

# La reconfiguración del equilibrio internacional entre Rusia y la Unión Europea

GUADALUPE PACHECO MÉNDEZ\*

DESDE LA PAZ DE WESTFALIA, la política europea quedó encuadrada bajo un marco multipolar que permitía establecer balances de poder entre las diversas potencias que se asentaban en la mitad occidental de esa área geográfica. Desde fines del siglo XVII, y a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, Rusia pasó a ser un actor central de la política europea. Las modificaciones ocurridas paulatinamente en la estructura internacional de poder económico y militar de 1945 a 1990 sentaron las bases para la desaparición del orden bipolar surgido después de la Segunda Guerra Mundial. La disolución de la Unión Soviética en 1991 marcó el fin de la Guerra Fría y se tradujo en una profunda reestructuración del balance de poder en Europa. En este nuevo escenario Rusia, la Unión Europea y la OTAN tuvieron que redefinir sus interacciones.

**Palabras clave:** Rusia, balance de poder, fronteras estratégicas, contrabalance, unipolarismo.

SINCE THE PEACE OF WESTPHALIA, European policy was under a framework that allowed establishing multipolar balance of power between the various powers that settled in the western half of that geographic area. Since the late XVII century, and throughout the XVIII, XIX and XX centuries, Russia became a central player in European politics. The economic and military changes that gradually took place in the international power structure from 1945 to 1990, laid the groundwork for the disappearance of the bipolar order that had emerged after World War II. The dissolution of the Soviet Union in 1991 marked the end of the Cold War and gave way to a deep restructuring of the balance of power in Europe. In this new scenario, Russia, the European Union and NATO had to redefine their interactions.

**Key words:** Russia, balance of power, strategic borders, counterbalance, unipolarity.

---

\* Profesora-investigadora, Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

## Introducción

En la coyuntura de 1990-1991, la unificación de Alemania y la caída de los regímenes comunistas en Polonia, Hungría, la en ese entonces Checoslovaquia, y en los de la península balcánica, volvieron a plantear el problema de establecer un nuevo balance de poder en Europa: ¿qué hacer con una poderosa Alemania unificada de nuevo?, ¿qué pasaría con la Federación de Rusia?, ¿que hacer con las ex repúblicas soviéticas ahora independientes?, ¿cómo realinear esas entidades estatales que primero fueron ensambladas como Estados *buffers* en la Conferencia de París de 1919 con los restos de los imperios austro-húngaro, otomano y zarista, para luego ser incorporadas como *glacis* de la esfera de influencia soviética en la Conferencia de Yalta en 1945, y que ahora constituían de nuevo a una amplia faja de Europa sin un alineamiento internacional claro? Desde la óptica del realismo estructural enunciado por Kenneth Waltz, todo este cuadro pronosticaba una rápida vuelta a una mayor anarquía y a un serio debilitamiento de las instituciones internacionales construidas a partir de la Segunda Guerra Mundial, al menos en Europa.

Sin embargo, estas previsiones del paradigma waltziano no parecían cumplirse; la anarquía internacional no estalló, al menos no en lo inmediato, y menos aún bajo la forma de un conflicto bélico global. Ciertamente, hubo un cambio en el formato del orden mundial, la disolución de la Unión Soviética no sólo significó el fin del arreglo bipolar y de la guerra fría, sino también la permanencia de Estados Unidos como la única súper potencia del planeta y el paso al unipolarismo mundial. Aunque las organizaciones regionales ligadas a la esfera de influencia soviética se disolvieron, notablemente el Pacto de Varsovia, la red de instituciones construidas durante las décadas de la posguerra dentro la esfera estadounidense se mantuvieron, tales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como aquellas de carácter global como la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Es decir, aunque hubo acontecimientos importantes que indicaban claramente un cambio radical en la relación de fuerzas internacional, las instituciones internacionales occidentales existentes lograron permanecer gracias al respaldo de la hegemonía estadounidense y a pesar de que esta última ya había empezado a mostrar importantes signos anunciando su declinación.

Hubo signos que revelaban, si no un debilitamiento decisivo de esas instituciones internacionales, sí el tránsito a una etapa en que se vieron obligadas a transformarse para enfrentar la nueva situación; un ejemplo destacado lo constituyó el hecho mismo de que la Comunidad Económica Europea (CEE) aceleró su proceso de transformación en Unión Europea (UE); otro lo fue la redefinición de las funciones, cobertura y recursos de la OTAN. Alemania unificada se consolidó como la principal potencia europea y por supuesto se integró a la OTAN. Hubo también un debilitamiento importante de la ONU derivado del unilateralismo estadounidense en Kosovo y en Irak, cuando por medio de la OTAN y algunos de sus países miembros en Europa decidieron intervenciones militares sin la aprobación de la ONU. Además se registró un declive de la capacidad de Estados Unidos, que sin dejar de ser la principal potencia militar y económica, no han sido capaces de resolver los problemas desencadenados a partir de sus injerencias, como en Afganistán, Irak, Siria y, más recientemente, no han podido contener la emergencia y expansión del Ejército Islámico. En cuanto a la UE, ésta se ve aquejada por un diseño institucional que propicia la falta de coordinación entre sus diferentes instancias, a la vez que se han manifestado serias divergencias entre las instancias europeas y las de los Estados nacionales que la componen en torno a lo que deberían ser sus políticas en general. En estos casos, las previsiones del realismo estructural parecieran cumplirse.

