

UCRANIA Y LA DEPENDENCIA DEL APOYO DE LA UE

Análisis de una vulnerabilidad crítica para la continuidad operativa de las Fuerzas Armadas de Ucrania

Por el MY INF Carlos Damián Becerra

La guerra entre Rusia y Ucrania ha generado gran preocupación a nivel internacional. En este contexto, surge la pregunta sobre el apoyo de la Unión Europea (UE) a Ucrania, y si este apoyo es incondicional o no. La UE ha expresado su postura con respecto a la invasión rusa en Ucrania y ha tomado medidas para respaldar a Ucrania y su pueblo. Sin embargo, es importante analizar si este apoyo está sujeto a condiciones específicas. Además, es relevante considerar los posibles escenarios en caso de que el conflicto se prolongue.

Antecedentes inmediatos: línea de tiempo

Como parte del apoyo militar de la UE, el 7 de octubre de 2022, durante una reunión informal de jefes de Estado, los dirigentes de la UE debatieron las misiones de formación militar para Ucrania con el fin de ayudarla a imponerse en el campo de batalla.

- El 17 de octubre de 2022, los ministros establecieron la nueva Misión de Asistencia Militar en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania).
- El 15 de noviembre de 2022, los ministros adoptaron una decisión para poner en marcha la Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea (EUMAM Ucrania).

El objetivo de la misión fue contribuir a mejorar la capacidad militar de las Fuerzas Armadas de Ucrania para llevar a cabo eficazmente operaciones militares; y permitir a Ucrania defender su integridad territorial dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, ejercer efectivamente su soberanía y proteger a la población civil. Esta misión tuvo una duración inicial de dos años, y el importe de referencia financiera para los costes comunes de este periodo fue de €106.700.000. Además, buscó velar por la coordinación con las actividades bilaterales de los Estados miembros en apoyo de Ucrania, así como con otros socios internacionales afines.

- El 23 de febrero del 2023 se dio la evolución del principio de neutralidad de varios Estados europeos tras la invasión rusa de Ucrania, el valor añadido de la participación, en particular, de los ciudadanos europeos en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (Consejo de la Unión Europea, 2023, c).
- El 8 de marzo del 2023 Europa tuvo que definirse como potencia; el proceso de ampliación y la unidad del continente; seguridad alimentaria en el contexto de la guerra en Ucrania; seguridad energética y prevención de desabastecimientos y cómo evitar una guerra entre grandes potencias” (Consejo de la Unión Europea, 2023, d).
- El 20 de abril del 2023 Ucrania se adhiere al Mecanismo de Protección Civil de la UE, el marco de solidaridad europeo que ayuda a los países afectados por un desastre (Consejo de la Unión Europea, 2023, e). Además, la Comisión abonó otros €1.500 millones en ayuda macro financiera a Ucrania. Con este desembolso, la Comisión entregó hasta la fecha €7.500 millones de un paquete de apoyo de hasta €18.000 millones para 2023. Por otro lado, el Consejo de la UE aprueba una ayuda de €1.000 millones en el marco del Fondo Europeo para la Paz (Consejo de la Unión Europea, 2023, f).
- El 6 de junio del 2023 la Comisión integró aún más a Ucrania en el Mercado Único de la UE a través del mecanismo Conectar Europa, para la financiación de infraestructuras (Consejo de la Unión Europea, 2023, g).
- El 20 de junio del 2023 la Comisión propuso crear un mecanismo específico para apoyar la recuperación, reconstrucción y modernización de Ucrania (Consejo de la Unión Europea, 2023, h).
- El 3 de julio del 2023 se inauguró en La Haya el Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión contra Ucrania (Consejo de la Unión Europea, 2023, i).
- El 19 de setiembre del 2023 la Comisión propuso prorrogar la protección temporal para las personas que huyen de la agresión rusa contra Ucrania hasta marzo de 2025 (Consejo de la Unión Europea, 2023, j).
- El 14 de diciembre del 2023 los líderes de la UE deciden iniciar negociaciones de adhesión con Ucrania (Consejo de la Unión Europea, 2023, k).
- Ya en 2024, el 31 de enero la Comisión propone prorrogar por un año más la suspensión de los derechos de importación y las cuotas aplicadas a las exportaciones ucranianas a la UE (Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, 2024).

Dentro del actual marco de sanciones, la UE ampliará las medidas restrictivas para incluir a los 351 miembros de la Duma estatal rusa que, el 15 de febrero, votaron a favor de solicitar al presidente Putin que reconociera la independencia de las autoproclamadas «Repúblicas» de Donetsk y Luhansk.

Los dirigentes de la UE destacan que la UE y sus Estados miembros deben acelerar e intensificar la entrega de toda la asistencia militar necesaria, en particular el suministro de munición para Ucrania. Se congratulan de los acuerdos bilaterales sobre compromisos en materia de seguridad, de la adopción de un Fondo de Ayuda a Ucrania y del incremento de la capacidad de la Misión de Asistencia Militar de la UE (EUMAM Ucrania). Por otro lado, los dirigentes de la UE subrayan la necesidad de intensificar la entrega de ayuda militar a Ucrania.

