

Cambios en el orden mundial y en los órdenes regionales de Europa, 1991-2016

Changes in world order and in Europe's regional orders, 1991-2016

*Guadalupe Pacheco Méndez**

Resumen

Desde 1991 inició un periodo de cambios en el orden mundial y en Europa. La Unión Europea intentó hegemonizar el espacio post-soviético, pero su capacidad militar siguió subordinada a la alianza militar trasatlántica; Rusia adoptó una estrategia revisionista. La crisis de 2007-2008 alterará el equilibrio económico mundial debido al ascenso de China y al declive relativo de Estados Unidos como líder mundial. Además, propició un periodo de inestabilidad caracterizado por movimientos antiglobalización y la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos con una agenda que busca restablecer la economía estadounidense y con una estrategia revisionista del orden mundial.

Palabras clave: orden mundial, orden regional, gran estrategia, revisionismo, separación.

Abstract

Since 1991 a period of changes began in the world order and in Europe. The European Union tried to hegemonize the post-Soviet space, but its military capacity remained subordinated to the transatlantic military alliance; Russia adopted a revisionist strategy. The crisis of 2007-2008 altered the global economic balance due to the rise of China and the relative decline of the United States as a world leader. Furthermore, it led to a period of instability characterized by antiglobalization movements and the arrival of Donald Trump to the presidency of the United States with an agenda that seeks to restore the US economy and a revisionist strategy in the world order.

Key words: world order, regional order, grand strategy, revisionism, disengagement.

Artículo recibido: 10/02/2018

Apertura del proceso de dictaminación: 19/03/2018

Artículo aceptado: 31/ 07/2018

* Profesora-investigadora, Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco, México [gpacheco@correo.xoc.uam.mx].

En el último cuarto de siglo, el orden internacional, en sus niveles mundial y regionales, ha cruzado por diferentes períodos críticos que alteraron su equilibrio global, así como los balances inter e intrarregionales. Sin duda, los cambios que se han registrado en los últimos años son numerosos y muchos de ellos han tenido un gran impacto internacional, aunque el derrotero de este proceso global aún sea incierto o, en todo caso, no ha sido descifrado por los estudiosos de las relaciones internacionales, ni mucho menos se ha llegado a un acuerdo. A lo largo de esos 25 años, el formato del orden mundial y de diversos órdenes internacionales regionales entraron en un proceso de transformación y reacomodo que aún no ha terminado. El equilibrio de poder entre ellos se modificó, a la vez que grandes potencias en ciernes pasaron a ocupar una posición de primer nivel mundial. Otras potencias, inconformes con el nuevo orden mundial y regional que se instaura, han optado por una política revisionista y tratan de posicionarse como grandes potencias. También hubo alteraciones del equilibrio de poder al interior de los Estados unitarios.

La reestructuración del balance de poder en Europa, en su sentido geográfico extenso, fue una de esas grandes transformaciones y es el objeto de estudio de este trabajo; no se trata de un análisis histórico en el sentido estricto del término, sino de un análisis desde el punto de vista de las relaciones internacionales. Por ende, no se pretende dar cuenta de todos los acontecimientos relevantes ocurridos en ese cuarto de siglo, sino sólo de aquellos que se relacionaron directamente con el cambio de balance de poder en la Europa de la Posguerra Fría.

Por supuesto, los cambios en el balance de poder en Medio Oriente, en el Magreb y, sobre todo, en el área Asia Pacífico son también de gran importancia, pero por lo mismo merecen un extenso tratamiento cada uno por separado. Por otra parte, el surgimiento del terrorismo islámico a partir del ataque del 11 de septiembre de 2001, por supuesto que tuvo efectos en Europa (por ejemplo, la división en torno a la invasión a Irak en 2003 o los atentados terroristas en Madrid, Moscú, Marsella y tantos otros), pero no fue un factor que incidiera en el proceso de cambio en el balance de poder europeo. Lo mismo ocurre con la crisis de los migrantes y refugiados sirios, iraquíes y afganos primero, y de la región del Sahel después; tuvieron un gran impacto político: sobre los sistemas de partidos, sobre las elecciones, en la formación de gobierno de diversos países, pero fueron consecuencias que

tuvieron lugar dentro de las fronteras nacionales y, por lo mismo, no fueron factores que alteraran el balance de poder regional, al menos no hasta ahora. En razón de ello, no se alude a esos dos graves y enormes problemas a pesar de su gran impacto en el área europea.

Este trabajo se ubica en el campo de las relaciones internacionales y no pretende ser un recuento de todos los eventos históricos ocurridos en el mundo durante el periodo 1991-2016. Nos circunscribimos exclusivamente a los cambios de balance del poder en Europa en dicho periodo. Tampoco es un análisis centrado en la conformación institucional de la Unión Europea (UE) a partir de 1992-1993, sino que se enfoca en la UE en tanto que un nuevo orden regional, que sustituyó a la división de Europa en dos esferas de influencia prevaleciente durante la Guerra Fría; el objetivo es estudiar los cambios en el balance de poder ocurridos en el subcontinente europeo considerando tres actores centrales: la Unión Europea, la Federación Rusa y Estados Unidos vía la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por supuesto, ha habido eventos que no ocurrieron en el territorio del subcontinente europeo o que abarcaron ámbitos territoriales que lo rebasaron con mucho, como la crisis financiera de 2007-2008 y la Gran Recesión de 2008-2009, y que sí tuvieron un efecto en la reconfiguración del balance de poder en el subcontinente europeo.

A escala mundial, tres momentos históricos cruciales demarcaron este cuarto de siglo: 1991, 2008 y 2016. La desintegración de la Unión Soviética en 1991 fue el primer gran cataclismo que alteró el funcionamiento del orden mundial, desarticuló al orden bipolar y desencadenó la reestructuración de los órdenes regionales europeos. El segundo gran acontecimiento con repercusiones a escala mundial e intrarregional fue la crisis financiera de 2007-2008 y la gran recesión que la siguió, 2008-2009, la cual alteró el equilibrio en el balance mundial de poder, al menos en el ámbito económico. El tercer evento fue el triunfo de Donald Trump en la contienda electoral por la presidencia de Estados Unidos en 2016, pues enarbola una agenda que, de cumplirse, implica grandes cambios en el orden mundial y en los principales órdenes regionales. Específicamente a nivel europeo, los eventos que más incidieron en el nuevo balance de poder de ese subcontinente fueron: la unificación de la Alemania Occidental y de la Alemania del Este en 1990, la firma del Tratado de Maastricht en 1992, la ampliación de la UE y de la OTAN en 2004 y, posiblemente, el referéndum del Brexit en 2016, dependiendo de cómo se complete o no en el futuro próximo. El cambio en la política exterior estadounidense en relación con Europa desde que se inició la presidencia de Donald Trump, es otro factor que incidirá significativamente en ese proceso en curso. En el periodo 1991-2004 también surgieron zonas grises o inciertas en

este reequilibrio, notablemente en Ucrania, y son conflictos que siguen sin resolverse; lo que sí ha quedado claro es que el conflicto en Ucrania está inscrito en un esfuerzo del orden regional union europeo por incorporar a Ucrania a su periferia de influencia (su traspatio diríamos en América Latina) y aislar aún más a la Federación de Rusia por su flanco occidental, en tanto que Rusia intenta evitar ese desenlace.

ORDEN INTERNACIONAL Y POTENCIAS: DEFINICIÓN, FORMATOS Y NIVELES

Este trabajo se inscribe en la perspectiva teórica del realismo estructural, corriente que plantea que las capacidades económicas y militares de las potencias, en especial de las mayores, son las que determinan la estructura asimétrica de la distribución de poder a escala internacional,¹ misma que constituye el armazón esencial que da soporte a un orden internacional. Puede tener un formato unipolar, bipolar o multipolar, en función del número de grandes potencias o superpotencias que predominan en su ámbito de influencia. Dependiendo del nivel de cobertura geoespacial que tengan, pueden ser mundial, regionales y subregionales. Usualmente, los órdenes internacionales surgen, se configuran y cambian después de grandes conflictos bélicos entre las potencias mayores de un determinado ámbito espacial o, incluso, como sucedió en la década de 1990, a raíz de una redistribución de recursos que transformó profundamente la estructura de poder internacional, sin que hubiese ocurrido una gran guerra.

Las potencias, en función de la magnitud de las capacidades y recursos con que cuentan y de la cobertura espacial sobre la cual ejercen su influencia, se clasifican en: superpotencia, potencia mayor, potencia regional, potencia media y potencia menor.² La superpotencia proyecta su poder a escala global e influye sobre los acontecimientos mundiales; cuenta con amplios recursos tanto de *hard-power* como de *soft-power*. En cambio, una potencia mayor, aunque tiene capacidad para influir en la diplomacia mundial e incluso para

¹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove, Illinois, Waveland Press, 2014, pp. 79-101 (publicado originalmente en 1979).

