



## The war in Ukraine: some notes on international and european law

### *Abstract:*

Almost a year after the Russian Federation's armed aggression against the Ukrainian people, it is worth making an overall analysis of several questions of international and European law. Specifically, the various international norms that have been violated by the Russian government, as well as their possible jurisdictional consequences; also, in the European context, the European Union's reaction, which is increasingly less homogeneous, both politically, diplomatically and economically. This will provide us with a complete picture of the legal reality that is clearly likely to alter geostrategic relations in the coming years.

### *Keywords:*

Ukraine, Russia, Use of Force, Aggression, European Union, Geo-Strategy.

### **Cómo citar este documento:**

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. *La guerra en Ucrania: algunas notas de derecho internacional y derecho europeo*. Documento de Opinión IEEE 15/2023.  
[https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2023/DIEEEO15\\_2023\\_MIGACO\\_Ucrania.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO15_2023_MIGACO_Ucrania.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

El 24 de febrero de 2022, hace casi un año, la Federación Rusa, por orden directa de su presidente V. Putin, inició el ataque e invasión de Ucrania, país vecino y antaño república soviética, tras varias semanas y meses de continuo desencuentro y múltiples amenazas de guerra. Ya existía un precedente con la anexión, en clara violación de principios básicos de derecho internacional, de la península de Crimea por parte de Rusia en 2014.

Esto último, además, provocó el levantamiento de grupos prorrusos e independentistas en las regiones más orientales ucranianas y fronterizas con Rusia: las regiones de Lugansk y Donetsk, conocidas como la región de Dombás. Desde entonces Ucrania sufría movimientos violentos de estos grupos que habían llegado incluso a controlar una importante parte de la región.

La argumentación esgrimida por Rusia para la invasión no se aleja demasiado de la ya alegada en el caso de Crimea, en el sentido de defender a la población prorrusa de Ucrania, pero además se añade la voluntad expresa de desmilitarizar y «desnazificar» Ucrania. Para Rusia, el actual gobierno ucraniano no es legítimo al ser continuador del surgido tras las revueltas de 2014 en el denominado Euromaidán, y en donde la sociedad civil logró que el entonces gobierno de V. Yanukóvich tuviera que dimitir al manifestarse a favor de un mayor acercamiento con la Rusia de V. Putin y no mirar a Occidente, a la UE<sup>1</sup>. Incluso, en el actual conflicto, Rusia ha esgrimido frente a Naciones Unidas el derecho de legítima defensa del art. 51 de la Carta, amparándolo, por otra parte, en los continuos precedentes similares por parte de Estados occidentales en Kosovo, Siria, Libia, etc.<sup>2</sup>.

Conviene entonces hacer una valoración sobre la aplicación de normas internacionales y europeas que se ven afectadas por esta intervención armada, así como algunas

---

<sup>1</sup> Puede verse nuestro comentario, ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel A. *La secesión en derecho internacional: el caso de Crimea*. Documento Marco IEEE 142/2014, de 11/12/2014. [https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEE0142-2014\\_Secesion\\_DchoInternacional\\_Crimea\\_MA.Acosta.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE0142-2014_Secesion_DchoInternacional_Crimea_MA.Acosta.pdf) (consultado el 10/1/2023).

<sup>2</sup> UN Doc. S/2022/154. Carta de fecha de 24 de febrero de 2022 dirigida al secretario general por el representante permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas, de 24/2/2022. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/268/19/PDF/N2226819.pdf?OpenElement> (consultado el 10/1/2023). En la misma línea, *Statement of the Presidium of the Russian Association of International Law*, y en respuesta a la condena por parte de la International Law Association, s/f. <http://www.ilarb.ru/html/news/2022/7032022.pdf> (consultado el 10/1/2023).

cuestiones de relaciones internacionales y nuevo orden internacional que pudiera surgir de la guerra en Ucrania.

El presente documento se enmarca en el Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar» (PID2020-114923RB-100), así como de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea «Immigration and European Maritime Security in Western Mediterranean».

### **Cuestiones de derecho internacional y relaciones internacionales**

Debemos indicar inicialmente que la guerra en territorio ucraniano no se ha iniciado realmente en 2022. Desde la anexión —en clara violación del derecho internacional— de Crimea por parte de Rusia, se puso en marcha un proceso de secesión en las regiones orientales del Dombás. En aquella zona grupos armados prorrusos, apoyados logísticamente por Moscú, han llegado a controlar parcialmente el territorio, produciéndose continuos enfrentamientos de baja intensidad con las autoridades gubernamentales. No obstante, se han registrado incluso bombardeos ucranianos, algunos indiscriminados, contra las posiciones de estas milicias prorrusas en los últimos años. Varias son las cuestiones a tener en cuenta en materia de derecho internacional y relaciones internacionales.

#### *Prohibición del uso de la fuerza – art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas*

El artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas establece el principio de la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Esta prohibición aparece como principio absoluto y regla general, no pudiendo nunca recurrirse a ella un Estado ni una organización internacional. Sus excepciones, además, deben ser interpretadas restrictivamente. Y dos serían dichas excepciones.

Así, en el contexto del capítulo VII de la Carta «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión», se prevé dos excepciones: la *legítima defensa* individual o colectiva ante un ataque armado; y las medidas adoptadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, que tiene el control y el monopolio

del empleo de la fuerza para asegurar la seguridad colectiva, y que debe garantizar que la fuerza armada no se usará sino en servicio del interés común.