- Los días 17 y 18 de abril, en un Consejo Europeo extraordinario, los dirigentes de la UE: condenan enérgicamente los continuos ataques aéreos y con misiles de Rusia contra la población civil y las infraestructuras críticas de Ucrania, incluidos los ataques contra el sector de la energía; subrayan la necesidad de proporcionar urgentemente defensa antiaérea a Ucrania y de acelerar e intensificar la entrega de ayuda militar, lo que incluye munición de artillería y misiles.

- El 21 de mayo de 2024, el Consejo dio su visto bueno al uso de los ingresos inesperados y extraordinarios derivados de la aplicación de las sanciones de la Unión a Rusia para ayudar a Ucrania. 83 Estados y organizaciones envían una señal clara al pueblo de Ucrania
- Suiza invita a delegaciones de todo el mundo a participar, los días 15 y 16 de junio de 2024 en Bürgenstock, en la conferencia de alto nivel sobre la paz en Ucrania con el objetivo de llegar a un entendimiento común sobre el camino hacia una paz global, justa y duradera en Ucrania. 83 países y organizaciones, entre ellas el Consejo Europeo, apoyan el comunicado conjunto emitido al final de la cumbre. Subrayan que el camino hacia la paz en Ucrania debe asentarse en el Derecho internacional y, en particular, en la Carta de las Naciones Unidas.
- Estos beneficios netos inesperados generados por los activos rusos inmovilizados se utilizan para apoyar a las fuerzas armadas, la industria de defensa y la reconstrucción de Ucrania. Los fondos se canalizan a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y otros programas de la UE. El 26 de julio de 2024, la UE efectuó el primer pago de €1.500 millones. Posteriormente, el Consejo da luz verde al pago de €4.200 millones en el marco del Mecanismo para Ucrania. Se prevé que Ucrania reciba este primer pago periódico de subvenciones y préstamos, con el fin de apoyar la estabilidad macro financiera de Ucrania y el funcionamiento de su administración pública.

Paquetes de sanciones contra Rusia

Desde marzo de 2014, la UE viene imponiendo de manera progresiva medidas restrictivas a Rusia como respuesta a:

- la anexión ilegal de Crimea en 2014;
- la invasión a gran escala de Ucrania en 2022;
- la anexión ilegal de las regiones ucranianas de Donetsk, Luhansk, Zaporíyia y Jersón en 2022.

Hasta la fecha, se han adoptado veinte paquetes de sanciones. Las medidas están diseñadas para alcanzar el objetivo político de la UE de poner fin a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, maximizando la presión sobre Rusia y utilizando todas las herramientas de que dispone para reducir la capacidad de Rusia para librar su guerra de agresión ilegal. Más de 2.700 personas y entidades, al mes de mayo del año 2026, son objeto de medidas restrictivas de la UE respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Algunos de ellos son:

a. 20 de mayo del 2025: 17º paquete de sanciones contra Rusia

Entre las medidas adoptadas figuran: sanciones contra 17 personas y 58 entidades, incluida Surgutneftegas; la prohibición del acceso a los puertos y de la prestación de servicios relacionados con el transporte marítimo para otros 189 buques que forman parte de la flota clandestina de Rusia; restricciones a la exportación de productos y tecnologías de doble uso para 31 nuevas entidades, algunas situadas en terceros países; nuevas restricciones a la exportación de bienes que contribuyen a la mejora militar y tecnológica de Rusia, como precursores químicos para materiales energéticos y piezas de recambio para máquinas-herramienta.

El 17º paquete forma parte de un conjunto aún más amplio de medidas de la UE, en el marco de otros tres regímenes de sanciones, dirigidas contra las actividades híbridas de Rusia, las violaciones de los derechos humanos en el país y el empleo de agentes antidisturbios por parte de las fuerzas rusas en Ucrania.

El Consejo concluye que Ucrania alcanza los indicadores de reforma necesarios y reúne las condiciones previstas en el Plan para Ucrania para recibir los fondos. Las reformas comprenden la gestión de las finanzas públicas, la gobernanza de las empresas estatales, el entorno empresarial, la energía y el desminado (Consejo de la Unión Europea, 2025, a).