² Daniel Flemes y Thorsten Wojczewski, "Contested Leadership in International Relation: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa", *Working Papers*, German Institute of Global and Area Studies, núm. 121, febrero de 2010, pp. 5-10; Daniel Flemes, "Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case", *Working Papers*, German Institute of Global and Area Studies, núm. 53, junio de 2007, pp. 6-18.

intervenir militarmente, no tiene el rol decisivo de la superpotencia, ni la variedad y magnitud de recursos de ésta. La potencia regional se impone sólo en una área geográfica delimitada, pero tiene gran influencia sobre esa región donde desempeña un rol de pivote; tiene mayor capacidad que cualquier coalición de Estados que pudiese formarse dentro de su “jurisdicción” espacial; en algunos casos, puede ser también una potencia mayor a escala mundial. Las potencias medias no tienen capacidad para actuar solas, pero pueden influir en la política regional a través de las instituciones internacionales y actuar como mediadoras en conflictos de menor escala. Las potencias menores sólo cuentan con escasos recursos económicos, militares y diplomáticos; no tienen capacidad de iniciativa en su ámbito regional y se subordinan a la potencia regional o, a veces, directamente a una potencia mundial para, por medio de ésta, tratar de promover sus propios intereses.

Un determinado conjunto de potencias puede formar parte de un orden internacional. Estos órdenes dan expresión política a la distribución de recursos de poder, por medio de tratados, acuerdos e incluso de organizaciones, con el fin de regular las relaciones entre los Estados que lo integran. Esas normas de interacción, formales e informales, con aparato organizativo o no, pueden adoptar diversos patrones, en los cuales las diferentes potencias involucradas adquieren, explícita o implícitamente, cierto rango de autoridad jerarquizada sobre las demás. Así, las potencias dominantes pueden optar por diferentes estrategias para (re)construir el orden internacional: balance de poder y hegemonía, así como lo constitucional.³ La primera modalidad enfrenta los dilemas de la anarquía por medio de coaliciones de contrabalance para establecer un equilibrio de poder; la segunda impone una jerarquía rígida basada en la preponderancia de su poder político y militar; la tercera promueve normas formales e instituciones vinculantes para limitar el abuso de poder de la principal potencia. En este último caso se encuentran los denominados régímenes internacionales,⁴ que estructuran los intereses de los Estados integrantes, favorecen su interdependencia económica, promueven la cooperación y, así, alejan las posibilidades de conflicto bélico entre éstos.

Para mantener su rol de superpotencia, Estados Unidos ha desarrollado siempre lo que se denomina su Gran Estrategia. Este concepto se refiere al conjunto de principios, objetivos, prioridades, acciones, asignación de recursos

³ John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001, pp. 22-37.

⁴ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2005, pp. 49-64.

y definición de amenazas para la seguridad nacional que el gobierno articula y pone en práctica con el fin de mantener su poder y primacía mundial. Estas definiciones estratégicas globales son una variable importante en el equilibrio internacional. Se pueden distinguir cuatro grandes estrategias: neoaislacionismo, compromiso selectivo (*selective engagement*), seguridad cooperativa y primacía.⁵

ÓRDENES REGIONALES, POTENCIAS MAYORES Y ORDEN MUNDIAL

Un orden internacional de escala mundial articula a las potencias mayores y medias a partir de órdenes regionales encabezados por alguna potencia mayor que simultáneamente desempeña el papel de líder regional.⁶ Para ello, éstas cuentan con recursos de poder (económicos, militares, demográficos, históricos), emplean instrumentos de política exterior (tratados e instituciones regionales), proclaman su liderazgo sobre los Estados vecinos que éstos aceptan y suelen tener un sólido apoyo doméstico para sus políticas exteriores. Las potencias regionales hegemónicas moldean las reglas del orden regional que encabezan y transfieren sus propios valores e intereses a los otros miembros,⁷ influyen sobre las interacciones de sus integrantes y determinan el tipo de estrategia (cooperación, conflicto o institucionalización) a seguir para afianzar su liderazgo.⁸

Las interacciones entre superpotencia(s) y grandes potencias regionales definen el formato de su arquitectura global, pero las decisiones del hegemón mundial afectan a la jerarquía que guardan entre sí los órdenes regionales e incluso pueden favorecer o debilitar a un determinado hegemón regional. En contrapartida, la consolidación de una potencia como líder regional puede amortiguar, en su área de influencia, la acción y efectos de la hegemonía

⁵ Barry Posen y Andrew Ross, “Competing Visions for US Grand Strategy”, *International Security*, vol. 21, núm. 3, invierno 1996-1997, pp. 5-53; John Mearsheimer y Stephen Walt, “The Case for Offshore Balancing. A Superior US Grand Strategy”, *Foreign Affairs*, julio-agosto, 2016, pp. 70-83.

⁶ Daniel Ffemés y Thorsten Wojczewski, “Contested Leadership in International...”, *op. cit.*

⁷ Michael Mastanduno, “Incomplete Hegemony and Security Order in the Asia-Pacific”, en John Ikenberry (ed.), *America Unrivaled. The future of Balance of Power*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2002, pp. 181-210.

⁸ Sandra Destradi, “Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony and Leadership”, *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 4, octubre, 2010, pp. 903-930.

de la(s) superpotencia(s) mundial(es); pero también puede servir de agente articulador de los intereses regionales con los del hegemón mundial.⁹

En este marco, algunas potencias menores o medias buscan vincularse directamente con aquél, ya sea para ganar mayor preeminencia en su orden regional o para disminuir su subordinación hacia el líder regional al que están vinculadas. O bien, el hegemón mundial puede interferir en el orden regional, pasando por encima de su símil en ese nivel y negociar directamente con las potencias subordinadas de ese ámbito. En este tipo de dinámica, una superpotencia mundial, para evitar que las potencias mayores que son líderes regionales intenten contrabalancearla, puede seguir una estrategia de eje-radios (*hubs & spokes* o bismarckiana), consistente en establecer alianzas casi biunívocas con cada una de las grandes potencias competidoras para evitar que se alíen en su contra.¹⁰

Algunos órdenes regionales logran construir instituciones internacionales regionales en su ámbito de acción. Son espacios que albergan las jerarquías de poder y los intereses de las potencias más fuertes dentro de su ámbito; las potencias regionales las utilizan para contrabalancear a las grandes potencias mundiales, a las cuales incluso excluyen de su membresía.¹¹ En algunos casos, la construcción de estas organizaciones regionales de cooperación son una salida para una gran potencia en proceso de declinación, para autoprotegerse. También sucede que haya potencias regionales revisionistas que, a partir de su participación en la instituciones regionales, tratan de combinar dos objetivos, influir en el orden mundial y, al mismo tiempo, intentan revisarlo para conseguir una redistribución de poder que las favorezca.

Los órdenes internacionales, ya sea a escala mundial o regional, están estructurados jerárquicamente; ya hemos visto el rol del hegemón, el cual por su situación ventajosa no tiene ningún interés en que la situación prevaleciente cambie, es lo que se denomina *statu quo*; pero entre el resto de integrantes de ese sistema de poder internacional, puede haber uno o varios que no están de acuerdo con su ubicación en la jerarquía internacional e implementan políticas internas o externas que les permitan mejorar su posición e incluso

⁹ Este modelo lo sistematizó Detlef Nolte, “How to compare regional powers: analytical concepts and research topics”, *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 4, octubre, 2010, pp. 881-901.

¹⁰ Joseph Joffe, “Defying History and Theory: The United States as ‘The Last Remaining Superpower”, en John Ikenberry (ed.), *America Unrivaled. The future of Balance of Power*, *op. cit.*, pp. 155-180.

¹¹ Detlef Nolte, “How to compare regional powers...”, *op. cit.*

competir por la hegemonía, en este caso estamos ante un Estado revisionista. Las estrategias para intentar modificar la relación de fuerzas o balance de poder en el respectivo orden internacional pueden ser muy variadas.