En nuestra opinión, Rusia ha violado dicho artículo 2.4 de la Carta. De este modo, ha hecho uso de la fuerza armada para cometer una agresión contra la soberanía de Ucrania, sin que se pudiera acudir a ninguna de las dos excepciones: en primer lugar, no ha habido una agresión armada previa por parte de Ucrania, ni siquiera puede considerarse el conflicto latente en la región del Dombás como el equivalente a una agresión a Rusia, a pesar de los intentos de V. Putin de alegar ataques contra la población ruso-parlante y una ficticia agresión a su *Gran Rusia*; en segundo lugar, no ha existido una autorización del Consejo de Seguridad. Estaríamos entonces ante la comisión de un crimen internacional.

#### *Prohibición de la intromisión en los asuntos internos de otro Estado – art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas*

El artículo 2.7 de la Carta recoge la prohibición de la intromisión en los asuntos internos de otro Estado, considerándose que dicha cláusula es de contenido indeterminado e indeterminable, por lo que habrá que acudir a la casuística para verificar si nos encontramos ante asuntos de *domaine réservé* de los Estados.

Además, en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, sobre la *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados*<sup>3</sup>, se incluye el principio de no intervención. Ello prohibiría el empleo de una coacción objetiva a fin de limitar el ejercicio de derechos soberanos de un Estado y sin su consentimiento, como pudiera ser medidas económicas, políticas o de otra índole, o incluso el uso de la fuerza para «privar a los pueblos de su identidad nacional».

Rusia, con su intervención armada, habría intervenido en los asuntos internos de Ucrania, penetrando militarmente, no solamente en las zonas orientales sublevadas, sino en todo el país. Esta estrategia, en definitiva, es similar a la utilizada para la ocupación y anexión de Crimea en 2014.

---

<sup>3</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/352/86/IMG/NR035286.pdf?OpenElement> (consultado el 10/1/2023).

*Integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras – Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2625 (XXV)*

Otro de los principios recogidos en la Resolución 2625 (XXV), es el de integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras de los Estados, lo cual prohibiría la secesión unilateral de una parte del territorio nacional, sin el consentimiento del Estado matriz. Esto es lo que se ha producido con las regiones del Dombás y el consiguiente reconocimiento por parte de Rusia.

Hay que destacar que este principio de integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras, como piedra angular de la paz y la estabilidad mundial, se recoge igualmente en el Acta Final de Helsinki, de 1 de agosto de 1975, adoptado en el seno de la entonces Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Texto firmado, además, por la entonces URSS.

Pero, además, con la agresión, Rusia ha violado acuerdos bilaterales firmados y en vigor, en los que se hace referencia al respeto de las fronteras de Ucrania.

Estos acuerdos bilaterales serían los siguientes: Memorando de Garantías de Seguridad en Relación con la Adhesión de Ucrania al Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, de 1994 (Memorando de Budapest), y firmado por Rusia, Ucrania, Estados Unidos y Reino Unido; el acuerdo de mayo de 1997 sobre el estatuto y las condiciones de establecimiento de la flota rusa en el territorio de Ucrania; el Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación del mismo año, por el que Rusia, basándose en la Carta de Naciones Unidas y el Acta de Helsinki, reconoce la integridad territorial de Ucrania; y el acuerdo de delimitación de fronteras terrestres de 2003, en donde se reconocía de forma implícita a Crimea como parte de Ucrania.

*Kosovo, Afganistán, Iraq, Siria, Libia – Antecedentes dudosos – legítima defensa colectiva*

Finalmente, Rusia alega la práctica de los países occidentales de vulnerar el derecho internacional a través de la intervención armada no autorizada en determinados territorios, y con el caso de Kosovo y el bombardeo en 1999 de la OTAN sobre Serbia,

como primer antecedente. Esta es la argumentación seguida tanto por la Asociación rusa de derecho internacional como por el propio V. Putin en la carta dirigida al Consejo de Seguridad el mismo día del inicio de la agresión, el 24 de febrero.

En cualquier caso, debemos indicar que en el derecho internacional no existen las relaciones sinalagmáticas que conlleven el uso de la fuerza, salvo en caso del art. 51 de la Carta –legítima defensa–. Así, en el proyecto de articulado de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Convención sobre responsabilidad internacional del Estado, si se produce un ilícito, puede responderse con otro ilícito a través de la represalia, pero la respuesta no podría nunca conllevar la violación de una norma de *ius cogens*, como es la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales.

V. Putin en su Carta al Consejo de Seguridad alega efectivamente la legítima defensa colectiva previa la petición por parte de las regiones secesionistas de Donetsk y Lugansk, en base al art. 51 de la Carta, para iniciar la agresión. Si acudimos al art. 51 así como al derecho consuetudinario, se prevé una serie de requisitos para su activación: que las medidas de respuesta armada sean inmediatas, necesarias y proporcionales, además de informar al legítimo órgano que es el Consejo de Seguridad, y que sean provisionales y subsidiarias a la acción de este órgano.

Aun cuando se haya producido la comunicación al Consejo de Seguridad, es dudoso el cumplimiento del resto de requisitos. Si bien Rusia alega el ataque indiscriminado a la población de la región de Dombás por parte de fuerzas ucranianas. En nuestra opinión, la medida debería ser proporcional y necesaria siempre y cuando el ataque se hubiera limitado a esta región y no al conjunto del Estado ucraniano, representando a todos los efectos un crimen de agresión.

Por otra parte, no se ha permitido la actuación preferencial del Consejo de Seguridad al hacer uso Rusia de su derecho de veto para aprobar una resolución condenatoria sobre esta agresión. Con todo, consideramos que no ha fallado la norma jurídica, sino la aplicación política de dicha norma. En otras palabras, el derecho internacional posee elementos suficientes para poner freno a esta agresión, a través de los capítulos VI (solución pacífica de las controversias) y VII (seguridad colectiva) de la Carta, pero ha faltado la voluntad de los sujetos primarios del derecho internacional (los Estados) a fin de llevar a la práctica las disposiciones.