b. 23 de octubre del 2025: 19° paquete de sanciones contra Rusia

Las medidas adoptadas consisten en lo siguiente: sanciones contra otras 69 personas, incluidos los proveedores de criptoactivos; la prohibición de las importaciones de gas natural licuado (GNL) ruso en la UE; la prohibición de acceso a puerto a otros 117 buques de la flota clandestina de Putin; la prohibición de las transacciones con otros cinco bancos rusos y otros bancos de terceros países; la prohibición de que los operadores de la UE participen en el sistema nacional de tarjetas de pago ruso («Mir») o en el sistema de pagos más rápidos («SBP»); la obligación de los diplomáticos rusos de informar con antelación a los Estados miembros de la UE cuando viajen por el espacio Schengen; restricciones a la exportación de 45 nuevas entidades, algunas de las cuales están situadas en terceros países, que suministran productos y tecnologías de doble uso; nuevas prohibiciones de exportación de bienes y servicios. Las medidas adoptadas contra Bielorrusia incluyen: sanciones contra otras cinco personas; medidas comerciales similares a las impuestas a Rusia (Consejo de la Unión Europea. (2025, b).

c. 23 de abril del 2026: 20° paquete de sanciones contra Rusia

Las medidas adoptadas consisten en lo siguiente: sanciones contra 120 personas; la base de una futura prohibición de prestación de servicios marítimos en relación con el petróleo crudo y los productos petrolíferos rusos; la prohibición de acceso a puerto a otros 46 buques de la flota clandestina de Rusia; controles obligatorios de la diligencia debida para la venta de buques cisterna; la prohibición de la prestación de servicios de mantenimiento y otros a los buques cisterna de GNL y los rompehielos rusos; la prohibición de prestar servicios de terminales de GNL a las entidades rusas; la prohibición de las transacciones a 20 bancos rusos y a cuatro instituciones financieras de países no pertenecientes a la UE; la prohibición de los proveedores y plataformas establecidos en Rusia que permiten la transferencia y el intercambio de criptoactivos; la prohibición de las transacciones en otra criptomoneda (RUBx); unas restricciones a la exportación más estrictas para 60 nuevas entidades, algunas de las cuales están situadas en países no pertenecientes a la UE; nuevas prohibiciones de exportación (Consejo de la Unión Europea. (2025, c).

Técnica de análisis inicial

Con la finalidad de comprender el asunto y la esencia del problema a resolver, iniciaremos el análisis con la lista inicial, para ello utilizaremos la técnica de lista inicial¹.

Respecto a este tipo de amenazas en particular, recurrimos a la técnica procesamiento de cuadrantes, para identificar todas las combinaciones posibles entre varios conjuntos de variables con el fin de evitar sorpresas, la cual nos ayudara a identificar y cuestionar todos los supuestos claves, explorar las implicaciones se los supuestos en contrario, y dejar al descubierto lagunas de información (Vila, 2023).

1 La Lista Inicial junto con la Lista del Cliente y la Redefinición del Asunto ayudan al analista a comenzar un proyecto en la dirección debida. La Lista Inicial, tal como su nombre lo indica, es conveniente utilizarla al comienzo de un proyecto analítico. Consiste en reflexionar acerca de la tarea que se tiene por delante. La Lista del Inicial al inicio de un proyecto puede ser complementada con otras técnicas como ser la Redefinición del Asunto, una Tormenta de Ideas Estructurada, un Starbursting o una Lista de Chequeo de Supuestos Críticos (Heuer y Pherson, 2011).

Se partirá de una hipótesis principal propia del autor, elaborada a partir del análisis del conflicto entre la Unión Europea, Rusia y Ucrania, la cual servirá como eje rector para el desarrollo del procesamiento de cuadrantes. Esta hipótesis principal sostiene que *la Unión Europea mantendrá un apoyo político, económico y militar sostenido a Ucrania hasta el año 2030, evitando una derrota ucraniana, pero sin intervenir directamente contra Rusia.*

Paso 1. Descomponer la hipótesis principal en sus partes componentes o suposiciones claves.

- La UE mantiene un apoyo político, económico y militar sostenido a Ucrania hasta el 2030, evitando una derrota ucraniana, pero sin intervenir directamente contra Rusia.
- La UE incrementa su porcentaje del PBI en materia de defensa de un 2,5% al 4%.
- La UE deja de brindar apoyo militar directo, y solo interviene mediante la diplomacia.
- La UE evita posicionarse internacionalmente y anuncia el retiro definitivo en el conflicto.

Paso 2. Proponer una suposición contraria para cada suposición clave.

- La UE reduce progresivamente su apoyo político, económico y militar a Ucrania antes de 2030, priorizando una salida negociada del conflicto con Rusia.
- La UE decide disminuir drásticamente el porcentaje de su PBI destinado a defensa.
- La UE incrementa el apoyo militar directo, habiendo dejado de lado la diplomacia.
- La UE procede a declarar su apoyo incondicional, e ingresa de lleno en el conflicto.

Paso 3. Identificar dos dimensiones relacionadas con cada asunción contraria.

