



# SEGURIDAD Y DEFENSA

# LA NUEVA BIPOLARIDAD: CUANDO DAVID NO VENCE A GOLIAT...

**GRAL. FRANCISCO JOSÉ DACOBA CERVIÑO**

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Se suele invocar el pasaje bíblico en el que el joven y pequeño David vence al gigante Goliat para ilustrar un episodio o una situación en la que el débil se sobrepone y consigue rechazar la amenaza presentada por alguien más fuerte o poderoso. En el escenario global de nuestros días esta idílica imagen no se corresponde con la realidad, y no representa en absoluto el equilibrio de fuerzas, mejor sería decir el desequilibrio, entre cualquiera de las dos grandes potencias, los Estados Unidos de Norteamérica o la República Popular China, y el resto de actores internacionales. Muy al contrario.

Pretendo, gracias a la oportunidad que me brinda esta tribuna de la Asociación de Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas del Ecuador, poner de manifiesto las dificultades que, tanto para los estados soberanos como para las entidades regionales supranacionales, supone el escenario internacional, complejo y extremadamente competitivo, derivado de la encarnizada competición entre las dos grandes potencias del siglo XXI. Y es que, para hacer frente con unas ciertas garantías

de éxito al desmesurado tamaño de los dos grandes, solo cabe sumar fuerzas mediante procesos firmes y decididos de integración intrarregional y, además, incrementar los acuerdos de cooperación interregional. De lo contrario, el resultado de la dispersión será la irrelevancia.

La euforia desatada tras el colapso de la Unión Soviética llevó a Occidente a proclamar el fin de la historia<sup>246</sup>, en el sentido de que la democracia liberal se extendería inexorablemente como sistema de gobierno mayoritariamente aceptado, y la guerra, instrumento tradicional para dirimir las diferencias entre estados, ya nunca más sería necesaria, no al menos en gran escala, al abrigo por todos compartido de la hegemonía de la única superpotencia del momento. Los Estados Unidos eran considerados entonces, de mejor o peor grado, como el único Goliat, al que ningún David osaba discutir su primacía. No podemos decir que fuera un mal período para la humanidad. Mientras la abatida Federación Rusa,

<sup>246</sup> Francis Fukuyama. *El fin de la Historia y el último hombre*. 1992. Ed. Planeta.

heredera de la extinta URSS, se lamía las heridas y la China post Mao desarrollaba con suma discreción su particular milagro económico, en el resto del mundo crecía el número de países que se unían al club de las democracias y un desigual, pero amplio, desarrollo económico mejoraba los estándares de vida de numerosas sociedades a lo largo y ancho del planeta. El multilateralismo, el orden internacional basado en las reglas dictadas por Norteamérica tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, era el modelo de gobernanza imperante e indiscutido.

Poco duró, sin embargo, la *pax americana*. Ni Rusia ni China estaban conformes con el dictado occidental. La primera reconstruyó, sobre la base de los ingresos procedentes de sus ingentes reservas de hidrocarburos, una poderosísima herramienta militar, tanto convencional como nuclear, que le permite ahora denunciar el acercamiento de la OTAN a sus fronteras. China, consciente de su recobrado poderío y bajo el férreo dictado de Xi Jinping, desafía la indeseada supremacía de los Estados Unidos. Estas nuevas potencias revisionistas, así las denominó la Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Trump, rechazan frontalmente el orden internacional liberal y multilateral y se conforma así, inevitablemente, un nuevo orden multipolar, asimétrico, en torno a diferentes polos regionales, pero en el que destacan los

dos grandes Goliat del recién iniciado siglo XXI. Se confirma, pues, la existencia de una creciente bipolaridad cuyos focos de poder se sitúan en ambas fachadas del Pacífico.

