

EL COLEGIO DE MÉXICO

ORDEN Y ANARQUÍA EN LA NUEVA EUROPA: EUROPA CENTRAL EN EL LIMBO ESTRATÉGICO

Tesis

que para obtener el título de
licenciatura en Relaciones Internacionales

presenta

LORENA RUANO GÓMEZ

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

DÉCIMO TERCERA PROMOCIÓN

México, D.F., julio de 1995

CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo 1, Consideraciones teóricas.....	11
1. Sistema y orden.....	12
2. Estructura: orden y anarquía.....	15
3. Orden y grandes potencias.....	18
Primera Parte, Orden y anarquía en la nueva Europa.....	22
Capítulo 2, El orden occidental y sus instituciones	24
1. La OTAN.....	25
a. La primacía norteamericana y el orden.....	26
b. Diferenciación funcional y soberanía	29
c. Reglas, institucionalización y valores.....	31
2. La Unión Europea	34
a. Supranacionalidad y soberanía.....	34
b. Consenso y mayoría.....	38
Capítulo 3, El orden oriental y el poder de Rusia	43
1. La gran potencia rusa.....	44
a. La estructura del nuevo sistema oriental.....	44
b. El reconocimiento.....	47
2. Interacciones y hegemonía	49
a. Los intereses de la gran potencia.....	49
b. Los medios: la hegemonía	51
3. La imperfección del orden en el sistema oriental.	57

Capítulo 4, La falta de orden en Europa Central	61
1. El resurgimiento de los Estados.....	62
2. La estructuraanarquía y jerarquías borrosas.....	65
3. El Grupo de Visegrado: un intento de orden regional.....	69
Segunda Parte, Europa Central en el limbo estratégico.....	75
Capítulo 5, El desacuerdo entre las potencias occidentales	76
1. Las divisiones dentro de la UE.....	78
2. La ampliación de la OTAN.....	82
Capítulo 6, Rusia y Occidente: el dilema de seguridad	89
1. La reestructuración de la OTAN.....	90
2. Las objeciones rusas	92
3. El desacuerdo entre occidente y Rusia	95
4. LA OSCE, sus ventajas y límites.....	98
Conclusión, los escenarios	104
Anexos:	
Siglas.....	108
Cuadro sinóptico	109
Mapa: “Los soldados rusos en su exterior cercano”.....	110
Tabla de organizaciones.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	112

Introducción

La división bipolar del Viejo Continente, que se instaló durante la Guerra Fría, dejó a los países de Europa central bajo la hegemonía de la Unión Soviética. Pero, entre 1989 y 1991, el bloque soviético se desmoronó, y Moscú se replegó hasta las fronteras de la Federación Rusa.¹ Este retiro suscita muchas interrogantes en torno a la seguridad de Europa, particularmente la de aquellos países que dejaron de pertenecer a la esfera de influencia soviética: los ex-miembros del Pacto de Varsovia. Desde entonces, se ha hablado de “vacíos de poder” o de “seguridad” en esa zona. La disputa entre Rusia y occidente por la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)² a algunos países de Europa central y la guerra en los Balcanes son tan sólo dos de los síntomas más agudos de la incertidumbre que predomina en la región.

Esta tesis analiza esa situación de incertidumbre en el plano de la seguridad. La hipótesis es que Europa central se encuentra en “el limbo estratégico”. Los arreglos de seguridad sucesores del desaparecido “orden” de post-guerra no han nacido aún, y tomarán tiempo en definirse. Para sustentar la hipótesis, se argumentan principalmente dos razones: la primera es que la distribución homogénea del poder en la zona ha impedido la existencia de un

¹Aunque, como se verá más adelante, la influencia rusa en las repúblicas ex-soviéticas (su “exterior cercano”) es consirable. Ver Capítulo 3.

² Se incluye una lista de siglas en el anexo, al final del trabajo.

“orden” regional propio, por lo que se hace necesario que sean las potencias extrarregionales quienes lo impongan. La segunda razón es que las visiones de estas potencias acerca del papel que debe desempeñar dicha zona (donde tienen intereses de seguridad vitales) son muy distintas e incluso contradictorias. Estos dos argumentos son la guía de la investigación.

Para atajar la primera cuestión, es decir, la falta de un orden propio en Europa central, hay que aclarar primero qué se entiende por este concepto en política internacional. La definición de Hedley Bull,³ de un “patrón de interacción estatal” que “lleva a un resultado particular” (en este caso, la seguridad de los países), es la que se utiliza de punto de partida para el marco teórico del primer capítulo.

Aunque el sistema internacional se caracteriza por la “anarquía”, entendida como la “ausencia de una autoridad centralizada” (ya que las unidades que conforman el sistema son soberanas), las tradiciones de estudio de las relaciones internacionales dicen que puede darse el “orden”. Desde su concepto de la “sociedad internacional”, Bull explica que los Estados, al interactuar, siguen un proceso de “socialización” que los lleva crear “patrones de interacción” recurrentes para relacionarse, que conducen al “orden”. Por su parte, Barry Buzan propone un análisis sistémico, que permite integrar al realismo explicaciones que, en principio, pertenecen a otras teorías. Habla de “las capacidades societales del sistema internacional” que producen “patrones recurrentes de acción-reacción”. Para ambos, el “orden” se manifiesta es esos “patrones”, que son reglas o mecanismos, que moldean el comportamiento de los Estados.

³ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p.4-8.

INTRODUCCIÓN

La forma y contenido de esas reglas y mecanismos varía enormemente, ya que pueden ser reconocidas o no, de *jure* o de *facto*, pacíficas o violentas, etc. Además dependen en gran medida de lo que Barry Buzan llama “estructura del sistema”, compuesta por la “estructura profunda” o “principio ordenador de la anarquía” y por la “estructura distribucional”, tomada de la “distribución internacional del poder” desarrollada por Waltz.⁴ Buzan dice que la “estructura del sistema” determina la existencia y la forma de las reglas que conforman un “orden” (o “patrones de interacción”).⁵ Detrás de cada “patrón de interacción interestatal” que lleva al “orden”, llámesele alianza, hegemonía, comunidad, conferencia, balance de poder, etc., hay Estados, con poderíos, intereses y preocupaciones concretas, que les dan vida y atribuciones.

Bull explica que la simple existencia de “patrones de interacción” regulares no conforma en sí un “orden”, sino que deben de llevar a un resultado particular, en este caso, a la seguridad de los Estados. Para que haya orden entre un conjunto de Estados, debe haber una comunidad de intereses entre las unidades estatales, y esto se debe reflejar en algún tipo de garantías (respeto de ciertas reglas). La teoría de la “estabilidad hegemónica”⁶ sugiere que la influencia de una gran potencia es indispensable para apuntalar dicha comunidad de intereses y para hacer respetar las reglas que sustentan el “orden”.

⁴ Kenneth Waltz, *Man, State and War*, Nueva York, Columbia University, 1959, p. 22-23.

⁵ Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, p. 62.

⁶ Stephen Krasner desarrolla este tema en su artículo “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 1-21.

INTRODUCCIÓN

Este supuesto se debe tener presente a lo largo del análisis. En el capítulo de su libro, en que se refiere al papel de las potencias, Bull dice:

La contribución de las grandes potencias al orden internacional se deriva del simple hecho de la desigualdad de poder entre los Estados que conforman el sistema internacional. Si los Estados fuesen iguales en poder, como lo son ante la ley, y cada uno pudiese respaldar sus reclamos con el mismo grado de fuerza que todos los demás, entonces habría que ver cómo, a parte de formar alianzas que introduzcan un elemento artificial de desigualdad, se podrían resolver y posponer los conflictos internacionales, y conceder o denegar los reclamos de cualquier Estado [...] La desigualdad de los Estados en términos de poder tiene el efecto, en otras palabras, de simplificar el patrón de las relaciones internacionales.⁷

El supuesto realista de la “anarquía”, definida como ausencia de una autoridad central mundial, no excluye, por tanto, la posibilidad de “orden”, pues el poder está descentralizado entre dos o más “grandes potencias” que, generalmente, buscan sostener un “orden” en sus zonas de influencia.⁸ En el caso de Europa, la ausencia de una estructura de defensa única, concreta y centralizada, que abarque del Atlántico a los Urales, no excluye la posibilidad de que existan órdenes subregionales. Un “orden” pan-europeo, que asegurase a más de cincuenta Estados nacionales, por medio de una organización única, útil y aceptable para todos, requeriría de la difícil coincidencia en los intereses de, por lo menos, cinco grandes potencias: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania y Rusia. Como ejemplo de estas

⁷ Heldley Bull, *op. cit.*, p. 206.

⁸ Para la definición de “gran potencia”, véase Heldley Bull, *op. cit.*, pp. 227 y ss.

INTRODUCCIÓN

dificultades, se puede mencionar el fracaso de la última reunión de la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) a causa del desacuerdo entre las potencias.⁹ Si en vez de coincidencia de intereses, lo que hay son rivalidades, entonces el orden se puede dar solamente en aquellas áreas donde haya coincidencia.

La aplicación de este modelo teórico permite distinguir a grandes rasgos tres "subsistemas" o conjuntos de países en Europa: occidente, oriente y el centro (que se definirán con precisión más adelante), dentro de los cuales los Estados presentan "patrones de interacción" muy distintos y particulares. Como se verá en la primera parte, los "órdenes" de seguridad occidental y oriental se diferencian del "limbo estratégico" centroeuropeo por un hecho simple: cuentan con diferencias claras en la distribución regional del poder. La presencia de "grandes potencias" (Estados Unidos en occidente, Rusia en oriente) favorece una "diferenciación funcional" entre los países, gracias a la cual se introduce un "principio ordenador" (según la terminología de Buzan) en la "anarquía" del sistema internacional, que marca a cada actor el límite de sus acciones unilaterales.¹⁰

En el sistema occidental hay un orden que descansa en la primacía y liderazgo de la gran potencia norteamericana sobre sus aliados. Bull dice:

Porque Estados Unidos no es sólo una más entre varias potencias iguales de la alianza occidental, sino que goza de una posición de liderazgo o primacía, ciertos conflictos dentro de esta alianza se

⁹ Ver por ejemplo, "Chechenia y la OTAN separan a Yeltsin y Clinton", *El País*, 11 de mayo de 1995, p. 2. y "The summit of the CSCE opened on December 5th with a dust-up between America and Russia over the expansion of NATO to the east." *The Economist*, Diciembre 1994, vol. 333, núm. 7893, p. 39.

¹⁰ Este razonamiento se desarrolla en el Capítulo 1.

INTRODUCCIÓN

mantienen dentro de límites o se evita que alcancen la superficie de la actividad política consciente.¹¹

Sin la presencia norteamericana sería difícil explicar cómo se ha logrado hacer tan remota la posibilidad de un conflicto armado entre las potencias europeas, que llevaron ya a dos Guerras Mundiales. La estabilidad que Estados Unidos ha favorecido entre los países de Europa occidental con su presencia, por medio de la OTAN, es el telón de fondo de la integración europea, un conjunto de “patrones de interacción” tan estables y recurrentes que han alcanzado un grado nunca antes visto de institucionalización. Los intereses comunes que llevaron a la creación de semejante “orden” se deben en primera instancia a la amenaza que, durante la Guerra Fría, la Unión Soviética representaba para todos esos Estados.

En el sistema oriental, la distribución regional del poder, sobre todo militar, favorece a Rusia por encima de sus nuevos vecinos, lo cual parece introducir ciertos elementos de orden. Rusia trata de institucionalizar su hegemonía por medio de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de acuerdos militares con los nuevos países. Algunos, como Tadzhiistán y Belarús, la han aceptado de buen grado, pero otros, como Ucrania o Georgia han presentado bastante resistencia. Aquí, cabe rescatar una advertencia que hace Bull con respecto al carácter precario e imperfecto del “orden” en política internacional. Decir que hay “orden”, no implica forzosamente que haya paz, ni tampoco que los argumentos de aquellos que se encuentran insatisfechos con dicho orden sean infundados.¹² El orden

¹¹ Heldley Bull, *op. cit.*, p. 206.

¹² *Ibid.*, p. 52.

INTRODUCCIÓN

del sistema oriental está apenas en formación (al igual que los Estados que lo componen) y se reduce básicamente al papel de gran potencia que Rusia pretende desempeñar en lo que considera su zona de influencia exclusiva. En diciembre de 1994, *The Economist* observaba:

El objetivo central de la política exterior rusa es simple: lograr que se le reconozca como gran potencia en el mundo. También intentará establecer un sistema de subgrupos, que permitiría a los Estados ocuparse de los asuntos que les conciernen directamente; por supuesto, Rusia dominaría el subgrupo para los asuntos entre ella y sus vecinos.¹³

En cambio, en el sistema central no hay un Estado que ostente el suficiente poder como para imponer su “estabilidad hegemónica”, como lo hizo la Unión Soviética hasta hace cinco años. El “orden” soviético se desplomó en Europa central tras la desaparición del Pacto de Varsovia, y las reglas o “patrones de interacción” ahora son borrosos, porque la distribución internacional del poder es tan homogénea en esa zona que se acerca más a la “anarquía” que al orden. Como Europa central no cuenta con un actor regional que desempeñe el papel de gran potencia, tiende a buscarlo en los “órdenes” vecinos. Esto la convierte en la zona en disputa entre las influencias de las grandes potencias de los sistemas vecinos.

Así pues, la primera parte de la tesis consiste en explicar las diferencias en los “patrones de interacción” de las tres regiones, para resaltar los elementos que permiten decir porqué hay “orden” en los

¹³ “Russia: All this is ours”, *The Economist*, vol. 333, núm. 7891, 26 Nov. 2 Dic, 1994, p. 54.

subsistemas occidental y oriental, por qué no lo hay en el centro, y en qué consisten.

Hay que dejar claro que la división es arbitraria y que la realidad siempre es demasiado rica y compleja, como para encasillarla en categorías bien definidas. Por ejemplo, es difícil saber cuáles son los límites del "orden" oriental, pues se considera que algunas de las repúblicas ex-soviéticas corresponden al Asia central, y el área de influencia rusa no coincide del todo con la CEI, pues los países bálticos no pertenecen a ella. Sin embargo, en la tesis se entenderá por "sistema oriental" a Rusia y su "exterior cercano", es decir, el territorio de la antigua Unión Soviética.

Hablar de "occidente" es igualmente espinoso, pues, para empezar, no está claro si se debe incluir a Turquía dentro de esta categoría, por su membresía en la OTAN.¹⁴ Además, no todas las instituciones que conforman el orden en el sistema occidental incluyen a los mismos miembros.¹⁵ Sin embargo, es necesario delimitar de alguna manera las fronteras del "orden occidental". La definición de J. R. Pardo es bastante precisa; según él, "los países occidentales", pertenecientes a este "orden", son veinte: todos los miembros de la OTAN más los de la Unión Europea (UE).¹⁶ En la tesis se supone así, aunque quizá sea más operativo limitarse al análisis de las potencias, pues son las que

¹⁴ Véase por ejemplo, "Turkey: East, West, which is the best?", *The Economist*, núm. 7890, Nov 19- Dec. 25 1994, p. 23.

¹⁵ Turquía, Noruega, Canadá, Islandia y Estados Unidos están en la OTAN, pero no en la UE; Irlanda, Finlandia, Suecia y Austria están en la UE, pero no en la alianza atlántica. Las fronteras de la UE tampoco coinciden con las de su "brazo armado", la UEO, pues faltan Irlanda, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Austria. Ver la tabla del anexo, al final del trabajo; en ella se especifica a qué organización pertenece cada país.

¹⁶ Salta a la vista que son fronteras heredadas de la Guerra Fría. La definición es de José R. Pardo de Santaya, "Defensión e Indefensión de Europa", *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 42 (1995), p. 92.

sostienen al orden. Así pues, la utilización del término “occidente” se referirá, por lo general, a la suma de las grandes potencias de Europa occidental (Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia) y Estados Unidos.

Los límites de Europa central son los más borrosos, sobre todo en su frontera con el sistema oriental, cuyo orden está en formación. En la tesis se considera que abarca la franja de territorio europea que está entre las fronteras de los dos sistemas definidos arriba: entre la OTAN más la UE y la ex-Unión Soviética.

Aclarados estos puntos, sigue la pregunta que guía la segunda parte de la argumentación: ¿por qué si las potencias son las únicas que pueden poner “orden” en Europa central (al introducir un elemento de desigualdad) no lo han hecho? La respuesta, que se anticipó unos párrafos más arriba, es que las potencias tienen concepciones distintas, e incluso contradictorias, de lo que debe ser el orden en esa zona.

Primero, resalta el desacuerdo entre las potencias occidentales: por un lado, los miembros de la UE no terminan de ponerse de acuerdo; por otro, no saben como distribuirse las responsabilidades con su gran aliado norteamericano. Esta confusión ha obstaculizado los intentos de las potencias occidentales por construir algún tipo de orden en la zona central de Europa, como se ejemplificará con el caso de la ex-Yugoslavia y las discusiones en torno a la ampliación de la Unión Europea y de la OTAN.

En segundo lugar, resaltan las divergencias entre el conjunto occidental y Rusia, que tienen visiones opuestas de lo que debe ser el “orden” que remplazaría al actual “limbo estratégico” centroeuropeo. Se argumentará que hay un “dilema de seguridad” en este punto,

INTRODUCCIÓN

porque las medidas implementadas para dar seguridad a unos aparecen como amenazantes a los ojos de otros. Rusia ya ha declarado abiertamente que ve la ampliación de la OTAN a los países del centro de Europa como una amenaza para ella, y, en realidad, busca que la zona se quede como un “colchón” (o *buffer* en inglés) entre ella y occidente. Pero, desde el punto de vista de los centroeuropeos, pertenecer a la OTAN es la única garantía de seguridad creíble. Occidente por su lado, parece interesado en extender su orden (o parte de él) a la zona central, pues teme una escalada de conflictos allí, que traería, sin duda, graves consecuencias desestabilizadoras.

Finalmente, para concluir, se plantean tres posibles escenarios para el futuro cercano, sobre lo que puede resultar de esa situación tan delicada en Europa central. Para estos países, que tienen la sensación de encontrarse en el “limbo estratégico”, la pregunta principal es: ¿quién tiene la capacidad de sustentar un orden en el sistema de Europa central?

Capítulo 1,

Consideraciones teóricas

El propósito de este capítulo es aclarar lo que se entenderá por “orden” y cuáles son las características que permiten identificarlo. Como ya se dijo en la introducción, el punto de partida es la definición de Hedley Bull, quien desarrolla un concepto de orden, útil para el presente análisis. Bull fundamenta su idea de orden en la existencia de “reglas e instituciones” que limitan el ejercicio indiscriminado de la soberanía estatal entre un grupo de Estados.

Su insistencia en esta serie de “normas sociales” internacionales y en la idea de una “sociedad de Estados”, le valieron el ataque de los críticos realistas, quienes le reprocharon el dejar a un lado las consideraciones de poder en su análisis. Por ejemplo, Susan Strange, argumentó que todas las reglas e instituciones en una sociedad de Estados se vienen abajo cuando cambia el balance de poder o la percepción del interés nacional.¹⁷ Stephen Krasner, por su parte, resaltaba que la teoría de la estabilidad hegemónica explicaba ya, desde el realismo, cómo las grandes potencias sostenían una serie de “reglas del juego” en su entorno. La mayor debilidad del estudio de las reglas y las instituciones en política internacional -arguyen los realistas- es que las diferencias de poder persisten a pesar de los

¹⁷ Susan Strange, “*Cave! hic dragones: a critique of regime analysis*”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 337-354.

acuerdos, y los poderosos se saltan las reglas cuando así conviene a sus intereses.¹⁸

En los párrafos siguientes se intentará mostrar que ambas visiones no son forzosamente opuestas, como también argumenta Barry Buzan, ya que Bull no ignora las consideraciones de poder en su explicación del orden, ni los realistas descartan la presencia de ciertos “patrones recurrentes de interacción” que limitan a los Estados. Nuestra revisión de este debate no tiene otra finalidad más que la de elaborar una definición sencilla y operativa del término “orden” para el análisis posterior.

1. Sistema y orden

En las primeras páginas de su libro, Bull define el orden como una serie de “patrones de interacción estatal” que “llevan a un resultado particular”.¹⁹ Como se dijo en la introducción, el orden se detecta cuando hay una serie de “reglas e instituciones” que regulan el comportamiento entre Estados. Éstas vienen del aprendizaje de ciertos códigos de conducta, de un proceso de “socialización” que se da en el sistema.

Barry Buzan ofrece un esquema para analizar el “sistema” internacional en su sector político (distinto del económico y del social), que permite situar los elementos que Bull identifica como parte de un “orden”. Según Buzan, en términos generales y de relaciones

¹⁸ Stephen Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, p. 7.

¹⁹ Hedley Bull, *op. cit.*, p. 4.

internacionales, la palabra "sistema" se refiere a "un grupo de unidades cuyas interacciones son lo suficientemente significativas, como para justificar que se les vea como un conjunto coherente". Un grupo de Estados conforma un "sistema" internacional cuando "el comportamiento de cada uno es un factor necesario en los cálculos de otros".²⁰ Por tanto, un sistema se compone de unidades, interacciones y estructura, y las interacciones son cruciales para que los conceptos de "sistema" y de "orden" tengan sentido.

Buzan dice que se ha creado mucha confusión en torno a estos términos porque el realismo ha tendido a identificar a todo el "sistema" con una sola de sus partes, la "estructura", olvidándose de las interacciones. El énfasis realista en la "estructura" ha tenido como consecuencia, un análisis que enfoca sólo consideraciones de poder y de soberanía, dejando a un lado lo que Bull llama la "capacidad de socialización del sistema" que lleva a la formación de reglas de comportamiento.²¹ De hecho, el vocabulario realista refleja esta confusión, pues, en general, se apropió del término "sistémico", cuando en realidad se refiere principalmente a las consideraciones estructurales.

²⁰ *Ibíd.*, p. 10, y Barry Buzan *op. cit.*, p. 29.

²¹ Ver la tabla "El vocabulario del realismo estructural" en la página 14. Tomada de Barry Buzan, *op. cit.*, tabla 4.2, p. 79. Traducción mía.

El vocabulario del realismo estructural

NIVEL DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL	estructura profunda=	principio ordenador más diferenciación de las unidades
	estructura distributiva=	patrones sistémicos en la distribución de los atributos entre las unidades
NIVEL DE ANÁLISIS DE INTERACCIONES	capacidad de interacción=	calidad de las capacidades tecnológicas y de socialización del sistema
NIVEL DE ANÁLISIS DE LAS UNIDADES	formación de procesos=	patrones recurrentes de relaciones de acción reacción entre las unidades
	análisis de atributos	comportamiento de las unidades explicado en términos de sus atributos

Por su parte, lo que hace Bull es concentrarse en el nivel de análisis de las interacciones, para ver si hay normas de comportamiento que ordenen las relaciones interestatales. Dice, que dos o más Estados pueden interactuar y ser factores necesarios en los cálculos de los otros (pertenecer a un sistema), sin sentirse relacionados por una serie de intereses, reglas o instituciones comunes (pertenecer a un orden).

El énfasis en las reglas, los valores y las instituciones comunes, que diferencian al "orden" del "sistema", rápidamente atrajo a la crítica realista, que resalta cómo esas "reglas" dependen de factores "estructurales". Esto trajo una discusión entre los que se concentran en las variables estructurales (poder y soberanía), y los que lo hacen en las reglas y las instituciones.

Buzan, clarifica, con su esquema, los términos de la discusión. El sistema incluye tanto estructura, como reglas e instituciones. Las "variables sistémicas" no son sólo las estructurales, como a veces sugiere el realismo, sino también las que se encuentran en los otros dos

niveles de análisis. De igual manera, la “capacidad de socialización”, de que parten las normas, se encuentra dentro del propio sistema y funciona junto con la estructura y las unidades.

Así pues, la discusión viene de una diferencia de énfasis en la atención que cada parte del sistema recibe de los dos enfoques. Esto ha conducido a cierta confusión en el vocabulario, que, afortunadamente, Buzan resuelve. En adelante, se seguirá su modelo teórico, y su terminología, para unificar criterios y evitar dicha confusión.

