

Política exterior y multipolaridad: notas comparadas sobre Estados Unidos y Rusia

Marcos Cueva Perdis*

Notas

El artículo analiza la posibilidad de una reconfiguración de la política exterior de Estados Unidos y Rusia, en el contexto de la hipótesis de la "multipolaridad". Se discute la "multipolaridad" en términos de un sistema de relaciones internacionales que se caracteriza por la existencia de un número de actores que dista de ser unipolar o bipolar. El autor argumenta que una "multipolaridad" en el sistema internacional puede ser una consecuencia de la "multipolaridad" en el sistema de relaciones internacionales. El autor también discute la posibilidad de una "multipolaridad" en el sistema de relaciones internacionales, en el contexto de la hipótesis de la "multipolaridad". El autor discute la posibilidad de una "multipolaridad" en el sistema de relaciones internacionales, en el contexto de la hipótesis de la "multipolaridad". El autor discute la posibilidad de una "multipolaridad" en el sistema de relaciones internacionales, en el contexto de la hipótesis de la "multipolaridad".

No obstante, la problemática de la hipótesis del fin de la bipolaridad por completo, aunque haya perdido vigencia por el proceso de desarme nuclear, las transformaciones del Este europeo y el fin de la rivalidad ideológica entre las dos superpotencias de la Guerra fría, durante el reinado de los Habsburgo, el fin de los siglos de la Edad Media, cuando el mundo estaba dividido en Estados Unidos como Rusia y se dividía en el este y el oeste.

La hipótesis de la "multipolaridad" del sistema internacional se refiere al fin de la bipolaridad por completo, aunque haya perdido vigencia por el proceso de desarme nuclear, las transformaciones del Este europeo y el fin de la rivalidad ideológica entre las dos superpotencias de la Guerra fría, durante el reinado de los Habsburgo, el fin de los siglos de la Edad Media, cuando el mundo estaba dividido en Estados Unidos como Rusia y se dividía en el este y el oeste.

Política exterior y multipolaridad: notas comparadas sobre Estados Unidos y Rusia

Marcos Cueva Perú*

A partir de unas cuantas observaciones sobre la política exterior de Estados Unidos y Rusia, este artículo sugiere que las nociones de "bipolaridad", "unipolaridad" y "multipolaridad", de uso frecuente en el estudio de las relaciones internacionales, distan mucho de ser excluyentes. Por el contrario, su uso complementario puede contribuir a captar mejor la complejidad del espacio y el tiempo internacionales actuales.

Por el carácter entreverado de las transformaciones en curso, dichas nociones están sujetas a debate. Ello explica que un autor como Jack Snyder haya podido sugerir lo siguiente:

... en el mundo multipolar, interdependiente y crecientemente complejo que está surgiendo en la actualidad, la teoría parca de los sistemas necesita abrirse al análisis de las interacciones complejas entre los subsistemas militar, económico y doméstico.

Por su parte, R.W. Cox ha buscado adelantar, para el futuro, cinco estructuras posibles en las relaciones internacionales: 1) la reactivación de la primacía de Estados Unidos; 2) la formación de una oligarquía de Estados, aunque sea incierta por el papel de Rusia y China; 3) la aparición de un nuevo Estado que ejerza la primacía (Japón era un candidato socorrido, pero la

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales y profesor adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

crisis de la economía japonesa arrojó dudas sobre esta posibilidad); 4) el establecimiento de un orden basado en la interacción de Estados rivales, organizados en grupos regionales; y 5) el establecimiento de un orden fundado en la redistribución del poder (con un mayor papel de las fuerzas sociales y la aceptación de principios universales) y no en la tradicional organización del sistema por potencias. A su vez, Celestino del Arenal considera que la unipolaridad y la multipolaridad no son incompatibles: la primera ocurriría en el plano diplomático-estratégico, al ser Estados Unidos la única superpotencia con vocación para serlo, y la segunda iría adquiriendo peso por el despliegue de nuevos centros de poder político y económico, como las empresas transnacionales y la Unión Europea y Japón.¹

No creo que la problemática de la bipolaridad haya desaparecido por completo, aunque haya perdido intensidad por el proceso de desarme relativo, las transformaciones del Este europeo y el fin de la contienda ideológica entre las dos superpotencias de la última posguerra. Durante el conflicto en los Balcanes, en los años noventa del siglo XX, quedó claro que tanto Estados Unidos como Rusia seguían acudiendo a los "refle-

