

Las sanciones de la Unión Europea a Rusia por el conflicto en Ucrania. Análisis comparativo entre 2014 y abril de 2022

Daniel Navarro Martínez
Universitat Autònoma de Barcelona
navarromartinezdani@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4541-0284



Recepción: mayo 2022
Aceptación: junio 2022
Publicación: julio 2022

Cita recomendada: NAVARRO MARTÍNEZ, Daniel (2022). "Las sanciones de la Unión Europea a Rusia por el conflicto en Ucrania. Análisis comparativo entre 2014 y abril de 2022". *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, 1(2), 57-86. DOI: <<https://doi.org/10.5565/rev/10.5565/rev/quadernsisee.30>>

Resumen

Las sanciones impuestas por la Unión Europea (UE) a Rusia, en el marco del conflicto en Ucrania, han recibido numerosas críticas por su aparente falta de eficacia y ambición. En 2014, la UE fijó las primeras sanciones, las cuales no lograron acabar con los objetivos del Kremlin con relación a la anexión de Crimea y la ocupación de las provincias de Donetsk y Lugansk. De todas formas, Rusia se preparó para afrontar nuevas represalias en el futuro como, por ejemplo, los paquetes de sanciones impuestos por la UE en 2022, a raíz de la invasión militar rusa en Ucrania. En este artículo se analiza el trasfondo de las medidas restrictivas impuestas, comparando las de 2014 con las de 2022, para así poder valorar el impacto real que han tenido.

Palabras clave: Sanciones; Rusia; Unión Europea; Conflicto en Ucrania; Análisis comparativo.

Abstract. *The sanctions of the European Union to Russia for the conflict in Ukraine. Comparative analysis between 2014 and April 2022*

The sanctions imposed by the European Union (EU) on Russia, in the context of the conflict in Ukraine, have received numerous criticisms for their apparent lack of effectiveness and ambition. In 2014, the EU set the first sanctions, which failed to end the Kremlin's goals regarding the annexation of Crimea and the occupation of Donetsk

and Luhansk provinces. In any case, Russia prepared to face new reprisals in the future, such as the sanctions packages imposed by the EU in 2022, following the Russian military invasion in Ukraine. This article analyzes the background of the restrictive measures imposed, comparing those of 2014 with those of 2022, in order to assess the real impact they have had.

Keywords: Sanctions; Russia; European Union; Conflict in Ukraine; Comparative analysis.

Resum. *Les sancions de la Unió Europea a Rússia pel conflicte a Ucraïna. Anàlisi comparativa entre 2014 i abril de 2022*

Les sancions imposades per la Unió Europea (UE) a Rússia, en el marc del conflicte a Ucraïna, han rebut nombroses crítiques per la seva aparent manca d'eficàcia i ambició. El 2014, la UE va fixar les primeres sancions, les quals no van aconseguir acabar amb els objectius del Kremlin en relació amb l'annexió de Crimea i l'ocupació de les províncies de Donetsk i Lugansk. De tota manera, Rússia es va preparar per afrontar noves represàlies en el futur com, per exemple, els paquets de sancions imposats per la UE el 2022, arran de la invasió militar russa a Ucraïna. En aquest article s'analitza el rerefons de les mesures restrictives imposades, comparant les del 2014 amb les del 2022, per així poder valorar l'impacte real que han tingut.

Paraules clau: Sancions; Rússia; Unió Europea; Conflicte a Ucraïna; Anàlisi comparativa.

Sumario

1. Contexto
2. Sanciones de 2014
3. Impacto de las sanciones
4. ¿Cómo se ha preparado Rusia para resistir a futuras sanciones?
5. Sanciones de febrero a abril de 2022
6. Conclusiones

Referencias

1. CONTEXTO

El conflicto en Ucrania y su posible vertiente bélica es algo que venía advirtiéndose desde hace tiempo, pese a que buena parte de la prensa y de la sociedad occidental ha quedado sorprendida con la gravedad de los acontecimientos recientes. El fracaso de la diplomacia y la poca voluntad de entrar en la contienda armada ha provocado que las potencias occidentales, encabezadas por Estados Unidos y la Unión Europea (UE, en adelante), hayan hecho de la imposición de sanciones el pan de cada día.

Para entender el origen de las sanciones impuestas en el marco del conflicto de Ucrania debemos remontarnos a los años 90 del siglo pasado. El Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1994¹ entre las antiguamente denominadas Comunidades Europeas² y la Federación de Rusia mejoró sustancialmente las relaciones comerciales entre ambas partes, hasta tal punto que en el año 2008 la UE ya era el principal socio comercial de Rusia y, por su parte, Rusia era el tercer mayor socio comercial de la UE (León y Rosell, 2015). Ese mismo año cogió fuerza la idea de un nuevo pacto estratégico³, pero las discrepancias en cuanto a la guerra en Georgia (7-16 de agosto de 2008) y el estallido de la crisis financiera global provocaron un cambio en las relaciones entre las dos potencias.

El verdadero punto de inflexión tuvo lugar en 2014 con el polémico Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE cuyo principal objetivo era, y sigue siendo, “establecer las condiciones para que existan mejores relaciones económicas y comerciales que conduzcan a la integración gradual de Ucrania en el mercado interior de la UE”⁴. Rusia

¹ Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra, hecho en Corfú, el 24 de junio de 1994. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1994/06/24/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1994/06/24/(1))

² Hablamos de Unión Europea con la aprobación del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

³ Consejo de la Unión Europea (2008, 27 de junio). *Joint statement of the EU-Russia summit on the launch of negotiations for a new EU-Russia agreement*. [Comunicado de prensa].

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/101524.pdf

⁴ Artículo 1, párrafo 2, letra D del Acuerdo de Asociación entre la Unión europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, de 29 de mayo de 2014.

presionó al presidente de Ucrania, Víktor Yanukóvich, el cual tenía una clara ideología prorrusa, para que suspendiera la firma del Acuerdo de Asociación⁵, a cambio de una rebaja en el precio de la energía rusa y considerables ayudas económicas. Como consecuencia, una gran parte de la población ucraniana se sintió traicionada y salió a las calles a manifestarse dando comienzo al Euromaidán⁶, que acabó con la destitución del presidente Yanukóvich y con la oposición tomando las principales instituciones del país.

No toda la población apoyó las manifestaciones y al nuevo gobierno, sobre todo en el sureste del país donde la mayoría es rusófila. Rusia desplegó sus tropas en la península de Crimea y en la cuenca del Dombás, aprovechando las protestas prorrusas y desencadenando un conflicto armado que dura hasta la fecha. Además, Crimea pasó de ser una región ucraniana, a formar parte de la Federación de Rusia, mediante un referéndum que muchos Estados consideraron ilegal.

En ese contexto, Rusia fue sancionada por varias potencias mundiales, entre las cuales destacan Estados Unidos y la UE. Cabe tener en cuenta que la UE puede imponer sanciones⁷ en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC, en adelante) contemplada en los artículos 23 y siguientes del Tratado de la UE (TUE, en adelante). Las sanciones son propuestas por el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁸ y aprobadas por unanimidad en el Consejo de la UE, mediante una decisión que debe ser revisada cada 12 meses para decidir si se prorroga o no. Aquellas que tienen un componente económico o financiero son propuestas conjuntamente por el Alto representante y por la Comisión Europea y tienen que ser aplicadas mediante un reglamento del Consejo⁹.

Por su parte, el conocido como reglamento europeo de sanciones¹⁰ establece una amplia lista de motivos por los que una persona (física o jurídica) puede ser sancionada, mediante la prohibición de entrada en el territorio de la UE y/o el bloqueo de sus fondos y recursos económicos. Entre los motivos encontramos el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los abusos graves de los derechos humanos como la tortura, la esclavitud, las ejecuciones de personas, las desapariciones forzadas y los arrestos o detenciones arbitrarios. Esta es una lista abierta, ya que el reglamento condiciona la aplicación de los motivos al respeto del “derecho internacional

⁵ El acuerdo fue finalmente firmado por el primer ministro Arseniy Yatseniuk posteriormente a la destitución de Yanukóvich.

⁶ Euromaidán es el nombre que recibe la ola de manifestaciones y disturbios civiles en Ucrania, que comenzó el 21 de noviembre de 2013 con grandes protestas en la Maidan Nezalezhnosti (Plaza de la Independencia) de Kiev y que finalizó el 23 de febrero de 2014 con la destitución del presidente Yanukóvich.

⁷ Para evitar usar la palabra “sanciones” por su connotación negativa, muchas veces se habla de “medidas restrictivas”.

⁸ Actualmente el Alto representante es el español Josep Borrell.

⁹ Artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante).

¹⁰ Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

<http://data.europa.eu/eli/reg/2020/1998/oj>

consuetudinario y los instrumentos de Derecho internacional ampliamente aceptados”¹¹.

Otra característica importante es que la UE impone sanciones unilateralmente o bien con Naciones Unidas¹² y casi siempre las aplica en compañía de otros instrumentos como, por ejemplo, la diplomacia. Además, con el tiempo la UE ha ido perfeccionando sus sanciones para que sean más específicas e intenten adaptarse al caso concreto, de manera que no rompan por completo las relaciones comerciales con el país afectado (Ferrero, 2020).

2. SANCIONES DE 2014

Las primeras sanciones que la UE impuso a Rusia, como consecuencia del conflicto en Ucrania, tuvieron lugar durante los meses de marzo, abril y mayo de 2014¹³. Consistían en prohibir la expedición de visados de entrada a la UE a los ciudadanos rusos y en congelar los activos que estos tuvieran dentro del territorio europeo. Las sanciones iban dirigidas concretamente a una lista de individuos y entidades que habían llevado a cabo acciones que desestabilizaban o ponían en riesgo la seguridad en Ucrania y que obstruían el trabajo de las organizaciones internacionales. Con el tiempo fueron sumándose sujetos a esta lista hasta llegar a 177 personas y 48 entidades en 2021.

Otra parte importante de las sanciones se centró exclusivamente en Crimea, limitando las inversiones que los ciudadanos de la Unión podían hacer en la península y prohibiendo la exportación de ciertos bienes, tecnología y servicios. Paralelamente a las sanciones, la UE puso en marcha su equipo diplomático con la formalización del Cuarteto de Normandía¹⁴ y ayudó económicamente a Ucrania para intentar reducir su dependencia de Rusia. En cuanto a la diplomacia a escala internacional, Rusia fue expulsada del G8 en marzo de 2014.

