

Respuestas españolas a la invasión rusa de Ucrania

Charles Powell | Director | @ CharlesTPowell 

Carlota García Encina | Investigadora Principal | @EncinaCharlie 

Tema

Con la perspectiva que nos otorgan los 12 meses transcurridos desde el inicio de la invasión y ocupación parcial de Ucrania por parte de la Federación de Rusia el 24 de febrero de 2022, puede afirmarse que la respuesta de España ha sido la que cabía esperar de un aliado solidario y responsable de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de un Estado miembro de la Unión Europea (UE) plenamente comprometido con la defensa de sus valores e intereses. En este artículo se analizan sucintamente las principales aportaciones realizadas por España en diversos ámbitos durante este primer año de guerra, centrándonos en la respuesta política, la colaboración y asistencia militar, y la ayuda económica y humanitaria.

Análisis

La respuesta política

Antes de analizar las respuestas españolas a la invasión rusa de Ucrania, conviene echar brevemente la mirada atrás. Con anterioridad al estallido de la guerra, la relación bilateral había sido buena, aunque poco intensa. Las relaciones diplomáticas se habían establecido en enero de 1992, apenas declarada la independencia de Ucrania, y se consolidaron mediante un Tratado de Amistad y Cooperación, vigente desde agosto de 1997. Más recientemente, España había comenzado a destacar como socio comercial de Ucrania, siendo el mayor importador de sus cereales de toda la UE y el tercero a nivel mundial. Además, algunas empresas españolas se habían asentado en el país, entre ellas Acciona, realizando importantes inversiones en el sector de las energías renovables. Por otro lado, y en lo que a las relaciones entre sociedades se refiere, a raíz del desastre nuclear de Chernóbil en 1986, algunas familias españolas comenzaron a acoger habitualmente a niños ucranianos durante las vacaciones estivales, en números solamente superados por el Reino Unido y Alemania. Por último, el hecho de que ya se hubiesen establecido en España más de 100.000 ucranianos antes de la guerra posiblemente explique en parte la decisión de otros 170.000 de refugiarse en nuestro país tras la agresión rusa.

Cuando se produjo la [anexión de Crimea](#) y la ocupación parcial de las provincias de Donetsk y Lugansk en 2014, las autoridades españolas manifestaron de inmediato su rechazo y su apoyo a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. Además, España fue uno de los primeros países de la UE en brindar ayuda al ejército ucraniano, proporcionándole chalecos antibalas y cascos. Por aquel entonces, España todavía no había abandonado la esperanza de incorporar a Moscú a la arquitectura de seguridad europea: por ejemplo, la Estrategia de Acción Exterior publicada poco antes de la agresión de 2014 seguía refiriéndose a la necesidad de promover la reintegración de Rusia “como socio estratégico de la OTAN”, tal y como también contemplaba el Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en noviembre de 2010.

Cuando se produjo la [invasión de 2022](#), hubo quien vaticinó que las inclinaciones pacifistas de buena parte del electorado del PSOE y el hecho de que su socio de coalición se mostrara inicialmente más partidario de buscar una solución diplomática al conflicto que de apoyar militarmente al país agredido podría condicionar la respuesta del Ejecutivo presidido por Pedro Sánchez. Sin embargo, ello no ha sido así y las políticas implementadas por el Ejecutivo español durante estos 12 meses han estado a la altura de lo que cabía esperar de un aliado solidario y responsable de la OTAN y de un Estado miembro de la UE plenamente comprometido con la defensa de sus valores e intereses.

Inmediatamente después de conocerse la incursión de tropas rusas en territorio ucraniano el 24 de febrero de 2022, el gobierno de España emitió una condena enérgica contra la invasión militar, en un comunicado que recalca la necesaria coordinación con sus socios de la UE y sus aliados de la OTAN a fin de proporcionar “una respuesta adaptada a la gravedad de la actuación ilegal” de la Federación de Rusia.¹ Posteriormente, el Ejecutivo español apoyó la resolución de condena de la agresión aprobada en una reunión de emergencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada el 2 de marzo (ES-11/1) con 141 votos favorables, cinco en contra y 35 abstenciones, que instaba a Moscú a retirarse del territorio ucraniano de inmediato y sin condiciones. Poco después, España hizo lo propio con la decisión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU de crear una comisión internacional independiente de investigación sobre la invasión de Ucrania, contenida en la Resolución 49/1, del 4 de marzo de 2022. Asimismo, España votó a favor de la resolución aprobada el 7 de abril (ES-11/3), por la que se suspendía la pertenencia de Rusia a dicho Consejo. Posteriormente, el Ejecutivo español se negó a reconocer los referendos ilegales celebrados en cuatro regiones ucranianas y deploró los intentos de Rusia de anexionarse dichos territorios, votando el 12 de octubre a favor de la Resolución ES-11/4 que condenaba estos actos. Por último, el gobierno de Madrid apoyó la Resolución ES-11/5, de 14 de noviembre de 2022, exigiendo a Rusia el pago de las reparaciones por los cuantiosos daños materiales provocados por la guerra.