A pesar de las esperanzas de que la nueva Administración Biden procedería, en contraposición a la de su predecesor Trump, a revertir el rumbo de colisión (económico, comercial, tecnológico, geopolítico...) entre los dos gigantes, esto no va a ser así, y el actual inquilino de la Casa Blanca ha dado sobradas pruebas de que él también identifica a la República Popular como el mayor adversario en todos los órdenes. El clima de *Great Power Competition* no solo no se disipa, sino que se consolida<sup>247</sup>. Y este es, precisamente, el dilema al que han de enfrentarse el resto de potencias menores, conjunto de pequeños David, que desean poder desenvolverse con la mayor autonomía posible en estas aguas turbulentas, pero que temen llegar a verse obligados a escoger entre uno de los dos grandes, con el riesgo cierto de desairar al otro y de sufrir las consecuencias. Veamos quienes son algunos,

---

247 Un análisis mucho más profundo y completo sobre la competición, en este caso económica, entre los Estados Unidos y China se puede encontrar en el Cuaderno de Estrategia del IESE nº 204, *La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI*. Disponible en: Cuadernos de Estrategia 204. La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI (ieese.es)

no todos, de esos atribulados actores internacionales, peones en la partida de ajedrez que juegan chinos y norteamericanos, y cómo pueden posicionarse en tan complejo tablero de juego.

### **Rusia: ¿Goliat o David?**

El caso de la Federación Rusa no es equiparable a ningún otro, y es difícil categorizarla claramente como un Goliat o como un David. Tiene aspiraciones de potencia global en paridad con las dos grandes, pero está ciertamente lejos de las capacidades apabullantes de estas. Sin embargo, Rusia ha sabido obtener el máximo rendimiento de sus fortalezas (potencia nuclear, brazo militar, riquezas naturales, membresía permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas...), a pesar de sus muchas debilidades (demografía en retroceso, desarrollo tecnológico limitado, dependencia comercial...). Con mano firme Putin se ha erigido en árbitro indiscutible de las tensiones geopolíticas en el espacio postsoviético y en Oriente Medio. La presencia rusa en toda la cuenca mediterránea es creciente, como lo es también en África.

No alcanza Rusia, mal que le pese, el estatus de Goliat global a la altura de chinos y norteamericanos, pero tampoco es, en absoluto, uno más en el club de los pequeños. A la hora de despejar la incógnita y elegir pareja de baile, poco ha dudado Rusia y lo ha hecho optando por acercarse a su otrora

tradicional adversario, China, en una asociación estratégica que a ambos beneficia y que permite a Rusia sentarse a la mesa de los tres grandes. El actual estado de las relaciones del Kremlin con los vecinos europeos y con Norteamérica, tenso y de difícil evolución hacia una mejora mínimamente significativa, permite augurar que este matrimonio de conveniencia entre Pekín y Moscú se mantendrá unido por mucho tiempo.

### **La Unión Europea: quiero, pero... ¿Puedo?**

Europa o, mejor dicho, los países de la mitad del continente que al terminar la Segunda Guerra Mundial se acogieron al paraguas protector de los Estados Unidos vivieron las largas décadas de la guerra fría entre el temor a la conflagración con la Unión Soviética y la prosperidad que la presencia y el apoyo norteamericano les permitían. La desaparición del enemigo del Este, allá por la década de 1990, trajo consigo el alivio por la desaparición de la amenaza nuclear, pero supuso, al mismo tiempo, la pérdida de relevancia estratégica de Europa al trasladarse el centro de gravedad geopolítico a la región de Asia-Pacífico. Los exabruptos de Trump hacia una OTAN “obsoleta” y unos socios a los que calificaba de “enemigos” sacaron a la Unión Europea de la ensoñación de un atlantismo inquebrantable.

Al desdén norteamericano<sup>248</sup> se sumó la penetración china, que inundó el mercado europeo con sus productos, cada vez más sofisticados y tecnológicamente avanzados, y se fue haciendo, paulatinamente, con el control de empresas e infraestructuras en el viejo continente. La adquisición de compañías tecnológicas, como la alemana líder en robótica Kuka, la fuerte presencia en la eléctrica portuguesa EdP o la gestión de puertos como el de El Pireo, han obligado a la Comisión Europea a adoptar medidas de protección al respecto<sup>249</sup>.

