

[DÉCRYPTAGE]

ESPAGNE : quelles positions vis-à-vis de la guerre d'Ukraine, entre réarmement capacitaire et élargissement de l'OTAN.



Par Clara RONDAGS

À PROPOS DE L'ARTICLE

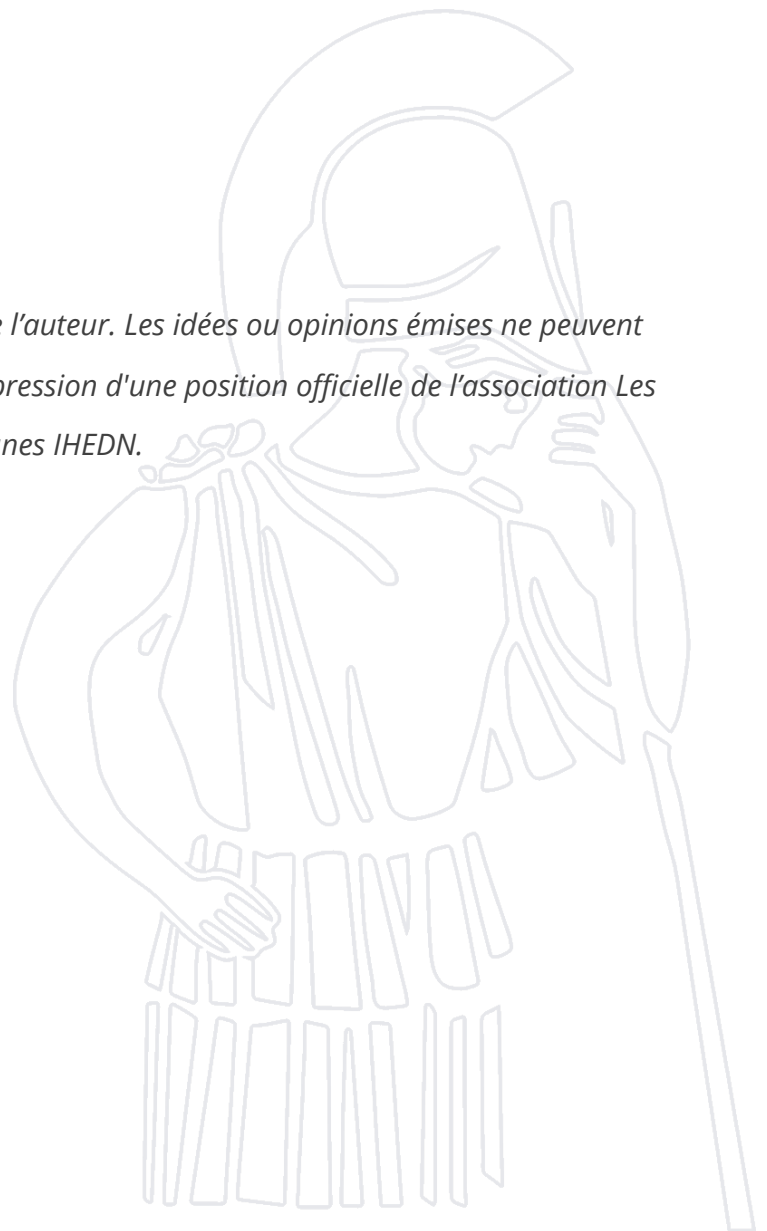
Plus d'une année s'étant écoulée depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, l'occasion est venue d'examiner comment les États européens et leur population ont perçu le conflit. Qu'en est-il de l'Espagne ? Ce pays, souvent mésestimé par ses alliés européens et occidentaux en termes de défense en raison d'années de coupes budgétaires, a pourtant su prouver son engagement indéfectible envers l'Union européenne (UE) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans le soutien à l'Ukraine, et ce malgré certaines divergences politiques à l'échelon national qu'il conviendra d'étudier plus amplement. Ainsi, entre volonté de s'affirmer comme un allié fiable dans la lutte contre l'agression russe en Ukraine et oppositions politiques internes, dans quelle mesure l'Espagne parvient-elle à agir efficacement ?

À PROPOS DE L'AUTEUR



Clara RONDAGS est étudiante en 4ème année du double diplôme franco-espagnol entre Sciences Po Lille et l'Université de Salamanque. Elle a récemment réalisé un stage long au sein de la mission de défense de l'Ambassade de France à Madrid. Forte de cette expérience, elle est l'actuelle responsable de la Délégation Internationale Espagne.