Para abordar el análisis de estas cuestiones nos apoyaremos en el planteamiento de Kenneth Waltz (1979), quien desarrolló la propuesta teórica del realismo estructural para explicar a fondo las causas de la guerra y el conflicto entre las naciones. Aunque parte de la premisa de que los Estados son actores unitarios que persiguen racionalmente sus intereses, plantea la necesidad de ubicar el análisis en el plano sistémico, es decir, en la estructura que encuadra al conjunto de todos los Estados, y no en la naturaleza individual de éstos, ni en las interacciones bilaterales que establecen entre ellos. Caracteriza al ámbito internacional como anárquico, entendiendo que no existe un ente soberano supranacional capaz de gobernar o regular las interacciones entre los Estados, a diferencia de lo que sucede en el ámbito nacional donde las instituciones estatales aseguran el orden y el cumplimiento de la ley. Según Waltz, el sistema internacional se caracteriza además por la distribución relativa de poder entre los Estados, esto es, hay Estados con mayores recursos y capacidades económicas y

militares, y otros con menos, por lo que los primeros tendrán mayores capacidades de hacer pesar su poder sobre los segundos. Lo que cuenta son las posiciones relativas del conjunto de Estados entre sí y por ello la estructura del sistema sólo puede modificarse a partir de un cambio en la distribución de poder del conjunto de los Estados.

Los Estados en lo individual recurren a su poderío, incluido el militar, para imponer a otros Estados una solución que satisfaga aquellos intereses que consideran esenciales para su propia seguridad y sobrevivencia. Esto significa, afirma Waltz, que la conducta de éstos en el orden internacional se explica fundamentalmente por la influencia determinante que sobre ellos ejerce la estructura anárquica y asimétrica del orden internacional; esta estructura impone un conjunto de condiciones (*constraints*) que limitan sus conductas. En estas circunstancias, para alcanzar sus fines, los Estados en desventaja pueden ya sea intentar aumentar su propio poderío económico y militar o bien forjar alianzas con otros, es decir, tratan de modelar la estructura del orden internacional creando un nuevo balance de poder o incluso un contrabalance. Así, para impedir la emergencia de un hegemono –un Estado mucho más poderoso que los demás y capaz de imponerles arbitrariamente su voluntad–, los menos fuertes tratan de contrarrestarlo por medio de alianzas, esto es, tratan de crear un nuevo equilibrio o contrabalance de poder (*balance of power*).

En contrapartida a la noción de balance de poder, Waltz empleó el término de *bandwagoning* (subirse al carro ganador) para describir aquella situación en la que los Estados menos fuertes optan por aliarse con el hegemono confiando en que éste les concederá así un trato benevolente; de este modo, a mayor debilidad de un Estado, hay mayores probabilidades de que se alinee con el más fuerte. También se formularon ulteriormente otros términos derivados: el de *statu quo*, para calificar la conducta de aquel Estado que tiene interés en mantener una determinada estructura del orden internacional y el de revisionista o retador (*challenger*) para caracterizar a aquel que no está conforme con la posición que ocupa en el orden internacional, porque considera que le es desventajosa o injusta, y por lo mismo desea modificar la reglas del juego más a su favor. En ambos casos puede recurrir a la formación de alianzas y/o fortalecerse internamente.

Bajo las premisas de esta propuesta teórica, el objetivo de este artículo es analizar la evolución de las relaciones entre Rusia y los países del área

occidental de Europa. Primeramente se hace una revisión del proceso histórico de articulación del Estado ruso con los demás que existían en el área del Oeste y Centro de Europa. Enseguida se examinan los principales cambios de distribución de poder ocurridos en el mundo a lo largo del periodo que va de 1945 a 2004. Por último, se analizan las ampliaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1999 y 2004, y de la Unión Europea (UE) en 2004 como expresiones de los cambios en el balance de poder y su impacto en la redefinición del orden internacional europeo.

## Rusia como parte del orden europeo y del mundial

Hasta las postrimerías de la Guerra Fría, el orden mundial moderno basó su funcionamiento en la noción de soberanía de los Estados, nacida de los conflictos europeos del siglo XVII durante la Guerra de los Treinta Años que concluyó con la Paz de Westfalia en 1648. En los tratados firmados por los participantes, los Estados se comprometieron a no interferir en la vida interna de los otros Estados y establecieron un equilibrio de poder entre ellos que precisamente sirviera para asegurar la soberanía sobre su territorio, para contener las ambiciones de los Estados más fuertes y para evitar el desgaste de la guerra. Esta coyuntura marcó un viraje fundamental: sería el Estado, por encima de la dinastía y la religión, lo que constituiría la unidad básica del orden europeo. Fue el nacimiento de la *raison d'état*, del interés nacional. Todos estos actores políticos aplicaron reglas aceptadas por todos sobre lo que era permisible (legitimidad) y un balance de poder que buscaba evitar que un poder mayor rompiera estas reglas para beneficiarse (poder). Kissinger (2015) atribuye a la forma específica que en la práctica tomó este proceso de negociación el carácter multipolar y pluralista que adquirió el orden europeo, con su correlato en términos de balance de poder. Ulteriormente, gracias a la expansión de los territorios colonizados por las potencias europeas en nuevas regiones del planeta, estos principios se difundieron por el mundo hasta ser aceptados universalmente. Pero en los territorios situados al Este de Europa, el proceso de colocación de los cimientos de un Estado moderno y reconocido como soberano sobre su territorio se había enfrentado a otro tipo de

dificultades que propiciaron que la incorporación plena de lo que vendría a ser el Imperio de Rusia en la política europea ocurriera hasta fines del siglo XVII y principios del XVIII.