### *Crimen internacional – agresión – Tribunal Penal Internacional*

Se ha acusado a Rusia de cometer un acto de agresión al atacar militarmente a Ucrania. Según la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, se define agresión como «el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas...»<sup>4</sup>.

De hecho, la agresión como tal ha sido calificada como crimen internacional en el proyecto de articulado de la CDI sobre la Convención sobre responsabilidad internacional del Estado<sup>5</sup>.

Más concretamente y tras la Conferencia de Revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional celebrada en Kampala en 2010, se considera que una persona comete un crimen de agresión «cuando estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas».

Incluso la Asamblea General ha condenado la agresión de Rusia en una Resolución histórica del 2 de marzo de 2022 por el número de adhesiones: 144 votos a favor y cinco votos en contra: Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Siria y Eritrea<sup>6</sup>. Sorprende que un país como Marruecos decidió ausentarse de la votación, quizás por no contradecir su posición y actuación respecto a la cuestión del Sáhara Occidental.

Es evidente que la acción perpetrada por Rusia contra Ucrania es un claro ejemplo de agresión y V. Putin su máximo responsable. Ya el presidente de Estados Unidos, J. Biden, ha llegado a calificarle como «criminal de guerra». Habría entonces que preguntarse sobre la posibilidad de que V. Putin pudiera ser enjuiciado por parte del Tribunal Penal Internacional (TPI).

El Estatuto del TPI, firmado en Roma, incluye entre sus competencias el crimen de agresión, sin embargo, su jurisdicción es obligatoria únicamente para aquellos Estados que lo hayan aceptado previamente. Y ni Rusia ni Ucrania han presentado declaraciones

<sup>4</sup> [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da\\_ph\\_s.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf) (consultado el 10/1/2023).

<sup>5</sup> [https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc\\_2001\\_v2\\_p2.pdf](https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf) (consultado el 10/1/2023).

<sup>6</sup> Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A RES/ES-11/1, sobre Agresión contra Ucrania, de 2 de marzo de 2022. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/40/PDF/N2229340.pdf?OpenElement> (consultado el 10/1/2023).

de aceptación de la jurisdicción del TPI. Sí es cierto que Ucrania, tras la anexión de Crimea, presentó una declaración de aceptación de 2014 pero únicamente para los actos cometidos en las regiones sublevadas del Dombás.

Dado que Rusia no es firmante, no parece que tenga excesivo recorrido jurídico, pero sí político, el inicio de oficio de una investigación por parte del fiscal del TPI, al remitirse una petición de dictamen conforme a la Sala de Cuestiones Preliminares, el pasado 1 de marzo. Igualmente, la petición de más de 40 Estados al propio fiscal del TPI<sup>7</sup>.

Cabría, sin embargo, otra posibilidad, la cual sería la remisión del asunto al TPI por parte del Consejo de Seguridad, que podría afectar incluso a Estados no firmantes como es el caso. Sin embargo, la remisión del Consejo de Seguridad se toparía con el veto por parte de Rusia. De nuevo no fallan los instrumentos jurídicos, sino la voluntad política de los Estados.

Finalmente, es interesante la acción emprendida por parte de la Fiscalía General del Estado español de iniciar diligencias ante la posible agresión a ciudadanos españoles en Ucrania, y en aplicación del principio de jurisdicción universal (art. 23.4 LOPJ)<sup>8</sup>.

### *Derecho Internacional Humanitario – Ius in Bello*

En un conflicto armado a nivel internacional es de aplicación, como en este caso, el derecho internacional humanitario, el denominado *ius in bello* formado principalmente por los cuatro convenios de Ginebra de 1949 así como sus protocolos de 1977<sup>9</sup>.

Ante la actuación por parte de las fuerzas rusas, se ha vulnerado la prohibición de atacar objetivos civiles como hospitales, teatros o personal civil. Estos hechos serían considerados como crímenes de guerra. Igualmente, en cuanto al recurso, anunciado por parte de las autoridades rusas, y a través del denominado *Grupo Wagner*.

<sup>7</sup> <https://es.euronews.com/2022/04/18/la-corte-penal-internacional-investiga-si-se-cometieron-crímenes-de-guerra-en-ucrania> (consultado el 10/1/2023).

<sup>8</sup> <https://elpais.com/espana/2022-03-08/la-fiscalia-general-se-suma-a-las-iniciativas-de-justicia-internacional-por-la-invasion-de-ucrania.html> (consultado el 10/1/2023).

<sup>9</sup> I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra; IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra. Los protocolos de 1977 se refieren a los conflictos armados internacionales y a los conflictos armados no internacionales.

Pero no solamente por parte de Rusia se están cometiendo actos prohibidos. La propia Cruz Roja Internacional ha acusado a las autoridades ucranianas de trato inhumano y degradante a los prisioneros rusos, en clara violación de las normas en la guerra<sup>10</sup>.

Una cuestión interesante es la referida a la petición por parte de Ucrania a los países occidentales de establecer una zona de exclusión aérea, de tal forma que frenase los bombardeos rusos sobre la población<sup>11</sup>. Esta exclusión, debemos recordar, se produjo igualmente en el caso de Libia en 2011 y su violación, por parte del régimen de M. El Gadafi, provocó la intervención armada de una coalición internacional en el territorio.

En el caso de Ucrania, el establecimiento de la zona de exclusión y la posterior y presumible violación por parte de aviones rusos obligaría inevitablemente a los países occidentales —aquellos que hubieran decretado dicha zona— a entrar en un conflicto armado directo con Rusia. Algo deseable por las autoridades ucranianas y totalmente descartado por Europa y Estados Unidos.