LA ERA DE LA POSGUERRA FRÍA: EL FUGAZ MOMENTO UNIPOLAR Y LA DIFICULTAD DE UN CONTRABALANCE

La desintegración de la Unión Soviética en diciembre de 1991 dejó a Estados Unidos como única superpotencia en el mundo. Durante los primeros 15 años de la Posguerra Fría, Estados Unidos, para preservar su hegemonía mundial, siguió una gran estrategia de primacía.¹² En un artículo seminal, publicado más de un año antes del colapso soviético, Charles Krauthammer¹³ calificó como momento unipolar a esa nueva situación. Estados Unidos además de ser la única superpotencia mundial, rebasaba con gran distancia a todas las demás grandes potencias, incluso si se llegasen a coaligar en su contra. Sin embargo, el autor precisó que este grado de hegemonía estadounidense era tan sólo un momento de transición histórica que probablemente duraría dos o tres décadas. El ataque de Al-Qaeda en contra de Estados Unidos, en septiembre de 2001, enfatizó la asimetría existente del orden mundial, propulsó el alineamiento de las principales potencias en torno a la superpotencia y, paradójicamente, alargó el momento unipolar, pero también arrastró al intervencionismo estadounidense a la sobreextensión. Dadas esas circunstancias, la degradación internacional de la superpotencia hegemónica sería el resultado de problemas domésticos; unos, derivados de una economía basada en el crecimiento de la deuda y el crédito; otros, como resultado de la existencia de un amplio sector social estadounidense en desacuerdo con el activismo internacional de su gobierno e inclinado a apoyar el aislacionismo.¹⁴

Aunque no surgió una potente coalición que desafiase a Estados Unidos, ni el multipolarismo renació, el nuevo orden mundial no fue estrictamente unipolar, pues, según Samuel Huntington,¹⁵ eso habría supuesto que se

¹² Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment. Realist theories and US Grand Strategy after the Cold War", *International Security*, vol. 21, núm. 4, primavera, 1997, pp. 49-88.

¹³ Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 1, 1990-1991, pp. 23-33.

¹⁴ Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, invierno, 2002-2003, pp. 5-17.

¹⁵ Samuel Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, marzo-abril, 1999, pp. 35-49; y "America in the World", *The Hedgehog Review*, primavera, 2003, pp. 6-18.

cumpliesen varias condiciones: la existencia de una sola superpotencia, la ausencia de otra mayor, la presencia de una multitud de potencias menores y la capacidad de la superpotencia para resolver sola los problemas mundiales. Como no se cumplieron por completo, postuló la idea de que el mundo post-bipolar presentaba un formato híbrido: un orden uni-multipolar en el que, para resolver los problemas internacionales, la superpotencia requería del apoyo de otras potencias mayores, con significativas capacidades a nivel regional, pero no a escala mundial.

Otros planteamientos¹⁶ pronosticaron el retorno del multipolarismo en algún momento. Waltz postuló que, tarde o temprano, a Alemania, Japón y Rusia se les plantearía el problema del contrabalance.¹⁷ No obstante, en los últimos 25 años no han surgido movimientos de contrabalance lo suficientemente potentes y amplios como para acelerar la desaparición del unipolarismo. Esto se debe a que el poderío de la superpotencia rebasa la capacidad conjunta de las cinco grandes potencias que le siguen e intentar contrabalancearla implica elevados costos a los retadores.¹⁸ Desde esa lógica, la UE y Japón prefieren soportar las desventajas de su presencia a cambio de que Estados Unidos les resuelva sus dilemas regionales de seguridad, sobre todo ante el revisionismo ruso y el ascenso chino.¹⁹

Fuese momento unipolar o uni-multipolarismo, lo cierto es que Estados Unidos gozó de una posición mundial privilegiada durante los primeros tres lustros que siguieron al fin del orden bipolar. Sin embargo, en diversas ocasiones requirió de la ayuda de alguna de las potencias regionales mayores para intentar resolver algunos conflictos internacionales,²⁰ especialmente después de 2004.

¹⁶ Kenneth Waltz, "The emerging structure of international politics", *International Security*, vol. 18, núm. 2, otoño, 1993, pp. 44-79; John Mearsheimer, "Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, vol. 15, núm. 1, verano, 1990, pp. 5-56.

¹⁷ Kenneth Waltz, "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25, núm. 1, verano, 2000, pp. 5-41. Hay autores que exploran esta alternativa respecto a China para la próxima década, tales como John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York/Londres, Norton Co., 2014, pp. 360-411; y Graham Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston/Nueva York, Houghton-Mifflin-Harcourt, 2017, pp. 105-184.

¹⁸ William Wohlfarth, "US Strategy in a Unipolar World", en John Ikenberry (ed.), *America Unrivaled. The future of Balance of Power*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2002, pp. 98-118; Stephen Brooks y William Wohlfarth, *The United States' Global Role in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press, 2016, pp. 14-47.

¹⁹ Joseph Joffe, "Defying History and Theory...", *op. cit.*

²⁰ Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment...", *op. cit.*

EL NUEVO BALANCE DE PODER EN LA UNIÓN EUROPEA
Y SU ARTICULACIÓN AL ORDEN MUNDIAL, 1990-2004

En el periodo 1990-2004, la estrategia estadounidense hacia el subcontinente europeo tuvo varios objetivos políticos centrales: 1) contener a la Alemania ya soberana²¹ dentro de las estructuras de la Unión Europea y de la OTAN; 2)

²¹ No consideramos adecuado el término corrientemente utilizado de Alemania “reunificada”, para aludir a la entidad política ampliada que emergió oficialmente el 3 de octubre de 1990. No se trató de una “unificación” en términos de igualdad, sino la absorción de la República Democrática Alemana dentro de las instituciones de la entonces República Federal Alemana (RFA, *Bundesrepublik Deutschland*), de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Básica de la RFA, donde se establecía el proceso de “declaración de acceso” (*Beitrittserklärung*). De ahí que la Alemania actual haya conservado el mismo nombre oficial de la RFA, *Bundesrepublik Deutschland*. No hubo paridad *de facto* entre la RFA y la RDA: desapareció la RDA, pero la RFA continuó. Véase Guadalupe Pacheco, “La desaparición de la República Democrática Alemana. Contexto internacional y crisis interna”, *Foro Internacional*, vol. LV (4), núm. 222, octubre-diciembre, 2015, pp. 965-1017. Además, para que la absorción fuese posible primero fue necesaria una negociación entre las cuatro potencias ocupantes de Alemania conjuntamente con la RDA y la RFA para devolverles a ambas su plena soberanía; dicho acuerdo quedó plasmado en el *Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany*, conocido como el *Acuerdo Dos más Cuatro* (las dos Alemanias y las cuatro potencias ocupantes de 1945, Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido y Francia). Se firmó en Moscú, el 12 de septiembre de 1990 y entró en vigor el 15 de marzo de 1991. En su parte medular se estableció: *Article 7 (1) The French Republic, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America hereby terminate their rights and responsibilities relating to Berlin and to Germany as a whole. As a result, the corresponding, related quadripartite agreements, decisions and practices are terminated and all related Four Power institutions are dissolved. (2) The United Germany shall have accordingly full sovereignty over its internal and external affairs.* En ese tratado, cuidadosamente se utilizaron los términos de “united Germany” o de “unification of Germany” (el inglés fue uno de los idiomas oficiales del tratado), justamente para evitar confusiones políticas que pudiesen dar lugar a pretensiones revisionistas de Alemania, Polonia, Unión Soviética y de todos aquellos países de esa región que se vieron afectados por la ocupación de la Alemania nazi, así como por los repartos del Tratado de Versalles de 1919 y del Tratado de Yalta de 1945. Texto original en inglés [<https://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>], fecha de consulta: 29 de julio de 2018. La unificación fue acordada por las dos Alemanias ya soberanas en el *Treaty between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic on the Establishment of German Unity* (traducción oficial alemana al inglés), firmado por ambas el 31 de agosto de 1990 y que entró en vigor el 29 de septiembre de 1990. El acceso de la RDA a la estructura política de la RFA tuvo lugar a las cero horas del 3 de octubre. El texto integral puede consultarse en inglés (traducción oficial del gobierno alemán) [http://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=78], fecha de consulta: 29 de julio de 2018. El énfasis que hemos puesto en la recuperación de la soberanía es relevante desde el punto de vista de los problemas que planteó para el

inhibir la autonomía militar de la UE; 3) incorporar a los países ex-satélites del bloque soviético al nuevo orden regional union europeo y a la OTAN; 4) excluir a Rusia de esos procesos y promover su aislamiento internacional, pero sin provocar su reacción violenta, para no desestabilizar el proceso de construcción de la UE como orden regional hegemónico del subcontinente; 5) impulsar el *regime change* en las antiguas repúblicas que formaron parte de la Unión Soviética, especialmente en Ucrania durante la denominada *Revolución Naranja* de 2004 (y más tarde en 2014). Su desarrollo transcurrió entre 1992 y 2004.

Los cambios en la política internacional que a partir de 1985 lanzó el líder soviético Mijaíl Gorbachov reactivaron los estancados debates de los doce Estados²² que formaban la Comunidad Económica Europea (CEE) para forjar lazos institucionales más estrechos. La absorción de la República Democrática Alemana (RDA) dentro del marco institucional de la República Federal Alemana (RFA) y la devolución de su plena soberanía en 1990 preocuparon a Francia y al Reino Unido; ambos se opusieron inicialmente a ese proceso, pero la presión estadounidense y la habilidad del canciller de la RFA, Helmut Kohl, lograron vencer sus resistencias. Durante esta faceta de la reorganización del espacio europeo, la influencia estadounidense dejó sentir todo su peso en favor de que Alemania permaneciese dentro de la OTAN y de la CEE. Poco después, la mayor incertidumbre que emergió con la disolución de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, obligó a la CEE²³ a acelerar el paso de las

balance de poder en Europa y en términos de seguridad. En realidad, la absorción de la RDA fue económicamente costosísima y aún hoy en día los ciudadanos alemanes siguen pagando el impuesto de “solidaridad” para financiar los costos de sacar a flote las regiones de la antigua RDA; a pesar de ello, subsiste una gran desigualdad entre ambos territorios y hoy es cuna de *Alternative für Deutschland* (AfD), el partido de extrema derecha que llegó al parlamento en las elecciones de septiembre de 2017. La unificación no significó, al menos en el corto y mediano plazo, un mayor poder para la República Federal; en realidad, durante las negociaciones del Tratado Dos Más Cuatro, Reino Unido y Francia se opusieron a la unificación por temor a los cambios de poder que significaba la “liberación” política de Alemania.