Trenin (2002) subraya las marcas que dejó en la política rusa, el hecho de estar asentada en un territorio sin defensas naturales y aislado. Señala que antes del siglo XVII, las invasiones provinieron de Asia (hunos, mongoles), a la vez que las agrestes zonas del Este de Europa contribuyeron a su aislamiento. Ya durante el siglo XVII las invasiones más destructoras para Rusia provinieron del Oeste, de Suecia y de Polonia. Debido a ello, para compensar su vulnerabilidad geográfica, Rusia adoptó la estrategia de la expansión territorial para alejar lo más posible sus fronteras respecto a su zona medular y así enfrentar a sus enemigos lo más lejos posible de la región moscovita. El fortalecimiento del cinturón fronterizo se volvió la justificación para la política de expansión territorial, creando fajas territoriales protectoras encajonadas en semicírculos sucesivos, como anillos defensivos. La expansión territorial, primero moscovita y luego rusa, fue adquiriendo diferentes pautas derivadas del contexto y los factores que específicamente la estimularon. De este modo, las razones de seguridad y estratégicas ocuparon un lugar central.

Ese mismo autor propone un análisis sugerente de ese proceso de expansión, en el cual distingue tres modelos. El primero, el denominado de recolección de tierras, inicialmente transcurrió del siglo XIV al XVI, reunió a los principados en torno al de Moscú y estuvo asociado con la creación de una monarquía centralizada. Continuó del siglo XVII al XVIII, a partir de una serie de guerras contra Polonia, gracias a las cuales Rusia absorbió a la antigua *Rus* kieviana (correspondientes a territorios que aproximadamente se ubicaban sobre áreas hoy ocupadas por Ucrania y Bielorrusia), cuyas élites habían optado mejor por asociarse con el régimen zarista, para así poder defenderse de la dura dominación polaca (cfr. también Riasanovski, 1994). El segundo modelo de expansión que propone Trenin corresponde al de los colonos migrantes que poblaron los territorios de escasa población ubicados en el lejano Este hasta el Océano Pacífico, notablemente Siberia y las heladas extensiones de lo que hoy se denomina Ártico ruso. El tercer modelo, el de las fronteras estratégicas, corresponde a las ampliaciones territoriales situadas más hacia el Oeste, con el fin de asegurarse el acceso al Mar Báltico, el control de las cuencas de todos los grandes ríos

desde su origen hasta sus desembocaduras, así como del Mar Negro; en esta categoría se incluyen también los *buffers* establecidos en el siglo XIX, como Finlandia, el Transcáucaso, Afganistán, Irán, Manchuria, Mongolia, así como los países que fueron soviéticos poco después del fin de la Segunda Guerra Mundial y que fueron creados casi tres décadas atrás en el costado oriental de Europa después de la Primera Guerra Mundial. Resumiendo, como resultado de las exigencias geopolíticas que le impusieron los Estados que la rodeaban y de la estrategia de seguridad que sus élites decidieron seguir, la Rusia zarista encontró en la expansión territorial el medio para proteger su sobrevivencia como Estado.

Esta expansión tuvo un sustrato más militar que económico y lo que le dio cohesión, fuerza y viabilidad, fue la construcción de un Estado autoritario fuerte. Pero esta gran expansión territorial no la fortaleció en la misma proporción en el terreno económico, al contrario, mantener esos anillos defensivos le significó erogaciones altísimas. En consecuencia, la sobre-extensión territorial se tradujo en un debilitamiento relativo en su crecimiento económico, pero en términos absolutos la fortalecieron. Gracias a esta expansión territorial, a partir de finales del siglo XVII, Rusia pudo levantarse como una gran potencia internacional europea, a pesar de que su desarrollo interno no creció en la misma proporción.

En su inicio, el siglo XVII ruso no parecía augurar algo positivo. Arrancó con la *Era Turbulenta*, provocada por conflictos en torno a un vacío dinástico; esto se combinó con dificultades derivadas de varios años de severas sequías, hambrunas y revueltas populares; ulteriormente, los ataques militares suecos y los polaco-lituanos y nuevos conflictos políticos internos agravaron más la situación. Todos estos factores hicieron que prevaleciera la incertidumbre y la inestabilidad buena parte de ese siglo. Sólo fue hasta el ascenso al trono de Pedro el Grande en 1682 cuando se inauguró la era de la Rusia Imperial que perduraría más de dos siglos y a lo largo de la cual se fueron anexando sucesivamente nuevas conquistas territoriales. Fue entonces que Rusia surgió como un decisivo actor mayor de la política europea.

El siglo XVIII, el eje de los arreglos internacionales fue el de contener la expansión de la Francia de Luis XIV y luego los esfuerzos de Prusia para mejorar su posición en la distribución europea de poder. También fue un siglo que trajo nuevos desafíos a Rusia; sin embargo, le ofreció la

oportunidad de pasar a ser la potencia más importante. La ocasión se la ofrecieron la Revolución Francesa y su máximo representante, Napoleón Bonaparte, al violentar el acuerdo westfaliano de no entrometerse en el orden político interno de otros Estados (Kissinger, 2015). Para la Francia revolucionaria y la napoleónica, la imposición de sus nuevos principios políticos por medio de sus ejércitos sería la vía para restaurar la paz europea. Ya desde 1792, la Asamblea Nacional decretó que Francia otorgaría su apoyo militar a cualquier revolución popular para suprimir a las autoridades monárquicas prevalecientes. En realidad, las guerras napoleónicas tuvieron como objetivo dominar a Europa e imponer un rediseño geopolítico que fortaleciese la posición francesa. Las invasiones militares francesas a numerosos países europeos para imponerles su dominación desequilibraron por completo a Europa.