#### *Acción judicial – Tribunal Internacional de Justicia*

Inmediatamente después del inicio de la agresión, el 26 de marzo, Ucrania presentó una demanda contra Rusia ante el Tribunal Internacional de Justicia para que determinara la posible violación de la Convención de Naciones Unidas para la prevención y sanción del delito de genocidio, del cual ambos Estados son parte. Además, están obligados a acudir al TIJ, según una cláusula compromisoria existente, a efectos de controversias respecto a la aplicación e interpretación de esta Convención<sup>12</sup>.

Ucrania rechazaba las acusaciones desde Rusia de violaciones masivas y genocidio en la guerra interna contra los separatistas del Dombás desde 2014, y, a su vez, acusaba a Rusia de cometer genocidio con su ataque armado e indiscriminado a su territorio. Rusia ha llegado a remitir un escrito en el que considera que el TIJ carecería de jurisdicción sobre el asunto debido a una interpretación del concepto de genocidio que, según dicho país, se basaría en el derecho consuetudinario, así como en normas nacionales. Por lo

<sup>10</sup> <https://www.ambito.com/mundo/ucrania/la-cruz-roja-acusa-dar-un-trato-indigno-los-soldados-rusos-capturados-n5387477> (consultado el 10/1/2023).

<sup>11</sup> Por ejemplo, intervención del presidente ucraniano en el Congreso de los Estados Unidos, de 16/3/2022. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/16/zelenky-congreso-estados-unidos-discurso-guerra-trax/> (consultado el 10/1/2023).

<sup>12</sup> ICJ. *Application, Instituting Proceedings, Dispute relating to allegations of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, de 26/2/2022. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220227-APP-01-00-EN.pdf> (consultado el 10/1/2023). Ya hay más de 40 Estados que han solicitado intervenir en el procedimiento.

que no se estaría efectivamente violando la Convención de Naciones Unidas para la prevención y sanción del delito de genocidio<sup>13</sup>.

Lo más interesante de la denuncia es la solicitud por parte de Ucrania de medidas provisionales que implicaban el cese de toda acción militar en territorio ucraniano, así como la retirada de las fuerzas rusas. El 16 de marzo, el TIJ publicó un auto sobre el asunto aprobando medidas provisionales consistentes en la suspensión de toda acción militar rusa en Ucrania, la retirada de cualquier fuerza regular o irregular, así como la obligación de las partes de evitar cualquier acción que pudiera dificultar la resolución del conflicto<sup>14</sup>.

Destaca, igualmente, algunos votos particulares de jueces del TIJ que ponen en duda si efectivamente estamos en el ámbito de aplicación de la Convención sobre genocidio, derivado del ataque armado ruso contra el territorio ucraniano. Rusia, por otra parte, no ha acatado estas medidas provisionales, continuando con su agresión al territorio ucraniano.

### *Abandono de Rusia del Consejo de Europa – litigios pendientes*

El 15 de marzo, y después de haber sido suspendida su participación el 25 de febrero, Rusia anunciaba su retirada del Consejo de Europa, acusándolo de ser un instrumento para los intereses de los países de la UE y de la OTAN. Si bien esta decisión es un acto unilateral y soberano de Rusia, debemos aclarar qué sucede con los litigios pendientes que afectan a dicho país.

El art. 58 del Convenio Europeo de Derechos Humanos indica que el TEDH puede seguir juzgando los casos contra un Estado que ha abandonado la organización, así como las presuntas violaciones que tengan lugar hasta seis meses después de la fecha de expulsión<sup>15</sup>. Rusia también mantiene la obligación de ejecutar las sentencias del TEDH en su contra y el Comité de Ministros puede seguir supervisando esta ejecución.

---

<sup>13</sup> Document (with annexes) from the Russian Federation setting out its position regarding the alleged «lack of jurisdiction» of the Court in the case, de 7/3/2022. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220307-OTH-01-00-EN.pdf> (consultado el 10/1/2023).

<sup>14</sup> ICJ Order. *Allegations of Genocide under the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, de 16/3/2022. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-PRE-01-00-EN.pdf> (consultado el 10/1/2023):

<sup>15</sup> Art. 58: «1. Una alta parte contratante solo podrá denunciar el presente Convenio al término de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Convenio para dicha parte, y mediante un aviso de seis meses dado en una notificación dirigida al secretario general del Consejo de Europa, quien informará a las restantes partes contratantes. 2. Esta denuncia no podrá tener por efecto el desvincular a la alta parte contratante interesada de las

A fecha de hoy hay unos 18.000 casos contra Rusia ante el TEDH y se prevé muchas más denuncias derivadas de la guerra en Ucrania. Por otra parte, debemos recordar que Rusia sigue siendo parte en importantes tratados internacionales en materia de derechos humanos, como es el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos adjuntos, los cuales le obligan y permitirán por el momento hacer un seguimiento del respeto de los derechos humanos a través de los mecanismos existentes de control.

### *Algunas cuestiones de relaciones internacionales y geoestrategia*

Uno de los posibles orígenes de la guerra en Ucrania ha sido indudablemente el interés de dicho país en ingresar en la OTAN. Este hecho provocó en numerosas ocasiones la enérgica protesta de Rusia, que veía cómo los países de la Alianza colocaban sistemas antimisiles en sus fronteras occidentales. En nuestra opinión, estos países han buscado una clara ampliación de la OTAN sin tener en cuenta las propias políticas de seguridad rusas, antaño potencia en la zona, así como sus intereses regionales especialmente en la zona del mar Negro<sup>16</sup>.