En julio de 2014 el alcance de las sanciones fue ampliado, restringiendo a Rusia el acceso a los mercados de capital de la UE y siéndole prohibida la importación de armas y productos de doble uso y las importaciones de equipamiento y tecnología relacionadas con la extracción de petróleo o la investigación en ese sector. Este fue un punto de inflexión en la política europea de sanciones, ya que a partir de este momento la Unión se limitó a ir renovándolas cada seis meses y a añadir personas y entidades a

¹¹ Artículo 2, apartado segundo, del Reglamento (UE) 2020/1998.

¹² Siempre que se cumplan los requisitos de los artículos 39 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco.

¹³ Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania ([http://data.europa.eu/eli/dec/2014/145\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2014/145(1)/oj)). Decisión 2014/265/PESC del Consejo, de 12 de mayo de 2014, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (<http://data.europa.eu/eli/dec/2014/265/oj>).

¹⁴ Grupo de diplomáticos de cuatro países (Ucrania, Rusia, Alemania y Francia) encargado de intentar resolver las disputas provocadas por el conflicto en Ucrania.

la lista de sancionados, a diferencia de Estados Unidos que ha ido imponiendo nuevas. La cláusula de revisión de sanciones cada seis meses fue introducida por Alemania, que es el Estado miembro de la Unión que más exporta a Rusia y, en consecuencia, el que más sufre las sanciones.

Antes de valorar el éxito o fracaso de las sanciones hay que ver qué objetivos perseguían. Es por ello que conviene recordar las palabras, de 21 de marzo de 2014, del por entonces presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy,: *“Sanctions are not a question of retaliation; they are a foreign policy tool. Not a goal in themselves, but a means to an end. Our goal is to stop Russian action against Ukraine, to restore Ukraine’s sovereignty”* (Consejo Europeo, 2014).

La finalidad política de las sanciones nunca fue que Rusia devolviera Crimea y se marchara por completo del territorio ucraniano, sino que las acciones del gobierno ruso no fueran a más (Ferrero, 2020). De lo anterior podemos inferir que si la UE hubiera querido reprimir duramente al régimen de Vladímir Putin habría impuesto otro tipo de sanciones más duras, en vez de limitarse a reducir el comercio de ciertos productos y a restringir a algunos actores de la economía rusa el acceso a los mercados de capitales de la Unión. La pregunta lógica que cabe hacerse es: ¿Por qué la UE no apostó por sanciones más fuertes que hubieran hecho daño de verdad a la economía rusa? Son varios factores los que dan respuesta a esta pregunta.

Para empezar, no es lo mismo imponer sanciones a un país pequeño que a un país que está en igualdad de condiciones y capacitado para contraatacar. Rusia ha demostrado ser una potencia militar mundial¹⁵, presente en muchos lugares del mundo y con una política exterior agresiva, capaz de expulsar embajadores de su territorio. Además, cuenta con una extensión de terreno inmensa y es rica en recursos estratégicos, que todos los países necesitan.

En segundo lugar, Rusia y la UE tienen una relación comercial muy estrecha. Durante el periodo de 2011 a 2014, Rusia había sido el tercer mayor socio comercial de la Unión, solo por detrás de Estados Unidos y China. Y, por otra parte, varios países de la Unión, como Francia y Alemania, eran los principales socios comerciales de Rusia (Sánchez, 2016). Esta mutua dependencia explica, por ejemplo, por qué Estados Unidos puede imponer sanciones más restrictivas contra Rusia, ya que, al no tener tal dependencia, las sanciones no le afectan tanto (Bret, 2021).

Otro factor clave es el de los recursos energéticos, ya que la producción de petróleo y gas representa para Rusia la mitad de todas sus exportaciones y casi un tercio de los ingresos del presupuesto del país (Russell, 2022). La prohibición de exportar recursos energéticos a la UE hubiera sido la sanción estrella para hundir la economía rusa, pero la Unión habría tenido que enfrentarse a un grave problema, ya que tiene una dependencia preocupante del gas y del petróleo ruso¹⁶. A Rusia tampoco

¹⁵ En 2020 era el cuarto país del mundo que más dinero destinaba a gastos militares, por detrás de Estados Unidos, China e India (Lopes, Tian y Marksteiner, 2021).

¹⁶ El 60 % de las exportaciones de combustibles fósiles de Rusia tienen como destino países de la UE, siendo Alemania el principal receptor.

le interesaban las sanciones relacionadas con las exportaciones de gas y de petróleo, puesto que hubiese perdido a su principal comprador y habría tenido que vender sus recursos en otros mercados del mundo, donde los compradores no están dispuestos a pagar el mismo precio que pagan los países europeos. En resumen, la Unión descartó la sanción con efectos a corto plazo (prohibición de importaciones) y optó por una estrategia con efectos más a largo plazo, consistente en reducir la capacidad de producción y extracción de petróleo de Rusia, mediante la prohibición de exportar equipamiento y tecnología. La estrategia producirá sus efectos dentro de unos años, cuando las infraestructuras y la maquinaria queden obsoletas y tengan que suspenderse proyectos petrolíferos —como los que tiene Rusia en el Ártico. Mientras eso no suceda, Rusia no tendrá problemas para seguir extrayendo recursos energéticos del subsuelo.

3. IMPACTO DE LAS SANCIONES

Una vez analizados los puntos que tuvo en cuenta la UE para imponer las sanciones, procederemos a ver cuál ha sido su impacto y si se han cumplido los objetivos marcados. En primer lugar, es evidente que Rusia no ha modificado su acción exterior ni ha retrocedido en los asuntos de Crimea y el Dombás. Desde 2014, la popularidad de Putin ha aumentado de la misma forma que el rechazo de los ciudadanos rusos hacia Occidente, ya que es considerado un líder fuerte que ha recuperado el orgullo de su pueblo y la voz de Rusia en el panorama internacional. El Kremlin sabe que el pueblo ruso es muy duro, ya que durante siglos ha soportado guerras, dictaduras y hambrunas, por lo que se le atribuye una capacidad de resistencia superior a la de la población de los países occidentales. Esto, combinado con el control de la opinión pública, hacen pensar que en el caso de que las sanciones se prolongaran en el tiempo y afectaran a la economía, posiblemente Rusia pudiera controlar más fácilmente el descontento de su población.

Por otra parte, podría pensarse que las sanciones ayudaron a desacelerar el crecimiento de la economía rusa¹⁷, pero en realidad los factores clave para que esto sucediera fueron la caída del precio del petróleo, los problemas estructurales del modelo económico ruso y la depreciación del rublo, que venía arrastrándose desde hacía años. Sin embargo, Putin ha conseguido que la economía rusa salga reforzada de las sanciones y contramedidas¹⁸, mediante la implantación del sistema de sustitución de importaciones, consistente en reemplazar todas aquellas importaciones que Rusia deja de percibir con productos obtenidos dentro del país. La principal ventaja de esta

¹⁷ Solo ha crecido un 1 % desde 2014 (Russell, 2022).

¹⁸ Rusia contrató a las sanciones prohibiendo la importación de ciertos productos de países de la UE como la carne, productos lácteos, verdura y fruta. Además, hizo pública su propia lista de individuos sancionados e impuso sanciones a Ucrania, Georgia y Moldavia teóricamente por no cumplir con los estándares técnicos del mercado ruso, pero en realidad el objetivo era castigarlos por haber firmado acuerdos de asociación con la Unión Europea (Russell, 2022).

política es que mejora la calidad de los productos producidos en Rusia, ya que el Estado invierte grandes cantidades de dinero para desarrollar la agricultura local y la fabricación de manufacturas. De esta manera, el consumo interno de productos de primera necesidad en el país queda cubierto, las tasas de empleo aumentan, el excedente de productos que se genera puede ser exportado y se reduce la dependencia respecto a otros países (Chernysheva, et al., 2019).

Gracias a la sustitución de importaciones, la producción nacional agroalimentaria en Rusia ha crecido un 31% desde 2014 y la balanza comercial ha empezado a equilibrarse¹⁹. También es de justicia decir que el éxito de esta política ha venido acompañado de la inestimable ayuda de Bielorrusia, que ha ido multiplicando cada año por 10 la importación de productos del mercado único europeo²⁰, con el más que probable objetivo de hacer de intermediario con Rusia para así tratar de eludir las sanciones comerciales (Russell, 2022).

Ahora bien, la sustitución de importaciones también tiene sus inconvenientes. Un ejemplo es el de los productos de doble uso (militar y civil) como los circuitos electrónicos, las turbinas o las herramientas para arreglar y montar maquinaria, los cuales son muy importantes para la industria militar de un país. La prohibición de exportar estos productos a Rusia supuso el aplazamiento de algunos de sus proyectos de construcción de maquinaria de guerra. Consecuentemente, el Kremlin tuvo que apostar por la producción nacional y por la compra de productos de doble uso en el mercado asiático. Este cambio afectó a la calidad del armamento ruso, sobre todo en los sectores aeroespacial y de aviación, los cuales dependen de los componentes electrónicos y de los microchips para sus sistemas de navegación (Russell, 2022). Otro ejemplo es el de la vacuna *Sputnik V* para la Covid-19, que tuvo que ser producida en otros países porque Rusia no tenía la capacidad productiva necesaria. Como consecuencia de estos problemas de producción y la complejidad del proceso de elaboración de la vacuna, Rusia incumplió los contratos de suministro que había acordado con Argentina, Irán y Guatemala²¹

Por lo tanto, la sustitución de importaciones presenta el riesgo de reducir la eficiencia de la economía rusa y de aumentar los precios. Si bien es cierto que el sector agroalimentario ha mejorado su capacidad de producción interna, otros sectores no han podido crear productos competitivos para el mercado ruso. Este tipo de proteccionismo mejora la resistencia del país contra las sanciones, pero le impide beneficiarse de las ventajas competitivas y de las economías de otros países.

¹⁹ Hasta 2014 Rusia tenía superávit en el balance de exportaciones e importaciones, es decir, vendía mucho más de lo que compraba (Mikhailovna, Andreevna y Alexandrovn, 2019).

