

# Política y economía ante el nuevo desorden mundial

## *Politics and Economy in the new world disorder*

Juan Luis Manfredi Sánchez  
Georgetown University

Ana Manero Salvador  
Universidad Carlos III de Madrid

### **Resumen**

*La guerra de Ucrania ha consolidado los grandes cambios estructurales de la política y la economía global. Bajo el paradigma de la desglobalización, Estados Unidos y China abren una nueva era de competencia. La Unión Europea aspira a consolidar su ruta geopolítica, mientras que otros actores consolidan su capacidad e influencia. En materia económica, el retorno del Estado abre un nuevo escenario de política industrial y las cadenas globales de suministro representan la llave de la internacionalización. En perspectiva jurídica, el orden liberal se desvanece ante los constantes ataques de Rusia, China o las tesis políticas nativistas. En suma, se analiza la nueva era internacional.*

**Palabras clave:** cambio climático, desglobalización, Estados Unidos, globalización, orden liberal, Unión Europea, Ucrania, guerra.

**Clasificación JEL:** F5, K3.

### **Abstract**

*The war in Ukraine has consolidated major structural changes in politics and the global economy. Under the paradigm of deglobalization, the United States and China open a new era of competition. The European Union aspires to consolidate its geopolitical path, while other actors consolidate their capacity and influence. In economic matters, the return of the State opens a new industrial policy scenario and global supply chains represent the key to internationalization. From a legal perspective, the liberal order fades in the face of constant attacks from Russia, China or nativist political theses. In short, the new international era is analyzed.*

**Key words:** climate change, deglobalization, United States, globalization, Liberal Order, European Union, Ukraine, war.

## **1. Un nuevo capítulo en la historia política y económica internacional**

La agresión de Rusia y la guerra han acelerado un proceso de transformación en la política y la economía internacional, de manera que las tendencias y las brechas se han acentuado. Desde la trágica madrugada del 23 de febrero de 2022 se perfila una gran transformación para la próxima década. Esta guerra no es una crisis, una más en la

carrera de un siglo XXI jalonado por acontecimientos extraordinarios: el 11 de septiembre de 2001, el colapso financiero de 2008 y la crisis de la Eurozona, las aciagas Primaveras Árabes de 2010, las guerras de Libia y Siria en 2011, la entronización de Xi Jinping y la muerte de Hugo Chávez (no del chavismo) en 2013, la invasión de Ucrania en 2014, la llegada de refugiados e inmigrantes a Europa en 2015, el Brexit en 2016, los nuevos liderazgos de Donald Trump, Jair Bolsonaro o Narendra Modi y el final de Benedicto XVI o Angela Merkel y la emergencia sanitaria de la COVID-19. La lista no se agota, precisamente, porque se han multiplicado los entornos, las perspectivas y las demandas mundiales. Esta ocasión es diferente porque la guerra abre un nuevo ciclo de estudio de la sociedad internacional. El giro estratégico es estructural y afecta a las ideas, los intereses y las instituciones de la posguerra fría. El cambio en las ideas afecta al modelo económico internacional, con alternativas sólidas a la hegemonía neoliberal y al capital estadounidense. El retorno del Estado capitalista tiene consecuencias en la delimitación y alcance de las actividades económicas, pero también se observa en los vehículos de inversión, sean fondos o infraestructuras.

En cuanto a los intereses, la agenda global ha naturalizado la conversación sobre las empresas tecnológicas como nuevos gigantes y sus consecuencias en materia de empleo, seguridad o política industrial, al tiempo que ha incorporado la cuestión de la desigualdad o la redistribución en los análisis. Sí, el Estado protege (de las guerras o de las pandemias), pero el modo y la financiación está lejos del consenso. En último término, las instituciones del orden liberal internacional han perdido capacidad, han sido laminadas o, como en el caso de la Unión Europea (UE), han perdido a uno de sus actores principales. En perspectiva jurídica internacional, Marks ha señalado que el orden internacional se ha calificado como un orden de paz, fundado en la Carta, cuyo objetivo es «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra». Este objetivo no se ha conseguido, ni se ha generalizado en el mundo. Los países del sur global han venido sufriendo el flagelo de la guerra incesantemente desde 1945. Las guerras de liberación colonial, los conflictos generados en la guerra fría, en la posguerra fría, la defensa de los intereses de los países poderosos en terceros Estados, han sido incesantes. Cuestión aparte es la paz que se ha vivido en Europa occidental, que sufre la amenaza de Rusia en estos días. A su vez, han tenido lugar retrocesos del modelo institucional, como el fracaso del proceso de integración europeo que constituye el Brexit (Fernández Sánchez, 2020), que se enmarcan en esta tendencia hacia el aislacionismo, al igual que la salida de Rusia del Consejo de Europa. Todo ello plantea el cuestionamiento de la consideración del derecho internacional como un sistema basado en reglas. En suma, la guerra no será un episodio que se puede cerrar para retomar la historia, la política y la economía allí donde quedaron.