2. Estructura: orden y anarquía

Según Buzan, la “estructura profunda” de un sistema es el principio de acuerdo con el cual las unidades están relacionadas y funcionalmente diferenciadas entre sí, es decir, la manera en que están situadas una con respecto de la otra. En el caso del sistema internacional, el realismo establece que el “principio ordenador” de la estructura es la soberanía de los Estados, es decir que no hay autoridad por encima de la estatal. Bull coincide:

El punto de partida de las relaciones internacionales es la existencia de *Estados*, o comunidades políticas independientes, cada uno de los cuales posee un gobierno y reclama soberanía en relación con una porción particular de territorio y un segmento particular de la población humana.²²

Esto implica que los atributos de gobierno, de poder y autoridad, están descentralizados entre las unidades del sistema internacional,

²² Hedley Bull, *op. cit.*, p. 8.

por lo que se dice que es “anárquico”. Sin embargo, la anarquía así definida (como ausencia de autoridad centralizada) es ambigua, porque se puede interpretar como un sistema sin gobierno alguno (total), o como un sistema con dos gobiernos o más (parcial). Buzan dice que el concepto de “anarquía internacional” siempre se refiere a la segunda interpretación, pues siguiendo el argumento de Bull, incluso en las sociedades primitivas sin Estado (entendido como monopolio de la violencia) hay unidades o grupos que se atribuyen funciones de gobierno para dar orden a una parte del sistema.²³

Buzan introduce la idea de la diferenciación funcional para explicar estas dos visiones de la anarquía. Si todos los Estados cumplen más o menos las mismas funciones, como lo asume el neorrealismo de Waltz, entonces cualquier forma de orden interestatal, aunque sea parcial, resulta imposible, ya que “cada quien mira para sí”. Si, en cambio, hay diferenciación funcional dentro de un conjunto de Estados, se introduce un elemento de jerarquía y, por tanto, se desvanece la “anarquía” entre las unidades de ese grupo determinado. “Diferenciación”, en este contexto, significa que los Estados reclaman su soberanía sólo en una gama limitada de funciones y dejan que otros cumplan el resto.

Esta explicación permite visualizar las relaciones entre Estados como un espectro, donde el gobierno supranacional (jerárquico) sería un extremo ideal y la soberanía de los Estados (anarquía internacional), el otro. La realidad se sitúa entre esos dos tipos ideales (anarquía-jerarquía, desorden-orden).²⁴ De hecho, Buzan resalta que

²³ *Ibid.*, capítulo 1.

²⁴ Se intentará situar a los sistemas europeos en este espectro, para ver qué tanto orden hay en cada uno.

en la anarquía, la lógica de la supervivencia indica que las unidades están sujetas a dos presiones opuestas: socialización y competencia. Por eso, afirma: “las necesidades de seguridad conducirán a unidades diferenciadas, ya sea, hacia la seguridad colectiva de una estructura jerárquica, o bien, de vuelta a la auto-ayuda [*self-help*] (y, por tanto, a la igualdad, la soberanía y la anarquía).²⁵

Para Bull, en un sistema aparece el orden cuando la socialización es lo suficientemente importante, como para que algunas de las reglas, instituciones y valores comunes empiecen a prevalecer sobre los particulares, encarnados en la soberanía de los Estados. Así pues, el orden va en detrimento de la soberanía de las unidades estatales. Buzan cita como ejemplo a la Unión Europea, cuyo rasgo “más fascinante” es ver cómo los Estados que la componen se debaten entre el imperativo anárquico de la soberanía y la consigna jerárquica de especialización.²⁶

La jerarquía o la “diferenciación funcional” depende, en gran medida, de la “estructura distributiva” de las capacidades entre las unidades del sistema. Aunque el poder coercitivo está fragmentado y descentralizado en el sistema internacional, su repartición no es igualitaria: hay países más poderosos que otros, identificados por los internacionalistas como “grandes potencias”. La distribución desigual de las capacidades (“distribución internacional del poder”, según Waltz) introduce forzosamente un elemento de diferenciación funcional y jerarquización entre las unidades, que favorece la formación de un orden, porque desvanecen la “igualdad” y la

²⁵ Barry Buzan, *op. cit.*, p. 41.

²⁶ *Ibid.*, p. 45.

“anarquía” que la soberanía presupone. Por eso, a lo largo de la tesis, se asumirá que uno de los componentes indispensables para la existencia de orden es una distribución internacional del poder militar desigual y jerárquica, que desvanezca la soberanía y, por tanto, la anarquía en un sistema.

3. Orden y grandes potencias

Como se mencionó ya, la distribución desigual del poder introduce orden en un sistema internacional, porque las demandas de ciertos Estados (débiles) pueden dejarse a un lado, mientras que los intereses de otros (fuertes) tienden a prevalecer. En otras palabras, los intereses se jerarquizan de acuerdo con las capacidades, y los patrones de interacción se simplifican en reglas, cuya observación queda sustentada en el poder de los Estados fuertes. Bull reconoce la importancia de estos supuestos realistas o estructurales y dedica todo un capítulo de su libro a desmenuzar la forma en que las grandes potencias contribuyen al orden.

Bull indica que las grandes potencias necesitan que los otros países (débiles) les reconozcan sus derechos y tareas especiales (léase “diferenciadas” en términos de Buzan) para sostener un orden. El adoptar un comportamiento acorde con ese reconocimiento de la jerarquía implica todo un proceso de socialización y de interacción en el sistema que, cuando se cristaliza en reglas, lleva al orden.

Por ejemplo, dos patrones de interacción recurrentes de las grandes potencias que se han convertido en reglas implícitas son: el respeto

mutuo de las esferas de influencia y el “ejercicio unilateral de su preponderancia local”.²⁷ Ésta última sólo se da en ciertas partes del mundo, entre grupos particulares de Estados y se manifiesta de tres formas: dominación, hegemonía y primacía.²⁸

La “dominación” se caracteriza por el uso habitual de la fuerza de la gran potencia contra los Estados débiles, comprendidos en su área de influencia, y por la violación sistemática y abierta de su soberanía.²⁹ El extremo opuesto es la “primacía”, pues la gran potencia logra su preponderancia sin recurrir en ningún caso a la fuerza y sin violar “casi” la soberanía de los miembros de su zona de influencia. Los Estados débiles, persuadidos de la enorme contribución que la gran potencia puede hacer a la consecución de los intereses comunes, le conceden esa posición de primacía o liderazgo, por su enorme poder de negociación y persuasión.

La “hegemonía” es una posición intermedia, pues la gran potencia recurre al uso de la fuerza en sus interacciones con los miembros de su área de influencia, aunque no de manera desinhibida, sino ocasional. La potencia prefiere basar su preponderancia en otro tipo de instrumentos que no sean el uso de la fuerza sistemático, sino que la emplea sólo en situaciones extremas, y con la conciencia de incurrir en un alto costo político. No desconoce por completo la soberanía de los Estados débiles, sino que justifica su violación esporádica en nombre de algún principio superior.

²⁷ Hedley Bull, *op. cit.*, p. 207.

²⁸ Las diferencias entre estos tres tipos se refieren al grado de uso de la fuerza y de violación de soberanía (anarquía) por parte de las potencias para imponer el orden. Dadas las diferencias de poder en el sistema, Bull dice que siempre hay un grado mínimo de violación del principio de soberanía (igualdad) en las relaciones internacionales (p. 215).

²⁹ *Ibid.*, p. 215 y ss

En resumen, se entenderá que hay orden allí donde una gran potencia ejerce su influencia, de acuerdo con uno de estos tres patrones. Si el poder relativo de la gran potencia cambia, el orden también cambia en consecuencia, como dice Strange.³⁰

En 1977, Bull ilustraba la “primacía” con el ejemplo de la posición norteamericana en la OTAN y el de la “hegemonía”, con la Unión Soviética en su relación con los miembros del Pacto de Varsovia. Las preponderancias soviética y norteamericana producían un tipo de orden, ya que los Estados menores de cada área no podían hacerse la guerra o cambiar a sus gobiernos más que con el consentimiento de la gran potencia. La primacía norteamericana ha desvanecido muchas de las rivalidades tradicionales entre Francia y Alemania y fomentado la construcción de la UE. De igual manera, disputas territoriales como las de Polonia con Rusia y Alemania Oriental, Hungría y Rumania, Serbia y Croacia, etc. estuvieron contenidas durante toda la Guerra Fría por la hegemonía soviética.

En su explicación de la hegemonía, Bull puntualiza: “dicha situación, en la que una gran potencia impone unilateralmente la conformidad con ciertas reglas, a las que ella misma no se sujeta, da pie a que, generalmente, se le considere como injusta; pero no deja de ser una forma de orden.”³¹. Resalta aquí el carácter imperfecto del orden en política internacional, ya que, por un lado, siempre hay un grado de violación de la soberanía de los débiles por parte de los poderosos, y por el otro, siempre queda un resabio de soberanía a pesar de la jerarquización del poder y la diferenciación funcional.

³⁰ Susan Strange, *art. cit.*, p, 350-354.

³¹ Hedley Bull, *op. cit.*, p. 219.

Este rápido repaso teórico, permite aclarar los términos que se usarán a lo largo del análisis, principalmente el de "orden", que se referirá, en adelante, a las "reglas e instituciones" que limitan el ejercicio indiscriminado de la fuerza y de la soberanía estatal entre un grupo de Estados. Así, entre las características que permiten identificar la presencia de un orden en un sistema de Estados, interesa destacar:

Primero, la aplicación de las reglas en el sistema internacional siempre es parcial y precaria, porque limitan la soberanía, pero no la desaparecen. Parcial, porque no hay una autoridad centralizada que garantice la observación universal de reglas supraestatales, de modo que el orden es regional; precaria, porque los Estados, particularmente los poderosos, pueden ignorarlas. Anarquía y jerarquía, orden y desorden, son los extremos imaginarios de un espectro, que permiten ubicar los casos concretos (más complejos) y decir a qué extremo se aproximan más.

Segundo, el orden descansa sobre cierto grado de diferenciación funcional y, para ello es necesario que la "distribución de las capacidades" entre los Estados sea claramente desigual, es decir, jerárquica. En el sistema internacional, donde el poder coercitivo está descentralizado, las grandes potencias son quienes tienen el poder para imponer las reglas y vigilar su cumplimiento. El orden se da, por consiguiente, dentro de la esfera de influencia de una gran potencia, que sustenta las reglas por medio de su hegemonía, su primacía o su dominación.

Primera parte,

Orden y anarquía en la nueva Europa

En esta primera parte de la tesis, se analizarán los patrones de interacción dentro de cada uno de los tres sistemas europeos, identificados en la introducción. El sistema occidental es el que presenta más elementos de orden, pues tiene toda una serie de reglas e instituciones comunes, como la OTAN, la UE y la Unión Europea Occidental (UEO), que canalizan las relaciones entre los países occidentales y que tienen sustento en la primacía de los Estados Unidos. Dentro del “orden occidental” existe una clara diferenciación funcional, sustentada en las desigualdades de poderío militar que hay entre los norteamericanos y sus aliados europeos.³²

Por su parte, la implosión de la Unión Soviética se puede explicar en términos de la fragmentación de un monopolio de la coerción (era un gobierno centralizado, un Estado) en quince unidades que, ahora, se dicen soberanas. A primera vista, esto ha introducido un elemento de anarquía en una zona donde antes había centralización del poder. Sin embargo, es obvio que la fragmentación no se dio en partes iguales, pues Rusia heredó la mayor parte del Ejército Rojo. Esta distribución desigual del poder militar en la zona introduce un componente de diferenciación funcional, que atenúa la soberanía y la anarquía, e

³² Como se verá en los Capítulos 2 y 5, dentro de la OTAN, la gran potencia norteamericana se concentra en la alta tecnología, el paraguas nuclear y la modernísima infraestructura de comunicaciones, mientras que presiona a los europeos a especializarse en las armas convencionales.

introduce cierto orden. Por ejemplo, Tadjikistán ha tenido que apelar al ejército ruso para defender su frontera con Afganistán, siendo incapaz de cumplir esa función por sí mismo (soberanía limitada). Es decir que la hegemonía rusa en el territorio de la ex-Unión Soviética parece introducir cierto "orden", aunque precario y en formación.³³ Se argumentará que Rusia se considera una gran potencia y, por tanto, busca que las potencias occidentales la reconozcan como tal: que respeten su área de influencia y sus funciones especiales.

En Europa central, la hegemonía de la Unión Soviética impuso el orden, durante la Guerra Fría. La doctrina Brezhnev reflejó el hecho de que el orden soviético en la zona descansaba en el carácter limitado de la soberanía de la Europa socialista. Con las revoluciones de 1989 y la recuperación de la soberanía plena de estos países, la distribución del poder militar es ahora muy homogénea en la zona y, por consiguiente, se desvanecieron la diferenciación funcional y la jerarquía anteriores. En otras palabras, el imperativo anárquico de "mira por tí mismo" o *self help* se ha introducido en la región, como consecuencia de la recuperación de la soberanía. El viejo orden se desmoronó, dejando una distribución regional del poder que no favorece la aparición de uno nuevo y propio en el sistema central de Europa.

³³ Ver el mapa "Los soldados rusos en su "exterior cercano"" en el Anexo, p. 110.

Capítulo 2,

El orden occidental y sus instituciones

Según Owen Harries, “occidente es hijo del peligro y el miedo”,³⁴ porque, para que existiera y mantuviera su unidad, fue necesaria la presencia de un “Este” abiertamente hostil y amenazante. Este argumento, de corte realista, resalta que occidente está compuesto por Estados soberanos, y que la cooperación entre ellos fue posible solamente gracias a la presencia de un enemigo común claro, la Unión Soviética, que hacía coincidir los intereses nacionales. La gran cohesión que gozaba el conjunto occidental venía de que, ante una amenaza de semejante magnitud, estaban dispuestos a subordinar gran parte de sus intereses particulares a ese interés común, orquestado por la primacía norteamericana. Por eso, Philippe Le Prestre piensa que la desaparición del peligro inminente y unificador de la Unión Soviética ha tenido como consecuencia el resurgimiento de las diferencias de opinión y la redefinición de las prioridades nacionales. En efecto, las discusiones entre los países occidentales en torno a qué hacer en el conflicto de la ex-Yugoslavia, o con la ampliación de la OTAN y de la UE, han revelado que occidente no habla con una sola voz.³⁵ Sin embargo, esto no quiere decir que el

³⁴ Owen Harries, “The Collapse of the West”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 4 (1993), p. 41.

³⁵ Las diferencias de opinión entre las potencias occidentales resaltan en el ámbito de las relaciones con los sistemas central y oriental. Éstas se estudiarán en el Capítulo 5.

orden esté ausente en el sistema occidental. En este capítulo se estudian las relaciones dentro de dicho sistema, y no con el exterior.

Se argumentará que, aunque el sistema occidental no sea una unidad política (centralizada), y la amenaza soviética se haya retirado, el conflicto armado entre sus miembros es remoto. Occidente heredó de la Guerra Fría un orden, compuesto por un entramado institucional muy complejo (OTAN y UE) y una clara jerarquía de poder (primacía norteamericana), que limitan la soberanía, aunque no la desaparecen. En otras palabras, los patrones de interacción en ese sistema son predecibles porque están especificados en reglas, institucionalizados y diferenciados.

La OTAN, fundamentada en el liderazgo de Estados Unidos, y la UE, con sus instancias supranacionales, encarnan las principales “reglas e instituciones comunes” del orden occidental. Tienen una lógica interna, que las mantiene vivas después de la desaparición de la URSS, ya que ésta no era la única causa común que las sostenía. Por ejemplo, evitar una nueva guerra entre las potencias de Europa occidental figuró entre los intereses comunes más importantes que llevaron a la formación de las instituciones occidentales.

1. La OTAN

La OTAN³⁶ ha sido una organización “exitosa”, en el sentido de que cumplió su objetivo: proteger a Europa occidental de la amenaza

³⁶ Antes de la creación de la OTAN en 1949, ya se habían renovado algunas viejas alianzas. En marzo de 1947, Gran Bretaña y Francia firmaron el Tratado de Dunkerke de Alianza y Asistencia Mutua. Un año más tarde, se incluyó a

soviética. Pero, además de protegerla de un ataque soviético, también sirvió para que Estados Unidos pusiera orden entre las potencias europeas. La primacía norteamericana, de cierta forma, impone acuerdos y garantiza la estabilidad entre los países occidentales.

a. La primacía norteamericana y el orden

En términos generales, se puede decir que, desde la aparición del Estado soberano en Europa, la principal preocupación de las potencias occidentales ha sido evitar que una sola de ellas fuese preponderante en todo el continente.³⁷ Los países más importantes cumplían básicamente las mismas funciones (preservar celosamente su soberanía), por lo que se puede decir que el principio ordenador del sistema europeo de Estados era “anárquico”. Cuando la superioridad militar de los norteamericanos se hizo indiscutible, esa situación se modificó en el plano de la defensa.

Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos por medio del Tratado de Bruselas de Colaboración Económica, Social y Cultural y de Defensa Colectiva, firmado el 17 de Marzo de 1948. En muchos sentidos este tratado ofreció un patrón para el Tratado del Atlántico Norte. Tres meses más tarde, el 11 de junio de 1948, el Senado de Estados Unidos aprobaba una resolución que preparaba el camino para la transformación del Tratado de Bruselas en una alianza atlántica más amplia. Mientras tanto, progresaba la cooperación en el plano económico mediante el Plan Marshall. Existía pues un compromiso de Estados Unidos hacia Europa, que se fortaleció y prolongó con el Tratado de la OTAN. Los signatarios originales fueron Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal y el Reino Unido. Grecia y Turquía accedieron en 1952 y la República Federal Alemana en 1955. Mulley, F. W., *The Politics of Western Defence*, Londres, Thames and Hudson, 1962, capítulo 1.

³⁷ El antihegemonismo europeo es viejo. Las coaliciones contra Luis XIV, en el siglo XVIII, las guerras napoleónicas y el “Concierto Europeo” del XIX, son algunos ejemplos.

La Segunda Guerra Mundial y la crisis del canal Suez revelaron la decadencia de Europa para la década de los cincuenta: las grandes potencias europeas se habían convertido, a lo mucho, en potencias medias, en relación con Estados Unidos y la Unión Soviética. En la Guerra Fría, se volvieron “consumidoras” de la seguridad que proporcionó la superioridad militar norteamericana. Cedieron ciertas competencias de defensa a la superpotencia, conscientes de la contribución de ésta al orden.

Como se ya se dijo, la primacía de una gran potencia en su área de influencia viene de un interés común, no de la imposición. En este sentido, la OTAN ha sido útil para todos: a Estados Unidos le permitió mantener un vínculo muy estrecho con Europa occidental, y a ésta la liberó de las viejas rencillas que habían llevado ya a dos Guerras Mundiales. Gracias a la protección de la OTAN, estos países pudieron mantener niveles de gasto militar relativamente bajos y concentrarse en la reconstrucción e integración económicas. Por eso, una vez terminada la Guerra Fría que le dio origen, la OTAN sobrevive, e incluso, parece recobrar nuevos bríos.

Actualmente, desde el punto de vista de los Estados europeos, hay incentivos fuertes para mantener a Estados Unidos en sus planes de seguridad. La “relación especial Anglo-Americana” tiene un valor indisputable para Gran Bretaña, pues la inteligencia y la tecnología estadounidenses son recursos esenciales en su política de seguridad.³⁸ Lo mismo sucede con Francia, interesada en que Estados Unidos no

³⁸ Para el papel de Gran Bretaña véase Christopher Coker, “Britain and the New World Order: the special relationship in the 1990s”, *International Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1992, pp. 407-421; y Werner J. Feld, *The Future of European Security and Defense Policy*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, p. 11-15.

salga de Europa,³⁹ a pesar de la idea gaullista de la defensa europea independiente. La relación Germano-Americana también es muy cercana y punto neurálgico de OTAN. Los demás miembros de la OTAN aceptan que su seguridad depende de la gran potencia, y nada indica que preferirían acatar decisiones emanadas de Londres, París o Bonn en vez de Washington.⁴⁰

Si los países de Europa occidental le reconocen ese papel de potencia, especial y diferenciado, a Estados Unidos es porque así conviene a sus intereses de defensa. William E. Odom explica que “las tropas norteamericanas en Alemania estaban “defendiéndola” de Francia y Gran Bretaña y, al mismo tiempo, defendían a Gran Bretaña, Francia, los países del Benelux y otros de Alemania”.⁴¹ En otras palabras, la presencia norteamericana resolvía el “problema alemán”, que obsesionaba a las potencias europeas en las décadas de 1940 y 1950. Tras la reunificación alemana que, en 1990, tomó a todos por sorpresa, Henry Kissinger dijo que el principal objetivo de la seguridad en Europa es evitar que Alemania surja como gran potencia: “Alemania insistirá en la influencia política que le confiere su poderío económico y militar.”⁴² Opina que la OTAN sigue siendo necesaria, aún en ausencia de la amenaza soviética, porque sólo la presencia norteamericana es capaz de garantizar a Gran Bretaña y Francia, que la nueva Alemania no será una amenaza. Por eso Estados

³⁹ Patrick McCarthy, “Can France survive German reunification?”, *SAIS Review*, vol. 12, núm. 1, 1992, pp. 85-99.

⁴⁰ Estas relaciones se estudian con detalle en el trabajo de Ian Gambles, “Prospects for West European Security Co-operation”, *Adelphi Papers*, núm. 244.

⁴¹ William E. Odom, “How to create a True World Order”, *Orbis*, vol. 3, núm. 2 (1995), p 160.

⁴² Henry Kissinger, “A role for the Atlantic Alliance Today”, *The Guardian Weekly*, vol. 146, núm. 10, 8 de marzo de 1992, p. 19.

Unidos cuidó que la reunificación se diera dentro de la OTAN, y la propia Alemania pidió expresamente que tropas de la alianza permanecieran en su territorio, para reducir los incentivos de un rearme y para tranquilizar a los vecinos.⁴³

b. Diferenciación funcional y soberanía

Nunca debe perderse de vista que la OTAN es una alianza asimétrica, es decir, con capacidades militares desiguales. El gasto de defensa de Estados Unidos, en los últimos veinte años, ha representado más del doble que el de los demás aliados juntos. Europa occidental no puede prescindir del apoyo militar norteamericano sin que su capacidad de defensa se vea seriamente mermada. No tiene una fuerza de disuasión nuclear ni remotamente similar a la que le proporciona Estados Unidos.⁴⁴ Tampoco cuenta con los sistemas de inteligencia y comunicación necesarios para coordinar los esfuerzos de tantos ejércitos nacionales, ni con la fuerza aérea precisa y de alta tecnología que necesita. La división del trabajo, las estructuras, estrategias y planes de defensa del conjunto occidental se organizan de acuerdo con el supuesto del liderazgo norteamericano.⁴⁵

⁴³ No hay que olvidar que, en un principio, Francia y Gran Bretaña se opusieron a la reunificación, pero Estados Unidos la apoyó. Ver Philippe Le Prestre "L'adaptation à la turbulence: les États-Unis face aux transformations de l'OTAN, 1989-1991", *Études Étrangères*, vol. 23 (1992), núm. 1, p. 71-72.

⁴⁴ Jonathan Clarke, "Replacing NATO", *Foreign Policy*, núm. 93 (1993), p. 26.

⁴⁵ François Heisbourg, "The European-US alliance: valedictory reflections on continental drift in the post-Cold War era", *International Affairs*, vol. 68 (1992), núm. 3, p. 674.

Esta diferenciación funcional (y de poder) tan explícita requiere de un cierto grado de centralización y jerarquización del mando. Por eso, desde 1950, Estados Unidos planteó la necesidad de crear “una fuerza integrada bajo comando centralizado, adecuada para disuadir cualquier agresión y para asegurar la defensa de Europa occidental”.⁴⁶ Así, gracias al liderazgo norteamericano, la OTAN logró la centralización que el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED)⁴⁷ había suprimido entre europeos: el *Supreme Allied Command in Europe* (SACEUR) es el comando integrado de las fuerzas de la OTAN y está en manos de un general norteamericano. Esto implica una cierta transmisión de competencias soberanas a la gran potencia, a la que el Estado se resiste, y, por eso, el orden es imperfecto en política internacional.

A lo largo de la historia de la OTAN, se pueden identificar algunos hechos que son reveladores de la reticencia de los Estados europeos a limitar su soberanía. En 1966, Francia se retiró del comando integrado de defensa de la OTAN, aunque continuó ligada militarmente por medio de varios acuerdos. La voluntad de independencia de Francia es significativa porque se enfoca principalmente a su libertad de apreciación política y a la idea gaullista de conservar la decisión soberana de manejar las tropas francesas en caso de conflicto. En cuanto a las implicaciones prácticas de pertenecer al dispositivo Atlántico, en particular, de aceptar bases americanas en su territorio, se plantearon problemas en Grecia desde 1974 y en España desde su adhesión en 1982.