A finales del año 2019 y principios de 2020 se hace cargo de las riendas de la Unión una nueva Comisión, bajo el liderazgo de Ursula von der Leyen y con el español Josep Borrell como responsable de la acción exterior. Desde el primer momento son ambos conscientes de la gravedad de los nuevos vientos. La presidenta afirma que quiere tener una “Comisión geopolítica” y el Alto Representante Borrell hace llamamientos a la asunción de una mayor

implicación en los temas de Seguridad y Defensa. Cobra así nuevos bríos el concepto de Autonomía Estratégica<sup>250</sup> de la UE, que ya había sido impulsado en su Estrategia Global, de 2016. El ímpetu inicial de esta visión de una Europa más fuerte y más autónoma se ha ido estrellando, posteriormente, con la terca realidad. Los intereses estratégicos contrapuestos de los estados miembro y las diferentes percepciones de la amenaza que sienten los países del Este de Europa, próximos a las fronteras con Rusia, y los del Sur, más preocupados con la estabilidad en el Magreb y el Sahel africanos, dificultan la adopción de políticas consensuadas por todos ellos.

La ya mencionada prioridad del presidente Biden hacia el coloso chino plantea a la Unión Europea la difícil necesidad de compaginar la defensa de sus propios intereses, que no siempre van a coincidir con los del aliado norteamericano, con la respuesta debida a las llamadas de Washington a cerrar filas y a acompañarle en su confrontación geopolítica con la potencia asiática. Europa no puede permitirse prescindir de la amplia cartera de in-

---

248 A este respecto, ver también DACOBA CERVIÑO, Francisco J. *Europa no tiene quien la rapte*. Documento de Análisis IEEE 12/2020. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2020/DIEEEA12\\_2020FRADAC\\_Europa.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA12_2020FRADAC_Europa.pdf)

249 ‘*Europa se protege ante el expansionismo económico de China*’. La Vanguardia, Mayo de 2021. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/economia/20210505/7430664/china.html>

---

250 Para profundizar en el concepto de Autonomía Estratégica de la Unión Europea, ver: DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti...* Documento de Análisis IEEE 13/2021. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA13\\_2021\\_FRANDAC\\_Autonomia.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia.pdf)

tercambios comerciales con China, lo que no quiere decir, por supuesto, que no haya también fuertes discrepancias a causa de los excesos de las autoridades chinas, desde la conculcación de derechos de las personas en el interior del país, a las prácticas abusivas en materia de comercio internacional o de propiedad intelectual.

Algo semejante puede decirse de las relaciones con la vecina Rusia, en su punto más bajo en muchos años por las recientes graves tensiones en la frontera de Ucrania, por el desencuentro en torno a los acontecimientos en Bielorrusia o por el caso del opositor Navalni. Europa tiene que mantener abiertas las líneas de intercambio con China y necesita mejorar considerablemente las ahora pésimas relaciones con Rusia. Y todo ello, sin desairar a los Estados Unidos. Tarea titánica, desde luego.

Se suele afirmar que la Unión Europea se fortalece con cada crisis; así ha sido hasta ahora. La magnitud de la actual, sin embargo, suscita preocupación: las consecuencias de la pandemia, las tensiones con Rusia, las disensiones internas, el progresivo desfase tecnológico en relación con los competidores asiáticos o el estancamiento demográfico son solo algunos de los factores que contribuyen a la incertidumbre. Ante esta realidad, la Unión es consciente de que retroceder en el proceso de construcción europea no es

una opción y que conformarse con lo conseguido es lo mismo que retroceder. Solo vale, pues, seguir avanzando en la integración. ¡Más Europa!

### **América Latina, donde todas las ambiciones confluyen...**

La región constituye uno de los campos de enfrentamiento más agudo entre las dos grandes potencias. La imparable penetración china está siendo respondida por los Estados Unidos con presiones diplomáticas sobre los gobiernos locales en lugar de con propuestas alternativas más eficaces, de naturaleza comercial e inversora, que es como, muy inteligentemente, lo viene haciendo la República Popular China.