¹ Presidencia de Gobierno (2022), “[El Gobierno de España condena enérgicamente la invasión militar de Ucrania por parte de la Federación Rusa](#)”, Comunicado ante la invasión militar de Ucrania, 24/II/2022.

Como también ocurrió en otros Estados miembros de la UE y aliados de la OTAN, el apoyo del Ejecutivo español se plasmó en varias visitas de alto nivel a Kyiv, entre las que destaca la realizada por el presidente Sánchez el 21 de abril de 2022, a las que seguirían las del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, José Manuel Albares, el 2 de noviembre, y de la ministra de Defensa, Margarita Robles, el 1 de diciembre.

También es digna de mención la actitud de España ante la decisión de Ucrania de presentar su candidatura a la adhesión a la UE en febrero de 2022, a la que el gobierno respondió mostrándose dispuesto a prestarle su apoyo “en el camino de la transformación y la futura adhesión a la UE”, aunque sin ofrecer más detalles al respecto. De hecho, no fue hasta poco antes del Consejo Europeo del 23-24 de junio de 2022, en el que se acordó conceder a Ucrania –así como a Moldavia y Georgia– el estatus de país candidato,² que Sánchez trasladó su apoyo inequívoco a la solicitud de Kiev. Como es sabido, España siempre ha sido una firme partidaria de la ampliación de la UE, siempre y cuando se respeten los procedimientos (y los plazos) previstos para ello. En principio, el apoyo a la solicitud de Ucrania sería plenamente compatible con el tradicional compromiso español con la adhesión de los países de los Balcanes occidentales, pero la actitud del gobierno podría cambiar si se impusieran quienes desearían modificar dichos procedimientos para acelerar la adhesión de Ucrania. En cambio, y al igual que la mayoría de los aliados, las autoridades españolas evitaron pronunciarse ante la decisión de Ucrania de [solicitar el ingreso urgente en la OTAN](#) en septiembre de 2022, en respuesta a la anexión de cuatro de sus provincias por parte de Moscú.

El apoyo parlamentario español al gobierno de Ucrania, de indudable valor simbólico, tampoco se hizo esperar. A invitación de la presidenta del Congreso de los Diputados, Meritxell Batet, el presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, intervino telemáticamente ante una sesión conjunta de las Cortes Generales el 5 de abril de 2022, como ya había hecho anteriormente ante el Parlamento Europeo y en las cámaras legislativas del Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Alemania, Israel, Japón, Francia, Suecia, Noruega, Países Bajos, Australia, Bélgica y Rumanía. En su discurso, el mandatario ucraniano invocó el bombardeo de Guernica por parte de la Luftwaffe el 26 de abril de 1937, uno de los episodios más recordados de la Guerra Civil española, comparación que molestó a los diputados de Vox, en cuya opinión los desmanes cometidos por las tropas rusas contra la población civil de Bucha, que acababan de conocerse, recordaban más bien a los fusilamientos ocurridos en Paracuellos del Jarama. (A los representantes de esta formación política tampoco les agradó que Zelenski mencionara por su nombre a varias empresas españolas que, a su entender, seguían operando en Rusia a pesar de las sanciones impuestas por la UE.) A pesar de su oposición al [envío de armas a Ucrania](#), el grupo parlamentario de Unidas Podemos, en cambio, valoró muy positivamente sus palabras.

² Dicha solicitud se sumaba a las que la UE tiene vigentes con Turquía (desde 1999), Macedonia del Norte (desde 2005), Montenegro (desde 2010), Serbia (desde 2012) y Albania (desde 2014).

En lo que a la esfera judicial se refiere, las autoridades españolas también se mostraron proactivas. A raíz del descubrimiento de [lo ocurrido en la ciudad de Bucha](#), en una carta consensuada con otros Estados signatarios del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), se instó a la oficina del fiscal de dicho tribunal a investigar los posibles crímenes de guerra cometidos por el agresor. Al mismo tiempo, y en el ámbito estrictamente doméstico, el Ejecutivo español impulsó la apertura de una causa judicial contra Vladimir Putin, encargando al fiscal jefe de la Audiencia Nacional que investigara la agresión rusa contra Ucrania, por tratarse de un Estado donde residían ciudadanos españoles. También cabe mencionar la firma de un Memorando de Cooperación entre la fiscal general del Estado, Dolores Delgado, y su contraparte ucraniana, Iryna Venediktova, a fin de favorecer una colaboración judicial más eficaz.

