



ARTÍCULO DIVULGATIVO

LA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA A RAÍZ DE LA INVASIÓN RUSA CONTRA UCRANIA. 2014-2026)

DEPARTAMENTO DE ESTRATEGIA, SEGURIDAD Y DEFENSA
CTE. D. Alfonso RODRÍGUEZ VARELA

22 de mayo de 2026

ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

ÍNDICE

ÍNDICE	3
Sumario	5
Abstract	7
Lista de abreviaturas	9
Introducción	1
1. Crimea y Donbás: la prudencia europea ante Rusia	2
2. La invasión de 2022 y el cambio de escala estratégico europeo	4
3. Las sanciones contra Rusia. La ejecución del poder económico por parte de la Unión Europea.....	6
4. El apoyo a Ucrania. Del respaldo político al apoyo militar	9
BIBLIOGRAFÍA.....	1

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

SUMARIO

Este artículo analiza la reorientación de las políticas de la Unión Europea hacia el este de Europa a raíz del conflicto ruso-ucraniano. Esto se realiza mediante la toma en consideración un eje comparativo entre las respuestas adoptadas tras la anexión ilegal de Crimea y el conflicto del Donbás en 2014, y las impulsadas desde la invasión rusa a gran escala de 2022. A partir de un enfoque cualitativo, basado en el estudio de caso y en el análisis documental, la investigación examina dos ámbitos principales, como son la política de sanciones contra Rusia y el apoyo europeo a Ucrania en materia de seguridad y defensa, así como en el esfuerzo de guerra. La investigación sostiene que la respuesta europea evolucionó desde una lógica inicialmente limitada, gradual y predominantemente simbólica hacia una actuación más estratégica e institucionalizada. Esta transformación es apreciable en la ampliación de los paquetes sancionadores, el uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, la creación de la misión EUMAM Ukraine y el impulso de instrumentos industriales de defensa como ASAP, EDIRPA, EDIS, SAFE y EDIP. No obstante, también es observable que esta reorientación sigue siendo parcial, incrementalista y condicionada por los límites institucionales de la PESC y la PCSD, especialmente su naturaleza intergubernamental, que las hace dependientes de los Estados miembros.

Palabras clave: Unión Europea; Ucrania; Rusia; autonomía estratégica; PCSD.

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

ABSTRACT

This article analyses the reorientation of European Union policies towards Eastern Europe as a result of the Russo-Ukrainian conflict. It does so by considering a comparative axis between the responses adopted after the illegal annexation of Crimea and the conflict in Donbas in 2014, and those promoted since Russia's full-scale invasion in 2022. Based on a qualitative approach, grounded in case-study methodology and documentary analysis, the research examines two main areas: the policy of sanctions against Russia and European support for Ukraine in the fields of security and defence, as well as in its war effort. The research argues that the European response evolved from an initially limited, gradual and predominantly symbolic logic towards a more strategic and institutionalised course of action. This transformation can be seen in the expansion of sanctions packages, the use of the European Peace Facility, the creation of the EUMAM Ukraine mission and the promotion of defence industrial instruments such as ASAP, EDIRPA, EDIS, SAFE and EDIP. Nevertheless, it is also evident that this reorientation remains partial, incrementalist and conditioned by the institutional limits of the CFSP and the CSDP, especially their intergovernmental nature, which makes them dependent on the Member States.

Keywords: European Union; Ukraine; Russia; strategic autonomy; CSDP

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

LISTA DE ABREVIATURAS

- ASAP: Act in Support of Ammunition Production
- EDA: Agencia Europea de Defensa
- EDIP: Programa Europeo de Industria de Defensa
- EDIS: Estrategia Europea de Industria de Defensa
- EDIRPA: Refuerzo de la Industria Europea de Defensa mediante la Adquisición Común
- EUMAM: Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea
- FEAP: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PESC: Política Exterior y de Seguridad Común
- PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa
- SAFE: Acción por la Seguridad de Europa
- TUE: Tratado de la Unión Europea
- UE: Unión Europea

PÁGINA INTENCIONADAMENTE EN BLANCO

TRABAJO DE FIN DE CURSO**“LA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA A RAÍZ DE LA INVASIÓN RUSA CONTRA UCRANIA (2014-2026)”****INTRODUCCIÓN**

La Unión Europea nació como un proyecto de paz. Desde sus primeras comunidades en los años cincuenta, la integración económica y la primacía del Derecho fueron concebidas como herramientas para evitar que la guerra volviera a dividir Europa. No obstante, la invasión rusa a gran escala de Ucrania puso de manifiesto una nueva realidad, la de la vuelta de la guerra al continente europeo. Por ello, la UE debió hacer una reflexión incómoda acerca de cuál debería ser su actuación como potencia normativa y comercial ante esta nueva situación surgida al otro lado de su frontera oriental.

