lejos de compartir. China y Rusia se describen "como potencias mundiales con un rico patrimonio cultural e histórico, [que] tienen tradiciones democráticas de larga data, que se basan en mil años de experiencia de desarrollo, amplio apoyo popular y consideración de las necesidades e intereses de los ciudadanos".

Rechazaban cualquier injerencia de Occidente en sus asuntos internos so pretexto de proteger la democracia y los derechos humanos. Y declaraban su apoyo a los intereses geopolíticos de cada uno, incluyendo Taiwán.

China también se oponía a una nueva ampliación de la OTAN. Ambos países hacían un llamamiento a la Alianza para "que abandone sus planteamientos ideologizados de Guerra Fría, respete la soberanía, la seguridad y los intereses de otros países, la diversidad de sus antecedentes civilizacionales, culturales e históricos, y ejerza una actitud justa y objetiva hacia el desarrollo pacífico de otros Estados".

Se desconoce a ciencia cierta si Putin advirtió a Xi de que en los próximos días intentaría una invasión a gran escala de Ucrania. En cual-

quier caso, como veremos más adelante, al menos en lo que respecta a la guerra de Ucrania, China sí ha puesto límites a su apoyo a Rusia, aunque, sin ese respaldo, Moscú no podría continuar la guerra.

Zelenski en Múnich 2022

Por esas fechas se reunió de nuevo la tradicional Conferencia de Seguridad de Múnich, donde se habían producido los importantes discursos de Putin y de Merkel antes citados. En ese foro, el 19 de febrero, Zelenski dio su último discurso vestido de civil hasta la fecha de escribir estas líneas, en una atmósfera prebélica.

Que yo sepa, nadie le ha acusado de romper la etiqueta en todas las innumerables reuniones a las que ha asistido vestido con "torpe indumentaria", que diría Machado. Salvo en la celebrada en la Casa Blanca con el presidente Trump y el vicepresidente Vance, que empezó con bromas sobre su uniforme de campaña. Una ocasión que, sin duda, pasará a la historia de las relaciones diplomáticas, y no precisamente de forma favorable para los líderes estadounidenses.

En su discurso, Zelenski hizo referencia a lo que había dicho Putin en el mismo foro en 2007, para añadir que no entendía por qué no se había actuado de forma diferente. Zelenski fue muy crítico con las largas que estábamos dando a Ucrania para su ingreso en la UE y la OTAN. "Fue aquí, hace quince años, donde Rusia anunció su intención de desafiar la seguridad mundial. ¿Qué hizo el mundo? Apaciguamiento. ¿Y cuál ha sido el resultado? La anexión de Crimea y la agresión contra mi país".

Zelenski señaló que, ante la pasividad occidental, Ucrania estaba conteniendo el expansionismo ruso en beneficio del resto de Europa. Agradeció la ayuda que se le fuera a prestar, pero recordó que no se trataba de gestos caritativos ante los cuales Ucrania debía inclinarse, sino de una contribución a la seguridad de Europa y del mundo.

En el terreno de la adhesión a la UE, se han dado pasos importantes, puesto que desde el Consejo Europeo de diciembre de 2023 Ucrania es oficialmente candidata a ser miembro de la Unión. Pero, sobre la OTAN, los ucranianos tienen una respuesta clara y nada satisfactoria por parte del miembro más importante de la Alianza. En 2025, la demanda de membresía de Ucrania en la OTAN está cerrada por el mismo país que quiso abrirla en 2008.

Tres días después de Múnich, Putin realizó una alocución televisada en la que, con un lenguaje extremadamente agresivo, anunció el

reconocimiento por parte de Rusia de la República Popular de Donetsk y de la República Popular de Luhansk en el Dombás. Ese mismo día, invité al ministro de Exteriores ucraniano, Dimytro Kuleba, a participar en el Consejo de Asuntos Exteriores extraordinario de la UE. Se decidió dotar a Ucrania de una nueva ayuda macrofinanciera y aprobamos por unanimidad el primer paquete de sanciones contra los 351 miembros de la Duma Estatal de Rusia que votaron el reconocimiento de las repúblicas del Dombás, así como contra otras 27 personas y entidades que participaban en las amenazas a la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

Empieza la invasión

Poco después de las cinco de la madrugada del 24 de febrero de 2022, el Centro de Crisis del Servicio de Acción Exterior me despertó con un escueto mensaje: "Están bombardeando Kiev." La invasión había comenzado por cuatro frentes distintos, con bombardeos en Kiev, Járkov, Odesa y el Dombás.

Poco antes, Putin había anunciado el inicio de una "operación militar especial" contra Ucrania, con toda la retórica del jefe de guerra que afirma que debe salvar a su pueblo, víctima de humillaciones y genocidios, y acabar con el régimen "nazi" de Kiev. Al final, añadía cínicamente: "No es nuestro plan ocupar el territorio ucraniano. No pretendemos imponer nada a nadie por la fuerza".

El presidente Charles Michel convocó de urgencia al Consejo Europeo. En su intervención por videoconferencia, el presidente Zelenski declaró que se quedaba en Kiev y que, quizás, esa sería la última vez que lo véamos con vida.

El principal objetivo ruso para derrocar a Zelenski era tomar el aeropuerto de Antonov, donde se fabrican los aviones más grandes del mundo, situado a diez kilómetros de Kiev, mediante una operación aerotransportada. Con una gran superioridad numérica, sesenta helicópteros desembarcaron efectivos rusos y, a las 15 horas, la televisión mostró la bandera rusa ondeando en la torre de control: "Antonov ha sido capturado". Sin embargo, el ejército ucraniano decidió bombardear el aeropuerto para impedir el aterrizaje de los aviones IL-76 de transporte de tropas, lo que les obligó a regresar a sus bases. La toma relámpago del aeropuerto había fracasado, y con ella una pieza clave para la toma de la capital.

Más tarde, las columnas de tanques que iban a entrar en Kiev por el norte también fueron detenidas por unidades de artillería altamente móviles, aunque algunos vehículos lograron avanzar hasta ocho kilómetros del edificio de la Rada, el Parlamento de Ucrania, donde todavía permanecen sus carcasas carbonizadas.

¿Por qué fracasó la toma de Kiev? Las fuerzas armadas ucranianas ya no eran las de 2014; habían sido reconstituidas y modernizadas, y además, estaban en máxima alerta y seguramente conocían el plan. Y Zelenski decidió permanecer en Kiev. Esa decisión fue fundamental para frustrar la rápida invasión que Putin había imaginado.

Sin embargo, mis asesores militares estimaban que, a pesar de haber detenido el golpe inicial, la resistencia ucraniana solo podía durar unas semanas. Afortunadamente no ha sido así y a ello contribuyó decisivamente la rápida movilización de la ayuda militar de EE. UU. y también la de Europa.

La triple respuesta europea

La respuesta de la UE, tanto de sus instituciones como de sus Estados miembros, fue de una sorprendente unidad en la decisión de apoyar a Ucrania política, económica e incluso militarmente junto con EE. UU. Con algunas excepciones, así ha sido al menos hasta los últimos meses de 2024. La llegada de Trump a la Presidencia de EE. UU. plantea las más graves incógnitas al respecto.

Esa reacción no estaba garantizada desde el principio ni era esperada por Rusia. Se compuso fundamentalmente de tres tipos de acciones: los sucesivos paquetes de sanciones diplomáticas, políticas, comerciales, financieras y personales, con la finalidad de desconectar la economía rusa de la economía mundial y dificultar su capacidad de financiar la maquinaria bélica; el apoyo económico y militar a Ucrania; y aislar a Rusia de la comunidad internacional.

Las sanciones sectoriales y personales

Inmediatamente después de la invasión, se adoptó el primer paquete de sanciones —que técnicamente se denominan ‘medidas restrictivas’— posterior a la guerra.

Por su importancia y rapidez, esas “sanciones” no tenían precedente. Estaban dirigidas a los sectores financiero, energético y del trans-

porte, a los productos de doble uso, al control y la financiación de las exportaciones, y la política de visados.

Desde el primer Consejo, ya quedó patente el gradualismo en la respuesta de la UE a la invasión de Ucrania. Cada decisión, desde expulsar a Rusia del SWIFT (el sistema internacional usado por los bancos para hacer transferencias entre ellos) hasta la entrega de aviones de combate, ha sido objeto de un farragoso debate entre quienes defendían sus intereses comerciales, advertían sobre la ineficacia de la propuesta o el riesgo de escalada militar con Rusia, y quienes argumentaban que era una medida imprescindible para que Ucrania pudiera ganar la guerra. Pero desde el inicio de la guerra hasta la fecha se han aprobado dieciséis paquetes de sanciones, quince de ellos durante mi mandato como ARVP, lo que demuestra que se ha actuado de forma gradual pero también continua. Y esas medidas restrictivas son cada vez más estrictas, desplegadas para debilitar la base económica de Rusia, privándola de tecnologías y mercados clave y reduciendo significativamente su capacidad para financiar y conducir la guerra.

Se ha discutido mucho, y con razón, sobre la eficacia de esas sanciones, pero tuvieron un fuerte impacto ya en el primer año de la guerra (2022) sobre la economía rusa. Los datos muestran la magnitud del mismo ⁵⁵:

- La economía rusa se contrajo un 2,1 por ciento.
- La manufactura, que crecía de manera sostenida antes de la invasión, cayó un 6 por ciento.
- La industria de alta y media-alta tecnología registró una pérdida anual del 13 por ciento.
- La producción de vehículos de motor cayó un 48 por ciento interanual.
- La fabricación de otros equipos de transporte disminuyó un 13 por ciento.
- La producción de computadoras, productos electrónicos y ópticos bajó un 8 por ciento.
- El comercio minorista se redujo en un 10 por ciento y el comercio mayorista en un 17 por ciento.

⁵⁵ BORRELL, J. (2023). *Europe between two wars: EU foreign policy in times of conflict*. Bruselas. Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/hrvp-josep-borrell-latest-book-europe-between-two-wars-eu-foreign-policy-2023_en

Las sanciones contra Rusia son un veneno de acción lenta: tardan en producir sus efectos, pero lo hacen, y de una forma irreversible⁵⁶. Eso es lo que está comenzando a suceder, y dificultarán desarrollos futuros de su potencial energético; por ejemplo, Rusia no podrá desarrollar nuevos campos de gas en el Ártico sin la tecnología occidental, pero nunca se dijo que la economía rusa colapsaría inmediatamente por el efecto de las sanciones.

Y, ciertamente, no ha colapsado. Los datos muestran un notable crecimiento económico, pero es la consecuencia y claro ejemplo de una política de 'keynesianismo de guerra', similar a la aplicada en Alemania en la década de 1930. En 2024, el gasto en defensa de Rusia había aumentado un 70 por ciento en comparación con el año anterior y, actualmente, el 30 por ciento del presupuesto nacional y el 6 por ciento del PIB están oficialmente destinados a la defensa, sin duda con recursos adicionales de carácter secreto.

Aunque para un régimen autoritario como el de Putin, reorientar la economía hacia la producción militar resulta relativamente sencillo, ello conlleva una drástica reducción del gasto en áreas fundamentales del presupuesto público que afectan a la población. Las consecuencias de este reajuste ya están impactando la vida de muchos ciudadanos rusos, pero, sobre todo, esta reorientación productiva ha disparado la inflación (10 por ciento en 2024) y el tipo de interés, fijado en febrero de 2025 en un 21 por ciento. Además, el rublo se encuentra en su nivel más bajo en muchos años, cotizando a valores inferiores a los de la pandemia.

Una de las puntas de lanza de la estrategia para debilitar la economía rusa se ha centrado en el ámbito energético, con un doble objetivo: disminuir la principal fuente de ingresos de exportación y en particular hacia la UE y reducir la dependencia energética que nos había sumido en una crisis de precios de la electricidad descontrolados.

Uno de los componentes con mayor peso en la estrategia de desacoplamiento energético de la Unión ha sido la prohibición de importación de carbón y en las limitaciones a la del petróleo ruso. Como ejemplo, en el primer trimestre de 2023 las importaciones de productos energéticos desde Rusia habían caído un 80 por ciento. En 2021 Rusia era el principal proveedor de petróleo para la UE, en el primer tri-

⁵⁶ BORRELL, J. (2023). *Discurso en el Pleno del PE del Alto Representante Josep Borrell sobre el primer año de la invasión de Rusia y la guerra de agresión*. 15/II/2023.

mestre de 2024 las importaciones de la UE apenas representaban un 6 por ciento del volumen adquirido en el mismo periodo de 2021.

El caso de las exportaciones de gas es especialmente sensible en particular para algunos países. Nunca se decidió la prohibición de importación de gas natural ruso, que antes de la guerra representaba el 40 por ciento de las importaciones totales de gas en la UE. Pero se han reducido enormemente, y a ello obviamente ha ayudado la destrucción del gasoducto Nord Stream, las medidas restrictivas a la importación de Gas Natural Licuado (GNL), como la prohibición de transbordo de GNL ruso en infraestructuras portuarias de la UE o el bloqueo de nuevas inversiones en proyectos de GNL.

Sin embargo, el GNL ruso ha comenzado a regresar sigilosamente al mercado europeo. En España, en particular, las importaciones han aumentado notablemente. Las actuales cifras muestran una clara recuperación del peso de las importaciones de gas ruso que vuelven a representar el 20 por ciento del total cuando habían disminuido al 14 por ciento. De estas importaciones el 13 por ciento se siguen realizando por gasoducto y el 7 por ciento por vía marítima.

Como es natural, Rusia ha buscado compensar la pérdida del mercado europeo con ventas a países como China e India. Estos países han aumentado significativamente sus importaciones de petróleo ruso desde que el G7 introdujo su límite de precios a finales de 2022, beneficiándose de un claro descuento. Los datos lo confirman⁵⁷:

- Las importaciones de petróleo de India desde Rusia pasaron de 1,7 millones de barriles por mes en enero de 2022 a 63,3 millones de barriles por mes en abril de 2023.
- Antes de la invasión de Ucrania, el petróleo ruso representaba solo el 0,2 por ciento de las importaciones totales de petróleo de India. En abril de 2023, esa cifra se elevaba al 36,4 por ciento.