## **2. Vieja y nueva política internacional**

La guerra ha revelado la fortaleza de la unidad de acción y discurso en el bloque occidental, con Estados Unidos y la Unión Europea a la cabeza. Las votaciones en

la Asamblea General de las Naciones Unidas, la extensión de las sanciones económicas a Rusia o la defensa apasionada del derecho internacional reflejan una cierta idea del orden liberal, la democracia y la economía de mercado. Sin embargo, la unidad interna no está exenta de matices y contradicciones.

Estados Unidos ha despertado del sueño retórico de una política exterior para la clase media. La doctrina Biden-Harris (Kandel, 2022) comenzó con la retirada desestructurada de Afganistán, que causó perplejidad en la comunidad internacional, y la firma de los acuerdos AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos), que promovió una idea de anglosfera en la que no cabía Francia. Estas ideas continuaban la política aislacionista del presidente Trump y confirmaban la concentración de esfuerzos y recursos en el Indo-Pacífico, eufemismo de la confrontación con China. El trumpismo materializa un ataque sistemático a las organizaciones internacionales (Jalife-Rahme, 2019). El realismo trumpista supera cualquier antecedente de administraciones demócratas y concreta la salida de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cese de financiación a la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Medio (UNRWA, por sus siglas en inglés), la retirada de la Organización Mundial de la Salud (OMS) por la gestión de la pandemia (Kornprobst y Strobl, 2021), así como la bilateralización de la controversia comercial con la Unión Europea y con China. Esta última cuestión representa el creciente impacto del riesgo político que procede de países democráticos y ataca instituciones estables del orden liberal. En el caso de la Administración Trump, el desprecio hacia la Organización Mundial de Comercio (OMC) se manifiesta en la negativa a nombrar candidatos y la consecuente paralización del órgano de apelación (Sinha, 2021). Este conjunto de acciones manifiesta el cuestionamiento de la institucionalización y del multilateralismo de las relaciones internacionales por parte de uno de sus principales impulsores, a saber, Estados Unidos como líder del bloque occidental post-1945. Sin embargo, la guerra ha alterado el tablero y ha recuperado el eje transatlántico. La potencia global está llamada a defender sus intereses en otros puntos geográficos y dispersar las iniciativas. La doctrina encuentra barreras domésticas, ya que la intervención en Ucrania –y la misión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)– son objeto de debate. El ala reaccionaria del trumpismo discute la asignación económica de la guerra en Ucrania, aunque el gasto sólo alcanza el 5 % de los gastos de defensa. No es un problema económico relevante en este momento, pero podría ser relevante para la campaña electoral presidencial de 2024.

La Unión Europea ha avanzado en la idea de una comisión geopolítica, idea promovida desde 2019 como la alineación de la acción política con la actividad económica y comercial. La revisión de las fuentes del poder europeo se acompaña de un cambio en la retórica y la creación de nuevos instrumentos. A pesar de que la Brújula Estratégica (2022) quedó diluida por la agresión rusa, con o sin convencimiento, se avanza en materia de seguridad y defensa. La UE ha movilizado los recursos financieros para la compra conjunta de armamento con destino a Ucrania.

Ha acelerado la transición energética. Ha coordinado sanciones económicas y ha vinculado exportaciones, cooperación al desarrollo y política. Ha impulsado una política industrial renovada (McNamara, 2023). Ha multiplicado las referencias a las prácticas anticompetitivas de China, con un foco en *de-risking* y no en *de-coupling*. El *Global Gateway* aspira a consolidar la tradición comercial europea con aroma de valores de transición ecológica y medioambiental (Furness y Keijzer, 2022). Se han multiplicado las referencias a prácticas anticompetitivas de China y se han enumerado las debilidades de la economía europea, desde el acceso a minerales raros hasta la dependencia de las cadenas de suministro. El interés renovado en América Latina ha reducido el peso de las inversiones y las alianzas en el Mediterráneo.