El antecedente más claro de esta invasión se encuentra en la crisis de 2014, marcada por la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia y por el conflicto armado surgido en las regiones orientales ucranianas de Donetsk y Luhansk, hechos ante los que la reacción de la UE y sus Estados miembros se caracterizó por la prudencia. Ahora bien, una comparación entre esta crisis de 2014 y la invasión a gran escala de 2022 muestra un contraste significativo que constituye el eje central del presente artículo.

Ese contraste entre ambas respuestas a las crisis es claramente observable en dos ámbitos, el de la política de sanciones contra Rusia y el apoyo europeo a Ucrania en materia de defensa. Las sanciones son uno de los instrumentos más característicos de la acción exterior europea, al permitir a la UE transformar su peso económico y regulatorio en presión política. Su aplicación constituyó una muestra de rechazo creciente de la UE y sus Estados miembros frente a la actuación de Rusia, y su intensidad aumentó notablemente tras la invasión de 2022. En cuanto al apoyo a Ucrania en materia de defensa, este es el cambio más significativo al constituir una ruptura política, y su relevancia será analizada en este artículo.

Pese a la magnitud de estos cambios, prácticamente inéditos en la historia de la integración europea, no puede afirmarse que supusieran la transformación de la UE en una potencia militar o estratégica plena. Sin embargo, sí supusieron el paso de una respuesta limitada y principalmente simbólica a una actuación más estratégica, sostenida e institucionalizada.

1. CRIMEA Y DONBÁS: LA PRUDENCIA EUROPEA ANTE RUSIA

El año 2014 se caracterizó por ser convulso en Ucrania. Esta inestabilidad comenzó en noviembre de 2013 con las movilizaciones de una parte significativa de la población ucraniana contra la decisión del presidente del país Viktor Yanukovych de suspender el Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania. Estas movilizaciones tuvieron su momento más trágico en febrero de 2014 con el llamado «jueves negro», en el cual las intervenciones policiales y parapoliciales provocaron la muerte de 20 personas. Tras ello, el principal órgano legislativo de Ucrania, la Rada Suprema, destituyó al presidente Yanukovych y retomó el Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania. En consecuencia, se acentuaron las diferencias sociales ideológicas entre las poblaciones ucranianas rusófona y proeuropea, lo cual precipitó los siguientes acontecimientos.

El primero de los acontecimientos posteriores reseñables fue la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014, la cual, según señaló Veronika Bílková, se hizo mediante una operación en dos partes diferenciadas. La primera de ellas fue el uso que hizo Rusia de las unidades de la Flota del Mar Negro ya desplegadas legalmente en Crimea fuera de los límites establecidos en estas normas al actuar fuera de sus bases y ocupar instalaciones militares ucranianas. La otra parte se realizó por medio de la intervención de militares rusos encubiertos —los denominados «little green men»— que bloquearon carreteras, realizaron controles y tomaron instalaciones militares y edificios públicos, entre ellos el Consejo Supremo de Crimea (Bílková, 2015). Aunque Rusia negó inicialmente su implicación, en abril de 2014 Putin reconoció que esos efectivos habían respaldado a las fuerzas prorrusas locales. En conjunto, ambos aspectos se aprecian como una operación coordinada de uso de la fuerza que hizo posible la ocupación y posterior anexión de la península de Crimea (Bílková, 2015).

El segundo acontecimiento relevante fue el estallido del conflicto secesionista en el Donbás, como consecuencia de una combinación de la fragmentación del Estado, el cambio de régimen no pacífico en Kiev, la baja capacidad coercitiva del nuevo gobierno y, como señala Serhiy Kudelia, los sentimientos de «resentimiento, miedo y odio» (2014, p. 3). El inicio de la intervención de Rusia en favor de los secesionistas del Donbás no está claro, y parte de la literatura académica lo fija a mediados de agosto de 2014 a raíz de los efectos creados entre las filas separatistas debido a la ofensiva de verano de las fuerzas armadas ucranianas (Käihkö, 2021). Este apoyo inicial se manifestó cuando la artillería rusa comenzó a atacar desde la frontera ruso-ucraniana al tiempo que el gobierno de Rusia reforzaba a los separatistas mediante voluntarios, armamento, entrenamiento y apoyo logístico.

La condena al despliegue de tropas rusas en Crimea comenzó materializándose en el no reconocimiento de la UE de la anexión ilegal y la denuncia de la desestabilización de Ucrania oriental. En relación con ello, parte de la literatura académica sostiene que

el régimen de sanciones establecido por la UE a raíz de los sucesos de Crimea y el Donbás, más que buscar la reversión forzada de las acciones de Rusia, fue hacer desistir a Rusia de sus acciones y aumentar el coste de su intervención (Ferrero-Turrión, 2020). De este modo, no se pueden entender las sanciones solamente como unos instrumentos destinados a producir un cambio inmediato de conducta, sino también como mecanismos de constricción y señalización política (Giumelli, 2013).