A este respecto, el objetivo de la limitación de precios impuesta por el G7 era reducir los ingresos de Rusia sin desequilibrar el mercado mundial del petróleo. Y lo mismo se puede decir del gas. Y así ha sido: los ingresos por gas y crudo en febrero de 2025 son un 18 por ciento

⁵⁷ BORRELL, J. (2023). *Europe between two wars: EU foreign policy in times of conflict*. Bruselas. Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/hrvp-josep-borrell-latest-book-europe-between-two-wars-eu-foreign-policy-2023_en

inferiores al mismo mes del año precedente ⁵⁸. En 2023 ya se habían reducido en un 24 por ciento respecto a 2022 ⁵⁹.

Aunque nuestras sanciones no son extraterritoriales, como son las de EE. UU., es decir, solo los agentes económicos europeos están obligados a cumplirlas, porque entendemos que el cumplimiento de nuestras leyes no se puede exigir a los demás, hay que afrontar con más decisión el problema de la elusión o circunvalación de esas sanciones, que se manifiesta, por ejemplo, en la reexportación de productos europeos por parte de muchos países, en particular del Cáucaso y Asia Central hacia Rusia.

Así, por ejemplo, en el período 2021-2023, Armenia ha aumentado un 185 por ciento el valor de sus importaciones de la UE, de 750 millones de euros a más de 2.159 millones. En Azerbaiyán ha habido un aumento del 60 por ciento, de 1.468 millones de euros en 2021 a más de 2.300 millones en 2023. Kirguistán, en 2021, solo importaba algo más de 260 millones de euros, y en 2023 las exportaciones de la UE a este país superaron los 2.700 millones, un aumento del 937 por ciento ⁶⁰.

Difícilmente puede explicarse este repentino interés por productos europeos si no hubiera una reexportación a terceros, en particular a Rusia. Aunque se ha incluido una cláusula de prohibición de la reexportación, hay un problema de control y cumplimiento. Son necesarios más esfuerzos en este sentido.

En el plano económico y financiero, se aprobó también la congelación de los activos financieros rusos depositados en Europa, incluidos los del Banco Central de Rusia, que representaban más de 300.000 millones de euros. Los rendimientos de estos activos se han movilizado en favor del rearme y reconstrucción de Ucrania. Ahora se discute si los propios capitales y no solo sus rendimientos pueden ser legalmente confiscados, ante la perspectiva del final de la ayuda militar estadounidense.

Además, se impulsaron medidas para contrarrestar la desinformación rusa con acciones concretas, como la prohibición de las emisiones

⁵⁸ Oilprice.com (2025). "Russia's oil and gas revenues dropped by 18% in February". [en línea] Disponible en: <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Russias-Oil-and-Gas-Revenues-Dropped-by-18-in-February.html>

⁵⁹ Atlantic Council (2025). "Oil, gas and war". Disponible en: <https://www.atlantCPIouncil.org/content-series/russia-tomorrow/oil-gas-and-war/>

⁶⁰ Parlamento Europeo (2025). EU sanctions against Russia 2025: State of play, perspectives and challenges. European Parliamentary Research Service. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767243/EPRS_BRI\(2025\)767243_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767243/EPRS_BRI(2025)767243_EN.pdf)

en los países de la UE de los canales Sputnik y Russia Today, ambos financiados por el Kremlin.

En conclusión, como consecuencia de su guerra contra Ucrania, y de la respuesta europea en forma de sanciones, la economía rusa está ahora más concentrada que nunca en la exportación de materias primas básicas, a menudo vendidas con descuento, a cambio de bienes de tecnología media y alta. La idea de que Rusia es inmune a las sanciones occidentales y de que el tiempo juega a su favor en su guerra de agresión no se sostiene. Según algunos observadores, la economía rusa podría entrar en una crisis sistémica más pronto que tarde. Pero Rusia tiene la piel dura y lo ha demostrado muchas veces a lo largo de la historia.

El apoyo económico y militar

En conjunto y hasta ahora, la UE, junto con sus Estados miembros, ha sido el mayor donante de ayuda a Ucrania si se suman todas las áreas de apoyo: económica y financiera, asistencia militar, ayuda humanitaria y protección civil, apoyo a los refugiados, investigación de crímenes de guerra, seguridad energética, protección a la infancia y reconstrucción.

La ayuda europea ha proporcionado apoyo directo a niños, escuelas, hospitales y al propio Estado ucraniano para mantener su funcionamiento, además de suministrar armamento, incluyendo sistemas de defensa antiaérea, proyectiles de artillería, armas antitanque, misiles, tanques, aviones de combate y vehículos de infantería. Parte de estos fondos se han destinado a financiar medidas de apoyo a Ucrania y a los países vecinos para atender a los casi diez millones de refugiados que se desplazaron tras la invasión.

Asimismo, la UE ha facilitado instrucción militar a 73.000 soldados ucranianos en centros de entrenamiento distribuidos en varios Estados miembros, desde España hasta Polonia.

En el tercer aniversario de la invasión, el importe total comprometido en todas estas acciones ascendía a 185.000 millones de euros, de los cuales 137.000 ya han sido desembolsados. El resto se financiará con cargo a los 50.000 millones previstos en el Fondo para Ucrania para el período 2025-2027. Esta cantidad también incluye el préstamo de 35.000 millones de euros propuesto inicialmente por el G7, garantizado por los beneficios generados por los activos rusos congelados, parte de cuyos rendimientos se han asignado directamente a la compra de material militar para Ucrania.

De este monto total, el 65 por ciento se ha entregado en forma de subvenciones, mientras que el 35 por ciento restante se ha facilitado como préstamos en condiciones concesionales o muy favorables (a largo plazo y con posibilidad de refinanciación), lo que en la práctica los hace susceptibles de convertirse en subvenciones.

No tiene sentido, por tanto, la queja del presidente Trump de que la ayuda europea a Ucrania se había facilitado a través de préstamos reembolsables que los europeos recuperarían, mientras que la ayuda estadounidense había sido proporcionada en forma de subvenciones a fondo perdido. Tampoco tiene sentido que haya cifrado la ayuda estadounidense a Ucrania en 350.000 millones de dólares. La mejor estimación, sumando los importes de las sucesivas decisiones de apoyo a Ucrania desde el inicio de la guerra, es de 175.000 millones de dólares (162.000 millones de euros) por parte de EE. UU., frente a los 185.000 millones de la UE y sus Estados miembros. De esta cantidad, 69.000 millones de dólares han ido directamente a alimentar la actividad de la industria armamentística estadounidense mediante pedidos militares⁶¹.

Parte importante de ese “despertar de Europa como actor geopolítico” que he citado y tanto se menciona fue el suministro de armas a un Estado en guerra lo que implicaba romper otro de los tabúes que limitaban la capacidad de respuesta de la UE.

En efecto, la gran novedad de la ayuda europea, recordando la conversación con el primer ministro ucraniano (¿nos van a dar armas para defendernos?), ha sido el apoyo militar de la UE a Ucrania. Hasta ahora, se había interpretado que el Tratado de Lisboa establece la prohibición de financiar la compra de armas con el presupuesto comunitario, aunque mi interpretación es que la prohibición se refiere a la financiación de las operaciones militares de la Política Exterior y de Seguridad Común. Podría ser que los nuevos vientos nos hagan descubrir una nueva interpretación del Tratado. Pero, para esquivar tal restricción, se crearon fondos específicos intergubernamentales que no forman parte del presupuesto comunitario, como el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP, EPF por sus siglas en inglés).

Es importante señalar que el FEAP no forma parte, estrictamente hablando, del presupuesto de la UE, como suele afirmarse. Es un instru-

⁶¹ WOLF, M (2025). “The US is now the enemy of the west”. *Financial Times*, 25/II/2025. Disponible en: <https://www.ft.com/content/b46e2e24-ca71-4269-a7ca-3344e6215ae3>.

mento extrapresupuestario en el sentido de que no es aprobado por el Parlamento Europeo ni está sometido al control del Tribunal de Justicia. Al inicio de la legislatura, cuando se discutieron las perspectivas financieras plurianuales, los Estados miembros acordaron dotarlo con 5.000 millones de euros.

Con respecto al FEAP se planteó una cuestión de extrema importancia para la ayuda militar de Europa a Ucrania. Si utilizamos este fondo para apoyar a los ejércitos de Malí, Níger, Mozambique u otros países, ¿por qué no podríamos utilizarlo para Ucrania? Los funcionarios del SEAE consideraban que nunca la UE había financiado armas letales para un país en guerra abierta con otro. Pero que no se haya hecho nunca no significaba que no se pudiera hacer. El domingo siguiente a la invasión propuse que así se hiciera y el Consejo lo aprobó por unanimidad. Y una vez que el Consejo decidió que se podía equipar militarmente a Ucrania a través del FEAP, los Estados miembros comenzaron a hacerlo de forma bilateral y a solicitar un reembolso parcial de su coste al fondo, cuya dotación se incrementó hasta los 17.000 millones. Polonia, los países bálticos y otros suministraron armamento a partir de los stocks que habían heredado de los tiempos del Pacto de Varsovia, y afortunadamente esos stocks existían.

El importe vehiculado a Ucrania a través del FEAP fue incrementándose con el tiempo y se estructuró en tres tipos de financiación:

1. Entrega inmediata de munición de artillería, especialmente de 155 milímetros, a partir de las existencias actuales de los Estados miembros, o de los pedidos pendientes.
2. Agregación de la demanda de varios países para acelerar la adquisición de munición de 155 milímetros para reponer las existencias de los Estados miembros y garantizar el apoyo a Ucrania a largo plazo.
3. Apoyo al aumento de la capacidad de fabricación de la industria europea de defensa para compensar el importante déficit de capacidad de producción de nuestra industria de defensa que se había generado en los últimos treinta años.

Es cierto que la ayuda militar de EE. UU. ha sido superior a la europea, con una valoración de 64.000 millones de dólares (59.000 millones de euros), frente a los 48.000 millones de euros aportados por Europa, aunque esta cifra puede haber aumentado. La diferencia de unos 11.000

millones de euros entre ambas partes puede ser ahora menor. Sin embargo, en materia de apoyo militar no solo es relevante el coste, sino también las características y capacidades del material suministrado ⁶².

Pese a ello, la ayuda militar europea no ha sido irrelevante, como afirman algunos. En particular, durante 2024, cuando las interminables discusiones en el Congreso y el Senado de EE. UU., alentadas por el entonces expresidente Trump, paralizaron la asistencia estadounidense durante seis meses, lo que, desgraciadamente, se tradujo en pérdidas humanas para el Ejército ucraniano. Debido a este retraso, en 2024 la ayuda militar estadounidense fue equivalente a la suma de la ayuda europea y británica.

La mayor parte del apoyo militar de la UE ha sido financiada directamente por los Estados miembros, lo que ha generado no pocos problemas de coordinación. Además, se han movilizado 6.100 millones de euros a través del citado FEAP ⁶³. Desafortunadamente, otros 6.900 millones de euros del FEAP no han podido ser gastados o, mejor dicho, reembolsados a los Estados miembros que los habían adelantado, debido al veto de Hungría ⁶⁴, que se opuso a seguir utilizando este mecanismo como canal para la ayuda militar a Ucrania.

En realidad, el reglamento del fondo no exige unanimidad para efectuar los pagos, ya que Hungría se había abstenido en la decisión inicial de proporcionar ayuda a Ucrania a través del FEAP, y la unanimidad no sería necesaria para su aplicación caso por caso. Sin embargo, en el Consejo no hubo apoyo suficiente para aplicar esta interpretación. Esto demuestra que, aunque se critica ampliamente la regla de la unanimidad, en la práctica se aplica incluso más allá de lo establecido en los Tratados. Es posible que los Estados miembros consideren que la unanimidad es una garantía de que nada se hará en contra de su voluntad y, bajo el principio de reciprocidad, prefieren no reducir su ámbito de aplicación.

Dado que la cuestión del uso de la unanimidad en las decisiones de ejecución no se ha llevado al Tribunal de Justicia de la UE, la alter-

⁶² Kiel Institute for the World Economy (2025). *Ukraine Support Tracker - Data*. Disponible en: <https://www.ifw-kiel.de/publications/ukraine-support-tracker-data-20758/>

⁶³ Véase: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-solidarity-ukraine/#military>

⁶⁴ Euronews (2024). 'What is the European Peace Facility and why Hungary is blocking the disbursements to Ukraine', *Euronews*, 14/11/2024. Disponible en: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/10/14/what-is-the-european-peace-facility-and-why-hungary-is-blocking-the-disbursements-to-ukrai>

nativa que se contempla es crear un sistema de contribuciones voluntarias de los Estados miembros sin Hungría, es decir, una nueva versión del FEAP en la que no participen todos los Estados.

Las críticas a la ayuda militar europea a Ucrania

La ayuda militar ha sido objeto de fuertes críticas, pues algunos la consideran una forma de prolongar la guerra. Siempre he sabido que había una manera fácil y rápida de acabar con esta guerra: bastaba con dejar de ayudar a Ucrania, porque sola no podría resistir. Pero a quienes sostienen que nuestra ayuda no ha hecho sino prolongar el conflicto, les preguntaría si les importa la forma en que esta guerra termine. Sí, cesar la ayuda militar habría sido una forma, y además rápida, de ponerle fin, porque Ucrania no podría defenderse. Esta era una de las posibles respuestas a la pregunta que me hizo el primer ministro ucraniano en el Dombás: No les daremos armas porque no serviría de nada; vayan levantando la bandera blanca.

Es la respuesta que dio Merkel en la Conferencia de Seguridad de Múnich cuando Rusia ocupó Crimea e inició la guerra en el Dombás. La rendición de Ucrania es, sin duda, una forma de acabar con la guerra. Pero ello implicaría un triunfo para el agresor, Putin, quien no se detendría ahí, sino que tendría un fuerte incentivo para continuar su expansión militar. La sumisión del pueblo ucraniano, como lo está el bielorruso, llevaría a la presencia de tropas rusas en las fronteras de Polonia, constituyendo una amenaza directa para nuestra seguridad.

El 24 de febrero de 2022 no había soluciones intermedias: o estabas por ayudar a Ucrania o estabas dispuesto a que el agresor se saliera con la suya. Sin embargo, tengo la sensación de que, una vez tomada la decisión de apoyar a Ucrania, lo hicimos demasiado despacio y con demasiadas limitaciones, como suele ocurrir en la UE. Lo mismo sucedió durante la crisis del euro, cuando se acuñó la frase *too little and too late*.