Europa aspira a ganar peso político y garantizar su seguridad mediante mecanismos de economía y competitividad internacional, aunque no ha resuelto dos grandes problemas estructurales. De un lado, la respuesta coordinada ante las migraciones. El Pacto sobre Migración y Asilo no encuentra el equilibrio entre la protección de personas y fronteras. De otro lado, el futuro político de la ampliación y la consolidación de la Unión en los Balcanes Occidentales, Ucrania y Moldavia. La expresión «completar la UE», verbalizada por la presidenta Ursula von der Leyen, abre un nuevo horizonte para 2030. En síntesis, el ardor geopolítico de la nueva Unión Europea ha promovido las iniciativas de ampliación y vecindad.

El Reino Unido ha encontrado una causa noble a la que adherirse y sobrellevar su creciente falta de peso global. Se ha esforzado en la relación bilateral, tanto económica como militar. Es el segundo donante en cifras totales (Mills, 2024).

Alemania ha anunciado un cambio de época más efectivo por la sonoridad de su nombre que por la trascendencia de sus acciones. Tras la era Merkel, la doctrina alemana de *Wandel durch Handel* (cambio a través del comercio) se revela incompleta para la relación con China, Estados Unidos, Rusia, Marruecos o Turquía. La posición alemana reclama tensión política, no solo acuerdos económicos y comerciales. De fondo, la sociedad alemana se debate entre «fuentes de prosperidad» y «fuentes de seguridad» (Raik y Quencez, 2023). Se ha acometido una transformación de la cultura estratégica e institucional que se concreta en la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional y una defensa avanzada de la OTAN en Europa Oriental, la creación de un fondo especial de defensa dotado con 100.000 millones de euros hasta alcanzar el 2 % del PIB y el sometimiento de la economía (es decir, cadenas de suministro chinas y energía rusa) a las prioridades de seguridad.

En Francia, el presidente Macron busca su lugar en la historia (Gheciu, 2020). Quiere mostrar la capacidad para dirigir una u otra crisis desde una Europa afrancesada (Cadier, 2020). La conexión euroatlántica con Ucrania tiene que pasar por París para poder recuperar influencia en Europa oriental (Cadier y Quencez, 2023). Se acuña la idea de un liderazgo jupiterino. En el ámbito militar, Macron propone un liderazgo transformacional de la seguridad europea mediante la promoción de la autonomía estratégica basada en la base industrial y tecnológica de la defensa europea. Sin embargo, las capacidades están por debajo de su retórica. El eco de la

fragmentación reverbera en África, donde las tropas francesas han sido expulsadas de Mali, Níger o Burkina Faso. En el nuevo desorden, la influencia rusa o china es mejor recibida que la occidental.

En Europa Oriental, el discurso duro de Polonia, República Checa y Hungría gana adeptos entre los ultraconservadores europeos. En Italia y Suecia son relevantes en el Gobierno. Estos Gobiernos han aprovechado la guerra para ganar influencia y remover algunos de los fundamentos de la unidad europea. A saber, la unidad de mercado (el grano y otros productos agrícolas) y los refugiados. Sorprende, en particular, la inhabilidad polaca de liderar la crisis y apalancar la Unión hacia una agenda oriental. Su actual estrategia nacionalista ha resultado cortoplacista (Buras y Lang, 2022).

En el plano económico, el coste de la guerra se cifra en 100.000 millones de euros (Bomprezzi *et al.*, 2024). Estados Unidos, Reino Unido y Alemania encabezan la lista de donantes, mientras que España se ubica en la duodécima posición. Alrededor del 40 % se corresponde con gasto militar, una cifra que ha generado otras externalidades. En el Mediterráneo, Argelia ha incrementado su presupuesto en el 120 % y ha anunciado la compra de armamento ruso. Marruecos ha elevado un 3,6 % el gasto para modernizar sus capacidades, sobre todo, de origen estadounidense. Catar, el nuevo aliado más relevante de OTAN, ha disparado la adquisición de materiales avanzado. China, India, Japón o Irán se han sumado a la carrera en una lógica de militarización de la región indopacífica. En suma, el gasto militar mundial ha crecido por séptimo año consecutivo.