La respuesta política del gobierno y del Parlamento estuvieron en plena consonancia con las preocupaciones de la opinión pública española. Según una encuesta realizada por el Real Instituto Elcano en febrero del 2022, cuando aún no se había producido una invasión que sin embargo parecía inminente, un 34% de los españoles identificaban a Rusia como la principal amenaza para España, mientras que un 20% señalaba a Marruecos y un 14% al terrorismo yihadista.³ Una vez iniciada la guerra, en vísperas de la [cumbre de la OTAN celebrada en Madrid](#) en junio de 2022, un 85% de los encuestados por el Real Instituto Elcano señalaba a Rusia como la principal causante del conflicto y un 52% la identificaba como la principal amenaza para la seguridad de España. Además, el 58% de los consultados consideraba que el principal problema de Europa, muy por encima de los precios de los combustibles y del cambio climático, era la guerra en Ucrania.⁴ Según el estudio sobre “España y Francia: miradas cruzadas y actitudes hacia la Unión Europea y la guerra en Ucrania” del Real Instituto Elcano, en octubre del 2022, un 54% de los encuestados seguían considerando que el principal desafío o problema para la UE era la guerra desatada por la invasión rusa.⁵ Una reciente encuesta de Ipsos revela que la sociedad española es una de las que más atención ha prestado al conflicto (por parte de un 75% de los encuestados), que además se ha mantenido constante durante los últimos 12 meses.⁶

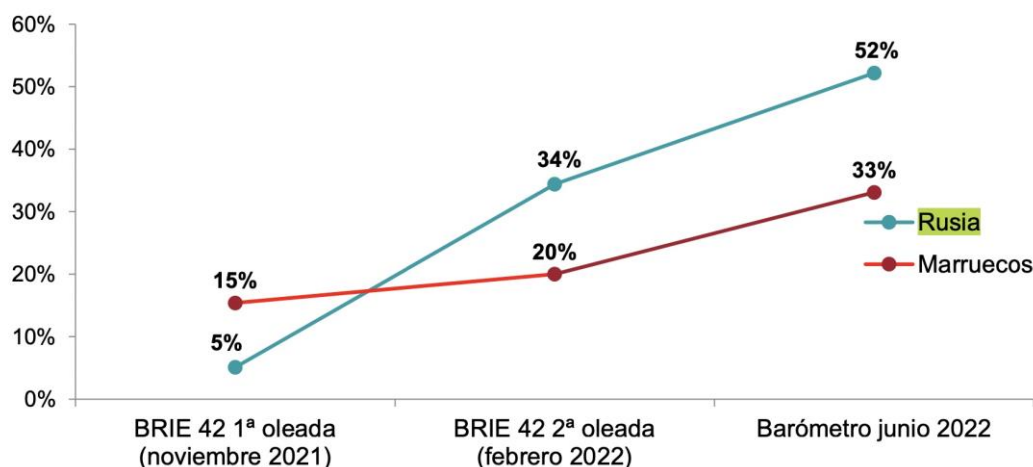
³ Carmen González, José Pablo Martínez (2022), “42ª Oleada BRIE”, febrero.

⁴ Carmen González, José Pablo Martínez (2022), “BRIE. Edición especial: Guerra en Ucrania y Cumbre de la OTAN”, Real Instituto Elcano, junio.

⁵ Carmen González, José Pablo Martínez (2022), “España y Francia: miradas cruzadas y actitudes hacia la Unión Europea y la guerra en Ucrania”, Real Instituto Elcano, octubre.

⁶ Ipsos (2023), “The world’s response to the war in Ukraine”, A 28-country Global Advisor survey, enero.

Figura 1. Rusia y Marruecos como amenazas para España



Fuente: elaboración propia.

La respuesta (y la ayuda) militar

La respuesta militar española a la agresión rusa de Ucrania puede dividirse en tres tipos de acciones: el compromiso con los esfuerzos de la OTAN; las iniciativas coordinadas con la UE; y las acciones estrictamente bilaterales. En lo que a la Alianza Atlántica se refiere, antes del comienzo de la guerra España ya estaba plenamente comprometida con los esfuerzos aliados para reforzar la postura de disuasión y defensa en su flanco oriental. Por lo tanto, su aportación en este ámbito tras el inicio del conflicto puede describirse como una serie de ajustes a los operativos solicitados por la OTAN y las [capacidades ofrecidas por España como aliado](#).

Antes de que estallara el conflicto, en diciembre de 2021 el gobierno español ya había acordado que en febrero del año siguiente se desplegarían seis cazas Eurofighter y 130 efectivos en la base aérea de Graf Ignatievo (Bulgaria), como contribución española a la misión de Policía Aérea Reforzada de la OTAN.⁷ Asimismo, y como parte de la misma misión, en octubre de 2022 se desplegó un radar de alerta temprana AN/TPS-43M cerca de Constanza (Rumanía). Posteriormente, entre noviembre y diciembre del 2022, España envió otros seis cazas Eurofighter del Ala 11 a la base aérea de Bezmer (Bulgaria) y en noviembre desplegó ocho cazas F-18 del Ala 15 y 130 efectivos en la base rumana de Fetesti.