La visión que desde fuera se tiene de Iberoamérica es la de una región fragmentada, muy diversa en términos de gobernanza (democracias versus sistemas autoritarios o populistas), con acusadas diferencias sociales y económicas, y una casi absoluta carencia de foros de encuentro entre los gobiernos de los diferentes países, lo cual ha quedado dolorosamente de manifiesto ante el azote de la pandemia de COVID-19. Las cifras del impacto sanitario, véase el elevado número de víctimas, y económico, con datos muy negativos de retroceso del PIB, no son, en absoluto, ajenas a esa dificultad endémica para la colaboración transfronteriza, incluso ante un desafío tan grave y tan poco ideológico como un virus asesino.



Como en tantas otras partes del globo, la presencia china ha pasado, en apenas un par de décadas, de la nada al todo. Hoy la República Popular es el primer socio comercial de buena parte de los países, y uno de los más relevantes en toda la región. El gigante asiático es un ávido consumidor de materias primas e hidrocarburos, así como de productos agrícolas y pesqueros, con bastante poco respeto por la sostenibilidad de los caladeros, en este último caso<sup>251</sup>. China es también un poderoso inversor, a la búsqueda de dominio sobre infraestructuras básicas: puertos, carreteras, centrales eléctricas, telecomunicaciones...

La aptitud de los Estados Unidos hacia el continente se radicalizó sumamente durante la Administración Trump, que solo veía en su vecindario un indeseado origen de presión migratoria que había que rechazar de cualquiera de las maneras. Incluso con la construcción de un muro, impermeable al paso de seres humanos. No hay duda de que Biden, también en esto, cambiará los métodos disruptivos y humillantes de su antecesor, pero los problemas no se solucionarán como por arte de magia. Para revertir, o al

---

251 A este respecto, ver GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. *La gran armada pesquera China amenaza para Iberoamérica*. Documento de Análisis IEEE 09/2021. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA09\\_2021\\_ANDGON\\_PescaChina.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA09_2021_ANDGON_PescaChina.pdf)

menos equilibrar la penetración china, Norteamérica deberá hacer algo más inteligente y eficaz que, simplemente, presionar a los gobiernos de la región para que cancelen proyectos de inversión chinos sin ofrecer alternativas atractivas a cambio.

Para enfrentarse a su dilema, a las ambiciones de ambos Goliat, el querido David latinoamericano tiene por delante la ardua tarea de derribar los muros internos; no el que quiso erigir Trump, sino esos que han dinamitado reiteradamente los anteriores intentos de integración regional. En el escenario global de competición descarnada no hay buenas perspectivas para los actores pequeños, aquellos que no estén en condiciones de hacerse oír, con voz potente, en los foros en los que se dirimen las grandes cuestiones de la gobernanza global.

### **Los otros David a la búsqueda del difícil equilibrio frente a los grandes...**

Para no hacer excesivamente prolijo este documento nos limitaremos poco más que a enumerar algunas otras potencias medias y países pequeños que se encuentran en la misma preocupante disyuntiva de buscar hacer amigos sin crearse enemigos.

El Reino Unido tomó, en 2016, la sorprendente decisión de abandonar el proyecto más exitoso de integración regional en curso, la Unión Europea.

Con esta decisión, los antiguos socios pasaron a ser competidores, una mala solución para las dos partes, pero especialmente para la economía de las islas, lo quiera ver así Londres, o no. Al otro lado del Atlántico están, sí, los Estados Unidos, tradicional aliado británico, pero que, para salvar la cara del Reino Unido, no cometerán el error de enajenarse la fructífera sintonía con la Unión Europea, ahora recuperada por la actitud conciliadora del presidente norteamericano. Fuera de la Unión se gana en autonomía como nación, cierto, pero se pierde peso específico y capacidad negociadora, lo cual es especialmente limitante frente a los colosos globales.

