



Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración (Premio Extraordinario de Doctorado), ha sido Investigador Asociado en el Departamento de Política Internacional de la City University London, así como investigador y docente en el Dpto. de Ciencia Política y de la Administración de la UNED.

Licenciado en Historia por la Universidad de Zaragoza y Master-Diploma en Estudios Políticos y Constitucionales en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Ruiz Ramas ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Latinoamérica de la Academia de las Ciencias de Rusia, la Universidad de Warwick, la Universidad Estatal de Administración de Donetsk, la American University of Central Asia y en la Kiev Mohyla Academy. Entre otras publicaciones figura la edición y autoría del libro “Ucrania. De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass”.

## Rubén Ruiz Ramas

Investigador Senior en la Escuela de Estudios Internacionales de la Sun Yat-sen University (Cantón, China).



Twitter: @RuizRamas

# Trump 2.0 y Rusia EN UN TEATRO MULTIPOLAR CON SOMBRA CHINESCAS

Rubén Ruiz Ramas

**A**ntes ya de la llegada de Donald Trump a la presidencia, el unipolarismo de la Pos-Guerra Fría, en el que EE.UU. ha ejercido de hegemón en el sistema internacional, daba muestras de agotamiento. La diferencia de poder entre la única superpotencia, EE.UU., y la siguiente categoría de Estados más poderosos, las grandes potencias, decrece desde hace una década. Un retraimiento gradual acaecido más por el fortalecimiento de quienes demandan una revisión del sistema internacional, que por el debilitamiento estadounidense. Y es que EE.UU. sigue liderando el *ranking* mundial en las cuatro áreas en que se mide habitualmente el poder estructural: la seguridad, la producción, las finanzas y el conocimiento.

El de EE.UU. es un declive relativo, es decir, empíricamente contrastable en comparación con el poder de otras grandes potencias, sin entrañar en sí una decadencia interna a pesar de lo que sugieren eslóganes como el “*Make America Great Again*”. Un declive relativo perceptible tanto en la evolución de la

gobernanza global como en asuntos regionales. Un declive disputado por EE.UU. frente a distintos contendientes, no uno único. De ahí, la proliferación de análisis acerca de si el sistema internacional se debate entre la unipolaridad y la multipolaridad. De ahí, que la apariencia multipolar del mundo goce de tanta popularidad. Una apariencia que, a pesar de los Estados interesados en construir su verosimilitud, es todavía cuestionable como principio de realidad presente y futuro. Tras el telón del escenario del teatro multipolar actúan Estados que, hoy por hoy, son grandes potencias pero no superpotencias, aquellas entre las que se divide el grado de dispersión del poder de un orden internacional, bien sea unipolar, bipolar o multipolar. Pero lo importante en el teatro no son las capacidades materiales, sino la actuación, la *performance*, el poder performativo de un actor para actuar como una superpotencia, ser convincente y, poseyendo o no esas capacidades, ser tratado como tal. El interés común de los Estados –Rusia, China, India y Brasil entre



otros—que actúan en esa representación es ejercer un contrapeso a la hegemonía estadounidense, pero al margen de él, cada uno de ellos tiene su motivación. Si en el caso de Rusia, una superpotencia que cayó al estatus de gran potencia, su asertividad y la representación multipolar le permite recuperar el reconocimiento de un auténtico *global player*, en el de China le sirve para amortiguar los temores globales ante su asombroso crecimiento.

Existe una segunda clave en el desgaste del actual desorden internacional que no tiene que ver tanto con la distribución del poder, sino con su propuesta sistémica. En este sentido EE.UU. no es una superpotencia solitaria, su proyecto, la expansión de su modelo político y económico en paralelo a la globalización económica, es de las potencias del G-7 y el de los Estados presentes en la OCDE. En relaciones internacionales la supremacía implica la imposición de un orden y sus normas mediante la coerción y la fuerza, mientras la hegemonía es la capacidad de crear y gestionar un orden y sus reglas en base a una cierta legitimidad o legalidad adquirida por un actor hegemónico. Siendo así, la resistencia ante la universalización planteada por Occidente, ha provocado que EE.UU., en los hechos, ejerciese su hegemonía en el sistema internacional descansando más en su poder estructural y menos en la proyectada paz liberal. Además la contradicción de ejercer una hegemonía por presión estructural, al tiempo que se mantiene un discurso centrado en valores, ha dificultado establecer prioridades estratégicas en su política exterior al no identificar claramente dónde, como superpotencia y no como *cruzado* del liberalismo global, se localizaban sus intereses vitales.