⁷ La *enhanced Air Policing* es una misión defensiva de la OTAN que desde 2014 realiza misiones de vigilancia y control del espacio aéreo en el área del mar Negro. Desde su inicio, Canadá, Italia, Portugal y el Reino Unido han realizado despliegues estableciendo relaciones de entrenamiento y operativas con la fuerza aérea de Rumanía y protegiendo juntos el espacio aéreo en el mar Negro.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas españolas ya venían participando en la Policía Aérea del Báltico (BAP, por sus siglas en inglés), con presencia rotatoria desde 2006;⁸ también estaban presentes en Letonia, como parte de la *enhanced Forward Presence* (eFP) de la Alianza;⁹ y en Turquía aportaban una batería antiaérea de misiles Patriot, desplegada en la frontera con Siria desde enero de 2015. A ello habría que añadir la contribución española al despliegue de fuerzas navales permanentes en el mar Negro, que viene realizándose desde 2017. Tras la invasión, la aportación española a la eFP en Letonia se reforzó con 250 efectivos adicionales, que se sumaron a los 350 ya desplegados en la base de Adazi y a los carros de combate Leopard 2E y los vehículos de combate de infantería Pizarro. Además, en junio de 2022 se aportó una Unidad de Defensa Antiaérea NASAMS a la base aérea de Lielvarde (Letonia).

En lo que a la contribución española a la BAP se refiere, en abril del 2022 se desplegaron ocho cazas F-18 con sus respectivas tripulaciones y equipos de tierra en la base de Siauliai (Lituania). En respuesta a la invasión rusa, este destacamento asumió nuevas tareas (como las patrullas de vigilancia de fronteras en los países bálticos) y misiones de *enhanced Vigilance Activity*. Además, entre agosto y septiembre del 2022, España se incorporó junto a Alemania en la misión BAP desplegada en la base de Amari (Estonia), aportando cuatro cazas Eurofighter. Por otro lado, está previsto que en abril de 2023 España despliegue una batería antiaérea Nasams, que operará desde dicha base.

Por último, y en el contexto de las contribuciones españolas a las fuerzas navales permanentes en el mar Negro, a principios del 2022 se desplegaron varios buques de la Armada. La misión de los medios puestos por España a disposición de la OTAN consiste en liderar el despliegue, repliegue y coordinación del sostenimiento de las fuerzas navales en los grupos OTAN (SNF), y efectuar el seguimiento de las actividades y operaciones realizadas por las fuerzas transferidas.

Si la contribución española al despliegue de la OTAN en nuestro vecindario oriental se puede caracterizar como una serie de ajustes operativos solicitados por la Alianza dentro de las contribuciones habituales a la postura de disuasión y defensa en el flanco occidental, la coordinación con la UE se ha centrado en el envío de armamento defensivo y ofensivo a Ucrania mediante contribuciones al Fondo Europeo para la Paz, un instrumento que ya existía pero que fue activado para este propósito por el Consejo de Asuntos Europeos el 27 de febrero de 2022. Dicho Fondo, que contaba inicialmente con 5.700 millones de euros hasta 2027, tuvo que reforzarse con 2.000 millones de euros adicionales en diciembre del 2022, ya que, a los pocos meses, 3.100 millones de euros ya se habían destinado a la adquisición de armamento para Ucrania. Según los

⁸ En agosto del 2006, España inició su participación en la BAP con un destacamento en Lituania desde donde operaron cuatro Mirage F-1 del Ala 14. Le siguieron despliegues de Eurofighters en 2015, 2016, 2018, 2021 y de F-18 en 2017, 2019 y 2020. España ha ejercido como país líder en cuatro de estas misiones. La misión de la BAP es puramente defensiva, destinada a cubrir las limitaciones que en materia de defensa aérea tienen los países bálticos y, si bien centra el interés de la opinión pública a consecuencia de la crisis de Ucrania de 2014, viene desarrollándose de forma continuada desde 2004.

⁹ La presencia avanzada reforzada de la OTAN es de naturaleza defensiva y disuasora y de carácter multinacional, y se desarrolla en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. Está activa desde 2017 y a finales de 2021 España había realizado ocho relevos de sus efectivos.

datos aportados por el Ministerio de Defensa español, en diciembre del 2022 nuestro país había contribuido con 282 millones de euros a este fondo.¹⁰ Por otro lado, según el informe sobre Exportaciones Españolas de Material de Defensa, de Otro Material y de Productos y Tecnologías de Doble Uso elaborado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el primer semestre de 2022 se exportó a Ucrania material por valor de otros 209,7 millones de euros,¹¹ si bien esta fuente no permite diferenciar entre las cifras que corresponden a operaciones comerciales de empresas españolas de munición y el material militar aportado por las Fuerzas Armadas españolas desde que estalló la guerra. (Cabe resaltar que en 2021 España no había vendido material militar alguno a Ucrania.) Durante ese primer semestre se facilitaron proyectiles de artillería de 155 milímetros (el 56% del total de las exportaciones), bombas, armas de hasta 20 milímetros, cascos, blindajes y 77.000 uniformes de invierno. A través del *hub* logístico de Polonia, también se efectuaron envíos de armamento pesado, munición de largo alcance y antitanque, generadores y equipos técnicos de urgencia, además de una batería antiaérea Aspide y cuatro lanzaderas de misiles Hawk. Según el gobierno español, esta aportación representa el mayor paquete de material militar jamás entregado por España a un país tercero.

