

¿Democracias contra autocracias?

Francisco José Dacoba Cerviño

En un mundo tan interconectado, plantear las relaciones internacionales como una confrontación entre democracias y autocracias parece una postura poco realista y difícilmente sostenible.

LA invasión de Ucrania de febrero de 2022, último capítulo, por ahora, de una guerra que se remonta ya varios años atrás, ha supuesto un *shock* geopolítico de enorme magnitud y con repercusiones globales que afectarán al panorama global en las décadas venideras. Se viene repitiendo, y es verdad, que el mundo no volverá a ser el mismo tras esta brutal patada al tablero internacional asestada por el presidente de la Federación Rusa, Vladímir Putin. Pero esto no debe hacernos olvidar que ese tablero venía siendo ya afectado por profundas dinámicas de reconfiguración de las relaciones de poder entre los diversos actores internacionales, grandes o no tan grandes potencias, mucho antes de la invasión de Ucrania.

Francisco José Dacoba Cerviño
es general de Brigada (ET) y director
del Instituto Español de Estudios
Estratégicos.

El final de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, los atentados del 11 de septiembre de 2001, las guerras de Irak y Afganistán, la crisis económica y financiera de 2008, las primaveras árabes devenidas finalmente en lamentables inviernos, la gue-



El presidente Biden durante una reunión virtual con el presidente Xi Jinping. (Washington, noviembre de 2021). GETTY

rra de Rusia contra Ucrania a partir de 2014, la pandemia Covid-19 o la caótica retirada de los contingentes occidentales de Kabul en el mes de agosto de 2021 son, todos ellos y alguno más que podríamos citar aquí, ejemplos evidentes de otros tantos momentos en los que se pudo afirmar que el mundo tampoco volvería a ser lo mismo. La hegemonía de Estados Unidos duró poco más de un par de décadas y la paz perpetua kantiana o el triunfo definitivo de la democracia fueron apenas un espejismo.

La ilusión de que la historia había llegado a su fin con el triunfo definitivo de la democracia no se materializó. Ni Rusia encontró su acomodo en la casa común europea que soñara Gorbachov, ni los chinos abrazaron entusiásticamente la democracia a medida que se incrementaron los intercambios comerciales y se abrió la puerta al resto del mundo, hasta entonces cerrada a cal y canto. Nos encontramos ahora en un mundo muy fragmentado, tendencia que no hace sino acelerarse día a día, en un escenario cuya principal y más inquietante característica es la incertidumbre.

‘DES-OCCIDENTALIZACIÓN’

MUCHO se podría argumentar sobre las razones de esta transición que nos está llevando del multilateralismo alumbrado tras el final de la Segunda Guerra Mundial a una multipolaridad que no sabemos muy bien cómo se acabará conformando, aunque sí intuimos claramente que no será armoniosa ni fácilmente gestionable. El embajador alemán Wolfgang Ischinger, a la sazón responsable de la Conferencia de Seguridad de Múnich, elaboró para la edición de 2020 un interesante informe bajo el sugerente título de *Westlessness*, que podríamos traducir por “des-occidentalización”. El mundo se está desoccidentalizando, se afirma en ese documento, y ello es algo que se debe tanto a causas internas, *Westlessness in the West*, como externas, *Westlessness in the World*.

Este último punto, el que identifica a los principales actores que ahora quieren, y además pueden, objetar el que consideran un modelo impuesto por un caduco eurocentrismo, se ha visto significativamente agitado tras la invasión de Ucrania. O al menos se han visualizado ciertos reequilibrios que hasta entonces no parecían tan evidentes. A los ya citados, China y Rusia, unidos en una “amistad sin límites”, habrá que añadir a Irán o Corea del Norte, lo que no supone ninguna sorpresa. Pero sin llegar al nivel de rivalidad de los citados, también afloran desavenencias, más o menos profundas, en hasta ahora inquebrantables aliados de Estados Unidos, como Arabia Saudí o Israel, que sin renunciar al paraguas protector de Washington tampoco dudan en llegar a acuerdos con Pekín (pago en yuanes de la venta de petróleo saudí, concesión a una empresa china de la gestión del puerto israelí de Haifa).