El conflicto y la economía convergen en la política de la naturaleza. La Unión Europea ha reducido su dependencia del gas, el petróleo y el carbón ruso. Por el lado de la demanda, se ha diversificado el origen y el producto. Destaca el gas natural licuado procedente de Estados Unidos y Catar, así como el gas noruego, nigeriano, argelino o azerí. Por el lado de la oferta, las medidas rusas (el pago en rublos, el cierre de Nord Stream) han confirmado la efectividad de los paquetes de medidas restrictivas quinto y sexto. Asimismo, se han abierto nuevas rutas, como el eje Bulgaria-Serbia-Turquía o las inversiones italianas en Argelia. China e India, y en menor medida Turquía, han aprovechado la debacle rusa para acumular petróleo ruso a bajo precio. Seguramente, los barriles se han reexportado hacia terceros países. Estas exportaciones han mantenido viva la industria petrolera, pero son insuficientes para su supervivencia en el medio plazo. Estados Unidos es ganador neto: ha incrementado sus exportaciones de gas licuado y ha reforzado el discurso de independencia energética.

En otro orden, el conflicto ha acentuado las diferencias entre Occidente y el resto del mundo. Incluso, se ha asentado la retórica conservadora *The West vs The Rest* (Ferguson, 2011) en la que divergen las ideas, los intereses y las instituciones. Más aún, son los propios actores del denominado sur global (nombre en desuso) o *Majority World* (Alam, 2008) quienes apalancan las diferencias. No se sienten partícipes de la división entre democracias liberales y países autoritarios. El nuevo tiempo viene marcado por un cambio de valores, el abandono del cosmopolitismo

y la irrupción de sistemas sociopolíticos de otra naturaleza y sin interés en mimetizarse con las democracias liberales occidentales. Navegan la incertidumbre de la guerra con objetivos estratégicos a corto plazo, no siempre alineados con los intereses de Washington, Londres o Bruselas. China, Rusia, India y Sudáfrica, pero también Turquía, Marruecos, Indonesia o Catar se plantean cómo habitar el nuevo tiempo político desde sus propios fundamentos históricos, políticos o culturales.

Brasil es ventajista y compra petróleo barato, mientras que anima a las dos partes a entenderse. El ministro Lavrov se pasea por el continente africano y promete una lucha contra la hegemonía occidental que tiene su público. En Sudáfrica, se han publicitado unas recientes maniobras navales y nuevas inversiones en infraestructuras. El nacionalismo indio de Modi se deja seducir por las promesas rusas y por la relevancia otorgada a los Acuerdos de asociación con la UE o con los QUAD (Australia, Japón y EE.UU.).

China sigue su propia lógica. La asociación «sin límites» que se firmó el 4 de febrero de 2022 tiene unos contornos definidos. El gigante asiático no quiere un conflicto de largo duración ni tampoco implicarse en la resolución del mismo. Sus problemas internos (política COVID cero, burbuja inmobiliaria, tensiones en los centros urbanos) y su proyecto internacional (el Mar Meridional, Taiwán o la Ruta de la Seda) para la próxima década son prioritarios. China ha mantenido las relaciones económicas y comerciales abiertas, pero desde una posición de superioridad. Compra materias primas baratas y empresas a precios de saldo. Exporta tecnología y servicios digitales que sustituyen a las marcas europeas y estadounidenses. Sin embargo, ha evitado sumarse a la escalada de armamento y capacidades militares. En último término, China ha evitado cualquier comparación con Taiwán, cuyo Gobierno observa con interés las dinámicas de bloques, la efectividad de las sanciones o las lecciones militares ucranianas. En América Latina, los nuevos liderazgos prestan poco interés a la voz europea, a menudo, necesitados de la fuerza inversora y tecnológica procedente de China. El consenso de Beijing –inversiones sin condicionamiento político– interesa en Brasilia y Buenos Aires, pero también en Bogotá y Caracas. Más aún, China se percibe como el poder tecnológico e innovador, Estados Unidos es la gran potencia económica, mientras que el proyecto europeo es la referencia principal en materia de gobernanza y derechos humanos (Malamud *et al.*, 2023).