En los planteamientos de la política exterior de Donald Trump, con todas las incongruencias que impiden visualizar un corpus equivalente a una doctrina, se evidencia una clara predilección por reaccionar ante el declive relativo en términos de poder. Pero también un abierto cuestionamiento de la vigencia del llamado orden liberal que ha liderado EE.UU. desde 1945, sus instituciones multilaterales y la alianza con la UE y los socios de la OTAN. Sin embargo, también es cierto que la política

### *¿Qué capacidad tiene el ejecutivo de Trump para cambios sustanciales en la política exterior de EE.UU. si estos colisionan con las preferencias del Partido Republicano?*

exterior del Trump presidente donde mayor contención ha mostrado respecto al Trump candidato ha sido al respecto de su alianza con Europa y las relaciones con Rusia, ambas sumamente interrelacionadas. En el pasado número de *Tribuna Norteamericana*, Javier Morales precisaba que existen *checks and balances* institucionales y burocráticos que impiden a un presidente modificar los consensos en política exterior de la noche a la mañana. La presidencia de Trump servirá para comprobar las teorías sobre la configuración de la política exterior de un Estado, en especial de una superpotencia presidencialista como EE.UU., así como la autonomía de los distintos actores e instituciones implicados. Esto es, ¿qué capacidad tiene el ejecutivo de Trump para cambios sustanciales en la política exterior de EE.UU. si estos colisionan con las preferencias del Partido Republicano, con el aparato estatal ligado al Departamento de Estado y al Departamento de Seguridad, o incluso con la OTAN como entidad dotada de naturaleza sustantiva e inmersa en una estrategia de supervivencia?

Ahora bien, lo cierto es que Trump ha podido mantener sus preferencias en otros aspectos igualmente disruptivos como son la salida del Acuerdo de París, la ruptura del consenso del Plan Conjunto de Acción con Irán, la insistencia con el muro en México y el cuestionamiento (NAFTA) o abandono (TPP y TTIP) de los principales acuerdos comerciales planificados por EE.UU. Con respecto a Europa y Rusia no ha habido un viraje semejante a pesar de toda la retórica previa. Es posible que en el supuesto de que Trump busque un futuro acercamiento a Rusia, con o sin acuerdo previo



Putín y Trump durante su encuentro en el G20 en julio de 2017.

con la UE y sus socios de la OTAN, encuentre suficientes impedimentos institucionales o colisiones entre los intereses de EE.UU. y Rusia. Pero Trump no lo ha intentado. No se lo puede permitir si quiere consolidar su presidencia, y evitar así un *impeachment express*, al no haberse cerrado la investigación sobre la supuesta injerencia de Rusia en las elecciones presidenciales con la connivencia de parte de su equipo. Sí, hay que conceder que resulta arriesgado pronosticar una segunda presidencia de Trump, pero no menos que una primera cuando Trump se postuló en las primarias republicanas. En una hipotética segunda presidencia de Trump el caso podría estar resuelto o como mínimo amortizado políticamente. En tal contexto, ¿qué ocurriría con la relación de EE.UU. con Rusia?, ¿tan evidente es que debería mantenerse en términos de una rivalidad protagónica si la política exterior estadounidense renuncia al llamado orden liberal y a sus valores de universalización?, ¿es con Rusia con quien los EE.UU. están destinados a competir económica y geopolíticamente?

### **1** *Relaciones EE.UU.—Rusia: ¿Nueva Guerra Fría o estancamiento de la Paz Fría?*

**L**a hipótesis de una Nueva Guerra Fría ha sido muy divulgada tanto en Occidente como en Rusia a raíz de la crisis en Ucrania. Con alineamientos y enfoques distintos—inclusive antagónicos—, quienes sostienen la reutilización del concepto tienden a responsabilizar al expansionismo de una de las partes de la quiebra de confianza entre Occidente y Rusia. Inferen que, en paralelo, se ha evidenciado un choque entre sus modelos políticos, económicos e incluso de civilización. Un conflicto de naturaleza geopolítica, pero también sistémica, que trasciende de la esfera regional con la gestación de bloques y alianzas globales.



El presidente de Brasil Michel Temer; presidente de Rusia Vladimir Putin; presidente de China Xi Jinping; presidente de Sudáfrica Jacob Zuma y el primer ministro de India Narendra Modi, posando durante la cumbre de BRICS en China en septiembre de 2017.