⁴⁶ F. W, Mulley, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁷ Sobre el fracaso de la CED, ver más adelante el inciso 2. a. “Supranacionalidad y soberanía”, p. 34.

A mediados de los años ochenta, el debate sobre el equilibrio militar europeo fue muy elocuente a con respecto al problema de la cesión de soberanía. Las cabezas nucleares de alcance intermedio ("euromisiles"), instaladas en territorio de Europa occidental, dependían únicamente de la superpotencia para su lanzamiento. Esto reveló el carácter limitado de la soberanía militar de los países europeos, incapaces de controlar las acciones de su gran aliado norteamericano en sus propios territorios. Resaltaron entonces los peligros de ser "consumidor de seguridad", puesto que la potencia "productora" actúa de acuerdo con sus intereses y no de los de sus protegidos.

c. Reglas, institucionalización y valores

En el Tratado de Washington, por el que se creó la OTAN, se acordó la regla básica del orden occidental: un "pacto de defensa colectiva". Un ataque armado a una o más de las partes, en Europa o América del Norte, debe considerarse como un ataque a todas.⁴⁸ En otras palabras, la OTAN fue diseñada como una alianza para disuadir cualquier agresión, tanto externa (soviética) como interna (de alguna potencia europea), ya que se presentaría una fuerza aplastante (la de la colectividad) contra cualquier agresor, y funcionaría como promesa de seguridad a todos los Estados que pudieran ser atacados.⁴⁹

⁴⁸ Artículo 5 del Tratado de Washington, "The North Atlantic Treaty", *Documents of American History*, p. 548.

⁴⁹ Inis Claude, hace un excelente análisis y definición de los pactos de defensa colectiva en *Power and International Relations*, Nueva York, Random House, 1962, 110 p.

Sin embargo, este tipo de pactos (como cualquier regla en política internacional) han revelado tener un punto muy vulnerable: sólo funcionan si todos los Estados respetan su compromiso (la regla común) de intervenir ante la agresión, aunque no esté dentro de su interés particular. La OTAN parece superar este problema gracias al liderazgo de Estados Unidos, que le da operatividad al pacto, pues tiene la capacidad de presionar a sus aliados para que respeten los compromisos adquiridos. Sin embargo, los problemas son más graves cuando es la gran potencia quien no respeta la regla. En otras palabras, cuando no está en el interés norteamericano ejercer su liderazgo de manera firme, los arreglos son inoperantes o deficientes.

Según Phil Williams, “la genialidad” de la OTAN no sólo estriba en el hecho de que esté organizada de acuerdo con la primacía norteamericana (nivel estructural de análisis). También tiene autoridad institucional y reposa sobre una comunidad de valores y reglas. Por un lado, la institucionalización de la OTAN es un fuerte incentivo para conservar un sistema transatlántico familiar y confiable, que aumenta los costos del conflicto y hace más predecible el comportamiento de los Estados, por medio de abundantes consultas.⁵⁰

El artículo 4 del Tratado estipula:

Las Partes se consultarán conjuntamente cuando, en opinión de cualquiera de ellas, la integridad territorial, independencia política o seguridad de cualquiera de las Partes esté amenazada.⁵¹

⁵⁰ Phil Williams, Paul Hammond y Michael Brenner, “Atlantis lost, Paradise regained? The United States and Western Europe after the Cold War”, *International Affairs*, vol. 69, núm. 1 (1993), pp. 1-17.

⁵¹ Artículo 4 del Tratado de Washington, “The North Atlantic Treaty”, *Documents of American History*, p. 548.

Por otro lado, la OTAN evitó repetir las frágiles alianzas de conveniencia y respondió a las necesidades de defensa del momento con un compromiso político de largo plazo, fundado en principios comunes. Sería muy difícil definir un sistema de valores europeos significativamente distinto del norteamericano: democracia, libertades individuales y economía de mercado, salvo por la dimensión de protección social.⁵² El preámbulo del Tratado de Washington, es explícito al respecto:

[Las Partes] están determinadas a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundadas en los principios de la democracia, la libertad individual, y el Estado de derecho.⁵³

Así pues, la OTAN le confiere al sistema occidental todas las características del orden, mencionadas en el primer capítulo -incluida la imperfección. Tiene reglas comunes; es una institución; las funciones están diferenciadas y jerarquizadas de acuerdo con la distribución del poder, y el comando está centralizado. Éste orden ha sido el contexto que permitió y fomentó la integración supranacional europea.

⁵² El peso de los valores comunes en el mantenimiento del orden es difícil de establecer. De hecho, la membresía de Turquía en la OTAN pone en duda la relevancia de dicha comunidad valorativa, sobre todo en lo que respecta a los derechos humanos. Véase por ejemplo, "Turkey: East, West, which is the best?", *The Economist*, núm. 7890, Nov 19- Dec. 25 1994, p. 23. Sin embargo, es pertinente mencionar este argumento, porque aparece en varios estudios (como el de Phil Williams).

⁵³ Más adelante, el Artículo 2, agrega: "[...] fortaleciendo sus instituciones libres, fomentando un mejor entendimiento de los principios sobre los que están fundados dichas instituciones [...]", "The North Atlantic Treaty", *Documents of American History*, p. 548.

2. La Unión Europea

La construcción de entidades supranacionales desvanece la “anarquía” internacional, porque limitan la soberanía, al situarse por encima de la autoridad estatal y, por consiguiente, traen orden. Este es el argumento de los europeos federalistas que, como Jean Monnet y Robert Shuman, impulsaron el proyecto integracionista, en la época de la posguerra. Según ellos, para acceder a la prosperidad, Europa debía curarse de la lucha entre los Estados-nación, por medio de la creación de una federación de Estados europeos, con un gobierno central.⁵⁴ Así pues, las reglas e instituciones supranacionales, surgidas del proceso de la integración europea, son únicas en el sistema internacional, porque, hasta cierto punto, han empujado a los Estados de Europa occidental a vivir juntos, a compartir intereses (comerciales, agrícolas, monetarios) y, sobre todo, a subordinar sus intereses particulares a las reglas comunitarias.⁵⁵

a. Supranacionalidad y soberanía

La UE ha sido prolífica en la construcción de “reglas e instituciones” supranacionales, que constituyen parte importante del orden occidental. Su fundamento es un contrato multiforme, hecho de textos

⁵⁴ Philippe Moreau Defarges, *Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui: entre la globalisation et la fragmentation*, 4ª edición actualizada, col. “Les Grands Actuels”, París, Éditions STH, 1992, p. 169.

⁵⁵ Ver capítulo 1, inciso 2, “Estructura: orden y anarquía”, p. 15.

y prácticas, entre los Estados miembros, resultado de un largo proceso de interacción, socialización y cesión gradual de soberanía a las instituciones comunitarias.⁵⁶ Esto ha permitido que las relaciones entre los países de Europa occidental sean tan buenas, como para que se vea muy remota la posibilidad de un conflicto armado en la región. En otras palabras, los “patrones de interacción” así desarrollados han sido básicos para fomentar la confianza y la cooperación entre los miembros de la UE.

Hasta ahora, las áreas más avanzadas en términos de supranacionalidad son la economía y el derecho, pues ahí existe una amplia comunidad de intereses entre los Estados. Sin embargo, en materia de defensa, han predominado las reticencias del Estado a ceder su soberanía, porque, como apuntan los realistas, en ese área, los Estados actúan de acuerdo con sus intereses nacionales y consideraciones de poder, en vez de hacerlo a partir de reglas, pues éstas no están siempre claramente establecidas.⁵⁷ Moreau Defarges dice que

persisten dos dificultades de fondo: cada estrategia nacional se define en función de su configuración específica de intereses y está la cuestión central de delegar los atributos clásicos de la soberanía [moneda, defensa y política exterior] en un poder político supranacional.⁵⁸

⁵⁶ Por ejemplo, dice Rusen Ergec: “La efectividad de la Convención Europea de Derechos Humanos reposa en la existencia de mecanismos jurisdiccionales supranacionales que los individuos pueden echar a andar, por encima de los Estados.” “La Convention Européenne des Droits de l’Homme.” Curso impartido en el *Diplomado de Estudios de la Integración Europea*, El Colegio de México, febrero-marzo de 1995.

⁵⁷ Susan Strange, *art. cit.*, p. 352.

⁵⁸ Philippe Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 125.

Por esta razón, la UE tiene reglas e instituciones supranacionales bastante acabadas en muchos sentidos (economía, derecho, democracia, política social, etc.), pero la defensa y la política exterior son los aspectos más retrasados. El ejemplo más concreto de estas dificultades fue el fracaso de la CED en 1954.

En la década de los cincuenta, el rearme alemán planteaba tantos problemas y oposiciones, que se antojó encauzarlo en un marco supranacional, evitando así la recreación de ejércitos nacionales. Surgió entonces el proyecto de la CED. El Plan Pleven, propuesto por Jean Monnet y Robert Shuman (entonces, Comisario General del Plan y Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, respectivamente), que sirvió de base para el Tratado de la CED, estipulaba “la creación, para el propósito de la defensa común, de un Ejército Europeo ligado a la institución política de una Europa Común [...] una mezcla completa de hombres y equipo, bajo una única autoridad política y militar Europea.”⁵⁹

Desde el principio, Gran Bretaña, “alérgica a cualquier cesión de soberanía”⁶⁰, se negó a participar en semejante proyecto. En Francia, donde había surgido la idea, la oposición a la CED se impuso a la hora de la ratificación parlamentaria. Los gaullistas se opusieron al rearme alemán y los comunistas a la pérdida de soberanía en un dominio tan importante como la defensa. Estos argumentos siguen aún vigentes en los debates actuales, y es significativo que no se haya vuelto a proponer un plan tan ambicioso en materia de integración militar europea. El fracaso de la CED, en el verano de 1954, desilusionó

⁵⁹ Citado por F. M. Mulley, *op. cit.*, p. 23. El subrayado es mío.

⁶⁰ La expresión es de Philippe Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 127.

gravemente a los seguidores de la integración y los invitó a moderar sus exigencias de supranacionalidad en el plano de la defensa.⁶¹

Rápidamente, se llegó a un plan alternativo, que sí incluía a Gran Bretaña y que resolvía el problema del rearme alemán. El 23 de octubre de 1954, se firmaban los acuerdos de Londres y de París, fundadores de la UEO. En resumen, estos acuerdos preveían que la República Federal Alemana tendría derecho a un ejército y se convertiría en miembro del Pacto Atlántico. Fracasado el proyecto supranacional del ejército europeo, concebido por Jean Monnet, se regresaba a la idea americana original de una alianza con dos pilares. La UEO, así creada, dependía de la OTAN y tomaría las decisiones importantes por consenso: la soberanía nacional de cada país estaba, por tanto, a salvo.⁶²

A pesar del fracaso de la CED, los europeos federalistas no han abandonado el proyecto supranacional. Estas aspiraciones quedaron expuestas en la Plataforma de Intereses de la Seguridad Europea de 1987 de la UEO, que dice textualmente: "estamos convencidos de que

⁶¹ Jean Monnet abandonó la presidencia de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) y se dedicó por completo a relanzar la idea Europea, pero en una forma más gradual, es decir concentrándose en lo económico. En 1955, su trabajo tomó forma en la Conferencia de Messina donde se presentaron los proyectos de la Tarifa Exterior Común (TEC) y del Euratom al comité Spaak. Los trabajos de este Comité llevaron a los tratados de Roma, que instauraban la Comunidad Económica Europea (CEE).

⁶² La UEO, quedó organizada bajo la forma de un Consejo de Ministros (con sede en Londres) y una Asamblea (con sede en París). El Consejo está compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores de los nueve miembros. La Asamblea debe su existencia al hecho de que las provisiones para que la CED tuviese un órgano parlamentario se recogieron en los acuerdos de París. La Asamblea se ocupa de asuntos políticos, sociales, económicos, legales y culturales, que fomentan la confianza, pero los aspectos de defensa no son de su competencia. No tiene ningún poder ejecutivo, sino un status consultivo, de modo que el órgano ejecutivo es el Consejo de Ministros, el cual, tampoco ha tomado muchas decisiones en materia de defensa, a pesar de que sí son de su competencia.

la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta mientras no incluya la seguridad y la defensa.”⁶³

El Tratado de Maastricht hizo resurgir el ideal supranacional con particular vigor. El proyecto tiene por objetivo crear una estructura supranacional en la que los Estados deleguen tres elementos esenciales de sus soberanías: la moneda, la política exterior y la defensa.⁶⁴ Así, se reconoce que la política de seguridad es la tercera y necesaria dimensión de la UE, por lo que el tratado establece como meta que la UEO se convierta en el brazo armado de la Unión.

Sin embargo, no hay que dejarse deslumbrar, ya que, el Tratado de Maastricht no estipula ningún punto concreto donde los Estados deban ceder su soberanía militar, y relega este aspecto a un futuro demasiado lejano e indefinido. La única conexión real del “Proyecto de 1992” con la defensa es el desarrollo de industrias y tecnologías civiles y militares con miras a construir un mercado común europeo de armamentos. Pero, incluso en este renglón la integración militar europea ha sido un fracaso permanente. Así pues, el proyecto supranacional parece tener un límite insalvable en el plano de la defensa.

b. Consenso y mayoría

¿Qué implica la idea de una Europa supranacional? Es una comunidad de Estados en la que las decisiones se adoptan por

⁶³ Citado por Philippe Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 176.

⁶⁴ Philippe Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 125.

mayoría. Es decir, que los intereses de cada Estado miembro se deben subordinar voluntariamente a la decisión común.⁶⁵ Nicolle Gnesotto dice que, fuera de la hipótesis de un gobierno central, es inimaginable que los Estados acepten decisiones adoptadas por mayoría calificada, cuando implican el uso de la fuerza.⁶⁶

El consenso y la unanimidad son fórmulas que aseguran la preservación de la soberanía nacional, porque llevan implícito el veto. El problema es: ¿puede obligarse a un Estado que vota en contra de cierta medida militar a que la cumpla? El hecho de que todos los Estados tengan que estar de acuerdo con una medida o regla garantiza que todos están dispuestos a cumplirla. Pero también hace que los resultados sean arreglos complicados, que no comprometen mucho la acción de los Estados. Con la adopción por mayoría, en cambio, se logran decisiones más efectivas o aventuradas, pero nada garantiza que todos las acaten.

Por eso, las decisiones importantes de la UEO y de la OTAN se toman por consenso. La votación se usa, en la UEO, para temas que no implican asuntos prioritarios o el uso de la fuerza, sino para el intercambio de información, coordinación, etc...⁶⁷ Hasta ahora, la

⁶⁵ Victor-Yves Ghebali, "Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide", *Politique Étrangère*, vol. 56, núm. 1 (1991), p. 65. El subrayado es mío.

⁶⁶ Nicolle Gnesotto, "European Union after Minsk and Maastricht", *International Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1992, p. 227.

⁶⁷ A través de su Comité de Defensa y Cuestiones de Armamento, la UEO ha proporcionado medios para intercambiar información valiosa y experiencia entre sus miembros (lo que los expertos llaman "*confidence building measures*"). Este comité busca avanzar en la producción común y la estandarización de armas en la UEO. Así, la actividad principal de la UEO en materia de defensa se da mediante su Agencia para el Control de Armas. Su labor es inspeccionar y reportar los niveles de los arsenales y asegurar que no se produzcan armas prohibidas. También determina los niveles de armas nucleares. En esos asuntos el Consejo actúa por mayoría simple, en contraste con la unanimidad en la OTAN.

UEO se ha basado en una participación igual de los Estados miembros, de manera que se preserva la soberanía estatal y el sistema funciona por consenso. De ahí que la adopción de medidas de seguridad sea el resultado de compromisos prudentes y vagos. La posición europea ha consistido en un ajuste laborioso de doce preocupaciones nacionales y la concertación de estas políticas rara vez ha ido más allá de las declaraciones de principios.⁶⁸ Marcovici ilustra esta situación con el caso de la ex-Yugoslavia:

dividida en lo político, Europa ha demostrado que es impotente en lo militar, a pesar de la valentía y la abnegación de sus cascos azules. La UEO, única organización europea en materia de defensa, no es aún más que un foro de discusiones, pero no una organización capaz de llevar a cabo operaciones de combate.⁶⁹

La UEO prevee un mayor grado de compromiso y de garantía de garantías de ayuda militar para un miembro atacado que el Tratado de Washington. Pero, en realidad, el Consejo de la UEO en seguida delegó todas sus funciones militares y de defensa a la OTAN, pues Estados Unidos es quien garantiza el cumplimiento del pacto de defensa colectiva. En general, el Consejo de la UEO no ha tomado ninguna decisión en asuntos de defensa y, desde su nacimiento, se ha convertido en el "otro pilar" de la OTAN (un pilar secundario, por cierto).

⁶⁸ Moreau Defarges se pregunta "¿Buscará la UE una participación igual de los quince Estados que la componen, lo cual conduce directamente a que la cooperación y el consenso sean el principio de funcionamiento, o intentará tener cierto vigor, con el peligro de convertirse en el avatar de un concierto de potencias? ¿Se ocupará la UE de su propia defensa o se quedará en el ámbito de la concertación diplomática?", Philippe Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁹ Philippe Marcovici, "Europa, marginada en el problema bosnio". *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 39 (1995), p. 65.

No cabe duda de que la contribución de la potencia norteamericana ha sido crucial en la formación de las instituciones y reglas supranacionales europeas, aunque no la incluyan formalmente.⁷⁰ Los orígenes institucionales de la UE se dieron bajo los auspicios y el beneplácito norteamericanos, ya que, durante la Guerra Fría, reforzaban la solidaridad política, económica y militar en su bloque y aceleraban la reconciliación Franco-Alemana que convenía a todos. En 1947, al presentar su plan de ayuda a Europa, el Secretario de Estado norteamericano, George C. Marshall, puntualizó:

Es ya evidente que, antes de que el Gobierno de Estados Unidos pueda continuar con sus esfuerzos por aliviar la situación [...], debe haber un acuerdo entre los países de Europa [...]. El papel de este país debería consistir en una ayuda amistosa para esbozar un programa europeo y para apoyar posteriormente dicho programa, en tanto sea práctico para nosotros el hacerlo.⁷¹

Conclusión

En resumen, el sistema occidental presenta todas las características del orden, establecidas en el primer capítulo. Cuenta con instituciones y reglas comunes, que limitan el uso de la fuerza entre los Estados occidentales. El compromiso de respetar dichas reglas está apuntalado, en la práctica, por la jerarquía funcional y de poder que

⁷⁰ Sobre este tema véase el libro de Max Beloff, *The United States and the Unity of Europe*, Londres, Faber, 1963, 124 p.

⁷¹ "The Marshall Plan", *Documents of American History*, p. 532.

introdujo la primacía norteamericana, después de la Segunda Guerra Mundial.

Las instituciones supranacionales europeas, al limitar la soberanía estatal y regularizar tanto los “patrones de interacción”, han promovido la confianza y la convivencia pacíficas, aunque no hayan logrado abarcar el terreno de la defensa. Por el momento y mientras se superan todas las dificultades que plantea la idea de un ejército supranacional, no hay otra opción más que comportarse como un grupo de Estados que “consume” la seguridad “producida” por Estados Unidos, por medio de la OTAN.

El contraste entre el fracaso de la CED y el éxito de la OTAN, a la que la UEO está subordinada, permite concluir que los Estados no ceden su soberanía militar voluntariamente, pero si la distribución internacional del poder se los impone (es decir que, en vez de “igualitaria” es “jerárquica”), no queda otra opción, que cuadrarse a la voluntad de la potencia, sobre todo si ésta trae estabilidad.

Los Estados, soberanos por definición, siempre se resisten a la transferencia de soberanía, por lo que ésta es parcial, y el orden, imperfecto. El retiro de Francia del comando integrado de la OTAN, los conflictos entre Grecia y Turquía son dos síntomas que evidencian la “imperfección” del orden occidental. Sin embargo, como se verá en la segunda parte, ésta es mucho más aguda cuando el conjunto occidental se relaciona con el exterior.

Capítulo 3,

El orden oriental y el poder de Rusia

La desintegración de la Unión Soviética en 1991 fue el detonador de enormes cambios en el escenario estratégico europeo. El repliegue de las fronteras dentro de las cuales Moscú ejercía su preponderancia ha sido mayúsculo. No sólo canceló su hegemonía sobre los antiguos integrantes del Pacto de Varsovia en el “sistema central” europeo,⁷² sino que también dio nacimiento a un “sistema oriental”, compuesto por quince nuevos Estados soberanos. Es decir que la “anarquía internacional” se ha introducido en una zona donde, antes de 1991, había una sola entidad soberana, la Unión Soviética.

El reclamo de recuperar su soberanía nacional llevó a las Repúblicas Bálticas primero y a las demás después, a terminar con el “pacto federal” soviético, dando así nacimiento a nuevos Estados nación, susceptibles de entrar en rivalidades y crear conflictos internacionales.⁷³ Las rivalidades nacionales resurgen ahora que el Estado Soviético se ha desintegrado y, según Jean Meyer, “lo que se ha redescubierto es que la URSS, como el imperio zarista, era más que un imperio, era a la vez un sistema. Para evitar el desastre yugoslavo,

⁷² Este punto se estudiará en el siguiente capítulo.

⁷³ Para una narración detallada de este proceso véase Isabel Turrent, *El deshielo del Este*, México, D. F., Vuelta, 1991, 235 p.; y Hélène Carrère D'Encausse, *La gloire des nations, ou la fin de l'Empire soviétique*, París, Fayard, 1990, 431 p.

muchos pueblos deben buscar la manera de convivir sin que esa unión sea imperial.”⁷⁴

Este capítulo estudia las características del nuevo “sistema oriental”, con el fin de dilucidar si presenta algún rasgo de “orden” en sus patrones de interacción. Se argumenta que, a pesar del nuevo elemento anárquico (aparición de Estados soberanos), se está conformando un cierto orden, ya que Rusia parece dispuesta a ejercer su hegemonía en el territorio de la antigua URSS, y que cuenta con bastantes elementos (principalmente su ejército) para hacer de “guardián del orden” en su zona de influencia inmediata, su “exterior cercano”.

1. La gran potencia rusa

a. La estructura del nuevo sistema oriental

Desaparecido el Estado soviético, sus instituciones y gobierno, la anarquía, entendida como ausencia de una autoridad central, se ha convertido en la estructura “profunda”⁷⁵ de este nuevo sistema de unidades soberanas. Sin embargo, la estructura “distributiva” del

⁷⁴ Más adelante, Jean Meyer, agrega: “Con todo y nacionalismo, las repúblicas ex-soviéticas [...] descubren que no pueden vivir solas y que sería mejor para todos recuperar lo que el Imperio tenía de positivo bajo la forma, por lo menos, de un mercado común.”, Jean Meyer, *¿Una apuesta imperial?: Estrategia diplomática y militar de la segunda república rusa, 1992-1994*, México, D. F., Documento de Trabajo CIDE, 1994, p. 22 y 23.

⁷⁵ Ver la tabla “El vocabulario del realismo estructural”, en el Capítulo 1, p. 14.

sistema oriental presenta desigualdades extremas, que atenúan la anarquía y permiten pensar en la existencia de algún tipo de "orden".

En efecto, el proceso de fragmentación de la Unión Soviética no se dio en partes iguales, pues Rusia goza de claras ventajas sobre las otras repúblicas. Para empezar, heredó la mayor parte de la infraestructura militar de la superpotencia soviética; su poderío nuclear⁷⁶ y la presencia de su enorme ejército, en casi todo el territorio de la antigua URSS, le dan el papel principal en la organización de la seguridad de esa región.⁷⁷ Además, a diferencia de las otras repúblicas, cuenta con un cuerpo diplomático profesional y unos servicios de inteligencia de primer nivel, que le permiten interactuar mejor con las potencias occidentales. Finalmente, el sistema económico de planeación central dejó a los nuevos países en una situación de estrecha dependencia hacia Rusia, donde converge la red de transportes, de oleoductos, gasoductos, etc... Con todos estos atributos, no sorprende que Rusia se considere una "gran potencia" y que, por tanto, busque que los demás Estados (tanto los vecinos, como

⁷⁶ La nueva doctrina militar rusa estipula una prerrogativa que el propio Brezhnev no se permitió: el "derecho" de utilizar de entrada el arma nuclear contra una potencia que no la tenga, "si ese país es aliado de una potencia nuclear" y agrede a Rusia o a uno de sus aliados. En otras palabras, Moscú podría recurrir a un ataque nuclear contra Turquía por ejemplo -aliado de Estados Unidos- si ésta interviniera en el conflicto del alto Karabaj contra un aliado de Rusia: Armenia. Tampoco hay que dramatizar este hecho. Sigue siendo muy improbable el uso del arma nuclear, aunque siempre hay que dejar que quepa la duda, para que su capacidad de disuasión no desaparezca. Occidente, entiende esto, ya que, como dice Jean Meyer, "no representa más novedad que la de poner fin a la hipocresía soviética". Véase, Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 14 y Michel Tatu, "Russie: la réssurction du "Grand Frère"", *Politique Internationale*, núm. 62 (1994), pp. 315 y 326.