Los nuevos liderazgos regionales reconocen una agenda global, compartida, pero con intereses divergentes. Migraciones, energía, fronteras o lucha antiterrorista dependen de las relaciones con Turquía y Marruecos, en disputa por el liderazgo intelectual del posislamismo. Los dos cuantifican –y a menudo cobran– el valor de sus decisiones. En los Balcanes Occidentales, el apoyo a la integración europea disminuye y se exploran nuevas relaciones bilaterales con Rusia y Turquía. Serbia aspira a ser la voz dominante.

América Latina ha renovado su ideario. El nuevo no alineamiento activo es una respuesta estratégica para no caer en la trampa de la bipolaridad Estados Unidos-China. Tiene vocación práctica, orientada al comercio y alejada de los paradigmas

ideológicos del pasado. Brasil, Chile, Colombia y Argentina aspiran al liderazgo regional, mientras que se reactiva Mercosur o los acuerdos comerciales con la Unión Europea. En Oriente Medio, los países se han puesto de perfil, aunque preocupa la vulnerabilidad de la industria alimentaria. Israel se ha alineado con el bloque occidental en materia de sanciones o bloqueos, pero no ha facilitado ayuda relevante a Ucrania. Los países del Golfo se resisten a bajar los precios del petróleo y han recuperado la influencia de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEC) en la conversación global sobre energía. Irán ha aprovechado para reavivar sus relaciones con Rusia, exportar tecnología (la venta de drones fue muy sonada) y reclamar apoyo para el desarrollo nuclear.

En el ámbito internacional, las instituciones se adaptan. En julio de 2022, la reunión de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) contó con la participación rusa. En la edición de 2023, la incorporación de Arabia Saudí, Argentina, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán al club formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica amerita una respuesta desde Europa. Tras la XV cumbre de los BRICS, éstos representan el 37 % de la economía mundial y, más relevante si cabe, el 46 % de la población mundial. La mirada paternalista o nostálgica no hará más que ampliar la brecha económica y cultural.

En septiembre de 2023, India ha ejecutado la incorporación de la Unión Africana al G20. De golpe, 55 países se suman a un foro para la cooperación internacional y la construcción de una arquitectura de gobernanza global con el foco en la economía y el desarrollo económico. Es una noticia relevante porque confirma la tesis india en materia de política exterior. El subcontinente puede ser un conector, un nodo para las relaciones entre Occidente y el sur global, entre Rusia y Occidente y, no es menor, entre China y Rusia. La posición incrementa su reputación como actor diplomático que persigue, entre otros asuntos, tener una voz propia en las negociaciones de paz, cuando sea el caso. Ahí se revela un problema no resuelto, a saber, la reforma de las instituciones globales, el papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en la construcción de un sistema más justo, la revisión de la arquitectura de seguridad internacional en torno al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o la protección de los bienes públicos globales ante el cambio climático. Ninguna de estas cuestiones podrá resolverse sin el coliderazgo indio.

Por último, el futuro de Rusia y Ucrania es la gran incógnita. El presidente Putin opera en otra dimensión política. Está cómodo en el papel de paria y no tiene interés en gestionar su reputación. En el interior del país, la disidencia está desaparecida o confinada. El periodismo profesional e independiente ha desaparecido. Hacia el exterior, su retórica se dirige a quienes creen en las esferas de influencia, las nostalgias autoritarias y el antiimperialismo yanqui. Su discurso cala en las guerras culturales y de identidad. En América Latina, las izquierdas compran la mercancía antiimperialista y contrahegemónica. Se anuncia en carteles y manifestaciones. Las derechas admiran la defensa de los valores tradicionales. Gusta en la *Fox* o en las conferencias de Steve Bannon. Así, la propaganda rusa tiene más éxito del esperado. La guerra se ha convertido en objeto ontológico que afecta a la sus-