De la guerra de Ucrania, se pueden obtener una serie de ideas base que deberían ser tenidas en cuenta:

1.- El claro juego de poderes entre grandes potencias. Rusia ha pretendido volver al tablero geoestratégico de la peor forma posible, iniciando una guerra de resultados imprevisibles. Se ha pretendido pasar de un sistema unipolar con unos Estados Unidos en clara decadencia en política exterior, a un sistema multipolar histórico basado en el periodo de la Guerra Fría. No obstante, las enormes deficiencias rusas tanto en la estrategia militar como en su impacto negativo en su política con terceros están redescubriendo el principal beneficiario del conflicto que no es otro que China.

2.- En efecto, China, socio privilegiado de Occidente, pero igualmente de Rusia, sigue en una posición pasiva y atendiendo al desgaste de los Estados implicados. Si bien

---

obligaciones contenidas en el presente Convenio en lo que se refiere a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de estas obligaciones, hubiera sido realizado por dicha parte con anterioridad a la fecha en que la denuncia produzca efecto. 3. Bajo la misma reserva, dejará de ser parte al presente Convenio toda alta parte contratante que deje de ser miembro del Consejo de Europa. 4. El Convenio podrá denunciarse de acuerdo con lo previsto en los párrafos precedentes respecto a cualquier territorio en el cual se hubiere declarado aplicable en los términos del artículo 56».

<sup>16</sup> De hecho, el conflicto en Ucrania, y la amenaza rusa han provocado que países tradicionalmente neutrales, como Suecia y Finlandia, hayan ingresado en la OTAN en julio de 2022.

parece que, por claros motivos económicos y políticos, tiende a un mayor acercamiento a Rusia, no es menos cierto que la situación le beneficia a la hora de poder surgir como una gran potencia en un mundo con una hiperpotencia (China), y varias superpotencias (Estados Unidos, UE, etc.).

3.- La amenaza nuclear desde Rusia ha quedado patente, especialmente en un momento en el cual hay una fuerte discusión a nivel europeo sobre el futuro de la energía nuclear. La dependencia energética de Rusia y la necesidad de buscar alternativas, puede provocar un redescubrimiento de esta fuente energética. Por otra parte, en el contexto de la UE, como veremos a continuación, se observa una clara voluntad de apostar por la reducción del arsenal nuclear de acuerdo con los convenios internacionales en la materia.

4.- En cuanto a la estrategia militar rusa, se desconoce si realmente se buscaba una guerra relámpago o por el contrario un conflicto permanente. El devenir de las acciones parece entrever lo primero, especialmente por la ausencia de una estrategia rusa definitiva sobre los objetivos perseguidos. Además, el apoyo logístico militar por parte de varios Estados, especialmente de la UE, puede conllevar un conflicto permanente donde Rusia tendría serias dificultades para salir. Quizás esto último sea la *raison d'être* del apoyo militar a Ucrania: dejar empantanado a Rusia durante un largo tiempo con un acto de agresión que le va a acarrear graves consecuencias no solo externamente sino igualmente en el ámbito interno.

5.- En el hipotético caso de que el conflicto alcance al territorio de la UE, incluso a un nivel nuclear, varios son los objetivos militares preferentes rusos. En el caso español, desde nuestro punto de vista, son claros: la Base Naval de Rota, compartida con Estados Unidos, y la Base militar de Gibraltar. Estos dos puntos estratégicos controlan absolutamente todo lo que entra y sale del mar Mediterráneo a través del estrecho de Gibraltar. Su anulación sería un importantísimo golpe de efecto para los intereses rusos.

6.- Finalmente, debemos indicar que la respuesta solidaria y política que se ha producido a nivel internacional con Ucrania no ha existido en el caso de otros conflictos armados, permanentes, y que forman parte de las denominadas *guerras olvidadas*. Nos referimos a casos como Yemen, Siria, Malí, Eritrea, etc. Esta situación parece demostrar la existencia en el contexto internacional de conflictos a varios niveles de importancia, favoreciendo o prestando más atención a aquellos que se encuentran más cerca

geográficamente o con más interés económico, pero no más dramáticos desde un punto de vista humanitario.

## Cuestiones de derecho europeo

La actuación de la Unión Europea, si bien aparenta haber dado un paso importantísimo en cuanto a la capacidad de actuar conjuntamente, ha dejado, sin embargo, algunas cuestiones pendientes y donde los intereses nacionales han prevalecido.

### *Régimen de sanciones*

Desde el primer momento, la UE ha dado una respuesta contundente de rechazo a la agresión por parte de Rusia. El mismo 24 de febrero, inicio de la agresión, el Consejo Europeo en reunión extraordinaria, condenaba enérgicamente la acción militar<sup>17</sup>. Igualmente, el Parlamento Europeo condenó en una resolución por unanimidad la agresión rusa<sup>18</sup>. Y el Consejo ha llegado a aprobar varios paquetes de sanciones en diversos ámbitos: personas individuales y entidades; sector financiero y energía; espacio aéreo, marítimo y de transporte; productos de doble uso y de tecnología avanzada; suspensión de la exención de visados; y restricciones a los agentes de la desinformación. Incluso, la Comisión ha creado un grupo de trabajo sobre «Inmovilización y decomiso» para explorar los vínculos que existen entre los activos pertenecientes a las personas que figuran en la lista de sanciones de la UE y las actividades delictivas<sup>19</sup>.

Si bien en materia de sanciones, y en base en el art. 215 TFUE, se ha acudido al régimen de sanciones inteligentes (*Smart Sanctions*), los efectos están alcanzando inexorablemente a la población en general. Además, la ruptura de relaciones con la sociedad rusa en todos los sectores, incluido los vinculados a la educación y ciencia, están provocando un claro efecto de rechazo hacia Rusia e incluso de rusofobia, con muy peligrosas consecuencias a medio plazo, especialmente en el continente europeo.

<sup>17</sup> Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, EUCO 18/22, de 24/2/2022.