⁷⁷ Michel Tatu, *art. cit.*, p. 320. Ver el mapa "Los soldados rusos en su "exterior cercano", en el anexo, p. 110.

las potencias occidentales) la reconozcan como tal: que respeten su área de influencia y sus “funciones especiales”.

En cuanto al área de influencia, cabe mencionar que la nueva doctrina militar rusa, elaborada en 1993, reconoce como su área de “intereses estratégicos prioritarios” a los países de la ex-Unión Soviética.⁷⁸ En ese documento, Rusia reafirma su derecho de intervención afuera, es decir, en lo que la mayoría de los rusos denomina como “exterior cercano”. En efecto, el peligro más apremiante dejó de venir de Estados Unidos y sus aliados, para situarse muy cerca: Ucrania, los países bálticos, los independentistas del Cáucaso y de Asia central.

⁷⁸ Delinear la “nueva política exterior” no era una tarea fácil, y se llegó a este acuerdo sólo después de muchas vicisitudes. Entre 1992 y 1993, el conflicto entre la Presidencia y el Parlamento dislocó y a veces paralizó la toma de decisiones en materia de política exterior y defensa. De hecho, hubo momentos en que convivían tres políticas exteriores: la del Ministerio de Asuntos Exteriores (Kozyrev), la de los Ministerios de Defensa (Shaposhnikov en la CEI, Grachev en la RSFSR) y la del Parlamento (Jasbulatov y Rutskoi). Esto creó muchas preocupaciones y tensiones afuera. Por ejemplo, se retardaron los retiros de tropas de las Repúblicas Bálticas y cada ministerio daba una explicación diferente. Después, el Parlamento empezó a hacer declaraciones aventuradas acerca de temas como Yugoslavia, Crimea, la Flota del Mar Negro, etc. en total oposición a la línea diplomática. En 1993, la creación del Consejo de Seguridad Nacional Ruso permitió una mayor coordinación de las “agencias” interesadas en la materia. En colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con el Consejo de Seguridad Nacional, el ejército ruso elaboró un documento intitulado “Concepciones fundamentales de la política exterior de la Federación de Rusia”, para ajustarse a la nueva situación. La política exterior se volvió así más coherente y se reforzó, conforme el Ministro de Relaciones Exteriores tuvo que buscar una base interna más amplia para su política y emprendió una labor coordinadora con las otras “agencias”. Así pues, entre la confusión y la ambigüedad, lo que parece estar formando es una política exterior de compromiso entre facciones. Algo más reconocible para los ojos occidentales. Véase Neil Malcolm, “The New Russian Foreign Policy”, *The World Today*, Febrero de 1994, p. 32.

Varios autores⁷⁹ han señalado que dicho documento plantea una doctrina Monroe rusa (respeto de su área de influencia, por parte de las potencias occidentales) y una nueva doctrina Brezhnev (soberanía limitada).⁸⁰ Coinciden en que Rusia busca desempeñar un “papel especial” en el área (léase “hegemónico”), y que probablemente lo logre, por su tamaño, historia, potencial militar y porque es su área de influencia tradicional. Así pues, la dura realidad del destino geográfico se transparenta y no hay escapatoria: aunque debilitado y desestabilizado, el ejército ruso presenta todavía una de las fuerzas más grandes del mundo y sigue siendo dominante en su zona.

b. El reconocimiento

Como se dijo en el primer capítulo, una gran potencia necesita que las otras la reconozcan como tal y que respeten su esfera de influencia. Por eso, según *The Economist*, Rusia intenta que occidente le

⁷⁹ Ver, por ejemplo, William C. Bodie, “Anarchy and Cold War in Moscow's “Near Abroad””, *Strategic Review*, vol. 21, núm. 1 (1993), pp. 40-53; Martha Brill Olcott, “Russia's Place in the CIS”, *Current History*, vol. 92, núm. 576 (1993), pp. 314-319; Alexei Arbatov, “Russia's Foreign Policy Alternatives”, *International Security*, vol. 18, núm. 2, otoño de 1993, pp. 5-43; y Paul A. Goble, “Russia and its neighbors”, *Foreign Policy*, núm. 90, primavera 1993, pp. 79-89.

⁸⁰ Algunos autores (como Alexei Arbatov) achacan esta política a que, Yeltsin se ha convertido en rehén de los militares “pardirrojos”. Dicen que, desde que decidió disolver el Soviet Supremo por la fuerza, en octubre de 1993, el Ministerio de Defensa ha buscado la recompensa por sus servicios y ésto ha tenido su mayor repercusión en la política hacia Europa oriental y central. Según ellos, el hecho de que el Ministerio de Defensa y el *staff* del CEI le hayan “arrebataado” prerrogativas al Ministerio de Relaciones Exteriores ha resultado en una militarización de la política hacia los vecinos. Otros, como Jean Meyer, dicen que ésta política no es más que un regreso a la “normalidad”, después de dos años sorteando dificultades internas.

reconozca "un derecho exclusivo y sin monitoreo de intervenir en la CEI, en su esfera de influencia."⁸¹

De hecho, no hay mucha distancia entre la visión de los dirigentes rusos de que su esfera de influencia estratégica es el territorio de la antigua URSS, y que occidente le confiera el "monopolio" de las operaciones de mantenimiento de la paz en esa zona. Conscientemente o no, la mayoría de los occidentales prefiere tratar con los dirigentes rusos, que con una multitud de nuevos Estados.⁸²

Resulta demasiado costoso para occidente entrometerse en las ex-repúblicas soviéticas,⁸³ porque se trata del "exterior cercano" de Rusia, que está dispuesta a defender allí sus intereses más inmediatos y a evitar, dentro de lo posible,⁸⁴ toda intromisión extranjera. Como dice Bodie, las repúblicas deben contemplar que es improbable que occidente emprenda acciones militares para protegerlas, ya que no puede aislar a Rusia construyendo relaciones de seguridad que parezcan un nuevo "cordón sanitario".⁸⁵ Por ejemplo, en el caso de Chechenia, occidente ha demostrado su respeto hacia los intereses

⁸¹ Le interesa también que la OSCE se convierta en la organización que se ocupe de los asuntos de seguridad europeos y utilice a la CEI y la OTAN como sus agentes. Véase "Russia: All this is ours", *The Economist*, vol. 333, núm. 7891, 26 nov. 2 Dic., 1994, p. 54.

⁸² Michel Tatu, *art. cit.*, p. 322.

⁸³ Quizá valga la pena apuntar que los electorados occidentales están cada vez menos dispuestos a seguir gastando recursos y vidas humanas en el *peacekeeping* de conflictos lejanos.

⁸⁴ En el caso de Nagorno-Karabaj no lo logró, pues la OSCE organizó ahí su primera misión de mantenimiento de la paz, "The summit of the CSCE opened on December 5th with a dust-up between America and Russia over the expansion of NATO to the east." *The Economist*, vol. 333, núm. 7893, p. 39.

⁸⁵ William C. Bodie, *art. cit.*, p. 50.

nacionales de Rusia, al mantenerse al margen del conflicto, incluso avalando su derecho a defender su integridad territorial como Estado.

Así pues, se han identificado dos características del orden en la estructura del sistema oriental: una gran potencia, reconocida por las otras (occidentales), y su área de influencia (cuyos límites están aún definiéndose, como se verá más adelante). La distribución internacional del poder, favorece inequívocamente a Rusia, que pretende hacer prevalecer, hasta donde se lo permiten sus capacidades, el orden que mejor conviene a sus intereses geoestratégicos. Éstos se estudian a continuación.

2. Interacciones y hegemonía

Rusia ha tenido que concentrarse en construir nuevas relaciones (patrones de interacción) con los Estados vecinos, basadas en el reconocimiento -cuando menos, legal- de sus independencias y soberanías. Pero, la geopolítica más simple indica que Rusia seguirá marcando el ritmo de la región. ¿Con qué fines?

a. Los intereses de la gran potencia

En primer lugar, el ritmo de los cambios es tan intenso y agudo en la región que cualquier fricción podría catalizar un conflicto entre Rusia y sus vecinos, y, por tanto, Rusia trata de evitar que estos países se alíen en su contra (entre sí o con occidente); de ahí la alusión al

“cordón sanitario”.⁸⁶ Además, Rusia siempre ha tenido intereses económicos y militares en acceder a los puertos del Mar Negro; le interesa usar las bases militares y espaciales (ver el mapa, p. 110) que se encuentran en las nuevas repúblicas.

En segundo lugar, están los problemas de minorías y migración. Por un lado, a Rusia le conviene evitar la inestabilidad en esa zona, ya que los conflictos pueden traer como consecuencia flujos masivos de refugiados (desde 1991, tres millones de refugiados han emigrado ya a la Federación Rusa). Por otro lado, Rusia busca proteger a sus ciudadanos que se quedaron en los nuevos países independientes.⁸⁷ La ausencia de fronteras naturales, las políticas de rusificación y el trazado de fronteras⁸⁸ han llevado a la situación actual, donde un quinto de la población de la Federación Rusa es de otro origen étnico, y más de veinticinco millones de rusos viven fuera de ella, en los nuevos Estados vecinos. Según Goble, los rusos nunca habían tenido que definir qué es un ruso y cuáles deben ser los límites de su territorio.⁸⁹ Jean Meyer explica que esto se debe a que “la frontera de

⁸⁶ *Ibid.*, p. 53.

⁸⁷ Ver la tabla “Los rusos en las repúblicas ex-soviéticas”, en el Anexo, p. 110.

⁸⁸ Durante la Segunda Guerra Mundial, los nacionalismos recuperaron importancia dentro de la Unión Soviética. Pero, desde 1944, Stalin se ocupó de reprimirlos por varios medios: desde la deportación de nacionalidades enteras al Asia central, hasta declarar la “supresión” de algunas Repúblicas Autónomas, como en el caso de Chechenia-Ingushetia en 1946, pasando por un trazado de fronteras que fomentaba las mezclas multinacionales y por una socialización que identificaba al patriotismo soviético con el ruso. Véase, Hélène Carrère D’Encausse, *Staline: l’ordre par la terreur*, París, Flammarion, 1979, pp. 173-182.

⁸⁹ El Imperio zarista y, después, el Estado soviético dieron a los rusos extraterritorialidad fuera de las fronteras de la actual Federación Rusa: les proveyeron de instituciones con su lengua, independientemente de donde se encontraran. En contraste con las otras nacionalidades, los rusos nunca vieron

la nación rusa nunca ha sido clara, pues no existió más Rusia que la imperial, por lo menos después del ducado de Moscú".⁹⁰

Las fronteras de la Federación Rusa son igualmente difusas hacia adentro, y el país se enfrenta ahora a conflictos que amenazan su propia integridad territorial, provenientes del separatismo de los tártaros, los chechenos y otros. Teme una implosión similar a la de la Unión Soviética y se resiste a aceptar un destino semejante, tal y como lo muestra la furiosa intervención en Chechenia.

Identificados los principales intereses de la gran potencia en su zona de influencia (dominar para mantener cierta estabilidad, proteger a sus ciudadanos y tener acceso a los puertos y bases militares en las nuevas repúblicas), falta ver cuáles son los medios que emplea para conseguirlos.

b. Los medios: la hegemonía

Dada su enorme superioridad de poder, Rusia tiene que definir hasta qué punto va a aceptar la soberanía de las catorce repúblicas ex-soviéticas. De entrada, la estructura distributiva del sistema, sobre todo en términos militares, crea cierta diferenciación funcional que atenúa la soberanía de las nuevas repúblicas e introduce un elemento de orden. De hecho, el tipo de interacciones que ha llevado esta gran potencia con sus vecinos evoca algunos de los rasgos principales de la

a la RSFSR como su patria, sino como una parte de un país donde estaban en casa en cualquier parte. Véase, Paul A. Goble, *art. cit.*, p. 80-81.

⁹⁰ Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 10.

“hegemonía”, descritos en el primer capítulo.⁹¹ Si bien el uso de la fuerza forma parte importante del comportamiento de la gran potencia rusa hacia sus vecinos (Tadzhikistán o Georgia, como se verá más adelante), respeta, hasta cierto grado, la soberanía de los Estados menores y prefiere utilizar otros medios de dominación (diplomáticos y económicos, como en el caso de Ucrania o las Repúblicas Bálticas). Cuando usa la fuerza, está consciente del alto costo político en que incurre e intenta presentarla como *peacekeeping*, ante la CEI, la OSCE o la ONU.

En cuanto a las instituciones comunes, la creación acelerada de la CEI intentó llenar el vacío dejado por la “descolonización al vapor”, que Yeltsin y Kravchuk realizaron, en su afán de deshacerse de Gorbachov.⁹² Durante los dos primeros años, Rusia se concentró en su política interna y no hizo mucho caso de la CEI, pero, en los últimos dos, ha descubierto la utilidad de esta organización en el manejo de las nuevas relaciones con su “exterior cercano” y, por tanto, ha tratado de fortalecerla. La voluntad de sostener una institución, con sus reglas y procesos comunes, demuestra que hay interés por hacer que las interacciones sean más o menos regulares y más predecibles. Se trata de delimitar ciertas pautas de comportamiento (apego a las reglas impuestas por Rusia) entre los Estados menores, y crear así parámetros que den legalidad a sus interacciones. El enorme poderío militar ruso sería el garante de que se respeten dichas reglas. En otras palabras, Rusia está buscando un arreglo institucional que le permita

⁹¹ Ver Hedley Bull, *op. cit.* p. 216.

⁹² Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 1.

imponer ciertas reglas del orden en su "exterior cercano", sin tener que recurrir siempre al uso indiscriminado de la fuerza.

Occidente ha sido el primero en fomentar la diferenciación funcional, porque prefiere tratar con una sola potencia nuclear, que con tres o cuatro, y ha presionado para que las armas de ese tipo, que se encuentran en Ucrania, Kazajistán y Belarús, regresen a manos de Rusia, quien se encargaría de desmantelarlas. Por otra parte, Yeltsin anunció que Rusia "buscará mayor integración con la CEI y que no renunciará a sus "responsabilidades especiales" en la zona". Éstas no sólo consisten en organizar y dirigir las operaciones de mantenimiento de la paz, sino también en defender las fronteras de otras repúblicas, como, por ejemplo, de Tadjikistán.

Otro indicio de diferenciación funcional se puede ver en el intento del mariscal Shaposhnikov por mantener el antiguo sistema militar soviético, bajo un comando unificado dentro de la CEI. Aunque no lo logró, encontró una solución de repuesto: crear "fuerzas de intervención rápida", que descansen sobre una red de bases militares, en el marco de tratados de seguridad con cada uno de los países de la CEI. Sobra decir quién controlaría dichas fuerzas.

Estos elementos de la hegemonía quedan al descubierto de forma más cruda en las repúblicas "autónomas" internas. En el caso más extremo, Chechenia, Rusia ha presionado por las vías políticas, económicas y, finalmente, militares, para evitar la secesión. Tal como Bull describe la hegemonía, la gran potencia ha intentado justificar el uso de la fuerza en Chechenia con un principio superior: el de la integridad territorial y la inamovilidad de las fronteras.

Frente a las repúblicas eslavas, es decir, Ucrania y Belarús, Moscú ha dejado ver que el paneslavismo permanece como un elemento importante de su política exterior, pero que produce reacciones muy distintas en los dos países. En Belarús, la falta de nacionalismo y rusofobia, y su defensa pública de las estructuras de la CEI, han permitido relaciones excepcionalmente fluidas con el gran vecino ruso. En un referendun reciente, 83% de los votantes apoyaron "las acciones del presidente encaminadas a la integración económica con la Federación Rusa" y a mantener el ruso como idioma oficial.⁹³ Aunque su doctrina de defensa pretende que Belarús se convierta en un país neutro, no-nuclear, es difícil que la neutralidad se mantenga en caso de conflicto en la zona, pues seguramente se aliaría con Rusia.⁹⁴

En cambio, en el caso de Ucrania, Robert Blackwill subraya que "las relaciones entre las dos naciones eslavas más grandes constituyen el problema de seguridad más grave que existe hoy en Europa."⁹⁵ Mientras que Rusia, y los once millones de rusos que viven en Ucrania, buscan hacer volver a éste país a la órbita de Moscú, Ucrania trata de crear una identidad nacional apelando a las diferencias con su gran vecino.⁹⁶ De éste modo, el nivel de hostilidad entre las dos élites es bastante agudo y ha exacerbado el cisma psicológico en todos los

⁹³ "Los bielorrusos apoyan masivamente en referéndum una mayor unión con Moscú", *El País*, 10 de junio de 1995, p. 3.

⁹⁴ William C. Bodie, *art. cit.*, p. 44.

⁹⁵ Robert D. Blackwill, "La Russie et l'Occident", *Politique Étrangère*, vol. 59, núm. 2 (1994), p. 399.

⁹⁶ Ésta fue una de las nacionalidades más atacadas por la represión y las políticas de rusificación. Para un análisis más detallado de las relaciones entre Rusia y Ucrania, véase William C. Bodie, *art. cit.*, pp. 42-43.

temas de política y economía.⁹⁷ La disputa en torno a Flota del Mar Negro, por la propiedad y control del equipo militar soviético y su infraestructura, es el ejemplo más citado. Además, por medio del tema nuclear (Ucrania se negaba a aceptar la firma del Tratado de No Proliferación (TNP), pues éste favorece a Rusia, encargada del desmantelamiento) mostró su resistencia a quedar dentro de la esfera de influencia rusa, y sus intenciones de llamar la atención de las potencias occidentales.

En Asia central, los gobiernos débiles e incapaces de cumplir algunas de las funciones más básicas del Estado, como son la estabilidad interna y la defensa de las fronteras, han tenido que ceder esa parte de sus competencias soberanas a la gran potencia rusa. El gobierno de Tadjikistán fue el primero en pedir la ayuda rusa para aplastar a sus rebeldes y asegurar su frontera con Afganistán. El resultado es que también ha tenido que incorporarse a la CEI, recobrando así su *status* de "protectorado" ruso. En julio de 1993, Yeltsin dijo que "la frontera rusa estaba en Tadjikistán con Afganistán".⁹⁸ Turkmenistán se encuentra en una situación similar, y Kazajistán, por su parte, dice que, a fines de 1995, unificará sus fuerzas militares con las rusas. En estos casos, como en el de Belarús, la influencia rusa, se parece más a la primacía que a la hegemonía.

En el Cáucaso, a cambio de una ayuda efectiva en contra de las pretensiones abjasias primero, y contra Gamsajurdia después,

⁹⁷ La reciente victoria electoral de L. Kuchma parecería alejar el riesgo de un conflicto grave.

⁹⁸ Esta declaración recuerda inevitablemente a la doctrina Brezhnev de la soberanía limitada: en 1968, Brezhnev dijo a Dubcek "su frontera con la República Federal Alemana es la nuestra y la defenderemos victoriosamente", citado por Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 2.

Georgia se ha tenido que incorporar a la CEI (a lo que se opuso originalmente), y la flota rusa pudo conservar sus bases sobre la costa oriental del Mar Negro en Abjasia y Georgia.⁹⁹ En Moldova, los remanentes del 14º Ejército Soviético, dirigidos por el general Lébed pretenden defender a las minorías rusófonas en la autoproclamada república del Transdniestr de las pretensiones moldovas de anexión a Rumania.

Así, aunque muchos se alarman de que Rusia esté enviando tropas fuera de su territorio, cabe notar que no está usurpando esa posición: su intervención ha sido "solicitada" por gobiernos débiles y en aprietos, no impuesta. Estos ejemplos denotan el carácter limitado de la soberanía de algunas de las ex-repúblicas soviéticas y, por consiguiente, resaltan cierta diferenciación funcional, componente esencial del orden.

Finalmente, las Repúblicas Bálticas se encuentran en los límites de la zona de influencia rusa. Aunque no pertenezcan a la CEI, y el ejército ruso ya se haya retirado casi totalmente de su territorio, la dependencia económica y los problemas con las minorías rusas, apoyadas por su patria, no han desaparecido.

En resumen, la gran potencia rusa domina en su región gracias a su enorme capacidad militar, pero intenta utilizarla lo menos posible, y cuando lo hace, se cuida de respetar cierta legalidad. Prefiere el uso de otros medios de presión, como es la incorporación a la CEI o, en el caso de Ucrania y las Repúblicas Bálticas, la económica y diplomática.¹⁰⁰ Sin embargo, no hay que olvidar que este orden está

⁹⁹ Michel Tatu, *art. cit.*, p. 321

¹⁰⁰ Ver Robert Blackwill, *art. cit.*, p. 339, particularmente, la nota 9.

apenas formándose (la nueva doctrina militar rusa tiene apenas dos años) y, por consiguiente, es aún muy imperfecto.

3. La imperfección del orden en el sistema oriental.

Los conflictos en Moldova, Nagorno-Karabaj, Abjasia y Chechenia, son tan sólo algunos de los síntomas que denotan los defectos del orden en el sistema oriental. Estos se deben, principalmente, a que la tendencia jerárquica y centralizadora de la hegemonía rusa se enfrenta a otra opuesta, pero igualmente importante: la de la "anarquía" (independencia, nacionalismo, igualdad jurídica de los Estados). Mientras la jerarquía de poder (estructura distributiva) empuja hacia la integración, la diferenciación funcional y la limitación de la soberanía de los Estados menores, la nueva estructura profunda (anarquía) presiona hacia la disgregación y la igualdad de funciones (*self help*).

Celosos de su recién adquirida soberanía, la mayoría de los nuevos Estados se resisten a limitarla con acuerdos o concesiones. Saben que la influencia rusa no tendría un contrapeso serio, como no lo tuvo durante la época soviética, y que la potencia hegemónica se saltará las reglas "comunes", cuando así convenga a sus intereses. De hecho, el estilo ruso de *peacekeeping* no siempre respeta los acuerdos de Kiev (marzo de 1992) y de Tashkent (mayo de 1992) que establecen dos reglas básicas: intervenir sólo en caso de que ambos beligerantes lo soliciten y para hacer respetar una tregua previamente acordada. En la práctica, más que vigilar un cese al fuego, los cuerpos rusos en

Tadzhikistán y Abjasia han ayudado a una de las partes a acabar a sus enemigos y luego a conservarse en el poder.¹⁰¹

La CEI, por su parte, se formó para liquidar de una forma rápida los restos del Estado soviético, cosa que, en aquél momento, convenía a todas las repúblicas. Pero en los últimos tres años, Rusia ha mostrado que domina en la organización, y la manera en que orilló a algunos de los países vecinos a adherirse a la CEI (Georgia, Tadzhikistán) muestra que no se trata de una institución que descansa precisamente sobre “intereses comunes”. Rusia y las repúblicas que están dispuestas a aceptar su papel “especial” en la zona (Belarús y Kazajistán) abogan por fortalecer a la CEI. Sin embargo, la mayoría de las demás la ven como un intento de “resucitar a la URSS” o, por lo menos, de institucionalizar la hegemonía rusa en la región, lo cual no está muy alejado de la realidad. Al respecto, no hay que perder de vista que, como dice Bull, las esferas de influencia no se afianzan por medio de la negociación o la discusión, sino por la lucha y la competencia.¹⁰²

Lo que interesa resaltar aquí es que la esfera de influencia rusa no está aún irrevocablemente establecida, ni claramente delimitada, pues la nueva situación es aún muy reciente. Pertenecer a la CEI no implica, necesariamente, estar a merced de Moscú, como lo muestra el caso de Ucrania; ni estar fuera de ella es librarse de la influencia rusa, como en el Báltico. Al respecto, Bull rescata la siguiente afirmación de Curzon: “algunos de los momentos de la historia de más ansiedad han surgido

¹⁰¹ “Russia: All this is ours”, *The Economist*, *loc. cit.* p 54.

¹⁰² Hedley Bull, *op. cit.*, p. 225

como consecuencia de la vaguedad en la interpretación de los entendimientos entorno a las esferas de influencia".¹⁰³

Conclusión

A pesar de la implosión de la Unión Soviética en quince nuevos Estados soberanos, se ha identificado cierto "orden" en el sistema oriental de Europa, marcado por la hegemonía rusa. Su enorme poderío, sobre todo militar, le permite desempeñar un papel de "guardián del orden", similar, hasta cierto punto, al que desempeña Estados Unidos en el orden occidental. En otras palabras, la hegemonía de Rusia intenta garantizar el respeto a ciertas reglas (que ella misma impone), ya que está dentro de su interés mantener un orden dentro del sistema oriental.