²² Grecia ingresó a la CEE en 1981, España en 1986 y Portugal en 1986. En los tres casos, destaca la gran desventaja en desarrollo económico y nivel de urbanización que tenían en comparación con los países que en sus respectivos momentos ya formaban parte de la comunidad. Eso se debe a que el ingreso de esos tres países ocurrió teniendo como trasfondo una fase muy tensa de la Guerra Fría, la crisis de los euromisiles.

²³ La CEE se creó con el Tratado de Roma de 1957. Cuando el Tratado de Maastricht entró en vigor en 1993, se introdujo una estructura que comprendía tres pilares; uno de éstos eran las Comunidades Europeas, término que comprendía tres entidades, y una de éstas era la denominada Comunidad Europea (en el título II del texto), término que se usó para aludir a lo que había sido la CEE. Los tres pilares conformaban a la Unión Europea. Consultese el

negociaciones; así, el Tratado de Maastricht, que dio forma a la Unión Europea, se firmó en febrero de 1992 y entró en vigor en noviembre de 1993.²⁴ Estos acontecimientos transformaron radicalmente el balance de poder en el área europea e hicieron inminente su reorganización y la redefinición de sus vínculos con la superpotencia estadounidense.

De manera casi simultánea a los preparativos de Maastricht, estallaron en la antigua Yugoslavia un conjunto de guerras civiles sucesivas, en las que la confrontación entre Serbia y Bosnia-Herzegovina (Bosnia de aquí en adelante) y la de Croacia-Bosnia fueron las más sangrientas, especialmente la primera. La forma en que intervinieron la UE y algunos de sus países miembros fue negativa para el proceso:²⁵ desde enero de 1992, Alemania, apoyada por Austria, se precipitó en reconocer como Estados soberanos a Eslovenia y Croacia y forzó a la UE a seguir sus pasos; Francia y Reino Unido disentían con Alemania, pero sus proposiciones favorecieron implicitamente a la Serbia nacionalista. Esto abrió la puerta a la injerencia militar internacional en el conflicto yugoslavo, fomentó el separatismo interno en ese país y propició circunstancias que favorecieron las ambiciones territoriales de Serbia y Croacia sobre el territorio bosnio.

Lo peor del asunto es que ni Alemania, ni la UE, tenían la capacidad política ni militar para resolver el conflicto. Al inicio de las guerras civiles y separatistas en Yugoslavia, la intervención de Estados y la OTAN fue moderada; sin ellos, la UE casi se paralizó; en estas circunstancias, se recurrió a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que enviaran tropas de paz, que básicamente sólo se dedicaron a la ayuda humanitaria. En abril de 1992, Estados Unidos reconoció como Estados soberanos a Eslovenia, Croacia y Bosnia; como reacción a ello, Serbia se proclamó Estado sucesor de Yugoslavia. El separatismo se impuso gracias a la injerencia de Estados Unidos y de la UE; el objetivo era que el conflicto ya no fuera una guerra civil interna, en la que no podían intervenir militarmente, sino un conflicto internacional en el que sí podían participar.

Official Journal of the European communities, C 191, vol. 35, 29 de julio de 1992, p. 5, donde se encuentra el texto integral del Tratado de Maastricht firmado en febrero de 1992. Esta estructura duró hasta la firma del Tratado de Lisboa en 2009, cuando fue abandonada y los tres pilares fueron fusionados en una entidad legal única.

²⁴ Ulteriormente, en enero de 1995, países como Austria, Finlandia y Suecia –que habían tenido de facto un papel de *buffers* entre los dos órdenes regionales europeos encabezados por las respectivas superpotencias mundiales– pasaron a formar parte de la Unión Europea.

²⁵ Tony Judt, *Posguerra. Una historia de Europa desde 1945*, México, Taurus Historia, 2011, pp. 953-981.

El conflicto entre Bosnia y Croacia prevaleció en 1993 y fue bajo la intervención diplomática estadounidense que se firmó la paz en Washington en marzo de 1994. El conflicto entre Bosnia y Serbia fue más sangriento, y la primera se quedó prácticamente sola ante los feroces ataques serbios. Bosnia fue la némesis de la política exterior de Estados Unidos y sobre todo de la UE: a diario ocurrían masacres de exterminio étnico sobre el territorio europeo mismo, pero ningún gobierno tomó iniciativas de fondo; así se llegó a Srebrenica: en julio de 1995, ante la impasividad de tropas holandesas bajo la bandera de la ONU,²⁶ los serbios asesinaron a ocho mil niños, adolescentes y hombres bosnios. Fue el fracaso político y moral de la ONU y de la UE. Se puso fin al conflicto en el verano de 1995, cuando la OTAN, en “coordinación” con la ONU, bombardeó las posiciones serbias en Sarajevo y otros puntos de Bosnia.²⁷ Fue bajo la presión conjunta de Rusia y Estados Unidos, actores externos a la UE, que se firmó el Acuerdo de Paz de Dayton, de nuevo en Estados Unidos, en noviembre de 1995. El conflicto en Bosnia puso en evidencia la incapacidad de la UE para garantizar la seguridad regional, seguía dependiendo de la OTAN y de Estados Unidos para ello.

Con este trasfondo tan contradictorio, se realizó una reunión cumbre entre la Unión Europea y Estados Unidos en Madrid, en diciembre de 1995, en la que se firmó la Nueva Agenda Transatlántica,²⁸ un ambicioso documento que retomó los postulados del liberalismo internacional estadounidense: “transformar a los adversarios en aliados y a las dictaduras en democracias” y, ante los nuevos desafíos, “aprovechar la oportunidad otorgada por la transformación histórica de Europa para consolidar la democracia y las economías de libre mercado por todo el continente”, así como profundizar las relaciones y la cooperación entre la UE y la superpotencia. En su marco de acción se establecieron cuatro objetivos, entre éstos destacamos la promoción de la democracia y reforma económica en Rusia, Europa del Este y Europa Central. La realidad ulterior se encargó de poner en evidencia las limitantes de ese ambicioso proyecto.

²⁶ La intervención de la ONU fue por medio de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, más conocida como Unproför.

²⁷ A ello contribuyó el cambio de presidente en Francia. Jacques Chirac, a diferencia de su antecesor el socialdemócrata François Mitterrand, y ante las reticencias del gobierno de William Clinton, amenazó a Estados Unidos con retirar sus tropas del Unproför si la OTAN no asumía una actitud más activa en el conflicto. Incluso Rusia, a pesar de sus dificultades internas, también presionó en esa dirección y asumió algunas operaciones en el terreno.

²⁸ El texto original se puede consultar en el sitio oficial de la Comisión Europea [http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-95-356_en.html], fecha de consulta: 31 de julio de 2018.

Sin embargo, lo más decisivo, en lo que respecta a la jerarquía y articulación que se establecieron entre el hegemón mundial y el reestructurado orden regional unioeuropeo, fue la forma como se entrelazaron las relaciones entre la OTAN y la UE en ese nuevo contexto. La definición de una política común de defensa y seguridad, en particular la forma organizativa que adoptaría, fue un asunto central. En este terreno, la estrategia estadounidense tuvo como objetivo mantener bajo control a las principales potencias de la UE; con ese fin, desalentó la independencia militar de la UE, obstaculizó la transformación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)²⁹ en una estructura militar y de seguridad autónoma respecto a Estados Unidos y con los suficientes recursos para realizar sus tareas. El objetivo concreto estadounidense era el de hacer prevalecer en la práctica las decisiones, lineamientos operativos y acciones de la OTAN por encima de los objetivos de la Política Europea de Seguridad y Defensa. La OTAN debía ser la principal institución militar y de seguridad en la Unión Europea.