Y es cierto que cada vez que había que subir un escalón en la capacidad de los armamentos que nos planteábamos suministrar a Ucrania, casi siempre por iniciativa y presión de Polonia o los países bálticos, había que vencer enormes resistencias dentro del Consejo, por el temor a las reacciones de Rusia, que no en vano es una potencia nuclear, como el propio Putin se encargaba de recordar de cuando en cuando.

Empezamos suministrando, o mejor dicho, proponiendo suministrar cascos, en lo que se convirtió en el famoso error de la ministra ale-

mana Christine Lambrecht, y terminamos enviando cazas F-16 y misiles de largo alcance. Pero siempre tras perder meses preciosos en discusiones internas para vencer la reticencia de unos y otros ante la posible reacción rusa. Al final, acabábamos haciendo lo que se había propuesto, pero con un retraso considerable. Así ocurrió con los tanques *Leopard*, los misiles *Patriot* y, por supuesto, los aviones de combate, cuya entrega propuse desde los primeros días de la guerra, comenzando con los MiG que aún conservaban los ejércitos del Pacto de Varsovia. Lo mismo sucedió cuando se debatió la posibilidad de permitir el uso de armamento para atacar objetivos dentro de Rusia. Es decir, no solo interceptar las flechas, sino también abatir a los arqueros, otra de las frases sintéticas que hemos acuñado durante este conflicto.

En el caso de los tanques *Leopard*, cuando los ucranianos los solicitaron a Berlín en 2023, el canciller Scholz se opuso firmemente. Finalmente, Alemania condicionó su entrega al envío de tanques *Abrams* por parte de EE. UU. Como resultado, Washington envió un número simbólico de *Abrams* para que los europeos, en contrapartida, entregaran una cantidad mucho mayor de *Leopard*. Mientras que algunos Estados miembros proporcionaron unos pocos, otros vaciaron sus arsenales.

Mi conclusión es clara: si hubiéramos entregado más armas y con mayor rapidez, la dinámica militar en el frente habría sido mucho más favorable para Ucrania. Pero Europa no es un Estado, y mucho menos una superpotencia. Alemania lo ha entendido bien. Aunque están realizando un esfuerzo considerable por Ucrania, el mayor de todos los europeos sin duda e incluso muy significativo en términos de PIB, se ha asegurado de que su compromiso militar no exceda lo que están dispuestos a hacer los estadounidenses. En general, Alemania no ha ido más lejos de lo que EE. UU. podría aceptar, no fuera que quedara descolgada en la operación.

Alemania no ha entregado todavía sus misiles *Taurus*, los únicos que habrían permitido a los ucranianos destruir el puente de Kerch, con las consecuencias estratégicas que ello habría implicado. El canciller Scholz siempre se opuso tajantemente, pero esta vez mantuvo su oposición hasta el final. Ahora sabemos que en la construcción de los *Taurus* intervienen elementos tecnológicos producidos en EE. UU., lo que permitiría a Washington prohibir su uso, ya que una de las condicionalidades que se aplican en la venta de componentes militares es la capacidad de veto sobre su uso final.

Esta situación es una consecuencia de que, de manera explícita o implícita, EE. UU. ha sido considerado, al menos hasta ahora, el garante

último de la seguridad europea. Por ello, los países o líderes más dispuestos a ayudar a Ucrania han sido también los más atlantistas. Sin embargo, este equilibrio ha cambiado radicalmente con la llegada de Trump, un giro que analizaré en el último capítulo de este texto.

Pero antes, es importante considerar la tercera acción política y diplomática clave: el aislamiento internacional de Rusia, cuyos resultados han sido, en el mejor de los casos, mitigados.

El aislamiento internacional de Rusia

Después de que Rusia utilizara su veto en el Consejo de Seguridad, el 2 de marzo la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución de condena a la invasión rusa, deplorando la agresión cometida por la Federación de Rusia y exigiendo la retirada inmediata de todas sus fuerzas del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente. El texto fue aprobado por 141 Estados miembros de la ONU. Solo cinco votaron en contra: Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea y Siria. Hubo 13 ausencias y 35 abstenciones.

Este patrón se ha repetido en cada votación con algunas variaciones. La lista de votos en contra no ofrece sorpresas. Sin embargo, la lista de abstencionistas merece un análisis detallado. Países tan relevantes en la geopolítica mundial como Argelia, China, India, Pakistán, Senegal, Sudáfrica y Vietnam se abstuvieron. ¿Por qué? ¿Por qué países tan importantes no apoyan una resolución de condena a una violación tan evidente del derecho internacional, que además ha causado un enorme número de víctimas?

Las causas son variadas. Hay razones históricas de peso. Gran parte de África conserva recuerdos positivos del apoyo soviético a los movimientos independentistas anticoloniales durante la Guerra Fría, y buena parte de la élite africana se educó en Moscú. También existe el recuerdo reciente de la diferencia en la rapidez con la que los productores de vacunas atendieron a estos países durante la pandemia, lo que ha influido en sus posicionamientos actuales.

A ello se suman intereses concretos y particulares. Rusia sigue siendo el principal proveedor de armas de India. Además, Moscú utiliza su veto en el Consejo de Seguridad para proteger los intereses de países aliados como Malí.

Por su parte, China, a cambio de su relación de amistad ‘sin límites’ con Rusia, ha incrementado significativamente sus relaciones comer-

ciales con Moscú, asegurándose materias primas a bajo precio y un mercado estable para sus productos. Mientras China ha desarrollado un extraordinario sector productivo de alto valor añadido, Rusia ha mantenido una economía esencialmente extractiva, con un peso significativo del sector militar.

No obstante, la visita de Estado de Xi Jinping a Moscú en marzo de 2023 reveló ciertos límites en esta relación. Durante su encuentro con Putin, Xi le advirtió personalmente de que bajo ningún concepto debía usar armas nucleares contra Ucrania. Esto demuestra que la amistad sin límites entre China y Rusia sí tiene, en realidad, algunas restricciones.

6. EL MOMENTO TRUMP: ¿LA EDAD ADULTA DE EUROPA EN UN NUEVO MUNDO?

La guerra en Ucrania ha durado ya más de tres años. Rusia no ha desalojado al “régimen nazi” de Zelenski de Kiev. No ha ganado la guerra, pero tampoco la ha perdido. Ucrania ha resistido la invasión pagando un enorme precio material y humano, pero no ha conseguido recuperar todos los territorios ocupados por la invasión. No ha perdido la guerra, pero tampoco la ha ganado.

En el primer año de guerra, y contra todo pronóstico, Ucrania logró desalojar al ejército ruso de una gran área al norte de Kiev, al este de Járkov y de la ciudad de Jersón. Sin embargo, siguen en manos de Moscú la mayor parte del Dombás (Donetsk y Lugansk), que ya estaban en buena medida bajo control prorruso desde 2014, y, sobre todo, las provincias (oblasts) de Zaporíyia y Jersón, a raíz de la invasión del 24 de febrero de 2022. Putin, como mínimo, ha logrado el objetivo estratégico de establecer un “puente terrestre” entre el Dombás y Crimea.

A Putin le basta con seguir no perdiendo. Puede financiar una economía de guerra porque sus hidrocarburos le siguen generando recursos: bastante menos que antes de las sanciones, pero suficientes. Sin embargo, a Ucrania no le basta con no perder: necesita estar en posición de fuerza en el momento en que se pudiera negociar la paz. La ayuda de EE.UU. y de Europa tenía por objetivo ayudarle a conseguirlo sin llegar a ser una parte beligerante en el conflicto.

Ucrania y Europa tras el regreso de Trump

Todo ha cambiado radicalmente con el regreso de Trump. Y el tercer aniversario de la guerra ha coincidido con los días más sombríos

para la relación de Europa con EE. UU., su más importante aliado durante la Guerra Fría y después de la caída del Telón de Acero.

El 13 de febrero de 2025, Trump lanzó directamente negociaciones con Putin, rompiendo la unidad con los aliados europeos. El 24 de febrero rehabilitó internacionalmente a Rusia al negarse a reconocer en la ONU su condición de agresor en esa guerra. El 28 de febrero se produjo la humillante visita de Zelenski a la Casa Blanca y, el 3 de marzo, para forzar a Ucrania a negociar sobre unas bases claramente favorables a Moscú, al que ya ha concedido la mayor parte de sus exigencias, decidió suspender bruscamente la ayuda militar y dejar de compartir inteligencia con Ucrania.

Y lo hace sabiendo que, a corto plazo, los europeos difícilmente pueden incrementar su ayuda para compensar la pérdida de la ayuda estadounidense. Así, en la víspera del Consejo extraordinario del 6 de marzo, la UE se ha enfrentado a un doble desafío, económico y de seguridad. Se puede decir que todo eso era previsible. Bastaba con leer los tuits del candidato Trump, y los legisladores republicanos, bajo su égida, ya habían obstaculizado durante seis críticos meses la ayuda militar a Ucrania en tiempos de Biden.

También era previsible la guerra comercial contra la UE. El impacto económico de los aranceles decididos contra los productos europeos se estima en 28.000 millones de dólares. En Bruselas hemos estado en posición de ‘cuerpo a tierra’. De consolidarse estos aranceles la Comisión responderá con subidas equivalentes de los nuestros porque estábamos ya preparados para hacer frente a medidas de tipo comercial si no podíamos evitarlo. Sin embargo, no esperábamos un ataque en el terreno ideológico, como la humillante caricatura que nos hizo el vicepresidente Vance en Múnich sobre la Europa decadente que niega la libertad de expresión. Un discurso muy revelador de las intenciones de Trump. Tampoco esperábamos un abandono tan brusco por parte de EE. UU. de la alianza con Europa ni su aproximación a Rusia.

Pero no nos engañemos: Trump no es un accidente de la historia; en todo caso, sería la segunda vez que se tropieza con la misma piedra. Tampoco es un fenómeno pasajero, sino el síntoma de una transformación profunda de la potencia americana. Refleja el cansancio de un país que ha sido garante del orden internacional y que ahora adopta posiciones de proteccionismo económico y cultural. EE. UU. es ahora un país soberanista, nacionalista y unilateralista, que busca nuevamente la protección de sus fronteras y la expansión territorial, poniendo la

potencia al servicio de la economía y la economía al servicio de la potencia⁶⁵.

En lo que respecta a Ucrania, de Biden a Trump, los EE. UU. han pasado de la movilización al abandono, de la empatía hacia el país al desprecio hacia su líder, y de una estrategia de apoyo calculado a una actitud ultra-transaccional, exigiendo el pago del respaldo prestado y afirmando falsamente que la ayuda europea se ha materializado en créditos garantizados. Han pasado de un apoyo significativo, pero medido para evitar que el conflicto se extienda más allá de las fronteras ucranianas, a una presión implacable para finalizar la guerra rápidamente. Y hacerlo a través de un acuerdo entre Trump y Putin que ya ha comenzado a negociarse sin los ucranianos y, mucho menos, sin los europeos.

Frente a un Biden que era un veterano forjado en los tiempos de la Guerra Fría, Trump tiene otras coordenadas mentales. Su apresuramiento por imponer una paz, y de paso exigir cobrarse en minerales ucranianos el apoyo que hasta ahora les ha prestado, está cargado de amenazas para Ucrania, que no puede prescindir del apoyo de Washington. Es más que dudoso que, buenas palabras aparte, los europeos, bien representados por los que han acudido a Kiev para apoyar a Zelenski en el aniversario de la guerra, podamos sustituirles. Ni siquiera todos están dispuestos a intentarlo como demuestra el que uno de ellos, Hungría, haya votado junto a EE. UU. en la resolución de la Asamblea General a la que antes me he referido, y haya bloqueado la posición común europea al respecto en la reunión del Consejo Europeo del 6 de marzo pasado.

Me temo que lo que puede ocurrir se va a parecer más al pacto Ribbentrop-Molotov para repartirse Polonia que a los acuerdos de Múnich para contentar a Hitler con un trozo de Checoslovaquia, como dice Alberto Priego⁶⁶ de la Universidad de Comillas. Eso ya lo hicimos cuando Rusia se apropió de Crimea.

Al presentar en la Asamblea General de las Naciones Unidas una resolución apoyada nada menos que por Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte y Nicaragua sobre la guerra en Ucrania, con el objetivo de con-

⁶⁵ HADDAD, B. (2019). *Le paradis perdu: L'Amérique de Trump et la fin des illusions européennes*. París: Grasset. ISBN: 978-2246820161.

⁶⁶ PRIEGO, A. (2025). 'No es el acuerdo de Múnich, es el pacto Ribbentrop-Molotov', *Asociación Almendrón*. Disponible en: <https://www.almendron.com/tribuna/no-es-el-acuerdo-de-Múnich-es-el-pacto-ribbentrop-molotov>

trarrestar otra presentada por la UE, el presidente Trump ha renunciado al liderazgo del mundo libre. Esta decisión quedó confirmada cuando EE. UU. votó y aprobó, junto con Rusia y China, una resolución del Consejo de Seguridad sobre Ucrania. Se trata de la primera resolución sobre este conflicto en tres años de guerra y la primera desde el inicio de la invasión.

En esa resolución, EE. UU. pone en pie de igualdad a Ucrania y Rusia al hablar de "conflicto" entre ambos, en lugar de referirse a una agresión de Rusia contra Ucrania, como pretendieron los cuatro países de la UE que se sientan en el Consejo de Seguridad, junto con el Reino Unido.

Su abstención dice mucho, pero no lo suficiente; más bien, demuestra la debilidad de Europa, pues un solo veto de Francia o el Reino Unido hubiera impedido la aprobación de dicha resolución.

En Oriente Medio, tras autorizar una venta adicional de armas a Israel por valor de 7.000 millones de dólares, Trump ha anunciado que EE. UU. tomará el control de manera permanente de la Franja de Gaza, expulsará a dos millones de palestinos e iniciará una reconstrucción basada en un gran proyecto inmobiliario. Este despropósito ha provocado consternación internacional, y la ONU ya ha alertado de que tales planes de desplazamiento forzado de la población constituirían un crimen de guerra.

Una actuación de este tipo, al igual que los anteriores deseos de anexión de Groenlandia o incluso de Canadá, va más allá de lo que se había podido prever sobre los propósitos de Trump. Sin embargo, está en línea con el apoyo total que ha venido dando a Israel, país al que ya ha reconocido la soberanía sobre los Altos del Golán y a Jerusalén como su capital única. Con ello, demuestra una vez más que ha hecho suyas las visiones de la extrema derecha supremacista de Israel, impidiendo cualquier solución pacífica y equilibrada al conflicto.