La forma inicial que tuvo el régimen sancionador de la UE se basó en tres pilares. El primero de ellos fue el diplomático, que tuvo como principal ejemplo la expulsión de Rusia del G-8. El segundo pilar fue el de la mediación, negociación y control; este en colaboración con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que sirvió de cobertura para el despliegue de una misión de observadores desarmados el 21 de marzo de 2014 para informar de la situación política en todo el territorio ucraniano. El tercer pilar fue el del aislamiento de Rusia, del que se destaca el plan de la Comisión Europea para dar asistencia financiera a Ucrania, mediante los fondos procedentes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (Ferrero-Turrión, 2020).

El régimen de sanciones puramente económicas se manifestó mediante restricciones de acceso a los mercados de capitales de la UE para los bancos rusos, restricciones a la exportación de bienes de doble uso y tecnología para el sector energético, y las medidas individuales contra personas físicas y jurídicas. Estas restricciones de la UE contra Rusia, durante el período 2014-2021, configuraron un régimen de presión centrado en personas, entidades y sectores concretos, con lo que no se puede decir que la UE buscase romper sus relaciones económicas con Rusia. Esta afirmación ya supone un hecho diferencial con respecto al posterior régimen sancionador, mucho más extenso, que surgió en 2022 tras la invasión a gran escala de territorio ucraniano.

Esta política de sanciones previa a la invasión a gran escala consistió en acciones restrictivas en tres ámbitos diferenciados. El primero de ellos fue el ámbito financiero y su medida más significativa fue la restricción del acceso de determinados bancos rusos a los mercados de capitales de la UE (Council of the European Union, 2014a). El segundo ámbito en el que la UE ejerció su política sancionadora fue el tecnológico, mediante la introducción de una serie de controles sobre bienes de doble uso y vinculados al sector energético (Council of the European Union, 2014b). En el caso de las tecnologías duales, la prohibición comenzó afectando solamente a tecnologías de doble uso dirigidas al uso militar de Rusia. Por otro lado, las sanciones en el sector energético tuvieron un enfoque similar al tecnológico al requerirse autorización previa a las exportaciones de determinados equipos y tecnologías. El último ámbito de aplicación del régimen sancionador de la UE fue el individual. Estas restricciones fueron las más visibles de estos paquetes de sanciones y comenzaron con la imposición de prohibiciones de viaje y congelaciones de activos a responsables de

Rusia y de Crimea implicados en acciones contrarias a la integridad territorial, soberanía e independencia de Ucrania

Como puede verse, la respuesta de la UE fue limitada al tratarse de una serie de paquetes de sanciones. Además, las trabas bancarias no supusieron la expulsión de la banca de Rusia del sistema financiero de la UE, aunque sí restringió su capacidad de refinanciación a medio y largo plazo, lo cual afectó al acceso de Rusia al capital europeo. Asimismo, la UE tampoco trató de paralizar el sector energético ruso, sino más bien limitar el acceso de este a tecnologías europeas que pudieran ser necesarias para segmentos estratégicos y de mayor complejidad técnica. Todo ello supuso una respuesta dentro del repertorio jurídico y político habitual de la UE, el uso del Derecho, la diplomacia, las sanciones y la presión económica (Toje, 2011).

La prudencia de la UE en su respuesta en 2014 tuvo una serie de motivos. En primer lugar, un número importante de los países que integran la Unión padecían una fuerte dependencia energética respecto a Rusia. En segundo lugar, la arquitectura política de la UE exige el consenso entre los Estados miembros en las políticas relacionadas con las sanciones a terceros países. En tercer lugar, desde el momento en que condenó las acciones de Rusia que menoscabaron la soberanía e integridad territorial de Ucrania, la UE mostró su voluntad de mantener abierta una salida diplomática a la crisis. Por último, en la historia de la cultura estratégica europea se puede comprobar que la UE siempre se ha visto más cómoda con instrumentos jurídicos y económicos que con una respuesta militar a las crisis.

Respecto al régimen de sanciones aplicado entre 2014 y 2022, puede afirmarse que, pese a ser limitado, tuvo tres consecuencias de relevancia significativa; un régimen sancionador inicial; una posición de no reconocimiento de Crimea; y, por último, una relación entre la UE y Ucrania más estrecha que antes del estallido de los conflictos. Todo ello sentó las condiciones para que, a consecuencia de la invasión a gran escala de 2022, la UE pudiera profundizar la reorientación de sus políticas hacia el flanco oriental y frente a Rusia.

2. LA INVASIÓN DE 2022 Y EL CAMBIO DE ESCALA ESTRATÉGICO EUROPEO

La invasión rusa a gran escala de febrero de 2022 cambió la forma en que la UE y sus Estados miembros interpretaron el conflicto. Lo que hasta entonces podía interpretarse como una crisis territorial prolongada en la vecindad oriental pasó a percibirse como una amenaza directa al orden de seguridad europeo. En efecto, si la crisis de 2014 afectó principalmente a Crimea y al Donbás, la invasión de 2022 supuso una escalada en la magnitud del conflicto, al iniciar Rusia una invasión dirigida al

conjunto de Ucrania. De esta forma, la UE cambió su visión de la naturaleza del problema desde una crisis territorial hasta una amenaza al orden de seguridad continental.