Sólo Inglaterra y Rusia estuvieron en condiciones de resistir desde el principio estas ambiciones, pero pronto todas las monarquías europeas se coaligaron para contener y controlar el expansionismo francés. La sobre-extensión de la avanzada francesa hasta Moscú marcó el principio del declive francés y la llegada a Europa de una nueva gran potencia: el Imperio Ruso, el cual dirigió la coalición que derrotaría a Francia y encabezó las tropas que ocuparon París en marzo de 1814. Napoleón fue obligado a abdicar. “Desde entonces, Rusia ha jugado un papel único en los asuntos internacionales: como parte del balance de poder tanto en Europa como en Asia, pero contribuyendo al equilibrio del orden internacional sólo de manera intermitente” (Kissinger, 2015:49) y ha contribuido de manera decisiva a impedir el dominio de Europa por un solo poder.

En 1815, Rusia estaba entre las mayores potencias del continente y en los trabajos del Congreso de Viena su papel fue decisivo. Uno de los objetivos centrales de esa reunión fue la contención del expansionismo francés, pero también del ruso; de nueva cuenta, tal como había sucedido en 1648, la solución pasó por el equilibrio en Europa Central y del Este. Pero a diferencia del acuerdo de Westfalia, cuando se dividió al centro de Europa en múltiples pequeños Estados para favorecer la hegemonía francesa, en Viena se intentó crear un Estado central de mayor tamaño. Así, en torno a Prusia se fusionaron varias entidades, lo que hizo de ella un poder de cierta importancia que, al colindar con Francia, dio origen a un espacio geoestratégico nuevo; las 37 entidades restantes fueron reunidas en la laxa Confederación Alemana.

El funcionamiento del balance de poder establecido en 1815 se fue debilitando a lo largo del siglo XIX. El orden europeo funcionaba ya más sobre la base del poder que de la legitimidad y su centro pasó a ser ocupado por un Estado más poderoso que todos sus vecinos e irremisiblemente enfrentado a Francia: la nueva Alemania unificada por Bismarck en 1871. El sistema emanado de Viena se empezó a rigidizar hacia finales del siglo y cualquier error de cálculo podía desencadenar una guerra general, como ocurrió. La Primera Guerra Mundial destruyó a los imperios ruso, otomano y austro-húngaro; debilitó al inglés y al francés y excluyó a Alemania de toda influencia en el orden europeo. El Tratado de Versalles fue un fracaso y abrió el camino al revisionismo alemán que conduciría al estallido de la Segunda Guerra Mundial; el viejo orden internacional europeo no sólo fue incapaz de contener a la Alemania nacional-socialista, también fue incapaz de contener el fortalecimiento del emergente poder soviético.

En 1945, la estructura de la relación de fuerzas europea se había alterado radicalmente y era necesario construir otro orden y, de nueva cuenta, tal como había sucedido a partir de la Paz de Westfalia y en Viena, la división de Alemania fue el factor clave, sólo que esta vez el nuevo balance de poder fue diseñado prácticamente fuera de Europa occidental: por la Unión Soviética, una potencia euroasiática, y por Estados Unidos, una potencia ultramarina. Dos tipos o, más bien, niveles caracterizaron al balance de poder en el periodo de la Guerra Fría; sus respectivos fundamentos eran diferentes. Uno, de mayor cobertura, se basó en el equilibrio nuclear entre las dos súperpotencias. El otro fue el resultado de la alianza transatlántica entre Estados Unidos y Europa occidental, esta última pasó a depender del poderío militar y nuclear estadounidense y se subordinó a la protección de su nuevo aliado.

Así, después de 1945 y en su fachada hacia Europa Occidental, la Unión Soviética contaba con un anillo defensivo externo integrado por Polonia, República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Hungría y los países socialistas de los Balcanes; este anillo se combinó con un otro defensivo interno compuesto principalmente por Ucrania, Bielorrusia, y los países Bálticos. De 1945 a 1991, el orden bipolar y la Guerra Fría impulsaron la paz a los países del Occidente de Europa y desplazaron el estallido de conflictos bélicos a espacios regionales más o menos delimitados y situados en otros continentes.

## Cambios en la distribución de poder internacional, 1945-2004

¿Cómo evolucionó la relación de fuerzas entre las principales potencias desde el fin de la Segunda Guerra Mundial?, ¿qué asimetrías surgieron a partir de 1991? El historiador Paul Kennedy (1989), quien se sitúa en la perspectiva del realismo estructural, también parte de la idea de que la fuerza de las grandes potencias debe medirse como estructura de la relación de fuerzas entre éstas. Plantea que el poderío militar y la capacidad económica son dos variables altamente correlacionadas en el largo plazo y su acción combinada explica el ascenso y caída de las grandes potencias en los últimos cinco siglos. Según este autor, esas potencias se ven obligadas a cumplir exigencias estratégicas crecientes y a incrementar sus gastos militares, lo que le impone a su aparato productivo esfuerzos tan grandes que a la postre provocan su declinación, es la sobre-extensión imperial.