¹ Los argumentos de Snyder, Cox y del Arenal se encuentran resumidos en el texto de Esther Barbé, *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 272-274. Esta misma obra destaca el señalamiento de Karl Hosti, quien advirtió desde los años ochenta que ya no existe un solo sistema de estratificación en el mundo ni un criterio único que permita establecer una sola jerarquización entre los Estados. En esta misma perspectiva, Stanley Hoffman observa la existencia de un "multicentrismo" en el que las potencias ejercen como tales en áreas diversas: Rusia en lo militar, Japón y Alemania en lo económico-financiero, China e India en lo demográfico y Estados Unidos en lo económico-militar.

jos" de antaño, como llegó a ocurrir también por el conflicto en Chechenia: es uno de los motivos por los cuales un análisis comparativo entre las políticas exteriores de Washington y Moscú seguramente conserva validez.²

La "era bipolar", aunque sin duda muy marcada por la rivalidad entre las superpotencias, en algunos aspectos no lo era tanto: por un lado, desde finales de los años sesenta del siglo XX estaba latente la competencia económica aguda entre tres polos del bloque occidental (Japón, Alemania y Estados Unidos), de tal forma que la "unipolaridad" ganada por Washington en 1945 se había resquebrajado y algunos hablaban ya de "poli-centrismo";³ por otro lado, el bloque socialista vivía, en esos mismos años, las consecuencias de la división entre otros dos polos, la Unión Soviética y China. La multipolaridad despuntaba, entonces, hace más de tres décadas, detrás del escenario bipolar, y pese a los intentos de cada superpotencia por asegurar la unipolaridad dentro de su respectiva "esfera de influencia".

Más que imágenes fijas, la "unipolaridad", la "bipolaridad" y la "multipolaridad" pueden designar tendencias entrecruzadas en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales, con contenidos diferenciados según los periodos. Por ahora, quisiera mostrar aquí, de manera sumaria, cómo han buscado integrar la multipolaridad las políticas exteriores de Rusia y Estados Unidos y con qué dificultades se han topado para hacerlo. Ello supone volver sobre los condicionamientos geográficos y adentrarse, al mismo tiempo, en la problemática de las corrientes migratorias.

El peso de la geografía

A lo largo de la historia moderna, Estados Unidos se benefició de dos fronteras terrestres estables, con México⁴ y Canadá, en la medida en que ninguno de estos países representaba un desafío bélico para la potencia

² Ante las críticas estadounidenses, el ex presidente ruso, Boris Yeltsin, encontró la manera de recordarle a Estados Unidos que Rusia es una "potencia nuclear".

³ Este debate está resumido en el libro de Esther Barbé, *op. cit.*, pp. 240-248. Aparece ahí el cuadro propuesto por Joseph Nye sobre los "recursos de poder" de las potencias (Estados Unidos, Rusia, Europa, Japón, China), que abarcan la "cohesión nacional" y la "cultura universal".

⁴ En las campañas electorales estadounidenses es sobre todo el problema de los inmigrantes de origen mexicano el que ha sido utilizado de manera recurrente para agitar la existencia de una supuesta amenaza proveniente del Sur.

estadunidense (sólo Francisco Villa incursionó hasta Columbus durante la Revolución Mexicana), y tuvo que hacer con dos fronteras marítimas inestables: Cuba al Sur, a partir de 1959-1961, hasta donde la isla podía convertirse en un "portaviones hundible" al servicio de Moscú (crisis de los misiles en 1962), y la Unión Soviética en el extremo Norte, si se recuerda que el territorio estadounidense se extiende hasta Alaska y "toca" a la Federación Rusa (estrecho y mar de Bering).⁵ Por otra parte, las llamadas "fachadas marítimas" (el Atlántico y el Pacífico) se convirtieron en "ventanas" al mundo europeo y al asiático, pero también en barreras casi infranqueables —mejor de lo que el mar servía a Gran Bretaña— ante cualquier agresión que pudiera originarse en esos continentes.