Con este fin, Rusia busca controlar a los ejércitos de sus vecinos, por medio de su incorporación a la CEI, e introducir cierta diferenciación funcional: ser portavoz de la región frente a occidente en los asuntos nucleares y de *peacekeeping*; crear un comando centralizado de las fuerzas armadas de la CEI (como Estados Unidos controla el SACEUR), e incluso, ayudar a algunos gobiernos a mantener la estabilidad interna y defender sus fronteras.

Sin embargo, este orden es imperfecto, porque, para empezar, la política interna de la gran potencia que lo sostiene es todavía inestable.¹⁰⁴ En segundo lugar, los límites del área de influencia rusa

¹⁰³ *Ibid.*, p. 224.

¹⁰⁴ Véase Alexei Arbatov, *art. cit.*, pp. 5-26.

no están aún definitiva ni claramente establecidas, como lo ilustran los casos de Ucrania y de las Repúblicas Bálticas. Finalmente, este orden, reciente y en proceso de formación, choca con las nuevas soberanías (elemento anárquico), de modo que la hegemonía rusa no lleva necesariamente a la ausencia de conflictos, sino que incluso, a veces, los agudiza, como en el caso de Chechenia.

Capítulo 4,

La falta de orden en Europa central

Históricamente, Europa central ha estado sujeta a las influencias de varias potencias: Alemania, el Imperio Austro-Húngaro, el Otomano, el Ruso (luego la URSS). Ha sido el punto de encuentro de las grandes civilizaciones que nacieron de la Europa medieval, mezcla de religiones con sus filosofías, zona de disputa entre grandes imperios. Esta diversidad, más acentuada en la región balcánica¹⁰⁵ que en el norte, es el rasgo distintivo de la *Mitteleuropa*. Dado este pasado, no existe un conjunto de “valores e instituciones comunes” propiamente centroeuropeos, sino que estas características del orden han venido de las potencias que han controlado la zona.

Así pues, la primera característica de la región es la diversidad, ocultada, durante el último medio siglo de Guerra Fría, por la hegemonía soviética. Desde que ésta se retiró, en el otoño de 1989, los especialistas¹⁰⁶ han hablado de “vacíos de seguridad”, “zonas grises” e “inestabilidad”, en sus respectivos intentos por clarificar una situación regional, que bien se podría denominar como “falta de orden”. Esto se debe a que los Estados de la zona recuperaron su

¹⁰⁵ En el sur, la influencia del Imperio Otomano incluyó a los musulmanes en el complejo mosaico étnico y religioso.

¹⁰⁶ Véase, por ejemplo, Jan Zielonka, “Security in Central Europe”, *Adelphi Papers*, núm. 272, 1992, pp. 3-31; George Kolankiewicz, “Consensus and competition in the eastern enlargement of the European Union”, *International Affairs*, vol. 70 (1994), núm. 3, pp. 477-495; y Gregory F. Treverton, ed., *The Shape of The New Europe*, New York, Council on Foreign Relations, 1992, 232 p.

soberanía plena, acentuando el elemento anárquico en el sistema centroeuropeo. En este capítulo se intenta mostrar por qué no se puede hablar de la presencia de orden en el sistema de Europa central, y por qué esto trae como consecuencia que los países de esta zona busquen la protección de potencias pertenecientes a los órdenes vecinos.

1. El resurgimiento de los Estados

Durante el siglo diecinueve, Austria-Hungría impuso las reglas (imperiales) del orden regional, hasta que su debilitamiento paulatino la obligó a ceder su lugar a la rivalidad entre Rusia y Alemania.¹⁰⁷ Estas dos potencias se disputaron el control de la zona, y buscaron hacerla su área de influencia, pues, al ser vecina de ambas, estaba dentro de sus prioridades estratégicas. La competencia duró, con sus altibajos, hasta la Segunda Guerra Mundial, después de la cual, los países de la zona pasaron a la dominación de Stalin y parecieron enterrar su diversidad bajo la hegemonía soviética, ya que la URSS desplazó a las otras potencias de la región.¹⁰⁸

Durante la Guerra Fría, Europa vivió preparada para un enfrentamiento entre dos alianzas militares, la OTAN y el Pacto de Varsovia. “Dentro de cada campo, -dice Rafael Segovia- la jerarquización del poder impedía el desorden y, cuando éste se

¹⁰⁷ Robin Okey, *Eastern Europe 1740-1985: Feudalism to Communism*, 2ª ed., Londres, Unwin Hyman, 1982, ver el capítulo 8: “From Hitler to Stalin”, pp. 181-204.

¹⁰⁸ *Ibid.*, ver el capítulo 9 “Communist Eastern Europe”, pp. 205-241.

presentaba, la represión y reacomodo del sistema tenía costos menores para los bloques occidental o socialista.”¹⁰⁹ En Europa central, “los valores e instituciones comunes”, sobre los que reposaba el orden del bloque socialista (comunismo, Pacto de Varsovia, CAME), vinieron de la imposición por parte de la URSS, más que de valores e intereses compartidos.¹¹⁰ En efecto, durante los años en que fue la potencia hegemónica de la región, la Unión Soviética intervino militarmente ante los intentos centroeuropeos de introducir cierto pluralismo, que atentaban contra las reglas del orden que sostenía: Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968, Polonia en 1980.

A raíz del retiro de la potencia hegemónica, particularmente de la desintegración del Pacto de Varsovia, los Estados centroeuropeos recuperaron el control de sus políticas de defensa, lo cual ha reforzado su soberanía. Pero su seguridad ha empeorado, porque ahora “cada quién ve para sí” (*self help*) y, como no están cubiertos por ningún otro mecanismo de seguridad, cada vez más, parece que tendrán que defenderse solos.¹¹¹ Esta tendencia se agudiza por el resurgimiento de los nacionalismos, y como apunta Rafael Segovia,

la reacción contra el centralismo ruso es una reacción en cadena que lleva al más mínimo grupúsculo a descubrirse caracteres nacionales y a exigir fronteras borradas hasta en la memoria pública. El afán de identidad, que no es más que duda sobre su existencia, conduce a situaciones aberrantes.¹¹²

¹⁰⁹ Rafael Segovia, “El nacionalismo: una ruptura ideológica”, *Textos para el cambio* núm. 9, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 5

¹¹⁰ Ver Hedley Bull, *op. cit.*, pp. 215-224; y Jean Meyer, *loc. cit.*, pp. 25 y ss.

¹¹¹ Jan Zielonka, *loc. cit.*, p. 47.

¹¹² Rafael Segovia, *loc. cit.*, p. 13.

Por eso, cuando François Heisbourg dice que Europa central “dejó de ser una variable discreta y homogénea y que se debe tratar con cada una de sus partes por separado”,¹¹³ no hace más que aludir a este regreso de la diversidad, de la anarquía internacional, ya que cada una de esas “partes” es un Estado soberano. No sorprende pues, que Heisbourg insista en que la claridad y rigidez de la Guerra Fría han dejado su lugar a la confusión y la complejidad.¹¹⁴ De igual forma, cuando Jan Zielonka afirma que la complejidad económica, política y cultural impide que se dé un diagnóstico general y un tratamiento universal a la región, no hace más que recalcar esa diversidad y soberanía.¹¹⁵

Sin embargo, este análisis es demasiado vago e impreciso, si no se establece primero, cuáles son los problemas específicos que podrían llevar al uso de la fuerza en el sistema centroeuropeo. En resumen, según Zielonka, los países de Europa central enfrentan dos tipos de amenazas. Primero, los peligros más comúnmente mencionados son los que vienen de fuentes internas, pero requieren de soluciones económicas y políticas, más que militares.¹¹⁶ En segundo lugar, el

¹¹³ François Heisbourg, “From a common European home to a European Security System”, en Gregory F. Treverton, ed., *The Shape of the New Europe*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1992, p. 39.

¹¹⁴ *Ibid.* p. 38.

¹¹⁵ Jan Zielonka, *loc. cit.*, p. 31.

¹¹⁶ Entre este tipo de factores que pueden crear situaciones explosivas, es pertinente citar la posibilidad de que fracasen las reformas económicas y los procesos de construcción democrática en cada país de la región. Por ello, cobran particular relevancia las batallas por la forma de las nuevas constituciones, la dificultad para encontrar mayorías parlamentarias estables, la falta de un servicio civil de carrera, la centralización del poder, la debilidad de los partidos políticos y de las organizaciones civiles, la apatía del público en general, y los dilemas entre eficacia y legitimidad de las medidas gubernamentales. *Ibid.*, p. 3-15.

potencial destructivo de los conflictos étnicos acentúa el riesgo que los países del centro de Europa corren de incurrir en el hipernacionalismo, sumergirse en guerras civiles (que pueden internacionalizarse o traer migraciones) y pelearse por las fronteras.¹¹⁷ Por ejemplo, las disputas territoriales, que Bull mencionó como congeladas por la hegemonía soviética, han resurgido ahora con particular vigor,¹¹⁸ y, aunque las hostilidades étnicas no han estallado violentamente y de forma generalizada (como en la ex-Yugoslavia), hay muchos lugares en el sistema central donde los elementos para un conflicto similar están presentes. Cabe entonces preguntarse: ¿cuenta el sistema de Europa central con los elementos suficientes para establecer un orden que modere el potencial destructivo de estas amenazas?

2. La estructura: anarquía y jerarquías borrosas

A partir de las características mencionadas hasta ahora, se puede inferir que la estructura “profunda”¹¹⁹ del sistema centroeuropeo actual es anárquica, porque el poder, que antes estaba centralizado en Moscú y que limitaba la soberanía de los miembros del Pacto de Varsovia (recuérdese la Doctrina Brezhnev), se ha fragmentado y

¹¹⁷ Dejando a un lado los problemas entre checos y eslovacos, que el “divorcio de terciopelo” no ha terminado de resolver, se puede empezar por recordar que tres millones de magiares viven fuera de Hungría. Los problemas de minorías crean un alto potencial de conflictos territoriales y conllevan movimientos de población, cuya amplitud depende de cada caso. Además, cualquier guerra enviaría una masa de refugiados enorme e inmanejable a países que, ya de por sí, tienen dificultades económicas graves. Para una descripción detallada de los problemas de minorías en la región, véase Zielonka, *loc. cit.*, p. 19-28.

¹¹⁸ Ver Capítulo 1, p. 20, y Hedley Bull, *op. cit.*, p. 219.

¹¹⁹ Ver la tabla “El vocabulario del realismo estructural”, Capítulo 1, p. 14.

retirado. Desarticulada la hegemonía soviética que, durante la Guerra Fría, protegía a los centroeuropeos de “sí mismos” (en el sentido de que sostenía una serie de reglas del orden, una jerarquización de los intereses y una diferenciación funcional -soberanía limitada-), lo que queda es un sistema de Estados soberanos que están en proceso de construir nuevos patrones de interacción para relacionarse. Como dice Karkoszka, dichas relaciones están cambiando permanentemente y deberán sujetarse a la incertidumbre crónica.¹²⁰ La falta de recursos y de experiencia ha hecho aún más difícil la toma de decisiones, incluso en las situaciones más estables, de manera que la formulación de políticas (“*policy-making*” en inglés) se ha convertido en una verdadera pesadilla para los países de Europa central.¹²¹

Sin embargo, decir esto no aclara mucho acerca del orden o la falta de él en el sistema, porque, por ejemplo, los otros dos sistemas europeos también están compuestos por Estados soberanos (estructuras profundas anárquicas). Por tanto, es pertinente revisar cual es la estructura “distributiva” del sistema en Europa central.

A diferencia de lo que sucede en los “órdenes” descritos anteriormente (occidente-Estados Unidos y oriente-Rusia), en Europa central, no hay un Estado que pueda imponer su “estabilidad hegemónica” en la zona, como lo hizo el Imperio Austro-Húngaro en

¹²⁰ Andrzej Karkoszka, “The Future of the CSCE: The Needs of East Central Europe”, en Ian M. Cuthbertson, *Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe*, Nueva York, Institute for EastWest Studies, 1992, p. 208

¹²¹ Tienen serios problemas logísticos por la falta de presupuesto, la carencia de una doctrina militar desarrollada y la interrupción de la venta de armas por parte de Rusia, ya que todo el equipo bélico provenía de allá. Por ejemplo, en Polonia, la mayor parte del ejército sigue emplazado en las fronteras con Alemania, porque no hay dinero para desplazar a las divisiones.

el siglo XIX, o la hegemonía soviética en la segunda mitad del XX. Si estallara un conflicto interestatal en la región (como el de la ex-Yugoslavia), sería difícil vislumbrar un ganador, pues “ningún país tiene un poder claramente superior al de los otros”,¹²² es decir que no hay una jerarquía del poder clara. La falta de un país que desempeñe el papel de “gran potencia”, implica que no hay un mecanismo de disuasión local, una autoridad que haga respetar las reglas del orden. Las palabras de Josep Palau para describir los Balcanes se pueden extrapolar fácilmente a toda la región centroeuropea:

La complejidad política de la región, imbuida de todos esos factores, tiene sin embargo una explicación sencilla. Ningún grupo étnico reúne las condiciones, y sobre todo las dimensiones, para ser claramente el vertebrador hegemónico [...]¹²³

Así pues, la estructura “distributiva” del sistema es muy homogénea y, por tanto, tiende a prevalecer una situación de “falta de orden” en el área. No hay ni jerarquía, ni diferenciación funcional, que marquen límites precisos al uso de la fuerza y al ejercicio de la soberanía de los Estados de esta región. En esto consiste el “vacío de seguridad” que lleva a Zielonka a pensar que los países de Europa central no son susceptibles de resolver sus problemas de seguridad por sí mismos. Palau coincide con él y explica que la consecuencia más importante de este vacío de seguridad (o de orden) es que los países tienden a buscarla fuera de la región:

¹²² Jan Zielonka, *loc. cit.*, p. 47.

¹²³ Josep Palau, “Balcanes, la falla de Europa”, *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 40 (1994), pp. 171-172.

Como consecuencia de todo ello, se ha desarrollado un instinto político [...] que consiste en sobrevalorar lejanos apoyos que se parezcan a protección por parte de alguna potencia como base de seguridad propia, a la vez que en menospreciar el entendimiento y la cooperación con el vecino, siempre visto con mezcla de temor y desprecio.¹²⁴

Por esta razón, desde 1989, la UE y la OTAN, con su enorme fuerza de atracción política, sus recursos para dar ayuda económica y facilitar el comercio, y su poder diplomático y militar, se convirtieron, en el punto de referencia obligado para la zona centroeuropea. De hecho, los círculos disidentes que tomaron el poder desde 1989 en algunos de esos países, lo hicieron justamente enarbolando la bandera de "reintegrarse a Europa". Ésta fue muy útil en el momento de deshacerse de la imposición soviética, porque permitía identificar otros valores y normas que guiaron sus acciones. Por eso, su interés principal ha sido incorporarse a las instituciones del orden occidental (OTAN y UE).

Europa central sigue una doble racionalidad cuando busca desarrollar sus relaciones con occidente: por un lado, deshacerse de la influencia de Rusia (que antes era la potencia hegemónica en esa zona) y, por el otro, encontrar en occidente un nuevo árbitro externo que contrarreste su distribución "homogénea" del poder regional. Como dice Jorge Dezcallar, "procuran así llenar el vacío de seguridad que sienten tras la desaparición de otras estructuras de seguridad que les garantizaban estabilidad a la vez que les oprimían."¹²⁵

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ Jorge Dezcallar, "Un nuevo concepto de seguridad en Europa", *Política Exterior*, vol. IX, núm. 43 (1995), p. 31.

En otras palabras, se destruyeron todas las “instituciones y normas comunes” que sostenían el orden con la ex-URSS y entre los propios países de Europa central (CAME, Pacto de Varsovia). Pero no se pensó que el nuevo orden (o sea, la integración a la UE y la OTAN) tardaría décadas en ser viable, ni tampoco en qué iba a remplazarlo, mientras tanto.

3. El Grupo de Visegrado¹²⁶: un intento de orden regional

Ante el “vacío de seguridad” que apareció en Europa central, desde 1989, se ha hablado de fomentar una integración regional, siguiendo el modelo de la UE. Se trata de contrarrestar a la “anarquía” internacional con una reglas supranacionales, es decir, de extender el modelo integracionista, que ha resultado tan útil para los europeos occidentales, a la zona central del continente.

Según varios analistas (Zielonka y Kolankiewicz, entre otros), el espacio entre la OTAN y la CEI evolucionará hacia un territorio inestable, con pequeños países enfrascados en disputas fronterizas y de minorías (anarquía y desorden). Una mejor alternativa consistiría en una especie de “integración centroeuropea” (supranacionalidad y diferenciación funcional), alrededor del Grupo de Visegrado o en un esquema “pentagonal” o “hexagonal”, es decir, que incluya a Bulgaria y/o Rumania. Los estrategas se inclinan evidentemente por la integración, ya que, según dicen, sin ella, los Estados más quedarían

¹²⁶ Polonia, Hungría, Eslovaquia y la República Checa.

en una posición vulnerable frente a sus vecinos y ante la influencia tanto de Rusia como de las potencias occidentales.

El Grupo de Visegrado, que se formó en 1990, tras la caída del muro de Berlín, ha sido el único intento local de llenar el vacío institucional que quedó, tras la desintegración del Pacto de Varsovia y del CAME. Sin embargo, su creación no obedeció a la voluntad de los países que lo conforman de construir un orden propio, basado en intereses o valores comunes, sino a la presión de las potencias occidentales, asustadas por el vacío institucional de la región. En efecto, el único interés común de estos países es integrarse a la UE y las demás instancias occidentales, y, por eso, accedieron a conformar el grupo. Así pues, el problema de esta "institución común" es la falta de claridad en cuanto a su función: no se sabe si es el comienzo de una instancia regional que agrupe a los países de Europa central o si se trata de una plataforma de lanzamiento para entrar en la UE. Ésta se inclina por la primera versión, es decir, por un sustituto a la ampliación, ya que, después de que se incluyó a Finlandia, Austria y Suecia, en 1995, las fronteras de la UE están fijadas por largo rato.¹²⁷ Noruega ya recibió la advertencia de que su próxima oportunidad de entrar a la UE será dentro de veinte años. ¿Qué posibilidades tienen entonces los miembros del Grupo de Visegrado? Además, la UE prefiere esa cooperación no sólo por evitar herir las susceptibilidades de Rusia, sino también por su incapacidad actual de absorber los costos de la ampliación.¹²⁸

¹²⁷ Ignacio Sotelo, "Europa en la empalizada: elementos de la Unión Europea" (Resumen de las lecciones del *Diplomado de Estudios de la Integración Europea*, del Instituto de Estudios de la Integración Europea, el 2 y 3 de marzo de 1994, en El Colegio de México).

¹²⁸ Ver Capítulo 5, pp. 80-81.

En cambio, los países que lo integran quisieran que el grupo fuera una primera etapa hacia la ampliación de la UE y no una instancia regional propia; se resisten, por tanto, a su institucionalización y prefieren competir entre sí para entrar en la UE. Entre los factores que han impedido una mayor cooperación entre los países del grupo, destacan, primero, la ausencia de intereses comunes y de una potencia, que garanticen el respeto de los acuerdos y de las reglas comunes. En segundo lugar, el intento de convertirlo en un área de libre comercio ha sido desalentador, porque al destruirse el CAME, la caída de los intercambios entre esos países ha sido catastrófica.¹²⁹ Siguen las disputas, étnicas, los estereotipos nacionalistas y los rencores históricos, que reaparecen tras el retiro de la hegemonía soviética. En cuarto lugar, falta definir la cuestión de incluir en el Grupo de Visegrado a los otros países, como Bulgaria y Rumania, pues eso lo convertiría en un grupo regional más que un proceso de incorporación a la UE.

Además de estos problemas, la integración regional en torno a Grupo de Visegrado se toparía, tarde o temprano, con el de la soberanía. En el plano supranacional, los países de Europa central, que apenas acaban de recuperar su soberanía y reivindican ahora sus diferencias nacionales (ver división de Checoslovaquia), han mostrado ya reticencias a cederla de nuevo, sobre todo, a una institución que no termina de convencerlos. Si el grupo no cumple las expectativas políticas y económicas de sus miembros, ¿qué se puede esperar de él en materia de defensa?

¹²⁹ George Kolankiewicz, *art. cit.*, p. 478.

Por otra parte, cabe hacer referencia a las condiciones que permitieron la integración de la UE, pues se trata del único modelo existente de supranacionalidad. Como se dijo en el segundo capítulo, los intereses de Estados Unidos tuvieron un papel clave en promover la integración de Europa occidental. De igual manera, se podría decir que hoy, occidente promueve la integración centroeuropea, al exigir que cooperen entre ellos primero, como requisito para recibir la ayuda y ser incorporados a la UE y la OTAN después. La creación de Banco Europeo de Construcción y Desarrollo (BERD), desde 1990, se puede equiparar a la creación la Organización Europea para el Desarrollo Económico (OEDE), en 1947, para canalizar la ayuda del Plan Marshall a Europa occidental.

Sin embargo, no existe la cohesión que, en aquél entonces, ofreció la amenaza soviética a occidente, pues, como ya se dijo, las amenazas que perciben ahora los centroeuropeos son primordialmente de carácter interno y de sus vecinos. La falta de un interés o miedo común que predomine sobre los demás va en detrimento de la integración de esos países y de la claridad en los intereses de las potencias occidentales, quienes no presionan en una sola dirección.¹³⁰ Como occidente no ha descartado abiertamente la ampliación de la UE y de la OTAN, los miembros del Grupo de Visegrado desvían sus energías hacia esas metas, debilitando así la integración regional.

En última instancia, cabe mencionar que la UE ha logrado tal grado de integración, sólo después de muchos años, y gracias a la protección militar de la OTAN. El compromiso norteamericano ha sido el garante del equilibrio de poder en Europa occidental, lo cual permitió llegar a

¹³⁰ Las causas de esta ambivalencia se tratan en los capítulos siguientes.

la confianza que cimentó la integración. En cambio, como se verá en el siguiente capítulo, las potencias occidentales han sido incapaces de ejercer un liderazgo claro en ese sentido, de proporcionar esas garantías y de fomentar la confianza suficiente entre los países centroeuropeos, para que se sienten las bases de la integración regional.

En resumen, las perspectivas de integración regional son bastante pocas, al menos en el futuro inmediato. Tal vez, ello se deba esta paradoja: lo único que mantiene al Grupo de Visegrado vivo es la promesa de su desaparición, es decir, la certeza de que, en un futuro indefinido, sus miembros serán incorporados a la UE. Cuanto más exitoso resulte dicho grupo, más se acercaría a su fusión con la UE.

Conclusión

En teoría, la integración podría ofrecer un paliativo a la falta de orden en la zona, por medio de reglas supranacionales y canales institucionalizados de interacción. Pero, en realidad, las perspectivas son bastante pobres: estos países comparten pocos intereses que conduzcan a la creación de “reglas e instituciones comunes”, y no hay en la zona una potencia que sustente el cumplimiento de dichas reglas. Además, no se sabe si la integración debe darse dentro del marco del grupo regional o en el de la UE.

Como se verá en el siguiente capítulo, las posibilidades de acceder a la UE son tan pocas que hacen ver al Grupo de Visegrado incluso más viable y deseable. A pesar de sus diferencias, estos países tienen más

en común entre sí que con sus vecinos de oriente y de occidente, y esta es la racionalidad exógena que los empuja a unirse. Falta ver pues, si prevalecerán las fuerzas exógenas que impulsan su integración (jerarquización y diferenciación funcional) o las presiones centrífugas de disgregación (soberanía y anarquía).

El subsistema central de Europa, carente de un orden concreto y propio, está flanqueado por dos subsistemas eminentemente más “ordenados” y poderosos (en términos militares), el occidental y el oriental. Al atraer la participación de las grandes potencias, pertenecientes a las regiones vecinas, Europa central se convierte en el escenario principal de las interacciones de los tres subsistemas “primarios”. En consecuencia, ante la dificultad de crear un orden propio, Europa central busca la protección de las grandes potencias occidentales, *via* su incorporación a la UE y la OTAN.

Hasta que ésta no resulte, Europa central se encontrará en el “vacío de seguridad”, y el sistema se caracterizará, como lo ha hecho hasta ahora, por la falta de orden (reglas e instituciones comunes). La pregunta que toca responder ahora, y que será objeto de la segunda parte de la tesis, es: ¿cuál es la actitud de las grandes potencias de los sistemas vecinos ante la falta de orden en Europa central?