Precisa el autor que si bien “la prosperidad económica *no siempre ni inmediatamente* se traduce en eficacia militar [...] es un hecho que los mayores cambios en los balances de *poder-militar* del mundo siempre han ocurrido después de alteraciones en los balances *productivos*” (Kennedy, 1989:439); las guerras entre las grandes potencias ratifican su ascenso o su caída, según sea el caso, y aquella que cuente con la mayor cantidad de recursos será la que triunfe. El ascenso o el colapso de los imperios, siguiendo con Kennedy, es el resultado no sólo de la confrontación entre sus fuerzas armadas, sino también del grado de eficiencia en el uso de sus recursos productivos durante la guerra y de la tendencia ascendente o descendente de su economía en relación con las otras potencias en las décadas anteriores al conflicto militar. Un Estado económicamente sólido puede sufragar los gastos militares tanto en tiempo de paz como de guerra e, inversamente, la capacidad bélica le da soporte a su economía. Si un Estado dedica una porción creciente de los recursos hacia fines militares y no al desarrollo económico, el resultado será su propio debilitamiento nacional a largo plazo; igualmente, si una nación en fase de declinación económica, se sobre-extiende territorialmente o realiza grandes guerras, corre el riesgo de que los costos rebasen a los beneficios.

De acuerdo con este modelo interpretativo, ya desde finales del siglo XIX se empezaba a perfilar el desplazamiento de las potencias europeas tradicionales por Estados Unidos y el Imperio ruso; la evolución económica apuntaba hacia el ocaso del orden mundial eurocéntrico y hacia un

cambio en los balances globales. Después de la Primera Guerra Mundial, el aislacionismo estadounidense de los gobiernos republicanos y el aislamiento del régimen bolchevique en Rusia contribuyeron al dislocamiento general del orden económico internacional. No obstante, ambos países lograron mantener su ascendiente económico sobre el resto de otras potencias medias, las cuales para no quedarse atrás buscaron expandirse, particularmente Alemania, y así se desencadenó la Segunda Guerra Mundial, la cual al final de cuentas terminó por consolidar aún más a la Unión Soviética y a los Estados Unidos como las dos únicas superpotencias. Fue el fin de la era europea occidental.

El crecimiento económico y el ascenso del poderío militar de una potencia no evolucionan en paralelo. Primero suele iniciarse la expansión económica y cuando otras potencias medias intentan alcanzar y rebasar a la más fuerte es entonces que ésta empieza a aumentar sus gastos militares; más aún, las grandes potencias que empiezan a declinar tienden a desviar más recursos de la inversión productiva hacia gastos de seguridad. En conjunto, todas estas medidas vuelven más inestable al orden internacional y su resultado probable es la guerra. Para corroborar su hipótesis, el autor analiza la evolución del producto nacional bruto (PNB) y los gastos en defensa. En 1950 el PNB de las principales potencias medidos en dólares de 1964 era: Estados Unidos 381 billones, URSS 126, Reino Unido 71, Francia 50, República Federal Alemana (RFA) 48, Japón 32, Italia 29 (Kennedy, 1989:369). Si se comparan los gastos de defensa en billones de dólares (Kennedy, 1989:384), se aprecia un notable aumento en los países indicados, pero resalta el fuerte incremento en el caso de la Unión Soviética hasta casi igualar el gasto estadounidense. Sin embargo, a nivel económico la evolución indicaba en 1980 que el PNB en millones de dólares era de 2 590 para los Estados Unidos, 1 205 para la Unión Soviética, 1 157 para Japón, RFA 828, Francia 633, Reino Unido 433 (Kennedy 1989:436). El desequilibrio económico entre las dos superpotencias se compensó con la paridad nuclear que existía entre éstas; en 1986, la URSS poseía 9 987 ojivas nucleares estratégicas y Estados Unidos 10 174 (Kennedy, 1989:503). Los datos anteriores ponen de relieve dos cosas. Una es que, aunque las dos superpotencias rebasaban el poderío económico de las demás potencias, Estados Unidos económicamente era muy superior a la URSS. Dos, el gasto militar de ambas superpotencias es muy similar. De lo anterior podemos deducir que Rusia distrajo recursos en una pro-

porción mucho mayor a los Estados Unidos de la inversión productiva para orientarlos al gasto militar, lo que condujo a su caída.

Después de 1991, Estados Unidos tiene mucha mayor capacidad relativa que cualquier otra potencia jamás haya tenido desde el siglo XVIII: sus capacidades económicas (43% de la producción mundial y 40% de la producción de alta tecnología en 2000) y militares (con alrededor de 3-4% de su PNB cubre poco más de la mitad del gasto mundial en defensa) son enormes y las más variadas. El unipolarismo estadounidense es el nuevo *statu quo* a nivel global. Además, Estados Unidos es una potencia *off-shore*, separada de sus eventuales contrincantes por océanos, lo que la hace aparecer algo menos amenazadora a los ojos de otras potencias europeas y asiáticas. Aplicando las premisas del balance de poder a esta situación, Wohlfort (2002) concluye que hay pocos incentivos para que surja el contrabalance previsto por el modelo waltziano, porque las eventuales potencias retadoras ganarían poco en seguridad y perderían mucho en autonomía; dadas estas inmensas ventajas de los Estados Unidos lo que se anuncia en un futuro cercano es un mundo unipolar.