En contraste, Rusia, luego la Unión Soviética (1922-1991), después la Comunidad de Estados Independientes (CEI, 1991) y de nuevo —al interior de ésta— Rusia, tuvieron por entramado la frontera más diversificada del mundo. La Unión Soviética compartía frontera con 14 países (incluyendo las fronteras marítimas con Estados Unidos y Japón). Con el resquebrajamiento soviético, la CEI pasó a compartir frontera con 17 países (se agregaron los tres del Báltico: Estonia, Letonia y Lituania). La Federación Rusa comparte frontera con 15 países.

Es a través de esta complejidad fronteriza que Rusia se "abre" a la multipolaridad, en la medida en que tiene que convivir con mundos extraordinariamente diversos: toca tres espacios económicos dinámicos (Europa, Asia y Estados Unidos), pero también a una gran diversidad de civilizaciones, desde la cristiana hasta la budista, pasando por el mundo musulmán.

Estados Unidos (por sus fronteras marítimas) y Rusia (por sus fronteras terrestres) son las dos únicas potencias "euroasiáticas" del mundo. A principios del siglo XX, la observación de las peculiaridades geográficas de Rusia dio lugar a los primeros esbozos de la geopolítica, cuando quedó establecida una diferencia crucial entre gran potencia marítima (del tipo de Gran Bretaña) y potencia terrestre (del tipo de Rusia).

Para finales del siglo XX, el peso de los determinismos geográficos parecía relativizado por los progresos de las comunicaciones en la "aldea global", pero seguía moldeando las mentalidades: aquella que se formó a partir de una geografía protegida y propicia para la ex-

⁵ En Alaska existen hasta hoy comunidades cuyo origen ruso sigue siendo muy marcado.

pansión en Estados Unidos, y la del aislamiento y el "temor al cerco" en Rusia. A diferencia de los primeros, la segunda se enfrentó durante el siglo XX a que sus fronteras se convirtieran en peligros bélicos frecuentes: así ocurrió durante la guerra ruso-japonesa a principios de siglo (1905), la guerra civil posterior a la toma del poder por los bolcheviques (1918-1921), cuando el antiguo imperio zarista fue invadido por los "cuatro costados" (varias potencias intervinieron en apoyo a los "rusos blancos"), con la guerra soviético-finlandesa previa a la Segunda Guerra Mundial y la agresión alemana proveniente del flanco europeo (1941-1945), con el riesgo de conflicto en el Extremo Oriente a raíz del conflicto sino-soviético (años sesenta y setenta), y con distintas revueltas armadas luego del desmoronamiento de la Unión Soviética (Moldavia, Caucaso y Asia Central, en esta última región, en gran medida, por las repercusiones del conflicto afgano). Hasta hoy, esos enfrentamientos pesan en los avatares de la política interna —como pesaba el anhelo de paz en 1917, en medio de la Primera Guerra Mundial— que apenas se divide entre partidarios y adversarios de la guerra: esto mostró hasta muy recientemente, en los bordes de la Federación Rusa, el impacto del conflicto checheno, que sirvió de marco para un "cambio de mando" (de Boris Yeltsin a Vladimir Putin) de fuerte cariz pre-electoral entre finales de 1999 y principios del 2000.

La geografía predisponía, sin duda, a Rusia a una mayor capacidad para "captar la multipolaridad" que a Estados Unidos, por los puntos de contacto con numerosas "civilizaciones", pero la historia convirtió la complejidad fronteriza en el origen de numerosas hostilidades. Así, la "multipolaridad", además de equivaler a un posible cerco, corría —y corre aún— el riesgo de desatar fuertes tendencias centrífugas frente a las cuales debía cimentarse la cosmovisión "panrusa". Ahora bien, otro factor de relativa importancia, el de las corrientes migratorias, habría de invertir aún más las ventajas y desventajas comparativas entre Estados Unidos y Rusia.

Las corrientes migratorias

Rusia no se destaca por ser tierra de inmigración, y las restricciones severas a la entrada y salida de personas en la antigua Unión Soviética, no hicieron sino sellar esa característica. Por cierto, ello no significa que den-

tro de la inmensa Federación Rusa no coexista una gran diversidad de comunidades nacionales, seguramente tan desconocidas para la opinión pública internacional como lo eran, hasta hace poco, muchas de las repúblicas de la CEI, o incluso Chechenia dentro de la misma Federación. Con todo, esas comunidades no son producto de inmigraciones relativamente recientes, ni siquiera de la historia moderna (a partir del siglo XIX), sino que se alojan desde hace siglos en sus respectivos territorios (salvo en el caso de aquellas comunidades desplazadas durante la Segunda Guerra Mundial). Como la propia CEI, la Federación Rusa alberga a grupos nacionales que profesan distintas religiones, desde la musulmana hasta la budista, pasando por el animismo.