- La Unión Europea reduce progresivamente su apoyo político, económico y militar a Ucrania antes de 2030, priorizando una salida negociada del conflicto con Rusia. Las dimensiones relacionadas con esta asunción son la económico-financiera, ante un posible aumento de restricciones presupuestarias, fatiga económica y presión social en los Estados miembros por el sostenimiento prolongado de la ayuda, y la político-institucional, vinculada al probable crecimiento de fuerzas favorables a negociar con Rusia en futuros procesos electorales europeos.
- Aumenta en 4% del PBI- Disminuye hasta el 1,5% del PBI.
- Se posiciona diplomáticamente en contra del conflicto sin aportar tropas, materiales y equipamiento, utilizando el Fondo Europeo de Defensa, tiene un presupuesto de 8 000 millones de euros para el periodo 2021-2027, de los cuales 2 700 millones están destinados a la financiación de proyectos colaborativos de investigación en materia de defensa y 5 300 millones a la financiación de proyectos colaborativos de desarrollo de capacidades, como complemento a las contribuciones nacionales.
- Declara su apoyo incondicional declarando la guerra a Rusia, y convoca a las Reservas utilizando el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, el cual cuenta con un límite financiero de 5 692 millones de euros a precios corrientes (5 000 millones de euros a precios de 2018) para el periodo 2021-2027, con un límite anual que ha aumentado de los 420 millones de euros de 2021 a los 1 132 millones de euros de 2027.

Ver Anexo:

Figura 1. Suposiciones y dimensiones.

Figura 2. Matrices y dimensiones contrarias.

Figura 3. Selección de escenarios.

Amenazas indirectas

Algunas amenazas indirectas asociadas con este conflicto podrían incluir:

- **Crisis migratoria:** Un conflicto prolongado podría aumentar la presión migratoria sobre la Unión Europea. Podría haber un flujo significativo de refugiados desde Ucrania hacia los países de la UE, lo que pondría a prueba los recursos y la capacidad de gestión de la crisis de la UE, hasta la fecha de hoy, 15 de mayo del año 2026 la cantidad de desplazados ucranianos supera los seis millones.
- **Desestabilización en Europa del Este:** Un apoyo incondicional a Ucrania podría contribuir a la desestabilización en la región de Europa del Este. Esto podría tener repercusiones en otros países de la región, creando un ambiente más tenso y aumentando las posibilidades de conflictos adicionales.
- **División interna en la UE:** Los Estados miembros de la UE pueden tener posturas divergentes sobre cómo abordar el conflicto entre Rusia y Ucrania. Una posición incondicional podría exacerbar las divisiones internas entre los Estados miembros, debilitando la cohesión y la capacidad de acción conjunta de la UE.
- **Riesgo de escalada militar:** Un apoyo incondicional a Ucrania podría aumentar el riesgo de una escalada militar en la región. Esto podría tener consecuencias directas para la seguridad de la UE, especialmente si la situación se deteriora y se extiende a otras áreas geográficas.

Posibles escenarios para el caso de extenderse el conflicto

La técnica de análisis de escenarios simples emerge como una herramienta esencial en el contexto del conflicto entre Rusia y Ucrania. Al explorar posibles evoluciones de la situación a través de un enfoque sistemático, esta metodología ofrece una visión crítica para entender las complejidades del conflicto. Desglosando factores clave, permite a los analistas anticipar dinámicas, evaluar riesgos y diseñar estrategias que puedan abordar de manera efectiva los desafíos presentes en la región. A continuación, se plantean cuatro posibles escenarios a saber:

- **Escenario A.** Mejor caso: Apoyo condicional

La posición y las condiciones de la Unión Europea (UE) en relación con su apoyo a Ucrania pueden variar dependiendo de diversos factores, incluyendo los cambios en la situación política y las dinámicas internacionales. En este escenario, los factores que afectarán a la guerra en Ucrania son los siguientes:

- **El Dinero:** La capacidad de Ucrania para resistir a Rusia al inicio de la invasión, en febrero del 2022, sorprendió a muchos y se convirtió en una de las razones para que sus socios internacionales le proporcionaran más armas. El paquete militar valorado en U\$S 61.000 millones no se revisará hasta principios de enero.
Por su parte, la Unión Europea enfrenta un complejo acuerdo de U\$S 55.000 millones, marcado por tensiones internas con Hungría, que se posicionó del lado de Rusia, a diferencia del resto de la UE, y quiere que se detenga por completo la ayuda a Ucrania. (Khinkulova, 2023).
A pesar de estas reticencias, la UE mantiene en vigas, desde marzo de 2024, el Mecanismo para Ucrania por €50.000 millones (2024-2027) —del cual se aprobó un cuarto desembolso de

€3.200 millones en agosto de 2025— y contempla un nuevo préstamo de €90.000 millones para el período 2026-2027.

La postura húngara dio un giro crucial tras la victoria de Péter Magyar en las elecciones de abril de 2026, quien condicionó el levantamiento del veto a la reanudación del suministro de petróleo ruso a través del oleoducto Druzhba.

Tras más de cuatro años de conflicto, el costo acumulado de la guerra supera los U\$S 180.000 a 200.000 millones. De acuerdo a estimaciones del FMI, Ucrania requerirá otros €135.700 millones (U\$S147.000 millones) solo para cubrir sus necesidades básicas de financiación entre 2026 y 2027.