²⁰ Las relaciones comerciales entre Bielorrusia y la UE se basan en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre comercio y cooperación comercial y económica, de 15 de marzo de 1990, nº L 68/3. [http://data.europa.eu/eli/agree_internation/1990/116\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_internation/1990/116(1)/oj)

²¹ Rusia, en problemas para cumplir con pedidos de Sputnik V (2021, 15 de octubre). *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/rusia-problemas-cumplir-pedidos-sputnik/6272778.html>

No solo el sistema de sustitución de importaciones ha contribuido a fortalecer la economía rusa, ya que las propias sanciones que restringieron el acceso de los bancos y empresas rusas a la financiación procedente de Occidente provocaron que la deuda del país se redujera considerablemente. Además, el hecho de que el sector energético quedara fuera de las sanciones implicó que Rusia siguiera aumentando las exportaciones de gas y de petróleo a Europa e incluso emprendió proyectos de construcción de gaseoductos como el *Nord Stream 2*, que conecta Rusia con Alemania por el mar Báltico; el *TurkStream*, que conecta Rusia con Turquía por el mar Negro; y el *Poder de Siberia I*, que conecta Rusia con China (Russell, 2022). Consecuentemente, las sanciones no han tenido un impacto significativo sobre el comercio entre la UE y Rusia.

En conclusión, podemos afirmar que las sanciones de la UE no han sido eficaces para frenar la economía y la acción exterior rusa. Estados Unidos ha jugado un papel muy importante, presionando a la Unión para imponer las sanciones y así contentar a los ucranianos y quedar bien con el resto de la comunidad internacional. Es por ello que podemos afirmar que no ha habido un interés real en sancionar ni en supervisar el cumplimiento de las sanciones. Por ejemplo, Rusia ha sorteado muchos de los embargos a las exportaciones de productos del mercado europeo gracias a Bielorrusia, que le ha hecho de intermediario.

Ahora bien, aunque las sanciones no hayan sido eficaces, tampoco habría sido conveniente suspenderlas porque habría sido considerado como una muestra de debilidad y de fracaso poniendo en compromiso los valores y objetivos de la Unión (Bret, 2021). Además, las sanciones de 2014 han demostrado que los Estados miembros de la Unión pueden llegar a acuerdos por unanimidad en materia de PESC y mantenerlos en el tiempo, ya que las sanciones han ido renovándose cada seis meses con la aprobación unánime de los Estados miembros.

4. ¿CÓMO SE HA PREPARADO RUSIA PARA RESISTIR A FUTURAS SANCIONES?

Según Joao (2017), el Kremlin ha establecido su propia narrativa sobre las sanciones para que sean vistas como un intento de aislar a Rusia del mundo y demonizar su comportamiento. Esta perspectiva da a entender que Occidente no quiere que Rusia actúe de forma independiente y en contra de su hegemonía cultural y normativa. Las sanciones son consideradas contrarias al derecho internacional e ilegítimas porque han sido impuestas fuera del marco de Naciones Unidas. Además, son vistas como una oportunidad para aumentar la independencia económica del país, mediante el sistema de sustitución de importaciones, el cual incentiva la producción y el comercio interno. De esta manera, el Kremlin afirma que las sanciones de 2014 han sido inefectivas porque Rusia es una gran potencia capaz de llevar una política exterior independiente y de defender sus propios intereses sin verse presionada por otros países.

Sin embargo, a la vez que alababa su capacidad de resistencia a las sanciones, en 2015 el gobierno ruso empezó a preparar el país por si en un futuro le imponían

medidas restrictivas más duras. El principal factor de preocupación era la falta de disponibilidad de divisas extranjeras en el Banco Central de Rusia que respaldaran el valor del rublo en el caso de que se produjera una fuga importante de capitales (León y Rosell, 2015). Sin ánimo de entrar en un análisis económico exhaustivo, conviene saber que en situaciones de guerra puede suceder que la población entre en pánico y quiera deshacerse de la moneda nacional provocando una fuerte depreciación de esta e inflación. Es en este momento cuando el Banco Central tiene que salir a defender su moneda comprándola y sacándola temporalmente de circulación. Para hacerlo debe tener activos que atraigan a la gente para intercambiarlos por la moneda del país. Los activos de reserva más preciados son: el dólar estadounidense, porque es la divisa más utilizada en el comercio internacional; y el oro, porque es una reserva de valor estable a largo plazo y no permite que otros Estados puedan embargarlo, ya que se encuentra físicamente en una cámara acorazada del Banco Central (Fernández, 2022).

En resumen, en un supuesto de fuga de capitales, no tener un buen *stock* de divisas podría implicar la depreciación del rublo y una fuerte inflación. Ya pasó en 2014 cuando las reservas de divisas del Banco Central de Rusia disminuyeron debido a las sanciones económicas y a la caída de precios de las materias primas energéticas a nivel mundial²² (Fariza, 2015). Es por ello que, desde febrero de 2015 hasta el 31 de enero de 2022, Rusia ha acumulado un total de 497 951 millones de dólares en divisas y 132 256 millones de dólares en reservas de oro. Se ha convertido en el quinto país del mundo con más reservas en general²³ y el quinto con más oro acumulado²⁴ (Bank of Russia, 2022)



Gráfico 1. Reservas de divisas de Rusia²⁵

²² La caída de precios fue originada por la desaceleración de la economía de China y por la variación del tipo de cambio del dólar que hizo aumentar su valor respecto otras monedas.

²³ Solo por detrás de China, Japón, Suiza y Estados Unidos.

²⁴ Según los datos del Consejo Mundial del Oro, Estados Unidos es el país con más reservas de oro (8133.47 toneladas) seguido de Alemania (3359.09 t), Italia (2451.84 t), Francia (2.436.47 t) y Rusia (2301.64 t). (The World Gold Council (2022, 26 de abril). *Central Bank Holdings*. <https://www.gold.org/goldhub/data/gold-reserves-by-country>)

²⁵ Trading Economics. *Russia Foreign Exchange Reserves* <https://tradingeconomics.com/russia/foreign-exchange-reserves>

Ahora bien, esta estrategia trae consigo un riesgo elevado, que tiene que ver con los instrumentos en los que se guardan las reservas. Como vemos en el siguiente gráfico, la mayoría de las reservas del Banco Central de Rusia son deuda de gobiernos extranjeros y cuentas corrientes que se encuentran en otros países. El riesgo es que estos países sancionen a Rusia, congelando sus activos y provocando la pérdida inmediata de casi la mitad de todas sus reservas disponibles. Esto es exactamente lo que ha pasado con las sanciones de la UE y Estados Unidos a Rusia por la invasión de Ucrania, que analizaremos más adelante.

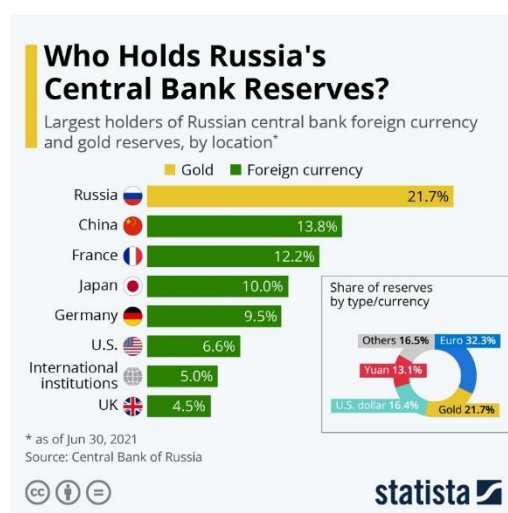


Gráfico 2. ¿Quién tiene las reservas del Banco Central de Rusia?²⁶

La principal consecuencia que la política de acumulación de divisas internacionales ha tenido en la economía rusa, junto a la de sustitución de importaciones, es la disminución de la deuda, ya que la ratio de deuda sobre el PIB pasó del 15.29% en 2015 al 13.79% en 2019²⁷. Esta trayectoria descendente se interrumpió en 2019, debido al inicio de la pandemia de la Covid-19 y sus consecuencias nefastas para la economía mundial. Durante el periodo 2015-2019, Rusia logró reducir su deuda externa de manera que la mayor parte de la deuda total pasó a ser de origen privado, principalmente de bancos y empresas²⁸. También en este periodo de tiempo aumentó el PIB un 2.8 % y, aunque durante 2020 se desplomó un 3 % debido a la pandemia, el plan de recuperación económica hizo que el PIB volviera a crecer en un 4.7 % en 2021²⁹, mediante grandes inversiones en infraestructuras de transporte, como

²⁶ Buchholz, K. (28.2.2022). *Who Holds Russia's Central Bank Reserves?*. Statista.

<https://www.statista.com/chart/26940/russian-central-bank-foreign-currency-and-gold-reserves-by-holder/>

²⁷ <https://datosmacro.expansion.com/deuda/rusia>

²⁸ http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/rusia_ficha%20pais.pdf

²⁹ Real GDP growth: Annual percent change (2022). *International Monetary Fund*. https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WE0/RUS?year=2022

carreteras y autovías, y en instalaciones energéticas³⁰. Por lo tanto, podemos observar que la estrategia de acumulación de divisas tiene sus riesgos, pero a su vez puede implicar mejoras para la economía.

Otra de las estrategias empleadas por el Kremlin para hacer frente a futuras sanciones ha sido diversificar sus exportaciones de hidrocarburos para depender menos del consumo energético de los países europeos, mediante un cambio estratégico dirigido al mercado asiático y, concretamente, a China. Hay que tener en cuenta que Rusia es el segundo productor mundial de petróleo³¹ y el primero de gas natural³², mientras que China es el país que más energía primaria consume³³. No obstante, hasta el Tratado de Amistad y Cooperación entre la Federación Rusa y la República Popular de China de 2001³⁴, el comercio de recursos energéticos entre Rusia y China no había sido abundante. Este Tratado supuso un aumento de las exportaciones rusas de gas, petróleo y otras materias primas en detrimento de las exportaciones de productos industriales que habían sido las más habituales durante la década de los 90 (Grigorjeva, 2015).

Durante los siguientes años, el comercio energético entre China y Rusia se mantuvo en un nivel bajo, puesto que no existían redes de transporte adecuadas que conectaran el inmenso territorio de los dos países. Todo cambió con las sanciones impuestas por la UE a Rusia en 2014 y la consecuente disminución del intercambio de productos entre las dos partes. La UE empezó a plantearse la diversificación de sus importaciones de gas para no depender tanto del gas ruso (Grigorjeva, 2015). Por su parte, Rusia dio un giro a su política de exportación de recursos energéticos para empezar a centrarse en el mercado asiático y, sobre todo, en China, ya que la demanda de energía del país no paraba de crecer³⁵. El 21 de mayo de 2014, la *China National Petroleum Corporation* y *Gazprom* firmaron un contrato, por un valor de 400 000 millones de dólares, para suministrar a China 38 000 millones de m³ anuales de gas en el periodo 2018-2047.