En la medida en que la UE se presenta como una potencia reguladora comprometida con la legalidad internacional o, como Toje la describió, «amante de la ley» (2011, p. 54), la UE hubo de afrontar unas acciones que cuestionaban cuatro principios esenciales del Derecho Internacional, la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y la prohibición del uso de la fuerza. Por otra parte, el fracaso inicial de la invasión y la consecuente respuesta de Ucrania supuso que la guerra volviera al continente europeo en una forma convencional, prolongada y de alta intensidad. Todo ello motivó que Ucrania dejase de ser un simple socio de la UE externo a esta para convertirse en el principal foco de atención, tanto de la Unión en conjunto, que consideró la resistencia de Ucrania conectada con la seguridad europea en sentido amplio, como de sus Estados miembros, en este último caso sin llegar a una visión única de los hechos. La reacción no se limitó a comunicados de condena, sino que la UE emitió dos documentos muy relevantes a raíz de los acontecimientos en Ucrania en 2022, la Declaración de Versalles y la Brújula Estratégica. En ellos, los líderes europeos empezaron a hablar de defensa, capacidades e industria militar con una urgencia que hasta entonces no había ocupado el mismo lugar en la agenda de la Unión.

La arquitectura política de la UE hace que la acción exterior, y especialmente las políticas exterior y de seguridad común (PESC) y común de seguridad y defensa (PCSD) sean intergubernamentales en lugar de comunitarias. Esto implica que son los Estados miembros quienes gobiernan estos ámbitos y, de acuerdo con los tratados originarios de la UE, lo que exige el consenso entre ellos en la inmensa mayoría de los asuntos. Pese a ello, se constata, tal y como se puede apreciar en la Declaración de Versalles y la Brújula Estratégica, que la invasión creó una urgencia política que facilitó consensos difíciles. En ese sentido, cabe destacar que, incluso los gobiernos europeos más cercanos al Kremlin, como el de Hungría, permitieron la reorientación de las políticas europeas hacia el este mediante la llamada «abstención constructiva» (Rodríguez Prieto, 2024).

Esta urgencia ha permitido que medidas relacionadas con los ámbitos de la seguridad y la defensa que años antes hubiesen sido improbables en la UE, pasaran a ser posibles y realizables. Así, la UE, por primera vez, tomó partido materialmente por Ucrania sin convertirse en parte beligerante. Asimismo, amplió el ámbito y la intensidad de las acciones, dio apoyo financiero al esfuerzo bélico de Ucrania, activó una misión de entrenamiento para las tropas ucranianas, llamada Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea a Ucrania (EUMAM-Ukraine) y, por último, comenzó un proceso de refuerzo de las capacidades de la industria de defensa de la UE.

Sin embargo, desde un punto de vista crítico, estas afirmaciones deben ser matizadas y se debe huir de la idea de un cambio de paradigma de la UE que la haya convertido en una potencia estratégica. Ello se constata, en primer lugar, en el hecho de que, antes de febrero de 2022, la UE no contaba con una estrategia de defensa cuyo diseño le permitiese ejercer una cierta influencia geopolítica. Por ello, la cronología muestra que la respuesta ejercida por la UE se caracterizó por el incrementalismo¹, es decir, se fue construyendo por acumulación de decisiones de una forma reactiva partiendo del contexto anterior a la invasión de febrero de 2022. Por esta vía, se comenzó con un refuerzo del régimen sancionador y, desde julio de 2023, con especial atención a la prevención de las crecientes elusiones por parte de ciertos actores sancionados. Esta tendencia se consolidó en 2024 con la Directiva (UE) 2024/1226, cuyo objeto es establecer «normas mínimas en lo que respecta a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión» (Diario Oficial de la Unión Europea, 2024, art. 1).

Estas primeras acciones muestran una actuación de la UE que, por un lado, fue más ambiciosa que en otras crisis; pero por el otro, fue adaptativa al no ser la UE una organización con vocación hacia la seguridad y la defensa. Este cambio de escala se manifestó especialmente en dos terrenos; primero, las sanciones contra Rusia, que pasaron de presión limitada a coerción económica sostenida y, segundo, un apoyo manifiesto a Ucrania en defensa, que pasó del respaldo político y económico al apoyo militar, formativo e industrial. Por esta razón, es necesario tomar en consideración estos últimos aspectos para poder constatar la existencia de una reorientación de las políticas de la UE hacia su flanco oriental.