Europa frente a Trump y el lenguaje del poder

Todo esto ha generado alarma en Europa. Sin embargo, no creo que ni la opinión pública europea ni muchos de sus líderes hayan tomado aún plena conciencia de las implicaciones que tendría abandonar a Ucrania para la seguridad de Europa. Tampoco somos del todo conscientes —y a algunos puede que no les importe— del coste político que conlleva, frente a una parte muy importante del mundo, la actitud que la UE y la mayoría de sus Estados miembros han adoptado

respecto a las violaciones del derecho internacional en Gaza y a la masacre de la población civil. O las normas del Derecho tienen un valor universal, o su alcance es limitado en el espacio y el tiempo según las circunstancias y a quiénes afectan. Y si este es el caso, entonces debemos estar preparados para que ese relativismo moral acabe también aplicándose a nosotros. Desgraciadamente, en las actuales circunstancias, no creo que la UE pueda, o quiera, desempeñar un papel relevante en la búsqueda de una solución al problema de Oriente Medio.

En consecuencia, la ya citada reunión del Consejo Europeo del 6 de marzo se centró en dos temas: el apoyo militar a Ucrania y el rearme de Europa. Sobre el primero, el Consejo no llegó a ningún acuerdo debido a la oposición de Hungría. En cuanto al rearme militar, se aprobó el proyecto de invertir 750.000 millones de euros en la industria europea de defensa. Para ello, se prevé un endeudamiento de la UE por 150.000 millones, utilizando nuevamente el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento. Además, se acordó aumentar el techo de gasto para que cada Estado pueda, si así lo desea, incrementar su gasto en defensa hasta el 1,5 por ciento del PIB. Esta medida responde a la necesidad de asumir las responsabilidades que hemos estado evitando durante mucho tiempo al delegarlas en EE. UU.

Las actuales circunstancias otorgan especial relevancia a la frase: "Europa debe aprender a utilizar el lenguaje del poder", que fue la más recordada de mi examen ante el Parlamento Europeo en septiembre de 2019 para obtener la aprobación como vicepresidente de la Comisión Europea. Cinco años después, y a pesar de mis esfuerzos, creo que la vieja Europa necesita con urgencia un curso intensivo sobre cómo ejercer el poder si no quiere ser víctima del creciente desorden mundial. Y no solo en lo que respecta al poder blando —*soft power*— que nos otorgan nuestra potencia comercial y nuestra capacidad regulatoria, una idea que tanto nos reconfortó cuando fue descrita por Anu Bradford en su libro *The Brussels Effect*⁶⁷.

Poco antes de la invasión de Ucrania, al presentar la "Brújula Estratégica"⁶⁸, con la que pretendía coordinar e impulsar el esfuerzo común

⁶⁷ BRADFORD, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.001.0001>

⁶⁸ DE MIGUEL, B. (2021). *Josep Borrell: Europa está en peligro y los europeos no son siempre conscientes de ello*. El País. 10/XI/2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-11-10/josep-borrell-europa-esta-en-peligro-y-los-europeos-no-siempre-son-conscientes-de-ello.html#>

de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa⁶⁹ advertí que “Europa está en peligro”. Y sin querer atribuirme el papel de Cassandra, lamento que se hiciese poco caso a esas propuestas, y menos aún en aplicarlas.

Muchas de las que ahora se proponen estaban ya incluidas en la “Brújula Estratégica”, aunque no tuvieran la ambición cuantitativa que ahora les da la urgencia.

Que la UE estaba en peligro lo dijo también el presidente Macron después de las elecciones europeas de julio del 2024⁷⁰. Y el informe Draghi⁷¹ que ha sido muy debatido pero cuya aplicación encuentra serias dificultades, nos advierte de una crisis existencial debido a nuestro retraso tecnológico, a nuestra escasa capacidad de innovación, y a la falta de inversiones para hacer frente a la vez a nuestras necesidades defensivas, a la transición ecológica y a la transformación digital.

¿Hacia la Europa de la defensa?

Esas carencias, especialmente las que afectan a nuestra capacidad defensiva, se plantean ahora con mucha más urgencia y dramatismo debido a la actitud de los EE. UU. de Trump. Sin embargo, este “momento Trump” puede obligarnos a reaccionar y a dejar de creer que podíamos seguir resguardándonos indefinidamente —y a bajo coste— bajo el paraguas protector de EE. UU. De hecho, esta reacción ya se ha producido. La nueva utilización de la cláusula de asistencia financiera de emergencia para autorizar los 150.000 millones de euros de deuda comunitaria es parte de esa respuesta.

A nivel nacional, el futuro canciller de Alemania, Friedrich Merz, tras ganar las elecciones, rompió uno de los tabúes de la política ale-

⁶⁹ BORRELL, J. (2022). *Europa en peligro: ¿qué futuro le espera a la seguridad y la defensa de la UE?* – Discurso del Alto Representante y Vicepresidente Josep Borrell en la Biblioteca Solvay. Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/por cientoE2por ciento80por ciento9Ceuropa-danger-what-next-eu-security-and-defencepor cientoE2por ciento80por ciento9D-speech-high-representativevice-president-josep_en

⁷⁰ *El País* (2024). *Macron convoca elecciones legislativas tras la victoria de Le Pen en las europeas*. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=oBvyaYVpJjo>

⁷¹ DRAGHI, M. (2024). *The future of European competitiveness – A competitiveness strategy for Europe*. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

mana al urgir la independencia de Europa respecto a EE. UU.: "Mi prioridad absoluta es reforzar a Europa para que, tan pronto como sea posible y paso a paso, alcancemos la independencia de Estados Unidos" ⁷².

Se trata de un giro copernicano en la política que Alemania ha seguido durante mucho tiempo. A diferencia de Francia, a Alemania le resultaba inconcebible pensar en términos de la famosa autonomía estratégica, que tantos ríos de tinta ha hecho correr en Bruselas en los últimos años y que ahora se ha convertido en un objetivo compartido por ambos países, con Berlín dispuesta por primera vez a tratar con París la posible expansión de la protección del paraguas nuclear francés.

Conscientes de que este objetivo requiere un esfuerzo financiero adicional, los dos grandes partidos alemanes de centro derecha y centro izquierda han llegado a un acuerdo para reformar la Constitución y eliminar la cláusula que impedía elevar el déficit anual por encima del 0,35 por ciento del PIB, el famoso "freno a la deuda" al que Alemania ha estado tan ligada.

En definitiva, los europeos debemos afrontar una incómoda realidad: los EE. UU. nos han dejado solos en materia de seguridad y defensa. Ya nos lo dijo de Gaulle y nos lo recordó otro francés. Cuando en 2017 el presidente Macron pidió reforzar la defensa de Europa, en particular reduciendo su dependencia de Washington, sus llamamientos fueron considerados una afrenta a la OTAN. Mejor habríamos hecho en consolidar la defensa europea para no depender tanto de EE. UU. para garantizarla. Y no solo en términos de planeamiento militar, sino también desde el punto de vista tecnológico.

Una alianza militar como la OTAN reposa sobre una cualidad básica: la fiabilidad. La seguridad de que los miembros de la Alianza cumplirán los compromisos que han aceptado en caso de agresión contra uno de ellos. Esta fiabilidad ha sido destruida por Trump con sus actuales planteamientos. La otra característica fundamental de una alianza militar es su capacidad de movilizar fuerzas interoperables de distintos Estados, preparadas para ello, bajo una estructura de mando y control única.

⁷² DW Español. (2025). "Merz: independizar a Europa de Estados Unidos 'es la máxima prioridad" X. Disponible en: https://x.com/dw_espanol/status/1894082024048123929

Evitar que el aumento descoordinado del gasto militar se convierta en un despilfarro de recursos

Las capacidades militares son algo más que la simple producción de armamento. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente para disponer de una verdadera capacidad defensiva, y más aún si esta debe organizarse supranacionalmente. Por ello, como ya he dicho y conviene repetir, si todos los Estados miembros de la Unión aumentan sus capacidades militares hasta cualquier porcentaje de su PIB, pero lo hacen sobre una base nacional, incrementando cada uno las suyas de forma descoordinada con los demás, el resultado será un enorme despilfarro de recursos. Seguiremos teniendo las mismas duplicaciones e insuficiencias, sin lograr la interoperabilidad necesaria ni las estructuras de mando que requiere el uso conjunto de fuerzas militares nacionales.

Obviamente, el plan de inversión propuesto por la Comisión no aborda las estructuras de mando y control ni la interoperabilidad de los ejércitos europeos, que es lo que constituiría una verdadera Europa de la defensa. Esto podría materializarse bajo la forma de un pilar europeo dentro de la OTAN y/o mediante la constitución de una alianza militar europea, algo ya previsto en los Tratados si los Estados miembros tienen la voluntad política de hacerlo ⁷³. Sin embargo, esta es una competencia intergubernamental que no puede ser abordada por la Comisión Europea.

En cualquier caso, se trata de una tarea para toda una generación de europeos, que difícilmente podrán llevarla a cabo los veintisiete Estados a la vez, dado el requisito de la unanimidad y la presencia de tres países con cláusula de neutralidad. No obstante, en el euro tampoco participaron todos desde el inicio, y la Cooperación Estructurada Permanente puede ser activada con esta finalidad ⁷⁴.

Las tres amenazas a las que se enfrenta la UE

Primero, como ya hemos tratado, el retorno de los problemas de seguridad a sus fronteras, aunque la geografía nos impide percibirlos con igual intensidad según se esté en Vilna o en Lisboa.

⁷³ De acuerdo con el artículo 42.2 del Tratado de la Unión Europea.

⁷⁴ De acuerdo con el artículo 42.6 del Tratado de la Unión Europea.

Segundo, como también he mencionado, la llegada de un presidente de los EE. UU. que nos considera, o al menos nos trata, como enemigos, desprecia lo que representa la UE, cuestiona el papel de la OTAN y, en definitiva, nos ha obligado a mirarnos en el espejo de nuestras debilidades y dependencias. Por ello, la segunda presidencia de Trump, el “momento Trump”, puede ser una oportunidad para que la UE alcance la madurez en un mundo nuevo⁷⁵.

Y tercero, el de su dinámica política interior, con líderes populistas que, como Trump, ponen la frontera, la identidad y el proteccionismo en el centro del debate. Son una amenaza para la democracia liberal, pero también una llamada de atención sobre un discurso excesivamente tecnificado que ha ocultado las diferencias intrínsecas en los valores.

Un país como Hungría, por ejemplo, de reducida dimensión, al que la historia había despiezado y que es verdaderamente independiente desde hace solo veinticinco años, entró en la UE y en la OTAN buscando protección para su soberanía y su identidad, largo tiempo sometidas. Pero no necesariamente para trascenderlas y fundirlas en una dimensión supranacional que las debilitara⁷⁶. Su Historia es bien distinta del núcleo carolingio fundador de la UE y sus expectativas también.

No es solo la existencia de la UE la que está amenazada, sino su propia razón de ser, por sus problemas internos. No los descritos en los comentarios del vicepresidente Vance en Múnich, a los que ya he aludido⁷⁷, sino por los ataques internos a la democracia, al estado de derecho, la cohesión y justicia social, y por su falta de cohesión política y dificultades institucionales en la toma de decisiones. Y ahora, la irrupción de la guerra, que creíamos desterrada de nuestro horizonte mental,

⁷⁵ Véanse entre otros:

VERHOFSTADT, G. y RUIZ DEVESA, D. (2025). 'Trump is just what Europe's defense needs', *Politico*, 19/II/2025. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/donald-trump-europe-us-eu-common-security-defense-policy-nato-command-attack-disruptive/>

TORREBLANCA, J. I. (2025). 'Seis razones para dar las gracias a Trump', *El Mundo*, 8/III/2025. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2025/03/08/67cadb55e4d4d828528b4579.html>

⁷⁶ HADDAD, B. (2019). *Le paradis perdu : L'Amérique de Trump et la fin des illusions européennes*. París: Grasset. ISBN: 978-2246820161

⁷⁷ *El País* (2025). 'Vance lanza un ataque ideológico contra Europa y desata la indignación en Múnich'. 14/II/2025. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2025-02-14/j-d-vance-lanza-un-ataque-ideologico-contra-europa-que-evidencia-el-desgarro-entre-la-ue-y-ee-uu.html>

junto con las dinámicas electorales que están cambiando radicalmente nuestro entorno estratégico y las políticas exteriores como nunca antes habíamos visto, han aflorado nuestras contradicciones internas.

Unos insisten en que nos dotemos, por fin, de una política de seguridad y defensa eficaz y creíble, en un contexto en el que la garantía de la seguridad americana no se puede dar por hecha. Otros temen que estos nuevos objetivos desvíen a la UE de sus ideales fundacionales, al servicio de la paz, y que impliquen la renuncia a la resolución pacífica de los conflictos en favor del uso del poder. Es la discusión entre el "momento Maquiavelo" y el "momento Tocqueville" de la UE⁷⁸.

Al mismo tiempo, vemos cómo los gobiernos y la Comisión se embarcan, en nombre de la competitividad, en un proceso desregulatorio. Se retrasan los plazos que habíamos fijado para el proceso de transición ecológica, bajo la influencia de los grupos de presión y también de nuestros socios internacionales. La cuestión será si la UE puede atender las demandas de sus ciudadanos en los ámbitos económico, social y medioambiental, desde la centralidad de un poder europeo que tendrá que asumir un papel mayor en cuestiones de seguridad y defensa, las cuales ya no pueden ser eficazmente resueltas a nivel nacional⁷⁹.

Defensa europea y unión política

Para concluir esta reflexión, hay dos grandes cuestiones abiertas en el momento de finalizar este texto. La primera es si la UE tendrá la voluntad y la capacidad de apoyar a Ucrania en solitario. La segunda, si va a cambiar el paradigma según el cual la defensa territorial y la disuasión nuclear son asuntos exclusivamente de la OTAN, pasando a ser también cuestiones de las que la UE se haga cargo, al menos en parte, tanto en su dimensión intergubernamental como comunitaria.