- **Las armas:** Los retrasos en el suministro de la ayuda desde el exterior están frenando la capacidad de Ucrania para armar a su ejército, provocando una creciente ansiedad en Kyiv y un aumento de la confianza de Moscú.

En una conferencia de prensa de fin de año, el presidente ruso, Vladimir Putin, dijo que la capacidad militar de su país estaba en su punto más fuerte, a lo cual agregó que mientras tanto, la relación de Kyiv con Occidente probablemente “se agotaría pronto”.

En su propia conversación de fin de año con los medios de comunicación, el presidente ucraniano Volodymyr Zelensky admitió que la situación era difícil, pero expresó su esperanza de que la ayuda militar se resuelva pronto y también de que Ucrania pueda aumentar su producción de drones, que han resultado muy importantes en esta guerra. El presidente Zelensky dijo que una de las razones por las que la contraofensiva de Ucrania no comenzó antes fue la falta de armas. En una entrevista reciente con la BBC, el ejército ucraniano dijo que tenían que economizar proyectiles.

Contar con menos municiones significará que los ucranianos podrían tener que ceder posiciones y más territorio, cuando actualmente Rusia ya controla alrededor del 18 o 19% del territorio ucraniano.

- **Los soldados:** Antes de febrero de 2022, la población de Ucrania rondaba los 44 millones de personas. Desde entonces, se estima que seis millones de ucranianos abandonaron el país, aunque se cree que muchos han regresado. Cientos de miles más han sido desplazados internamente debido a la ocupación y a la persistencia de los ataques rusos.

Se debe destacar, además, que bajo la ley marcial Ucrania ha prohibido a los hombres de entre 18 y 60 años salir del país, y que, recientemente, el ministro de Defensa de Ucrania, Rustem Umerov, dijo que se podría llegar a pedir el regreso de aquellos hombres ucranianos que vivan en el extranjero, para cumplir con el servicio militar.

Se cree que cientos de miles de hombres ucranianos en edad de combatir viven en el extranjero. Estonia ya ha asegurado que ayudará a Kyiv a reclutar a ciudadanos ucranianos aptos para el ejército que actualmente viven allí.

Por otro lado, si bien Rusia tiene un ejército mucho más grande y una población total mayor (que oficialmente ronda los 144 millones de personas), sus pérdidas en los casi dos años de guerra han sido monumentales, y muchos de sus militares mejor entrenados se han perdido, como los paracaidistas de élite y las tripulaciones de la fuerza aérea, cuyo entrenamiento es costoso y lleva años. Se estima que hasta un millón de rusos abandonaron el país tras la invasión a Ucrania, con lo cual las autoridades rusas han recurrido al reclutamiento de prisioneros e inmigrantes indocumentados para reponer su ejército.

Ninguna de las partes ha revelado plenamente las pérdidas militares, pero se estima que ascienden al menos a decenas de miles en el lado ucraniano, y del lado ruso, el Servicio Ruso de la BBC elaboró una lista de militares fallecidos confirmados, que a finales de diciembre de 2023 ascendía a más de 40.000 personas.

La inteligencia estadounidense desclasificó recientemente unos informes que sugieren que las pérdidas rusas, ya sea en muertos o heridos, ascenderían a 315.000 hombres en 2023.

Según estimaciones de inteligencia occidental y análisis de expertos, en el plazo 2025-2026, las bajas rusas totales (muertos y heridos) alcanzarán aproximadamente entre 400.000 y 500.000 militares.

- **La “fatiga” del conflicto en Ucrania:** Lo que más preocupa a Kyiv es la llamada “fatiga de Ucrania”, es decir, la disminución de la empatía y el apoyo del público en general en los países con los que cuenta como socios. Las recientes elecciones en los Países Bajos y Eslovaquia ya resultaron en una disminución del apoyo.

Para mayo del año 2025, el Ministerio de Defensa de los Países Bajos dio a conocer que ha completado la transferencia de los 24 cazas F-16 comprometidos a la Fuerza Aérea de Ucrania, sin revelar mayores detalles respecto del método o el lugar de entrega a Kiev arguyendo razonables preocupaciones de seguridad. La novedad confirma lo anunciado el día previo por el ministro Ruben Brekermans, quién había dado a conocer en el marco de entrevistas brindadas a medios locales que se estaban refinando los últimos detalles para enviar al último avión de origen estadounidense, el cuál partió desde la base aérea de Volkel (Zona Militar, 2026). Por otra parte, resulta de utilidad traer a colación Ucrania espera contar no sólo con los 24 aviones entregados por los Países Bajos, sino que busca conformar una flota de 85 cazas F-16 en total provenientes de diversos aliados europeos. Por lo que, además de las ya mencionadas unidades, han de agregarse otras treinta comprometidas por Bélgica, diecinueve por parte de Dinamarca y otras 12 de Noruega. A su vez, el programa cuenta con el apoyo de países como el Reino Unido, Rumania y los EE.UU. para llevar a cabo el entrenamiento de pilotos; en el último caso también para la adquisición de piezas y apoyo logístico. (Zona Militar, 2026)

Las encuestas de opinión en Estados Unidos muestran que el número de quienes creen que Washington está ayudando demasiado a Ucrania ha aumentado del 21% al 41%, y en la Unión Europea, en ocho de los veintisiete países miembros hay más personas en contra de proporcionar ayuda a Ucrania, que a favor.