Ce texte n'engage que la responsabilité de l'auteur. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.



Le regard espagnol sur le conflit ukrainien : entre solidarité occidentale et enjeux internes.

Plus d'une année s'étant écoulée depuis l'invasion russe de l'Ukraine le 24 février 2022, l'occasion est venue d'examiner comment les États européens et leur population ont perçu le conflit. Qu'en est-il de l'Espagne ? Ce pays, souvent mésestimé par ses alliés européens et occidentaux en termes de défense en raison d'années de coupes budgétaires, a pourtant su prouver son engagement indéfectible envers l'UE et l'OTAN dans le soutien à l'Ukraine, et ce malgré certaines divergences politiques à l'échelon national qu'il conviendra d'étudier plus amplement. Ainsi, entre volonté de s'affirmer comme un allié fiable dans la lutte contre l'agression russe en Ukraine et oppositions politiques internes, dans quelle mesure l'Espagne parvient-elle à agir efficacement ?

Un soutien presque univoque de la population et de la classe politique en faveur de l'Ukraine

Suite au déclenchement de la guerre russo-ukrainienne en février 2022, les mesures gouvernementales de soutien à l'Ukraine et aux Ukrainiens ont bénéficié d'un accueil favorable et pratiquement unanime de la population et des médias espagnols, à l'exception notable des partis d'extrême gauche tels que *Unidas Podemos*. Au niveau de la coalition de gauche au pouvoir, cette division s'explique par l'existence de deux gauches difficilement conciliables sur ce sujet en Espagne, avec d'une part la gauche modérée de gouvernement du PSOE (Parti Socialiste Ouvrier Espagnol), et d'autre part celle de *Podemos*, qui se revendique d'idéologie communiste, anti-américaine et pacifiste. Dans ce contexte, la gestion de la crise est complexe pour le président actuel Pedro SÁNCHEZ, qui doit s'éloigner de la position de ses alliés traditionnels de gauche sur le sujet de l'agression russe et se tourner vers la droite de l'échiquier politique.

En dépit de son absence d'implication directe dans le conflit ukrainien, l'Espagne exprime une forte volonté de soutien par le biais du PSOE, parti majoritaire au Parlement. Cette

position est motivée par la défense du droit international, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, et est en accord avec les valeurs de l'OTAN et de l'UE. Cette posture rappelle d'ailleurs celle adoptée en 2014 lors de l'annexion de la Crimée et de l'occupation partielle des provinces de Donetsk et Lougansk. Ainsi, l'Espagne a commencé par apporter une aide humanitaire à l'Ukraine, suivie d'une aide capacitaire que nous examinerons plus en détail dans la suite de cet article. Ces actions lui permettent de conforter sa position en tant qu'allié et partenaire fiable au sein de l'OTAN et de l'UE.

Dans cette même optique de solidarité envers les Ukrainiens affectés par la guerre, l'Espagne a constitué une grande terre d'accueil pour les réfugiés ukrainiens. La communauté ukrainienne en Espagne a ainsi doublé en seulement un an, avec plus de 168 000 Ukrainiens bénéficiant d'une protection temporaire¹. En comparaison, la Pologne et la Lituanie, directement impactées, en comptent respectivement 1 550 000 et 75 000, tandis que la France, plus proche géographiquement de l'Ukraine et plus peuplée que l'Espagne, n'en accueille que 120 000. L'accueil chaleureux réservé à ces réfugiés par les Espagnols démontre leur ouverture d'esprit envers les Européens. Il convient toutefois de souligner que la plupart des réfugiés Ukrainiens en Espagne ne cherche pas à s'installer définitivement dans le pays, mais plutôt à y trouver un refuge temporaire en attendant de pouvoir retourner en Ukraine, en raison notamment de la barrière linguistique qui limite leur intégration au niveau social ou encore leur employabilité au niveau économique.

Toutefois, malgré le fait que la population espagnole ait largement soutenu l'implication de l'Europe dans le conflit dès ses débuts, avec un taux de soutien de 85 % selon l'enquête du *Real Instituto Elcano*², certaines réticences ont pu émerger face à l'impact économique

¹ Datos, RTVE. « El mapa de los refugiados de la guerra de Ucrania: más de ocho millones de personas han abandonado el país ». *RTVE* (En ligne). Le 21 février 2023 (consulté le 10/04/2023). Disponible sur : <https://www.rtve.es/noticias/20230221/mapa-refugiados-guerra-ucrania/2297260.shtml>.

