

## HAY MEJORES OPCIONES QUE «USAR» LOS ACTIVOS RUSOS INMOVILIZADOS

Víctor Burguete, investigador senior, CIDOB



# 859

DICIEMBRE  
2025

\*Este artículo se  
publicó previamente  
en *Expansión*.

*Hasta la guerra en Ucrania, nunca en la historia un país que no está en guerra ha confiscado los activos del banco central de otro país. Sin embargo, esto es precisamente lo que la UE está debatiendo hacer con los activos rusos inmovilizados en Bélgica, debido a sus problemas presupuestarios para respaldar a Ucrania tras la retirada del apoyo estadounidense. No obstante, esta propuesta es problemática, dadas las dudas sobre su legalidad y el impacto político, fiscal y monetario que pueden producirse por el alejamiento de la UE de los estándares internacionales.*

La Comisión Europea ha propuesto «usar» parte de los activos rusos inmovilizados en Europa para financiar a Ucrania hasta 2028, a pesar de las dudas sobre su legalidad y la intención de Estados Unidos de beneficiarse de parte de esos fondos, como reflejó el plan de paz de 28 puntos para Ucrania. La propuesta **no tiene precedentes históricos**, ya que de los 117 casos documentados desde la Primera Guerra Mundial en los que se han adoptado sanciones contra el banco central de otro país, 80 han sido inmovilizaciones de activos y las 37 confiscaciones siempre han sido adoptadas por países en guerra o por terceros tras un acuerdo de paz. ¿Por qué? Porque los activos soberanos, como los del banco central o las embajadas, están protegidos por la inmunidad estatal en el derecho internacional, y solo los países directamente lesionados pueden adoptar medidas temporales y reversibles.

Sin embargo, ante las dificultades financieras para seguir apoyando a Ucrania, la UE ha buscado vericuetos legales para proponer la confiscación de los activos de Rusia. Es un paso que va mucho más allá de la **inmovilización de los activos rusos**, decisión que tomó el Consejo Europeo apenas cuatro días tras la invasión de Ucrania en 2022, y la **incautación de los beneficios** que generan dichos activos, decisión que tomó junto al G7 en octubre de 2024. Esta primera incautación tardó más de dos años en producirse debido a las dudas legales que suscitaba, además de la necesidad de alcanzar el consenso en el G7 y evitar el estigma del país que la llevara a cabo. El argumento legal fue que, dado que los activos están inmovilizados, los intereses que generan no se transmiten a Rusia y por tanto no hay incautación.

Hay 290.000 millones de activos rusos inmovilizados (congelados), la mayoría de los cuales están en Europa (209.000 millones), y el resto en EE. UU., Reino Unido, Canadá, Japón, Australia y Suiza. En octubre de este año, la Comisión Europea propuso al Consejo Europeo «usar» (en lugar de «confiscar», en inglés «seize») parte de los activos rusos para financiar a Ucrania. En concreto, los 140.000 millones depositados en Euroclear (Bélgica) se prestarían a Kiev y solo serían devueltos si Moscú pagara reparaciones de guerra en un futuro. Con estos fondos, Ucrania podría aguantar financieramente hasta 2028, cuando pasaría a contar con el apoyo de los fondos de los presupuestos europeos 2028-2035. El problema es que esta propuesta tiene varias contraindicaciones.

La primera es que la legalidad de esta iniciativa está muy cuestionada, lo que explica el rotundo **rechazo del primer ministro belga** y por qué otros países del G7 no se han unido a ella. Bélgica y Rusia tienen un acuerdo bilateral de inversión, por lo que un tribunal podría condenar a Bélgica a devolver los activos a Rusia, además de daños, perjuicios e intereses. Si esto se produjese, el país tendría serios problemas para afrontar los pagos. Y el solo riesgo de que esto pasase encarecería la financiación belga en los mercados financieros. Por ello, Bélgica quiere garantías vinculantes de que los países de la UE se harían cargo de esta posible factura. Por su parte, **el Banco Central Europeo ha rechazado respaldar el préstamo**, ya que probablemente violaría los Tratados legales de la Unión Europea, y ha pedido que se garantice el préstamo para reducir el **riesgo soberano** y evitar contagio en la eurozona. Hungría y Eslovaquia se oponen al esquema y otros países son reacios a aceptar el riesgo y dar garantías. Además, Putin ya ha anunciado que, en caso de producirse, tomará **represalias** contra activos europeos en Rusia.

### *Confiscar los activos rusos sentaría un peligroso precedente internacional y erosionaría la percepción de la UE como un actor comprometido con el orden internacional*

El segundo problema es el potencial **impacto en el euro** y en la estabilidad financiera. La confianza de los inversores en la deuda soberana europea podría caer si los principales tenedores (por ejemplo, China, India o Arabia Saudita) reducen su exposición ante el temor de que sus activos no estén seguros. Lo que hoy le sucede a Rusia, mañana le podría suceder a ellos. Paradójicamente, la Comisión propone asumir este riesgo cuando el euro se encuentra ante una oportunidad excepcional de atraer capital internacional debido al aumento de la desconfianza en el dólar. Más confianza, financiación más barata. La confiscación, por el contrario, puede dar lugar a tipos más altos y un crecimiento más débil. Lo que se puede ahorrar la UE a corto plazo confiscando los activos rusos le puede salir muy caro en el medio plazo, si provoca un aumento de la prima de riesgo y los tipos de financiación.

Por último, está la dimensión política. Si la UE confisca ahora los activos rusos, perderá una valiosa baza de cara a las futuras negociaciones de paz con Rusia. Las confiscaciones por terceros históricamente han sido el resultado de acuerdos de paz y esto es precisamente lo que recoge el plan estadounidense

para Ucrania, que contempla destinar 100.000 millones de dólares en activos rusos inmovilizados a la reconstrucción de Ucrania (cuyo coste se estima en más de 500.000 millones), y liberar el resto de los fondos para proyectos ruso-estadounidenses. Además, confiscar los activos sentaría un peligroso precedente internacional y erosionaría la percepción de la UE como un actor comprometido con el orden internacional basado en reglas.

De cara al Consejo Europeo de diciembre, el ejecutivo comunitario ha planteado dos alternativas al «uso» de los activos rusos: contribuciones bilaterales de los Estados miembros o endeudamiento común europeo. Ambas opciones son rechazadas por varios socios europeos, en parte por las dificultades presupuestarias en sus propios países por su elevado endeudamiento (caso de Francia) o porque tienen otras prioridades (caso de Alemania, con el gasto en defensa e infraestructuras). En cualquier caso, no hay atajos para ayudar a Ucrania. Dadas las dudas sobre la legalidad de confiscar los activos rusos y el potencial impacto político, fiscal y monetario, la mejor opción si se quiere seguir financiando a Ucrania es mediante transferencias, deuda o una combinación de ambas. Paralelamente, y ante las dificultades políticas y financieras para mantener el grado de apoyo, sería bueno que la UE también empezara a plantear soluciones realistas para alcanzar una paz en el país.