Segunda parte,

Europa central en el limbo estratégico

En esta segunda parte de la tesis, se verá cómo las soluciones que consisten en incorporar a los países de Europa central en los arreglos occidentales se enfrentan principalmente a dos obstáculos: primero, a la falta de acuerdo entre las potencias occidentales sobre cómo llevar a cabo esa tarea (Capítulo 5); segundo, a la oposición de Rusia, quien quedaría fuera (Capítulo 6) de dicha ampliación. Es necesario incluir de alguna manera a Rusia en las decisiones concernientes a Europa central, y organizar un nuevo “espacio de seguridad” en Europa central que asegure a los antiguos “satélites” sin inquietar al Kremlin.

Por ello, algunos analistas hablan de la necesidad de crear un sistema de seguridad pan-europeo, más acorde a la nueva geopolítica de la postguerra fría, que no provoque ni descansa sobre divisiones. Uno de estos analistas, Jorge Dezcallar, dice que “no hay tanto crisis de seguridad como de un cierto modelo de seguridad”¹³¹ y, por consiguiente, lo que hay que hacer es adaptarlo a un contexto nuevo y cambiante. Sin embargo, ese modelo de seguridad descansa sobre instituciones que no son fáciles ni rápidas de modificar, de ajustar a una realidad movедiza e incierta. En consecuencia, Europa central no puede incorporarse de lleno al orden occidental y tiene altas probabilidades de quedarse en el “limbo estratégico”.

¹³¹ Jorge Dezcallar, *art. cit.*, p. 29.

Capítulo 5,

El desacuerdo entre las potencias occidentales

Si bien occidente comparte una serie de normas e instituciones que canalizan las relaciones entre sus miembros de manera “ordenada”, dista mucho de la unidad política. Hacia afuera, (es decir en sus relaciones con los otros dos sistemas) no tiene intereses definidos en conjunto sobre cada asunto, ni posee una voluntad unívoca. Cada potencia occidental tiene sus propios intereses y lo que puede ser vital para la seguridad de Alemania puede ser considerado como periférico por Gran Bretaña y Estados Unidos.¹³²

Como se vio en la primera parte, la cooperación en seguridad entre Estados soberanos requiere una mínima comunidad de intereses. La presencia de la URSS, enemigo común y cercano, ayudó a crearla en el sistema occidental. Aunque la amenaza no era la misma para todos los países, una sensación de interés común guió la formación de estructuras diseñadas para fomentar el orden. La lógica de la OTAN y la de la cooperación europea son similares, en ese sentido, porque intentan sumergir las diferencias nacionales en favor de un área única de intereses. Sin embargo, la desaparición de la Unión Soviética y el surgimiento de amenazas alternativas han puesto de relieve las diferencias de opinión, porque los intereses de seguridad comunes son más difíciles de definir. Por ejemplo, el terrorismo o las migraciones

¹³² Owen Harries, *art. cit.*, p.44.

minan a la comunidad de intereses, porque el país afectado más directamente termina disintiendo de la opinión de los demás.¹³³

El propósito éste capítulo es, por tanto, resaltar cómo se agudiza el desacuerdo entre las potencias occidentales, a la hora de fomentar el “orden” en Europa central. En general, coinciden en una meta, tan amplia como difusa: reducir las posibilidades de que la inestabilidad, provocada por el vacío de poder que dejó la implosión de la Unión Soviética, se propague a su territorio. Lo que no se sabe es cómo hacerlo sin inquietar a Rusia y sin crear divisiones graves dentro de la UE y la OTAN, porque ya no hay una amenaza común y clara contra la cual occidente podría proteger a los países de Europa central, y no se ha establecido aún qué grado de involucramiento conviene a los intereses de occidentales.¹³⁴

La OTAN y la UE, antes apuntaladas por una “comunidad de riesgo”, ahora ven cómo su comunidad de intereses se desintegra, a falta del aglutinador soviético. De hecho, Heisbourg se pregunta si los principios, instituciones y conceptos de la UE y la OTAN son capaces de proporcionar respuesta a todas las preguntas que se plantean en Europa central.¹³⁵ El resultado es que la confusión reina en torno a cómo introducir el orden en esa zona, y la ex-Yugoslavia es el ejemplo más dramático. La cuestión de cómo hará occidente para incorporar en sus planes estratégico-militares a esta diversidad de territorios, habrá de ser definida sobre la marcha.

¹³³ Las dificultades para hacer coincidir las políticas migratorias de los países de la UE ilustran los diferentes grados en que cada uno percibe la importancia del problema.

¹³⁴ Jan Zielonka, *loc. cit.*, p. 53.

¹³⁵ François Heisbourg, *art. cit.*, p. 39.

1. Las divisiones dentro de la UE

Las divisiones dentro de la UE se reflejan, sobre todo, en sus relaciones con Europa central, pues como se dijo en el segundo capítulo, la política exterior y la defensa parecen ser los límites de la cesión de soberanía que implica la integración europea. Por ejemplo, con respecto al conflicto en los Balcanes, Marcovici subraya :

Los europeos, que no supieron evitarlo cuando todavía estaban a tiempo, se han revelado incapaces de encontrarle una salida política, es decir, negociada. Sus incoherencias y contradicciones lo han impedido. Escindida por sus intereses nacionales, contradictorios con excesiva frecuencia, la Unión Europea no ha mantenido las utópicas promesas de Maastricht [una política exterior y de defensa común].¹³⁶

Por otra parte, los procesos internos de cada país también van en detrimento de una política de defensa única y clara, ya que las respuestas a un mismo problema pueden estar coordinadas o ser divergentes. Se trata de sistemas políticos democráticos, que reflejan a menudo opiniones contradictorias, por su carácter pluralista, y complican la definición precisa de los intereses nacionales. La política occidental hacia el centro de Europa está sometida a un debate abierto y constante entre los gobiernos, las sociedades, los electorados, los académicos, los militares, como en el caso del reconocimiento de las ex-repúblicas yugoslavas. Este componente variable de la cooperación occidental depende, en parte, de la coincidencia en los resultados de las elecciones nacionales, lo cual seguirá plagando los esfuerzos de

¹³⁶ Philippe Marcovici, *art. cit.*, p. 65

cooperación entre Estados, a menos que las fronteras nacionales desaparezcan, o sea en la "utopía" supranacional.

Otro asunto que ha mostrado la falta de cohesión europea occidental ha sido el debate sobre la ampliación de la UE. Por ejemplo, Alemania, la más directamente amenazada por las inestabilidades de Europa central, se ha convertido en la "campeona" de la *ostpolitik* de la UE. En cambio, países como España, que no se sienten tan amenazados por esa zona, sino por la pérdida de su peso político dentro de la Unión, ven con recelo la ampliación.

Así pues, para algunos (Alemania en primera instancia, y Gran Bretaña), la extensión de la UE debe llevarse a cabo sin demora, con el fin de consolidar y acelerar la democratización de los países centroeuropeos e impedir un posible retroceso. Retardar su entrada sería levantar un muro adicional entre las dos Europas y condenar a esos países a la marginalidad. Las palabras de Sir Charles Powel, miembro del Consejo Europeo, son elocuentes: "*If we don't brusselize them, they will balkanize us*".¹³⁷

Para otros, como Francia, la extensión de la UE no es más que una manera elegante de prolongar indefinidamente la integración política:¹³⁸ "Con el ingreso excesivo de nuevos miembros, la Comunidad se deterioraría eventualmente en un área de libre comercio más o menos frágil."¹³⁹ ¿Puede una UE de veinte o treinta Estados convertirse en una federación? La Europa de los Quince es ya

¹³⁷ ["Si no los bruselizamos, nos balcanizarán"] Sir Charles Powell, citado por James Walsh "Europe's real challenges bulk larger than ever [...]" en *Time*, diciembre de 1992, núm 52, p. 14.

¹³⁸ Nicole Gnesotto, "Défense européenne: pourquoi pas les Douze?", *Politique Étrangère*, vol. 55 (1990), núm. 4, p. 880.

¹³⁹ François Heisbourg, "The European-US alliance..." *art. cit.*, p. 43.

bastante heterogénea, ¿cómo hacer entonces que veinte o treinta Estados vivan juntos, si tienen diferencias tan grandes de desarrollo? Además, la inclusión de los países del Grupo de Visegrado sería una “receta para el conflicto”¹⁴⁰: traería sus problemas al seno mismo de la UE, haciéndola peligrar, en vez de ayudar a resolverlos. Además, ésta es una cuestión que alteraría fuertemente el equilibrio de poder dentro de la UE, puesto que Alemania tiene mayor influencia e intereses sobre esa región.¹⁴¹

Como el debate no está aún decidido, la UE no ha descartado (ni aprobado) abiertamente una posible ampliación y ha creado canales de ayuda como los acuerdos de “asociación” entre la ella y seis países de Europa central, además de la Banca Europea de Reconstrucción y Desarrollo.¹⁴² Atrapada entre dos intereses divergentes (estabilizar al Este y conservar de “acervo comunitario”), la UE prefiere relegar la ampliación a un futuro indeterminado.

Finalmente, cabe destacar que, más allá de las divergencias entre los intereses de cada Estado miembro de la UE, el conjunto no está condiciones de incluir a los países centroeuropeos, por el estado de sus economías.¹⁴³ Se estima que lidiar con la pobreza y atraso, solamente del Grupo de Visegrado (las economías más industrializadas y estables de la zona), implicaría un aumento de 60% en los presupuestos de los actuales miembros, lo cual es políticamente

¹⁴⁰ Nicolle Gnesotto, “European Union...”, *art. cit.*, p. 226.

¹⁴¹ Las tensiones entre Francia y Alemania que surgieron alrededor de la propuesta de ampliación son reveladoras. Véase George Kolankiewicz, *art. cit.*, p. 478.

¹⁴² Bernardo Sepúlveda Amor, *El nuevo concierto de Europa*, ponencia frente a la reunión de embajadores en Lisboa, 22 de marzo de 1992, mimeo, p. 15.

¹⁴³ Ver Capítulo 4, p. 72.

inaceptable.¹⁴⁴ Según Smith y Wallace, las experiencias de ampliaciones anteriores pueden servir de guía en estas cuestiones. Por ejemplo, a diferencia de lo que se pensaba, la inclusión de Grecia en la CE no ha terminado con su subdesarrollo y, en cambio, implicó un fuerte aumento de los presupuestos comunitarios en ayuda y asistencia. Tras el ingreso de España y Portugal los presupuestos de a crecieron también considerablemente, aunque con mejores resultados en términos de desarrollo. Para dar una idea de las magnitudes, se puede mencionar que Portugal tiene un PIB que representa 42% del de Luxemburgo, ¡y el de la República Checa, es tan sólo 33% del de Portugal! En este orden de ideas, también se están tomando en cuenta los problemas que mostró la más reciente ampliación a tres miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).¹⁴⁵

Dado este panorama, la “reintegración a Europa” de los países del Grupo de Visegrado es bastante dudosa aún, y lo más que la UE ha podido hacer hasta ahora, ha sido intentar extender algunas de sus reglas e instituciones, al exigir las como requisito de ingreso: instituciones democráticas, economía de mercado, mecanismos de reforma social y de respeto a los derechos humanos.

No sobra decir que la UE no es una estructura de defensa en sí, y su “brazo armado”, la tímida UEO, está subordinada a la OTAN. De este modo, la ampliación de las instituciones comunitarias se relaciona con la de la OTAN, si se quiere que esos países cuenten con una garantía mínimamente creíble de seguridad.

¹⁴⁴ George Kolankiewicz, *art. cit.*, p. 477.

¹⁴⁵ Alasdair Smith y Helen Wallace, “The European Union: towards a policy for Europe”, *International Affairs*, vol. 70 (1994), núm. 3, p.432.

2. La ampliación de la OTAN

Algunos analistas han propuesto revitalizar a la OTAN, expandiendo su membresía y misiones.¹⁴⁶ Si antes su objetivo era proteger a Europa occidental de un ataque soviético, ahora el “enemigo es la incertidumbre y la inestabilidad al Este.”¹⁴⁷ En consecuencia, Manfred Wöerner, entonces Secretario General de la OTAN, anunció, en mayo de 1992, que ésta había llegado “a la decisión sin precedente de asumir un papel de guardián de la paz en Europa, más allá de las fronteras de sus miembros”.¹⁴⁸ Así pues, se modificó el artículo 5 del Tratado de Washington para que la OTAN pueda actuar fuera de su área tradicional de acción, es decir del territorio de sus miembros. También se reformó para que pueda participar en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo el mandato de la OSCE o de la ONU. Esto ha permitido los bombardeos de la Alianza Atlántica en la ex-Yugoslavia.

Sin embargo, el obstáculo principal que presenta la ampliación de las funciones de la OTAN, es el asunto de la repartición de los costos. El problema es, de todos modos, muy viejo, ya que desde el nacimiento de la OTAN, Estados Unidos presiona constantemente a los europeos para que compartan los costos de su seguridad.¹⁴⁹ Ahora, Estados Unidos vuelve a insistir en la idea de que Europa debe unirse para cooperar más activamente en su defensa. En efecto, la disolución del

¹⁴⁶ Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, “Building a New NATO”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 4 (1993), p. 30.

¹⁴⁷ El Presidente George Bush, el 4 de mayo de 1990, citado por Philippe Le Prestre, *art. cit.*, p. 61.

¹⁴⁸ “Actuará la OTAN más allá de sus fronteras: Woerner”, *Excelsior*, 22 de mayo de 1992, p. 3A.

¹⁴⁹ En 1962, el Presidente Kennedy introdujo la metáfora de los “dos pilares de la Alianza Atlántica”, que alimenta nutridos debates en torno la igualdad o la jerarquía de los dos pilares.

Pacto de Varsovia enfrenta a Estados Unidos con el dilema del aislacionismo: ¿por qué tendría que permanecer en Europa si la amenaza directa se replegó? Ya no hay incentivos tan claros para seguir “subsidiando” la seguridad europea occidental, pues los soviéticos estallaron y los franceses se jactan de ser capaces de contener a Alemania con las instituciones europeas.

La tentación de retirarse es grande ante este panorama y el resultado es que George Bush propuso en 1991 reducir el número de soldados a 150 000 (de 300 000 que había). William Clinton anunció que las reducciones llegarán hasta dejar 100 000 hombres (o menos) en Europa occidental.¹⁵⁰ Entre 1990 y 1991, se retiraron más de 40 000 hombres estacionados en Europa occidental y se cerraron varias bases. El arsenal nuclear de armamento subestratégico se recortará cerca de 80%.¹⁵¹ En 1992, Canadá planeaba el retiro de todas sus tropas para 1994, debido a la contracción de su presupuesto militar.¹⁵²

Además, el “factor humano” y el recuerdo de Vietnam son elementos que no se deben perder de vista en la concepción estratégica norteamericana. Cada vez más, la opinión pública en Estados Unidos está en contra de enviar a sus soldados fuera, sobre todo, si esto implica muertos.¹⁵³ El tipo de conflicto que se presenta ahora es mucho más incierto en cuanto a los costos en vidas, porque se trata de guerras civiles y países con buenos equipos militares. Por ejemplo,

¹⁵⁰ Sir Richard Vincent, “The Brussels Summit- a military perspective”, *NATO review*, vol. 42, (Febrero de 1994), núm. 1. p. 7.

¹⁵¹ Philippe Le Prestre, *art. cit.*, p.71.

¹⁵² “Canada plans to pull all its troops out of Europe”, *The Guardian Weekly*, vol. 146, núm. 10, 8 de marzo de 1992, p. 3.

¹⁵³ John Keegan, “The face of Battle”, en Russel F. Weigley, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, Nueva York, McMillan, 1973, pp. 822-838.

durante los dos primeros años de guerra en la ex-Yugoslavia, Estados Unidos evitó inmiscuirse, argumentando que se trataba un conflicto que debían solucionar los europeos sólo, ya que éste no amenaza sus intereses, tanto como a los de sus aliados. Pero la dependencia Europea del aparato militar norteamericano quedó rápidamente en evidencia. Marcovici afirma:

dividida en lo político, Europa ha demostrado que es impotente en lo militar, a pesar de la valentía y la abnegación de sus cascos azules. La UEO, única organización europea en materia de defensa, no es aún más que un foro de discusiones, pero no una organización capaz de llevar a cabo operaciones de combate.¹⁵⁴

Treverton coincide: "como quiera que se juzgue el papel de la UE, resalta una falta de instrumentos militares para sustentarlo."¹⁵⁵ O, en palabras del propio Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea: "nos guste o no, la UEO en su nuevo papel tendrá que depender de la infraestructura de la OTAN por mucho tiempo todavía".¹⁵⁶

Ante esas deficiencias, Estados Unidos negoció, en la cumbre de la OTAN de febrero de 1994, que se aprobara el concepto de ejércitos "separables pero no separados", gracias al cual la UEO puede utilizar la infraestructura de la OTAN, sin que Estados Unidos participe forzosamente. Además se estableció que, para las operaciones fuera del área de la OTAN, los países son libres de no intervenir si votaron en contra de la medida, protegiendo así las soberanías y los intereses

¹⁵⁴ Philippe Marcovici, *art. cit.*, p. 65.

¹⁵⁵ Gregory F. Treverton, "The new Europe", *Foreign Affairs*, vol. 71 (1992), núm. 1, p. 106.

¹⁵⁶ François Heisbourg, *art. cit.*, p. 674.

nacionales.¹⁵⁷ De esta forma, Estados Unidos le da a Europa la capacidad militar que necesita para actuar, pero sin verse envuelto en sus acciones, si éstas no son de su interés.

Como medida adicional para repartir los costos, en 1994, se crearon las *Combined Joint Task Forces* (CJTF), compuestas por cuerpos multinacionales, que pueden actuar bajo el mando de la UEO y en combinación con los miembros de la recientemente formada Asociación para la Paz (APP) u otros países. Las CJTF pueden actuar sin Estados Unidos, pero utilizando su equipo C3 (comunicación, control y comando) y el resto de su infraestructura. La idea de la APP tampoco es ingenua en este sentido: se trata de entrenar a algunos ejércitos de Europa del Este para que lleven a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. Cuanto mayor sea el número de países que participe en las dichas operaciones, menor será el número de soldados que Estados Unidos tendrá que enviar.

A pesar de que estas modificaciones mejoran la repartición de los costos y dan más capacidad de acción a los europeos, crean un problema de liderazgo y cohesión política. El caso de la ex-Yugoslavia ha dejado al descubierto las dificultades que tienen los europeos occidentales para actuar en grupo de manera eficaz, en ausencia del liderazgo norteamericano. Después del fracaso de más de doce propuestas de cese el fuego, la UE no pudo hacer otra cosa que traspasar el asunto a la OTAN, es decir a los norteamericanos. Desde entonces el *tandem* Rusia-Estados Unidos, encarnado en el "Grupo de Contacto", ha remplazado y marginado a los europeos de Bosnia.¹⁵⁸

¹⁵⁷ *NATO review, loc. cit.*, p. 3-4.

¹⁵⁸ Philippe Marcovici, *art. cit.*, p. 65.

Por otra parte, siempre queda en el aire la pregunta “¿*Would you die for Gdansk?*”¹⁵⁹ Hasta que reciba una respuesta positiva e inequívoca, la ampliación de la OTAN no será posible o será irrelevante. En efecto, las garantías que ofrece la OTAN, en su artículo 5, descansan justamente en el compromiso de intervenir automáticamente en caso de agresión a uno de sus miembros. La falta de un verdadero compromiso occidental para intervenir y “morir por Gdansk” (porque a Estados Unidos no le interesa, porque los Europeos no se ponen de acuerdo entre sí o porque Rusia no los deja -como se verá en el siguiente capítulo) reduce el artículo 5 a la retórica. Si occidente no está dispuesto a comprometerse con la estabilidad en esa región, la efectividad de las tímidas medidas de cooperación (control civil de los ejércitos y sus presupuestos), no ofrecen garantías militares concretas a esos países.

Para terminar, “la limitada expansión inicial de la OTAN [restringida al Grupo de Visegrado] requeriría varios años,”¹⁶⁰ y los criterios básicos que deben cumplir los países para ser incorporados postergan la medida y reducen el número de candidatos. Se les pide, aparte de los requisitos que también exige la UE (un sistema democrático estable y una economía de mercado), nada más y nada menos que, la ausencia de disputas territoriales o étnicas, respeto a los derechos de las minorías, y control civil de los ejércitos.¹⁶¹ Es decir, que se ofrecerán las garantías cuando hayan desaparecido las amenazas; mientras tanto, estos países se encuentran en el “limbo estratégico”, o

¹⁵⁹ [¿Moriría por Gdansk?] George Kolankiewicz, *art. cit.*, p. 493. Algunas implicaciones de esta pregunta se estudian en el Capítulo 6.

¹⁶⁰ Zbigniew Brzezinski, “La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN”, *Política Exterior*, vol. IX, núm. 43 (1995), p. 20.

¹⁶¹ *Ibíd.*

sea, sin garantías. Paradójicamente, las pocas soluciones que hay, se ofrecen a los países más desarrollados y estables de la región, mientras que los “verdaderos polvorines” (Macedonia y la región de los Balcanes) quedan fuera de todo arreglo de seguridad concreto.

Conclusión

El conflicto en la ex-Yugoslavia ha resaltado las fracturas y realidades del sistema estratégico occidental. Esta guerra es la primera en Europa desde 1945 y ha puesto a prueba las instituciones de defensa existentes, dejando ver sus límites de manera muy violenta y con un saldo desalentador. Treverton indica: “la lucha abierta en Yugoslavia es testimonio tanto del fracaso de los sueños pan-europeos, como de la tensión en el centro de Europa.”¹⁶²

Las discusiones entre occidentales trascienden su relaciones y se ven proyectadas en la confusión que domina su política hacia Europa central. Sólo así se puede explicar que la UE proponga su ampliación, pero la postergue a un futuro lejano y enigmático; que la OTAN se lance a ampliaciones como la APP y las CJTF sin especificar hasta dónde llegarán y sin garantías concretas.

A pesar de que algunas de estas transformaciones parecen ser exitosas y benéficas para la OTAN, la ampliación de su esencia -el pacto de seguridad colectiva, reforzado por el compromiso estadounidense- está sujeta a la opinión de Rusia y al acuerdo entre occidentales. Como se verá en el próximo capítulo, se debe evitar a

¹⁶² Gregory F. Treverton, *art. cit.*, p. 103.

toda costa provocar a Rusia, que ya expresó abiertamente que se puede sentir amenazada, aislada o rodeada por la permanencia y extensión de la OTAN. No hay que revivir los miedos tradicionales del Kremlin acerca del "cordón sanitario". Es por esto que, en la cumbre de Bruselas de febrero de 1994, se tuvo que dejar muy claro que la APP no es una ampliación de la OTAN. Manfred Wöerner insistió: "Tal medida traería el riesgo de crear nuevas divisiones en Europa [...] dejamos claro que esta Asociación no está diseñada contra nadie."¹⁶³

¹⁶³ *NATO review, loc. cit., p. 6.*

Capítulo 6,

Rusia y occidente: el dilema de seguridad

Con la desaparición del régimen comunista y del dominio soviético, se abrió un vacío geopolítico en Europa central, que estos países han tratado de sustituir, buscando su acercamiento e integración con la OTAN y la UE, “en una clara manifestación de desconfianza hacia Rusia”.¹⁶⁴ Rusia no se opone a que Europa central se incorpore a la UE, pero no está dispuesta a permitirlo en el caso una alianza militar como la OTAN, y prefiere que esos países se queden como “colchón” entre ella y occidente.

Lo más interesante de que Rusia tenga esos intereses en Europa central es que marcan, en buena medida, sus relaciones con occidente, pues esa zona es de vital importancia para la UE, particularmente para Alemania.¹⁶⁵ Europa central era la zona de influencia “tradicional” de Moscú, pero también lo fue de Alemania en el siglo XIX y la primera mitad del XX. Ahora, como a principios de siglo, es una franja de territorio que afecta la seguridad de Europa occidental y oriental. Así pues, los intereses de esos dos “ordenes de seguridad” se tocan en el sistema central.

¹⁶⁴ Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 5.

¹⁶⁵ Ver Arnold Eckart, “German Foreign policy and unification”, *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, pp. 455 y ss; y Philip H. Gordon, “La normalisation de la politique étrangère de l’Allemagne”, *Politique Étrangère*, vol. 59, núm. 2 (1994), pp. 497-516.