² GONZALEZ ENRIQUE, Carmen. PABLO MARTINEZ, José. « España y Francia, miradas cruzadas y actitudes hacia la Unión Europea y la guerra en Ucrania ». *Real Instituto Elcano* (En ligne). Le 24 octobre 2022 (consulté le 08/04/2023). Disponible sur : <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/espana-y-francia-miradas-cruzadas-y-actitudes-hacia-la-union-europea-y-la-guerra-en-ucrania/>.

direct et indirect de la guerre sur l'Espagne. L'inflation a ainsi atteint un niveau élevé, de 5,5 % en 2022, tandis que les prix de l'énergie ont explosé en raison du conflit. De plus, la crainte d'une possible expansion de la guerre en Europe occidentale a renforcé ces inquiétudes. De la même manière, dans le cas très probable d'une poursuite du conflit, une certaine lassitude de la part de la population risque de s'installer.

Le défi de la cohésion d'une coalition parlementaire fragmentée.

Une nouvelle fois, la guerre en Ukraine révèle les faiblesses du système parlementaire espagnol auxquelles l'actuel gouvernement de Pedro SÁNCHEZ doit faire face. En effet, la défense espagnole est contrainte par une majorité parlementaire assise sur des alliances disparates, avec un soutien indispensable de partis radicaux, à l'image d'*Unidas Podemos*, et indépendantistes tels que *Esquerra Republicana de Catalunya*, rendant ainsi le processus décisionnel bien plus complexe, avec de fortes implications en termes de réactivité et de pérennisation des actions.

Ces difficultés ont pu être observées à maintes reprises, notamment au travers de la gestion à l'échelle espagnole de l'élargissement de l'OTAN à la Suède et à la Finlande. Celle-ci a de nouveau fragilisé la cohésion du gouvernement espagnol, étant donnée son incapacité à démontrer une position commune même dans les questions les moins litigieuses. En effet, en septembre 2022, lors du vote au congrès concernant l'entrée de la Suède et de la Finlande au sein de l'Alliance Atlantique, certains partenaires parlementaires du PSOE tels que les ministres d'*Unidas Podemos* ou de *EH Bildu* se sont abstenus face au « oui » de la frange socialiste du gouvernement SÁNCHEZ. Les députés de *Izquierda Unida*, formant partie du gouvernement, s'y sont même opposés, à l'exception du ministre de la Consommation, Alberto GARZÓN, qui, lui, s'est abstenu par respect pour les pays en question. Ces positions témoignent ainsi d'un profond ressentiment envers l'OTAN et l'influence américaine en Espagne, parfaitement illustrés par les mots de Gerardo PISARELLO : « *Si une solution négociée à la guerre en Ukraine n'est pas recherchée* », c'est parce que « *l'Europe a capitulé devant les intérêts des États-Unis* » et

que « la priorité du Pentagone est d'empêcher l'Europe d'avoir une politique de sécurité autonome »³. Finalement, malgré ces désaccords qui discréditent le gouvernement actuel, le « oui » l'a largement emporté avec 290 sur 350 voix pour au Congrès des députés et 245 votes en faveur, 17 abstentions et 1 vote contre au Sénat⁴. Cela reflète globalement la position de la majorité des Espagnols, dès lors qu'une enquête de *l'Instituto DYM pour Henneo* datant d'avril 2022⁵ avait démontré que près de 70 % d'entre eux étaient favorables à l'élargissement de l'OTAN à la Suède et à la Finlande.

L'opposition de la part de *Podemos* et d'autres partis d'extrême gauche à toute intervention espagnole, même indirecte, dans le conflit russo-ukrainien s'est par ailleurs faite ressentir à l'occasion du vote du budget 2023. Cette année était marquée par une augmentation sans précédent du budget de défense, avec une augmentation de 25,8 % par rapport à l'année précédente, dans le but de se conformer à l'exigence de l'OTAN de consacrer au moins 2 % du PIB à la défense. *Podemos*, parti fondamentalement pacifiste en réaction au passé récent de l'Espagne, mais également connu pour sa proximité avec le gouvernement russe, a constitué un obstacle conséquent à l'adoption de ce budget en l'état. Finalement, le 4 octobre 2022, le PSOE et *Unidas Podemos* sont parvenus à un accord, premièrement grâce à une formule impliquant que les augmentations les plus significatives proviendront d'un « Fonds de Contingence » et non pas d'une augmentation directe du budget de la défense, mais également par l'augmentation des dépenses pour des mesures sociales. Néanmoins, même si l'objectif de l'OTAN de consacrer au moins 2 % à la défense tend à être atteint d'ici à 2029 comme le veut Pedro SÁNCHEZ, il est important de prendre en compte l'inflation d'une part, et de se rappeler que cet objectif