Sin embargo, como contexto histórico global, no es fácil encontrar semejanzas entre el escenario actual y el de la Guerra Fría, donde dos superpotencias con aspiraciones a ejercer una hegemonía global confrontaban cosmovisiones sistémicas alternativas en términos ideológicos, culturales, políticos, sociales y económicos. Eran, además de dos superpotencias, dos polos de atracción, unión y alineamiento. En las relaciones específicas entre EE.UU. y Rusia, la recuperación del vocabulario diplomático de la Guerra Fría, las mutuas acusaciones de injerencia y sabotaje, las sanciones mutuamente establecidas, la salida de Rusia del G-7+1, la ruptura de relaciones entre la OTAN y Rusia, indudablemente son pasos hacia la rivalidad. Pero la creciente enemistad no reposa en un antagonismo sistémico, las relaciones entre EE.UU. y Rusia no ocupan la centralidad del tablero global, y los ámbitos de interacción e intercambio siguen siendo hoy mayores y más densos que los existentes en cualquier momento de la Guerra Fría.

Hasta la llegada de Trump a la presidencia el escenario encajaba bien con lo que se ha dado en llamar la Paz Fría: un período en el que, sin las causas de enfrentamiento “geoideológico” que motivaron la Guerra Fría, se mantiene su legado de rivalidad en el

comportamiento de las potencias. Una fase aparentemente transitoria en la que, en palabras de Richard Sakwa, se da una “inestable tregua geopolítica, (...) donde la derrota de un lado no es aceptada como legítima, mientras la victoria de otro no puede ser consolidada”. En la Paz Fría ni Rusia ni EE.UU. están satisfechos: los primeros sumidos en el victimismo y los segundos manteniendo una mentalidad de *cruzado* al comprobar que su “victoria” en la Guerra Fría no se traduce en la estabilización de un nuevo orden y ha de continuar batallando por la universalización de sus valores. Cabe reflexionar si la llegada de Trump a la Casa Blanca es un síntoma de agotamiento del *cruzado*, un aviso útil de que su salud puede estar amenazada, o si es un signo inequívoco de una enfermedad terminal.

## 2 ¿Multipolarismo o teatro multipolar para encubrir un bipolarismo emergente?

**E**l declive relativo de EE.UU. favorece que entren a escena una pluralidad de actores en pugna por espacios de influencia. Un decorado multipolar en el que se prevén contiendas, no necesariamente bélicas, por

## Hasta la llegada de Trump el escenario encajaba bien con lo que se ha dado en llamar la Paz Fría: un período en el que se mantiene la rivalidad en el comportamiento de las potencias

recursos, mercados, acuerdos comerciales, ampliación de proyectos regionales económicos y ubicaciones geoestratégicas en diversas áreas de competición regional. El resurgimiento de grandes potencias como Rusia y China y su unión con otras emergentes como Brasil, India o Suráfrica en organizaciones internacionales que, como el grupo BRICS, nacen con vocación de contestar la hegemonía occidental, mientras bosquejan un multipolarismo con una incipiente división en bloques.

Conviene recordar, en cualquier caso, que la polaridad del sistema internacional define cómo está distribuido el poder entre los Estados con rango de superpotencias; y las alianzas entre superpotencias, e incluso entre grandes potencias, siempre son complicadas debido a que rara vez no integran una competitividad interna. Tensión que hace que esas alianzas estén dotadas de importantes dosis de incertidumbre y desequilibrios internos. Suele suceder que una alianza encubre una supremacía interna de uno de los Estados, asumida por el resto de ellos a causa de la presión de una coyuntura internacional dada. Por ello, el contexto presente invita a ser escéptico con la solidez de nuevas alianzas y a observar si en realidad estas no pudieran estar ocultando el advenimiento de un orden bipolar, dominado por EE.UU. y China,

dentro de un discurso y organizaciones internacionales de apariencia multipolar.