La India, bajo la batuta nacionalista del presidente Modi, ha decidido plantar cara a su vecino del norte limitando la presencia de compañías chinas en el país, y ambas mantienen tensiones militares en la frontera común del Himalaya. Con Pakistán las espadas están permanentemente en todo lo alto, incluso en lo que a la rivalidad nuclear se refiere, con el foco puesto en la disputada Cachemira. La desestabilización progresiva del cercano Afganistán llena de incertidumbre el futuro inmediato del subcontinente indio. Todo ello, especialmente la preocupación que suscita China, compartida por las otras democracias del Pacífico, ha llevado al gobierno hindú, junto con el australiano y el japonés,

a incorporarse al revitalizado Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD) con los Estados Unidos, remedo de una “OTAN” del Pacífico que mucho desagrada a China.

Sin abandonar estas aguas del Sudeste Asiático, los pequeños países de la zona, ¡quién no es pequeño frente a China!, sean estas democracias o sistemas autoritarios (Corea del Sur, el ya citado Japón, Taiwán, Vietnam, Filipinas, Indonesia...) se debaten entre la inevitabilidad de la pujanza china y la necesidad de apoyo norteamericano, y de Occidente en general. Geometría variable que lo mismo les permite acoger una fuerte presencia estadounidense en bases militares de algunos de estos países, que firmar acuerdos comerciales con China que incluyen a los miembros de la ASEAN, a Japón, a Australia y a Nueva Zelanda, como el alcanzado a finales de 2020 en el marco de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP)<sup>252</sup>.

El giro neo-otomano que ha adquirido la política exterior turca es fuente de tensiones con sus vecinos europeos y con los aliados OTAN. Con estos últimos porque a duras penas pueden aceptar algunas decisiones de Ankara,

---

252 *Las claves del RCEP, el mayor tratado de libre comercio del mundo (y cómo afecta a América Latina)*. BBC News 16NOV20. Disponible en: *Las claves del RCEP, el mayor tratado de libre comercio del mundo (y cómo afecta a América Latina)* - BBC News Mundo



como la compra de sofisticados equipos militares rusos, o que ven cómo se repiten incidentes entre buques de guerra turcos con otros griegos o franceses en aguas del Mediterráneo Oriental. Con sus vecinos de la Unión Europea mantiene abierto el viejo diferendo sobre el ingreso turco en las filas europeas, aunque más acuciantes son ahora otros más recientes, como la pugna por la delimitación de aguas territoriales en la cuenca mediterránea, rica en yacimientos de gas natural. Turquía guarda en la manga el as de los más de tres millones de refugiados sirios en su territorio, ávidos de una oportunidad para ingresar en Europa; que Ancara llegue a abrir, en un momento determinado, sus fronteras al paso de estas personas es una posibilidad que se ve con suma aprensión en Bruselas. Por otra parte, el gobierno turco guarda con Rusia un difícil equilibrio. A veces prima la colaboración, para lo que pueden servir de ejemplo el citado caso de la compra del sistema de misiles antiaéreos S-400, el acuerdo para poner fin al reciente conflicto en Nagorno-Karabaj o la volátil convivencia de sus respectivos contingentes militares en Siria. Pero en otras ocasiones prevalece el choque indisimulado, como el que tiene lugar en Libia al apoyar Moscú y Ancara, respectivamente, a facciones rivales sobre el terreno. El presidente Erdogan deberá medir muy bien sus pasos para seguir obteniendo

ventajas de su cooperación con Rusia en determinados campos (comercio, energía...) sin poner en peligro la pertenencia el exitoso club de los aliados noratlánticos.