1. La reestructuración de la OTAN

Los países de Europa central están justo en la frontera del área de influencia rusa, de la que ahora se quieren deshacer. La adhesión a la OTAN está totalmente dentro del interés de esos países, porque tiene la doble ventaja de estar dirigida por la potencia norteamericana y de garantizar el buen comportamiento de Alemania. Pero también es demasiado claro que la extensión de esa alianza hasta las puertas de Rusia, o de la CEI, presenta problemas. Rusia busca que se tomen en cuenta sus intereses en Europa central, y que la zona se quede como "colchón"; occidente no debe perder de vista este hecho.

Las estructuras occidentales (OTAN, UE) estaban diseñadas para una época bipolar y no parecen ser funcionales para dar garantías de seguridad a Europa central. Con cierta voluntad de adaptación, se creó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), en 1990, como órgano de consulta y cooperación institucional, en temas políticos y de seguridad, con los viejos adversarios. Se ideó también, en 1993, la APP, que facilitará, según Manfred Wöerner, "la transparencia en la planeación nacional de defensa y de los presupuestos, y un control democrático de las fuerzas de defensa."¹⁶⁶

En el CCAN, Bulgaria, la República Checa, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y diez ex-repúblicas soviéticas se reúnen con los dieciséis miembros de OTAN para promover la conversión de las industrias militares a un uso civil y crear nuevos enfoques en materia de control de armamentos. Su objetivo inmediato es vigilar la entrada en vigor del Tratado sobre

¹⁶⁶ NATO review, loc. cit., p. 3.

reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (TFCE), negociado anteriormente por el desaparecido Pacto de Varsovia y la OTAN. Este tratado, firmado durante la conferencia de París en diciembre de 1990, tenía por objeto establecer un balance entre los dos bloques y evitar que la Unión Soviética introdujera armamento en Europa del Este.

De ese modo la OTAN quedó vinculada legalmente a la seguridad en Europa central y oriental, y su principal preocupación es el respeto de los acuerdos en materia de desarme nuclear y convencional. El primer caso ha recibido especial atención al desintegrarse la Unión Soviética y multiplicarse el número de potencias nucleares. En el segundo caso, la OTAN busca el cumplimiento del TFCE ante el hecho de que cada nueva república de la CEI tiene su propio ejército.

A pesar de estas modificaciones, la reestructuración de la Alianza Atlántica presenta un dilema de seguridad, pues como dice Jean Meyer, "los occidentales no saben cómo tranquilizar a unos sin molestar a otros".¹⁶⁷ El problema tiene dos vertientes. Por un lado, hay que incluir a Rusia en cualquier ampliación de la OTAN, ya que excluirla sería designarla como adversario potencial; por el otro, Rusia es demasiado grande para caber en la OTAN tal y como la conocemos hoy, es decir, estructurada sobre la primacía norteamericana. La inclusión de Rusia debilitaría las garantías de seguridad colectiva que ofrece la OTAN a sus miembros, ya que dependen del liderazgo incontestable de Estados Unidos. Como apunta Philippe Le Prestre, al querer apropiarse tantas funciones y

¹⁶⁷ Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 28

abarcando a todos los países europeos, la OTAN corre el peligro de convertirse en "todo y nada a la vez".¹⁶⁸

2. Las objeciones rusas

Europa central (es decir, los ex-miembros del Pacto de Varsovia) corresponde a lo que Rusia considera su "segunda esfera de influencia" histórica. Durante la Guerra Fría, Moscú veía el control de esos territorios, que la separaban de occidente, como un requisito indispensable para su propia seguridad. Exigía, para mantener el orden dentro de su bloque, la adhesión ideológica e impedía por medios militares todo conflicto interno o secesión.

Ahora, aunque se ha replegado, Rusia continúa siendo una gran potencia, y busca que occidente la trate como tal. Yeltsin precisó que la relación con Rusia "por sus dimensiones y su densidad, debe tener un carácter diferente que con los otros países".¹⁶⁹ Además agregó: "Rusia no es un invitado en Europa, sino un participante con pleno derecho de la comunidad europea". De ello, Picaper concluye que "Rusia intenta, en realidad, modificar el sistema de seguridad occidental sustituyendo la alianza occidental por un sistema de consultas en el que tendría derecho de veto."¹⁷⁰ En otras palabras, Rusia no sólo quiere que occidente no intervenga en su área exclusiva de ingerencia, la CEI,¹⁷¹

¹⁶⁸ Philippe Le Prestre, *art. cit.*, p. 74.

¹⁶⁹ Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 31.

¹⁷⁰ Jean Paul Picaper, "Perspectivas de las relaciones germano-rusas", *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 40 (1994-95), p. 56.

¹⁷¹ Ver Capítulo 3.

sino también que tome en cuenta sus intereses en relación con Europa central, que pretende mantener como zona “colchón”, contra la ampliación de la OTAN.¹⁷²

En 1993, las ambigüedades expresadas por Rusia con respecto al ingreso de Polonia a la OTAN fueron muy sintomáticas del problema que se plantea en el área: Primakov, jefe de los servicios de información, salió de su discreción habitual para denunciar el “colosal potencial ofensivo” de la OTAN.¹⁷³ Michel Tatu ofrece una analogía elocuente para entender esta posición: “Imaginemos, por ejemplo, que México pretendiera entrar en una alianza en la que no hubiera más que europeos, aunque con buena disposición hacia Estados Unidos: la reacción de Washington tendría pocas posibilidades de ser positiva...”¹⁷⁴ Como ya se dijo, no hay que revivir los miedos tradicionales del Kremlin acerca del “cordón sanitario”.

A la larga, no se podrá crear un sistema estable si Rusia se siente alienada de Europa, escenario donde se desarrolla una de las características de su política exterior: el pan-eslavismo. Por ejemplo, en febrero de 1994, Rusia convenció a los serbios de acatar el *ultimatum* de la ONU y la OTAN, a cambio de enviarles, como garantía, un batallón a nombre de “la solidaridad eslava”.¹⁷⁵ Por su influencia e intereses sobre serbia y otros grupos eslavos en su “exterior cercano” y en Europa central, “es un error muy grave y un gran riesgo tomar las decisiones sin Rusia.”¹⁷⁶

¹⁷² “Allies Then, Allies Again?”, *The Economist*, vol. 335, núm. 7913 (1995), p. 5

¹⁷³ Michel Tatu, *art. cit.*, p. 323.

¹⁷⁴ *Ibíd.*

¹⁷⁵ Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 32.

¹⁷⁶ Andrei Kozyrev, citado por Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 33.

El tema del pan-eslavismo remite a otro más controvertido: el del nacionalismo y su influencia en la formulación de la política exterior rusa.¹⁷⁷ En general, se ha tendido a identificar al nacionalismo ruso con las posiciones más radicales, como la de Vladimir Zhirinovsky, y a verlo como una amenaza a la democracia rusa y a la seguridad europea. Pero, en realidad, se trata de un fenómeno generalizado, que en vez de temer, se debe de tomar en cuenta en los cálculos estratégicos, pues según Jean Meyer,

En Rusia se enfrentan demócratas y nacional-comunistas, eslavófilos y occidentalistas, pero todos son nacionalistas. ¿Por qué asombrarse? [...] La virulencia del fenómeno se debe a su liberación después de una muy larga represión y también a su relativa juventud.

De este modo, el reto principal a la ampliación de las estructuras de seguridad atlánticas viene de un hecho simple: nada sería más desestabilizador que una Rusia frustrada y excluida. La objeción rusa, anunciada desde 1989, a las intenciones Húngaras y Checas de incorporarse a la OTAN, se ha reforzado por las declaraciones en torno al ingreso de Polonia, en agosto de 1993, y por el *impasse* en la última reunión de la OSCE.¹⁷⁸

Sin embargo, desde el punto de vista de la mayoría de los países centroeuropeos, resulta difícil mostrarse tan comprensivos con las susceptibilidades rusas. Les parece peligroso otorgar a Rusia un papel

¹⁷⁷ Ver Alexei Arbatov, *art. cit.*

¹⁷⁸ Ver "La cumbre de la CSCE enfrentará a Rusia y a los occidentales sobre la seguridad de Europa", *El País*, 5 de diciembre 1994, p. 4. y "The summit of the CSCE opened on December 5th with a dust-up between America and Russia over the expansion of NATO to the east." *The Economist*, diciembre 1994, vol. 333, núm. 7893, p. 39.

de gran potencia y derecho a tener una esfera de influencia, porque la frontera de ésta es borrosa, y ellos se encuentran en el límite. Efectivamente, el “veto” ruso a su ingreso en la OTAN trae, para ellos, recuerdos todavía recientes de una soberanía limitada dentro de esa esfera de influencia.

3. El desacuerdo entre occidente y Rusia

A pesar de que reconoce abiertamente estos inconvenientes, occidente, piensa que no debe quedarse con los brazos cruzados ante las inestabilidades de Europa central y tiene la tentación de extender sus garantías de protección a esos países. Hay quienes, como Zbigniew Brzezinski, piensan que “Rusia no tiene derecho de vetar la expansión de la OTAN ni el de imponer una soberanía limitada a los países de Europa central”¹⁷⁹, que la ampliación se debe hacer explícita y de una vez, y que Estados Unidos debe dejar de estar “entregado a la palabrería”.¹⁸⁰

Sin embargo, en la cumbre de Bruselas de febrero de 1994, la OTAN tuvo que tener en consideración los intereses rusos, y, la APP, que en un principio se había diseñado como un primer paso de la ampliación de la OTAN a los países del Grupo de Visegrado, ha tenido que invitar también a Rusia. No hubo más remedio que dejar muy claro que la APP no era una ampliación de la OTAN, y que se trataba de un proceso abierto a todos los países europeos. Pero esta fórmula de compromiso,

¹⁷⁹ Zbigniew Brzezinski, “La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN”, *Política Exterior*, vol. IX, núm. 43 (1995), p. 22.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 16.

con todo y su flexibilidad, no parece satisfacer a los rusos, que, en la última reunión de la CSCE (ahora, OSCE), dominaron el debate y establecieron claramente su oposición al ingreso de Europa central a la OTAN.¹⁸¹

La APP tenía relevancia como proceso de ampliación de la OTAN, pero, tras la inclusión de Rusia, esta organización se convirtió en un “compromiso retorcido [...] una cooperación sin ingreso”,¹⁸² porque no deja claro hasta dónde puede llegar. Además Rusia no se conforma con que la incluyan en la APP como un miembro más, sino que exige que se tomen en cuenta sus intereses, como los de cualquier otra gran potencia, con sus funciones “especiales”. Por eso, ha buscado un acuerdo especial con la OTAN dentro del marco de la APP, y últimamente se ha hablado de formar una “asociación” (*Partnership*) para superar el dilema de seguridad.¹⁸³

En cuanto al CCAN, es poco probable que Rusia acceda a que se convierta en el órgano pan-europeo de seguridad, pues no es más que un apéndice de la OTAN, donde Estados Unidos domina, y el papel de Rusia es mínimo, pues se limita a la información y, en el mejor de los casos, a la consulta. Así pues, las funciones del CCAN son bastante limitadas, por el momento, y se reducen a vigilar el cumplimiento del TFCE, tras la desintegración del Pacto de Varsovia. Pero, incluso en este rubro tan delimitado, el CCAN está teniendo problemas con Rusia, que, en mayo de 1995, amenazó con suspender la aplicación de

¹⁸¹ “La cumbre de la CSCE...”, *El País*, 5 de diciembre 1994, p. 4.

¹⁸² Zbigniew Brzezinski, *art. cit.*, p. 16.

¹⁸³ En torno a este *Partnership*, véase Robert. D. Blackwill, *art. cit.*, p. 403.

dicho tratado, si occidente proseguía con el proceso de ampliación de la OTAN.

En efecto, según la visión rusa, la OSCE es más relevante que la APP y que el CCAN, como órgano pan-europeo de seguridad, porque podría coordinar el trabajo de las organizaciones regionales como la OTAN y la CEI, respetando así las zonas de influencia de cada quien. De hecho, Rusia ha abogado por darle mayor peso a la CSCE que a los foros de la OTAN, fomentando su institucionalización, ya que ahí, la regla de la unanimidad le da un veto, que le confiere el mismo poder que a las demás potencias. Algunas potencias occidentales europeas, como Alemania y Francia, preocupadas por no provocar a Rusia, también respaldan el fortalecimiento de la OSCE.

En resumen, la idea de ampliar la OTAN a Europa central encuentra serios límites frente a los intereses rusos en la región. Occidente tiene buenas razones para no extender sus garantías a Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría: por un lado, la intervención occidental podría irritar a Rusia.¹⁸⁴ Por el otro, están las variantes de la pregunta planteada por Kolankiewicz: "*Would you die for Gdansk?*"¹⁸⁵ En efecto, ¿estaría occidente dispuesto a enfrentarse a Rusia, para defender a Europa central? El resultado es una ducha de agua fría para estos países, que deben entender el mensaje occidental: si bien no los están empujando de regreso a los brazos de la madre

¹⁸⁴ Charles L. Glaser, "Why NATO is Still Best: Future Security Arrangements for Europe", *International Security*, vol. 18 (1993), núm 1, pp. 6 y 12.

¹⁸⁵ George Kolankiewicz, *art. cit.*, p. 493.

Rusia, les piden que sean más pragmáticos y realistas en los tratos con sus vecinos orientales.¹⁸⁶

Por todos estos inconvenientes y necesidades de reajuste, varios autores, como Jonathan Clarke, concluyen que la OTAN no es la mejor organización para proveer seguridad a Europa central: “Si la OTAN no existiera, dudo que Washington la inventaría”¹⁸⁷ Es mejor pensar en una nueva organización, más adecuada a la situación actual, que “parchar” a la OTAN. La CSCE es, según esta visión, la organización más acorde para enfrentar los nuevos retos a la seguridad europea porque incluye a los países de los tres sistemas, lo cual le da más legitimidad a sus decisiones.¹⁸⁸

4. LA OSCE, sus ventajas y límites

La OSCE (antes CSCE), es el único mecanismo heredado de la Guerra Fría que no estuvo diseñado para el enfrentamiento, sino que marcó el punto culminante de la “distensión” de los años setenta, entre las superpotencias. Convocada en 1975, aspiraba a convertirse en un puente de comunicación entre el Este y el Oeste. Su resultado fue el “Acta Final de Helsinki” que ofrecía a Rusia el reconocimiento de las fronteras y de su hegemonía sobre Europa central, a cambio de que aceptase comprometerse con el régimen occidental de derechos humanos y resolver las controversias por la vía de la negociación. La

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 493.

¹⁸⁷ Jonathan Clarke, *art. cit.*, p. 23 y 25.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p. 35.

CSCE no era un organismo internacional; en todo caso, se trataba de un sistema de consultas y coordinación, para sentar medidas de confianza.

Con el fin de la *détente*, en 1979-1980, la CSCE pasó prácticamente al olvido, a pesar de que Europa trataba de diferenciar su *détente* de la de las superpotencias. De hecho, su deterioro fue más lento, pues la República Federal Alemana se esforzó por proseguir con su *Ostpolitik*, y Francia por conservar su política exterior independiente.¹⁸⁹ Sin embargo, la “segunda Guerra Fría” (1979-1989) agudizó el enfrentamiento, que llegó a su punto más álgido en Europa con la crisis de los euromisiles, la cual mostró a los europeos los límites de su independencia.

De esta forma, la CSCE perdió toda relevancia hasta la caída del Muro de Berlín, cuando se redescubrió como el organismo que tiene mayor legitimidad como foro pan-europeo, porque es “el único que reúne a todos los países de Europa y a Canadá y Estados Unidos, bajo un código común de derechos humanos, libertades fundamentales, democracia, seguridad y libertad económica.”¹⁹⁰ Por eso, tiene muchos defensores entre los que destacan Rusia, Francia, la República Checa y Alemania.

En la cumbre de París de 1990, se intentó revigorizarla con la “Carta de París para la nueva Europa”, en la que se refuerzan los principios del acuerdo de Helsinki. Se pretende que estas normas sienten las bases para una estructura de cooperación y seguridad en todo el

¹⁸⁹ Coral Bell, *The Diplomacy of Détente: The Kissinger Era*, Nueva York, St. Martin's, 1977, p. 2.

¹⁹⁰ Bernardo Sepúlveda, *loc. cit.*, p. 18.

continente. En esa misma cumbre, se planteó la necesidad de institucionalizarla, para responder a los retos de la nueva situación geopolítica. De este modo, desde 1991, la CSCE cuenta con un Secretariado en Praga y un Centro para Prevención de Conflictos en Viena. Tiene además una oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos en Varsovia y, en Bucarest, una Asamblea Parlamentaria.¹⁹¹

En la reunión de marzo de 1992, se aceptó la competencia de la CSCE para emprender misiones de mantenimiento de la paz, pero no se sabe cuál será el origen y conformación de las fuerzas armadas para realizar esas operaciones. Alemania busca que la Conferencia tenga su propio contingente, pero Estados Unidos, Gran Bretaña y los Países Bajos prefieren que se recurra a las fuerzas de la OTAN, de la UEO o, en su defecto, de la ONU, dado que la Conferencia no tiene una función militar. Hay quienes, como Andrés Serrano, proponen que sea el CCAN el que contribuya en las actividades de *peacekeeping*: “Será inevitablemente el organismo al que la CSCE se dirigirá para su asesoramiento tan pronto como requiera su capacidad político militar para apoyar sus esfuerzos diplomáticos en la solución pacífica de conflictos.”¹⁹²

Claro que, esto no resuelve nada, porque el CCAN no tiene su propio ejército, sino que agrupa los de la OTAN, la CEI, etc. ¿Estaría Rusia dispuesta a que ejércitos de la OTAN participaran en operaciones dentro de su “exterior cercano”? No es aventurado

¹⁹¹ *Ibíd.*, p. 17.

¹⁹² Andrés S. Serrano, “La nueva OTAN y el Este, una tarea inacabada”, *Política Exterior*, vol. 8, núm 37 (1994-95), p. 55.

concluir que, por largo tiempo, la OSCE no será más que mediador y foro entre menores agrupaciones de estados, como la OTAN, la UE, la CEI, el Grupo de Visegrado.¹⁹³

Debido a estas dificultades, su única contribución en materia de seguridad ha sido fortalecer la confianza entre las partes por medio de la verificación de compromisos, notificación previa de maniobras militares y suministro de información anual sobre el poderío militar. En 1990, auspició la firma del TFCE. En la última reunión, a principios de 1995, dejó de ser una conferencia y se convirtió formalmente en una organización internacional; ahora OSCE. Este paso no debe desviar la atención del fracaso rotundo que fue la reunión, estancada en las discusiones en torno a la ampliación de la OTAN, entre Rusia y occidente.¹⁹⁴

Las limitaciones de la OSCE son muy claras: es demasiado "inclusiva" y la regla de unanimidad impide que se impongan medidas y acciones si alguno de sus miembros no está de acuerdo. De este modo, no obstante sus buenos propósitos, la CSCE no logró nada en la ex-Yugoslavia, pues ésta bloqueó con su veto cualquier acción de la CSCE en su contra. Lo más que pudo hacer fue pasar un mandato vago a la Comunidad Europea.¹⁹⁵

La OSCE tiene que enfrentarse con Estados cada vez más insistentes en su soberanía y zonas de influencia. Por eso, difícilmente cambiará sus mecanismos de toma de decisiones, ya sea hacia las votaciones por mayoría o hacia un Consejo de Seguridad local, por lo

¹⁹³ Gregory F. Treverton, *art. cit.*, p. 103.

¹⁹⁴ "La cumbre de la CSCE...", *art. cit.*

¹⁹⁵ Gregory F. Treverton, *art. cit.*, p. 103.

menos, en el futuro cercano. En otras palabras, la OSCE puede contribuir a la estabilidad estratégica en Europa, porque reúne a todos y fomenta las medidas para fortalecer la confianza, pero no puede proveer a sus miembros el tipo de garantías que da la OTAN. Heisbourg concluye: “esperar que garantice la seguridad colectiva, en toda su expresión, es *wishful thinking*”.¹⁹⁶

Conclusión

En Europa central, ya Rusia no es capaz de ejercer su hegemonía y estabilizar a la región bajo su influencia, por el estado de su economía, la situación política interna y porque tiene amenazas más urgentes que atender en su “exterior cercano”. Pero todavía tiene el peso suficiente como para no dejar que occidente extienda cómodamente sus garantías a Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría. No se pueden tomar decisiones realistas, sin tener en cuenta el peso de la diplomacia y la influencia rusas en Europa central, como quedó comprobado en el caso de Bosnia. “Al imponer a los serbios, a cambio de su apoyo, la retirada de las armas que rodeaban Sarajevo y al obtener de la OTAN el reconocimiento de este gesto, Rusia demostró que no había solución en Europa de la que se le pudiera excluir.”¹⁹⁷ Cuando protestó porque la OTAN realizó sus bombardeos sin consultarla, Rusia también mostró que quiere ser tratada como una potencia. En este contexto cobran sentido las palabras de Kozyrev:

¹⁹⁶ François Heisbourg, *loc. cit.*, p. 50.

¹⁹⁷ Jean Paul Picaper, *art. cit.*, p. 58.

“Rusia no puede aceptar un papel global subordinado, lo cual sería injustificado y políticamente peligroso”.¹⁹⁸

La adopción de instituciones como el CCAN, la APP y la OSCE muestra que hay especial preocupación por evitar una nueva división de Europa y señala la necesidad de crear un sistema de seguridad que incluya a Rusia. Sin embargo, la creación de nuevas estructuras toma tiempo. Mientras tanto, y hasta que se resuelva el dilema de seguridad entre Rusia y occidente, estas instancias hacen muy poco por resolver las preocupaciones inmediatas de los países del centro de Europa. Rusia quiere mantenerlos como “colchón”, pero esta zona es vital para la estabilidad de Europa occidental (prioridad para Alemania) que, por tanto, busca extender allí algunas de sus garantías. La situación de Europa central es, por consiguiente, incierta y muy delicada; está en el “limbo estratégico”.

¹⁹⁸ Citado por Jean Meyer, *loc. cit.*, p. 34.

Conclusión,

Los escenarios

El sistema occidental cuenta con un orden sólido -reflejado en instituciones como la OTAN y la UE, y sustentado por la primacía norteamericana- que ha logrado reducir casi totalmente la posibilidad de un conflicto militar entre sus miembros. Sin embargo, hacia afuera, la implosión de la URSS, ha obligado a las potencias occidentales a revisar todos los planes estratégicos y a plantear la ampliación de sus instituciones al sistema Central. Las potencias occidentales, preocupadas por los peligros de la anarquía en el sistema Central, buscan la manera de introducir algún elemento de orden, pero todavía no se han puesto de acuerdo en cuanto a cómo cargar con los costos. En este punto, la cohesión occidental se ha debilitado, a falta de una amenaza claramente prioritaria y común a todos los Estados. Esto ha obligado a los miembros de la UE (aún lejos de emprender la unión política o de ser independientes del poderío norteamericano) a redefinir su relación con Estados Unidos y entre ellos mismos.

Por su parte, en el sistema oriental, Rusia, a pesar de su difícil situación, continúa siendo una gran potencia, con una capacidad militar inigualada por cualquier país europeo. Al entablar nuevas relaciones con sus vecinos, a los que considera su área de influencia tradicional, Rusia parece fomentar cierto orden en el territorio de la ex-Unión Soviética, por medio de su hegemonía. Busca que las nuevas repúblicas independientes reconozcan sus funciones "especiales" y

CONCLUSIÓN

respeten sus intereses y a las minorías rusófonas. También quiere que occidente reconozca su *status* de gran potencia: respeto a su área de influencia inmediata y a sus intereses en Europa central.

Finalmente, el sistema central presenta todo tipo de peligros (problemas de minorías, conflictos interestatales, secesiones, problemas políticos y económicos internos, etc.) y se encuentra en una especie de “limbo estratégico”, porque el Pacto de Varsovia, que antes daba orden a ese conjunto de Estados, ha desaparecido, sin que ninguna estructura nueva sea capaz de remplazarlo. La distribución homogénea del poder en ese sistema obliga a los Estados a “mirar por sí mismos” (anarquía) y a buscar garantías en las organizaciones occidentales como la OTAN.