En particular el grupo BRICS se presenta como una alternativa a las instituciones económicas pilares del actual sistema internacional controlado por Occidente: la OCDE, el BM y el FMI. Para ello han creado el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS (NBD BRICS) y en su seno, el Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC). Pero las potencias insertas en los BRICS tienen tantas esferas de competición como de cooperación y, en esencia, hoy por hoy, la escenificación de un orden internacional alternativo al unipolarismo de los EE.UU. es su principal argamasa. Sus miembros cooperan en unos contextos y rivalizan en otros. Hasta la fecha los BRICS siguen sin coordinar su actuación en foros internacionales como el G20, la OMC, el FMI o el BM. Y sin ir más lejos, China ha reaccionado a las sanciones de Occidente a Rusia de la manera menos deseada por el Kremlin: con un descenso de sus inversiones en Rusia e interrumpiendo las transacciones interbancarias entre los bancos chinos y rusos; esto es, no acudiendo al rescate de los socios ante su desabastecimiento de capitales. Mientras, los negocios chinos en Ucrania mantienen el enfoque de *business as usual*, lejos de posicionarse con su socio en el grupo BRICS. Así, es legítimo preguntarse si el grupo BRICS es una de esas instituciones con apariencia de reflejar un mundo multipolar pero llamadas a ocultar la realidad de un emergente bipolarismo. No hay que olvidar que entre las instrucciones legadas por Deng Xiaoping al retirarse de la escena pública, figuraba la siguiente: “esconder nuestras capacidades y esperar nuestro tiempo; mantener un perfil bajo; y no reclamar nunca el liderazgo”. Pero las sombras chinas en el teatro multipolar no hacen desvanecer el desequilibrio entre China y el resto de sus socios, siendo el PIB de China mayor que el de las otras cuatro economías juntas con un 55% del total. La comparación entre el capital del banco desarrollo del grupo, con 200.000 millones de dólares de capital inicial, y los más de 670.000 millones de dólares que las instituciones públicas chinas han asignado en 2013 y 2014, habla por sí sola.



### 3 ¿Es compatible el “America First” con la degradación estratégica de la rivalidad con Rusia?

Lo esclarecedor del lema de campaña “America First” en términos de política exterior es, más que el anuncio explícito de la defensa de los intereses económicos de EE.UU., el rechazo implícito a seguir asumiendo los costes de una hegemonía sistémica. Si un Trump 2.0 finalmente renunciase a ser un *cruzado* de la globalización, del orden liberal y sus instituciones multilaterales, su propuesta sistémica de sistema internacional encajaría en gran medida, más allá de la división matemática, con los fundamentos que Putin propondría para ese nuevo orden internacional multipolar hiperrealista desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Una devolución de poder en el sistema internacional hacia los Estado-nación, a sus intereses, y al equilibrio entre estos. Lo que lógicamente se traduce, ante la aceptación implícita de una jungla institucional, en una propuesta normativa de otorgar primacía a las grandes potencias y a un indisimulado reparto global en esferas de influencias.

Si en el nivel sistémico las diferencias entre EE.UU. y Rusia se puede ver reducidas en una presidencia Trump 2.0, cabe preguntarse si los elementos de competencia geopolítica y económica justificarían el mantenimiento de unas relaciones de rivalidad prioritaria entre ambas potencias. Rusia es una gran potencia que ha recuperado en la última década poder efectivo, y en mayor medida performativo, producto de una coyuntura de fortalecimiento interno y de un contexto internacional favorable a la puesta en escena del multipolarismo. Con Putin en el Kremlin ha recobrado la capacidad de decir no a Occidente. Sin embargo, su renovado protagonismo en la arena internacional ha de ser puesto en contexto. Rusia permanece pendiente de su modernización institucional y económica, principal objetivo en la campaña presidencial de Medvédev en 2008,

aparentemente hoy ya olvidado. Es un Estado rentista cuyo presupuesto central depende de la exportación de hidrocarburos y su PIB, en términos nominales, equivale al italiano. Así, Rusia ha frenado su declive en términos netos en relación a la etapa yeltsiniana, pero como potencia su fragilidad interna no le permite abandonar, al menos a corto plazo, el declive relativo iniciado ya antes de la desintegración de la URSS. Si en 1985 alguien hubiera dicho que en quince años Rusia se incorporaría a alianzas internacionales con China como socio menor nadie le hubiera creído. Paradójicamente es el auge de una pluralidad de potencias, y su contestación en común a la hegemonía unipolar de EE.UU., la que permite a Rusia enmascarar la persistencia de un declive relativo que, no hay duda, es mayor que el de EE.UU.