También en África la penetración china está alcanzando niveles impensables hace unos años, penetración que se ve favorecida por el perfil bajo de la presencia norteamericana en este continente, desplazada ahora, como hemos visto, a las aguas del Pacífico. Los beneficios que a corto plazo suponen las compras chinas (de nuevo: materias primas, minerales, hidrocarburos, agricultura...) y sus inversiones en infraestructuras, sin condicionamientos en cuanto a la sostenibilidad medioambiental o a derechos laborales, suponen tentaciones difíciles de resistir por algunos gobiernos africanos. La Unión Europea, muy interesada en el progreso del continente vecino, pero duramente golpeada por las consecuencias económicas de la pandemia, a duras penas puede ofrecer alternativas viables a la pujanza china, y también, aunque en menor medida, a la rusa.

## **Conclusión**

La tendencia a una nueva bipolaridad en torno a los dos colosos supone, como pretendemos argumentar en este artículo, una pésima noticia para los países medianos y pequeños, atrapados en la maraña de intereses opuestos de uno y otro Goliat. La mejor alternativa

posible para evitar caer en esta trampa perniciosa para David, pasa por el incremento de los lazos entre vecinos que comparten el mismo dilema y el mismo sentimiento de vulnerabilidad: la integración regional. No es nuestra intención enumerar todas las iniciativas de esta naturaleza, y mucho menos analizarlas. Baste decir que el abanico de las mismas es amplio, y va desde el extremo más exitoso, a pesar de las dificultades expuestas más arriba, de la Unión Europea, pasando por la muy activa ASEAN, al de otras que, como UNASUR, no han pasado del intento.

La Unión Europea no quiere tener que elegir entre los Estados Unidos y la República Popular, pero es consciente de que, llegado el caso, si la confrontación entre los dos colosos no alcanza a discurrir por la senda del diálogo, lo haría con los primeros, por supuesto. Pero la opción preferida en la capital de la Unión es la de profundizar en su Autonomía Estratégica, compatible con una estrecha colaboración con Norteamérica y el resto de democracias, y que descarte, al mismo tiempo, la ruptura con China.

América Latina, por su parte, necesita superar, cuanto antes, su dificultad persistente para establecer foros de encuentro y colaboración regionales, y ha de intentarlo más allá de pre-posicionamientos ideológicos y de personalismos. No es un tópico decir que, también en este caso, la unión hace la

fuerza. Es más: la desunión es garantía de retroceso y fracaso. En una disyuntiva semejante se encuentran, de una u otra manera, todos los David aquí enumerados. Ningún actor, nacional o regional, ni siquiera Rusia, está en condiciones de rivalizar por sí solo, en términos de igualdad, con cualquiera de los dos colosos mundiales.

El choque económico y tecnológico entre grandes potencias no es una posibilidad, es ya una realidad. El choque geopolítico, también. La materialización de la trampa de Tucídides entre China y Estados Unidos no es deseada por nadie, pero tampoco descartable. La tempestad que supuso la Administración Trump no va a dar paso a una beatífica calma en la arena internacional de la mano del presidente Biden<sup>253</sup>. Las relaciones internacionales, en este orden multipolar, requerirán de mucha imaginación y mucha voluntad de alcanzar acuerdos, aún a pesar de las discrepancias. La globalización no permite a nadie quedarse al margen de las dinámicas de transformación del mundo. Grandes y pequeños han de colaborar para gestionar los desafíos que plantea el cambio climático, el terrorismo transnacional, el crimen organizado, las ciber amenazas, los grandes

---

253 DACOBA CERVIÑO, Francisco J. *Después de la tempestad... tampoco vendrá la calma*. Documento de Análisis IEEE 25/2020. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2020/DIEEEA25\\_2020FRADAC\\_finales2020.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA25_2020FRADAC_finales2020.pdf)

movimientos migratorios, la revivida proliferación nuclear y convencional o, como acabamos de constatar dolorosamente, la lucha contra una pandemia.

Pero seamos realistas. Con los pies en el suelo a lo más que podemos aspirar es a una tensa coexistencia. Una

coexistencia que consista en la colaboración internacional, al menos ante los serios desafíos globales mencionados; y una competencia aceptablemente reglada, respetuosa con la legalidad internacional. No se puede esperar más... Por ahora.