Este contrato supuso que en 2014 empezara a construirse el gaseoducto *Poder de Siberia I*, el cual lleva operativo desde 2019 y tiene capacidad para transportar anualmente 61 000 millones de m³ de gas³⁶ desde la república de Yakutia

³⁰ EFE (2020, 2 de junio). Rusia destina más de 64.400 millones de euros a impulsar la economía ante la pandemia. *El Economista*. <https://www.economista.es/economia/noticias/10580584/06/20/Rusia-destina-64400-millones-de-euros-a-impulsar-la-economia-por-la-COVID19.html>

³¹ En 2021 solo Estados Unidos estaba por encima de Rusia produciendo 10.2 millones de barriles diarios frente a 9.7 millones de Rusia. (Ranking mundial de los principales países productores de petróleo en 2021 (2021). *Statista*. <https://es.statista.com/estadisticas/634780/paises-lideres-en-la-produccion-de-petroleo/>)

³² 47 805 km³ en 2022. (Galán Feded, Carlos (2022, 2 de marzo). Los 10 países con mayores reservas de gas natural del mundo en 2022. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.es/paises-mayores-reservas-gas-natural-1019983>)

³³ Ranking mundial de los principales países consumidores energía primaria en 2020 (2020). *Statista*. <https://es.statista.com/estadisticas/635203/paises-con-mayor-consumo-de-energia-primaria/>

³⁴ https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/200107/t20010724_679026.html

³⁵ China Energy Consumption: Electricity (2020). *CEIC Data*. <https://www.ceicdata.com/en/china/electricity-consumption/energy-consumption-electricity>

³⁶ 38 000 millones de m³ de gas van dirigidos exclusivamente a China.

(concretamente desde el campo Chayandinskoye) hasta las regiones rusas del este y la frontera de China (provincia de Heilongjiang). El gaseoducto no solo suministra a China, ya que Japón también se provee de gas licuado mediante transporte marítimo³⁷. Además, aunque aún no es oficial y no existe un plan detallado, Rusia ha empezado a trabajar en el proyecto del *Poder de Siberia II*, que conectaría los campos petrolíferos de la península rusa de Yamal con Pekín, pasando por Mongolia. Esto supondría aumentar significativamente las exportaciones de gas ruso a China, puesto que el *Poder de Siberia II* tendría la capacidad de transportar hasta 80 000 millones de m³ de gas (un 30 % más que el *Poder de Siberia I*)³⁸.

No obstante, todo parece indicar que Rusia no podrá vender a China en el corto plazo todo el gas que dejará de vender a la UE, como consecuencia de las sanciones a las exportaciones de recursos energéticos que esta le ha impuesto en mayo de 2022. Hasta el año 2025, el gaseoducto *Poder de Siberia I* no podrá abastecer gas el máximo de su capacidad, debido a motivos técnicos, mientras que el *Poder de Siberia II* aún no se ha empezado a construir. Si tenemos en cuenta que el *Poder de Siberia I* tardó en construirse 5 años, siendo más corto que el *Poder de Siberia II*, este último no estará finalizado antes de 2029 y aún le quedarán años para alcanzar su máxima capacidad de abastecimiento. Por lo tanto, Rusia necesitará tiempo para poder subministrar altas cantidades de gas de forma regular a China (Ratner y Greenley, 2020).

Esta estrategia de cambiar la UE por China como principal socio comercial podría tener inconvenientes para Rusia, en el sentido de que seguiría dependiendo de un solo mercado para vender todos sus recursos energéticos y sería vulnerable a cualquier acontecimiento geopolítico de nivel mundial. Además, los precios impuestos por el mercado chino serían diferentes a los establecidos por los distintos países de la Unión (Grigorjeva, 2015). Por su parte, la UE también podría verse en un grave problema si no consiguiera diversificar sus importaciones de gas y acelerar el uso de energías renovables para eliminar de una vez por todas su dependencia del gas ruso. En cambio, China se beneficiaría de la situación porque obtendría una fuente más de suministro energético, aparte de las que ya tiene en Australia, Turkmenistán, Catar y Estados Unidos³⁹.

³⁷ Power of Siberia Gas Pipeline (2021, 14 de diciembre). *GEM Wiki*.

https://www.gem.wiki/Power_of_Siberia_Gas_Pipeline

³⁸ Power of Siberia 2 Gas Pipeline (2021, 15 de diciembre). *GEM Wiki*.

https://www.gem.wiki/Power_of_Siberia_2_Gas_Pipeline

³⁹ CHINA DATA: Total natural gas imports rose 20% in 2021 on strong energy demand (2022, 20 de enero). *S&P Global*. <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/market-insights/latest-news/lng/012022-china-data-total-natural-gas-imports-rose-20-in-2021-on-strong-energy-demand#:~:text=China%27s%20pipeline%20natural%20gas%20imports.2021%2C%20according%20to%20histo>

5. SANCIONES DE FEBRERO A ABRIL DE 2022

La ofensiva militar rusa en Ucrania ha despertado el rechazo de una gran cantidad de países que han llegado a la conclusión de que las vías diplomáticas no dan más de sí para solucionar el conflicto y que la única opción viable para frenar las aspiraciones de Putin es la imposición de nuevas sanciones. El hecho de que las sanciones hayan sido impuestas en bloque por parte de diferentes Estados es clave para conseguir aislar la economía rusa y generar tal descontento entre la población que propicie la caída del actual gobierno. Si solo un país hubiera impuesto las sanciones, no se podría conseguir el efecto que se persigue. No obstante, en este artículo nos centraremos en analizar las medidas restrictivas adoptadas únicamente por la UE y su comparación con las de 2014, situando el marco temporal de estudio entre el 23 de febrero de 2022 (primer paquete de sanciones) y el 8 de abril de 2022 (quinto paquete de sanciones). De esta manera, valoraremos cuál es el trasfondo de las sanciones y por qué se ha optado por unas en concreto y no por otras.

5.1. Primer paquete de sanciones

Después de varios meses movilizándolo tropas al borde de la frontera de Ucrania con la justificación de estar haciendo ensayos y entrenamientos militares, el 21 de febrero de 2022 Rusia dio un paso más allá al reconocer como independientes las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk⁴⁰, las cuales no estaban controladas por el gobierno ucraniano. La cosa no quedó aquí, puesto que los parlamentos de sendas provincias votaron a favor de la ratificación de los tratados de amistad, cooperación y asistencia mutua con Rusia⁴¹, permitiendo a este último desplegar sus tropas en esas zonas.

La UE entendió que se estaba vulnerando la integridad territorial y la soberanía de Ucrania y, el día 23 de febrero, impuso el primer paquete de sanciones a Rusia. Al analizarlo, debemos tener en cuenta que en ese momento Rusia aún no había agredido militarmente a Ucrania y, consecuentemente, el grado de dureza de las sanciones era proporcional a la vulneración en cuestión. El paquete se dividió en tres grupos de medidas restrictivas: sanciones selectivas, sanciones específicas para las provincias de Lugansk y Donetsk y sanciones financieras:

Las sanciones selectivas hacen referencia a la ampliación de la lista de sancionados que se creó debido al conflicto de 2014. Se sumaron a la lista 351 miembros de la Duma Estatal⁴², que votaron a favor de solicitar a Putin el reconocimiento de la independencia de Lugansk y Donetsk, y 27 personas más entre responsables políticos, oligarcas, empresarios, banqueros y oficiales militares de alto

⁴⁰ 38 000 millones de m³ de gas van dirigidos exclusivamente a China.

⁴¹ The State Duma (2022, 22 de febrero). *The State Duma ratified Treaties of Friendship with the Donetsk and Lugansk People's Republics*. [Comunicado de prensa]. <http://duma.gov.ru/en/news/53516/>

⁴² La Duma Estatal es el nombre por el que se conoce a la cámara baja de la Asamblea Federal de Rusia, es decir, el Parlamento.

rango⁴³. A modo de recordatorio, la inclusión en la lista comporta la congelación de los fondos y bienes que el individuo tenga en el territorio de la UE y la prohibición de viajar a los Estados miembros. Este tipo de sanciones han seguido la línea continuista de 2014, ya que son un mero calco de lo que la UE ha ido haciendo durante los últimos años, esto es, ir renovando las sanciones cada seis meses e incluir nuevos individuos y entidades a la lista de sancionados. Por lo tanto, no han supuesto ni una sorpresa ni una amenaza para el Kremlin.

En segundo lugar, la UE impuso sanciones concretamente a las provincias de Lugansk y Donetsk consistentes en la prohibición de importar a Europa mercancías originarias de estas provincias, de proporcionarles ayuda financiera, de adquirir bienes inmuebles o entidades localizadas en su territorio, de exportar bienes o tecnología y de prestarles servicios turísticos⁴⁴. De nuevo, podemos ver una similitud con las sanciones específicas que la UE impuso a Crimea en 2014 para poner énfasis en el carácter ilegal de la anexión de esta península con Rusia. En el supuesto que nos ocupa, la UE buscaba que Rusia diera marcha atrás y revocara el reconocimiento de independencia de Donetsk y Lugansk, respetando así el derecho internacional y los Acuerdos de Minsk⁴⁵. Es evidente que estas sanciones no han sido eficaces, ya que Rusia ha hecho caso omiso y ha seguido adelante con sus aspiraciones, esta vez militares.

Por último, la UE ha aplicado sanciones financieras⁴⁶ restringiendo el acceso de Rusia, su Gobierno y del Banco Central Ruso, a la financiación de los mercados de capitales de la UE. No obstante, han quedado fuera de esta restricción aquellos préstamos y créditos que tienen por objeto proporcionar financiación a la exportación o importación no prohibida de bienes y servicios no financieros, es decir, quedan excluidos tanto la exportación como la importación de recursos energéticos. En otras palabras, volvemos otra vez a la tónica de las sanciones de 2014 que buscaban restringir el acceso de Rusia a los mercados de capitales de la UE, dejando a un lado el sector energético debido a la importancia que tiene para muchos de los Estados miembros de la UE.