Hasta ahora, la discusión sobre la defensa europea ha girado, sobre todo, en torno a su dimensión industrial. Es decir, el rearme europeo, con planes para producir más armamento interoperable en Europa, reducir la dependencia de la industria estadounidense y fomentar pro-

⁷⁸ CHOPIN, T. y SPECTOR, C. (2023). 'El nuevo momento tocquevilliano de la Unión Europea'. *Le Grand Continent*. 16/II/2025. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2023/09/17/el-nuevo-momento-tocquevilliano-de-la-union-europea/>

⁷⁹ BUJON, A.-L. y SPECTOR, C. (2024). 'Le projet européen à l'épreuve. Introduction', *Esprit*, 508, pp. 33-35. DOI/ISSN: 0014-0759.

yectos comunes con financiación europea, incluso a través de eurobonos (aunque hasta ahora solo para préstamos, a diferencia del *Next Generation EU*, que también contemplaba subvenciones).

Esto es, por supuesto, necesario. Pero, como he mencionado antes, una arquitectura europea de defensa no puede construirse solo con más armamento. Si no podemos confiar en Trump, deberá contar también con una dimensión política, estratégica y operativa propia, de modo que la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del Tratado de la UE pueda ser realmente activada⁸⁰. Una cláusula, por cierto, que en su literalidad compromete más a una defensa del agredido que el propio artículo 5 de la OTAN en el que tantas confianzas habíamos depositado⁸¹.

En todo caso, el nuevo mundo en el que entramos requiere más integración política, incluyendo la superación del derecho de veto, para afirmar la soberanía de Europa y para probar a sus ciudadanos que Europa puede proteger y defender, puesto que ya no basta con repetir el éxito histórico que representó la reconciliación. El eslogan de la paz, en un mundo tan conflictivo, no basta para defender nuestros valores, si es que realmente creemos en ellos, en un momento en el que los EE. UU. están abdicando de los suyos y creando un foso a un lado y al otro del Atlántico.

Para ello, tenemos que dotarnos de los medios, no para oponernos a Washington, sino para existir como actores geopolíticos, esta expresión tan manida y tantas veces repetida en los comunicados, declaraciones y debates parlamentarios en Bruselas. Por lo que creo que necesitamos una Europa más fuerte en todas sus dimensiones, porque un mundo en el que Europa sea débil se parecerá al mundo de Trump.

Soy consciente de que conseguir la fortaleza que Europa necesita supone un gran esfuerzo que requerirá un cambio de mentalidad y

⁸⁰ Véanse al respecto:

European Movement International (2025). 'It's time for a new European Defence Community'. Disponible en: <https://europeanmovement.eu/publication-articles/its-time-for-a-new-european-defence-community>

Action Committee for the United States of Europe (2025). 'Memorandum 2025 on a European Defence Union'. Disponible en: https://federalists.eu/wp-content/uploads/2025/03/Memorandum-2025-on-European-Defence-Union_Action-Committee-for-USE.pdf

⁸¹ RAFLIK, J. (2025). 'L'OTAN est devenue un bouc émissaire facile des échecs de la défense européenne', *Le Monde*, 11/III/2025. Disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/03/11/jenny-raflik-historienne-lotan-est-devenue-un-bouc-emissaire-facile-des-echecs-de-la-defense-europeenne_6578595_3232.html

tiempo, el de una generación seguramente. Y pasará por su autonomía militar tanto como la económica, y también por la definición y protección de sus fronteras, porque una entidad política supranacional necesita saber dónde empieza y dónde acaba. Pero manteniéndonos abiertos al mundo que un día dominamos, si no queremos, a nuestra vez, ser dominados. Un mundo a cuya libertad y prosperidad podemos y debemos contribuir, reforzando alianzas en América Latina y trabando otras nuevas en África y Asia con aquellos que comparten nuestros valores y visión de mundo. Sin un complejo de “eurocentrismo” que ya no se correspondería con la realidad de nuestro tiempo, pero conscientes de nuestras fortalezas y de ser a fin de cuentas la parte del mundo que mejor ha combinado la libertad política, la prosperidad económica y la cohesión social.

Y no debemos olvidar que cada uno de esos tres objetivos es parte de nuestro modelo de sociedad. Y que tienen un coste, lo que representa una restricción. La cohesión social, por ejemplo, requiere una distribución de la renta distinta de la que resulta de los mecanismos de mercado. Y esa necesidad hay que satisfacerla a través de restricciones al comportamiento de los agentes económicos, entre ellas las impositivas, y abrirles oportunidades distintas de las que ofrece el mercado. En otros países, como en EE. UU., le dan menos importancia a la cohesión social creyendo que la libre iniciativa es suficiente para garantizar el equilibrio de la sociedad y en consecuencia su sistema fiscal es diferente. En el fondo reflejan diferencias en el sistema de valores de ambas sociedades.

Es importante que en el momento en que la atención se concentra en el debate sobre el aumento de las capacidades defensivas, no olvidemos la necesidad de mantener el modelo social europeo sabiendo, como he dicho, que implica restricciones a los agentes económicos en la optimización de su actividad.

Estamos lejos de haberlos conseguido plenamente esos tres objetivos. En cualquiera de ellos es necesario hacer muchos progresos. Pero no los conseguiremos, y ni siquiera conseguiremos sobrevivir, si los Estados-nación del llamado “viejo” continente, que no es más viejo que los demás, salvo en su actual dimensión demográfica, no somos capaces de una mayor integración política entre aquellos Estados que realmente la desean. Y los que la quieran tendrán que avanzar juntos para conseguirla sin tener que esperar a los demás.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

POR EL

ACADÉMICO DE NÚMERO

EXCMO. SR. D. JAIME TERCEIRO LOMBA

SESIÓN DEL 25 DE JUNIO DE 2025

MADRID

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS



Esta Real Academia me ha encomendado dar la bienvenida a Josep Borrell. Recibo este encargo con agradecimiento y orgullo. Con agradecimiento a mis compañeros, que han resuelto que hoy ocupe esta tribuna, y, singularmente, a quienes tuve el privilegio de acompañar en la presentación de su candidatura: Marcelino Oreja y Fernando Suárez; con orgullo, al poder ver a Josep Borrell en la lista de numerarios de esta Casa, y a la que su presencia realzará.

Ya lo acaba de hacer en su espléndido discurso el académico electo, pero me voy a permitir también, una mención especial a nuestro añorado Fernando Suárez. La mañana siguiente a la sesión en la que fue elegido el nuevo académico, Fernando me llamó por teléfono, para decirme que pocas veces en su ya larga vida se había llevado una alegría tan grande; pero que, desdichadamente, él ya no podría estar en este acto. Todos le echamos de menos.

Tiene esta Academia la fortuna de haber contado, y de seguir contando, con algunas de las más relevantes personalidades protagonistas de nuestra transición política. Quisiera hacer un especial reconocimiento a todos ellos, hoy y aquí, en la figura de Fernando, a quien desde luego recordamos, entre otras muchas cosas, como el ponente por excelencia de la Ley para La Reforma Política, la que hizo posible pasar —de la ley a la ley a través de la ley— de la dictadura a la democracia; tránsito que sin personas como él no hubiera sido realizable.

La tradición de este acto determina que me refiera a la trayectoria vital del académico electo y que, a continuación, glose el discurso que ha escrito.

Así intentaré hacerlo. Pero si tuviera que condensar esta tarea en dos trazos que caracterizaran a su protagonista, creo no engañarme al decir que Josep Borrell ha sido un cabal servidor público —al servicio de España y al servicio de Europa— y además —y sobre todo—, es una buena persona, en el buen sentido de la palabra bueno, como escribió su admirado Antonio Machado y cantó su amigo Joan Manuel Serrat.

Siempre ejerció sus responsabilidades políticas sin tener en cuenta los ciclos electorales. Lo único que en cualquier circunstancia le preocupó fue la eficacia y la equidad de sus decisiones. Ojalá todos los servidores públicos en España actuaran con la misma visión de Estado y ausencia de sectarismo. Sus múltiples colaboradores en España y en Europa a lo largo de tantas décadas pueden dar buena fe de ello.

No llegó a ser presidente del Gobierno de España, habiendo sido candidato de su partido. Creo que tenía unas condiciones intelectuales, trayectoria y experiencias previas en la empresa privada y en la Administración pública que lo habrían hecho idóneo para tal desempeño. Pero en la práctica política estas condiciones ni son necesarias ni son suficientes para alcanzar tal responsabilidad. También, y así de verdad lo pienso, debido a su incompatibilidad con la desconfianza en la condición humana. Nunca ha hecho concesión alguna en las cosas que considera importantes, lo que, por ejemplo, lo llevó a renunciar a su candidatura a la presidencia del Gobierno. No cabe comparación posible entre aquel proceder ético con el de tantos otros que, desde entonces, se han reproducido en la política española en la dirección contraria.

Nada en él es impostado e incluso amigos suyos, carentes de experiencia política, en muchas ocasiones pensaban que pecaba de un exceso de claridad. El discurso que acabamos de escuchar es una buena muestra de esa claridad y también de uno de los rasgos más característicos de Josep Borrell: es un político que, en sus intervenciones públicas o en cualquiera de sus muchos escritos, no recurre ni a lugares comunes, ni a los mantras que algún especialista en comunicación pudiera haberle aconsejado.

Nunca sus propuestas o valoraciones están vacías de contenido. Me refiero a sentencias tales como: “gobernaré con transparencia, con sentido común o haciendo que las cosas funcionen”. A tales sentencias las llamo vacías, ya que es impensable que alguien pueda afirmar: “gobernaré sin transparencia, sin sentido común y haciendo que las cosas no funcionen”.

Una propuesta vacía, en este contexto, es aquella cuya contradictoria es inverosímil. De ellas están llenos los discursos y promesas de todo el espectro político. Aquí jamás encontrarán a nuestro académico electo.

Josép Borrell tiene 78 años. Nació y se crio en La Pobla de Segur, en el Pirineo leridano. Es nieto e hijo de panaderos, y desde bien pequeño tuvo que ayudar en la elaboración y reparto del pan. Con su padre caminaba, con un asno bien cargado, para distribuirlo por las pequeñas y

apartadas aldeas en los alrededores de La Pobla. Entonces el instituto más cercano estaba a 150 km y gracias a la insistencia de su madre, cursó por libre el bachillerato, con la preparación que pudo darle el maestro local en sus horas libres.

En 1965 se matriculó en la Universidad Politécnica de Madrid; se graduó como ingeniero aeronáutico simultaneando los estudios de Ciencias Económicas en la Universidad Complutense de Madrid. Cursó un máster en Economía de la Energía en el Instituto Francés del Petróleo en París, con una beca de la Fundación Juan March y, posteriormente, un máster en Investigación Operativa en la Universidad de Stanford en California, con una beca Fullbright. En 1982 obtuvo la Cátedra de Matemáticas en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Así pues, en poco más de dos décadas, pasó de la panadería a la cátedra, y de un pequeño pueblo leridano a París, a Stanford y, finalmente, a Madrid.

Sus dos libros de *Métodos matemáticos para la economía*^{1,2} representaron una considerable modernización de la enseñanza de esta disciplina y han sido textos de referencia en distintas facultades durante muchos años.

En la intersección de su formación académica y de su actividad como servidor público puede situarse su libro *Las cuentas y los cuentos de la independencia*³, publicado en 2015, junto con Joan Llorach. Eran los tiempos de las secuelas de la crisis económica y financiera en la que se vio envuelta España, y en los que se sufrían fuertes recortes en todo tipo de prestaciones públicas. Se acuñó entonces la cifra de 16.000 millones de euros para el déficit fiscal de Cataluña, lo que equivalía al 8,5 % de su PIB, y se dijo que esa cifra era cuatro veces mayor que la de todos los recortes a los que se veía obligada la Generalitat. Tiempos también en los que se aseguraba que la UE reconocería una independencia unilateral o que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional alemán el déficit de los *Länder* (Estados) estaba limitado al 4,5 % de su PIB.

¹ BORRELL, J. (1986). *Métodos matemáticos para la economía: Campos y autosistemas*. Madrid: Pirámide.

² BORRELL, J. (1987). *Métodos matemáticos para la economía: Programación matemática*. Madrid: Pirámide.

³ BORRELL, J. y LLORACH, J. (2015). *Las cuentas y los cuentos de la independencia*. 1.ª ed. Madrid: Catarata.

Lamentablemente, ese discurso era compartido por todo el ámbito no solo independentista, sino también nacionalista. Y no solo por ellos, ya que académicos muy relevantes igualmente lo extendían en medios de comunicación y foros nacionales e internacionales. Este libro lo refutó en su totalidad, y lo hizo de forma razonada y convincente, con los propios datos de la contabilidad pública de la Generalitat y la realidad de los Estados federales en las democracias avanzadas. El libro también representa un buen ejemplo del comportamiento en la vida pública del hoy recipiendario. Siempre ha huido de la vieja y hoy tan enraizada costumbre de descalificar a las personas cuando no se pueden contradecir sus ideas para sustituirlas por otras mejores.

Efectivamente, expuso sus fundadas razones en contra de las arbitrarias propuestas de financiación territorial en este libro, pero también hay que resaltar su determinación al rebatir las aciagas consecuencias del nacionalismo en general y, desde luego, su fortaleza intelectual y personal ante el llamado *procés*.

Y lo hizo no solo en varios de sus otros libros y escritos, sino también en la calle. Somos infinidad los ciudadanos españoles que recordamos su icónico y valiente discurso, al que precedió el de Mario Vargas Llosa, en la manifestación del 8 de octubre de 2017 en Barcelona, pocos días después de ser convocado el llamado referéndum de independencia por el entonces presidente de la Generalitat.

Me vienen a la memoria alguna de sus afirmaciones de aquel discurso: «todos tenemos un poco de culpa de haber callado demasiado», o «las fronteras son las cicatrices que la historia ha grabado a sangre y fuego en la piel de la Tierra».

Él, que ya había sido presidente del Parlamento Europeo, terminó su intervención con una bandera europea en la mano, bandera que con sus estrellas contraponía a la bandera independentista catalana, a la vez que afirmaba que esa era su “estelada”.

Antes de comenzar su larga y fecunda trayectoria como servidor público, trabajó nueve años en el Departamento de Ingeniería de Sistemas, que llegó a dirigir, de una de las principales compañías energéticas de entonces.