3. LAS SANCIONES CONTRA RUSIA. LA EJECUCIÓN DEL PODER ECONÓMICO POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA

Explicar las sanciones en el contexto UE-Rusia implica señalar la frontera entre la diplomacia y el conflicto. Ciertamente, el establecimiento de un régimen sancionador se configura como un instrumento intermedio entre las negociaciones diplomáticas y la acción coercitiva como una respuesta a una acción que vulnera los principios y normas del Derecho Internacional y con la que se pretende que el actor responsable cese o modifique su actuación (United Nations General Assembly, 2009; Thakur, 2016; Ferrero-Turrión, 2020). Por eso no se puede decir que las sanciones sean un

¹ El incrementalismo en la toma de decisiones es un proceso en el que no existe una racionalidad previa, sino posterior, a partir de correcciones y alternativas parciales vinculadas con la realidad existente. Es típico de sociedades donde no existe un centro de poder decisivo, sino que este está repartido entre diversos actores (Herrero de Castro, 2006).

instrumento de guerra, pero tampoco se pueden considerar una mera declaración de condena a una vulneración del Derecho Internacional.

De acuerdo con Baldwin, las sanciones forman parte del repertorio de recursos de la «economic statecraft», es decir, el uso de instrumentos económicos con fines políticos (Baldwin, 1985). Esta óptica se corresponde con la priorización por parte de la UE de un instrumento institucionalizado, reversible y de coste controlado, coherente con una actuación exterior prudente. Sin embargo, a partir de febrero de 2022 se produjo un cambio cualitativo en la política sancionadora de la Unión Europea hacia Rusia.

Este cambio comenzó a observarse tras el reconocimiento ruso de las zonas no controladas por el Gobierno ucraniano en Donetsk y Luhansk y el envío de fuerzas rusas a dichos territorios. El 23 de febrero la UE amplió las medidas restrictivas. Acto seguido, tras la invasión a gran escala iniciada el 24 de febrero, el Consejo Europeo fijó la orientación política de una respuesta más severa, que posteriormente se tradujo en decisiones PESC y reglamentos adoptados por el Consejo de la Unión Europea. Estas nuevas acciones, lejos de ser una simple prolongación del régimen sancionador existente, supusieron su expansión masiva, al adoptar medidas destinadas a debilitar la base económica de Rusia, privar al país de tecnologías y mercados críticos y limitar significativamente su capacidad para sostener la guerra (Consejo Europeo, 2022).

Esta nueva arquitectura dejó atrás una lógica basada en listados individuales, restricciones territoriales y medidas sectoriales vinculadas a Crimea, el Donbás y la implementación del Acuerdo de Minsk. Por el contrario, se evolucionó hacia una arquitectura mucho más amplia de coerción económica dirigida contra las finanzas, la energía, el transporte, la tecnología, los bienes de doble uso, la propaganda y las infraestructuras logísticas que sostienen el esfuerzo bélico ruso. Un indicador significativo de esta ampliación fue la inmovilización, el 28 de febrero de 2022, de aproximadamente 210.000 millones de euros en activos del Banco Central de Rusia mantenidos en la UE, lo que elevó de forma notable la intensidad material de la respuesta europea (Council of the European Union, 2026a; Council of the European Union, 2026b).

Tal y como se expuso anteriormente, la UE tuvo que enfrentarse al problema de la elusión del régimen sancionador por parte de algunos actores sancionados. La lucha contra la elusión se visibilizó significativamente en 2024 y 2025, cuando el énfasis de esta se desplazó hacia la lucha contra la «shadow fleet»² rusa, la limitación de ingresos energéticos y el cierre de lagunas de cumplimiento. Así, para preservar la

² La shadow fleet rusa es la red clandestina de buques, en gran medida petroleros envejecidos, utilizada para transportar crudo y productos petrolíferos rusos eludiendo el tope al precio y otras sanciones internacionales, mediante prácticas como estructuras de propiedad opacas, cambios de bandera o la desconexión de los sistemas de seguimiento.

eficacia de las sanciones, especialmente a partir del 14.º paquete de junio de 2024, la UE impuso prohibiciones de acceso a puertos y de prestación de servicios marítimos a buques integrados en esa red. El 15.º paquete, de diciembre de 2024, profundizó esta línea al dirigirse expresamente contra la elusión a través de la «shadow fleet» y contra empresas que abastecían a la industria militar rusa, incluidas entidades situadas en terceros países (Consejo de la UE, 2024). De este modo se pone de manifiesto la madurez de la política sancionadora de la UE, al quedar patente que no basta con la mera aprobación de las sanciones, sino que el régimen sancionador debe preservar su efectividad.

Para evaluar críticamente las sanciones, conviene atender también a sus efectos sobre la economía rusa. En ese sentido, la primera observación es que la economía rusa no colapsó, sino que, según datos del FMI, el PIB ruso descendió un 2,1%, lo cual es un efecto significativo, pero inferior a algunas previsiones formuladas al inicio de la invasión (International Monetary Fund, 2023). En abril de 2022, el Banco Mundial llegó a prever una caída del 11,2% del PIB ruso, mientras que Ongena, Pestova y Mamonov estimaban que la contracción de este índice se situaría entre el 12,5% y el 16,5% para ese mismo año (World Bank, 2022; Ongena et al., 2022). Asimismo, aunque la tasa de inflación alcanzó el 17,8% en abril de 2022, esta se moderó posteriormente y cerró el año en torno al 11,9% (Bank of Russia, 2023).