Este mismo autor construye un interesante índice de medición de concentración de capacidad de los seis mayores potencias (1835-1995), para medir qué proporción de esa capacidad está en manos de un subsistema formado por un puñado de ellas. Constata que durante el periodo 1945-1995, la concentración ha sido mayor que en las décadas precedentes. Y aunque este proceso ha estado acompañado de la proliferación de numerosas potencias menores, con algunas capacidades ofensivas y defensivas, todas ellas están muy lejos de alcanzar a Estados Unidos y al subsistema de potencias mayores. Sobre esta base, plantea que en el futuro previsible no habrá intentos serios de contrabalance contra el unipolarismo estadounidense que siguió a la disolución de la Unión Soviética, ya que la evolución de la relación de fuerzas de las grandes potencias desde 1950 hasta 2000 ha desembocado en una situación de hegemonía durable de los Estados Unidos y que resultaría difícil, costoso e ineficiente intentar un contrabalance. En todo caso, si eventualmente surgiese un intento de contrabalance, éste quedaría subordinado a consideraciones locales o regionales, pero no globales. La razón principal de esta situación unipolar es que hay un umbral de concentración de poder del hegemono que hace del contrabalance una estrategia sumamente costosa.

Wohlfort continúa explicando porqué, a pesar de este cambio mayor, de paso del bipolarismo al unipolarismo, Estados Unidos no ha realizado una revisión a fondo de su estrategia de *engagement*, de intervenir en los conflictos de otros países, y sólo la han adaptado a la nueva situación: expandió la OTAN a una buena parte del espacio postsoviético y refrendó su compromiso de proteger la seguridad en Europa, Medio Oriente y Asia; por lo mismo, mantiene un nivel absoluto de presencia militar en el mundo, similar al que tenía durante la Guerra Fría. Para explicar esta situación, el autor argumenta primeramente que aunque en teoría el unipolarismo no necesitaría de este *engagement*, en la práctica Estados Unidos lo mantienen porque obstaculiza la emergencia de un contrabalance. En segundo lugar, si la cooperación depende de la dominación hegemónica y las instituciones internacionales reflejan el poder del Estado que las creó, entonces una estrategia de *disengagement* le quitaría a Estados Unidos la capacidad de imponer la cooperación a las otras potencias, pues se reduciría la dependencia en seguridad que otros países (léase Europa) tienen respecto a esa superpotencia, y así perdería el instrumento a partir del cual presiona y ofrece incentivos a otros Estados para aplicar soluciones de cooperación favorables a los intereses estadounidenses. Aún más, si Estados Unidos pasase al *disengagement*, su posición se debilitaría y otras potencias se volverían relativamente más fuertes, lo que obligaría al primero a involucrarse de nuevo. Así, la ausencia de un contrabalance ante el unipolarismo de Estados Unidos es un resultado estructural, pero también es un producto de la estrategia seguida por este país. La búsqueda de un nuevo balance no dominará las decisiones estratégicas de las mayores potencias y Estados Unidos seguirá siendo el hegemono en condiciones de unipolarismo, pues es demasiado poderoso y controla las instituciones de cooperación que reflejan sus propios intereses. La estrategia de *engagement* refuerza esta situación en el orden mundial.

## **Hacia un nuevo orden regional: los nuevos confines de Rusia y de Europa**

En la distribución de poder entre los Estados hay que tomar en consideración su ámbito de cobertura. Según Kissinger (2015:9), se puede distinguir así entre un orden internacional que es sostenido por una civilización

o por una región, pero que se impone a todo el mundo, es propiamente un orden mundial; cuando el balance de poder se aplica a una amplia parte del globo pero no a todo, se denomina orden internacional; cuando sólo se refiere a una área geográfica específica se trata de un orden regional. En esta perspectiva, dos balances de poder de diferente nivel pueden coexistir e incluso complementarse entre sí; en este arreglo, el Estado más poderoso del orden de mayor alcance asegura el equilibrio y la estabilidad general, mientras que los de menor alcance pueden evitar la emergencia de un nuevo poder regional. Bajo esta luz, la pregunta que se plantea es cómo caracterizar a las relaciones entre Rusia, la OTAN y la UE en el emergente orden internacional europeo, así como la de determinar el rol del orden europeo dentro del orden mundial unipolar.

Durante las dos décadas que transcurrieron entre 1985 y 2004, ocurrieron significativos acontecimientos políticos, algunos europeos y otros extracontinentales, que configuraron el proceso de remodelación de las relaciones y de reequilibramiento de fuerzas entre los países asentados en el espacio geográfico europeo. La unificación de Alemania en 1990, la transición de régimen político en los países de Europa del Este en 1989-1990 y la disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991, destruyeron el equilibrio bipolar y alteraron de manera radical al orden internacional europeo y al mundial. 1991 puso fin al orden mundial nacido en 1945. La desaparición de la Unión Soviética transformó la estructura de la distribución internacional de poder y dejó el espacio libre que vino a llenar el unipolarismo; dicho en otros términos, el fin de la Guerra Fría no fue el resultado de la acción de las instituciones internacionales, sino del cambio en la distribución de las capacidades económicas y militares del conjunto de los Estados en el orden internacional provocado por el colapso soviético (Waltz, 2000). A su vez, esta transformación tuvo efectos sobre la conducta de los Estados y sobre las instituciones internacionales que algunos de ellos patrocinaban.

Esta radical transformación de la distribución del poder global y europeo obligó a Europa Occidental, confrontada a la realidad de que Alemania era ahora el país más fuerte de la región, a acelerar sus trabajos para formar la Unión Europea (el Tratado de Maastricht se firmó en febrero de 1992 y entró en vigor en noviembre de 1993) y, dada la desaparición del llamado peligro comunista, orilló a la OTAN a redefinir su naturaleza y sus objetivos. Aún así, las guerras civiles en Yugoslavia pusieron en evi-

dencia la falta de capacidad de la recién creada UE para resolver por sí sola un problema regional europeo; la OTAN y Estados Unidos tuvieron que intervenir de manera decisiva. Entretanto, durante la última década del siglo XX, Rusia se adentró en una nueva *era turbulenta*, como la que había vivido casi cuatro siglos atrás.