A estas entregas de armas y material militar habría que sumar la aportación española en lo referido a la formación y adiestramiento de las Fuerzas Armadas ucranianas. Esta actividad se ha desarrollado desde el mando de adiestramiento del Ejército de Tierra radicado en la Academia de Infantería de Toledo, como contribución a la Misión de Asistencia Militar de la Unión Europea a Ucrania (EUMAM-UA), con una duración inicial de dos años. Desde noviembre de 2022, dicho centro instruye a 400 soldados ucranianos cada dos meses. Con anterioridad a la entrada en vigor de este programa, ya se había instruido a pequeños contingentes de militares ucranianos en el manejo del sistema antiaéreo Aspide en la base aérea de Zaragoza, y en el empleo de artillería de campaña en la base Álvarez de Sotomayor en Viator (Almería). Si bien las Fuerzas Armadas ya habían participado en el pasado en misiones de adiestramiento de tropas extranjeras en Malí, República Centroafricana y Somalia, hasta la fecha nunca se habían realizado en territorio español.

Por otro lado, España también ha contribuido de forma estrictamente bilateral al esfuerzo militar ucraniano mediante la atención médica que ha prestado a los soldados heridos en el conflicto. Desde el inicio de la guerra, se ha atendido a más de una cuarentena de militares, de los cuales la mitad ya han regresado a su país, y la Dirección General de Política de Defensa y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones están tramitando el alojamiento de los restantes para continuar su tratamiento de forma ambulatoria.

¹⁰ Comparecencia de Margarita Robles el 21 de diciembre del 2022 en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.

¹¹ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022), “Exportaciones Españolas de Material de Defensa, de Otro Material y de Productos y Tecnologías de Doble Uso elaborado por el ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el primer semestre de 2022”.

El aspecto de la ayuda militar a Ucrania que más interés mediático y político ha suscitado es sin duda el referido al posible [envío de carros de combate](#). Curiosamente, el presidente Sánchez fue el primer dirigente internacional en suscitar esta posibilidad, para paliar la que era sin duda una de las grandes carencias de las fuerzas ucranianas. Al iniciarse el conflicto, España estaba en posesión de 347 unidades del carro blindado Leopard: dos tercios (239) eran del modelo 2E (equivalente al Leopard A6 alemán), mientras que 108 eran del modelo 2A4, que se habían comprado de segunda mano a Alemania en 1995. Cuando se planteó la posibilidad de enviar carros de combate a Ucrania, se contemplaron tres posibilidades: (a) suministrar una compañía (de, al menos, 14 unidades) de modernos Leopard 2E; (b) enviar algunos de los Leopard 2A4 desplegados en Ceuta y Melilla; o (c) recuperar algunos de los Leopard 2A4 que llevaban una década almacenados en la Agrupación Logística número 41, con base en Zaragoza. Por motivos tanto políticos como estrictamente militares, la última de estas opciones parecía la más atractiva, pero en agosto de 2022 se suscitó una cierta polémica al revelar la ministra de Defensa que los carros de combate de Zaragoza no podrían enviarse a Ucrania por encontrarse en un estado “lamentable”. Sin embargo, pasados unos meses y tras la decisión de EEUU de enviar a Ucrania 31 carros de combate M-1 Abrams, del Reino Unido de aportar 14 unidades del Challenger 2 y de la propia Alemania de ofrecer 14 Leopard 2A4, en febrero de 2023 España anunció su intención de encargar a la empresa Santa Bárbara Sistemas que reparase seis de los Leopard 2A4 en desuso, que podrían enviarse a Ucrania en la primavera. En pleno debate sobre el envío de los carros de combate, en enero de 2023 el Ministerio de Defensa inició el envío de 20 unidades del blindado M11 (más conocido como Transporte Oruga Acorazado), un vehículo muy versátil y fácil de operar.

España ha coordinado en todo momento su aportación militar con los aliados de la OTAN y de la UE en el marco del Grupo de Contacto para Ucrania (grupo Ramstein), liderado por EEUU, que ha logrado reunir a cerca de 50 países. En cambio, el gobierno español ha preferido quedarse al margen de otras iniciativas colectivas, como la creación de un grupo (formado por una veintena de Estados y liderado por las fuerzas especiales del Ejército de EEUU), para la coordinación de la información.¹²

La ayuda humanitaria

Incluso antes de que se produjera la anexión de Crimea y la ocupación de buena parte del Donbas en 2014, en 2011 la UE había aprobado una directiva de protección temporal para las personas desplazadas, que todavía no había sido aplicada cuando tuvo lugar la invasión del 24 de febrero de 2022. Sin embargo, tras una decisión del Consejo Europeo tomada a principios de marzo, España fue uno de los primeros Estados miembros en hacerlo. La directiva otorga a las personas a las que se aplica el derecho a residir, trabajar y acceder a las prestaciones sociales que pueda recibir habitualmente cualquier beneficiario de la protección internacional permanente en cada uno de los Estados de la Unión. España no solo traspuso rápidamente esta directiva, sino que fue más allá: por un lado, extendió la protección a todas las personas desplazadas por la guerra con residencia en Ucrania, con independencia de su nacionalidad, cuestión sobre