Por otro lado, Rusia consiguió minimizar en parte el impacto de las sanciones que tuvieron como objeto el sector de la energía mediante la reorientación de sus exportaciones energéticas. En efecto, tal y como señaló la Agencia Internacional de la Energía, al tiempo que las exportaciones de hidrocarburos de Rusia hacia la UE descendían de forma muy acentuada, las destinadas a la India alcanzaban máximos históricos (International Energy Agency, 2022). Esta tendencia de reorientación en los mercados para las exportaciones energéticas de Rusia se consolidó en los siguientes años, ya que la India pasó de importar unos 50.000 barriles diarios en 2020 a 1,7 millones en 2024, mientras China, en ese mismo año, importó aproximadamente 2,2 millones de barriles diarios de petróleo ruso (U.S. Energy Information Administration, 2025).

Por último, es reseñable que el sostenimiento de la economía rusa desde 2023 se apoyó crecientemente en el sector público mediante la militarización del gasto público. SIPRI estima que el gasto militar ruso alcanzó en 2024 unos 149.000 millones de dólares, lo cual equivale al 7,1% del PIB, frente al 4% aproximadamente que se gastaba en los primeros años de la guerra (Liang et al., 2025). De ello se desprende que la resiliencia de la economía rusa se explica por una adaptación a la nueva situación mediante la exportación energética hacia nuevos mercados, de controles internos y del crecimiento acentuado del gasto militar motivado por el esfuerzo de guerra.

4. EL APOYO A UCRANIA. DEL RESPALDO POLÍTICO AL APOYO MILITAR

Como se ha mencionado anteriormente, con anterioridad a la invasión, la UE apoyaba a Ucrania en sus conflictos con Rusia. Este apoyo estaba centrado en la cooperación política, la asistencia financiera, ayuda en las reformas, aproximación normativa y respaldo diplomático. Aun así, y pese a la intensificación de la relación tras los sucesos de 2014, la UE actuaba como potencia normativa y económica, no como actor de defensa, ni había entrado todavía en un apoyo militar europeo comparable al posterior.

La invasión rusa a gran escala supuso una transformación en la percepción de la UE por dos motivos principales. El primero de ellos es que Ucrania no solo necesitaba solidaridad política y declaraciones de apoyo y de condena a Rusia, sino también de capacidad para resistir el esfuerzo de guerra. El segundo es que la UE entendió que la defensa de Ucrania tiene efectos sobre la seguridad europea. Por ello se produjo una ruptura con respecto a las prácticas anteriores, como señala la profesora Guinea Llorente «la utilización por parte de la UE de instrumentos de la PCSD para apoyar militarmente a Ucrania ya supone una innovación dentro de esta política» (2023, p. 63). En efecto, el uso de la acción exterior de la UE para tomar partido por un bando en un conflicto que se desarrolla en Europa es muestra de que el escenario había cambiado radicalmente.

La ayuda militar a Ucrania se inició mediante la financiación del esfuerzo de guerra utilizando mecanismos ya existentes, de los cuales el más relevante fue el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP). Este mecanismo existente se había establecido en marzo de 2021 mediante la Decisión del Consejo como instrumento con el siguiente objetivo (Council of the European Union, 2021, art. 1):

«[...] para la financiación, por los Estados miembros, de acciones de la Unión en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) encaminadas a mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional.»

Un aspecto llamativo del FEAP como mecanismo de financiación es el hecho de que este fondo es extrapresupuestario, es decir, son los Estados miembros los financiadores de este mecanismo de acuerdo con su renta nacional bruta. Esta configuración se debe a que el artículo 41.2 TUE prohíbe cargar al presupuesto comunitario los gastos con implicaciones militares o de defensa (Fabbrini, 2023). Tras su aprobación, su dotación asignada para el período 2021-2027 era de 5692 millones de euros con el desglose planeado en la tabla 1. No obstante, el FEAP ha mostrado

ser un instrumento muy versátil, ya que pudo ser ampliado, al aumentar su límite financiero en marzo de 2024 hasta 17.000 millones de euros (ver evolución de los presupuestos del FEAP en la tabla 1).

Tabla 1. Desglose de los fondos en 2021 (en millones de euros)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
420	540	720	900	980	1 000	1 132

Esta flexibilidad que caracterizó al FEAP permitió que posteriormente se crearan otros mecanismos de financiación, como el propio Fondo de Ayuda a Ucrania, el cual supuso una novedad al dedicar unos fondos a la finalidad de apoyar a Ucrania en el esfuerzo de guerra.