Perdido el respeto al hegemon, que tan lamentable ejemplo de credibilidad y compromiso dio con el fracaso de la intervención en Afganistán, y ante el ya inevitable acceso de China a la condición de la otra gran superpotencia, el resto de la comunidad internacional, sin distinción entre democracias o dictaduras, está adoptando decisiones a la búsqueda de una voz propia, lo que no deja de producir una considerable cacofonía en el panorama global. Una toma de posiciones que se ha visto reflejada en las sucesivas votaciones en el marco de las Naciones Unidas y en la respuesta a la imposición de sanciones a Rusia a raíz de la guerra en Ucrania. El rechazo de la invasión ha sido mayoritario en la Asamblea General, pero al considerar estos países el conflicto como un asunto entre europeos, un conflicto lejano y ajeno, rechazan sumarse a las sanciones, sin que esto suponga necesariamente justificar la agresión.

Consumada la agresión por las tropas rusas, a renglón seguido se constituyó en la base alemana de Ramstein el Grupo Consultivo para la Seguridad de Ucrania, mesa que se reúne periódicamente con el objeto de centralizar y coordinar la ayuda militar y de todo tipo al agredido. Al llamamiento acuden regularmente apenas unos cuarenta países, no más, los únicos activamente involucrados en el apoyo a Kiev y en las sanciones a Moscú. El resto de la comunidad internacional oscila entre la ambigüedad calculada y la tibia condena al agresor. En este campo de juego tan diferente, por su complejidad, al de la pugna binaria que caracterizó a la Guerra Fría, todos los jugadores están priorizando la defensa de sus intereses particulares frente a consideraciones de carácter ideológico.

DE MOSCÚ A PEKÍN

LA desaparición de la Unión Soviética dejó a Estados Unidos como la sola potencia global, incuestionada e incuestionable por ningún otro partícipe del panorama mundial. El temor a que esta supremacía se perpetuara indefinidamente, arrojó tanto a Moscú como a Pekín en los brazos el uno del otro. Estos dos vecinos, que históricamente tantos diferendos han tenido, y siguen teniendo, dieron pragmático carpetazo, al menos por ahora, a sus controversias y se han embarcado en una asociación estratégica, matrimonio de conveniencia, que aspira a poner punto final definitivo al momento unipolar estadounidense.

Tras los mandatos pragmáticos y discretos de Deng Xiaoping, Jiang Zemin y Hu Jintao, la llegada de Xi Jinping supuso un giro radical en la política de perfil bajo adoptada por sus predecesores. En el ámbito interno, el presidente ha tomado el control férreo y absoluto de todas las estancias del poder; de puertas afuera viene impulsando una presencia abrumadora del país en la arena internacional que está acercando a China a lo más alto del pódium comercial, tecnológico y, a no tardar, también militar. Han transcurrido ya diez años desde su primer gran órdago geopolítico, la Nueva Ruta de la Seda, con sus luces y sus sombras, pero este no ha sido el único intento de colocar al antiguo Imperio del Centro, de nuevo, en el centro del panorama global. La Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), creada en 2001 por China, Rusia y cuatro repúblicas exsoviéticas de Asia Central como marco para el mantenimiento de la estabilidad y de los lazos comerciales, se vio potenciada en 2017, ya bajo el liderazgo de Xi, con la entrada de dos entrañables enemigos, la India y Pakistán.

Posteriormente, en 2022, se adhirió Irán, en otra muestra de la capacidad de atracción de Pekín.

**«Ante Ucrania,
la mayoría de los
países oscila entre la
ambigüedad calculada
y la tibia condena al
agresor»**

En esta misma línea, la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), decretada por el entonces presidente Donald Trump, puso en bandeja a la potencia asiática la oportunidad de convocar a 15 países ribereños del Pacífico para que constituyeran, en noviembre de 2020, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés). Un magno tratado comercial cuyos firmantes suman en torno a un tercio de la población y un tercio del PIB mundiales. Entre ellos se encuentran regímenes autoritarios, con China a la

cabeza, pero también democracias tan consolidadas y tan liberales como Japón, Corea del Sur, Australia o Nueva Zelanda.