En conclusión, el primer paquete de sanciones fue una continuación de las sanciones de 2014, apostando por medidas restrictivas moderadas y con el claro

⁴³ Decisiones (PESC) 2022/265 y 2022/267 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, por las que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/265/oj> y <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/267/oj>

⁴⁴ Decisión (PESC) 2022/266 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, relativa a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/266/oj>

⁴⁵ El 5 de setiembre de 2014, la Federación Rusa, Ucrania y las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk, llegaron a un acuerdo para acabar con la guerra en el este de Ucrania. El acuerdo no fue eficaz, puesto que no se respetó el alto al fuego. El 12 de febrero de 2015, Alemania, Francia, Ucrania y la Federación Rusa llegaron a otro acuerdo para poner fin a la guerra del Dombás. Estos dos acuerdos se conocen como Acuerdos de Minsk porque fueron firmados en la capital bielorrusa.

⁴⁶ Decisión (PESC) 2022/264 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/264/oj>

objetivo de disuadir a Rusia de continuar vulnerando la integridad territorial y la soberanía de Ucrania. De esta forma, la UE se reservaba el mayor grueso de las sanciones para el supuesto de que el conflicto se agravara, como finalmente sucedió.

5.2. Segundo paquete de sanciones

El 24 de febrero de 2022, Rusia cruzó la línea roja y empezó la incursión militar en territorio ucraniano con el objetivo de “desmilitarizar y desnazificar Ucrania, así como llevar a juicio a aquellos que perpetraron numerosos crímenes sangrientos contra civiles, incluso contra ciudadanos de la Federación Rusa.”⁴⁷

Al día siguiente al inicio de la invasión, la UE respondió aprobando el segundo paquete de sanciones. La rapidez en la respuesta dejaba entrever que la UE ya había preparado estas sanciones con tiempo para el caso de que el conflicto fuera a más. Se añadieron a la lista de sancionados a Vladímir Putin y a Sergéi Lavrov (ministro de Asuntos Exteriores), junto a otros miembros del Consejo de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia, el resto de miembros de la Duma Estatal y todos aquellos nacionales de Bielorrusia que hubieran apoyado la agresión de Rusia⁴⁸. Este es el primer cambio que podemos observar respecto las sanciones de 2014, ya que aquellas no fueron impuestas directamente contra Putin y Lavrov, sino contra su círculo cercano.

Además, la UE optó por nuevas sanciones económicas⁴⁹, restringiendo aún más el acceso de los bancos y empresas rusas a los mercados financieros de la UE. Se restringió “la cotización y la prestación de servicios en relación con las acciones de entidades rusas de propiedad estatal en centros de negociación de la Unión” y se prohibió a los bancos europeos aceptar depósitos de ciudadanos rusos que superaran los 100 000 €.

Por otro lado, una buena parte del segundo paquete de sanciones se centró en las exportaciones. Concretamente, se prohibió tanto la exportación de tecnología y productos de doble uso, que pudieran contribuir a la mejora del ejército y del sistema de defensa y seguridad de Rusia (por ejemplo, semiconductores), como también la exportación de bienes destinados al refinado de petróleo para que Rusia no pudiera reparar ni modernizar su industria petrolera.

Otra medida fue prohibir la venta a Rusia de aeronaves, piezas de recambio y equipamiento aeroespacial, al igual que prestar servicios de reparación o revisión en

⁴⁷ The Kremlin (2022, 24 de febrero). *Address by the President of the Russian Federation*. [Comunicado de prensa]. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>

⁴⁸ Decisión (PESC) 2022/331 del Consejo, de 25 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/331/oj>

⁴⁹ Decisión (PESC) 2022/327 del Consejo, de 25 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/327/oj>

relación con este sector. Esto les afecta especialmente, ya que más de la mitad de los aviones comerciales en activo de las aerolíneas rusas son aviones arrendados a compañías de países occidentales (Fitzgerald, 2022). Es más, la mayoría de las piezas de repuesto necesarias para el mantenimiento de aeronaves y motores son fabricadas por empresas de fuera de Rusia (Brailsford, 2022). Debemos sumar el problema de la dependencia rusa de empresas extranjeras para la gestión del transporte aéreo, puesto que es el país con más superficie terrestre del planeta y necesita aviones para poder transportar mercancías y personas y, en general, para que la economía funcione. A Putin no le ha quedado otro remedio que firmar una ley para que todos los aviones de compañías occidentales alquilados por Rusia puedan ser registrados en el país y, de esta manera, poder ser confiscados⁵⁰.

Finalmente, la UE suspendió parcialmente el acuerdo con Rusia sobre facilitación en la expedición de visados⁵¹. La suspensión del acuerdo implicó que se prohibiera a los diplomáticos, empresarios y funcionarios rusos adquirir la nacionalidad o el permiso de residencia de los Estados miembros, mediante los programas de naturalización o residencia por inversión⁵². La finalidad de esta sanción era que los ciudadanos rusos con un alto poder adquisitivo no pudieran adquirir la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la UE y, en consecuencia, la ciudadanía europea⁵³, que les daría acceso a los sistemas financieros europeos.

En resumen, en este segundo paquete de sanciones tampoco se añadieron las medidas que más daño podrían haber hecho a la economía rusa como, por ejemplo, la prohibición de importar recursos energéticos de Rusia o la expulsión de los bancos rusos del sistema de mensajería interbancario SWIFT. No obstante, vemos como la UE empezó a endurecer las sanciones económicas, en comparación con las de 2014, y a ampliar el abanico de medidas restrictivas, como las relativas a la política de visados y a la prohibición de exportar productos y tecnología aeroespacial. Al igual que en el primer paquete, la UE decidió no aplicar las sanciones más duras y seguir una estrategia progresiva, ya que las previsiones apuntaban a que Rusia seguiría aumentando el despliegue de tropas y la UE necesitaba guardarse activos para tener una mejor posición de negociación en el futuro.

⁵⁰ The Kremlin (2022, 14 de marzo). *Amendments to laws to ensure stable functioning of the transport system and support for businesses in the face of external sanctions pressure*. [Comunicado de prensa]. <http://en.kremlin.ru/acts/news/67978>

⁵¹ Decisión (UE) 2022/333 del Consejo, de 25 de febrero de 2022, sobre la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y la Federación de Rusia. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/333/oj>

⁵² Los programas de naturalización por inversión o “pasaportes dorados” son programas estatales mediante los cuales un individuo obtiene la nacionalidad de un país a cambio de una inversión económica. Por otro lado, los programas de residencia por inversión o “visas doradas” permiten que una persona obtenga un permiso de residencia permanente en un país a cambio de hacer una inversión económica.

⁵³ En virtud del primer apartado del artículo 20 del TFUE, la adquisición de la nacionalidad de un Estado miembro implica automáticamente la obtención de la ciudadanía de la UE junto a todos los derechos que esta confiere.

5.3. Tercer paquete de sanciones

Poco después del lanzamiento del segundo paquete de sanciones, la UE decidió imponer el tercer paquete que sería publicado en diferentes fechas. El 28 de febrero de 2022, la UE otorgó ayudas a Ucrania, en base al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz⁵⁴, por un valor de 500 millones de euros. Esta cantidad de dinero financiaría el suministro de armamento y maquinaria de guerra para reforzar la capacidad de resistencia de las fuerzas armadas de Ucrania⁵⁵, siendo la primera vez que la UE proporciona armamento letal a un tercer país.

La segunda parte del tercer paquete de sanciones fue publicada el 1 de marzo de 2022 y consistió en la suspensión de las actividades de radiodifusión de las emisoras *Russia Today* y *Sputnik*, hasta que Rusia detuviera su ofensiva en Ucrania y los medios de comunicación rusos dejaran de hacer campañas de desinformación dirigidas a crear noticias falsas contra la UE y sus Estados miembros. Según el considerando 8 de la Decisión 2022/35156, “estas acciones constituyen una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión”. Rusia lleva años desestabilizando a los países vecinos manipulando la información y haciéndola servir como propaganda en contra de determinados partidos políticos europeos, sobre todo en periodo electoral. No obstante, según el considerando 11, las dos emisoras rusas pueden seguir llevando a cabo otras labores en territorio europeo como, por ejemplo, actividades de investigación y entrevistas, siempre y cuando no hagan difusión de ellas.

Sin duda, la tercera parte del tercer paquete de sanciones fue la más importante y la más novedosa en comparación con las sanciones de 2014 porque, como hemos venido anunciando anteriormente, una de las medidas que más daño podía hacer a Rusia era la expulsión de sus bancos del sistema de la *Society for World Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT, en adelante). Este sistema es la principal herramienta de los bancos para realizar pagos interbancarios, inversiones, transferencias y otras operaciones similares, pero no se utiliza para gestionar valores ni fondos⁵⁷. La mayor parte de transacciones internacionales se realizan vía SWIFT, ya que están conectadas más de 11 000 instituciones financieras de más de 200 países y casi todas las transferencias se efectúan en dólares, que es la principal divisa del comercio internacional. El éxito de este sistema se debe en gran parte a su seguridad, puesto que los mensajes que envía están codificados y una vez realizada cualquier transferencia no puede ser interrumpida. Además, los mensajes se transmiten en

⁵⁴ Decisión (PESC) 2022/339 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, sobre una medida de asistencia con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las Fuerzas Armadas ucranianas. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/339/oj>

⁵⁵ Decisión (PESC) 2022/338 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, relativa a una medida de asistencia en el marco del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para el suministro a las fuerzas armadas ucranianas de equipos y plataformas militares diseñados para producir efectos letales. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/338/oj>

⁵⁶ Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/351/oj>

⁵⁷ En un solo día, SWIFT mueve una cantidad de dinero que equivaldría a un tercio del PIB mundial

segundos a cualquier lugar del mundo y las comisiones por cada transferencia son muy bajas.

El 1 de marzo de 2022, la UE acordó excluir a siete bancos rusos del sistema SWIFT, junto a todas aquellas personas jurídicas o entidades establecidas en Rusia que tuvieran en propiedad más del 50 % de alguno de los bancos sancionados⁵⁸. Esto supone que los bancos rusos sancionados no pueden comunicar el origen y el destino de las transferencias que lleven a cabo y, por tanto, las transferencias no se pueden realizar. No obstante, no se han desconectado todos los bancos rusos de SWIFT, solo algunos y no para todos los tipos de transacciones. Los bancos que sí están desconectados pueden seguir utilizando el sistema para comunicar transacciones que estén relacionadas con la venta de recursos energéticos a países europeos, ya que tanto Rusia, como la UE, dependen en gran medida de SWIFT para poder comprar y vender el petróleo y el gas, que se negocia en dólares (Alonso, 2022)

Sería lógico pensar que los bancos desconectados de SWIFT pueden eludir la prohibición utilizando a los bancos conectados como intermediarios o conectándose a otros sistemas de mensajería interbancarios. Ahora bien, cualquier alternativa a SWIFT no es viable, ya que implica muchos costes, incluso para Rusia. Por ejemplo, en el *Cross-Border Interbank Payment System* (CIPS, en adelante), que es el sistema de mensajería interbancario chino, solo están conectadas 1 304 instituciones financieras de 104 países diferentes⁵⁹ y solo puede ser utilizado para hacer pagos en yuanes, que es una moneda poco habitual en las transacciones internacionales. De la misma manera, al *System for Transfer of Financial Messages* (SPFS, en adelante), que es el sistema ruso, solo están conectados alrededor de 400 bancos⁶⁰ y únicamente opera en horario laboral de lunes a viernes, mientras que SWIFT opera 24 horas al día, 7 días a la semana.