La segunda administración Trump ha llevado las relaciones transatlánticas a un punto crítico, describiendo a la UE como amenaza a la libertad y soberanía, y poniendo en duda el apoyo militar y estratégico de EE. UU. a Europa. Esto genera dudas sobre la credibilidad de la OTAN, incluso con declaraciones sobre retirarse o anexionar Groenlandia. Europa enfrenta un desafío existencial: necesita desarrollar autonomía estratégica debido a culturas estratégicas divergentes, industrias fragmentadas, gasto militar desigual y percepciones distintas de amenazas. La conferencia destaca que la dependencia de EE. UU. ya no es garantizada y Europa debe diversificar alianzas con el Sur Global. Los expertos coinciden en que Europa puede defenderse sin EE. UU., pero requiere mayor integración, producción industrial y pragmatismo. Se propone fortalecer un pilar europeo dentro de la OTAN o crear una estructura paralela, incluyendo una disuasión nuclear avanzada. De este modo, se necesita que la UE pase de ser una “potencia blanda” a un actor geopolítico creíble, que reconozca que la paz no puede ser garantizada solo a través de la diplomacia, y que a veces es necesario hacerlo mediante la fuerza. El objetivo no es reemplazar a EE. UU., sino disuadir y contener a Rusia con coaliciones más allá de la UE y decisiones más ágiles (CIDOB, 2026). Tradicionalmente, muchos países de Medio Oriente, América Latina y África habían sido amigos de Moscú, en oposición a Estados Unidos, y desde el inicio de la invasión, Rusia ha intentado fortalecer sus relaciones, mientras Ucrania sigue trabajando para ganar influencia. Entre 2022 y 2023, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, realizó cuatro viajes a África en los que visitó 14 países (entre ellos Egipto, Etiopía, Sudáfrica, Mali y Níger). La ofen-

siva diplomática de Moscú buscó fortalecer alianzas comerciales y de seguridad, impulsar el uso del rublo y contrarrestar las sanciones occidentales. Por su parte, el canciller ucraniano Dmytro Kuleba llevó a cabo un despliegue similar entre 2022 y 2024, recorriendo nueve naciones (entre ellas, Senegal, Ghana, Marruecos y Nigeria) para sumar respaldos a la causa ucraniana y frenar el avance de la influencia rusa. A pesar de estos esfuerzos, Ucrania enfrenta importantes limitaciones frente a la estrategia de Moscú. Rusia ha consolidado su presencia en el continente, especialmente en la región del Sahel, mediante campañas de propaganda e intervenciones militares a través del grupo mercenario Wagner (reestructurado como Africa Corps), lo que le ha permitido afianzar sus vínculos comerciales y de seguridad a expensas de la posición de Kiev (Ukrinform, 2024).

- **Escenario B.** Peor caso: Sostenimiento prolongado del apoyo europeo a Ucrania sin intervención directa contra Rusia

Este escenario contempla que la Unión Europea mantenga un apoyo político, económico y militar sostenido a Ucrania hasta el 2030, lo cual implicaría un desgaste prolongado, altos costos estructurales y riesgo permanente de una escalada regional, incluso sin intervenir militarmente contra Rusia. En este contexto, la UE continuaría fortaleciendo la asistencia financiera, el envío de armamento, el entrenamiento militar y la cooperación industrial en defensa, priorizando una estrategia de desgaste prolongado y contención de Rusia, mientras procura evitar una escalada hacia un enfrentamiento abierto entre las potencias europeas y Moscú.

- **Escenario C.** Lo más probable: Apoyo condicional a Ucrania, enviando dinero y material sin intervención militar directa

En 2026, la Unión Europea mantiene un firme respaldo político, económico, humanitario y militar hacia Ucrania, consolidando la decisión adoptada en diciembre de 2023 de iniciar formalmente las negociaciones de adhesión del país al bloque europeo. A pesar del desgaste económico y energético provocado por la prolongación de la guerra con Rusia, la mayoría de los Estados miembros continúa considerando a Ucrania un socio estratégico clave para la seguridad continental, mientras que los sondeos del Eurobarómetro reflejan que gran parte de la ciudadanía europea sigue apoyando la ayuda humanitaria, financiera y la recepción de refugiados ucranianos. En consecuencia, el conflicto ruso-ucraniano se ha transformado en uno de los principales factores que condicionan la agenda geopolítica y de seguridad internacional contemporánea. Según lo planteado en el punto anterior, la intención de la UE es continuar el apoyo sostenido de recursos hacia Ucrania, con un fuerte respaldo popular.