Ese inmenso vacío político dejado en el orden mundial por la disolución de la Unión Soviética no fue ocupado ni por la Unión Europea, ni por Alemania, ni por China, quienes no quisieron o no pudieron llenarlo (Waltz, 1993). Por supuesto, su Estado sucesor, la Federación de Rusia, dadas las enormes dificultades económicas y el debilitamiento institucional interno por los que atravesó en la última década del siglo XX, no pudo conservar la paridad con Estados Unidos y quedó relegada a un segundo plano; no obstante, pudo seguir siendo una potencia a la que se debía tomar en cuenta gracias a que aún conservaba su capacidad militar y su importante poderío nuclear; ambas ventajas, aunque mermadas, le permitieron proteger sus intereses nacionales más esenciales a pesar de sus dificultades internas económicas y políticas. Si traducimos este planteamiento a un lenguaje más empírico, resulta que desde 1991, sólo Estados Unidos encabezaba el orden mundial y quien se ocupaba de asegurar la estabilidad general, mientras que el orden internacional encabezado por la UE, apuntalada por la OTAN, le era y sigue siendo complementario y tiene como tarea el tratar de impedir que Rusia emerja de nuevo como un poder regional en ese continente.

La reforma de la OTAN se empezó a perfilar desde 1990 y continuó en los años subsecuentes. De ser una alianza militar defensiva contra un eventual ataque soviético al territorio europeo, se volvió un instrumento político de Estados Unidos para mantener y prorrogar su influencia sobre Europa (Waltz, 2000). Por esa razón, los presidentes estadounidenses, en especial William Clinton, se opusieron a que la Unión Europea desarrollara una política de defensa independiente, pues su interés nacional era mantener a Europa constreñida dentro de la OTAN, para que así Washington pudiese seguir influyendo en sus decisiones. Fue en este contexto que se inscribió la entrada de ciertos países de Europa del Este a la alianza atlántica en 1999 y ulteriormente a la UE en 2004. Con estas acciones, lo que Estados Unidos pretendía era mantener sus tropas en territorio europeo, a pesar de que no había ninguna amenaza militar a la vista, con el fin de impedir que alguna potencia de la UE o Rusia misma impulsase la formación de

un nuevo balance de poder regional que debilitara la influencia estadounidense en Europa. En esta perspectiva, la UE es el actor central de un orden regional más bien multipolar y polifónico que es complementario al orden mundial unipolar encabezado por Estados Unidos. La Política Europea de Vecindad y el Partenariado Oriental son la expresión de ese objetivo. Esta interpretación de la evolución de los acontecimientos parece confirmar la hipótesis realista en el sentido de que las instituciones internacionales no tienen *per se* un efecto independiente y su naturaleza varía en función de la estructura del orden internacional, pues quienes las fundaron, les dieron forma y las seguían sosteniendo y limitando fueron el o los Estados más poderosos, con el objetivo de servir a sus intereses nacionales.

En función de lo anterior, podemos afirmar que la nueva asimetría que surgió en las relaciones entre Rusia, la Unión Europea y la OTAN ha contribuido a exacerbar tensiones y fricciones, en particular cuando se trató de establecer la arquitectura que reordenaría los alineamientos del *ex glacies* soviético y de las ex Repúblicas Socialistas Soviéticas (RSS) que se separaron de la Unión Soviética desintegrándola. La complejidad de estas interacciones aumenta aún más debido a que Rusia favorece las relaciones bilaterales, de Estado unitario a Estado unitario, con los Estados Unidos y con determinados países de la UE, especialmente Alemania. El resultado de ello es que las estrategias de estos tres actores —Rusia, OTAN, UE— han tenido repercusiones contradictorias e inesperadas.

El desmembramiento del bloque socialista en Europa también planteó el problema del establecimiento de nuevas fronteras, el cual se combinó con los efectos de las sucesivas ampliaciones de la UE. Rusia tuvo que levantar en todo su costado occidental fronteras reales donde antes sólo habían existido demarcaciones administrativas y ya no tuvo ninguna colindancia con el *ex-glacies*, excepto en Kaliningrado. La pérdida de sus dos cinturones o semicírculos de seguridad y de *buffers* sacudió las bases de la seguridad nacional rusa. Al incorporarse a la UE, los países del *ex glacies* tuvieron que levantar fronteras duras en su costado Este, mientras que en su vertiente Oeste tuvieron que dismantelar la Cortina de Hierro y abrir sus fronteras. Como resultado de la incorporación de Polonia, Checoslovaquia y Hungría a la OTAN, esta alianza se aproximó a las nuevas fronteras rusas, lo que modificó significativamente los términos de las políticas de seguridad en ese subcontinente. Por su parte, Ucrania y Bielorrusia en-

frentaron diferentes tipos de problemas por todos sus costados, en particular la primera. Por supuesto muchos conflictos “congelados” en torno a los territorios a los cuales cada uno de ellos pretendía tener derecho emergieron, pero rápidamente fueron sofocados por los efectos desestabilizadores que podrían tener.