### Rusia carece de las capacidades estructurales para rivalizar con EE.UU. en términos de superpotencias

Es de suponer que un Trump 2.0 liberado de la responsabilidad de ser *cruzado* del orden liberal, sería selectivo en las intervenciones exteriores, concentrándolas allí donde residen los mayores intereses directos y amenazas para su seguridad. En tal caso, en buena lógica, las relaciones de cooperación y rivalidad con las otras grandes potencias serían revisadas en función de sus costes y beneficios. Tres argumentos de corte estructural se pueden argüir para justificar un reacomodo de las relaciones con Rusia: primero, Rusia carece de las capacidades estructurales para rivalizar con EE.UU. en términos de superpotencias; segundo, Rusia es una gran potencia cuya máxima meta a corto y medio plazo puede ser recuperar una supremacía en su tradicional esfera de influencia, Eurasia, región muy amplia pero donde un EE.UU. selectivo no poseería intereses individuales de prioridad máxima; tercero, las relaciones económicas y comerciales bilaterales con Rusia no poseen impacto significativo en los ciudadanos de los EE.UU.

### 4 ¿Un “Nixon goes to China” aterrizando en Moscú? No tanto

Las condiciones para una rivalidad en el ámbito de las superpotencias se dan entre EE.UU. y China; las principales tensiones comerciales bilaterales para EE.UU. son con China; y la región hacia donde bascula el centro de la economía global y donde se están creando las rutas comerciales clave para el siglo XXI: el Sureste Asiático, y no los alrededores de Crimea como en el XIX. Si se confirmase la renuncia de Trump a ejercer una hegemonía global liberal, y el relajamiento de la política de promoción de la democracia, las fuentes de conflictividad basadas en el interés estatal que permanecerían, tanto geopolíticas como económicas, entre EE.UU. y Rusia, pueden no justificar el coste mutuo de desgaste ante el ascenso chino, inquietante para ambas potencias. Además, con la renuncia a un orden liberal universal, un *leitmotiv* primario de los BRICS, ejercer de ente contra-hegemónico de EE.UU., quedaría desdibujado. En cualquier caso, pronosticar, como se ha hecho, una reedición de la pinza que Henry Kissinger ideó para presionar a la URSS entre Nixon y Mao, en las figuras de Trump y Putin, es tentador pero desenfocado.

Aquel era un triángulo de tres vértices aislados en el que se trazó la línea más inesperada entre dos de ellos con dos objetivos claros. En primer lugar, inquietar a la URSS, más que aislar, y conducirla más fácilmente a la mesa de negociaciones. Y en segundo lugar, siendo el principal éxito del *Nixon goes to China*, fue la propia apertura de relaciones bilaterales entre EE.UU. y la China comunista que sacó del aislamiento a China, sin relaciones con la URSS desde el conflicto fronterizo de 1969. No había una alianza que romper por tanto. Ni tan siquiera una cuyo principal carácter fuera performativo, por lo que China no temía las contraprestaciones en su relación con la URSS del acercamiento a EE.UU. No obstante, según Winston Lord, presente en aquel viaje y posteriormente embajador de EE.UU. en China, el acercamiento a China también tenía el objetivo de mostrar al

### Solamente quienes entienden la “Comunidad Internacional” como un sinónimo de “Occidente” piensan que Trump puede sacar hoy a Putin de un aislamiento internacional

mundo que definitivamente “el bloque comunista, no era ya un bloque”.

Las diferencias con el escenario actual son numerosas. La principal es que las relaciones bilaterales entre Rusia y China están en el mejor momento de su historia, aun siendo cierto el exceso de ornamentación del que se revisten estas. Por lo que es difícil pensar que el Kremlin dé un paso en falso que ponga en riesgo esa situación. Además, solamente quienes entienden la “Comunidad Internacional” como un sinónimo de “Occidente” piensan que Trump puede sacar hoy a Putin de un aislamiento internacional.

De tal modo, las consecuencias internacionales de un acercamiento entre EE.UU. y Rusia se centrarían en los acuerdos que condujeran a una desescalada de la tensión entre ambas potencias en Europa Oriental y Oriente Medio. Negociaciones cuyos resultados bien pudieran inquietar a China, pero en mayor medida lo harían a la Unión Europea y a los socios de la OTAN. Tal movimiento liberaría a EE.UU. de esfuerzos para concentrarse en Asia-Pacífico y, quizá también, recuperar espacio en América Latina. En el terreno de la *performance*, según cual fuera el contenido y el brillo de las guirnaldas, contribuiría a la hipótesis del multipolarismo sí; pero igualmente a evidenciar que la argamasa de la alianza entre Rusia y China es más porosa que la retórica asumida por los BRICS y otros decorados del actual teatro multipolar. Trump a su vez mostraría al mundo que “el bloque de los BRICS no es un bloque”.