¹² Caitlin M. Kenney (2022), “Three More Nations Join Ukraine Planning Cell Run By Army Special Forces”, Defense One, 31/V/2022.

la que no hubo acuerdo en el Consejo Europeo. Además, amplió esa protección a todos los ucranianos que ya se encontraban en España antes del 24 de febrero y que no pudieron regresar a su país. Otro aspecto importante de la aplicación de dicha protección temporal ha sido la simplificación de los trámites legales y burocráticos necesarios para obtenerla, esfuerzo que ha contado con el apoyo decidido del Ministerio del Interior y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Gracias en parte a estas medidas, a principios de 2023 casi 170.000 [refugiados ucranianos](#) habían recibido protección temporal y estaban residiendo en España, de los cuales un 33% eran menores, siendo el nuestro el quinto país con mayor número de concesiones otorgadas, solo por detrás de Polonia, Alemania, la República Checa e Italia. Además, unos 37.000 ucranianos han sido escolarizados en España, gracias al trabajo conjunto realizado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las Comunidades Autónomas directamente implicadas, siendo éste el cuarto contingente más grande de niños que están siendo educados fuera de su país.¹³

En lo que a la ayuda humanitaria tradicional se refiere, España ha proporcionado a Ucrania un paquete por valor de 38 millones de euros, el mayor jamás aprobado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta cantidad contemplaba, entre otras aportaciones, un primer cargamento enviado a Ucrania a finales de febrero de 2022 con 20 toneladas de medicamentos y material sanitario, como respuesta a la solicitud realizada por el gobierno ucraniano al Mecanismo Europeo de Protección Civil. Posteriormente, a finales de marzo, se realizó un segundo envío de ocho toneladas de material sanitario y medicamentos. A través de la AECID, también se canalizó la donación de transformadores, pararrayos y generadores para paliar la situación energética tras los constantes ataques rusos al sistema de generación y distribución de electricidad ucraniano. En este caso, dichas donaciones se materializaron gracias en buena medida a la generosidad de las empresas españolas del sector que quisieron manifestar así su solidaridad con el pueblo ucraniano. Por último, cabe subrayar que numerosas empresas y entidades bancarias, entre ellas el BBVA, Banco Santander, la Fundación La Caixa e Inditex, realizaron importantes donativos a organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) destinados a Ucrania.

Mirando al futuro, en julio de 2022 el gobierno español participó en la Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Ucrania, celebrada en Lugano, en la que se comprometió a aportar 250 millones de euros de ayuda económica. Posteriormente, en diciembre, las autoridades españolas acudieron a la Conferencia de París, que pretendía coordinar los esfuerzos europeos, de terceros países y de organismos internacionales, a fin de agilizar y racionalizar las donaciones y facilitar a Ucrania una ayuda más eficaz. En dicho encuentro, España anunció que, una vez superada la emergencia inmediata provocada por la invasión, Ucrania pasaría a convertirse en una prioridad para la Cooperación Española en 2023 y que la AECID impulsaría un programa de apoyo a la recuperación temprana y la resiliencia del país en colaboración con otros

¹³ Departamento de Seguridad Nacional (2023), “[España ante la invasión rusa de Ucrania: Gestión de la crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional](#)”, Gabinete de la Presidencia del Gobierno, 24/1/2023.

organismos multilaterales. Poco después, el gobierno aprobó una contribución de 2.700 millones de euros al Programa Mundial de Alimentos para financiar la iniciativa *Grain From Ukraine*, consistente en exportar grano ucraniano desde los puertos del mar Negro a Afganistán, Etiopía, Yemen y otros países especialmente dependientes de esta fuente alimenticia.

Unas semanas antes, tras el Consejo Europeo de junio del 2022, el presidente Sánchez había anunciado que España estaba trabajando en un proyecto de colaboración público-privado para permitir la exportación de los cereales ucranianos por ferrocarril, que comenzaría a mediados de julio. Finalmente, fue a principios de octubre de 2022 cuando tuvo lugar un primer (y por ahora único) envío de 600 toneladas de grano de Ucrania a Barcelona, con el objetivo de complementar la vía marítima abierta en julio tras el acuerdo alcanzado gracias a la mediación de Naciones Unidas. Es precisamente esa *Black Sea Grain Initiative* la que ha permitido a España recibir 3,8 millones de toneladas de grano de Ucrania desde agosto de 2022, cifra solamente superada por China y seguida por Turquía e Italia, buena parte de los cuales se reexportan a terceros países.

El apoyo económico

La respuesta económica de Occidente a la invasión rusa de Ucrania se ha plasmado en dos ámbitos principales. Por un lado, no se han escatimado esfuerzos para proporcionar a Kyiv la ayuda económica necesaria para sostener su economía y evitar el colapso de sus administraciones públicas. Al mismo tiempo, se han adoptado un amplio abanico de sanciones económicas contra entidades y personalidades de nacionalidad rusa, posiblemente las más duras jamás aprobadas contra un Estado tercero hasta la fecha.