³ MEDINA, Pablo. « La ampliación de la OTAN divide al Gobierno, Unidas Podemos y a IU ». *La Voz de Galicia* (En ligne), le 16 septembre 2022 (consulté le 12/04/2023). Disponible sur : <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/espana/2022/09/15/ampliacion-otan-divide-gobierno-unidas-podemos-iu/00031663272530595212822.htm>.

⁴ « El Congreso avala la entrada de Suecia y Finlandia en la OTAN con la abstención de Podemos y el 'no' de IU ». *RTVE* (En ligne). Le 15 septembre 2022 (consulté le 08/04/2023). Disponible sur : <https://www.rtve.es/noticias/20220915/congreso-avala-entrada-suecia-finlandia-otan-division-gobierno/2402228.shtml>.

⁵ ORDIZ, Emilio. « El 70% de los españoles apoya ampliar la OTAN y el 53% ve útil la ONU ». *20 Minutos* (En ligne). Le 28 avril 2022 (consulté le 07/04/2023). Disponible sur : <https://www.20minutos.es/noticia/4991868/0/encuesta-dym-apoyo-otan-ampliacion-utilidad-onu-guerra-rusia-ucrania/>.

représente un investissement minimal dans la défense, d'autre part. En ce sens, le budget actuel négocié de haute lutte, même s'il a augmenté considérablement, reste toujours trop faible pour répondre efficacement aux enjeux de la crise russo-ukrainienne.

Au-delà des dissensions internes : l'Espagne tente de s'afficher comme « un allié sérieux et fiable⁶ ».

Comme évoqué précédemment, l'exécutif actuel, et principalement les membres du PSOE, ont souhaité marquer leur fort engagement auprès de l'UE et de l'OTAN entre autres à l'occasion du sommet de Madrid en juin 2022. Dans cette optique, nous l'avons vu, le gouvernement a pour la première fois depuis des années souhaité mettre au premier plan la défense lors de la répartition du budget 2023, avec le but affiché d'initier leur réarmement capacitaire.

En termes de soutien à l'Ukraine, l'Espagne s'est initialement montrée assez discrète, probablement dans le but de ne pas froisser l'extrême gauche, et a au départ concentré son action publique sur des envois humanitaires (envoi d'ambulances, de matériel médical, accueil de blessés ukrainiens dans des hôpitaux espagnols...) en plus d'adhérer aux sanctions imposées par l'UE envers la Russie. Son soutien s'est également matérialisé indirectement par le renforcement de la surveillance aérienne du flanc Est dans les pays Baltes ainsi qu'en Roumanie et en Bulgarie par le biais des missions de l'OTAN *Baltic Air Policing* et *Enhanced Forward Presence*. Toutefois, suite aux déclarations de l'ambassadeur ukrainien en Espagne du 24 août 2022 dénonçant une contribution « insuffisante » à l'effort de guerre de la part de l'Espagne, le soutien capacitaire espagnol envers l'Ukraine a été renforcé à partir de septembre 2022. Cela s'est traduit par des envois d'uniformes d'hiver, de groupes électrogènes, d'armes de soutien d'infanterie et de gros calibre avec les munitions associées, de batteries anti-aériennes (*Hawk, Aspide,*

⁶ PEREZ MECA, A. « Robles reitera que la guerra de Ucrania ha evidenciado que España es seria y fiable con sus aliados ». *Europapress* (En ligne). Le 3 janvier 2023 (consulté le 28/02/2023). Disponible sur : <https://www.europapress.es/nacional/noticia-robles-reitera-guerra-ucrania-evidenciado-espana-seria-fiable-aliados-20230103150352.html>.