El segundo instrumento clave de la ayuda militar fue el establecimiento de la misión EUMAM Ukraine, la cual no tiene como objeto el combate, sino el adiestramiento y asistencia militar; el suministro o financiación de equipos letales y no letales se articula principalmente mediante el FEAP (Rodríguez Prieto, 2024). Es importante resaltar que la toma de la decisión en el seno del Consejo de la UE, llevada a cabo en octubre de 2022 tuvo que aprobarse bajo la exigencia de unanimidad. En ese sentido, el apoyo fue mayoritario con excepción de Hungría, país que permitió su aprobación mediante la abstención constructiva (Rodríguez Prieto, 2024). Posteriormente, las Conclusiones del Consejo Europeo de 20 y 21 de octubre de 2022 reforzaron políticamente esa orientación al afirmar que la UE «permanecerá al lado de Ucrania tanto tiempo como sea necesario. Seguirá proporcionándole un firme apoyo político, militar y financiero [...]» (Council of the European Union, 2022). Esto muestra el compromiso de los Estados miembros de la UE con Ucrania mientras dure el conflicto.

Estos cambios han sido de una enorme relevancia, pero solamente han supuesto un cambio de actuación de la UE, no en su naturaleza. Efectivamente, la UE ni se convirtió en un actor militar ni se configuró como una alternativa a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Otra muestra de que la UE no cambió su naturaleza es que el proceso de toma de decisiones en la PESC y la PCSD sigue dependiendo del consenso de los Estados miembros en el marco del Consejo Europeo, por lo que el apoyo se articuló mediante mecanismos intergubernamentales y contribuciones nacionales. En consecuencia, la UE, pese a que actuó con más ambición, lo hizo dentro de sus límites institucionales.

El apoyo militar de la UE a Ucrania reveló un problema más profundo, el de la falta de preparación y de capacidades de Europa para sostener una guerra larga en su vecindad. Por esta razón, esas capacidades militares, tales como la munición, los sistemas de armas, la producción industrial y las cadenas de suministro pasaron a

entrar en la agenda política europea. De este modo, la respuesta europea no terminó en el apoyo a Ucrania, sino que se extendió hacia la industria de defensa.

En ese contexto, la industria de defensa se convirtió en una prioridad de la seguridad europea. La guerra evidenció que apoyar a Ucrania también dependía de la capacidad real de producir munición, reponer equipos, sostener cadenas logísticas y coordinar adquisiciones en plazos compatibles con una guerra prolongada. De ahí surgieron diferentes mecanismos e iniciativas como el Act in Support of Ammunition Production (ASAP), orientado a reforzar la producción de munición y el European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA), dirigido a incentivar compras conjuntas. Posteriormente, se impulsó la European Defence Industrial Strategy (EDIS), el instrumento Security Action for Europe (SAFE) y el European Defence Industry Programme (EDIP), que buscaron dar continuidad a esa respuesta y ofrecer cobertura a futuros proyectos de la industria de defensa. La importancia de estos instrumentos no radica únicamente en su contribución al esfuerzo ucraniano, sino en que introducen una lógica nueva basada en la premisa de que la defensa europea empieza a entenderse también como un problema industrial, financiero y de planificación común.

Conclusiones

La comparación entre las crisis de Ucrania de 2014 y 2022 muestra una clara reorientación de las políticas de la UE. Esta evolución partió en 2014 de una respuesta basada en la condena política y en sanciones prudentes, y avanzó hacia un salto cualitativo.

Este salto se manifiesta especialmente en tres ámbitos. En primer lugar, el endurecimiento de las sanciones, que pasaron de una lógica selectiva y gradual a una arquitectura de presión económica sostenida. En segundo lugar, el apoyo a Ucrania dejó de limitarse al mero respaldo político y financiero para incorporar financiación militar y adiestramiento, lo que significó una toma de partido material por Ucrania en un conflicto situado en la vecindad inmediata de la UE. En tercer lugar, la industria de defensa entró en la agenda europea como condición necesaria para sostener capacidades, producción y autonomía, configurando estos elementos como pilares básicos para la seguridad europea.

Sin embargo, esta evolución no debe caracterizarse como un cambio de paradigma, sino como una transformación parcial. La UE no se ha convertido en una potencia militar plena ni ha superado sus límites institucionales, especialmente la dependencia de los Estados miembros. Con todo, la guerra de Ucrania ha cambiado la forma en que la Unión entiende su seguridad, al mostrar que defender principios exige disponer de instrumentos capaces de sostenerlos.

Madrid, 21 de mayo de 2026
EL COMANDANTE



Fdo.: Alfonso Rodríguez Varela
(5033)

BIBLIOGRAFÍA

Baldwin, D. A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton University Press.

Bank of Russia. (2023). *The Bank of Russia's work in 2022: Results in brief*.

Bílková, V. (2015). The Use of Force by the Russian Federation in Crimea. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht / Heidelberg Journal of International Law*, 75(1), 27-50.