En lo que a la ayuda se refiere, en diciembre de 2022 la UE aprobó la concesión de 18.000 millones de euros para que Kyiv pudiera hacer frente a sus necesidades económicas en 2023. Ello se suma al programa de asistencia macrofinanciera impulsado por la Comisión Europea durante la segunda mitad de 2022, mediante el cual se han concedido 9.000 millones de euros en préstamos altamente concesionales, al que España contribuye con avales por valor de 320,8 millones de euros. También cabe reseñar la aportación española de 100 millones de euros al paquete de ayudas anunciado por el Banco Mundial, el primero de los tres proyectos que dicha institución está poniendo en marcha para responder a las tareas más urgentes de reparación y recuperación de servicios esenciales dañados por la guerra. Más concretamente, estos proyectos, surgidos del *Rapid Damage and Needs Assessment* elaborado de forma conjunta por el gobierno de Ucrania, la Comisión Europea y el Banco Mundial el pasado septiembre, se destinarán de forma prioritaria a los ámbitos de la salud, la energía y el transporte.

Al mismo tiempo, en diciembre de 2022 la UE adoptó el noveno paquete de sanciones contra Rusia. A lo largo del último año, se ha ido ampliando la lista de personas físicas y jurídicas sometidas a la inmovilización de sus fondos y recursos económicos, así como a restricciones de viaje y entrada en la UE. También se han adoptado restricciones comerciales que afectan a determinados productos, empresas, sectores económicos o zonas geográficas.

Como resultado de la invasión rusa de Ucrania, la administración española se dotó rápidamente de instituciones y procedimientos *ad hoc* para hacerle frente. Antes incluso del inicio de hostilidades, en enero del 2022 se creó una Célula de Coordinación para el seguimiento de la situación en Ucrania, coordinada por el Departamento de Seguridad Nacional, un órgano dependiente del gabinete del presidente del gobierno, que integra la información y realiza un informe diario para el jefe del Ejecutivo. Asimismo, para asegurar una adecuada coordinación de la respuesta española, el 2 de febrero del 2022 se crearon cinco grupos de trabajo dependientes del Comité de Situación adscrito al Consejo de Seguridad Nacional de la presidencia del gobierno. Dichos grupos tienen encomendada la tarea de: realizar el seguimiento de las sanciones aprobadas por la UE y por España; establecer un plan de choque de ciberseguridad en el ámbito nacional; coordinar y supervisar la gestión de la recepción y acogida de los desplazados temporales procedentes de Ucrania; colaborar en el seguimiento del plan de contingencia en el ámbito energético; y colaborar en la reconstrucción de Ucrania en el marco de la UE. La existencia de estos órganos ha contribuido sin duda a facilitar la coordinación interministerial e interterritorial, permitiendo un uso razonablemente eficaz de los recursos humanos y materiales disponibles.

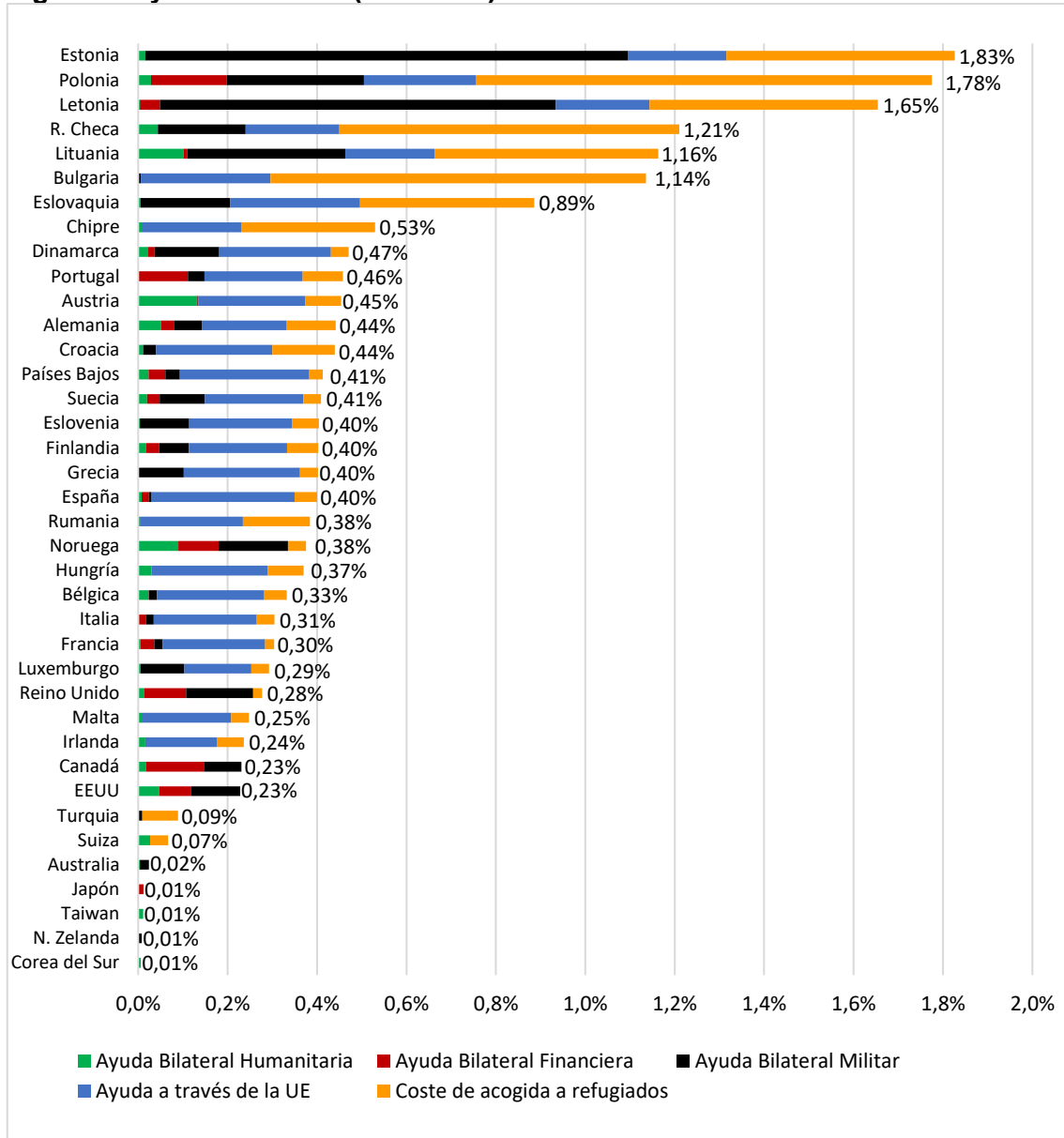
Las respuestas españolas: observaciones finales