NASAMS) et de véhicules légers. En parallèle à l'envoi de matériels, des militaires ukrainiens ont également été formés, notamment par le biais de la mission de formation militaire de l'UE, et continuent à l'être avec l'aide de l'Espagne. Cependant, le ministère de la Défense espagnol s'est montré assez opaque à propos de la nature précise de cette aide à l'Ukraine. Quoi qu'il en soit, pour donner un ordre de grandeur, l'étude du *Kiel Institute for the World Economy*⁷ a placé l'Espagne en 27^{ème} position en termes d'aide apportée à l'Ukraine en fonction du PIB, avec une aide apportée de 0,06 % du PIB, soit 720 millions d'euros (répartis en 48,7 % d'aide financière, 44,5 % d'aide militaire et 7 % d'aide humanitaire).

Dans ce contexte, l'exemple de l'envoi de chars de combat en Ukraine est révélateur de la situation de l'exécutif espagnol. Pendant des mois, Margarita ROBLES, l'actuelle ministre de la Défense, avait promis d'envoyer des chars de combat *Leopard 2A4* en Ukraine, mais aux dernières nouvelles, ces derniers n'ont toujours pas été expédiés. En effet, des problèmes techniques bien réels, liés notamment à l'« état déplorable »⁸ des chars en question datant de la guerre froide, et à la nécessité de former les futurs équipages ont été mis en avant pour expliquer ce retard. Cependant, ces arguments sont particulièrement légers, s'agissant d'un transfert de chars de conception ancienne et très classique auprès de l'Ukraine, nation majeure concernant la conception et la production de blindés. Il est donc plus que probable que ce retard soit imputable tant à la crainte de nouvelles dissensions internes avec *Unidas Podemos* que de tensions internationales avec l'Allemagne. En effet, en vertu de la législation allemande, un État possédant des équipements militaires d'origine allemande tels que les chars *Leopard 2*, doit

⁷ BUSHNELL, Katelyn. FRANK, André. FRANZ, Lukas. KHARITONOV, Ivan. SCHRAMM, Stefan. TREBESCH, Christoph. « Ukraine Support Tracker ». *Kiel Institute for the world economy* (En ligne). Le 24 février 2023 (consulté le 09/04/2023). Disponible sur : <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.

⁸ El Chivato. « El Gobierno aclara las palabras de Robles sobre los carros Leopard para Ucrania en "estado lamentable" ». *El Confidencial Digital* (En ligne). Le 13 décembre 2022 (consulté le 27/02/2023). Disponible sur : https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/el_chivato/gobierno-aclara-palabras-robles-carros-leopard-estado-lamentable/20221212171420490743.html.

obligatoirement demander le feu vert de l'Allemagne pour les transmettre à un pays tiers⁹. L'autorisation a finalement été obtenue suite à l'évolution de la position d'Olaf SCHOLZ, cependant rien pour le moment ne prouve que les chars de combat seront effectivement livrés.

Conclusion.

En dépit d'un front qui évolue peu depuis plusieurs mois, la guerre en Ukraine est ce que l'on pourrait qualifier de « guerre de haute intensité », appelée à se prolonger dans le temps. Dans de telles conditions, il sera primordial d'apporter un soutien politique et militaire substantiel et durable à l'Ukraine. Bien que le gouvernement SÁNCHEZ ait démontré jusqu'ici sa volonté de jouer un rôle dans le soutien au pays de Volodymyr ZELENSKY, notamment par une hausse sans précédent du budget de défense pour l'année 2023, qu'en est-il du soutien politique en Espagne à moyen et long terme ? Nous l'avons vu, le gouvernement actuel peine à adopter une posture commune et affirmée en raison de sa coalition parlementaire disparate, freinant toute prise de décision. Dans ce contexte, le soutien politique, humanitaire et militaire actuel à l'Ukraine pourra-t-il résister aux trois prochains scrutins (élections générales, régionales et municipales) prévus pour 2023, ainsi qu'à un possible essoufflement de l'opinion publique, par simple lassitude du fait d'une conjoncture économique difficile ? De même, ce soutien sera-t-il maintenu si, au niveau international, le successeur de Joe BIDEN change de posture ?

⁹ MUCKENSTURM, Baptiste. « Allemagne-Ukraine : les chars Leopard de la discorde » {Podcast}. *Les enjeux internationaux*. Le 25 janvier 2023 (consulté le 07/04/2023). 14 minutes 53. Disponible sur : <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-enjeux-internationaux/allemande-les-leopards-de-la-discorde-4193762>.



LES JEUNES
IHEDN