<https://www.consilium.europa.eu/media/54512/st00018-es22.pdf> (consultado el 10/1/2023).

<sup>18</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 1/3/2002, DO, C, 125, de 18/3/2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C.2022.125.01.0002.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2022%3A125%3ATOC> (consultado el 10/1/2023).

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_es) (consultado el 10/1/2023).

### *Apoyo militar a Ucrania*

Por primera vez, la UE ha actuado conjuntamente para, en este caso, ceder material militar al gobierno ucraniano. Para ello ha procedido a dotar al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, creado en marzo de 2021, con más de mil millones de euros y destinados al envío de material bélico. La cuestión que se plantea es si desde un punto de vista estratégico, es eficaz esta aportación armamentística. Esto es, el hecho de que las autoridades ucranianas dispongan de más armas y medios puede inexorablemente alargar el conflicto armado y, por ende, el sufrimiento de la población.

Bien es cierto que una intervención armada directa por parte de los países de la UE conllevaría igualmente la de la OTAN, en aplicación de la legítima defensa colectiva, algo que en cualquier caso no es deseable por ninguna de las partes. Y una nula reacción por parte de la UE hubiera representado un claro gesto de abandono e hipocresía, en palabras del alto representante.

En cualquier caso, entendemos que la acción diplomática, la vía pacífica para la solución de conflictos, incluso a través del secretario general de Naciones Unidas en su rol de buenos oficios según el capítulo VI de la Carta, debería potenciarse aún más en la actual situación bélica y humanitaria.

En esta línea de apoyo decidido a las autoridades ucranianas, en la reunión de ministros de Defensa del 29 de agosto, se planteó la posibilidad de una misión de asistencia militar de adiestramiento de la Unión Europea a Ucrania, la cual tendría un alto valor político. Finalmente, en octubre de 2022 se ha creado la operación *EUMAM Ucrania* por parte del Consejo de la UE<sup>20</sup>.

### *Refuerzo de las capacidades de defensa de la UE*

Otra cuestión que se ha evidenciado con la guerra en Ucrania es la necesidad de potenciar las capacidades europeas en materia de defensa, y más allá del desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). En efecto, en el Consejo Europeo

---

<sup>20</sup> Decisión (PESC) 2022/1968 del Consejo de 17 de octubre de 2022 relativa a una Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea en apoyo a Ucrania (EUMAM Ucrania), *DO*, L 270, de 18/10/2022. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.270.01.0085.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A270%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.270.01.0085.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2022%3A270%3ATOC) (consultado el 10/1/2023).

de 11 de marzo celebrado en Versalles, los jefes de Estado y de Gobierno, reiteraron su compromiso de responsabilizarse en mayor medida de su propia seguridad, seguir una línea de acción estratégica en el ámbito de la defensa y aumentar su capacidad para actuar de manera autónoma.

Para ello, se aboga por potenciar y afianzar la cooperación UE-OTAN e impulsar la inversión en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras, a través del aumento sustancial del gasto de defensa. Todo esto se ha materializado con la adopción de la nueva *Brújula Estratégica* en materia de seguridad y defensa, aprobado por el Consejo el 21 de marzo, y que, además de considerar a Rusia como una «amenaza directa y a largo plazo», y a China como un «competidor económico y rival sistémico», incluye la creación de una fuerza permanente de hasta 5.000 unidades<sup>21</sup>.

Este nuevo panorama político, además de la amenaza rusa, ha provocado que Dinamarca, Estado miembro de la UE que se encontraba fuera de la Política Común de Seguridad y Defensa, haya promovido un referéndum para integrarse en dicha política.

En cuanto a las cuestiones de mayor inversión en defensa —hasta un 2 % del PIB—, en nuestra opinión, la opción no sería invertir más en defensa, sino destinar con mayor eficiencia lo ya aportado. La experiencia previa va en esta dirección y si no hay un plan estratégico adecuado respecto a las inversiones en materia de defensa, en paralelo con un desarrollo eficaz de la PESCO, se pueden producir enormes problemas de descoordinación y duplicaciones de capacidades por parte de los Estados.

### *Reducción de la dependencia energética por parte de la UE*

La guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto, igualmente, la dependencia energética de gran número de países europeos respecto, entre otros, al gas ruso. Así, Alemania depende en un 60 %, y Chequia en un 100 %. Esta situación y el temor a que el conflicto pueda afectar a dicha dependencia ha conllevado a que, nuevamente, desde el Consejo Europeo de 10 y 11 de marzo se haya decidido eliminar gradualmente la dependencia de las importaciones de gas, petróleo y carbón rusos.

---

<sup>21</sup> Doc. Consejo 7371/22, *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*, de 21/3/2022. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf> (consultado el 10/1/2023).

Para ello, entre otras medidas, se ha decidido diversificar el abastecimiento y las rutas, especialmente mediante el uso de gas natural licuado y el desarrollo del biogás; desarrollar un mercado del hidrógeno para la UE; acelerar el desarrollo de las energías renovables; mejorar la eficiencia energética y promover la circularidad. De hecho, a finales de mayo la Comisión ha presentado el plan *RePowerEU*<sup>22</sup>, dirigido a dejar de depender de los combustibles fósiles rusos, a corto y medio plazo.

### *Ingreso de Ucrania en la UE*

Desde el primer momento de la agresión rusa, el presidente ucraniano ha defendido un ingreso expés de su país en la UE, particularmente por dos motivos en el ámbito de la solidaridad. El primero, *ad intra*, a efectos de acoger en su seno a Ucrania y que se beneficie más directamente de las políticas comunitarias en todos los aspectos. En segundo lugar, *ad extra*, y quizás sin una expresa referencia, para poder Ucrania solicitar la activación de la cláusula de legítima defensa prevista en el art. 47.2 TUE<sup>23</sup>. Esta segunda opción podría provocar un inevitable conflicto armado en todo el continente europeo además de conllevar, de forma indirecta la activación del art. 5 del Tratado de la OTAN<sup>24</sup> con la consiguiente intervención de Estados Unidos. Algo que ningún país desea.