El ejemplo más reciente de esta geometría variable, propia de un orden crecientemente multipolar, es el de la ampliación del grupo de los BRICS, ahora BRICS+, aprobada en la cumbre de Johannesburgo, de agosto de 2023, con la entrada de seis nuevos miembros: Argentina, Etiopía, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí e Irán. Con estas incorporaciones, el grupo adquiere un marcado carácter árabe y se convierte en indiscutible líder mundial en exportación de hidrocarburos, algo, esto último, que será muy del agrado de China, voraz consumidor de la energía que tanto necesita para alimentar su enorme maquinaria productiva y a sus 1.400 millones de habitantes. Merece mención, además, el hecho de que la república persa y la monarquía saudí han restablecido relaciones diplomáticas bajo el auspicio de Pekín, no de Washington. Este reforzado espacio de encuentro entre regímenes muy diferentes, BRICS+, es identificado por numerosos analistas como la alternativa más creíble al G7, este sí un club exclusivo de democracias, a diferencia de los anteriores, ya que, como consecuencia de la invasión de Ucrania, no se ha vuelto a reunir en formato cuasi-G8, lo que venía sucediendo con anterioridad de forma habitual al ser Rusia invitada a participar en alguna de las actividades de las cumbres.

Estos ejemplos, muy significativos, son prueba de la apuesta de China por tejer una densa red de relaciones, comerciales en todo caso, pero no solo, que consoliden su papel de gran potencia y reconozcan la influencia global que a ese estatus le corresponde. Asegurado el liderazgo en estas ini-

ciativas de colaboración entre potencias medias, la República Popular está implementando un intenso programa de presencia en África e Iberoamérica mediante acuerdos comerciales, financiación de infraestructuras y préstamos a los gobiernos locales.

LA PEOR DECISIÓN DE PUTIN

CON su fracaso militar en Ucrania, Rusia se ha metido en un callejón sin salida. Al menos sin una buena salida. Las debilidades mostradas sobre el campo de batalla deterioran su imagen de potencia militar ante los numerosos gobiernos que venían confiando en Moscú como su primer proveedor en esta materia. Las sanciones le están infligiendo daños que, si bien no han derivado en el colapso, sí supondrán serios retrocesos comerciales e industriales, especialmente en lo que al suministro de componentes de tecnologías disruptivas se refiere. En contra de lo que en principio pudiera suponerse, dada la gravedad de la flagrante violación de la legalidad internacional que acababa de cometer, Rusia no ha sido arrinconada en una esquina de la geopolítica mundial, como su pertenencia a los clubs citados anteriormente (OCS, BRICS+) demuestra, pero es innegable que en ninguno de ellos lleva Moscú la voz cantante, sino Pekín. En ambos juega el Kremlin, cada vez más claramente, el papel de socio menor, supeditado a los designios del hermano mayor chino.

Pero dónde sí puede Rusia hacerse notar de manera relevante, y vaya si lo está haciendo, es en la desestabilización de su tan temido como denostado Occidente. Un rechazo que nace de la convicción de Putin, ampliamente compartida por la sociedad rusa, de que la patria está en peligro como consecuencia de la expansión al Este de una OTAN que ha llevado las fronteras de la Alianza a superponerse con las de la propia Federación Rusa. Los intentos de desestabilización del Kremlin contra el corazón de las democracias europeas y estadounidense se han producido al inmiscuirse en procesos electorales, apoyar y financiar extremismos, o alentando la presión migratoria sobre las fronteras europeas.

Desestabilización también en la vecindad de la Unión Europea, concretamente en los Balcanes, en la cuenca del Mediterráneo y en África. Así, en las calles de Belgrado no es extraño asistir a muestras de apoyo a Rusia. Las intervenciones en Siria y Libia son la apuesta de Moscú por mantener una presencia activa en estas aguas. Y en la sucesión de golpes de Estado que se están produciendo en el Sahel abundan las imágenes de júbilo bajo

banderas de Rusia, al tiempo que la presencia del grupo Wagner u otras compañías de mercenarios, no se oculta. Todo ello con un doble objetivo. En primer lugar, el de expulsar a las antiguas metrópolis coloniales y apoyar, en su lugar, a dirigentes locales manejables, mientras se esquilman los codiciados recursos naturales de la región. Por otra parte, se impulsan los movimientos migratorios masivos, mayoritariamente entre los países vecinos en el continente africano, pero también hacia Europa, como reacción lógica a la inestabilidad política y social, y a la falta de perspectivas para unas poblaciones locales en plena expansión demográfica, muy castigadas por la inseguridad, la corrupción, el yihadismo, los tráfico ilícitos de personas y mercancías, y los fenómenos climáticos extremos.