La ocasión para concretizar estos objetivos se presentó con la solicitud de Polonia, Checoslovaquia y Hungría, los cuales desde 1991 habían formado el Grupo de Visegrád, para ingresar a la aún CEE y a la OTAN. El gobierno estadounidense dio pasos para imponer y apresurar su entrada a la OTAN y así presionar en favor de su ingreso a la UE.³⁰ El apoyo que les otorgó le

²⁹ Su antecedente organizativo era la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), creada en 1973, cuyos acuerdos se plasmaron en el Acta Final de Helsinki o Acuerdo de Helsinki de 1975. En 1995, la CSCE cambió su nombre a OSCE. Durante 1989-1990, especialmente cuando se debatía el problema de la unificación de las dos Alemanias, la Unión Soviética y Francia manejaron la idea de convocar un Helsinki II para crear una estructura, que no fuera la OTAN, que atendiera los problemas de seguridad europeos, en particular los derivados del cambio en el balance de poder que significaba la soberanía y unificación de Alemania. Estados Unidos se opuso a esa visión. Más tarde, cuando se debatía en torno a la incorporación del Grupo Visegrád a la OTAN, el tema salió de nuevo a flote. Véanse Philip Zelikow y Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed. A study in Statecraft*, Cambridge, Massachusetts/Londres, Harvard University Press, 2002, pp. 138-197; Aarita Eriksson, "The Building of a Military Capability in the European Union", en Jan Hallenberg y Hakan Karlsson (eds.), *Changing Transatlantic Security Relations*, Londres/Nueva York, Routledge, 2006, pp. 44-62; Dov Lynch, *Russia Faces Europe*, Chaillot Papers núm. 60, París, European Union Institute for Security Studies, 2003, pp. 39-42. Al final de cuentas prevaleció la visión estadounidense de que la OTAN fuese la principal estructura militar y de seguridad en Europa, tal y como lo había expresado el presidente estadounidense George H.W. Bush ante la reunión cumbre de la OTAN en diciembre de 1989: "The US will remain an European power" (citado por Philip Zelikow y Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed. A study in Statecraft*, *op. cit.*, p. 133).

³⁰ Estados Unidos los apoyó a través de la OTAN, con la formación del Consejo de Cooperación Noratlántico en noviembre de 1991 y luego con la creación del Partenariado

sirvió a Estados Unidos para contar con nuevos miembros dentro de esas dos instancias con posiciones favorables a la superpotencia. También aprovechó ese proceso para mantener la presencia de sus tropas en Europa y coartar la eventual autonomización militar de la naciente UE.³¹ Una razón adicional estaba ligada al complejo industrial-militar estadounidense, ya que la reforma de los ejércitos de los nuevos Estados miembros les abría un nuevo nicho en el mercado de armas.³² En 1999 se firmó en Washington el Tratado que oficializó el ingreso de esos tres países a la alianza transatlántica, lo que les aseguró su futuro ingreso a la Unión Europea.

En 2004, luego de una segunda ampliación de la OTAN, diez países europeos de la antigua esfera de influencia soviética fueron admitidos oficialmente como miembros de la UE. Así, 2004 fue un corolario de 1999. Fue una sobreextensión prematura de la Unión; no obedeció a un proceso de intensificación de los intercambios económicos, humanos y culturales; en cambio, sí reunió a economías y sociedades muy dispares. El fracaso en 2005 de la aprobación de una Constitución de la UE puso en evidencia que al proyecto le faltaba un arraigo social mayor. Durante este proceso de reorganización del espacio union europeo, se afianzó la subordinación de este orden regional a los intereses estratégicos del orden mundial encabezado por Estados Unidos, lo que pronto provocó divisiones internas.

Superada esta fase, a los ojos de Estados Unidos, la UE debía encargarse de mantener la estabilidad interna e incluso la de su periferia externa, especialmente en sus fronteras con Rusia y otros países post-soviéticos, sin

para la Paz (PpP) en 1993 cuyo texto original se encuentra en [https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_24469.html], fecha de consulta: 27 de julio de 2018. En septiembre de 1995, en un informe oficial de la OTAN, intitulado, “Study on NATO Enlargement” que se preparó a petición de Estados Unidos, se propuso que la ampliación de la alianza y la de la UE debían ser complementarias y paralelas: “Enlargement of the Alliance will be through accession of new member states to the Washington Treaty. Enlargement should: [...] Complement the enlargement of the European Union, a parallel process which also, for its part, contributes significantly to extending security and stability to the new democracies in the East”. Y en la práctica, fue exactamente lo que ocurrió en 2004 [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm?selectedLocale=en], fecha de consulta: 22 de enero de 2016. Durante la cumbre de la OTAN de Madrid en 1997, el gobierno estadounidense (a través de la secretaria de Estado, Madelaine Albright) se comprometió con las repúblicas bálticas a que en un futuro cercano las invitaría a incorporarse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

³¹ Kenneth Waltz, “Structural Realism after the Cold War”, *op. cit.*

³² Jean-Christophe Romer, “La récomposition de l’ordre international”, en Dominique Colas *et al.*, *L’Europe Post-communiste*, París, Presses Universitaires de France (PUF), 2002, pp. 595-602.

que la superpotencia tuviese que invertir grandes recursos en ello. Era como delegarle las tareas regionales a la UE, incluida la seguridad de su periferia externa (la denominada “vecindad”). Las autoridades de la UE pasaron a ser una especie de hegémón regional colectivo encargado de mantener la seguridad y la defensa del orden abarcado por la UE y su periferia, en particular hacia el espacio post-soviético, pero también incluía el Magreb y parte de Medio Oriente. Pronto fue evidente que la UE no contaba ni con las capacidades ni con los recursos suficientes para responder a esas demandas e incluso tuvo importantes divisiones internas para enfrentar esos problemas, en primer lugar, los planteados en el espacio post-soviético situados en la “periferia” o “vecindad” de la Unión Europea.

DEL APACIGUAMIENTO AL REVISIONISMO: LAS RELACIONES RUSIA-UNIÓN EUROPEA-ESTADOS UNIDOS

El fin del orden mundial bipolar fue el resultado de su implosión en diciembre de 1991 y no de una derrota militar infligida a la Unión Soviética. Durante 1989 se aceleraron los procesos de cambio político en Polonia, Hungría, Checoslovaquia y la RDA, que condujeron a la caída de los gobiernos comunistas, y luego se extendieron a más países del bloque socialista europeo. Los tres primeros países muy pronto buscaron acercarse a la UE y a la OTAN. A esto hay que agregar la absorción de la RDA dentro de la estructura institucional de la RFA en 1990. Por otra parte, en 1990-1991 surgieron las reivindicaciones separatistas de las repúblicas bálticas y también muy pronto se hicieron extensivas a otras repúblicas que formaban parte de la Unión Soviética; en el contexto de esta crisis política interna, en febrero de 1991 se disolvieron las estructuras militares del Pacto de Varsovia y en julio de 1991 el Pacto mismo quedó disuelto; paralelamente, en junio de ese año también desapareció el Consejo de Ayuda Mutua Económica. En diciembre de 1991, la propia Unión Soviética se desintegró.

Así, el armazón que sostenía a la antigua esfera de influencia soviética y rusa se desmanteló. Todo el centro y la región oriental de Europa se volvieron, fugazmente, una especie de tierra de nadie. La incorporación de la franja occidental de la ex esfera de influencia soviética a la OTAN y al reestructurado orden regional unionuropeo, pasó a ocupar un lugar primordial en la agenda de la superpotencia estadounidense en su momento unipolar.

La situación en la Federación de Rusia, el Estado sucesor de la Unión Soviética, era caótica. El régimen de Boris Yeltsin puso en marcha una privatización salvaje de la economía en un proceso plagado de corrupción

y autoritarismo; ante la fuerte presencia y oposición de los comunistas en el Congreso,³³ atacó a éste con el ejército en octubre de 1993, para luego imponer una nueva Constitución y nuevas elecciones legislativas, lo que le quitó legitimidad política. Estas dificultades internas abrieron la puerta a la injerencia estadounidense; con el fin de impedir la victoria de los comunistas y de los nacionalistas en las elecciones presidenciales rusas de 1996. El hegémón mundial afianzó al autoritario régimen de Yeltsin (1992-1999) facilitándole el acceso a la obtención de préstamos internacionales;³⁴ esto se tradujo en un gran endeudamiento público, el crecimiento en espiral de la deuda externa y el estallido de una severa crisis financiera en agosto de 1998.³⁵ El conflicto entre el presidente y la Duma (antes Congreso) se intensificó y hubo un tercer intento para destituirlo de su cargo. No fue destituido, pero políticamente estaba acabado. La pérdida de su legitimidad doméstica debilitó la posición internacional de Rusia. Sólo quedaba por resolver la sucesión presidencial. Yeltsin renunció en diciembre de 1999.

A lo largo de esa década, la estrategia estadounidense fue sistemática en la consecución de sus objetivos estratégicos de aislar a Rusia y ocupar toda la zona de influencia que la Unión Soviética había perdido: 1) se negó a reconocer a la Comunidad de Estados Independientes, 2) bloqueó el ingreso de Rusia a la OTAN, 3) limitó al máximo posible el rol de Rusia en las guerras civiles balcánicas, 4) promovió la incorporación a la OTAN de los ex satélites de Europa del Este y 5) apoyó la independencia de las ex repúblicas soviéticas. Una parte de estos fines los logró por medio de la UE: propició el ingreso de Europa del Este (el antiguo *glacis*) a la Unión y se intentó someter a las antiguas repúblicas soviéticas al control de ella, a través de la denominada Política Europea de Vecindad.³⁶

³³ El nombre completo era Congreso de los Diputados del Pueblo de la Federación Rusa.