Fue el suyo un caso de vocación pública que empezó, en aquellos decisivos años para España, por los primeros escalones de la Administración. En el ámbito nacional ha sido: concejal del Ayuntamiento de Majadahonda; diputado provincial, secretario general de Presupuesto y Gasto Público; secretario de Estado de Hacienda; ministro durante dos

legislaturas de Obras Públicas, Transporte, Telecomunicaciones y Medio Ambiente, que englobaba también Vivienda; candidato a la Presidencia de Gobierno; y ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España.

En el ámbito europeo, ha asumido durante diez años distintas responsabilidades. Ha sido: eurodiputado; presidente del Parlamento Europeo y presidente de su Comisión de Cooperación al Desarrollo; y, durante cinco años y hasta diciembre pasado, alto representante de la Unión para las Políticas Exterior y de Seguridad, así como vicepresidente de la Comisión Europea, encargado de la coordinación de las políticas exteriores de la Comisión (ARVP).

Esta extensa trayectoria como servidor público se entrevera con la de investigador y docente. Así, entre 2010 y 2012 fue presidente del Instituto Universitario de Florencia; desde 2013 a 2017 se reintegró a su cátedra de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense, y obtuvo una cátedra “Jean Monnet” en Integración Económica Europea, impartiendo docencia en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales hasta su jubilación en 2017.

Una de las facetas más destacadas de Josep Borrell es su capacidad didáctica, en su condición de catedrático universitario de matemáticas. A ella se debe una buena parte de su éxito como servidor público, pues se trasluce en la sistemática, el rigor y la inteligibilidad de sus mensajes. Este rigor intelectual lo acompaña y lo hace compatible con un innegable sentido práctico a la hora de abordar y presentar soluciones factibles a la diversidad de problemas a los que ha hecho frente.

Esta manera de proceder la exponía ya claramente hace más de treinta años, en el prólogo de su libro *La República de Taxonia*⁴, escrito después de dejar sus responsabilidades en la Secretaría de Estado de Hacienda. Lo hacía en estos términos:

En este momento estaban planteadas, en la opinión y en el debate públicos, polémicas interesantes [...] Temas complejos como casi todos los que se plantean en las sociedades modernas. Tratados, quizá inevitablemente, de forma superficial. Con una elementalidad y un maniqueísmo incompatibles con su intrínseca complejidad. Se plantea así, en mi opinión, uno de los problemas más graves de las democracias desarrolladas: los problemas son

⁴ BORRELL, J. (1992). *La República de Taxonia: ejercicios de matemáticas aplicadas a la economía*. Madrid: Pirámide.

cada vez más complejos y todas sus soluciones tienen multitud de ventajas e inconvenientes difíciles de evaluar y comparar. Pero se plantean y transmiten a través de una comunicación social cada vez más simple, condicionada por el carácter breve, instantáneo y efímero de los mensajes.

Ya entonces advertía el profesor Borrell de los peligros de la ola de populismos que hoy nos invade, y que alardea de este tipo de soluciones simples a problemas complejos, con una retórica polarizadora que las nuevas tecnologías se encargan de fortalecer y difundir.

No cabe aquí glosar sino una pequeña parte de las innumerables huellas que sus distintas responsabilidades públicas han dejado en las instituciones españolas y europeas. Me limitaré a hacerlo, sin ánimo de exhaustividad, con una de las primeras: secretario de Estado de Hacienda entre los años 1984 a 1991, y con la última: alto representante de la Unión para las Políticas Exterior y de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, que es a la que enlaza, básicamente, con su discurso.

En su condición de secretario de Estado de Hacienda, a lo largo de siete años, fue quien puso en pie el armazón fiscal de la España democrática, condición necesaria para hacer factible una gran variedad de mandatos que nuestra Constitución recoge. Por ejemplo, posibilitando así la provisión universal de servicios, tan determinantes para la igualdad de oportunidades, como la educación y la sanidad públicas.

Fue entonces cuando se acuñó la expresión de “Hacienda somos todos” y se introdujo un cambio radical en la cultura tributaria en España. Todo este proceso no estuvo exento de polémicas, dificultades y obstáculos de todo tipo, tanto en el plano institucional como en el personal. Muchas de ellas han quedado en la conciencia colectiva de nuestro país. Los más viejos del lugar bien lo recordamos, ya que no solo determinados personajes públicos y acreditadas instituciones financieras, sino que todo el país entero, supo que, esta vez sí, la corresponsabilidad fiscal había que tomarla en serio.

Durante su estancia en Hacienda los ingresos públicos se incrementaron en 8 puntos porcentuales del PIB, a la vez que se prestaba igual atención a la eficacia y a la capacidad redistributiva del gasto público. Con ser muy importante esta cifra, dado el bajo nivel de ingresos públicos de los que se partía, no fue por sí misma lo más relevante si la comparamos con la ingente tarea de haber modernizado la Hacienda pública en su totalidad, llegando a ser una de las instituciones más creíbles y que mejor funcionan todavía hoy en España. A partir de

entonces se pueden defender, en nuestra consolidada democracia, los distintos grados de eficiencia y equidad de cualquier tipo de impuestos, a sabiendas de que el Estado tiene las instituciones públicas de suficiente calidad para que, en su caso, puedan ser implementados y evaluados. Avance no menor, ya que como en 1927 escribió el juez del Tribunal Supremo de EE. UU. Oliver Wendell Holmes Jr. —a quien el nuevo académico acostumbraba a citar—, «los impuestos son lo que pagamos por una sociedad civilizada»⁵.

Cuando tanto se ha trivializado el debate fiscal en España uno echa de menos la capacidad de Josep Borrell para refutar afirmaciones populistas de bajadas o subidas impositivas de esto o aquello o de aquí y allá, independientemente de la situación económica en la que se plantean y sin ninguna evidencia empírica detrás. O para impugnar a quienes contraponen frívolamente, hablando de temas impositivos, la libertad con el estatismo.

Los impuestos se encuentran en el núcleo de la relación de los ciudadanos y el Estado moderno. Aunque los impuestos preexisten a los Estados modernos, estos se caracterizan por reglas tributarias de carácter general, dejando atrás los tiempos en que los gobiernos de turno recaudaban arbitrariamente para afrontar los gastos que tenían por convenientes. De ahí que Schumpeter⁶ afirmara que la expresión de “Estado fiscal” puede considerarse casi un pleonismo, ya que son la columna vertebral de los Estados modernos. La ingente tarea del profesor Borrell en la creación actual de nuestra Hacienda pública lo convierte en su primer y principal arquitecto.

Al hilo de la parte de su discurso en la que se refiere a la respuesta a la pandemia del covid, quisiera hacer dos clases de consideraciones. Las primeras hacen referencia a la identificación del tipo de riesgo de esta pandemia y las segundas a la caracterización, tantas veces interesada, de un Estado federal en el contexto en el que se habla de “momento hamiltoniano”.

⁵ 1927, (FindLaw database), U.S. Supreme Court Case, *Compania General de Tabacos de Filipinas v. Collector of Internal*, 275 U.S. 87, Argued and Submitted Oct. 18, 1927; Decided Nov. 21, 1927, (Dissenting opinion by Oliver Wendell Holmes, Jr.). Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/275/87/>

⁶ SCHUMPETER, J.A. (1918). *Die Krise des Steuerstaats*. Graz: Leuschner & Lubensky.

SCHUMPETER, J.A. (1991). “The Crisis of the Tax State”. En R. Swedberg (Ed.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, pp. 99-140. New Jersey: Princeton University Press.

Cuando se pregunta si la pandemia y sobre todo gran parte de sus fatales consecuencias se podrían haber evitado, el autor muestra su desacuerdo con los que afirman que realmente fue lo que Taleb⁷ llamó un “cisne negro”, es decir, algo que nada ni nadie se imaginó que podría ocurrir. Tal manera de pensar nos condujo a asumir el riesgo, como nos ha recordado, de que por ejemplo, en Europa no se producía un solo gramo de paracetamol cuando nos alcanzó el covid-19.

Como en alguna otra ocasión he señalado, un marco especialmente útil para este tipo de discernimiento es el que ofrecen Ralph E. Gomory⁸, expresidente de la Alfred P. Sloan Foundation, o el profesor Diebold y sus coautores⁹ para los distintos tipos de riesgos que clasifican en tres categorías: conocidos, desconocidos e incognoscibles.

Desde este punto de vista, un riesgo conocido es el que se puede identificar y modelizar. Sin duda, un riesgo conocido no es determinista, pero sí puede caracterizarse por la función de distribución de los daños potenciales. Un riesgo desconocido es el que se sabe que existe, pero que no es susceptible de ser modelizado de forma satisfactoria. Por último, un riesgo incognoscible es el que simplemente no se puede conocer de antemano, y una vez que ocurre entra en el dominio de los riesgos desconocidos. Son riesgos de muy baja probabilidad, pero que pueden conllevar quebrantos fatales. Para ellos es para los que Taleb acuñó el término de “cisnes negros”. Sobre estos riesgos no tenemos teoría alguna, generalmente aceptada, que permita anticipar que puedan llegar a ocurrir. Y este, sin duda, como bien afirma el profesor Borrell, no ha sido el caso de la pandemia.

En la taxonomía anterior, la pandemia no entrañaba un riesgo incognoscible; no era, por tanto, un “cisne negro”. Era un riesgo desconocido que sí sabíamos que existía, ya que como acertadamente se dice en el texto del discurso:

En efecto, hacía años que los especialistas en enfermedades infecciosas nos alertaban de la aceleración del ritmo de las epidemias a causa de la

⁷ TALEB, N. N. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.

⁸ GOMORY, R. E. (1995). “The Known, the Unknown and the Unknowable”. *Scientific American*, vol. 272, n° 6, p. 120.

⁹ DIEBOLD, F. X., DOHERTY, N. A. y HERRING, R. J. (Eds.) (2010). *The Known, the Unknown, and the Unknowable in Financial Risk Management: Measurement and Theory Advancing Practice*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

aceleración en la pérdida de biodiversidad. En los últimos veinte años, era el tercer coronavirus beta que había sido capaz de saltar la barrera de las especies.

Sabemos bien que el análisis económico consiste en la satisfacción de determinadas necesidades asignando los recursos disponibles, que son escasos y no siempre están disponibles, entre diferentes usos y alternativas. O dicho de una manera más próxima a la disciplina de la que el profesor Borrell es catedrático: la realidad económica puede analizarse como un problema de optimización con restricciones.

Visto desde esta perspectiva, se puede decir que el proceso de optimización —en este caso minimizar el coste de abastecimiento del sector sanitario en instrumentos tan básicos como, por ejemplo, mascarillas y vestuario de protección—, condujo a que se concentraran en exceso las fuentes de suministro. Lo que en este escenario equivale a haber tomado decisiones optimizando los costes sin restricción alguna.

Así pues, la enseñanza de lo vivido nos dice que, tanto para combatir las consecuencias de una nueva pandemia como para tratar de evitarla, en nuestras decisiones para optimizar costes hay que introducir al menos las siguientes tres restricciones, tal y como se sugiere en el texto del discurso.

La primera es diversificar las fuentes de abastecimiento de productos sanitarios; la segunda, crear una reserva de productos esenciales para garantizar su disponibilidad en todo el territorio europeo; y la tercera, reubicar la producción lo más cerca posible de los lugares de consumo. Cadenas de valor más cortas, por tanto, más seguras y menos dependientes de factores imprevistos.

En riesgos desconocidos de esta naturaleza que, sin ser “cisnes negros”, no son fácilmente modelizables ni, por tanto, evaluables, la estrategia para neutralizarlos consiste en reducir la fragilidad de las instituciones alrededor de ellos y aumentar su robustez.

Podríamos considerar los costes que introducen tales restricciones como una forma de seguro a cuyo pago se le hace frente hoy para prevenir daños inciertos, tanto en su cuantía como en el tiempo en el que pueden materializarse. Después de todo, esta es la actitud que tomamos al contratar un seguro para cualquier tipo de accidente.

Por otra parte, es esta una enseñanza de carácter general. La toma de decisiones que persiguen un determinado óptimo siempre debe

tener en cuenta un conjunto de restricciones que las sociedades modernas imponen al proceso.

La respuesta tan innovadora que la UE dio a través del *Next Generation EU* (NGEU) para impulsar la recuperación económica tras la pandemia llegó a calificarse, y todavía se sigue calificando por reconocidos analistas internacionales y nacionales, como un “momento hamiltoniano”. Y así se hace por el simple hecho de que, en efecto, fue un proceso de mutualización de deuda. Pero en el texto del discurso se cuestiona tal calificativo, y se hace con una razón bastante contundente. Como quiera que esta razón refleja también lo que opina el académico electo sobre la caracterización de un estado como estado federal, quiero detenerme en ella.

Como se señala en el texto, la alusión al momento hamiltoniano de la UE hace referencia a Alexander Hamilton, el primer secretario del Tesoro de EE. UU. Pero como también se enfatiza,

el genio de Hamilton no consistió solo en comunitarizar la deuda, que, a fin de cuentas, es relativamente fácil. Es mucho más fácil endeudarse que devolver lo que se ha tomado prestado. Su genio consistió en inventar los impuestos federales para amortizar y pagar esta deuda.

Y lo que el NGEU representa es algo sustancialmente distinto. Aunque por primera vez la UE emitió deuda para financiar transferencias no reembolsables a los Estados miembros, en este proceso no se han consolidado a nivel europeo las deudas preexistentes, que es lo que hizo Hamilton, ni, sobre todo, se instrumentaron impuestos europeos para amortizar la deuda de NGEU. Como bien se indica,

el momento hamiltoniano clave en EE. UU. no fue la decisión de 1790 de consolidar la deuda de las excolonias en la Convención que redactó en Filadelfia la Constitución del nuevo estado federal, donde Hamilton también desempeñó un papel importante. La Constitución otorgó al Gobierno Federal la capacidad de imponer impuestos para financiar sus gastos y hacer frente al servicio de la deuda federal. Con esta decisión, el gobierno central dejaba de depender totalmente de las contribuciones voluntarias de los estados, como ocurría bajo la Confederación.

Así pues, es conveniente no confundir las cosas, ya que la situación actual en la UE es comparable a la de EE. UU. solo en los años en

los que fue una Confederación. No cabe hablar con rigor de “momento hamiltoniano”. Las afirmaciones que Josep Borrell hace en su discurso en relación a lo que debe entenderse por “un momento hamiltoniano” expresan claramente su idea respecto a lo que debe entenderse por Estado federal.