El “vacío de seguridad”, derivado de una distribución homogénea del poder en la zona, atrae a las potencias, que tienen intereses ahí. Sin embargo, cada una visualiza el nuevo orden que se debe construir en ese sistema de formas distintas. Por ejemplo, Alemania -que ve a Europa central como prioritaria- promueve la ampliación de la UE contra la opinión de Francia o de España. Por su parte, Estados Unidos ha trabajado para que la OTAN extienda sus garantías a Europa central, mientras que Rusia prefiere que esta zona permanezca como el “colchón” que separe a su zona de influencia (la CEI) de occidente. De acuerdo con estas visiones divergentes, se pueden imaginar tres escenarios para Europa central:

El primer escenario, que conviene a Alemania y, sobre todo, a los países del Grupo de Visegrado, es que éstos se incorporen en los arreglos occidentales. Esto implicaría una especie de “partición” del sistema central, porque el resto de los países de la zona quedaría sin

CONCLUSIÓN

garantías. Como ya se dijo, Rusia rechaza este escenario, el más peligroso, por el dilema de seguridad explicado en el último capítulo.

El segundo escenario, que conviene a Rusia (y a los occidentales que no están seguros de que las ampliaciones sean lo más adecuado) sería que Europa central se quedara como “colchón” entre los dos órdenes. Esto se lograría por medio de una integración regional que, de ser posible, desarrollase sus propios mecanismos de seguridad. Sin embargo, mientras no haya una potencia (o un acuerdo entre todas) que sustente las reglas y de operatividad a los arreglos, dichos mecanismos de seguridad distarán de ser efectivos.

El tercer escenario describe la situación actual: los países de Europa central no se han incorporado ni a la OTAN, ni a la UE, por el desacuerdo entre occidentales, y porque Rusia se opone; pero tampoco se quieren quedar como “colchón”, porque eso implica quedarse sin garantías, ya que no han desarrollado un orden propio y efectivo, a falta de una potencia regional, que lo sustente. Con la afirmación de que la APP no era una ampliación de la OTAN, los miembros del Grupo de Visegrado confirman esa sensación de estar en medio de dos regiones que sobrepasan su propia importancia. Desde entonces, se ha hablado mucho de “puentes”, “bastiones”, “zonas grises” y “vacíos de seguridad”, que no son más que el “limbo estratégico”, caracterizado por la interrogante: ¿quién sustenta el orden en Europa central?

En el primer escenario (incorporación del Grupo de Visegrado a la OTAN) la primacía de Estados Unidos garantizaría del orden en una parte de Europa central, y el resto se convertiría en objeto de competencia abierta entre las potencias, que buscarían extender y mantener ahí sus respectivas zonas de influencia. En el segundo (zona

CONCLUSIÓN

“colchón”), los garantes del orden deberían ser los propios países de Europa central, lo cual es bastante improbable, dada la distribución del poder en ese sistema. En el tercero (“limbo estratégico”), no hay reglas que sustenten y las garantías pueden venir de todos y de nadie. Habrá que esperar a 1996, año en que organizaciones como la UEO, la OTAN y la OSCE, presentarán sus “libros blancos”, para ver qué escenario se impone (si es que alguno lo hace) y qué matices y detalles preparan para el futuro europeo. ¿Cómo harán los centroeuropeos para asegurar su defensa y salir del “limbo estratégico”?

La complejidad de estos temas de seguridad nacional se mezcla con el caos institucional que reina entre las organizaciones internacionales que fueron creadas durante la Guerra Fría (OTAN, UEO, CSCE), y que, ahora, compiten en la provisión de seguridad al Viejo Continente. Sin embargo, todavía no logran reformarse para responder a la nueva situación, porque ésta es aún movediza e inasible. Por si fuera poco, problemas de minorías étnicas, reformas políticas y económicas, disputas entre parlamentos y ejecutivos, asuntos que, tradicionalmente se han considerado de política interna de los Estados, afloran hoy al ámbito de la seguridad internacional, sin ser susceptibles de solucionarse por la vía militar. En los casos más extremos, asistimos a la invención de Estados-nación donde nunca los hubo y, por consiguiente, a puntos tan delicados como son la delimitación de fronteras, la construcción de identidades nacionales y la identificación de nuevos enemigos.

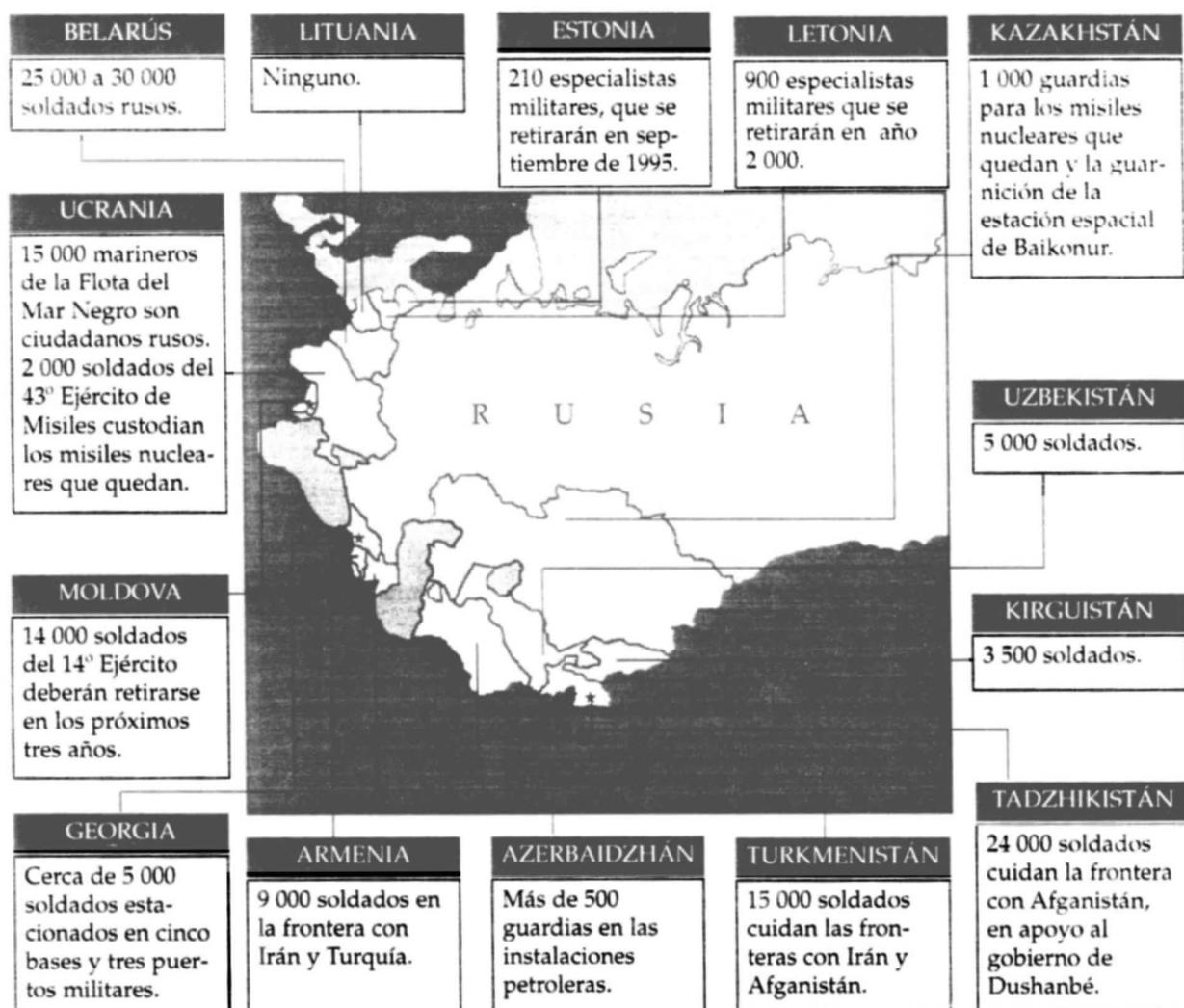
SIGLAS

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
APP	Asociación Para la Paz
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
C3	<i>Command, Control and Communications (System)</i>
CAME	Consejo de Ayuda Económica Mutua
CCAN	Consejo de Cooperación del Atlántico Norte
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CJTF	<i>Combined Joint Task Forces</i>
CSCE, OSCE	Conferencia (Organización) Sobre Cooperación y Seguridad en Europa
FCE	Fuerzas Convencionales en Europa (Tratado sobre)
OEDE	Organización Europea para el Desarrollo Económico
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
SACEUR	<i>Supreme Allied Command in Europe</i>
TEC	Tarifa Exterior Común
TNP	Tratado de No Proliferación
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

CUADRO SINÓPTICO

	Distribución regional del poder	Arreglo
Europa occidental	Gran potencia: Estados Unidos ¿Gran Bretaña, Francia, Alemania?	OTAN: alianza de defensa y seguridad colectiva, garantizada por la primacía de Estados Unidos.
Antes	Un sólo Estado centralizado, la Unión Soviética, compuesto por quince repúblicas.	Un sólo Estado: defensa nacional.
Europa oriental		
Ahora	Rusia es más poderosa que todos sus vecinos de la ex-Unión Soviética, su área de influencia tradicional.	Hegemonía e influencia de Rusia, que intenta imponer su orden a los nuevos Estados soberanos.
Antes	Gran potencia: Unión Soviética	Hegemonía soviética
Europa central		
Ahora	No hay hegemonía regional	El "limbo estratégico": ¿OTAN (APP, CCAN), UE, UEO, OSCE, ONU, Rusia?

Los soldados rusos en su "exterior cercano"



★ Areas donde Rusia ha desplegado sus fuerzas de mantenimiento de la paz.

Los rusos en las repúblicas ex-soviéticas (1991)

	Rusos (en miles)	Porcentaje de la población
Azerbaiján	289	4.1
Armenia	37	1.1
Belarús	1,377	13.5
Georgia	318	5.9
Kazajistán	6,244	37.3
Kirguistán	905	20.6
Moldova	560	12.8
Rusia	120,487	81.3
Tadzhikistán	349	6.5
Turkmenistán	328	8.8
Uzbekistán	1,589	7.7
Ucrania	11,481	22.2

Fuente: *The Economist*, 10 de diciembre de 1994, vol. 333, núm. 7893, p.52.

Las instituciones y sus miembros

	País	CSCE	OTAN	CCAN	APP	UEO	UE	CEI
1	Albania	x		x	x			
2	Alemania	x	x	x		x	x	
3	Armenia	x		x				x
4	Austria	x		obs			x	
5	Azerbaiján	x		x	x			x
6	Bélgica	x	x	x		x	x	
7	Belarús	x		x				x
8	Bosnia-Herzegov.	x						
9	Bulgaria	x		x	x			
10	Canadá	x	x	x				
11	Chipre	x						
12	Croacia	x						
13	Dinamarca	x	x	x		obs	x	
14	Eslovaquia	x		x	x			
15	Eslovenia	x			x			
16	España	x	x	x		x	x	
17	Estonia	x		x				
18	Estados Unidos	x	x	x				
19	Finlandia	x		obs	x		x	
20	Francia	x	x	x		x	x	
21	Georgia	x		x	x			x
22	Grecia	x	x	x		x	x	
23	Hungría	x		x	x			
24	Irlanda	x				obs	x	
25	Islandia	x	x	x		aso		
26	Italia	x	x	x		x	x	
27	Kazajistán	x		x	x			x
28	Kirguistán	x		x	x			x
29	Letonia	x		x	x			
30	Liechtenst.	x						
31	Lituania	x		x	x			
32	Luxemburgo	x	x	x		x	x	
33	Macedonia	obs						
34	Malta	x						
35	Moldova	x		x	x			
36	Mónaco	x						
37	Noruega	x	x	x		aso		
38	Países Bajos	x	x	x		x	x	
39	Polonia	x		x	x			
40	Portugal	x	x	x		x	x	
41	República Checa	x		x	x			
42	Rumania	x		x	x			
43	Reino Unido	x	x	x		x	x	
44	Rusia	x		x	x			x
45	San Marino	x						
46	Santa Sede	x						
47	Suecia	x		obs	x		x	
48	Suiza	x						
49	Tadzhikistán	x		x				x
50	Turkmenistán	x		x	x			x
51	Turquía	x	x	x		aso		
52	Ucrania	x		x	x			x
53	Uzbekistán	x		x				x
54	Yugoslavia	susp						
	Totales	52	16	38	21	10	15	10

aso: asociado; obs: observador; susp: suspendido. Fuente: José R. Pardo de Santayana, *art. cit.*, p. 92.

BIBLIOGRAFÍA

Prensa

- “Aceleran Kohl y Major el ingreso de cuatro naciones a la CE”, *Excélsior*, 6 de junio de 1992, p. 3A.
- “Actuará la OTAN más allá de sus fronteras: Wöerner”, *Excélsior*, 22 de mayo de 1992, p. 3A.
- “Allies Then, Allies Again?”, *The Economist*, vol. 335, núm. 7913 (1995), p. 5
- “Canada plans to pull all its troops out of Europe”, *The Guardian Weekly*, vol. 146, núm. 10, 8 de marzo de 1992, p. 3.
- “Chechenia y la OTAN separan a Yeltsin y Clinton”, *El País*, 11 de mayo de 1995, p. 2.
- “Crean un cuerpo armado franco-alemán con vocación europea”, *Excélsior*, 22 de mayo de 1992, p. 3A.
- “Fin a toda posibilidad de guerra en Europa, aspiración de la CE”, *Excélsior*, 16 de octubre de 1992, p. 3A.
- Kissinger, Henry, “A role for the Atlantic Alliance Today”, *The Guardian Weekly*, vol. 146, núm. 10, 8 de marzo de 1992, p. 19
- “La cumbre de la CSCE enfrentará a Rusia y a los occidentales sobre la seguridad de Europa”, *El País*, 5 de diciembre 1994, p. 4.
- “La nueva relación entre Rusia y Estados Unidos se basa en la divergencia sin dramatismo”, *El País*, 11 de mayo de 1995, p. 3.
- “Reactivan el proceso de desarme el ex bloque Este y la OTAN”, *Excélsior*, 6 de junio de 1992, p. 3A.

BIBLIOGRAFÍA

- "Russia Reaches Out", *The Economist*, vol. 330, núm. 7852, (1994), pp. 49-50.
- "Russia: All this is ours", *The Economist*, vol. 333, núm. 7891, (1994), p. 54.
- "The Brussels Summit", *NATO review*, vol. 42, núm. 1, (febrero de 1994).
- "The summit of the CSCE opened on December 5th with a dust-up between America and Russia over the expansion of NATO to the east." *The Economist*, vol. 333, núm. 7893, (1994), p. 39.
- "Turkey: East, West, which is the best?", *The Economist*, vol. 333, núm. 7890, (1994), p. 23

Libros y artículos de revista

- Arbatov, Alexei, "Russia's Foreign Policy Alternatives", *International Security*, vol. 18, núm 2 (1993), pp. 5-43.
- Asmus, Ronald D., Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, "Building a New NATO", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 4 (1993), pp. 28-40.
- Bell, Coral, *The Diplomacy of Détente: The Kissinger Era*, Nueva York, St. Martin's, 1977, 278 p.
- Beloff, Max, *The United States and the Unity of Europe*, Londres, Faber, 1963, 124 p.
- Blackwil, Robert D., "La Russie et l'Occident", *Politique Étrangère*, vol. 59, núm. 2 (1994), pp. 393-405.
- Blagovoline, Sergei, "Sécurité et instabilités dans l'Europe de demain: vers de nouvelles structures internationales", *Politique Étrangère*, vol. 56, núm. 1 (1991), pp. 127-137.

BIBLIOGRAFÍA

- Bodie, William C., "Anarchy and Cold War in Moscow's "Near Abroad"", *Strategic Review*, vol. 21, núm. 1 (1993), pp. 40-53.
- Brill Olcott, Martha, "Russia's Place in the CIS", *Current History*, vol. 92, núm. 576 (1993), pp. 314-319.
- Brzezinski, Zbigniew, "La nueva Rusia y la ampliación de la OTAN", *Política Exterior*, vol. IX, núm. 43 (1995), pp. 14-28.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, 335 p.
- Buzan, Barry, Charles Jones y Richard Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, 267 p.
- Carrère D'Encausse, Hélène, *La gloire des nations, ou la fin de l'Empire soviétique*, París, Fayard, 1990, 431 p.
- , *Staline: l'ordre par la terreur*, París, Flammarion, 1979, 294 p.
- Clarke, Jonathan, "Replacing NATO", *Foreign Policy*, núm. 93 (Invierno de 1993), pp. 22-40.
- Cohen Eliot, A. "The Mystique of U.S. Air Power", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 1 (Enero de 1994), pp. 109-124.
- Coker, Christopher, "Britain and the New World Order: the special relationship in the 1990s", *International Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1992, pp. 407-421.
- Dezcallar, Jorge, "Un nuevo concepto de seguridad en Europa", *Política Exterior*, vol. IX (1995), núm. 43, pp. 29-49.
- Eckart, Arnold, "German Foreign policy and unification", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, pp. 453-471

BIBLIOGRAFÍA

- Feld, Werner J., *The Future of European Security and Defense Policy*, Boulder, Lynne Rienner, 1993, 178 p.
- Frank, Peter, "Stability and Instability in Eastern Europe", *Adelphi Papers*, núm. 285 (1994), pp. 3-14.
- Gambles, Ian, "Prospects for West European Security Co-operation", *Adelphi Papers*, núm. 244.
- Ghebali, Victor-Yves, "Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide", *Politique Étrangère*, 1/91, vol. 56, núm. 1, pp. 59-71.
- Glaser, Charles L., "Why NATO is Still Best: Future Security Arrangements for Europe", *International Security*, vol. 18 (1993), núm. 1, pp. 5-50.
- Gnesotto, Nicole, "Défense européenne: pourquoi pas les Douze?", *Politique Étrangère*, vol. 55, núm. 4, (1990), pp. 877-886.
- _____, "European Union after Minsk and Maastricht", *International Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1992, pp. 223-231.
- Goble, Paul A., "Russia and its neighbors", *Foreign Policy*, núm. 90 (1993), pp. 79-89.
- _____, "Ten Issues in Search of a Policy: America's Failed Approach to the Post-Soviet States", *Current History*, vol. 92, núm. 576 (1993), pp. 305-308.
- Gordon, Philip H., "La normalisation de la politique étrangère de l'Allemagne", *Politique Étrangère*, vol. 59, núm. 2 (1994), pp. 497-516.
- Harries, Owen, "The Collapse of the West", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 4 (1993), pp. 41-53.

BIBLIOGRAFÍA

- Heisbourg, François, "From a common European home to a European Security System", en Gregory F. Treverton, ed., *The Shape of the New Europe*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1992, pp. 35-58.
- _____, "The European-US alliance: valedictory reflections on continental drift in the post-Cold War era", *International Affairs*, vol. 68 (1992), núm. 3, pp. 665-678.
- Hoffman, Stanley, "Balance, Concert, Anarchy, or None of the Above", en Gregory F. Treverton, ed., *The Shape of the New Europe*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1992, pp. 194-219.
- Hurd, Douglas, "Developing the Common Foreign and Security Policy", *International Affairs*, vol. 70, núm. 3 (1994), pp. 421-428.
- Inis, Claude, *Power and International Relations*, Nueva York, Random House, 1962, 310 p.
- Karkozska, Andrzej, "The Future of the CSCE: The Needs of East Central Europe", en Ian M. Cuthbertson, *Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe*, Nueva York, Institute for EastWest Studies, 1992, 307 p.
- Keohane, Robert O., Joseph S. Nye y Stanley Hoffman eds., *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, 481 p.
- Kolankiewicz, George, "Consensus and competition in the eastern enlargement of the European Union", *International Affairs*, vol. 70 (1994), núm. 3, pp. 477-495.

BIBLIOGRAFÍA

- Kozyrev, Andrei, "The New Russia and the Atlantic Alliance", *NATO Review*, Febrero de 1993, vol. 41, núm. 1, pp. 3-6.
- Krasner, Stephen, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 1-21.
- Le Prestre, Philippe, "L'adaptation à la turbulence: les États-Unis face aux transformations de l'OTAN, 1989-1991", *Études Étrangères*, vol. 23 (1992), núm. 1, pp. 57-75.
- Malcolm, Neil, "The New Russian Foreign Policy", *The World Today*, febrero de 1994, pp. 28-32.
- Marcovici, Philippe, "Europa, marginada en el problema bosnio". *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 39 (1994), pp. 57-66.
- Mearsheimer, John J. "Back to the future: instability in Europe after the Cold War", *International Security*, vol. 15, núm 1, 1990, pp. 5-56.
- Meyer, Jean, *¿Una apuesta imperial?: Estrategia diplomática y militar de la segunda república rusa, 1992-1994*, Documento de Trabajo CIDE, 1994, 43 p.
- McCarthy, James P. "Strengthening Security in Central and Eastern Europe: New Opportunities for NATO", *Strategic Review*, vol. 21, núm. 1, invierno de 1993, pp. 54-59.
- McCarthy, Patrick, "Can France survive German reunification?", *SAIS Review*, vol. 12, núm. 1, 1992, pp. 85-99.
- Moreau Defarges, Philippe, "Communauté européenne et ordre européen", *Politique Étrangère*, vol. 56, núm. 1 (1991), pp. 71-80.
- , *Les relations internationales dans le monde d'aujourd'hui: entre la globalisation et la fragmentation*, 4^a

BIBLIOGRAFÍA

- edición actualizada, col. "Les Grands Actuels", París, Éditions STH, 1992, 474 p.
- Mulley, F. W., *The Politics of Western Defence*, Londres, Thames and Hudson, 1962. 277 p.
- Munk, Frank, *Atlantic Dilemma: Partnership or Community?*, Nueva York, Oceana, 1964, 177 p.
- Okey, Robin, *Eastern Europe 1740-1985: Feudalism to Communism*, 2ª ed., Londres, Unwin Hyman, 1982, 283 p.
- Palau, Josep, "Balcanes, la falla de Europa", *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 40 (1994), pp. 171-182.
- Pardo de Santaya, José R., "Defensión e Indefensión de Europa", *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 42 (1995), pp. 85-98.
- Picaper, Jean Paul, "Perspectivas de las relaciones germano-rusas", *Política Exterior*, vol. VIII, núm. 40, 1994, pp. 45-59.
- Segovia Rafael , "El nacionalismo: una ruptura ideológica", *Textos para el cambio* núm. 9, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994, 16 p.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, *El nuevo concierto de Europa*, ponencia frente a la reunión de embajadores en Lisboa, 22 de marzo de 1992.
- Serrano, Andrés S., "La nueva OTAN y el Este, una tarea inacabada", *Política Exterior*, vol. VIII, núm 37 (1994), pp. 52-56.
- Sharp, Jane M. O., *Europe After an American Withdrawal: Economic and Military Issues*, New York, Oxford University, 1990, 501 p.
- Skidelky, Lord, "Britain and the New European Order", *SAIS Review*, vol. 12, núm. 1 (1992), pp. 101-123.

BIBLIOGRAFÍA

- Sloan, Stanley R. "Les États-Unis et la nouvelle Europe: une stratégie pour l'avenir", *Politique Étrangère*, vol. 56, núm. 1 (1991), pp. 115-125.
- Smith, Alasdair y Helen Wallace, "The European Union: towards a policy for Europe", *International Affairs*, vol. 70 (1994), núm. 3, pp. 429-444.
- Sotelo, Ignacio, "Europa en la empalizada: elementos de la Unión Europea" (Resumen de las lecciones en el Instituto de Estudios de la Integración Europea, el 2 y 3 de marzo de 1994, en El Colegio de México), mimeo.
- Strange, Susan, "Cave! hic dragones: a critique of regime analysis", *International Organization*, vol. 36, núm. 2 (1982), pp. 337-354.
- Tatu, Michel, "Russie: la réssuréción du "Grand Frère"", *Politique Internationale*, núm. 62 (1994), pp. 314-327.
- Treverton, Gregory F. ed., *The Shape of The New Europe*, New York, Council on Foreign Relations, 1992, 232 p.
- _____. "The new Europe", *Foreign Affairs*, vol. 71 (1992), núm. 1, pp. 94-112.
- Turrent, Isabel, *El deshielo del Este*, México, D. F., Vuelta, 1991, 235 p.
- Walsh, James, "Europe's real challenges bulk larger than ever" *Time*, diciembre de 1992, num 52, pp. 13-21.
- Waltz, Kenneth, *Man, State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1959, 238 p.
- Weigley, Russel F., *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, Nueva York, McMillan, 1973, 854 p.

BIBLIOGRAFÍA

- Williams, Phil, Paul Hammond y Michael Brenner, "Atlantis lost, Paradise regained? The United States and Western Europe after the Cold War", *International Affairs*, vol. 69, núm. 1 (1993), pp. 1-17.
- Zielonka, Jan, "Security in Central Europe", *Adelphi Papers*, núm 272, (1992), pp. 3-31.