³⁴ No por casualidad, en esta estrategia, en diversos momentos clave, las entregas a Rusia de los recursos financieros otorgados ocurrieron especialmente durante las coyunturas políticas críticas (golpe de 1993, elecciones de 1996 y anuncio oficial de ampliación de la OTAN en 1997). Del mismo modo, la invitación a participar en el G7 fue simultánea a la Cumbre de la OTAN en Madrid. También fue útil para lograr el apoyo de Rusia en la desnuclearización del espacio post-soviético, especialmente en Ucrania.

³⁵ Las reservas del banco central se agotaban, el rublo se devaluó (en un mes pasó de 6.4 rublos el dólar a 21) y el gobierno declaró la moratoria al pago de la deuda (el servicio de la deuda de marzo de 1999, ascendía a 17.5 billones de dólares, la mayor parte de los 20 billones del presupuesto total del gobierno).

³⁶ [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en], fecha de consulta: 29 de julio de 2018.

Esta situación no fue una negociación internacional abierta seguida de un tratado en el que se hubiese establecido el reparto de la influencia sobre los territorios en disputa; simplemente se le impusieron a Rusia situaciones de hecho. El apaciguamiento de Rusia ante la ocupación de su antigua zona de influencia por la alianza transatlántica consistió en tres tipos de concesiones: las de carácter financiero y económico como los préstamos internacionales, que de todos modos tendría que pagar, y el ingreso al G7; de carácter político, como la elevada tolerancia y silencio cómplice de Estados Unidos y de la UE ante las arbitrariedades autoritarias del gobierno de Yeltsin (nadie criticó los eventos de octubre de 1993, ni las tremendas irregularidades electorales de 1996, promovidas incluso por el gobierno de Clinton); las de carácter aparentemente estratégico, como la firma del Acta Fundadora de Relaciones Mutuas de Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación Rusa,³⁷ en 1997, y la creación del Consejo Conjunto Permanente (Permanent Joint Council, PJC) como espacio de consulta y desarrollo de iniciativas conjuntas Rusia-Organización del Tratado del Atlántico Norte.

El ingreso formal de Hungría, la República Checa y Polonia a la OTAN en 1999 puso en flagrante evidencia que la posición de Rusia en el balance de poder mundial y regional era endeble y que no tenía la menor capacidad para influir en el rediseño internacional de lo que había sido su zona de influencia.

A partir del año 2000, la llegada de Vladimir Putin a la presidencia de la Federación Rusa, encabezando una coalición de élites políticas diferentes,³⁸ marcó el inicio de un esfuerzo para revertir esa situación. El nuevo gobierno tomó iniciativas para recentralizar el poder; también emprendió reformas económicas para reconstituir empresas estratégicas del sector público. Al principio, Putin se inscribió en una política de colaboracionismo pragmático consistente en articular a Rusia como un aliado mayor de Estados Unidos y de la OTAN y ser un socio comercial importante de la UE;³⁹ incluso colaboró destacadamente con el gobierno estadounidense a raíz del ataque de Al Qaeda en 2001.

Una serie de acontecimientos obligaron a Rusia a replantear su actitud hacia Estados Unidos y hacia la reestructuración en curso del espacio geográfico europeo: la unilateral invasión a Irak encabezada por Estados Unidos en 2003; la consumación de la segunda ampliación de la OTAN de 2004, en la que se

³⁷ [https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_25468.html], fecha de consulta: 29 de julio de 2018.

³⁸ Jean-Robert Raviot, *Qui dirige la Russie?*, París, Lignes de Repères, 2007, pp. 90-105.

³⁹ Andrei Tsygankov, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield, 2013, pp. 133-170.

incluyó a los países bálticos; la ampliación de la UE en 2004; la política de exclusión contra Rusia promovida por Estados Unidos y reproducida por gran parte de las élites políticas unioneuropeas; la promoción del *regime change* en Ucrania (la llamada Revolución Naranja).

La coyuntura 2003-2004 fue el punto de inflexión a partir del cual Rusia se orientó hacia una política de mayor consolidación interna que le permitiese, si no recuperar un rol de superpotencia, sí el de ser reconocida como potencia mundial mayor. En una palabra, pasó a una política revisionista de la relación de fuerzas que le fue impuesta *de facto* y de modo unilateral en la década de 1990.

EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 2007-2010 EN EL ORDEN INTERNACIONAL Y EN LA GRAN ESTRATEGIA ESTADOUNIDENSE

a) *Factores económicos y de política doméstica del debilitamiento de Estados Unidos*

En lo que va del siglo XXI, no se ha registrado aún un intento lo suficientemente poderoso para contrabalancear la primacía de Estados Unidos. Sin embargo, otros factores también contribuyeron al declive relativo de su liderazgo mundial:⁴⁰ unos, de carácter económico, como el colapso global del sistema financiero; otros, de carácter doméstico, como el ascenso rampante del nacionalismo y de movimientos antiglobalización, así como el descontento electoral y las fracturas en las élites políticas. Así, aunque no hubo un poderoso movimiento de contrabalance internacional contra el hegemón, ese tipo de factores debilitaron el apoyo interno al *engagement* internacional del gobierno estadounidense; simulatáneamente, empezaron a surgir presiones para que disminuyese el elevado costo de su activismo internacional y se retirase de sus compromisos internacionales; en una palabra, para que reorientase su gran estrategia en una dirección aislacionista.

Para principios del siglo XXI, el mantenimiento de la hegemonía mundial estadounidense y la estrategia de *engagement* prevaleciente en la década de 1990 chocaron con una nueva realidad económica.⁴¹ Por otra parte, el parroquialismo (localismo y *pork barrel politics*) de su sistema político también contribuyó a limitar sus ambiciones externas, pues desalentó el apoyo interno a

⁴⁰ Charles Kupchan, “Hollow hegemony or Stable Multipolarity?”, en John Ikenberry (ed.) (2002), *America Unrivaled. The future of Balance of Power*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2010, pp. 68-97.

⁴¹ Michael Mastanduno, “Preserving the Unipolar Moment...”, *op. cit.*

sus políticas internacionales, lo que a su vez empezó a fracturar la hegemonía estadounidense en el mundo.⁴² Bajo esta perspectiva, las opciones estratégicas que se plantearon fueron el *selective engagement* y el neo-aislacionismo. La primera⁴³ consistía en un *disengagement* parcial respecto a compromisos amplios, en el que los Estados Unidos sólo debían intervenir en aquellos conflictos entre grandes potencias que afectasen sus intereses nacionales vitales. Es similar al *off-shore balancing*.⁴⁴ La segunda era una estrategia de más bajo costo porque postulaba el abandono de todo intervencionismo internacional, pero se señalaba que podía resultar contraproducente para los intereses nacionales de Estados Unidos.⁴⁵

Lo que llevaría a ciertas élites estadounidenses a revisar la gran estrategia no fue el surgimiento de una coalición de contrabalance, sino el estallido de la crisis financiera de 2007⁴⁶ y la Gran Recesión de 2008-2010 que la siguió. El resultado de este repliegue fue el debilitamiento de su primacía internacional. La crisis financiera y la gran recesión de 2007-2010, que se originaron en Estados Unidos, afectaron a todo el mundo y estimularon un proceso de reacomodo en el balance mundial de fuerzas entre las grandes potencias y en los órdenes regionales. También profundizaron las fracturas sociales al interior de las sociedades nacionales, lo que generó cambios electorales y políticos que afectaron a la agenda internacional. A escala mundial, los cambios económicos más notables entre 2005 y 2015⁴⁷ fueron: la economía estadounidense, aunque conservó su primera posición, registró un significativo declive; China ascendió a segunda potencia económica internacional y desplazó a Japón al tercer lugar; la economía alemana bajó del tercer lugar al cuarto; el peso relativo de las economías francesa y británica declinó. Estos cambios alteraron los equilibrios regionales.

Dentro de Estados Unidos, la crisis impuso fuertes restricciones financieras a la aplicación de la estrategia de *engagement* y favoreció el triunfo del candidato demócrata, Barack Obama, en las elecciones presidenciales de 2008 e incluso le permitió ser reelegido, aunque con mayor dificultad, en

⁴² Charles Kupchan, "Hollow hegemony or Stable Multipolarity, *op. cit.*

⁴³ Barry Posen y Andrew Ross, "Competing Visions for US Grand Strategy", *op. cit.*, pp. 15-21.