La única opción real para los bancos rusos sería utilizar algún sistema bilateral de mensajería, ya sea por teléfono, fax o aplicaciones de móvil como *WhatsApp*. Así, el proceso de verificación de transacciones tendría que realizarse manualmente, precisando de un grupo de personas que procesaran todos los pagos y que enviaran faxes e hicieran llamadas para cada transacción. Este sistema tendría varias desventajas, pues implicaría muchos costes, no estaría exento de errores y tendría problemas de seguridad (Bergin, 2022).

Como si no fueran ya suficientes los problemas que implica para Rusia el corte de SWIFT de algunos de sus bancos, la UE también prohibió realizar transacciones con

⁵⁸ Los bancos sancionados fueron *Bank Otkritie*, *Novikombank*, *Promsvyazbank*, *Rossiya Bank*, *Sovcombank*, *VNESHECONOMBANK (VEB)* y *VTB BANK*. Aparte de las sanciones relacionadas con SWIFT, la UE prohibió la exportación de billetes en euros a Rusia y la inversión o participación en proyectos cofinanciados por el Fondo Ruso de Inversión Directa. Decisión (PESC) 2022/346 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/346/oj>

⁵⁹ *CIPS Participants Announcement No. 75* (s. f.).

https://www.cips.com.cn/en/participants/participants_announcement/57096/index.html

⁶⁰ The Central Bank of Russian Federation (2022, 27 de abril). Financial messaging system of the Bank of Russia (SPFS). http://www.cbr.ru/eng/Psystem/fin_msg_transfer_system/

el Banco Central de Rusia, relativas a la gestión de las reservas, y obligó a los Estados miembros a denegar a las aeronaves rusas “el permiso para aterrizar en el territorio de la Unión, despegar desde este o sobrevolarlo”⁶¹. La congelación de las reservas exteriores del Banco Central de Rusia es una medida sumamente importante porque, como hemos visto anteriormente, el país lleva preparándose durante años para las sanciones de aislamiento económico, acumulando una gran reserva de divisas internacionales con el objetivo respaldar y estabilizar el valor de su propia moneda. No obstante, muchas de las reservas rusas están localizadas en países europeos y en Estados Unidos, de tal manera que la congelación de estos activos supone perder casi la mitad de las reservas rusas disponibles, concretamente el 55,2 % (350 000 millones de dólares) (Fernández, 2022). Las principales consecuencias de la congelación de las reservas exteriores de Rusia son la depreciación del rublo, la inflación y el encarecimiento de aquellas importaciones de Rusia que no hayan sido prohibidas como, por ejemplo, las provenientes de China. El Kremlin ha respondido con contramedidas que prohíben a extranjeros y nacionales transferir divisas fuera de Rusia⁶².

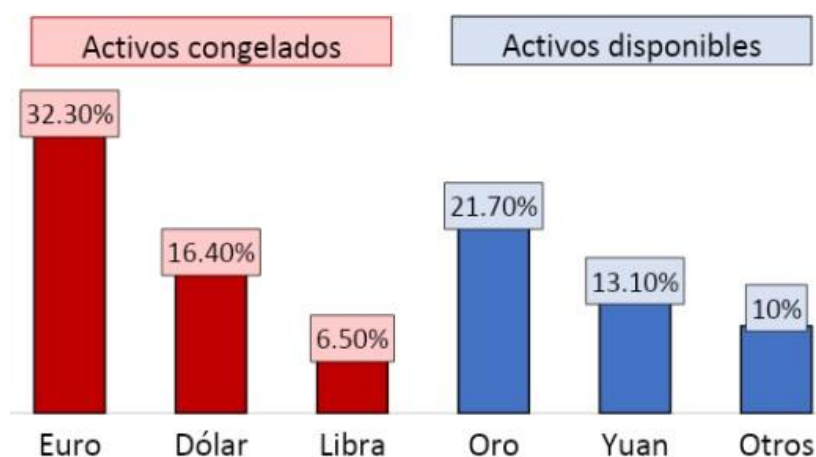


Gráfico 3. Activos congelados y activos disponibles del Banco Central de Rusia⁶³

Por otro lado, también cabe destacar que en el tercer paquete de sanciones volvieron a quedar fuera las importaciones de gas y petróleo ruso. Como ya hemos analizado, Rusia es el principal proveedor de Europa de petróleo, gas, carbón y madera. La importación de petróleo está más diversificada y, en el caso de que Rusia dejara de proveer, la UE podría encontrar otras opciones como, por ejemplo, Arabia Saudita o

⁶¹ Decisión (PESC) 2022/335 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC del Consejo relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/335/oj>

⁶² The Kremlin (2022, 28 de febrero) *Executive Order on Imposing Special Economic Measures in Connection with the Hostile Actions of the United States in League with Other Foreign States and International Organisations*. [Comunicado de prensa]. <http://en.kremlin.ru/acts/news/67881>

⁶³ Fernández, D. (28.2.2022). *Occidente congela las reservas monetarias y complica a Putin la defensa de su moneda*. Libre Mercado. <https://www.libremercado.com/2022-02-28/rublo-desplome-occidente-congela-las-reservas-monetarias-rusas-y-putin-se-queda-sin-poder-defender-su-moneda-6870993/>

Irán⁶⁴. No obstante, la UE depende en gran parte del gas ruso y no tiene alternativas similares o más económicas, ya que Rusia, debido a su proximidad geográfica, puede proporcionar gas directamente a través de gaseoductos que ya están en funcionamiento (los menores costes de transporte implican que el gas sea más barato)⁶⁵.

La estrategia de la UE en este contexto no pasa por sancionar las exportaciones rusas de recursos energéticos, sino por dejar de comprarlos progresivamente. El primer paso lo dio Alemania, el 22 de febrero de 2022, cuando el canciller alemán Olaf Scholz suspendió el proceso de certificación del *Nord Stream 2*, retirando una opinión vinculante, de octubre de 2021, que afirmaba que el gaseoducto no constituía una amenaza para la seguridad del suministro estatal (Belkin, Ratner y Welt, 2022). Cabe recordar que el *Nord Stream 2* es un gaseoducto, propiedad de la empresa estatal rusa *Gazprom*, que conecta Ust-Luga (Rusia) con Greifswald (Alemania), pasando por la zona económica exclusiva de Finlandia, Suecia y Dinamarca⁶⁶. Su importancia radica en que tiene una capacidad de transporte de 55 000 millones de m³ de gas al año lo que supone doblar la capacidad del actual gaseoducto *Nord Stream* hasta los 110 000 millones de m³ anuales y aumentar proporcionalmente los beneficios económicos de Rusia⁶⁷. De hecho, el principal motivo de la construcción del *Nord Stream 2* fue evitar a Ucrania en el recorrido de transporte del gas ruso hacia Alemania. De esta manera, Ucrania no podría beneficiarse cobrando una tarifa por el paso del gas a través de su territorio (Pita y Maqueda, 2022).

Aparte de la suspensión del proceso de certificación del *Nord Stream 2*, que fue un acto independiente de Alemania como Estado soberano, la Comisión Europea puso en marcha el plan *REPowerEU*⁶⁸, con el objetivo de que los Estados miembros sean completamente independientes con respecto a los combustibles fósiles rusos para el año 2030. El plan pretende reponer las reservas de gas de la UE para el invierno (deben

⁶⁴ Irán ha aumentado su producción de petróleo y está preparada para exportarlo una vez que Estados Unidos levante las sanciones que les impuso en 2018. Estas sanciones tienen su origen en la retirada de Estados Unidos, bajo la presidencia de Donald Trump, del Plan de Acción Integral Conjunto que ponía fin a las reservas de uranio enriquecido de Irán. (National Iranian Oil Company (2022, 2 de marzo). *Iran Ready to Ramp up Output ASAP*. [Comunicado de prensa].

<https://en.nioc.ir/portal/home/?news/81365/359921/435264/iran-ready-to-ramp-up-output-asap>

⁶⁵ Eurostat (2019). *From where do we import energy?*.

<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>

⁶⁶ El gaseoducto fue acabado de construir el 10 de noviembre de 2021, pero en noviembre del mismo año la Agencia Federal de Redes de Alemania, conocida como *Bundesnetzagentur*, acordó suspender temporalmente el proceso de certificación del *Nord Stream 2* porque, de acuerdo con la ley alemana, faltaba establecer una operadora subsidiaria que se encargara de controlar el tramo de gaseoducto que pasa por Alemania. (Bundesnetzagentur (2021, 16 de noviembre). *Verfahren zur Zertifizierung der Nord Stream 2 vorläufig ausgesetzt* [Comunicado de prensa].

https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/20211116_NOS2.htm?nn=265778

⁶⁷ Nord Stream 2 Gas Pipeline (2022, 11 de marzo). *GEM Wiki*.

https://www.gem.wiki/Nord_Stream_2_Gas_Pipeline

⁶⁸ Comisión Europea (2022, 8 de marzo). *REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy*. [Comunicado de prensa].

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511

estar al 90 % para el día 1 de octubre de cada año) y reducir las importaciones de gas ruso en dos terceras partes. Para compensar la disminución de gas, la Comisión plantea tres pilares básicos⁶⁹.