Consejo Europeo. (2022a). Declaración de Versalles. Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 10 y 11 de marzo de 2022. Consejo Europeo. <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

Consejo Europeo. (2022b). Reunión del Consejo Europeo (20 y 21 de octubre de 2022): Conclusiones (Conclusiones EUCO 31/22). Consejo Europeo.

Council of the European Union. (2014a). Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 229, 1-11. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj?locale=es>

Council of the European Union. (2014b). Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 229, 1-11. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj?locale=es>

Council of the European Union. (2021). Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528. *Official Journal of the European Union*, L 102, 14-62.

Council of the European Union. (2022a). Council Decision (CFSP) 2022/1968 of 17 October 2022 on a European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine). *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/1968/oj/eng>

Council of the European Union. (2022b). Ukraine: EU launches Military Assistance Mission. Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-eu-launches-military-assistance-mission/>

Council of the European Union. (2022c). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. Consejo de la Unión Europea. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>

Council of the European Union. (2023). Impact of sanctions on the Russian economy. Council of the European Union.

Council of the European Union. (2024a). Council Decision (CFSP) 2024/890 of 18 March 2024 amending Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility. Official Journal of the European Union. <http://data.europa.eu/eli/dec/2024/890/oj>

Council of the European Union. (2024b). Russia's war of aggression against Ukraine: comprehensive EU's 14th package of sanctions cracks down on circumvention and adopts energy measures. Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/24/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-comprehensive-eu-s-14th-package-of-sanctions-cracks-down-on-circumvention-and-adopts-energy-measures/>

Council of the European Union. (2024c). Russia's war of aggression against Ukraine: EU adopts 15th package of restrictive measures. Council of the European Union. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/12/16/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-15th-package-of-restrictive-measures/>

Council of the European Union. (2026a). Decisión (PESC) 2026/508 del Consejo, de 23 de abril de 2026, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. Diario Oficial de la Unión Europea, L 2026/508.

Council of the European Union. (2026b). Reglamento (UE) 2026/506 del Consejo, de 23 de abril de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. Diario Oficial de la Unión Europea, L 2026/506.

Diario Oficial de la Unión Europea. (2024). Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673. Diario Oficial de la Unión Europea, L 2024/1226.

Fabbrini, F. (2023). Funding the war in Ukraine: The European Peace Facility, the macro-financial assistance instrument, and the slow rise of an EU fiscal capacity. *Politics and Governance*, 11(4), 52-61.

Ferrero-Turrión, R. (2020). Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (125), 187-208.

Giumelli, F. (2013). How EU Sanctions Work: A New Narrative. EU Institute for Security Studies.

Guinea Llorente, M. (2023). La defensa europea tras la guerra de Ucrania: ¿es la autonomía estratégica un objetivo realmente compartido y factible? En D. López Garrido (Dir.), M. Pallares y M. Vaquero (Coords.), *El estado de la Unión Europea. No. 11/2023: Ante una nueva legislatura europea* (pp. 53-72). Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung.

Herrero de Castro, R. (2006). *La realidad inventada: percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior* (1.ª ed.). Plaza y Valdés Editores.

International Energy Agency. (2022). *Oil Market Report: December 2022*. International Energy Agency.

International Monetary Fund. (2023). *World Economic Outlook Database: April 2023*. International Monetary Fund.

Käihkö, I. (2021). A conventional war: Escalation in the war in Donbas, Ukraine. *The Journal of Slavic Military Studies*, 34(1), 24-49.

Kudelia, S. (2014). Domestic Sources of the Donbas Insurgency. *PONARS Eurasia Policy Memo*, 351.

Liang, X., Tian, N., Lopes da Silva, D., Scarazzato, L., Karim, Z. A., & Guiberteau Ricard, J. (2025). Trends in world military expenditure, 2024. SIPRI Fact Sheet. Stockholm International Peace Research Institute. <https://doi.org/10.55163/AVEC8366>

Ongena, S., Pestova, A., & Mamonov, M. (2022). The price of war: Macroeconomic effects of the 2022 sanctions on Russia. VoxEU/CEPR.

Rodríguez Prieto, V. (2024). La política de defensa de la UE ante la guerra en Ucrania. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (137), 67-88.

Thakur, R. (2016). International sanctions. En The United Nations, Peace and Security (pp. 135-162). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781316819104.007>

Toje, A. (2011). The European Union as a small power. JCMS: Journal of Common Market Studies, 49(1), 43-60.

United Nations General Assembly. (2009). Introduction and implementation of sanctions imposed by the United Nations (Resolution adopted by the General Assembly). United Nations. <https://docs.un.org/en/A/RES/64/115>

U.S. Energy Information Administration. (2025). Russia's oil exports have decreased modestly since 2022, shifting toward Asia. U.S. Energy Information Administration.

World Bank. (2022). Russian invasion to shrink Ukraine economy by 45 percent this year. World Bank.