Sin embargo, no se trata de comunidades provenientes del exterior: si acaso, una de las excepciones la representaban los llamados "alemanes del Volga". Por otra parte, la actitud de los rusos hacia los migrantes de algunas comunidades nacionales de la CEI, como los originarios del Cáucaso (los "negros", *chornys*) no ha estado exenta del racismo. Cabe hacer notar que en Rusia no se emplea a los eventuales inmigrantes como mano de obra barata (los provenientes del Cáucaso suelen ser comerciantes), a diferencia de lo que suele ocurrir en Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años, una inmigración china relativamente importante ha tenido lugar en el Extremo Oriente ruso.⁶

Rusia es tierra de emigración, pero gran parte de la misma se dirigió hacia el "extranjero próximo", es decir, hacia repúblicas vecinas de la actual CEI (en particular en Asia Central, desde donde parte de la población rusa regresaría luego del desmoronamiento soviético) y el Báltico. Hacia regiones más distantes, por ejemplo hacia Europa Occidental o hacia Estados Unidos, la emigración estuvo en extremo restringida durante la época soviética, razón por la cual las últimas emigraciones de cierta consideración datan de 1917 y los años subsiguientes, y quedarían marcadas por un fuerte antibolchevismo. Digamos por último que, durante el tiempo que ocupó militarmente parte de Europa Oriental, la Unión Soviética no instaló allí colonos.

⁶ "El poder económico chino —escribe Zbigniew Brzezinski—, vinculado a la energía dinámica de sus 1 200 millones de habitantes, está invirtiendo la ecuación histórica entre los dos países, y los espacios vacíos de Siberia casi están pidiendo la colonización china" en Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona/Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 102.

Las corrientes migratorias juegan poco a favor de la inserción rusa en la multipolaridad y no sirven de "puente" con el exterior: no existen en el mundo comunidades rusas que equivalgan a las formadas por millones de chinos de ultramar (en particular en el sudeste asiático), o por comerciantes hindúes en varias partes del planeta (por ejemplo en África Oriental). Algo parecido sucede con Estados Unidos: los estadounidenses migran poco al exterior, si no es para establecer comunidades de negocios o resguardar intereses militares, de tal suerte que Estados Unidos no es un país donde las remesas de emigrantes desempeñen algún papel. Sin embargo, a diferencia de Rusia, Estados Unidos es por excelencia un país de inmigración.

Las comunidades de inmigrantes representan una poderosa correa de transmisión entre los asuntos internos y la política exterior. Es así que estas comunidades han significado una "punta de lanza" en la penetración de Europa Oriental y algunos países de la CEI, como los del Báltico y Ucrania. En las campañas electorales de Estados Unidos y Rusia, la relación con el "exterior" ha jugado de forma muy distinta, aunque en ninguna de las potencias haya estado ausente el "enemigo". Si en Rusia los ribetes imperiales coexisten con el temor al aislamiento ya mencionado, en Estados Unidos lo interno y lo externo llegan a confundirse, en parte, por el papel que juegan las comunidades de diversos orígenes nacionales. Durante las dos administraciones de William Clinton (desde 1993 hasta el año 2000), asuntos como el de la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte no eran meramente externos: "garantizar la seguridad del libre mercado" en el Este quería decir también asegurar las inversiones de las comunidades estadounidenses originarias del Este en sus "países de retorno". Así, aparecieron dos símbolos de esta proyección: la secretaria de Estado, Madeleine Albright (nacida en Checoslovaquia), y el empresario de origen húngaro George Soros, quien creó diversas fundaciones en países del Este (desde los Balcanes hasta Ucrania).

Josef J. Barton ha establecido cómo desde el siglo pasado se instalaron en Estados Unidos diversas comunidades provenientes del Este europeo: las zonas de mayor emigración hacia ese país a finales del siglo XIX fueron Bohemia, Moravia, Eslovaquia, Transilvania, Eslovenia y Croacia (pertenecientes al imperio austro-húngaro), y los lugares privilegiados de recepción las ciudades de la costa Este o del Medio Oeste, en particular Chicago, St. Louis, Pittsburgh, Cleveland o De-

troit, donde los recién llegados fueron creando pronto importantes sociedades de ayuda mutua.⁷ Como ya se ha señalado, otras oleadas de inmigrantes llegaron entre 1917 y los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El de los inmigrantes de Europa Oriental es tan sólo un ejemplo entre muchos: la comunidad cubano-americana puede pesar en la toma de decisiones hacia Cuba, la de origen irlandés en el acercamiento oficial hacia el proceso de pacificación en el Ulster, la judía en los asuntos de Oriente Medio, la afroamericana ante Haití o Sudáfrica, o la comunidad china en las relaciones con Taiwan y China, entre otros casos.

Es por este camino que a Estados Unidos se le ofrece la posibilidad de integrar la multipolaridad o, por decirlo de otro modo, de conciliar la multipolaridad con el interés nacional, en contraste con las notorias dificultades rusas. Para Estados Unidos, abrirse hacia afuera y hacia adentro pareciera ser, por momentos, casi lo mismo, por la miriada de comunidades que están representadas en su territorio: la multipolaridad refuerza las tendencias centrípetas. El "nacionalismo" adquiere tintes particulares, puesto que puede llegar a identificarse con el cosmopolitismo.⁸ En cambio, si en Rusia la multipolaridad presenta el riesgo de convertirse en un conjunto de tendencias centrífugas, como ya se señaló, el "nacionalismo panruso", que representa una especie de reacción, muestra una fuerte oposición al "cosmopolitismo". En las campañas electorales y sus temas, las expresiones del nacionalismo toman cauces distintos en Estados Unidos y Rusia. Para terminar, cabría añadir que estos modos distintos de encarar la multipolaridad pesan en la relación bipolar entre Estados Unidos y Rusia, aunque el alcance de esta relación se haya disminuido: la desigualdad inclina la balanza a favor de Estados Unidos.

En todo caso, los distintos niveles que identifica R.W. Cox y que han sido recogidos en la introducción de estos apuntes, pueden no estar reñidos: así, por ejemplo, una "redistribución del poder" a favor de determinadas fuerzas sociales —en este caso, las comunidades que se han llamado "étnicas"—, o incluso la capacidad de las mismas para actuar como auténticas

⁷ Josef J. Barton, "Los europeos del Este y los meridionales" en John Higham (ed.), *El liderazgo étnico en América*, México, Noema Editores, 1981, pp. 149-172.

⁸ Una discusión sobre el tema se encuentra en Martha C. Nussbaum et al., *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*, Barcelona, Paidós, 1999.

“transnacionales”, puede no contravenir una consolidación de la primacía de Estados Unidos, y con la capacidad de estos para inclinar a su favor tanto una creciente multipolaridad como la relación bipolar con Rusia.

A modo de conclusión, podría recordarse que, en los últimos años del siglo XX, el conflicto en los Balcanes fue el que mayores roces creó entre Estados Unidos y Rusia, de tal forma que aún seguían resonando, en dicho conflicto, los ecos de la Guerra Fría. Estados Unidos impuso soluciones (desde la ocupación de Bosnia-Herzegovina hasta la de Kosovo) que ratificaron la unipolaridad, aunque tampoco faltaran, como acaba de observarse, los “roces” heredados del pasado

bipolar. Todo ello ocurrió en un espacio que, a fuerza de “multipolaridad”, acabó por convertirse en una compleja Torre de Babel: a la par de las varias comunidades nacionales, mayoritarias o minoritarias, enfrentadas entre sí, y del regreso de los emigrantes de antaño, en el suelo de la ex Yugoslavia y en Albania aterrizaron cascos azules de orígenes diversos (sobre todo británicos, franceses y españoles en Bosnia-Herzegovina), tropas rusas (en Bosnia-Herzegovina y Kosovo), turcas (en Kosovo), italianas (en las fuerzas de paz en Albania), alemanas (en la costa croata del Adriático), fundamentalistas musulmanes y tropas estadounidenses con sus “minorías”, en particular afroamericanas.

Reseñas