Es por ello por lo que en el Consejo Europeo, de 10 y 11 de marzo, se destacó el apoyo político y solidario de la UE hacia Ucrania, pero al mismo tiempo se recordó que el proceso de adhesión está clara y legalmente establecido y que posee un procedimiento que debe respetarse (art. 49 TUE). No obstante, y con el avance del conflicto, la UE ha decidido dar un giro en su política, y en el Consejo Europeo de 23 y 24 de junio, ha

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3131) (consultado el 10/1/2023).

<sup>23</sup> Art. 42.7 TUE: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». En este punto, cabe recordar que países amenazados expresamente por Rusia, y miembros de la UE —Suecia y Finlandia— han recordado la posibilidad de activar este artículo.

<sup>24</sup> Art. 5 del Tratado de Washington, por el que se crea la OTAN: «Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la parte o partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte».

declarado oficialmente a Ucrania, junto a la República de Moldavia, como Estado candidato a la adhesión<sup>25</sup>.

### *Las restricciones a los medios de comunicación de Rusia – Derecho a la libre información*

Una de las medidas sancionatorias más controvertidas, ha sido las restricciones a los medios de desinformación rusos. De esta forma, el Consejo ha suspendido la distribución en la UE de los medios de desinformación de propiedad estatal rusa *Rusia Today* y *Sputnik*. Las sanciones incluyen todas las formas de transmisión y distribución, como por cable, por satélite, IPTV, plataformas, sitios web y aplicaciones, e incluyen la suspensión de todas las licencias, autorizaciones y acuerdos de distribución pertinentes<sup>26</sup>.

La cuestión debatida sobre este asunto es si dichas restricciones pudieran poner en peligro e incluso limitar el derecho fundamental a la información recogido, entre otros, en el art. 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>27</sup>, especialmente por cuanto que no se aplica de forma indiscriminada y no parece que tenga encaje en las previsiones del art. 52.1 de dicha Carta<sup>28</sup>.

### *La protección temporal de los refugiados ucranianos*

Finalmente, una de las medidas más destacadas adoptadas por la UE ha sido la aplicación de la Directiva 2001/55/CE sobre protección temporal a los refugiados ucranianos<sup>29</sup>. Lo más sorprendente de la medida es que dicha Directiva jamás se había

<sup>25</sup> Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 24/22, de 24/6/2022.

<https://www.consilium.europa.eu/media/57473/2022-06-2324-euco-conclusions-es.pdf> (consultado el 10/1/2023).

<sup>26</sup> Reglamento 2022/350/UE del Consejo de 1 de marzo, DO, L 65, de 2/3/2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0350&qid=1673352636217>; Decisión 2022/351/UE del Consejo de 1 de marzo, DO, L 65, de 2/3/2022.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0351&qid=1673352683022>.

Ver EUvsDisinfo en <https://euvsdisinfo.eu/es/category/ukraine-page-es/> (consultados el 10/1/2023).

<sup>27</sup> Art. 11: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo».

<sup>28</sup> Art. 52.1: «1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Solo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».

<sup>29</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DO, L 212, de 7/8/2001.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055&qid=1673352987210>

(consultado el 10/1/2023).

aplicado, y la propia Comisión en un informe de 2016 ya había dejado claro que la misma estaba totalmente obsoleta y los Estados miembros no estaban interesados en su aplicación<sup>30</sup>. Es más, en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de septiembre de 2020, se ha propuesto un Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, y que vendría a sustituir a la Directiva de 2001<sup>31</sup>.

La Directiva se ha activado a través de la Decisión de Ejecución 2022/382/UE del Consejo<sup>32</sup>, limitando su aplicación a nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes del inicio de la agresión (el 24 de febrero de 2022) y sus familias; apátridas y nacionales de terceros Estados que tuvieran un régimen de protección internacional en Ucrania antes del inicio de la agresión (el 24 de febrero de 2022) y sus familias.

Este régimen restrictivo ha tenido, sin embargo, una opción de ampliación a través de las medidas nacionales de desarrollo. Así, en el caso español<sup>33</sup> se ha optado por incluir además a nacionales ucranianos tanto en situación legal como irregular en España antes del 24 de febrero de 2022, así como sus familias; y cualquier nacional de un tercer Estado o apátrida que residiera legalmente en Ucrania con un permiso de residencia válido (más allá por tanto de los beneficiarios de protección internacional).

Hay que tener en cuenta que según el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania de 2014, se exonera a los ciudadanos ucranianos de visado para entrar y circular en la Unión, por lo que podrían solicitar la protección temporal en cualquier Estado miembro<sup>34</sup>. Dicha protección temporal permite el reconocimiento de una serie de derechos sociales y

<sup>30</sup> European Commission. *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*. Brussels, 2016. [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final\\_report\\_evaluation\\_tpd\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf) (consultado el 10/1/2023).

<sup>31</sup> Doc. COM (2020) 613 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, de 23/9/2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613&qid=1673353076054> (consultado el 10/1/2023).

<sup>32</sup> Decisión de Ejecución 2022/382/UE del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, DO, L 71 de 4/3/2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022D0382&qid=1673353123416> (consultado el 10/1/2023). Ver, DI FILIPPO, Marcello y ACOSTA, Miguel A. «L'attivazione della protezione temporanea a seguito del conflitto in Ucraina: considerazioni critiche alla luce della prassi applicativa delle prospettive di riforma del sistema europeo di asilo», *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 4/2022. [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/10/3\\_Di-Filippo.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/10/3_Di-Filippo.pdf) (consultado el 10/10/2023).