Así mismo, en la conferencia se plantea: “La Unión Europea y sus Estados miembros siguen resueltos a contribuir, a largo plazo y junto con sus socios, a los compromisos con Ucrania en materia de seguridad, lo que ayudará a Ucrania a defenderse, a oponer resistencia a las operaciones de desestabilización y a contar con medios de disuasión frente a actos de agresión en el futuro. A raíz del informe del Alto Representante, el Consejo Europeo ha debatido los futuros compromisos de la UE con Ucrania en materia de seguridad. Invita al Alto Representante y a los Estados miembros a que impulsen los trabajos en el Consejo. El Consejo Europeo seguirá ocupándose de este asunto”.

- **Escenario D.** Otro escenario: Refuerzo de la seguridad marítima en la batalla por el océano Índico, por parte de la UE e India

La Unión Europea (UE) tiene que reforzar su presencia naval en el mar Rojo², no sólo para proteger su prosperidad económica y la estabilidad de Oriente Medio, sino también para asegurar su proyección estratégica hacia el Indo-Pacífico (Arteaga, 2024).

La importancia del mar Rojo, el cual representa más de 13% del comercio mundial, enfrenta a varios hegemones, y causa serias relaciones de conflicto entre Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia y China. Este conflicto, puede ser la extensión de la puja entre la UE y occidente, contara la potencia Euroasiática.

Ver Anexo:

Figura 4. Mapa del mar Rojo.

Figura 2. Países que podrían bloquear el acceso al mar

Anexo

Figura 1: Suposiciones y dimensiones (Elaboración propia)

Suposiciones claves	Suposiciones contrarias	Dimensiones contrarias
Sostenimiento prolongado del apoyo europeo a Ucrania sin intervención directa contra Rusia por parte de la Unión Europea.	Reducción progresiva del apoyo de la Unión Europea a Ucrania y priorización de una salida negociada con Rusia	Dimensión económico-financiera: restricciones presupuestarias, fatiga económica y costos del sostenimiento del apoyo a Ucrania. Dimensión político-institucional: crecimiento de divisiones internas en la Unión Europea y de sectores favorables a una negociación con Rusia.
Incrementa el gasto en Defensa	Disminuye el gasto en Defensa	Aumenta al 4% Disminuye al 1,5%
UE, incrementa el apoyo militar directo	UE anuncia el retiro definitivo en el conflicto	Emplea tropas para el combate directo en Rostov, Voronezh, Saint Petesburg Posiciona diplomáticamente en contra del conflicto sin aportar tropas utilizando el Fondo Europeo de Defensa
La UE, evita posicionarse internacionalmente	UE, procede a declarar su apoyo incondicional, e ingresa de lleno en el conflicto.	Declara su apoyo incondicional declarando la guerra a Rusia, y convoca a las Reservas utilizando el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, el cual cuenta con un límite financiero de 5 692 millones de euros a precios corrientes (5.000 millones de euros a precios de 2018) para el periodo 2021-2027, con un límite anual que ha aumentado de los 420 millones de euros de 2021 a los 1.132 millones de euros de 2027.

2 El mar Rojo es un mar marginal y golfo o cuenca del océano Índico, entre África y Asia. La conexión con el océano es hacia el Sur, a través del estrecho de Bab el-Mandeb y el golfo de Adén. Hacia el norte se encuentra la península del Sinaí, el golfo de Áqaba y el golfo de Suez. No hay forma más directa y rápida de llegar desde Europa hasta el sureste asiático –la alternativa es dar vuelta al continente africano a través del cabo de Buena Esperanza, con mayores costos logísticos y de seguro–, y por esta razón entre el 10 y el 15 % del comercio marítimo global pasa por el mar Rojo, y la cifra aumenta al 30 % si se cuenta solo barcos portacontenedores. También representa entre el 4 y el 8 % del comercio global de gas natural licuado, de acuerdo con Reuters.

Figura 2: Matrices y dimensiones contrarias (Fuente: Elaboración propia)

Sostenimiento prolongado del apoyo europeo a Ucrania. Sin intervención directa contra Rusia por parte de la UE	Reducción progresiva del apoyo de la UE a Ucrania y priorización de una salida negociada con Rusia	La UE apoya una defensa larga en Ucrania	La UE refuerza, junto con India, el Océano Pacífico
Incremento del apoyo militar de la UE. Gasto de defensa al 4%	La UE anuncia el retiro definitivo del conflicto y disminuye el gasto en defensa al 1,5%	La UE apoya militarmente a Ucrania sin intervenir con fuerzas	La UE apoya la elaboración de municiones de los países aliados

Figura 3: Selección de escenarios (Fuente: Elaboración propia)

Sostenimiento prolongado del apoyo europeo a Ucrania. Sin intervención directa contra Rusia por parte de la UE	Reducción progresiva del apoyo de la UE a Ucrania y priorización de una salida negociada con Rusia	La UE apoya una defensa larga en Ucrania	La UE refuerza, junto con India, el Océano Pacífico
Incremento del apoyo militar de la UE. Gasto de defensa al 4%	La UE anuncia el retiro definitivo del conflicto y disminuye el gasto en defensa al 1,5%	La UE apoya militarmente a Ucrania sin intervenir con fuerzas	La UE apoya la elaboración de municiones de los países aliados

Figura 4: Mapa del mar Rojo (Fuente: Memorias de Pez, 2024)



Figura 5: Países que podrían bloquear el acceso al mar (Fuente: Memorias de Pez, 2024).