Esta asertividad por parte de Moscú, así como la que está llevando a cabo Pekín, muy diferentes en sus procedimientos pero igualmente intensas, comparten la pretensión de erosionar la cohesión de las democracias liberales, cuestionar la hegemonía de Estados Unidos y profundizar en la fragmentación de la gobernanza mundial para propiciar el desenganche de antiguos y tradicionales socios occidentales, dando así paso a un mundo más policéntrico.

GEOMETRÍA VARIABLE

EN este escenario geopolítico asimétrico aparece un prometedor cuarto polo de poder creciente, la India, potencia que está llamada a jugar un papel cada vez más determinante en el panorama internacional. A pesar de los serios diferendos con la vecina China, que se materializan en esporádicos combates en las cumbres de los Himalaya, la India forma parte de la OCS y de los BRICS+, foros ambos en los que la República Popular tiene un papel de liderazgo indiscutible.

Con respecto a Rusia, la India mantiene con Moscú una amplia cooperación militar, que viene de antaño, y ha aumentado significativamente las compras de hidrocarburos rusos, al margen de las sanciones decretadas por Occidente, obteniendo con ello pingües beneficios. Colaboración con China y Rusia que el primer ministro Modi Narendra no duda en hacer compatible con su alineamiento con Estados Unidos y otras democracias del Pacífico en el revitalizado Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, (QUAD), que no tiene otro objeto que afrontar la pujanza militar china en la región del Indo-Pacífico. Prolijo sería enumerar otros muchos casos (Brasil, las monarquías del Golfo, Sudáfrica, Indonesia, Turquía, Israel...) que abun-

dan en este formato de relaciones internacionales de geometría variable en estado puro.

¿Significa todo esto que nos encontramos inmersos en una batalla entre democracias y autocracias? El presidente Joe Biden se ha manifestado en esta línea en repetidas ocasiones, y ha incluido esta metáfora en su Estrategia de Seguridad Nacional, de octubre de 2022. No obstante, un análisis somero de la cuestión permite poner en duda que eso sea así, pues democracias acreditadas y dictaduras indiscutibles no dudan en alcanzar acuerdos cuando consideran que ello es beneficioso para sus respectivos intereses.

Plantear, pues, las relaciones de poder entre las dos grandes potencias en términos de una confrontación mundial entre democracias y autocracias es una simplificación difícilmente sostenible. Porque, como acabamos de ver, el resto de interlocutores no está por la labor. Porque, teniendo en cuenta que el número de democracias liberales realmente dignas de tal calificativo apenas supera algunas decenas, esto sería tanto como admitir que Occidente renuncia a hablar y cooperar con el resto del planeta. Porque en un mundo tan interconectado es difícil mantener que lo correcto sea navegar en contra de la globalización. Y porque, no menos importante, las potencias revisionistas, China y Rusia, estarán encantadas de ocupar el vacío que Estados Unidos y sus aliados naturales dejarán en algunas regiones si persisten en su empeño de ver el mundo con lentes en blanco y negro. La tensión geopolítica, comercial, e incluso militar, entre las dos superpotencias es asumida por ambas, pero de ahí a dar por sentado que el resto de los países han de tomar partido obligatoriamente, o con la una o con la otra, hay un largo trecho que nadie quiere recorrer.