<sup>33</sup> Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla un procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania; Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España, BOE, n.º 59, de 10/3/2022. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/> (consultados el 10/1/2023).

<sup>34</sup> El Acuerdo de Asociación UE-Ucrania. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)&from=EN) (consultado el 10/1/2023).

económicos en el territorio comunitario: acceso a la vivienda, educación, sanidad, trabajo, etc.

Son tres las cuestiones que suscitan la aplicación urgente de la Directiva de 2001 y su desarrollo a nivel nacional.

En primer lugar, la protección temporal no limita la posibilidad de los ciudadanos ucranianos de solicitar en cualquier momento alguna de las modalidades de protección internacional.

En segundo lugar, la aplicación de la medida a nivel nacional ha adolecido de una auténtica política de integración, al menos en España, y lastrada por la descentralización existente en este ámbito. Así, se desconoce de cuántos medios habitacionales se dispone, recursos económicos para favorecer la integración, etc.

En tercer lugar, la aplicación de la Directiva de 2001 conllevaría además la activación de una cláusula de solidaridad prevista en el art. 25 de la misma. Ello debería implicar una decisión soberana de cada Estado miembro a efectos de informar del número de refugiados ucranianos acogidos en cada territorio. Sin embargo, al menos en el caso español, ni se ha producido dicha decisión y somos testigos diariamente de innumerables manifestaciones de solidaridad espontánea entre la población española para traer a nuestro país a refugiados de todas las edades, especialmente mujeres y niños. Esta ausencia de coordinación puede acarrear a corto y medio plazo serios problemas de integración y por consiguiente rechazo hacia el extranjero.

### **Opciones de futuro**

En el momento de la redacción de este sucinto análisis, la evolución del conflicto hace incierto el desenlace. Si bien inicialmente había una cierta garantía de victoria rusa, se ha podido comprobar que la estrategia de V. Putin, así como los medios bélicos disponibles están fracasando. Y ello debido en gran parte al apoyo aparentemente sin fisuras de los países occidentales no solo desde un punto de vista económico sino también militar. Se podrían entonces presentar una serie de opciones, siempre futuribles:

1.- Victoria rusa total y derrocamiento de V. Zelenski. Esta opción, la más realista al inicio del conflicto pero muy incierta a fecha de hoy, implicaría —y ya lo está haciendo— un altísimo precio a pagar por parte de Rusia en cuanto a vidas humanas y estructuras. Con

la victoria rusa, se instauraría, si acaso, un Gobierno prorruso en Ucrania, que posee un enorme territorio y materias primas, no lo olvidemos. Y ello no afectaría tanto a una resistencia interna por parte de los ucranianos como a la existencia de un gobierno en el exilio.

2.- Victoria rusa parcial, división de Ucrania y Gobierno de V. Zelenski o sucesores únicamente en la parte occidental del país. Si bien esta opción parece alejarse con el crecimiento del sentimiento nacional y unitario de Ucrania, así como los avances militares en la recuperación del territorio, no debe descartarse, toda vez que incluso en las negociaciones de paz, Rusia ha exigido el reconocimiento de la independencia de las regiones del Dombás.

3.- Acuerdo negociado. Quizás la más probable pero con resultados poco claros. No parece lejano aceptar que Ucrania renunciase a su ingreso en la OTAN, pero no está claro que esté en disposición de perder no solo las regiones separativas del Dombás sino incluso reconocer Crimea como territorio ruso. En cualquier caso, la vía negociadora entre las partes es la que debería prevalecer sobre cualquier otra.

4.- Retirada rusa y derrocamiento de V. Putin. Así, cada vez más se están levantando voces en las estructuras políticas rusas ante la falta de resultados e incluso con la voluntad de derrocar a Putin y acusarlo de traición. A ello se añadiría las enormes sanciones impuestas y los efectos internos que ya están provocando tanto en el ámbito económico como político. Podría incluso pasar que un malestar general en la sociedad rusa provocara un alzamiento y derrocamiento del gobierno de V. Putin, creando una situación de inestabilidad política en una gran potencia como Rusia y con consecuencias improbables a nivel regional y mundial.

5.- Una guerra entre Rusia y la OTAN. El escenario menos deseado pero no por ello descartable. Las amenazas de V. Putin han sido claras, la respuesta de la OTAN y de Estados Unidos de defender a sus Estados miembros, también. Un conflicto de estas características se convertiría en una tercera guerra mundial pero con un componente adicional aterrador: el arma atómica.

En conclusión, nos encontramos con un conflicto regional con inmensos efectos a nivel mundial, especialmente en aspectos económicos y geoestratégicos. No sería arriesgado considerar que su resolución tenderá a cambiar el equilibrio de poderes en la sociedad internacional entre las grandes potencias.

Igualmente, el conflicto ha dejado patente el papel de algunas organizaciones internacionales, unas Naciones Unidas que ni están ni se les espera, una Unión Europea muy fuerte y unida pero con el paso del tiempo ha comenzado a tener las primeras fisuras en su unión, finalmente la OTAN —realmente Estados Unidos— que sigue con un juego de declaraciones y *pseudo guerra fría*.

En cualquier caso se prevé un futuro incierto con consecuencias dramáticas, especialmente si se prolonga el conflicto, y que ya lo está sufriendo la sociedad mundial (alimento, gas, inflación, etc.). Para concluir, en nuestra opinión, la resolución del conflicto es prioritaria a todos los niveles y ello debería conllevar, inexorablemente, al establecimiento de un mayor compromiso de los Estados con las normas básicas internacionales de convivencia pacífica y solidaridad.

*Miguel A. Acosta Sánchez\**

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Cádiz