⁴⁴ John Mearsheimer y Stephen Walt, "The Case for Offshore Balancing. A Superior US Grand Strategy", *op. cit.*; Joseph Joffe, "Defying History and Theory...", *op. cit.*

⁴⁵ Barry Posen y Andrew Ross, "Competing Visions for US Grand Strategy", *op. cit.*, pp. 3-14.

⁴⁶ La crisis se disparó por cuestionables políticas financieras del gobierno estadounidense y las prácticas excesivamente riesgosas de los denominados bancos de inversión (especialmente la especulación en torno a las hipotecas inmobiliarias y la creación de instrumentos financieros altamente especulativos).

⁴⁷ De acuerdo con los datos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

2012. La política económica que siguió en el ámbito doméstico descansó en un exorbitante incremento del gasto público y, por ende, en un mayor endeudamiento del gobierno. Su estrategia internacional estuvo sometida a una triple presión: la de su ideología liberal de las relaciones internacionales, según la cual la imposición de regímenes democráticos (*regime change*) era la estrategia que daría estabilidad y paz al mundo; la del electorado descontento por los efectos de la recesión y que no simpatizaba con la idea de destinar amplios recursos presupuestales a conflictos bélicos en el otro lado del planeta (Afganistán, Irak); la derivada de la recesión, pues impactó negativamente al presupuesto público, especialmente el gasto militar, y redujo su margen de maniobra internacional.

El resultado de ello fue una débil estrategia internacional de poder,⁴⁸ carente de los suficientes recursos para su éxito, precisamente en los años en que China dio un gigantesco salto económico mundial y en que Alemania, gracias a su capacidad económica, dominó la política financiera de la UE durante la crisis de la eurozona. Esta falta de consistencia también fue evidente en Medio Oriente y en el Magreb durante las denominadas “primaveras” árabes. Sin los suficientes recursos para poner en práctica sus lineamientos, a su gran estrategia de *selective engagement* le faltó coherencia y consistencia. La insuficiente capacidad de Estados Unidos para resolver plenamente los conflictos, incluso con el apoyo de algunos aliados como el Reino Unido, Francia y otros, se puso en evidencia durante y después de la invasión a Libia bajo la cobertura de la OTAN, en la negociación con Irán y en el conflicto entre el gobierno de Siria y DAESH.⁴⁹ En general, fue una desafortunada política hacia el conjunto de Medio Oriente y del Magreb.

b) El revisionismo de Rusia

Entretanto, a partir de 2004, Rusia asumió una política revisionista respecto a las condiciones que se le impusieron en el área europea post-soviética durante

⁴⁸ Hal Brands, “Breaking down Obama’s Grand Strategy”, *The National Interest*, 23 de junio de 2014 [<http://nationalinterest.org/feature/breaking-down-obamas-grand-strategy-10719>], fecha de consulta: 1 de diciembre de 2017; Peter Beinart, “Obama’s Disastrous Iraq Policy: An Autopsy,” *The Atlantic*, 23 de junio de 2014 [<http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/obamas-disastrous-iraq-policy-an-autopsy/373225/>]; Daniel Drezner, “Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctrines in Uncertain Times”, *Foreign Affairs*, vol. 90, Issue 4, julio/agosto, 2011, pp. 57-68.

⁴⁹ Acrónimo transliterado del nombre original en árabe del Estado Islámico de Irak y el Levante.

la década de 1990 y se orientó a una política centrada en el fortalecimiento interno, la defensa de sus intereses nacionales y su seguridad a partir de la modernización militar y redefiniendo las prioridades en la jerarquía de su red de alianzas internacionales. Como ocurre con las potencias en declive, Rusia siguió estrategias favorables al multipolarismo basada en el fortalecimiento de los órdenes regionales que la circundaban y de las instituciones multilaterales, con el fin de seguir siendo un factor en la política mundial, aunque ya no fuese una superpotencia.⁵⁰ Trató de reconstruir una zona de influencia en las zonas del ex imperio informal soviético que aún no habían sido incorporadas a la UE a partir de la cooperación económica y en seguridad, lo que desembocó en un choque de intereses con la OTAN y la UE.⁵¹ El discurso de Putin ante la Conferencia de Seguridad en Munich 2007 resumió todos los reclamos de Rusia y afirmó su posición ante un orden mundial caracterizado por la primacía estadounidense.⁵²

Rusia ha mantenido una política que desafía el orden mundial prevaleciente por medio de estrategias específicas en los órdenes regionales que la rodean y de los que forma parte. Para promover el multipolarismo regional e interregional (la diplomacia multivectorial) siguió varias líneas estratégicas:⁵³ 1) tratar de reconstruir un orden regional con algunas de las antiguas Repúblicas Soviéticas (la Comunidad de Estados Independientes), reforzándolo con asociaciones

⁵⁰ Esto significaría que una potencia regional mayor, que sea hegemónica en su área de influencia y que abrigue ambiciones revisionistas en el orden mundial, puede oponer a la estrategia de *hubs & spokes* una contra-estrategia multipolarista, de *hubs* pero sin *spokes*, a partir de la cual se establezca un determinado tipo de interacciones entre diversos órdenes regionales que le permitan contrarrestar o contener, aunque sea parcialmente, la gran estrategia de la superpotencia solitaria.

⁵¹ Yann Breault, Pierre Jolicoeur y Jacques Lévesque, *La Russie et son ex-empire. Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, París, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 53-77; Bertil Nygren, *The Rebuilding of Greater Russia*, Nueva York, Routledge, 2010, pp. 24-46; Jan Hallenberg y Håkan Karlsson, "A new strategic triangle: defining changing transatlantic security relations", en Hallenberg y Karlsson (eds.), *Changing Transatlantic Security Relations. Do the US, the EU and Russia form a new strategic triangle?*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 1-17; Roy Allison, "Russia security engagement with NATO", en Roy Allison, Margot Light y Stephen White, *Putin's Russia and the enlarged Europe*, Londres, Chatham House, 2006, pp. 95-129.

⁵² [<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>], fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017.

⁵³ Yann Breault, Pierre Jolicoeur y Jacques Lévesque, *La Russie et son ex-empire. Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, *op. cit.*; Andrei Tsygankov, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, *op. cit.*; Bertil Nygren, *The Rebuilding of Greater Russia*, *op. cit.*

de carácter económico y de seguridad; 2) acercarse a potencias regionales en Asia, como China, la India e Irán, el Grupo de Cooperación Económica Asia Pacífico, el Grupo de Shanghái y la conformación del grupo de los BRICS;⁵⁴ 3) reforzar la preminencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por encima de la OTAN; 4) imponerse en Medio Oriente como un actor central para mediar en los conflictos de la zona y contener el avance del Daesh.

Una buena parte de estas acciones corresponden a estrategias de contrabalance ante el hegemón mundial, no para suplantarla, pero para poner límites a su acción unilateral. Bajo esta redefinición estratégica, Rusia ha logrado avances reales en el terreno internacional. Aunque el éxito de sus estrategias regionales no bastan para contender por la primacía mundial, si le han permitido ser una potencia que es tomada en cuenta en la política mundial.

Ante el agresivo avance de la OTAN en antiguos espacios post-soviéticos y que cada vez se acercaba más a sus fronteras, Rusia apoyó la secesión de Crimea en 2014 y su acceso a la Federación de Rusia.⁵⁵ Asimismo, el separatismo de la región oriental de Ucrania y la presunta intervención rusa en ello propiciaron un distanciamiento político entre Rusia y la UE. En la práctica, Estados Unidos delegó a Francia y Alemania la tarea de restablecer mejores relaciones entre Rusia y Ucrania, situación que por supuesto fue un callejón sin salida. La absorción de Crimea no puede considerarse como un movimiento de contrabalance global; más bien, fue una maniobra de contención del avance de la OTAN que le costó a Rusia significativas sanciones económicas.

c) La gran recesión y el reacomodo de fuerzas en el orden mundial y en el orden regional union europeo

Desde el auge de la década de 1990, un enorme volumen de capitales empezó a fluir desde los bancos franceses y alemanes hacia Grecia, España y Portugal, para cubrir mercados potenciales de acreedores de solvencia no muy sólida, pero ansiosos de adquirir bienes raíces. Otra vertiente de esa

⁵⁴ Es el acrónimo formado por las iniciales de los cuatro países que inicialmente lo integraron: Brazil, Rusia, India y China. Más tarde se les unió Sudáfrica.

⁵⁵ Rubén Ruiz, “Ucrania regresa a la frontera: de la Revolución a la anexión de Crimea”, en Rubén Ruiz, *Ucrania. De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, Salamanca, Comunicación Social, 2016, pp. 39-126; Francisco Ruiz, “Del Maidán a la guerra del Bajo Don”, en Susana Ferreira, *Globalización y cambios en la actual agenda de seguridad*, Madrid, IUGM, 2017, pp. 29-55.

entrada de capitales se transformó en enormes préstamos a sus respectivos gobiernos, los que destinaron una parte importante de ella al financiamiento de costosos pero innecesarios proyectos, cuya utilidad era más bien política; esto favoreció la corrupción y el uso ineficiente de recursos. Destaca especialmente la negligencia de los gobiernos francés y alemán, así como de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo, para regular las actividades especulativas de esos bancos e instituciones financieras o al menos para sonar la alarma.