A pesar del poco entusiasmo por aislar y sancionar a Moscú, sería erróneo concluir que lo que se ha venido en denominar el Sur global ha optado por alinearse con Rusia en la guerra en Ucrania, y que se ha echado incondicionalmente en los brazos de China. La guerra en Ucrania no es vista con los mismos ojos eurocéntricos más allá de las capitales euroatlánticas. En otras latitudes se recuerda la actitud occidental de desdén hacia la gravedad de tragedias similares cuando estas se producían lejos de los confortables hoga-

«En este escenario geopolítico asimétrico aparece un prometedor cuarto polo creciente, la India, con un papel cada vez más determinante»

res del Viejo Continente, como la masacre de los Grandes Lagos, en los años noventa, o los estragos de la pandemia no hace tanto tiempo. Es significativo observar cómo la India, anfitriona de la reunión del G20 en septiembre pasado, se esforzó en evitar que las referencias a la crisis de Ucrania impidieran el éxito de la cumbre, arguyendo que hay en el mundo problemas más graves que esta guerra y a los que el G20 debe prestar más atención. En lo que concierne a China, la mayor parte de gobiernos en los cinco continentes consideran que este país no puede ser ignorado como la gran potencia que, de hecho, ya es. Por poner un ejemplo, no podemos esperar que los miembros de la ASEAN, inevitablemente dependientes de China en tantos aspectos, se enfrenten abiertamente a su poderoso vecino. Vietnam ha demostrado recientemente que se puede reconocer a Estados Unidos el estatus de socio estratégico integral, quién lo diría hace apenas unas décadas, como de hecho ya lo tenían anteriormente para Hanói tanto Rusia como China.

INTERDEPENDENCIA SIEMPRE POSITIVA

TAMPOCO Estados Unidos, ni el resto de socios y aliados, saldrían beneficiados del *decoupling* que asoma en el horizonte. La interdependencia no solo no es negativa, sino que, por el contrario, es positiva siempre y cuando se establezcan unas condiciones mínimas de buena gobernanza. El rumbo de colisión en el que están inevitablemente empeñados los dos grandes, no es del agrado del Sur global, pero tampoco lo es para la Unión Europea y otros gobiernos cercanos a Estados Unidos. Bruselas mira a Pekín sin dejar de mirar a Washington. Los socios con más peso específico en la Unión se afanan para que sus buques insignia (grandes industrias y gigantes empresariales con enormes intereses en China) no se vean negativamente afectados por este *decoupling* en ciernes. Mucho escocieron en Estados Unidos las palabras del presidente Emmanuel Macron en las que afirmaba, al regreso de una visita a Pekín, que los europeos deben tener agenda propia, al margen de Washington. Autonomía estratégica, no solo en asuntos de Seguridad y Defensa.

Algunos en Occidente están cometiendo el error de plantear las relaciones internacionales exclusivamente desde la óptica de la competición entre las dos superpotencias, *Great Power Competition*, concepto incluido en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, y que mantiene en vigor la actual Administración Biden. Este enfoque parece ignorar el hecho de que hay vida más allá del diálogo de sordos entre China y Estados Unidos.

Error de apreciación que, sin embargo, no está cometiendo Pekín, más bien todo lo contrario, consciente de que las percepciones y los intereses de los demás actores no deben ser minusvalorados.

Cierto es que el concepto de Sur global es genérico, poco más que descriptivo, pero es una evidencia que se trata de una larga serie de países que reclaman su cuota de protagonismo, y no se les puede negar que tienen todo el derecho a hacerlo. El antecedente de los no-alineados de tiempos pretéritos se puede reformular más acertadamente en la actualidad con el calificativo de multi-alineados: rehúsan planteamientos de exclusiones mutuas y prefieren la flexibilidad de una arquitectura abierta de relaciones basadas en la cooperación o, al menos, en una productiva coexistencia.

ORDEN MUNDIAL CONSENSUADO

Lo más aconsejable, pues, es evitar presentar órdagos que pueden resultar fallidos. Washington tendrá que adoptar una postura más pragmática, consciente de que no todos comparten sus principios y valores para, a renglón seguido y sin renunciar a ellos, cesar en el pertinaz intento de exigirlos, cuando no imponerlos, a terceros. Alguien tan poco sospechoso como el general H. R. McMaster, ex consejero de Seguridad Nacional con Trump, utilizó la expresión “narcisismo estratégico americano”. El diplomático Richard Haass, por su parte, propone que Estados Unidos, todavía el actor más poderoso en el concierto mundial, aproveche su inigualable *soft power* para promover un orden mundial mínimamente consensuado, lo suficientemente funcional como para permitir unas relaciones internacionales fluidas. Haass completa su receta con la sugerencia a la Casa Blanca de que renuncie a persistir en su larga tradición de exportación de democracia, tal como la entendemos en Occidente, por todo el globo. Es más, a la vista de las dolorosas imágenes del Capitolio asaltado por la turba en enero de 2021, concluye Haass que lo más urgente en estos momentos es que el país se esfuerce en restaurar la convivencia dentro de sus propias fronteras y en sanar las heridas de la maltrecha democracia estadounidense.