En el proceso que va de 1991 a 2000 las relaciones entre la Federación de Rusia y la Unión Europea atravesaron diversas etapas. Hemos visto que la firma del Tratado de Maastricht, la conducta de la OTAN durante las guerras de Yugoslavia, y la marginación a la que se vio sometida Rusia de las mesas de toma de decisiones a nivel internacional, pusieron en claro a los ojos de la élite política rusa que su estatus internacional se había degradado y que ya no era un factor de peso como lo había sido. Lo lógico habría sido cuestionar esa nueva situación, y adoptar una política internacional revisionista y/o aplicar alguna estrategia de contrabalance como lo haría prever el realismo estructural; al parecer, eso fue lo que Rusia intentó durante la gestión de Evgueni Primakov en el Ministerio de Asuntos Internacionales (1996-1998), pero sin el éxito suficiente como para darle un sustento material sólido en el sentido de asegurar la formación de una coalición de países, o al menos un alineamiento de posiciones favorable, lo suficientemente fuerte como para revertir la situación.

En definitiva, en este terreno, en sus dos gestiones, el gobierno de Boris Yeltsin fracasó por completo: casi coincidiendo con el término de su segunda administración, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia ingresaron a la OTAN, movimiento con el cual esta última se acercó más a las fronteras rusas. Al haber sido el incitador del desmantelamiento de la Unión Soviética en diciembre de 1991, Yeltsin minó severamente las posibilidades de Rusia para influir en esos territorios recién desprendidos de su desfalleciente órbita hegemónica. Todos ellos, países del *glacis* y las ex-RSS (anteriores repúblicas autónomas soviéticas), ante su propia debilidad volvieron sus ojos hacia otros hegemonos: la Unión Europea y Estados Unidos vía la OTAN. No hacían más que seguir las pautas previstas del *band-wagoning* waltziano.

En esta difícil búsqueda del establecimiento de un nuevo balance de poder en el conjunto del espacio geográfico europeo, un acontecimiento extracontinental también ejerció su influencia: los ataques terroristas a Washington y Nueva York en septiembre de 2001, los cuales desencadenaron más tarde la invasión estadounidense a Irak en 2003, dividieron a la

alianza noratlántica y sirvieron para consolidar el unipolarismo estadounidense que actuó sin el consentimiento de la ONU. Estos acontecimientos pusieron de manifiesto el reacomodo en la relación de fuerzas internacional que se estaba operando y plantearon nuevos desafíos al sistema de seguridad global, lo que tuvo importantes consecuencias en la reestructuración del equilibrio europeo. Este viraje en la situación internacional llevó a Rusia a replantear su estrategia. El ataque terrorista de septiembre de 2001 generó nuevas circunstancias en el ámbito internacional favorables a la reincorporación de Rusia en el tablero de la política mundial como un factor con mayor peso. Esto coincidió con la llegada de Vladimir Putin a la presidencia.

El nuevo mandatario ruso buscó crear un contrabalance de poder por medio del fortalecimiento interno, mejorando la situación económica, reorganizando las fuerzas armadas y reanimando la producción estratégica. Aparentemente, en su política exterior Putin adoptó una política de colaboración pragmática con Estados Unidos por medio de una alianza en contra del terrorismo internacional. Sin embargo, la invasión a Irak en 2003 por parte de Estados Unidos tras el parapeto de la OTAN, pasando por encima de la ONU, mostró a Rusia que la potencia unipolar sólo impondría las acciones que convinieran a los que definía como sus intereses de seguridad nacional por encima de cualquier otra consideración. La nueva estructura de la OTAN había abierto esas posibilidades a Estados Unidos. Esto significaba que la mejor carta que Rusia tenía en una institución internacional, su membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, no contaba, no tenía la capacidad para limitar las arbitrariedades del hegemono estadounidense. Como respuesta a las ampliaciones de la OTAN y de la UE, y a su desprecio por las decisiones de la ONU, a partir de 2004, el siguiente paso de Rusia fue profundizar aún más en su objetivo de crear un contrabalance de poder fortaleciéndose militarmente e imponiendo su presencia en diversos puntos del espacio postsoviético.

## Referencias

- Anderson, B. (1986). *Imagined Communities*. Londres/Nueva York: Verso, 2006.
- Heffernan, Michael (1998). *The Meaning of Europe. Geography and Geopolitics*. Londres/Nueva York.
- Ikenberry, John (2001). *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.
- (ed.) (2002). *America Unrivaled. The future of the balance of power*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kissinger, Henry (2015). *World Order*. Nueva York: Penguin Books.
- Kennedy, Paul (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Nueva York: Vintage Books.
- Lasserre, Frédéric y Emmanuel Gonon (2008). *Manuel de Géopolitique. Enjeux de pouvoir sur des territoires*. París: Armand Colin.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Mearsheimer, John (1990). “Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, núm. 1, verano, pp. 5-42.
- (2014a). “Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault ? The Liberal Delusions that Provoked Putin”, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre, pp. 1-12.
- (2014b). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York/Londres: Norton.
- Riasanovsky, Nicholas (1994). *Histoire de la Russie. Des origines à 1996*. París: Robert Laffont.
- Richard, Yann (2002). *La Bielorussie. Une géographie Historique*. París: L’Harmattan.
- (2010). *L’Union Européenne et ses voisins orientaux. Contribution à l’étude des intégrations régionales dans le monde*. París: Université Panthéon-Sorbonne.
- Trenin, Dmitri (2002). *The End or Eurasia. Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*. Washington/Moscú: Carnegie Endowment for International Peace.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Illinois: Waveland Press, 2010.
- (1993), “The emerging structure of international politics”, *International Security*, vol. 18, núm. 2, otoño, pp. 44-79.
- (2000), “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, vol. 25, núm. 1, verano, pp. 5-41.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wohlforth, William (2002). “U.S. Strategy in a Unipolar World”, en J. Ikenberry (ed.), *America Unrivaled. The future of Balance of Power*. Ithaca/Nueva York: Cornell University Press.