El primero y fundamental es la diversificación de los suministros de gas, aumentando las importaciones de gas natural licuado⁷⁰. Este tipo de combustible fósil se obtiene al enfriar gas a 160 grados centígrados bajo cero, pasando a estado líquido. El gas licuado es fácil de transportar mediante buques metaneros, pero el problema es que comporta más gastos que el gas proveniente de gaseoducto porque, aparte de los gastos de transporte, una vez que llega a su destino tiene que ser devuelto a su estado natural gaseoso en una planta de regasificación. De todas formas, Estados Unidos y la UE han llegado a un acuerdo⁷¹ para aumentar el suministro de gas natural licuado en 15 000 millones de m³ para finales de 2022, que irá aumentándose hasta los 50 000 millones anuales en 2030. Esto no significa que vaya a producirse un cambio de tendencia a favor del uso de gas licuado estadounidense y en detrimento del gas convencional ruso, porque Estados Unidos consume el 80 % del gas que produce y solo exporta un 10 % en forma de gas licuado. Además, si Estados Unidos aumentara sus exportaciones de gas licuado, los países de la UE tendrían que construir más plantas de regasificación y eso implicaría contar con un tiempo del que no disponen, en base a los objetivos climáticos que la UE se ha fijado (Doménech, 2022).

El segundo pilar del plan *REPowerEU* busca acelerar la producción de biogás y de hidrógeno renovable y doblar la producción de biometano hasta los 35 000 millones de m³ para 2030.

El tercer pilar propone aumentar el uso de las energías renovables lo más rápido posible, implementando las propuestas del *Fit for 55*⁷², para mejorar la eficiencia energética y así reducir en un 30 % el consumo de gas para 2030.

En conclusión, el plan de la Comisión podría considerarse como una sanción más, ya que busca que Rusia no pueda seguir financiando la guerra en Ucrania, gracias a los ingresos que obtiene por la venta de gas a la UE y que el Kremlin deje de tener el gas como un elemento de extorsión a la hora de negociar acuerdos (Liboreiro y Pitchers, 2022)

⁶⁹ REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy (2022, 23 de marzo). *Interreg Europe*. <https://www.interregeurope.eu/news-and-events/news/repowereu-joint-european-action-for-more-affordable-secure-and-sustainable-energy>

⁷⁰ Aunque esta medida pueda considerarse contraria al objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050, la Comisión entiende que el gas es el recurso menos dañino para afrontar la adaptación a la transición ecológica.

⁷¹ Comisión Europea (2022, 25 de marzo). *Joint Statement between the European Commission and the United States on European Energy Security*. [Comunicado de prensa].

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_2041

⁷² El *Fit for 55* es un paquete de propuestas legislativas para revisar y actualizar la legislación medioambiental de la UE.

5.4. Cuarto paquete de sanciones

El cuarto paquete, publicado el 15 de marzo de 2022⁷³, tenía como objetivo reducir la capacidad de financiación armamentística de Rusia. Para ello, la UE impuso restricciones relativas a las actividades de calificación crediticia, prohibió las importaciones de productos siderúrgicos rusos y restringió las exportaciones de productos de lujo y de equipos y tecnología industriales hacia Rusia⁷⁴. Además, se añadieron famosos oligarcas rusos a la lista de sancionados⁷⁵ como Roman Abramovich (conocido por ser el expresidente del *Chelsea Football Club*), German Khan y Konstantin Ernst (director general de *Channel One Russia*).

Todos los paquetes de sanciones, incluido el quinto del cual hablaremos posteriormente, han ido acompañados con ampliaciones de la lista de sancionados. En abril de 2022, la lista ya contaba con 1 091 personas y 80 entidades. Estas medidas van dirigidas a poner en peligro el bienestar del que disfrutaban aquellos oligarcas y personas poderosas que ayudaron a Putin a conseguir el cargo de presidente en el año 2000. No obstante, la mayoría pueden afrontar las sanciones, ya que sus fortunas están repartidas en paraísos fiscales de todo el mundo⁷⁶.

5.5. Quinto paquete de sanciones

La guerra en Ucrania fue encrudeciéndose cada vez más, prueba de ello son las denuncias a Rusia por cometer crímenes de guerra relacionados con la ejecución de civiles en la ciudad ucraniana de Bucha. Además, Putin reaccionó a las fuertes sanciones de la UE firmando una orden ejecutiva para que las empresas extranjeras compradoras de gas ruso usaran el rublo como divisa de pago y, de esta manera, respaldaran el valor de la moneda nacional. La única forma para comprar el gas ruso en otra divisa es abriendo una cuenta corriente en el *Gazprombank* para que,

⁷³ Entre el tercer y cuarto paquete de sanciones, la UE prohibió exportar a Rusia productos y tecnología de navegación marítima e impuso sanciones sectoriales a Bielorrusia por apoyar al ejército ruso. Decisión (PESC) 2022/395 del Consejo, de 9 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/395/oj>

⁷⁴ Decisión (PESC) 2022/430 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/430/oj>

⁷⁵ Decisión (PESC) 2022/429 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/429/oj>

⁷⁶ ICIJ reveals more than 800 Russians behind secret companies in landmark expansion of public offshore database (2022, 11 de abril). *International Consortium of Investigative Journalists*. <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/alpha-offshore-leaks-database-pandora-papers-russia/>

posteriormente, el banco cambie la divisa a rublos y el Kremlin pueda recibir los pagos en su propia moneda⁷⁷.

Frente a esta situación, el 8 de abril de 2022, la UE impuso el quinto paquete de sanciones⁷⁸, el cual prohíbe a los Estados miembros importar carbón proveniente de Rusia, aunque la prohibición no entra en vigor hasta el día 22 de agosto, permitiendo a los Estados buscar proveedores alternativos. Los proveedores de carbón son fácilmente sustituibles, pues, al tratarse de una roca sedimentaria, no se requiere ningún tratamiento ni infraestructura especial para su transporte, al contrario, por ejemplo, que para el gas. Tanto es así que la *Verein der Kohlenimporteure*⁷⁹ llegó a afirmar que Alemania puede llegar a sustituir todas las importaciones de carbón ruso por otros proveedores en cuestión de meses⁸⁰. Entre los probables suministradores, encontramos a Estados Unidos que, según los datos de la *U.S. Energy Information Administration*, en 2022 ha aumentado su producción de carbón en un 7 % y sus exportaciones en un 4 %⁸¹. Otros proveedores pueden ser Colombia, Australia y Sudáfrica (Blandón, 2022).

Para poner en contexto la prohibición de importar carbón ruso, conviene saber que la UE ha ido reduciendo el consumo de carbón durante las últimas décadas para cumplir con sus objetivos climáticos. Por su parte, los Estados miembros han pasado de consumir 1 200 millones de toneladas carbón en 1990 a 427 millones en 2020 (Keating, 2022). La producción de carbón se ha reducido más deprisa que el consumo de este, así que la UE ha tenido que aumentar sus importaciones. Ahora bien, actualmente el carbón solo supone el 13 % de la producción de electricidad, ya que las políticas medioambientales de la UE buscan, precisamente, el desuso del carbón como recurso energético por ser altamente contaminante.

Cabe destacar que, durante los primeros meses de 2022, algunos países de la UE han aumentado la compra de carbón ruso para producir electricidad, debido a su bajo coste y al aumento de los precios del gas y del petróleo, siendo posible la reapertura de minas y centrales eléctricas de carbón (Pandey, 2022). No obstante, esta situación solo es sostenible a corto plazo, ya que no tiene sentido invertir dinero en el transporte y producción de carbón a medio y largo plazo, mientras que la Comisión impulsa políticas estrictas para reducir su uso.

⁷⁷ The Kremlin (2022, 31 de marzo). *Executive order on special procedure to allow foreign buyers to meet their commitments to Russian natural gas suppliers*. [Comunicado de prensa].

<http://en.kremlin.ru/acts/news/68094>

⁷⁸ Decisión (PESC) 2022/578 del Consejo, de 8 de abril de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/578/oj>

⁷⁹ Asociación Alemana de Importadores de Carbón.

⁸⁰ Verein der Kohlenimporteure (2022, 2 de marzo). *NO DEPENDENCE ON RUSSIAN COAL!*. [Comunicado de prensa]. <https://english.kohlenimporteure.de/home.html#slide-3>

⁸¹ Short-term energy outlook: Coal (2022, 12 de abril). *U.S. Energy Information Administration*. <https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/coal.php#:~:text=Winter%20Fuels%20Outlooks-Coal,that%20were%20depleted%20during%202021>

Según McWilliams, et al (2022), el 45 % de las importaciones de carbón de la UE provienen de Rusia, al igual que el 70 % de las importaciones de carbón térmico que se usa para generar electricidad. Prohibir estas importaciones supone para Rusia una pérdida de 4 000 millones de euros anuales, siendo la primera sanción directa que la UE impone al sector energético ruso. Pese a que es una medida importante, no lo es tanto si la comparamos con la restricción de las importaciones de gas y de petróleo, ya que solo el 6 % de las importaciones de recursos energéticos a la UE son combustibles sólidos fósiles como el carbón. Por ejemplo, la UE paga cada día a Rusia 15 millones de euros por el carbón, mientras que paga 850 millones por gas y petróleo.

Aparte de las restricciones al carbón ruso, en el quinto paquete de sanciones también se ha prohibido el transporte por carretera de mercancías rusas a la UE y el acceso de los buques rusos a los puertos situados en territorio de la Unión. Otras medidas son la prohibición de proporcionar servicios de custodia de criptoactivos a nacionales rusos —si su valor total es superior a 10 000€— y la restricción en el suministro de carburo reactores y aditivos para combustibles destinados al sector aeroespacial ruso.

6. CONCLUSIONES

En un mundo cada vez más globalizado, la política exterior es de capital importancia, ya que lo que sucede en un país acaba afectando de alguna manera en otros. Es por eso que el papel que juegan las sanciones como instrumento de disuasión y represión va ganando terreno en el panorama internacional. El principal objetivo de este artículo era analizar y comparar las sanciones a Rusia de 2014 con las de 2022, concretamente las relativas al conflicto en Ucrania.

Por un lado, hemos visto como las sanciones de 2014 fueron medidas superficiales con un alcance muy limitado y sin un verdadero impacto en la economía rusa. Además, no cumplieron con los objetivos establecidos, puesto que Rusia no dio marcha atrás en los asuntos de Crimea y el Dombás, y dejaron a un lado otras medidas mucho más lesivas, como la expulsión del país del sistema SWIFT y las relativas al sector energético. En otras palabras, la disuasión no funcionó dado que el conflicto con los años se agravó en extremo. De ello podemos inferir que las sanciones fueron una respuesta automática de la UE por el hecho de no tener otras alternativas, como podría haber sido una política consensuada entre todos los Estados miembros que hubiera priorizado el interés general marcando unos objetivos claros respecto Rusia.