Consecuentemente con lo anterior, cuando interviene en el debate sobre la estructura territorial de España hace reiteradas llamadas a «no utilizar la palabra federal en vano. No hay un Estado federal si el Estado central renuncia a la capacidad fiscal en una parte del territorio»; o recalca que «federalismo es reconocer lo diferente, pero sobre todo es valorar lo común». También por eso llega a afirmar respecto al contenido del pacto fiscal entre el Partido Socialista y Esquerra Republicana de Catalunya que «es una victoria ‘post mortem’ del relato del procés»; véase, por ejemplo, la entrevista en *El País*¹⁰.

El profesor Borrell es una persona especialmente autorizada para pronunciarse sobre estos asuntos. Viene bien recordar aquí que en su etapa como secretario de Estado de Hacienda también estableció e implementó el sistema de financiación de las quince comunidades autónomas de régimen general. El acuerdo final de todas ellas lo alcanzó en un proceso de negociación —que algunas veces explicó en entornos académicos—, que conllevó sucesivas propuestas en las que se iban modificando las restricciones iniciales, o incorporando otras nuevas, para alcanzar al final un resultado de sus funciones objetivo que las hiciera factibles simultáneamente. Aquí, una vez más, estamos en presencia de un problema de decisión óptima con un conjunto de restricciones.

El discurso que acabamos de escuchar es también una pequeña muestra de la ingente labor que desarrolló durante cinco años como alto representante de la Unión para las Políticas Exterior y de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea.

Probablemente la mejor manera de evaluar esta actividad sea repasar los cinco volúmenes en los que están recogidas la mayoría de sus propuestas, discursos, conferencias y entradas en su blog, desde finales de 2019 a finales de 2024. Los títulos de estos libros, todos suficientemente expresivos, son los siguientes: *European foreign policy in times*

¹⁰ Entrevista a Josep Borrell: “El pacto entre los socialistas y ERC asume ‘post mortem’ el relato del ‘procés’”. *El País*, 19-VIII-2024. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2024-08-19/josep-borrell-el-pacto-entre-los-socialistas-y-erc-asume-post-mortem-el-relato-del-proces.html>

*of COVID-19*¹¹; *Staying on course in troubled waters: EU foreign policy in 2021*¹²; *The year that war returned to Europe: EU foreign policy in 2022*¹³; *Europe between two wars: EU foreign policy in 2023*¹⁴; y *Europe in the 'arc of fire': EU foreign policy in 2024*¹⁵.

Al principio de su mandato ya advirtió de que la seguridad de Europa se convertiría en un asunto cada vez más relevante. Por ello elaboró un plan ambicioso y ejecutable para reforzar el papel de la UE en materia de seguridad y defensa que dio lugar a lo que se vino en llamar la “Brújula Estratégica”. Cuando la presentó en noviembre de 2021, dijo y escribió que «Europa está en peligro y los europeos no siempre son conscientes de ello». Esta hoja de ruta fue aprobada por el Consejo de la Unión Europea en marzo de 2022, desde luego después de un largo proceso de estudio y negociación.

Esta iniciativa de Josep Borrell se adelantó a dos acontecimientos que hoy, casi cuatro años más tarde, son bien conocidos: la invasión rusa de Ucrania y la sucesión vertiginosa de decisiones que la Administración de EE. UU. ha encadenado desde que el presidente Trump asumió la presidencia el 20 de enero de este año.

Uno y otro acontecimiento hicieron realidad lo que insistentemente señaló desde las primeras semanas de su mandato, esto es, que la UE tenía que «aprender a hablar con el lenguaje del poder». No pocas críticas recibió entonces desde una y otra parte del espectro político por tan reiterada afirmación. Es obvio que este poder se puede ejercer de muchas formas y no necesariamente con el uso de las armas.

Pero lo cierto, y así lo ha escrito en su discurso, es que la invasión de Ucrania ha sido el evento que más ha puesto a prueba la política exterior y de seguridad común de la UE. Y, por otra parte, el radical giro que el presidente Trump ha dado no solo a la posición de EE. UU. en ese

¹¹ BORRELL, J. (2021). *European foreign policy in times of COVID-19*. European External Action Service. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2871/111013>

¹² BORRELL, J. (2022). *Staying on course in troubled waters: EU foreign policy in 2021*. European External Action Service. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2871/69074>

¹³ BORRELL, J. (2022). *The year that war returned to Europe: EU foreign policy in 2022*. European External Action Service. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2871/90017>

¹⁴ BORRELL, J. (2023). *Europe between two wars: EU foreign policy in 2023*. European External Action Service. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2871/10332>

¹⁵ BORRELL, J. (2024). *Europe in the 'arc of fire': EU foreign policy in 2024*. European External Action Service. Disponible en: <https://data.europa.eu/doi/10.2871/8354180>

conflicto, sino también a su papel en la OTAN, hacen que la seguridad y la defensa se hayan convertido en la nueva frontera de la integración europea, como ocurrió en el pasado con el mercado interior, o la creación del euro y su posterior crisis.

Después de leer con atención la parte del texto que hace referencia a la guerra de Ucrania, titulada “El momento Demóstenes de la UE: La respuesta a la invasión de Ucrania”, no creo ser especialmente complaciente con el académico electo si afirmo que desempeñó un papel determinante en la respuesta europea a este muy grave acontecimiento. No solo desde la definición de la “Brújula Estratégica”, sino también, y, por ejemplo, cuando el domingo inmediatamente después de la invasión articuló y aunó el consenso suficiente alrededor de su propuesta para poder financiar desde la UE la ayuda militar a Ucrania, que a continuación fue aprobada por el Consejo.

Defendió con absoluta determinación en varias intervenciones en el Parlamento Europeo que las sanciones económicas no eran suficientes y que también era necesario prestar ayuda militar a Ucrania. Allí respondió muy convincentemente a aquellos que pedían suprimir este apoyo con el propósito de parar la guerra. Fue en ese foro en el que afirmó que, en efecto, la manera más rápida de acabar la guerra era suspender la ayuda a Ucrania, lo que indudablemente equivalía a su rendición; para preguntarse a renglón seguido: ¿es eso lo que en realidad queremos? ¿Es esa la decisión que asegura el futuro de Europa?

Todo este proceso no fue, desde luego, tarea fácil tal y como se puede deducir de la lectura de su discurso. Para abordarlo se necesita una extraordinaria fortaleza y capacidad de trabajo; pero también se requiere, y me van a permitir que reproduzca aquí las palabras que le dirigió S. M. el Rey en el acto de entrega del Premio Europeo Carlos V¹⁶, ser un «hombre de diálogo y de escucha generosa, racional y analítico como ingeniero —ingeniero de consensos, además de aeronáutico—» y que «ha trabajado sin descanso para que Europa hable con una sola voz».

La parte central de su discurso está dedicada a dos de los tres grandes acontecimientos que ha vivido como ARVP: el covid-19 y la inva-

¹⁶ *Palabras de Su Majestad el Rey en la entrega del Premio Europeo Carlos V en su XVIII edición*. Real Monasterio de San Jerónimo de Yuste. Cuacos de Yuste (Cáceres), 9-V-2025. Disponible en: https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_detalle.aspx?data=6705

sión de Ucrania. Sin embargo, respecto al tercero: la desproporcionada respuesta de Netanyahu al ataque terrorista de Hamás del 7 de octubre de 2023, solo hace al principio algunas consideraciones brillantes y valientes. La razón estriba en que en los dos primeros acontecimientos la UE tuvo un papel muy importante ya que se mantuvo unida, e incluso en algunos aspectos avanzó en su proceso de integración, mientras que en el tercero Europa ha estado desunida. En su opinión, la división más grave se dio ante las decisiones de la Corte Penal Internacional (CPI), que recuerda que se creó con el decidido apoyo de la UE.

Respecto a este drama reconoce que sus esfuerzos como ARVP en el intento de conseguir «que la UE no se amparase en un horror para justificar otro horror» han sido en vano. Lamenta que cuando las decisiones de la CPI han sido contra Putin se han aplaudido, pero cuando la misma Corte dictó una orden de detención contra Netanyahu y su exministro de Defensa, Gallant, varios países europeos han dicho que no la cumplirían, y otros se han apresurado a invitarle a que les visitara. Por eso, y desde entonces, tantas veces ha alertado de «la necesidad de evitar las dobles varas de medir, ya que buena parte del mundo cree que la vida de los palestinos no importa tanto como la de los ucranianos. En fin, los derechos humanos o son universales o no lo son».

Es difícil de comprender que el sentimiento de culpa que tienen Alemania y otros varios países ante la aniquilación del pueblo judío, y que se ha arrastrado hasta este siglo, sea la causa de tal espanto en el pueblo palestino. ¡Qué tendrá que ver un espanto con el otro!

Pienso que si hoy el profesor Borrell tuviera que titular el cuarto volumen que publicó sobre su actividad en los cinco años en los que fue ARVP, lo haría de forma distinta a la original: *Europe between two wars*, refiriéndose a la de Ucrania y a la de Gaza. Porque, en efecto, la masacre y la aniquilación en Gaza hace tiempo que dejó de ser una guerra.

No cabe poner en duda que el terrible ataque terrorista de Hamás tiene que generar un derecho de legítima defensa. Pero como en diferentes ocasiones ha señalado Josep Borrell «el derecho a la defensa tiene el límite del derecho internacional humanitario e Israel lo ha violado masivamente».

Es probable que sea en este conflicto en el que más vivamente y en directo haya experimentado la frecuente contradicción de defender a la vez los valores y los intereses de la UE en el mundo, tal y como se le encomienda al ARVP.

En este contexto, viene a mi recuerdo la opinión que el profesor Santos Juliá¹⁷, inolvidable amigo nuestro, expresó hace ya más de veinte años, en un artículo que tituló “Auschwitz puede repetirse”. Decía Santos Juliá, refiriéndose a Cisjordania:

No tiene otra explicación la política del Gobierno de Sharon de reducir a escombros sus ciudades, destrozando sus instituciones de Gobierno, reventar sus carreteras, cortar los suministros de agua y electricidad. La única finalidad de esta violencia que no conoce ni acepta límites consiste en expulsar a los palestinos de Cisjordania y mostrar, a quienes no se vayan, que su vida nunca podrá ser humana, que vivirán cercados, acosados, encerrados en sus campos de infamia.

Terminaba señalando que «Un Gobierno dispuesto a una limpieza étnica solo se detendrá si la presión exterior es suficiente para obligarle a desistir de su propósito».

Parece que nada ha cambiado desde entonces. Quizás, como afirma Thomas Friedman¹⁸, el reconocido columnista del *New York Times* de origen judío, para que después de tanta destrucción y calamidades humanas, esta termine siendo «la receta para una insurgencia permanente: Vietnam en el Mediterráneo».

Acabaré haciendo algunos comentarios respecto al deseo que se expresa al término de su texto:

Conseguir la fortaleza que Europa necesita [...] para mantenernos abiertos al mundo que un día dominamos, si no queremos, a nuestra vez, ser dominados [...], conscientes de nuestras fortalezas y de ser a fin de cuentas la parte del mundo que mejor ha combinado la libertad política, la prosperidad económica y la cohesión social.

De estos tres pilares el de la cohesión social es el que mejor nos caracteriza y diferencia. Pero como bien se señala en el texto, el haberlo fortalecido en mayor medida que otros países desarrollados se traduce

¹⁷ JULIÁ, S. (2002). “Auschwitz puede repetirse”. *El País*, 5 de mayo. Disponible en: https://elpais.com/diario/2002/05/05/domingo/1020569433_850215.html

¹⁸ FRIEDMAN, T. L. (2025). “This Israeli Government Is Not Our Ally”. *The New York Times*, 9 de mayo. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2025/05/09/opinion/trump-iran-israel.html>

en la imposición de restricciones sobre los otros dos, al menos en el corto plazo. Se dice de la siguiente manera:

La cohesión social, por ejemplo, requiere una distribución de la renta distinta de la que resulta de los mecanismos de mercado. Y esa necesidad hay que satisfacerla a través de restricciones al comportamiento de los agentes económicos, entre ellas las impositivas, y abrirles oportunidades distintas de las que ofrece el mercado. En otros países, como en EE. UU., le dan menos importancia a la cohesión social creyendo que la libre iniciativa es suficiente para garantizar el equilibrio de la sociedad y en consecuencia su sistema fiscal es diferente. En el fondo reflejan diferencias en el sistema de valores de ambas sociedades.

Otra vez nos encontramos con la aproximación a la realidad económica desde la disciplina académica que es tan próxima al profesor Borrell: un ejercicio de optimización con restricciones que, en este caso, vienen definidas por los sistemas de valores dominantes. Lo que diferencia el llamado “sueño americano” del que podríamos llamar “sueño europeo” son los distintos tipos de restricciones.

Corren tiempos de un cierto desánimo sobre el futuro de la UE, entre otras razones, tal y como se señala en el discurso, por «los ataques internos a la democracia, al Estado de derecho, la cohesión y justicia social, y por su falta de cohesión política y dificultades institucionales en la toma de decisiones». Por este motivo pienso que es procedente dar algunas razones para poner de manifiesto que la base de la que partimos es más sólida de lo que creemos.

El sueño americano está muy enraizado en la sociedad de EE. UU. Se basa en la idea de que es una “tierra de oportunidades” en la que se tiene la posibilidad real de alcanzar una vida mejor y más plena si se posee la voluntad de triunfar y trabajar duro, todo ello independiente del origen social y económico de la persona. Existen numerosos ejemplos que encajan en este marco de valores, y la sociedad americana los toma como arquetipos. No obstante, aquí se incurre en un tipo de error muestral, en este caso en el que llamamos “sesgo del superviviente”. Porque la realidad nos dice que solo unos pocos alcanzan su sueño, pero únicamente destacan los que han triunfado y no aquellos que, teniendo la voluntad de triunfar y trabajando lo mismo o más, han fracasado.

Simplificando podríamos decir que los valores europeos tienen una menor tendencia a incurrir en el error del “sesgo del superviviente”

que los americanos. También se puede expresar de otro modo. En la sociedad americana prima fundamentalmente la idea de meritocracia sin reparar en exceso en la de igualdad de oportunidades. Por el contrario, desde los valores europeos se entiende que no tiene sentido alguno hablar de meritocracia si no ha estado precedida de una cierta igualdad de oportunidades.