Referencias bibliográficas

- Arteaga, F. (22 de enero de 2024). *La Unión Europea camino del mar Rojo*. Real Instituto Elcano.
- BBC World Service. (27 de diciembre de 2023). *5 factores que afectarán profundamente la guerra en Ucrania en 2024*. <https://www.bbc.com/>
- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB). (2026). *CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs*. <https://www.cidob.org/>
- Consejo de la Unión Europea. (2022, 23 de febrero). *Comunicado de prensa*. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/23>
- Consejo de la Unión Europea. (2023, a). *Conclusiones del Consejo Europeo sobre Ucrania y ampliación y reformas. Comunicado de prensa del 14 de diciembre de 2023*. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. (2023, b). *Think Tank Review – January 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_228
- Consejo de la Unión Europea. (2023, c) *Think Tank Review - February 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1023
- Consejo de la Unión Europea. (2023, d) *Think Tank Review - March 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1525
- Consejo de la Unión Europea. (2023, e) *Think Tank Review - April 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2360
- Consejo de la Unión Europea. (2023, f) *Think Tank Review – May 2023*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/05/eu-joint-procurement-of-ammunition-and-missiles-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/> consultado el 29 de mayo de 2026.
- Consejo de la Unión Europea. (2023, g) *Think Tank Review – June 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3061 consultado el 29 de mayo de 2026.
- Consejo de la Unión Europea. (2023, h) *Think Tank Review – July 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3355
- Consejo de la Unión Europea. (2023, i) *Think Tank Review – August 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3606 consultado el 31 de mayo de 2026.
- Consejo de la Unión Europea. (2023, j) *Think Tank Review – September 2023*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4496
- Consejo de la Unión Europea. (2023, k) *Think Tank Review – October 2023*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>
- Consejo de la Unión Europea. (2025, a) “Guerra de agresión de Rusia contra Ucrania: la UE acuerda el 17.º paquete de sanciones”. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/05/20/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-agrees-17th-package-of-sanctions/> consultado el 31 de mayo de 2026.
- Consejo de la Unión Europea. (2025, b) “19th package of sanctions against Russia: EU targets Russian energy, third-country banks and crypto providers” <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/10/23/19th-package-of-sanctions-against-russia-eu-targets-russian-energy-third-country-banks-and-crypto-providers/> , consultado el 31 de mayo de 2026.
- Consejo de la Unión Europea. (2026) “Russia’s war of aggression against Ukraine: 20th round of stern EU sanctions hits energy, military-industrial complex, trade and financial services, including crypto” <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2026/04/23/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-20th-round-of-stern-eu-sanctions-hits-energy-military-industrial-complex-trade-and-financial-services-including-crypto/> , consultado el 29 de mayo de 2026.

- Gregory Pirio, R., & Pellerin, M. (25 de marzo de 2018). *Africa Center for Strategic Studies*. <https://africacenter.org/>
- Gregory Pirio, R., & Pellerin, M. (2019). *Africa Center for Strategic Studies*. <https://africacenter.org/>
- Heuer, R. J., Jr., & Pherson, R. H. (2011). *Structured analytic techniques for intelligence analysis*. CQ Press.
- Khinkulova, H. K. (27 de diciembre de 2023). *5 factores que afectarán profundamente la guerra en Ucrania en 2024*. BBC World Service.
- Memorias de Pez. (2024). *Explicación de la relación de Yemen con la crisis del Mar Rojo* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/XnIOm4TqvC4>
- Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. (23 de enero de 2024). *Revisión del grupo de expertos*. <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/library/library-blog/>
- Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. (31 de enero de 2024) “Revisión del grupo de expertos”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_562 consultado el 31 de mayo de 2026.
- Tebas, J. A. (2023). *Conflicto de Cabo Delgado (Mozambique): ¿Riesgo de «sahelización» en África Meridional?*
- Ukrinform. (2024). *Kuleba inicia su cuarta gira por países africanos*. <https://www.ukrinform.es/rubric-politics/3891907-kuleba-inicia-su-cuarta-gira-por-paises-africanos.html>
- Vila, C. M. (2023). *Procedimientos de inteligencia estratégica*. CALEN.
- Zona Militar. (2026). *Zona Militar*. <https://www.zona-militar.com/>