Los efectos del estallido de la crisis financiera estadounidense en 2007 se dejaron sentir en Europa a principios de 2008 y se extendieron hasta fines de 2009. Con variaciones, prácticamente en todos los casos se combinaron las mismas variables que en Estados Unidos: especulación inmobiliaria, otorgamiento irresponsable de créditos, falta de control y regulación de las actividades bancarias y financieras privadas, políticas y prácticas gubernamentales que favorecieron el desorden financiero y la especulación (elevado déficit en el gasto público y alto endeudamiento externo público y privado, manejo de las tasas de interés). A ello se sumó la deuda que contrajeron varios gobiernos para rescatar a sus bancos “nacionales”. La crisis tuvo fuertes efectos diferenciados dentro de la UE (recesión, desempleo, aumento de la deuda y sus intereses); a unos (Grecia, Portugal, España, por ejemplo) los afectó negativamente mucho más que a otros (Alemania, Francia). En Italia y en Francia, el endeudamiento del sector público se elevó mucho más allá de los límites estipulados por la Unión Europea.

El inevitable desenlace de esta situación fue el estallido de la crisis en el pago de la deuda soberana en varios países, Grecia fue el caso más sobresaliente de ellos.⁵⁶ Los costos sociales de este tipo de situaciones en otros países de la eurozona profundizaron aún más las divisiones entre los Estados miembros, así como dentro de éstos. A partir de 2010, una fuerte marejada antiglobalización, anti-UE, y opuesta a las severas políticas de austeridad articuló políticamente el descontento de los sectores sociales afectados por la crisis y por determinadas políticas impuestas por la Comisión Europea (“Bruselas”).

Esto se expresó electoral y políticamente en sucesivos cambios de gobierno en que rotaron élites provenientes todavía de los partidos tradicionales. Pero lo más notable fue el surgimiento y auge electoral de nuevas organizaciones políticas que recogieron esa agenda de protesta, tal como se vió en los

⁵⁶ Los otros países con crisis de pago de la deuda y/o incapacidad de su gobierno para financiar el rescate (*bail out*) de sus bancos fueron Portugal, España, Irlanda y Chipre.

años subsecuentes (2010-2017): Alternativa para Alemania (AfD) y Europeos Patriotas contra la Islamización de Occidente (PEGIDA) en Alemania, el Front National (FN) en Francia, Podemos y Ciudadanos en España, Cinque Stelle y la Liga en Italia, el Partido del Pueblo Austriaco (OVP) en Austria, el Partido para la Libertad (PVV) en Holanda. Por supuesto, el caso más notable fue el británico, donde los partidarios de abandonar la UE (*Brexit*) se impusieron en el referéndum de junio de 2016. Otros problemas “internos” de la UE que se agregaron a este escenario fueron la derechización de los regímenes de Polonia, Hungría y la República Checa, así como el separatismo de algunas regiones como Cataluña y Escocia. El torpe manejo de la canciller alemana Angela Merkel de la crisis de los migrantes de 2015 exacerbó aún más estos conflictos; lo que se reflejó en su retroceso electoral y en el *impasse* en que se empantanó Alemania, desde las elecciones de septiembre de 2017 hasta marzo de 2018. Para complicar aún más el actual escenario union europeo, apenas unos días antes de que en Alemania se llegara al fin a un acuerdo para formar una coalición de gobierno, las elecciones parlamentarias de Italia cimbraron el panorama político con la victoria del Movimiento Cinco Estrellas (M5S, Movimento Cinque Stelle) y de la coalición de centro-derecha encabezada por la Liga (Lega, antes Liga del Norte). Parafraseando a Churchill, *Europe is not in her finest hour*.

En resumen, las consecuencias de la crisis de 2007-2009 en la UE fueron severas. Sus problemas se agravaron con la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de noviembre de 2016 en Estados Unidos, quien les espetó dos reclamos: su actitud de *free-rider* en la OTAN y su superávit comercial con Estados Unidos. Dos conclusiones emergen claramente: el debilitamiento de la UE como hegemón del subcontinente europeo debido a su propia crisis interna y el debilitamiento de su articulación privilegiada con el hegemón mundial, Estados Unidos.

d) Donald Trump y el revisionismo estadounidense

Del otro lado del Atlántico, la lentitud en la recuperación económica y la indecisa política internacional de Obama despertaron en la mitad del electorado estadounidense una disponibilidad para escuchar las propuestas del candidato republicano de 2016, Donald Trump, un *outsider* de las tradicionales élites políticas estadounidenses, cuyo discurso interpeló a los sectores sociales afectados por las consecuencias en el ámbito doméstico de la globalización y de la recesión. Durante la campaña electoral, sus ejes en política doméstica fueron *Make America Great Again* y *bring the jobs back*.

En cuestiones internacionales, Trump parecía inclinarse hacia una estrategia aislacionista; las principales líneas que enarbóló fueron la prioridad a la lucha contra el terrorismo islámico, el *disengagement* respecto a la OTAN si los países europeos no asumían mayores responsabilidades financieras para su defensa, la amenaza de proteccionismo comercial contra China, Alemania y México, y la ofensiva contra los trabajadores indocumentados mexicanos. A su llegada a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017, confirmó esa orientación. Todo ello parecía augurar una estrategia aislacionista y proteccionista.⁵⁷

Aunque aún es pronto para sacar una conclusión sobre la reorientación definitiva que su gobierno imprimirá a la gran estrategia estadounidense,⁵⁸ la política de Trump parece ser más bien una estrategia revisionista que busca, a partir de presionar a sus aliados en la UE, en América del Norte y en Asia, mejorar las condiciones económicas internas y la competitividad externa de Estados Unidos, para así estar en mejor posición para confrontarse comercialmente con China. En términos de los grandes intereses estratégicos internacionales de Estados Unidos, los objetivos específicos más relevantes de Trump son: frenar el ascenso político internacional de China, obligar a la UE a comprometer más recursos al sostenimiento de la OTAN y acabar con la posición de *free-rider* de la UE en lo que concierne a su defensa, eliminar el superávit comercial alemán y chino en la balanza de pagos estadounidense, y mejorar su posición comercial en la región de América del Norte.

La incierta orientación estratégica del gobierno estadounidense actual plantea serios problemas al orden regional unioeuropeo, especialmente en lo que se refiere a la OTAN y al intercambio comercial. Los años por venir nos revelarán su desenlace. Hoy, prevalece el desconcierto en la Unión Europea.

NOTAS A MODO DE CONCLUSIONES TENTATIVAS

Todo esto forma parte del proceso de reacomodo en curso del orden internacional en sus distintos niveles, cuyo curso y desenlace no es claro aún. De ahí que algunos autores se pregunten si la era americana ha llegado a su

⁵⁷ Donald Trump, *Inaugural Address*, 20 de enero de 2017 [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>], fecha de consulta: 25 de enero de 2017.

⁵⁸ En diciembre de 2017 se presentó el documento *National Security Strategy*. El texto fue elaborado por dos colaboradores del gobierno estadounidense que disienten de la visión clásica de Trump. Es posible que el presidente Trump haga caso omiso de ese documento en la práctica [<https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>], fecha de consulta: 19 de diciembre de 2017.

fin y hablen de un mundo sin potencia líder, califiquen la situación actual de desorden mundial y exploren la posibilidad de una futura gran guerra entre Estados Unidos y China.⁵⁹ Otros consideran que por algunas décadas más, si no es que todo el presente siglo, Estados Unidos seguirá gozando, aunque en menguante, de su posición de superpotencia única.⁶⁰ Una cosa es cierta, el orden liberal internacional que, durante su momento unipolar, impuso Estados Unidos a partir de 1992 en la mayor parte de Europa, se encuentra en crisis.⁶¹

En todo caso, el proceso de transición del orden mundial y regional unioneuropeo que se inició en la década de 1990 no parece haber terminado aún, y hoy es arriesgado sacar conclusiones.

⁵⁹ Henry Kissinger, *World Order*, Nueva York, Penguin Books, 2015; Joseph Nye, *Is the American Century Over?*, Cambridge, Polity Press, 2015; Charles Kupchan, *The End of the American Era*, Nueva York, Vintage Books, 2002; Richard Haass, *A world in Disarray*, Nueva York, Penguin Press, 2017; Graham Allison, *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, op. cit.; y John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, op. cit. (nota al pie 11).

⁶⁰ Stephen Brooks y William Wohlfert, *The United States' Global Role in...*, op. cit.

⁶¹ Sobre este tema, véase el reciente libro de John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven, Yale University Press, 2018.