Desde luego esto genera sociedades y resultados distintos. Cuando una de las más fervientes defensoras de Trump y su MAGA (Make America Great Again) —Kristi Noem, hoy secretaria de Seguridad Nacional de los EE. UU.— acusó al presidente Biden de que con sus políticas estaba convirtiendo a los EE. UU. en Europa, Paul Krugman¹⁹ se preguntó en *The New York Times*: ¿Entonces va a aumentar nuestra esperanza de vida en cinco o seis años?

En efecto, las diferencias entre EE. UU. y Europa en algunos indicadores sociales de bienestar son muy llamativas. Para constatarlo basta con comparar, por ejemplo, las tasas de homicidios, de muertes maternas en el embarazo, de internos en cárceles, de mortalidad infantil y, en fin, como indicador más relevante, la esperanza de vida al nacer. Y ello a pesar de que EE. UU. gasta mucho más en salud que cualquier otro país de la UE. Las cifras concretas pueden verse en un artículo reciente de Martin Wolf²⁰ en el *Financial Times*. Al hablar de valores distintos hablamos también de un país en el que hay 400 millones de armas en manos de civiles.

Recuérdese que la expresión “el sueño americano” fue acuñada por James Truslow Adams²¹ en las páginas finales de su libro *The Epic of America*. Allí se decía que sobre la base de este sueño la sociedad americana no veía nada malo en convivir con elevados niveles de desigualdad, siempre y cuando hubiera una fuerte movilidad social. Pero ya no es el caso.

En efecto, es abrumadora la evidencia empírica sobre el constante declive de la movilidad social en EE. UU., y esto tiene consecuencias. Tal y como señala el profesor Raj Chetty de la Universidad de Harvard²²,

¹⁹ KRUGMAN, P. (2024). “MAGA Is Based on Fear, Not Grounded in Reality”. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2024/01/29/opinion/trump-maga-fear.html>

²⁰ WOLF, M. (2024). “What makes the US truly exceptional”. *The Financial Times*, 3-XII-2024. Disponible en: <https://www.ft.com/content/a757fb35-889b-46a7-b32c-5e8e254f6450>

²¹ ADAMS, J. T. (1931). *The Epic of America*. Boston: Little, Brown and Co.

²² Harvard University: <https://opportunityinsights.org/>

director y fundador del proyecto Opportunity Insights, «Es esta misma tendencia la que subyace en gran parte de la frustración que la gente de todo EE. UU. está expresando, acerca de que este ya no es un país donde es fácil salir adelante, incluso a través del trabajo duro».

Pero, además, y desde el trabajo pionero de Corak²³ son muchos los autores que han constatado que, ya desde hace décadas, en la mayor parte de los países de la UE la movilidad social es mayor que en EE. UU. A la vez se ha demostrado que existe una significativa y robusta relación entre los niveles de movilidad social y de desigualdad: cuanto menor es una, mayor es la otra. No es fácil caracterizar un concepto tan multidimensional como el de la igualdad de oportunidades, pero está claro que una de sus dimensiones más observables es la de la movilidad social. Una fuente relevante para este tema es el Observatorio de la OCDE sobre movilidad e igualdad de oportunidades²⁴.

En todo caso, de estas relaciones no puede concluirse que una disminución de la desigualdad en un país garantice, por sí misma, una mayor movilidad social, ya que esta significativa correlación no implica relación causal alguna. El problema, obvio es decirlo, no consiste en privar de oportunidades a quien las tiene, sino en ofrecérselas a quien carece de ellas. Es necesario recordarlo, ya que, en esta materia como en tantas otras, los populismos igualitarios que nos rodean pueden causar estragos.

Puesto que el talento potencial está distribuido entre todos los estratos socioeconómicos, está claro que propiciar una mayor igualdad de oportunidades, también desde el punto de vista de género y raza, facilita que las capacidades y los talentos se asignen a aquellas actividades en las que se tienen ventajas competitivas. Se generan así las condiciones adecuadas para que los individuos utilicen dichas ventajas, lo cual, como es bien sabido, resulta necesario para el buen funcionamiento de las economías de mercado. Pero, además, la desigualdad de oportunidades viene acompañada con frecuencia de llamativas disparidades de influencia y poder entre personas de distinto género, raza o condición social, por lo que tienen una cierta inercia a que se perpetúen.

²³ CORAK, M. (2013). «Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n.º 3, pp. 79-102. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.27.3.79>

²⁴ OCDE, Observatory on Social Mobility and Equal Opportunity. Disponible en: <https://www.oecd.org/en/about/programmes/observatory-on-social-mobility-and-equal-opportunity.html>

Como ya en otra ocasión he señalado, el incremento de la movilidad social tiene como corolario que las élites económicas, sociales y políticas sean más diversas, mudables y transparentes. Como consecuencia, el indudable poder que en toda sociedad ejercen sus élites sobre las instituciones, responderá mejor a la pluralidad y a las preferencias del conjunto de la sociedad cuando exista un nivel razonable de movilidad social en términos absolutos y relativos. Evitaríamos así, en palabras del profesor Daron Acemoglu ²⁵, la consolidación de élites extractivas, caracterizadas por disponer de un sistema de captura de rentas que permite, sin crear nueva riqueza, detraer rentas del conjunto de los ciudadanos en beneficio propio. En contraposición, son las élites inclusivas las que se caracterizan por comportamientos equitativos, eficientes y transparentes, y las que crean el círculo virtuoso de incrementar la movilidad social.

Está suficientemente acreditado que, en entornos de baja calidad institucional, la falta de movilidad social tiende a situar en los niveles de renta más altos la capacidad de influir en el marco que regula la actividad económica. Es esta una situación propicia para el proceso de extracción de rentas que genera la llamada economía clientelar.

La situación actual en EE. UU. bajo la Administración Trump es un buen ejemplo de lo anterior. La economía clientelar no está relacionada con decisiones o actuaciones abiertamente ilegales, sino con la influencia —participando de manera directa o indirecta— en las decisiones de política económica y en las redacciones de las normas en beneficio de determinados sectores o empresas.

Superado un primer curso de Economía, se sabe bien que para que los recursos se asignen de forma eficiente en una economía de mercado han de cumplirse ciertas condiciones. Cuando alguna de ellas se incumple, se habla de un fallo de mercado. Desde luego, la corrección de tales fallos requiere la intervención pública. Caben, entonces, dos tipos de intervención del Gobierno en la economía: la primera corrige los fallos de mercado y facilita su mejor funcionamiento; la segunda, por el contrario, protege determinados intereses privados en detrimento de la competitividad de la economía. La primera promueve y está a favor de la economía de mercado y la segunda, simplemente, está

²⁵ ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Nueva York: Crown Publishers.

a favor de determinadas empresas o individuos. Por eso hay que diferenciar con claridad entre las políticas económicas a favor del mercado de aquellas otras a favor de las empresas.

En una parte del espacio público de los países desarrollados se han impuesto un conjunto de ideas que conllevan una cierta descalificación a la actividad política orillando los procedimientos democráticos —por sus largas deliberaciones y extrema burocracia— y sin mayor respeto a las instituciones. Se llega a pensar que las mejores técnicas empresariales son directamente aplicables a la gobernanza de los países. Y nada está tan equivocado como esta creencia o propuesta, por mucho que uno piense que vivimos unos tiempos en los que parece que los líderes y las ideas escasean.

Desde luego, en una democracia consolidada las empresas son esenciales, pero en su lugar. También lo es la intervención del Gobierno en la economía, pero en los ámbitos en los que debe ejercerla. El lugar de las empresas es el mercado competitivo que nos provea de bienes y servicios. El lugar del Gobierno es ayudar a mantener ese mercado competitivo y responsable.

Un país no es una empresa ni puede estar gestionado como ella, ni los ciudadanos son clientes. Cuando no se entienden estas diferencias se puede llegar a situaciones extremas como en la que está entrando la Administración americana. La dificultad real estriba en mejorar y, en su caso, rebajar la burocracia y la regulación. Todo economista sensato está a favor de este proceso, que representa una tarea nada fácil, sobre todo en el marco de la UE. Pero, desde luego, mejorar no es destruir, ni simplificar es desregular. Hay que tener presente que en la gobernanza de un país debe haber una mayor aversión al riesgo que en la gobernanza de una empresa.

De lo contrario ahí tenemos el ejemplo de Elon Musk y alguno de sus colegas en su proceso de vandalizar y esquilmar la Administración de EE. UU. Nada lo puede describir mejor, ahora que se ha cumplido su centenario, que el famoso pasaje de *El gran Gatsby*: «Tom y Daisy eran personas desconsideradas. Destrozaban cosas y personas y luego se refugiaban detrás de su dinero o de su inmensa desconsideración, o de lo que los unía, fuera lo que fuera, y dejaban que otros limpiaran el desastre que ellos dejaban».

Llegados aquí hay que reconocer que la UE tiene ante sí retos formidables. El discurso los pone de relieve señalando que nuestras condiciones de contorno han cambiado ya que:

Nuestro mundo estaba basado en una sólida alianza trasatlántica que, aunque incorporaba un cierto elemento de vasallaje, nos aportaba seguridad. Rusia nos exportaba energía barata. Y China nos suministraba productos a bajo coste y nos ofrecía un gran mercado donde invertir y exportar productos de alto valor añadido. Y, sobre todo, todavía no habíamos perdido el tren de la revolución digital.

Y esta situación tenemos que abordarla con la necesidad de implementar políticas frente al cambio climático en una Europa no suficientemente integrada y que, además, ha estado perdiendo entidad económica y demográfica, competitividad y capacidad tecnológica frente a EE. UU. y China. El cambio demográfico²⁶ hacia un envejecimiento de la población será el factor más determinante de la evolución de la UE en las próximas décadas; teniendo en cuenta, además, que la política migratoria es objeto de todo tipo de manipulación.

Los informes de Draghi^{27,28} y de Letta²⁹ contienen los diagnósticos más completos y actualizados sobre los problemas —y sus soluciones— que la UE tiene para mantener su inigualable equilibrio de libertad, progreso económico y cohesión social, condición que tantas veces ha demandado el nuevo académico a lo largo de su extensa trayectoria política. Pero también siempre ha dicho que defender estos valores tiene un coste y que, por consiguiente, en el proceso de crecimiento no se debe incurrir en costes sociales o medioambientales que no sean aceptables.

²⁶ Comisión Europea (2024). *Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, 18-IV-2024. Disponible en: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

²⁷ DRAGHI, M. (2024a). *The future of European competitiveness. Part_A A competitiveness strategy for Europe*. Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf

²⁸ DRAGHI, M. (2024b). *The future of European competitiveness. Part_B In-depth analysis and recommendations*. Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf

²⁹ LETTA, E. (2024). *Much more than a market - Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Fmedia%2Fny3j24sm%2Fmuch-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

En efecto, cierto es que, como dice el *Informe Draghi*, el crecimiento económico en Europa se ha desacelerado y, como consecuencia, se ha abierto una significativa brecha entre la UE y EE. UU. De tal manera que en términos per cápita, el ingreso disponible real ha crecido en EE. UU. casi el doble que en la UE desde el año 2000. Pero cierto es también que, como tantas veces sucede, estos valores medios pueden ser engañosos.

Basta con consultar la base de datos de la desigualdad en el mundo ³⁰ —WID, por sus siglas en inglés— desarrollada, fundamentalmente, por profesores de la Escuela de Economía de París y de la Universidad de Berkeley, entre los que destacan Thomas Piketty y Emmanuel Saez. Si así se hace se podría comprobar, por ejemplo, que siendo cierta la afirmación de Draghi, el mayor crecimiento de EE. UU. ha beneficiado solo al 10 % de la población con mayores ingresos. De tal manera que para el 90 % de la población, y en especial para el 50 % de menor renta, la situación en Europa ha evolucionado más favorablemente que en EE. UU.

Como bien señala Draghi, Europa ha acumulado en el presente siglo un considerable retraso tecnológico respecto a actores tan relevantes como EE. UU. y China, y de hecho la brecha de productividad entre la UE y EE. UU. desde el año 2000 se explica esencialmente por este tipo de sectores. Mucho es lo que hay que aprender de la evolución de la economía de EE. UU., tan admirable en tantos aspectos, pero no necesariamente debemos replicarla.

Tampoco los sucesos últimos derivados de la errática política de la Administración Trump debieran desviarnos de nuestros objetivos, ya que en muchos de ellos se puede avanzar con decisiones estrictamente internas. Por ejemplo, estamos ahora entretenidos en medio del debate de los aranceles, y de cómo y cuándo tendremos que responder a los que fije EE. UU. Bien está, ya que es nuestro mayor mercado: más del 20 % de nuestras exportaciones de bienes se dirigen allí, pero no por ello deberíamos pasar por alto lo que un reciente informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) ³¹ pone de manifiesto. Importa señalar que la existencia de aranceles es, en sí misma, una fuente propicia para la eco-

³⁰ WID (The World Inequality Lab). <https://wid.world/>

³¹ FMI (Fondo Monetario Internacional) (2024). Regional Economic Outlook Notes. Europe. Nov. 2024. Disponible en: https://www.elibrary.imf.org/supplemental/book/9798400287312/9798400287312.xml/REOEUREA2024002-S001_SOURCE_PDF.pdf.

nomía clientelar, en la que determinados sectores o empresas que puedan verse afectados por ellos tengan la capacidad de influir en el Gobierno para alterarlos a su conveniencia, y que al final su actividad termine siendo subsidiada, de una u otra manera, por los consumidores finales.

Todavía hoy las barreras comerciales dentro de nuestro mercado único siguen siendo considerables, tanto en bienes como, especialmente, en servicios. En concreto, y como se señala en el informe del FMI, los costes medios asociados a esas barreras en el mercado de bienes, excluyendo productos agrícolas, son alrededor del 44 %, y los sectores de servicios todavía se enfrentan a barreras más altas, llegando a representar un coste de alrededor del 110 %. En términos de aranceles estas cifras representarían una cota superior, pero su orden de magnitud pone de manifiesto el mucho terreno que todavía tenemos que recorrer en la integración de nuestros mercados.

Sí, es mucha la tarea que a la UE le queda por delante, pero para mi generación es mucha, también, la tarea que ya se ha llevado a cabo. Y en ella, personas como Josep Borrell han desempeñado un papel crucial durante décadas.

Nos complace recibirte. Bienvenido seas a esta que ya es tu casa.



REAL ACADEMIA
DE CIENCIAS MORALES
Y POLÍTICAS



MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES