

LA CRISIS DE LA BIPOLARIDAD

por MARIO BARROS VAN BUREN*

LA POLARIDAD COMO FENOMENO HISTORICO

Se entiende por polaridad en el lenguaje internacional, el poder de atracción que tiene una potencia para agrupar en torno suyo a otras que, por diversas razones y en distintos niveles, comparten con la primera una posición común. Entre estas razones pueden citarse: una cierta simpatía ideológica, una tradición histórica, una comunidad de intereses comerciales, la seguridad exterior, la estabilidad interna, la dependencia económica o tecnológica y, en ocasiones, el temor común a una potencia rival.

El mundo ha conocido la polaridad desde los mismos comienzos de la humanidad. Ella ha tenido, a veces, un carácter espontáneo, provocado por el impulso natural de los pueblos a unirse en torno a determinados valores, creencias o intereses. En otras, la polaridad ha sido producida por la política expansionista de una potencia, de grado o de fuerza, a fin de asumir un liderazgo o ejercer una influencia, ya sea ella transitoria o permanente. Ha habido polaridades de tipo cultural, económico o militar. Pero, en general, la atracción centrífuga siempre buscó objetivos y efectos políticos.

A lo largo de la historia la polaridad ha variado en forma, en extensión y en intensidad. Tenemos ejemplos de verdaderos

*MARIO BARROS VAN BUREN: Embajador de Chile, actualmente a cargo de la Representación Permanente de nuestro país ante el GATT; Profesor de Relaciones Internacionales. Miembro de la Academia Chilena de la Historia, de la Academia Chilena de Historia Militar y del Instituto Geopolítico de Chile.

“gobiernos mundiales”, como fue el caso del Imperio Romano, entre los siglos I a.C. y III de nuestra era, o como pudo serlo la Santa Sede, durante el pontificado de Inocencio III, por lo que respecta al mundo occidental. En ambos ejemplos la polarización abarcaba áreas determinadas del mundo conocido, más allá de las cuales no se concebía una política internacional. Esto explica que existiesen polaridades muy extensas que nunca rivalizaron entre sí y que, en ocasiones, ni siquiera llegaron a conocerse, como las del Imperio de Carlomagno y el de China, durante la dinastía T’ang.

Sin embargo, la polaridad comienza a tener su verdadero sentido a partir del siglo XV, cuando se abandona la hegemonía como símbolo del Imperio cristiano, de acuerdo a la doctrina agustiniana, y se la convierte en un instrumento de acción política frente a hegemonías rivales. Las grandes naciones europeas, unificadas en torno a la concepción del Estado, aspiran a crear redes de alianzas para su defensa militar y su seguridad política. Estas alianzas llevan consigo una intención hegemónica, que va desde la opulencia económica hasta la irradiación cultural. En este sentido, la España de Carlos V, la Inglaterra de Isabel I o la Francia de Luis XIV pudieran ser ejemplos claros.

Es en este sentido que recoge el término la Europa del siglo XIX, que es también la Europa de la revolución industrial, de la *belle époque* y del imperialismo. Tanto Inglaterra como Francia se disputan un liderato continental —que luego buscará ser mundial, a través de las conquistas de Asia y Africa—, sin romper la armonía entre ellas y buscando, con prudencia, un cierto equilibrio entre sus intereses comerciales y sus apetencias políticas.

En 1870 Francia fue eliminada de este juego y apareció una Alemania unificada, cuyo poder industrial y militar rompía abiertamente con la balanza de fuerzas continentales creada por el Congreso de Viena, en 1815, y sobre la cual había descansado la paz durante medio siglo.

Pese a los esfuerzos de Bismarck por armonizar las rivalidades coloniales en el Congreso de Berlín (1873) y a los de Inglaterra y Alemania por establecer una paridad en materia de armamentos, la lucha por los mercados mundiales habría de ser una de las razones principales de la I Guerra Mundial.

La magnitud del desastre impidió que la polaridad reganara en 1919 su antiguo papel regulador de las relaciones internacionales. Inglaterra y Alemania quedaron muy disminuidas. Francia sólo pudo invocar una preeminencia política. Y Estados Unidos, fuerte y vencedor, fue retirado de la escena mundial por la voluntad aislacionista de su propio pueblo. Rusia comenzó a vivir una nueva etapa histórica, en que su anhelo de polarización sólo puede ser estudiado bajo la luz de una emanación ideológica. Y Japón, también vencedor y también aislado, no habría de buscar la polaridad sino a través de un marco rígidamente regional donde, sin embargo, hería intereses occidentales que, veinte años más tarde, determinarían su participación en la II Guerra Mundial.

Entre los años 1919 y 1939 el mundo vio aparecer un nuevo tipo de polaridad: la Sociedad de las Naciones. Se trató de un elemento nuevo, muy tímido aún, con escasos antecedentes históricos, pero que marcó un atisbo de “despolarización” sobre la base de crear una “polaridad supranacional”. Su ideólogo, el Presidente Woodrow Wilson, de los Estados Unidos, buscaba crear una mesa de negociaciones colectivas que diera a la naciente corriente integradora de las relaciones humanas, una tribuna política y un punto de encuentro de la diplomacia mundial. La Sociedad debería ser, según él, un poder en sí mismo. Y este poder tenía que tener una estructura democrática, igualitaria, abierta y multilateral. Se trataba de crear una “potencia impersonal”, de tipo parlamentario, donde todas las naciones de la tierra tuviesen voz y presencia y pudiesen decidir, por mayoría de votos, acerca de los grandes problemas de la humanidad.

Aun cuando la II Guerra Mundial rompió estos esquemas y aún hoy existe la tendencia a considerar este período como “un gran fracaso del hombre y de las instituciones de la primera postguerra” (Bryan), la verdad histórica es otra. Surgieron en estos veinte años ideas y experiencias que la II Guerra Mundial no mató ni sepultó y, contrariamente a lo que creía el pesimismo ambiente, fueron de una rara utilidad para los hombres que, en 1945, debieron asumir la gran responsabilidad de la reconstrucción.

El esquema fundamental de las Naciones Unidas estuvo basado, sin decirlo, en la necesidad de que la polaridad tuviese un cauce natural donde tuviese que ceñirse al derecho y no imponer su propia ley. Para ello era necesario volver a atraerla a la mesa de negociaciones y, junto con enfrentarla a los países miembros de la comunidad internacional, hacerla sentir el peso de la opinión pública, cada vez más activa y cada vez más participante. Desde el punto de vista político, las Naciones Unidas fueron un intento de “neutralización” de las polaridades en pugna. En la Conferencia de San Francisco las naciones no condenaron las tendencias polarizadoras, pero, al igual que la Sociedad de las Naciones, veinte años antes, adoptaron medidas para que ellas se hicieran cada vez más difíciles. Se pugnaba así porque los países no perdieran nunca su derecho a una voz soberana en la gran mesa de la diplomacia multilateral.

Es en la búsqueda de estas medidas que la Asamblea General estableció el voto igualitario. Es al amparo de este espíritu que se pudo iniciar el proceso de la descolonización. Sin embargo, las naciones supieron, también, ser realistas y establecieron el consenso para las resoluciones del Consejo de Seguridad, en determinadas ocasiones, a fin de entregar a las grandes potencias un arma capaz de resistir la presión de las mayorías ocasionales.

No se logró con esto variar del todo el sentido de las polarizaciones ni disminuir su importancia. Los países con aspiraciones hegemónicas se limitaron a trasladar sus aspiraciones de

liderazgo hacia la Asamblea General, ganando voluntades por medio de la diplomacia bilateral. La presión, que antes se ejercía de arriba hacia abajo, por la vía brutal del imperialismo, se buscó ahora de abajo hacia arriba, por el camino sutil de la influencia económica, ideológica o militar.

A partir de 1945 la polaridad mundial —por la vía de las Naciones Unidas o fuera de ella— quedó reducida a dos grandes núcleos: Estados Unidos y la Unión Soviética. Todas las demás potencias de primer rango habían sido destrozadas por la guerra, aun cuando hubiesen militado en el campo vencedor. El mundo había regresado, de esta manera, al cuadro de la bipolaridad excluyente, tal como la había conocido en siglos anteriores (el Imperio y el Papado, en el siglo XIII; España e Inglaterra en el siglo XVI; etc...), pero ahora a un nivel mundial.

De las dos grandes potencias que aspiraban a dominar el mundo, en 1945, Estados Unidos tenía sobre su rival una incontrarrestable superioridad material. Fuera de su poder económico y militar (la URSS jamás hubiese podido vencer a Alemania sin la ayuda norteamericana y sin “el segundo frente” europeo), era el único poseedor del secreto atómico, cuya fuerza destructiva había quedado de manifiesto en la advertencia de Hiroshima y Nagasaki. Sin embargo, la Unión Soviética poseía un arma mucho más peligrosa y trascendente, ante la cual Estados Unidos estaba prácticamente indefenso: la expansión ideológica. Lo que no lograra la economía o la técnica de los rusos, podía lograrlo el marxismo-leninismo, ya fuese a través de los cientos de partidos comunistas repartidos por el mundo, ya fuese de sus aliados, ya fuese de su vastísima red de infiltraciones.

La lucha entre ambas polaridades se dio, pues, en todos los campos. Estados Unidos predominó en el de la asistencia técnica, en el de los planes de desarrollo, en el de la reconstrucción de las zonas devastadas, en la asesoría de orden social y en la defensa militar. La Unión Soviética dominó las áreas donde predominaban fuerzas doctrinarias (generalmente, los países en vías de

desarrollo) y su apoyo estuvo orientado a apropiarse de aquellos temas y aspiraciones de los pueblos que, aun respondiendo a realidades concretas, envolvían un factor ideológico o un espíritu de resentimiento, fácilmente manipulables. Es así como ideales tan justos como la lucha contra el racismo, la descolonización, el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos más atrasados, el término de la dependencia económica y otros, fueron convertidos por la Unión Soviética en banderas propias, sagazmente controladas por los partidos comunistas locales y sus aliados.

Entre 1945 y 1955 los Estados Unidos y la Unión Soviética midieron sus fuerzas en todas las áreas del mundo. Aun cuando se habló de que ambas potencias “defendían valores propios” y las dos utilizaron con amplitud la palabra “democracia”, la realidad es que lo que el mundo presenció fue el choque entre una ideología política y filosófica integral, el marxismo-leninismo, y un muro político-económico, cuya doctrina estaba basada en la libertad de cada cual —hombre o nación— para escoger la que quisiese. Pareciera casi inútil decir que, planteadas las cosas en este terreno, los avances del comunismo fueron impresionantes (1).

A lo anterior debe añadirse el hecho de que en 1951 la Unión Soviética también adquirió “el secreto atómico”, con lo que la gran superioridad tecnológica y militar de los Estados

- (1) Se ha discutido mucho —y no es este el sitio para analizar el problema— acerca de si “la democracia”, tanto como teoría política o como el sistema de gobierno, constituye una “ideología” y si ella, de serlo, sería “integral”, es decir, conformaría un “ideal” de la vida humana. Si se deja aparte el sentido griego de la palabra —“gobierno del pueblo” frente a “aristocracia”: gobierno de los mejores— es evidente que la primera envuelve una intención doctrinaria. Pero el sentido griego de la palabra se perdió ya en la noche de los tiempos y lo que hoy entendemos por “democracia” es un valor confuso que oscila entre la llamada “libertad de pensamientos” (que no es sino uno de los valores que ella defiende) y una faceta tan puntual como la “libertad electoral”. En todo caso, una ideología que defiende el derecho a manifestarse de todas las ideologías (incluso las antidemocráticas) no nos parece una ideología, sino más bien una simple mecánica de participación política, muy respetable en sí, pero muy débil frente a una filosofía global como el marxismo-leninismo.

Unidos se vio seriamente disminuida. Se inició, entonces, una segunda etapa de la carrera de la bipolaridad: la de la tecnología de alcance universal, con implicancias de aspectos tan disímiles como el prestigio, la imagen exterior, la influencia sobre la opinión pública, el bienestar humano, la investigación científica y la potencia militar.

La necesidad de superar al adversario hizo que ambas potencias se “abrieran” a los aliados, compartieran parcialmente sus secretos, ampliaran sus políticas de desarrollo, negociaran sobre la base de mutuas concesiones, afinaran sus alianzas sobre la base de bloques más restringidos y, como una consecuencia ineludible de esta diplomacia de captación, sacrificaran los aspectos más herméticos de su política exterior, y con ello, las aristas más agresivas de su polaridad.

En la década de los sesenta el panorama mundial acusaba ya los primeros síntomas de una polaridad compartida, en la que los Estados Unidos y la Unión Soviética seguían siendo los núcleos principales, pero entre los cuales aparecían fuerzas nuevas, algunas de carácter ideológico, otras de tipo económico y no pocas asentadas en su propia gravitación geográfica, fuese ella demográfica, económica o estratégica. La llamada “irreversible bipolaridad” de la década de los cincuenta comenzó a dar claras señales de debilidad.

Hacia la mitad de la década siguiente ya tenemos en escena tres nuevos centros de poder: la Comunidad Económica Europea, Japón y la República Popular de China. Ninguno de los tres intentaba disputar a las superpotencias la supremacía mundial. Antes bien, todos parecían encontrarse cómodos al amparo de la gran pugna, pues ésta les libraba de responsabilidades militares, de sobresaltos políticos y de liderazgos comprometidos. Al mismo tiempo, les permitía convertirse en potencias “condi-

cionantes”, capaces de equilibrar —y, en ocasiones, hasta de influir— en la política exterior de Washington o de Moscú (2).

La Comunidad Económica Europea y el Imperio Japonés no aspiraron a ningún tipo de liderazgo internacional. Su “enanismo” político fue absolutamente consciente. Dentro de la primera hubo países, como Alemania Federal, que llegaron a “frenar” su vertiginoso desarrollo para no tener que asumir responsabilidades de conducción. Ambas potencias prefirieron cobijarse bajo el gran paraguas defensivo de los Estados Unidos y concentrar sus energías en el crecimiento económico e industrial, a fin de que fuesen sus ahorros y sus inversiones los que trazaran las líneas de conducta de la vida internacional del próximo siglo. Vigorizando el papel de “socio comercial”, suavizaban su papel de “aliado político” (3).

Esta tendencia, muy tenue en los años cincuenta, se hizo más robusta en la década siguiente, para entrar en un período de consolidación en los años ochenta. En los días que corren, ni la CEE en su conjunto ni el Japón representan un gran peso político y, mucho menos, un poder militar. Pero, en cambio, la primera controla el 18% del comercio mundial, y el segundo, más del 8%. A fines de este siglo, estas cifras se elevarán, presumiblemente, al 24 y al 12% respectivamente, mientras Estados Unidos enfrenta una situación crítica en su cuadro comercial y financiero. Si se suman el potencial económico, humano y tecnológico de la CEE y del Japón, considerados en su volumen global, ellos son ma-

- (2) Como pasa siempre en las relaciones internacionales, el cuadro no era tan simple como ha quedado expuesto. La Francia de De Gaulle estuvo dispuesta a cargar con su propia responsabilidad defensiva, con tal de mantener su absoluta libertad política y su sistema de alianzas. Lo mismo puede decirse de China, aunque aquí primó un factor ideológico bastante más profundo de lo que fue capaz de percibir el Occidente.
- (3) Resulta difícil, en el análisis internacional, separar los conceptos de “socios” y de “aliados”. Tal vez en el primer concepto predomina la idea de “aportes comunes” y en el segundo, el de “objetivos comunes”. El primero sería más económico y el segundo estaría determinado por lo político. El “socio” asume un carácter menos permanente que el aliado y una responsabilidad limitada de antemano.

yores que el de Estados Unidos y, por cierto, que el de la Unión Soviética.

Estados Unidos, consciente del papel de “guardián de la democracia”, que Roosevelt le impuso en 1944 y que sus sucesores debieron aceptar por la fuerza de las circunstancias, cargó con el enorme fardo de “la defensa de Occidente”, dejando a sus aliados y antiguos adversarios en entera libertad de recuperarse y enriquecerse.

La carga tributaria que se depositó sobre el contribuyente norteamericano llegó a ser abrumadora. Como lo dijo Shirer “cada ciudadano de Estados Unidos debió pagar de su bolsillo no sólo el enorme arsenal de la defensa de la libertad, sino la riqueza de sus aliados europeos, la enorme expansión de la economía japonesa y el derecho de todos ellos de hacer con este dinero la guerra comercial a los Estados Unidos”. Este era el precio de la polaridad. La Unión Soviética vivía un problema parecido. Embarazada por un sistema económico más dogmático que eficaz y debiendo hacer frente a una creciente ola de “desviacionismos” nacionales, algunos de los cuales afectaban su propia seguridad, la URSS debió continuar la costosa carrera armamentista y tecnológica a que la obligaba su polaridad. Al revés de Estados Unidos, Moscú no tenía aliados poderosos y, salvo la Alemania Democrática, tampoco contaba con la ayuda militar necesaria para aliviar su recargado presupuesto. Su poder siguió residiendo en la potencia ideológica de su credo oficial, en el estímulo que prestaba a las aspiraciones de los países nuevos, en la debilidad doctrinaria del adversario y en los grandes errores tácticos de la diplomacia occidental.

En la década de los ochenta, China se abrió al mundo, revelando la vitalidad de su espíritu, su voluntad de crecer y de hacerse sentir, y el peso específico que le daban su volumen demográfico y su posición estratégica. Pero, al mismo tiempo, mostrando descarnadamente sus grandes debilidades. China aspiró a incrementar su desarrollo atrayendo al capital extranjero,

promoviendo su comercio exterior y creando un espíritu nacional de “libre empresa”. Pero, todo ello, sin hacer concesiones doctrinarias al capitalismo. Aun cuando es prematuro hablar del éxito o del fracaso de esta nueva política, parece evidente que el poder de Pekín alteró visiblemente las brújulas diplomáticas de esos años.

Todas las fuerzas descritas comenzaron a vivir un proceso de evolución que resulta interesante porque revela los síntomas de las conductas internacionales y de sus tendencias principales, en lo que queda de este siglo y en la primera mitad del que viene.

Hay dos hechos importantes sobre los cuales conviene detenerse y que marcan hitos en este proceso evolutivo. El primero, es la elección del Presidente Reagan, en 1980, y su concepción “nacionalista” de la política internacional. El segundo, es la aparición de Gorbachov en el cuadro político soviético y la formulación de una “revolución liberalizadora” en la anquilosada estructura social del país.

Si se miran ambos hechos con atención y se les sitúa dentro del ámbito internacional en que ellos ocurrieron, se advertirá que ambos parecen ser consecuencia de un quiebre interno que hacía cada vez más difícil la responsabilidad del liderazgo. En otras palabras, que ambas naciones estaban enfrentando una crisis de la polaridad.

La política exterior de los Estados Unidos —como la mayoría de las de los países occidentales— acusa una tendencia cíclica que se advierte muy clara a través de su historia. La característica de esta actitud, más que una selección de preferencias geográficas, como ocurre en las diplomacias europeas, se define a través de una lucha entre el idealismo universalista y el “aislamiento” integral. Esta dualidad de sentimientos, tras los tenebrosos titubeos del siglo XIX, estalló con fuerza en 1917, al convertirse Wilson en “el administrador de la paz”, como lo llamó Petrie. Después de una euforia internacionalista, con éxitos (la Sociedad de las

Naciones) y fracasos (el Tratado de Versalles), los norteamericanos regresaron a su ansiado “aislamiento integral”. El triunfo de Roosevelt en 1932 revitalizó la tendencia de “apertura exterior” y Estados Unidos resolvió asumir una responsabilidad de orden mundial, especialmente tras el ataque japonés de 1941.

La victoria norteamericana en Europa y en el océano Pacífico, en 1945, y su incontrarrestable hegemonía en las conferencias de paz, no le permitieron ya un retroceso como el de 1920. El “guardián de la libertad y de la democracia” se vio obligado a asumir responsabilidades mundiales, equivalentes a las que su madre Inglaterra había debido hacer suyas en el siglo XIX. Pero mientras ésta jamás dejó de imprimir a la “*pax britannica*” un marcado sello comercial, Estados Unidos enarboló una bandera moral —y, a veces, desagradablemente didáctica—, erigiéndose en “ejemplo” doctrinario de un sistema de vida y de un ordenamiento político que le parecían lo suficientemente exitosos como para enfrentar al comunismo. Esto le permitió alimentar a la polaridad occidental, pero no crear una “*pax americana*”.

El cenit de esta situación —que Kissinger llamó “complejo de cruzada”— se alcanzó durante la administración del Presidente Carter. El retroceso del país en el campo del liderazgo mundial durante este gobierno llegó a ser tan alarmante, que era imposible pensar que la opinión pública norteamericana no reaccionara. El triunfo de Reagan en 1980 obedeció —con los detalles que se quieran— a la idea matriz de mantener vigente una polaridad real en el panorama exterior y de recuperar para los Estados Unidos su “conciencia nacional”. Se abrió así una etapa sin precedentes en la política exterior norteamericana: el robustecimiento del prestigio internacional a través de un fortalecimiento de la personalidad interna.

Fuera de la polémica que este tipo de programas lleva siempre consigo, es preciso reconocer que el momento y la forma abierta en que el Presidente Reagan y su equipo resolvieron

encarar el dilema tuvieron, por lo menos, la ventaja de la oportunidad histórica. La Unión Soviética comenzaba, precisamente en 1980, a encarar una crisis interna de graves proporciones. Parece ser que sus problemas económicos venían arrastrándose desde la década de los cincuenta. Un crecimiento insuficiente, un bajo nivel de vida de sus habitantes, un agobiador gasto de defensa y de investigación tecnológica —cargas ambas inherentes a la polaridad— y, sobre todo, un choque dramático entre el dogmatismo ideológico y la realidad económica, habían ido sedimentando un sentimiento de frustración en las generaciones más jóvenes del Soviet Supremo. En la década de los años ochenta este sentimiento encontró una voz: Mijail Gorbachov.

Toda revolución, pasada la etapa de sus depuraciones, entra en un período de consolidación. Ello no es sólo ineludible, si se le quiere dar un margen de eficacia, sino porque es en la estabilidad donde se perfeccionan los cuadros dirigentes y se miden los resultados. “La revolución —escribió Lenin— no es sino un interminable proceso de renovación”. Pero toda revolución tiene, también, una carga negativa: la burocracia. Ella es la que frena los cambios, mediatiza las iniciativas y, en ocasiones, ciega el análisis y rechaza la crítica. En las naciones comunistas, por usar la frase de Djilas, “la burocracia es la contrarrevolución”.

Gorbachov no propuso su “nueva política” o “revolución liberalizadora” para destruir el marxismo, como lo aseguran sus adversarios. La propuso para salvarlo. Y, con ello, salvar de paso el liderazgo internacional de su patria. Abrir la economía, permitir un cierto debate público acerca de la realidad soviética, rejuvenecer los mandos del Kremlin, remodelar la política exterior, modernizar métodos y criterios eran para Gorbachov el único camino de mantener a la Unión Soviética en el primer plano de la decisión mundial.

Tanto Reagan como Gorbachov detectaron, desde sus respectivos ángulos, la crisis de la bipolaridad. Y, como había sucedido antes en la historia, comprendieron que para salvar su

rol de superpotencias era necesario terminar con un enfrentamiento —que a nada conducía— y llegar a un tipo de acuerdo que fuese más allá de “la coexistencia pacífica” preconizada por Kruschev en 1966 (4) y rescatara para Washington y para Moscú el rol de “superpotencia”, ahora en peligro por las respectivas crisis internas y por el desarrollo económico y tecnológico de las demás naciones.

LA EVOLUCION ACTUAL DE LA POLARIDAD

El cambio de mentalidad que representó el gobierno de Reagan dentro de la política exterior de los Estados Unidos y la aparición de una generación más joven en el mando supremo de la URSS, significaron variaciones en el ámbito internacional que resulta interesante analizar. Si bien los síntomas afloraron principalmente en el campo económico y en el tecnológico, no es posible ignorar que apuntaron a una redistribución de las responsabilidades políticas. La bipolaridad, por tanto, comenzó a ser revisada desde principios de la década de los ochenta y a enfrentar dos alternativas igualmente ineludibles: o compartir el poder de decisión —ahora privativo de cada superpotencia— dentro de un bloque más amplio o resignarse a ceder este liderazgo exclusivo y atender al poder emergente de fuerzas nuevas.

Quedó una tercera posibilidad: que Estados Unidos y la Unión soviética resolvieran fortalecer la bipolaridad mundial, sin permitir una participación sustancial de las demás potencias mayores. Para ello era necesario que ambas naciones se concer-

(4) El fondo pragmático de “la coexistencia pacífica” fue la necesidad de la URSS de no desgastarse en una guerra de escaramuzas y de provocaciones, en la que siempre iba a salir mediatizada por la potencia norteamericana; y concentrarse en una “consolidación” de su presencia ideológica en las zonas donde la presencia de los Estados Unidos estaba siendo repudiada. Además, la “coexistencia” permitía a la URSS seguir avanzando en el campo doctrinario, aún en los países capitalistas, donde los partidos comunistas locales y su red de infiltraciones le permitían “avanzar en el reposo” (Kissinger).

taran entre ellas, creando una especie de “alianza suprema” o “gobierno universal”. Es una salida que tiene numerosos precedentes históricos, y cuyo primer atisbo, en el problema que describimos, pudo ser la doctrina de “la coexistencia pacífica”, esbozada por Nikita Krushev.

Ya en aquella época se dijo que esta iniciativa tendía a “institucionalizar” la bipolaridad. La versión actual tendría la variante de poner a las demás potencias en la disyuntiva de plegarse al liderazgo ya establecido o asumir sus propias responsabilidades en campos tan costosos como el de la defensa nacional.

El otro camino, que era regresar a la multipolaridad tradicional, significaba, evidentemente, una limitación en el amplio terreno de la movilidad política de que las superpotencias disponían hasta ahora, pero, al mismo tiempo, representaba un alivio en sus abrumadores compromisos internacionales y un mayor flujo de recursos hacia sus necesidades internas.

Esta es, a nuestro juicio, la evolución más razonable de la polaridad actual. La diversificación de poderes no sólo la reduce, sino que introduce un factor de equilibrio en las relaciones internacionales. Permite, además, un juego político mucho más amplio entre los mayores protagonistas, creando una red de influencias y contrainfluencias que, bien manejada, puede ser una garantía de paz.

Miradas las cosas bajo esta luz, la bipolaridad, tal como fue concebida en 1945, no tiene ya, a nuestro modo de ver, un destino histórico. Primero, porque los grandes ideólogos que trazaron los marcos de sus principios (Stalin, Churchill, Roosevelt, De Gaulle, Chiang y otros) ya murieron y sus ideas debieron enfrentar la implacable revisión de los tiempos. Segundo, porque muchas de esas ideas demostraron, ya en su época, no ser realistas e incluso estar basadas más en una concepción doctrinaria derivada de la guerra que en las necesidades auténticas del mundo

que emergía del conflicto. Tercero, porque las grandes transformaciones que experimentó la humanidad en los años de postguerra fueron diluyendo los problemas de “la guerra fría”, cambiándolos por otros, intensificando la intercomunicación entre los países, incrementando el número de países deliberantes (algunos de los cuales habían quedado totalmente destruidos por la derrota o, simplemente, no existían como tales en 1945) y estableciendo otros tipos de relación internacional, de tal manera que resultaba muy difícil continuar hablando de una bipolaridad absoluta y excluyente.

Hay otro elemento que es preciso conocer y cuya evolución fue también una amenaza para la bipolaridad. Los ideólogos de 1945 pensaron que, desaparecido el fascismo como ideología y como poder internacional, el mundo debía elegir entre el comunismo y la democracia liberal, aunque esta última no fuese necesariamente capitalista. Dentro del turbio ambiente de la hecatombe —cargado de pasiones—, la idea pudo ser atractiva y, en ese momento, la incontrarrestable superioridad de Washington y de Moscú sobre todas las demás naciones presentó esta disyuntiva doctrinaria como ineludible y, aún, duradera.

Sin embargo, los hechos demostraron que el mundo no obedecía a concepciones tan simples. El término “comunismo” no era monolítico y si bien en esos años respondía a la necesidad de expansión política de la Unión Soviética, con posterioridad demostró tener tantas variantes como centros de poder fueron generándose al alejarse algunas naciones de la tutela soviética. Los casos de China y de Yugoslavia son, tal vez, los más representativos de esta tendencia.

Lo mismo pasaba en el otro bando. El término “democracia”, concebido por los Estados Unidos, según la clásica definición de Lincoln, como “el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”, acepta tantas interpretaciones como ideologías existen. Si bien algunos valores —propiedad privada, libertad individual, derechos humanos, participación— señalaban claras

diferencias con el comunismo, correspondían a concepciones históricas que más bien podrían denominarse “occidentales” antes que “democráticas”. El hecho mismo de que esta “democracia” defendiera la idea de que fuesen las mayorías las que determinarían la voluntad nacional y, a la postre, el destino de un pueblo, creaba en su seno un germen de destrucción, pues las mayorías son un poder inescrutable que puede conducir —y de hecho lo hizo— a la libre elección de un régimen no democrático.

El sello “ideológico” de la bipolaridad de 1945 nació trizado. Y su identificación con las dos grandes capitales políticas le creó una aureola de “imperialismo”, fácil de aceptar por un tiempo, pero condenado de antemano a una evolución permanente.

Para conservar vivos los esquemas iniciales, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética habrían debido preparar cuadros diplomáticos de alta calidad y confiar menos en su poder material y militar. Este es uno de los aspectos, como nos lo señala con exactitud el historiador británico Harold Nicolson, donde ambas superpotencias fallaron lamentablemente. Ni la primera ni la segunda, tal vez como una consecuencia de su seguridad en sí mismas, produjeron —por lo menos en los momentos decisivos— una diplomacia adecuada a sus grandes ambiciones y responsabilidades. Dice Nicolson, al referirse a los rusos: “Mr. W.P. Potjomkin, en su historia de la Diplomacia, nos asegura que los soviéticos poseen un arma muy poderosa, la que les está negada a sus adversarios: la “dialéctica científica de la fórmula marxista-leninista”. Yo no he podido advertir todavía que esta dialéctica haya mejorado en algo las relaciones internacionales o que los diplomáticos soviéticos hayan perfeccionado un sistema de negociaciones que pudiese ser llamado diplomático. Su actividad en los países extranjeros o en las conferencias internacionales es formidable, preocupante, compulsiva. En ningún momento deseo subestimar ni su potencia ni su peligro. Pero no es diplomacia: es alguna otra cosa”. Con respecto a los norteamericanos, opina:

“La desgracia del sistema americano es que ningún extranjero y muy pocos norteamericanos pueden estar seguros, en un momento dado, quién es el que tiene la primera palabra y quién, la última. Y aunque los norteamericanos, en los últimos años, han ido creando un admirable servicio de diplomáticos profesionales, estos expertos aún no poseen la influencia necesaria frente a su propio gobierno o ante la opinión pública. Las ilusiones igualitarias de los norteamericanos —o, si ustedes lo prefieren, su “espíritu de pioneros”—, los tienta a desconfiar de los expertos y dar crédito al aficionado. Espero no ser llamado anticuado si afirmo que es precisamente el aficionado en diplomacia el que más desconfianza debe provocarnos” (5).

Pese al gran volumen de sus cancillerías y a la extensión de sus servicios diplomáticos, ambos bandos cometieron graves errores de análisis, con derrotas y retrocesos importantes en sus respectivos frentes. Cuando se menciona el poder creciente que organismos *no diplomáticos* tienen, tanto en Washington como en Moscú, en la formulación y en el manejo de la política exterior de ambas capitales, es preciso preguntarse si ello no fue una consecuencia del vacío que Nicolson señala.

El problema no es simple y haríamos mal en esquematizarlo. La diplomacia “al estilo francés”, que dominó el mundo durante los siglos XVIII y XIX, era un “arte de gobiernos”, pero, por sobre todo, era “un arte profesional”. La diplomacia que emanó de las dos guerras mundiales, en un mutuo reforzarse, fue multifacética. No fueron ya los gobiernos los únicos protagonistas de la política internacional. Nació un tipo de relación que abarcó todo el amplio abanico de la intercomunicación humana. Hubo, pues, una diplomacia económica, una militar, una universitaria, una deportiva, una religiosa, etc.... y todas ellas pudieron actuar dentro o fuera de la acción gubernamental.

(5) Nicolson, Harold. *The evolution of Diplomatic Method*. University of Oxford, London, 1953, págs. 90 y 93.

Todo esto afectó a la bipolaridad. Al principio, concentrando la compleja diplomacia de postguerra en manos de la política oficial. Después, disgregándola en mil caminos y sistemas divergentes.

Durante veinte años el peso de la bipolaridad fue abrumador. Mantenerla viva y evitar, simultáneamente, el nacimiento de “terceras posiciones”, significaba a las dos superpotencias gastos enormes, políticas de halagos, juegos de concesiones, de amenazas y, en ocasiones, “dobles juegos” que nunca favorecieron su imagen exterior. El ingenio de los estadistas que crearon el llamado “Movimiento de los No-Alineados” no estuvo, a nuestro juicio, en el desempeño de esta agrupación, que es actualmente una simple mascarada declamativa, sino en “la amenaza” de una tercera polaridad, cuyo poder habría de ejercerse, principalmente, por la vía del voto, en los organismos internacionales.

Puestas las cosas así, las superpotencias quedaban obligadas, de esta manera, a “tratar” con la “tercera potencia” (en este caso, el No-Alineamiento) o a “entenderse” entre ellas, todo lo cual las obligaba a un tipo de diplomacia nueva, para lo cual no estaban, por lo menos en la década de los cincuenta, preparadas.

La evolución de la bipolaridad se abrió, pues, como el único camino que permitiría al mundo vivir en paz relativa, sin desarmar por entero los esquemas políticos derivados de la II Guerra Mundial.

Siguió existiendo el último problema que la bipolaridad de 1945 no pudo resolver, sino sobre la base de enterrarlo vivo y que es el problema que hoy ha salido a la luz y que impulsa con mayor fuerza el curso evolutivo del fenómeno. Y es el de la inmensa masa de la humanidad que no quiere ser comunista pero que tampoco está totalmente de acuerdo con la llamada “democracia liberal”, a lo menos en su concepción norteamericana, ni con el capitalismo, en cuanto sistema económico proveedor de esquemas políticos. Si se vuelve la vista a los años cuarenta y

cincuenta, esta masa se “polarizó”, más o menos a regañadientes, en los dos grandes núcleos emergentes, pero reservó su derecho a elegir otras vías —y aún de producir sus propias polaridades— si las condiciones políticas del mundo así lo permitían o la tecnología o la fuerza económica les daban el poder necesario para ello.

LOS ELEMENTOS RAZONABLES DE LA PROYECCION DE LA POLARIDAD

Los elementos que hemos descrito nos permiten diseñar, dentro de los límites de lo razonable, las líneas gruesas de la proyección que podrían tener las actuales tendencias internacionales y la forma en que ellas podrían conformar el cuadro de relaciones de poder en lo que resta del siglo actual y el primer tercio del próximo.

Sin pretender ser excluyentes, creemos que las tendencias principales podrían resumirse así:

- La bipolaridad actual debiera propender a diversificarse, aceptando la presencia, cada vez más influyente, de nuevos centros de poder. Estos centros no tienen por qué no reconocer afinidades con una u otra superpotencia, pero es obvio que han de mantener e incrementar una cierta libertad de acción, capaz de adoptar actitudes divergentes y aun de agruparse entre ellos, estableciendo un nuevo factor de relación.
- Si esta tendencia comenzara a realizarse (y hay señales claras de que es así), su más lógica consecuencia sería un cambio importante en los centros geopolíticos actuales.
- Esta “despolarización” estaría determinada, presumiblemente, por razones económicas. Pero ellas arrastrarían consigo, casi sin dudas, a potencias políticas y estratégicas.

Un cuadro de esta naturaleza, una vez estabilizado, nos indicaría con certidumbre las áreas geográficas que, bajo un estímulo económico sostenido, pudieran cobrar, durante los años finales de este siglo y primeros del próximo, una importancia mayor (6).

Lo anterior nos indica que será la economía, en el más amplio sentido de la palabra, la que marcará el sello determinante de las futuras relaciones de poder. Y, como un efecto de la intercomunicación humana, estaremos frente a un acelerado proceso de “universalización” económica, eco directo de la tendencia “universalista” de todas las manifestaciones de la política exterior.

LA POLARIDAD Y LA ECONOMIA

La “universalización” de la economía no sólo dice relación con los fenómenos típicamente económicos (comercio, finanzas, crédito, intereses, cambio), sino con aquellos que están estimulados por los impulsos económicos, como es el caso de la tecnología, los movimientos demográficos, los transportes, el turismo y muchos otros.

Esta universalidad se traduce en la amplitud geográfica de las relaciones mercantiles, en la extensión e intensidad del intercambio y en la importancia que la negociación multilateral puede alcanzar en los próximos años. Pese a que la UNCTAD y el GATT no han llegado a tener aún una “facultad de imperio” capaz de regular la economía internacional y que los esfuerzos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de otros organismos de esta índole no son aún suficientes para ello,

(6) Los estrategias de la economía internacional han detectado tres zonas prioritarias de desarrollo, las que, sin excluir otras, serían: el Africa Central, el océano Pacífico y la China. En las dos últimas áreas se considera al capital japones como el incentivo principal del sistema.

es preciso decir que la situación actual, si se la compara con la que emanó de la gran crisis del año 29 y de la que enfrentaron los hombres de Bretton Woods, en las postrimerías de la II Guerra Mundial, es sustancialmente mejor.

Si bien la UNCTAD arroja aún un saldo de ejecución altamente político y que el GATT sigue siendo “un tratado multilateral” y no un organismo institucionalizado, los dos han probado ser foros y centros de negociación insustituibles. Pese a las críticas de que ambos son objeto, sus funciones y responsabilidades se han ido incrementando día a día. El GATT, por ejemplo, que hace 40 años tenía 23 miembros, hoy tiene 92. Otras 35 naciones acceden informalmente a sus resoluciones. En lo que va de sus 40 años de existencia, el GATT ha logrado reducir en un 87,3% los obstáculos tarifarios y aduaneros que entorpecen el libre comercio y lucha hoy, en una permanente y muy dura negociación multilateral, para que esas barreras continúen disminuyendo.

Aun cuando la UNCTAD no puede exhibir un resultado tan positivo y acusa un alto grado de politización, su peso en la tribuna internacional, ya sea como vocero del Tercer Mundo, ya como mesa de negociación, ya como un marco para el juego político entre el Norte y el Sur, entre el Este y el Oeste, no ha podido ser reemplazado. La prueba de esto es que continúa concitando la atención mundial en cada una de sus reuniones.

Se ha hablado de una posible “crisis de la multilateralidad”, y se ha querido englobar, en este juicio, tanto a la negociación política como a la económica. El economista chileno Luis Escobar Cerda, en su calidad de Delegado Permanente de Chile ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, ha definido estas palabras como “la crisis de la cooperación económica internacional”. Entre las razones invocadas por él para apreciar la realidad del fenómeno, cita la tendencia de las grandes potencias (y muy especialmente de los Estados Unidos) a resolver sus problemas por la vía bilateral. Añade que esta crisis no podrá

encararse con realismo mientras las naciones ricas y las naciones pobres se empeñen en hacer diagnósticos diferentes acerca de la situación económica del mundo.

Dice Luis Escobar: "El diagnóstico discrepante lleva, evidentemente, a recomendaciones incompatibles en política económica. Estas diferencias se aprecian en los informes que emanan de las diferentes fuentes (OECD, FMI, BM, UNCTAD y, en general, de las instituciones económicas donde prevalecen los puntos de vista de los países en desarrollo), en los discursos y planteamientos en los Organismos Internacionales e, incluso, en las negociaciones bilaterales" (7). Cualquiera que sea el tono o la dirección del diagnóstico, el enfoque del problema se hace siempre desde un punto de vista universal. Los países desarrollados hablan de que el ajuste de la economía "la deben hacer las naciones pobres" y éstas creen que "las naciones industrializadas deberían concentrarse más en estimular la demanda agregada". En otras palabras, mientras las primeras buscan soluciones a través de "el orden financiero" y de la "estabilidad", los segundos lo hacen a través de un esquema de "crecimiento y desarrollo".

Se trata, en ambos casos, de estrategias universales, con una interdependencia innegable, que envuelve incidencias políticas y militares y, en ocasiones, ideológicas.

¿Qué papel cabe en este cuadro a la polaridad, tal como ella fue concebida en la década de los cincuenta?

Si se considera la polaridad como un valor abstracto, ella persiste, por cuanto el dinero, el crédito, la estabilidad monetaria y el manejo de las finanzas mundiales sigue estando en muy pocas manos (se habla de un Grupo de Diez, para designar a los países capaces de decidir en lo económico). Pero si se piensa en una polaridad de orden global, una especie de Romas capaces de

(7) Escobar Cerda, Luis. *Revista Diplomacia* N° 40., pág. 57 y siguiente. Academia Diplomática de Chile. Santiago. 1987.

diseñar políticas universales y marcar rumbos a las demás naciones, el término debe tomarse con mayor flexibilidad. El liderazgo económico mundial, que en un momento dado pudo reclamar Estados Unidos, ha sufrido tales variantes, que hoy resulta difícil radicarlo en una nación específica. Pues la Comunidad Económica Europea, como entidad unificada, compite perfectamente con el poder económico norteamericano y hay naciones individuales, como el caso del Japón, que lo supera en determinados aspectos.

La “crisis del multilateralismo”, si se la toma en el sentido que le da el profesor Escobar, es decir, “la crisis de la cooperación económica internacional”, es un hecho real, sin llegar a ser, todavía, una sentencia de muerte de la actual estructura económica del mundo, pero sin dar señales de endilgar hacia soluciones realistas y de corto plazo, salvo —tal vez— en el tema arancelario.

En cambio, este juicio no debe extenderse, por ahora, al multilateralismo integral, puesto que éste seguirá subsistiendo mientras no aparezca otro método capaz de reemplazarlo. El multilateralismo no es sino una consecuencia directa de la interdependencia internacional y del progreso de las comunicaciones. Pero es, también, el único medio hasta ahora ideado para neutralizar, en la medida de lo posible, la polaridad. Si ésta persiste en mantener sus fueros, podrá hacerlo, y muy eficazmente, por la vía bilateral, pero tendrá, también, que encarar a la opinión pública y ésta, bien o mal, se sigue manifestando en las Organizaciones Internacionales.

Una tercera acepción de esta crisis del multilateralismo reside en su ineficacia como proveedor de soluciones efectivas. Un diplomático chileno, Pedro Daza, dijo una vez que “los Organismos Internacionales son lo que sus miembros quieren que sean”. En otras palabras, tendrán la cantidad de poder que los países que los integran estén dispuestos a cederles para formar “un poder multilateral”. Si los miembros les restringen poderes y

facultades, los organismos serán, necesariamente, débiles. Si los miembros acuerdan sostenerlos y operar a través de ellos, los Organismos se convertirán en herramientas muy útiles para el progreso del mundo. La prueba está en los disímiles resultados que muestran los organismos de tipo político —divididos y anarquizados— y los organismos científicos y técnicos, con rendimientos realmente admirables.

La universalidad que advertimos hoy en las relaciones de poder y la interdependencia de las naciones proyectarán el multilateralismo hacia ámbitos más y más especializados, por seria que sea la crisis que hoy se señala. Aun en el campo económico, que es donde se advierten los síntomas más negativos, el sistema tenderá a demostrar su supervivencia. Y es más, tendrá que tomar conciencia que la propia razón de su ser y las características de su metodología le impedirán retroceder o esterilizarse. Esto hace que el campo que se ofrece a los estadistas del futuro es más fácil de lo que imaginan, si es que saben aprovechar bien las estructuras de los organismos internacionales.

Es posible que el multilateralismo evolucione hacia una cierta sofisticación, como una consecuencia directa del progreso de la tecnología y de la rapidez de las comunicaciones. Temas nuevos, nunca antes analizados por la diplomacia mundial, entrarán a ocupar un lugar en las agendas. Por citar un ejemplo, podemos decir que la introducción del llamado “comercio de servicios” abre un campo inmenso —y muy fructífero— al multilateralismo, sobrepasando el interés dado al comercio de bienes y de mercancías. La incidencia que rubros como el transporte, los seguros, el turismo, la informática, la publicidad, la banca, la imagen a distancia, el desplazamiento demográfico y tantos otros, adquieren cada día, están marcando tendencias crecientes en las relaciones humanas.

Hoy se habla de “un nuevo comercio”. Lo que ha nacido, en verdad, es “una nueva mentalidad”. Ella afecta a las costumbres, a los métodos de relaciones, a los usos internacionales, a los

sistemas de vida, a los idiomas y hasta la soberanía misma de las naciones.

La universalidad de la economía y de la técnica hace que el multilateralismo tenga también una ventaja política. Dentro de las abismales distancias que se están estableciendo entre las naciones ricas y las naciones pobres, y que la tecnología pugna por aumentar, los métodos bilaterales, tan gratos a la diplomacia del siglo pasado y mitad del presente, van a ir resultando más y más perjudiciales para los países pequeños. La diplomacia moderna requiere cuadros humanos de alta preparación, que ellos no siempre pueden —o quieren— preparar. Pero, sobre todo, exige un fuerte “poder de negociación” que, salvo excepciones, no poseen. En esta arena, los países industrializados siempre lograrán imponer las reglas del juego y con ellas, su ley. Un multilateralismo solidario y despolitizado (por lo menos en los campos económicos y tecnológicos), aparece como un camino, si no perfecto, por lo menos más protegido para este tipo de relación.

Pensar en una polaridad tradicional, dentro del cuadro que hemos descrito, es, a nuestro modo de ver, un anacronismo. La polaridad, como fenómeno político y diplomático, no dejará jamás de existir, ya que no es posible concebir la sociedad humana sin la idea del liderazgo. Pero, a no mediar cambios estructurales profundos en la comunidad internacional, la lógica pareciera indicarnos que lo que tenemos ante nosotros es un proceso de “condicionamiento” del liderazgo y no de su fortalecimiento.

Y aun en el caso de aceptar la polaridad como se presenta hoy, nuestra visión del problema es que ni los protagonistas ni el entorno existente serán ya los mismos. Esto ocurrirá no sólo porque los “ejes de poder” de la comunidad internacional nunca han sido definitivos, sino porque la “universalización” de que habláramos al comienzo, acusa tal desarrollo, que ningún estadista puede ignorarla. “Universalización”, en términos políticos, significa “interdependencia” y esta última es la gran limitante de la polaridad.