El presidente Biden proclamó desde el primer minuto en el despacho oval que Estados Unidos estaban de vuelta, *America is back*, y dispuesta a liderar el mundo. Es bueno que esta gran nación recupere la voluntad de ejercer las responsabilidades globales que a su condición corresponden, pero lo más inteligente, según el planteamiento de Haass, es hacerlo de manera más dialogada, dando voz a amigos y a no tan amigos, convenciendo más que

imponiendo. Hacerlo sin dar por descontado que el modelo propuesto es entusiasta y acríticamente aceptado por doquier, porque no es así.

Tal vez por todo lo anterior, a pesar de la retórica “belicista”, Washington ha empezado a tomar medidas para contrarrestar el protagonismo chino y restablecer puentes sobre las aguas turbulentas de un mundo en galopante reconfiguración. Dos ediciones se han celebrado ya de la iniciativa pomposamente denominada Cumbre de las Democracias, a la que el presidente Biden ha invitado a más de cien líderes de los cinco continentes. Con un planteamiento de pragmatismo y superación de posturas maximalistas previas, pues es evidente que ni en los cálculos más relajados se pueden contar un centenar de democracias en el mundo. En diciembre de 2022 se reunieron en la capital de Estados Unidos los dirigentes de la práctica totalidad de países africanos en una cumbre regional.

A pesar de su abrumadora superioridad económica, tecnológica y militar, Washington ha de considerar que no se puede enajenar el favor de dos tercios de la humanidad y que no le basta con sus aliados tradicionales para afrontar con garantías los retos que Pekín plantea. Tendrá que rescatar acuerdos y entendimientos que la presidencia de Donald Trump dilapidó, así como construir otros nuevos. Recuperar la buena costumbre de acordar en materias que han sido dañadas en los últimos años, por unos y por otros, como el control de armamentos, la proliferación nuclear, la lucha contra el calentamiento global o los tratados comerciales de amplia membresía.

En una intervención reciente en la Universidad Johns Hopkins, el secretario de Estado, Antony Blinken, reconoció que un liderazgo amigable y creíble comienza por escuchar a los demás, comprender sus problemas y buscar puntos de encuentro. En sintonía, probablemente involuntaria, con McMaster, Blinken afirmó que Estados Unidos debe asumir su liderazgo con humildad, sin narcisismo ni prepotencia. Con preferencia hacia las democracias liberales, por supuesto, pero con voluntad de entendimiento con todos los demás, a la búsqueda de soluciones a los múltiples retos globales a los que se enfrenta la humanidad.

REFORMA Y DIÁLOGO

PARA dar cumplida satisfacción a las demandas del Sur global de una mayor representación en los foros multilaterales, sería muy conveniente abordar sin temor la reforma de las grandes instituciones del multilateralismo construido desde 1945, promoviendo una gobernanza

más compartida de las mismas. En este sentido, se podría considerar la ampliación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la mejora de la representación del Sur global en los órganos de dirección del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional o de las diversas agencias de Naciones Unidas.

Por último, no solo Estados Unidos, también las viejas democracias europeas han de aceptar que los viejos buenos tiempos del orden mundial basado en las normas y reglas dictadas por Occidente, han pasado a mejor vida. Los Estados defienden intereses, y en base a ellos se puede dialogar en torno a una mesa de negociación, con la posibilidad de llegar a entendimientos, o no. Pero los principios y los valores son, por definición, innegociables. No se puede renunciar a ellos, pero tampoco se pueden imponer por la fuerza: se comparten libremente y, si no es así, habrá que admitir que los demás tienen los suyos propios. ¿Fácil?, no, nunca ha sido fácil construir puentes sobre aguas turbulentas. ●