Debido en parte a la claridad moral que ha caracterizado a este conflicto, marcado por la brutalidad de una agresión absolutamente injustificada e ilegal e incluso la presunta comisión de gravísimos crímenes de guerra, a lo que cabría sumar la simpatía que suscitan los ucranianos residentes o refugiados en nuestro país, la sociedad española y sus autoridades políticas han manifestado en todo momento y de forma prácticamente unánime un inequívoco rechazo a la agresión rusa y un apoyo nada desdeñable al pueblo agredido.

A pesar de ello, cabe preguntarse si las respuestas a la agresión durante estos 12 meses han sido las que cabía esperar de un Estado y una sociedad como la española. Los datos disponibles revelan que, si se compara el esfuerzo que representa el coste de la ayuda militar, económica y humanitaria prestada a Ucrania hasta la fecha -que representa el 0.40% del PIB español- con el realizado por otros países de nuestro entorno, en términos relativos el efectuado por España es superior al de Francia, Italia y el Reino Unido, entre otros estados. Como es sabido, medir la ayuda prestada como porcentaje del PIB nacional beneficia significativamente a los países pequeños en detrimento de los grandes, mientras que si se hace en valores absolutos ocurre lo contrario, y de manera mucho más acusada. A pesar de ello, España sigue situándose por delante de países de menor tamaño con un PIB más elevado, como Luxemburgo, Bélgica, Irlanda, Suiza o Noruega.

Los datos disponibles también sugieren que la ayuda ofrecida a Ucrania se correlaciona sobre todo con la cercanía geográfica a Rusia, lo cual determina en buena medida tanto la percepción de la amenaza que representa dicho país como la recepción de refugiados. Teniendo en cuenta la lejanía geográfica de España -la distancia entre Madrid y Kyiv es de 2.863 kilómetros y el vuelo entre ambas capitales tiene una duración de seis horas- cabe concluir que las respuestas de la sociedad y de las autoridades españolas han sido muy satisfactorias.

Figura 2. Ayuda a Ucrania (% del PIB)



(*) Ayuda comprometida a 20 de noviembre de 2022. Coste de acogida a refugiados estimado.
 Fuente: Antezza *et al.* (2022), "The Ukraine Support Tracker," *Kiel Institute for the World Economy*; elaboración propia.

Transcurrido un año desde la invasión de Ucrania, cabe preguntarse sobre la posible evolución de la percepción española del conflicto en el futuro. Como hemos visto, al iniciarse el conflicto se produjo en España una explosión espontánea de solidaridad, como resultado de la cual cientos de familias se ofrecieron a recoger a los refugiados que huían de los horrores de la guerra. En la actualidad, y debido quizás al impacto del conflicto en los precios de la energía y los alimentos, el 50% de los españoles encuestados desearía que terminase cuanto antes, incluso si ello obligase a Ucrania a aceptar la pérdida de parte de su territorio, según muestra una reciente encuesta paneuropea. En suma, cabe suponer que, a medida que el conflicto se prolongue y enquistase, el cansancio de la opinión pública española irá en aumento, como también está ocurriendo en otros países, sobre todo en Europa occidental.