Por otro lado, la guerra en Ucrania ha cambiado la forma de la UE de responder a las vulneraciones de los derechos fundamentales, ya que, hasta el inicio de la guerra, los paquetes de sanciones que había impuesto la UE eran muy específicos y buscaban no dañar a la población rusa. Con las nuevas sanciones, tanto rusos como europeos salen perjudicados económicamente, debido a la subida de precios de muchos productos.

El primer paquete de sanciones siguió la línea continuista de 2014, ampliando la lista de sancionados, imponiendo medidas selectivas a las provincias de Donetsk y Lugansk y restringiendo la financiación a los mercados de capitales de la UE. Por su parte, el segundo paquete introdujo medidas nuevas dirigidas directamente contra Putin y los ministros del Estado o las relativas a la política de visados y a la prohibición de exportar productos y tecnología aeroespacial. No obstante, el grueso principal de las sanciones aún no había sido impuesto, pues la UE necesitaba guardarse elementos para negociar, en el caso de que Rusia continuara con la invasión durante un largo periodo de tiempo.

Tal y como hemos analizado en el artículo, el tercer paquete de sanciones fue el que marcó un antes y un después en la política exterior europea, ya que se optó por dejar a un lado la plantilla de sanciones habitual e imponer otro tipo de medidas mucho más severas. Un claro ejemplo es la congelación de las reservas exteriores del Banco Central de Rusia, con el objetivo de depreciar el rublo, provocar inflación y dejar a Rusia sin parte de su capacidad para hacer frente a los pagos internacionales con divisas extranjeras.

Debemos destacar que el tercer paquete suscitó cierta controversia, debido a la desconexión de algunos bancos rusos del sistema SWIFT. Fue considerada una medida insuficiente porque no abarcaba la exportación de recursos energéticos de Rusia, dejando la puerta abierta al Kremlin para financiar la invasión de Ucrania, mediante los beneficios obtenidos a raíz de la venta de petróleo y gas. Por otra parte, la suspensión de las actividades de radiodifusión de las emisoras *Russia Today* y *Sputnik* en la UE fue una medida bastante polémica, ya que el *International Press Institute* afirmó que podía ser usada por Rusia como una excusa para restringir el acceso de los medios de comunicación extranjeros y, así, desproveer a la población de información alternativa a la retransmitida en los canales oficiales⁸². Además, se cuestionó la legalidad de la medida, ya que la UE tiene competencias para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en materia de cultura (artículos 6 y 167 TFUE), pero la política audiovisual y de los medios de comunicación es una competencia exclusiva de los Estados miembros y, por tanto, solo ellos pueden retirar las licencias de radiodifusión.

Respecto al cuarto y quinto paquete de sanciones, la UE siguió introduciendo nuevas medidas restrictivas en materia económica y, por primera vez, sancionó directamente el sector energético de Rusia, prohibiendo las importaciones de carbón ruso. A pesar de que no son medidas tan determinantes como las del tercer paquete, ayudan a reducir la capacidad de financiación de Rusia y aceleran el proceso de independencia con relación a los recursos rusos. Además, si tomamos en consideración todas las sanciones impuestas en su conjunto, cuesta creer que las políticas preventivas adoptadas por Rusia puedan sostenerse en el tiempo. Por ejemplo, la estrategia de acumulación de divisas internacionales ha quedado en entredicho después de la

⁸² International Press Institute (4.3.2022). *Statement on banning of RT and Sputnik*. <https://ipi.media/ipi-statement-on-banning-of-rtand-sputnik/>

congelación de las reservas exteriores del Banco Central de Rusia. Otro ejemplo es la política de sustitución de importaciones, la cual puede ser contraproducente si se mantiene a largo plazo, puesto que Rusia dejaría de aprovecharse de la competencia existente en los mercados internacionales que, a su vez, mejoraría la eficiencia económica del país.

Finalmente, podemos llegar a la conclusión de que la resistencia del pueblo ucraniano, frente a la estrategia de ataque relámpago por parte de Rusia⁸³ ha tenido un peso muy importante a la hora de idear la política de sanciones de la UE, la cual ha sido configurada para producir sus efectos en el medio y largo plazo. Los resultados de las sanciones, sobre todo económicas, no suelen verse en el corto plazo, pero, si se coordinan adecuadamente y se mantienen en el tiempo, pueden llegar a ser muy útiles. Rusia, de momento, puede seguir obteniendo beneficios gracias a las exportaciones de recursos energéticos, aunque dentro de unos años la economía del país podría tener serios problemas si sigue fuera del comercio internacional y si no es capaz de encontrar otros proveedores que le proporcionen herramientas para reparar y modernizar los sectores industrial, militar y petrolífero. Además, la dependencia de la economía rusa a la exportación de gas, petróleo y carbón puede acarrear un problema a largo plazo, puesto que estas materias cada vez irán perdiendo valor en los mercados internacionales, debido a las medidas que la mayoría de Estados se han comprometido a adoptar para frenar el calentamiento global y cumplir con los objetivos medioambientales. Otros peligros a los que se enfrenta Rusia son la subida de la inflación, la contracción y estancamiento de la economía, la situación de impago, la pérdida de competitividad por la fuga de empresas y la depreciación del rublo.

REFERENCIAS

Alonso, N.S. (28.2.2022). *Reservas de oro y divisas, menos deuda y diversificación: así se ha preparado Rusia para las sanciones internacionales*. Newtral.

<https://www.newtral.es/reservas-capital-rusia-preparado-ucrania-sanciones-ue/20220228/>

Bank of Russian (1.2.2022). *International Reserves of the Russian Federation (End of period)*.

https://cbr.ru/eng/hd_base/mrrf/mrrf_m/?UniDbQuery.Posted=True&UniDbQuery.From=02.2010&UniDbQuery.To=02.2022

⁸³ El Kremlin había ideado una guerra relámpago contra Ucrania en la que pretendía hacerse con el país en cuestión de días.

- Belkin, P.; Ratner, M.; Welt, C. (2022). *Russia's Nord Stream 2 natural gas pipeline to Germany halted*, Congressional Research Service.
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11138>
- Bergin, T. (7.3.2022). *Explainer: Russia could work around SWIFT ban but with high costs*. Reuters. <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-could-work-around-swift-ban-with-high-costs-2022-03-07/>
- Blandón, D. (6.4.2022). *Europa busca carbón en medio de nuevas sanciones contra Rusia: ¿quién podría suplirlo?*. France 24.
<https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20220406-europa-busca-carbon-rusia-sanciones>
- Brailsford, D. (11.4.2022). *How long can Russian airlines maintain their aircraft?*. IBA.
<https://www.iba.aero/insight/how-long-can-russian-airlines-maintain-their-aircraft/>
- Bret, C. (2021). *European Union / Russia. Sanctions, what next?*. Institut Jacques Delors. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/03/PP260_210322_SanctionsRussie_Bret_EN.pdf
- Consejo Europeo (20-21.3.2014). *El Consejo trata la crisis de Ucrania y nuevas sanciones*.
<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2014/03/20-21/>
- Chernysheva, A.; Degtereva, E.; Trofimova, A. (2019). *Forming market instruments of import substitution strategy in Russia as a result of the sanctions policy related to events in Ukraine*. *Opción*, 35(89), 899-921.
<https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/27453>
- Doménech, E. (5.3.2022). *El gas natural licuado de EEUU y la guerra de Ucrania*. Newtral.
<https://www.newtral.es/gas-natural-licuado-eeuu-guerra-ucrania/20220305/>
- Fariza, I. (24.11.2015). *Los precios de las materias primas caen a su nivel más bajo en 16 años: La desaceleración china y la apreciación del dólar son las principales causas*. El País.
https://elpais.com/economia/2015/11/21/actualidad/1448116285_803534.html

- Ferrero, R. (2020). Las sanciones de la UE hacia Rusia en el contexto del conflicto ucraniano. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 187-207.
<https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.187>
- Grigorjeva, J. (2015). *La exportación energética de Rusia a China. Un acercamiento estratégico y sus efectos para China, Europa y Rusia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE054-2015 Exportacion Energetica JekaterinaG.pdf
- Joao, A. (2017). Russia's sanctions narrative in the Ukrainian crisis: implications for the west. *Revista UNISCI*, 43. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-91857/UNISCIDP43-5JOAO.pdf>
- Keating, D. (15.4.2022). *With its Russian coal ban, the EU blocks a fuel it wasn't using much*. Energy Monitor. <https://www.energymonitor.ai/sectors/power/with-its-russian-coal-ban-the-eu-blocks-a-fuel-it-wasnt-using-much>
- León, P.; Rosell, J. (2015). Las relaciones económicas entre Rusia y la Unión Europea. *Cuadernos de estrategia*, 178, 155-184.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5261885>
- Liboreiro, J.; Pitchers, C. (8.3.2022). *EU will slash imports of Russian gas by two thirds by 2023*. Euronews. <https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/08/eu-will-slash-imports-of-russian-gas-by-two-thirds-by-2023>
- Lomas, C. (25.2.2022). *Russia & Ukraine - Which aircraft lessors are most impacted by sanctions?*. IBA. <https://www.iba.aero/insight/lessors-effected-by-russia-sanctions>
- McWilliams, B. (et al.) (17.3.2022). *Can Europe manage if Russian oil and coal are cut off?*. Bruegel. <https://www.bruegel.org/2022/03/can-europe-manage-if-russian-oil-and-coal-are-cut-off/>
- Pandey, A. (6.4.2022). *How can the EU survive without Russian coal?*. DW. <https://www.dw.com/en/how-can-the-eu-survive-without-russian-coal/a-61379128>
- Pita, C.; Maqueda, A. (21.1.2022). *El suministro de gas a Europa, en el foco del conflicto entre Rusia y Ucrania*. Newtral. <https://www.newtral.es/suministro-gas-europa-conflicto-rusia-ucrania/20220121/>

Ratner, M.; Greenley, H. L. (2020). *Power of Siberia: A Natural Gas Pipeline Brings Russia and China Closer*. Congressional Research Service.

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11514>

Russell, M. (2022). *Western sanctions and Russia. What are they? Do they work?*. European Parliamentary Research Service.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/698930/EPRS_IDA\(2022\)698930_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/698930/EPRS_IDA(2022)698930_EN.pdf)

Sánchez, A. (2016). Política comercial exterior de la Unión Europea y las sanciones a Rusia. *Cuadernos económicos de ICE*, 91, 223-240.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5690525>