tancia de la Rusia putinista. Esta guerra tiene el objetivo no declarado de recuperar el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de las esferas de influencia, de la relevancia de Rusia y del liderazgo de Putin. El anuncio de anexión «oficial» cierra la puerta a un acuerdo de paz con garantías mínimas. El presidente ya no puede dar marcha atrás en ese reconocimiento territorial sin pagar él mismo el peaje de su defenestración. Por eso, antes habrá un conflicto congelado con una Ucrania agujereada que un acuerdo de paz. Por eso, cualquier medida europea se considera una amenaza existencial al ejercicio del poder de Rusia en sus esferas de influencia. Por eso, la cuestión nuclear y los misiles tácticos no deben despreciarse. En suma, la agresión rusa es un ataque a la seguridad europea y al sistema de valores que representa (democracia liberal, sociedades abiertas). No hay acuerdo viable sin una renuncia severa por parte de la Comunidad europea a los principios sobre los que se ha constituido en la posguerra fría.

Ucrania ha consolidado la construcción de su identidad y nacionalidad. Esta guerra, junto al holodomor, se erige en la memoria colectiva de generaciones venideras. Frente a una interpretación mítica de una región dividida, un país artificial dependiente de los azares rusos o europeos, la nueva Ucrania se alza como una nación con vocación europea y aspiraciones atlánticas. En el nuevo orden que viene, Ucrania será la frontera de la Unión Europea bajo uno u otro modelo de asociación, pero ya no será el vasallo de la Rusia putinista. No tiene vuelta atrás, aunque los escollos se multiplican. La decisión tiene ecos, por ejemplo, en Armenia, que ha diluido sus relaciones con Rusia en aras de una posible integración europea.

### **3. Viejas y nuevas ideas en la política y economía global**

Las guerras aceleran los procesos de integración y desintegración mundial. Se citan a menudo cuatro periodos históricos para comprender la globalización: 1870-1914, el primer ciclo acelerado de integración comercial; 1914-1939, las dos guerras mundiales y el colapso de la sociedad internacional; 1945-2001, el orden liberal internacional de mirada occidental; y 2001 hasta la fecha, de los años dorados de la globalización a sus actuales contradicciones. Las ideas que gobiernan el mundo y el paraguas semántico de la nueva etapa nos obligan a incorporar un nuevo vocabulario.

Desglobalización. La clave de bóveda del fenómeno económico y político al que asistimos. El final del cosmopolitismo, de corte eurocéntrico, pero vocación universal, se manifiesta en proyectos políticos aislacionistas y decisiones económicas nacionalistas o nativistas. El multilateralismo se sustituye por relaciones y acuerdos bilaterales, así como por nuevas instituciones sin miembros, sino con participantes. El G20 no es una organización internacional al uso, sino un foro para la cooperación internacional. Así, la gestión y administración de los bienes públicos globales duerme al raso, sin una potencia o conjunto de países interesados en velar por la agenda internacional.

El populismo es el epítome de la fragmentación, la nostalgia y la irrupción de las emociones en la vida pública. Los desglobalizadores han ganado elecciones

competitivas y han expandido la idea en su propio interés. Gobernar para «nosotros» sin las ataduras de la conexión internacional es un lema recurrente en partidos políticos nacionalistas, aislacionistas o nativistas. Se multiplican los casos: Reino Unido, Hungría, México, Brasil, India. Los países autoritarios apalancan sus valores sobre el mismo discurso: «nosotros» podemos controlar los efectos indeseados de la globalización y podemos limitar los males asociados a la globalización (liberalismo político, diversidad, migración). El discurso se construye sobre las preocupaciones domésticas, sin interés en los bienes públicos globales. La narrativa señala dos enemigos a) las élites económicas y la b) la tecnocracia sin legitimidad política. Las decisiones políticas aceleran el proceso de desglobalización y promueven un *more fractured and mutually suspicious world* (The Economist, 2022). El lenguaje recuerda el valor de los límites geográficos y físicos de los territorios, así como el control estatal sobre las barreras artificiales al libre comercio. Las tarifas, las cuotas, los aranceles, las subvenciones, las ayudas encubiertas, el trato preferente, las compañías estatales, las restricciones a la exportación, la transferencia forzada en acuerdos de propiedad intelectual y la creación de campeones nacionales. En China, la narrativa argumenta que el «tecnosocialismo» es una alternativa sólida a las trampas del neoliberalismo de las economías occidentales (Cheng, 2023). Otra línea merece la corrupción estratégica, el empleo de tácticas y pagos para minar la competitividad de un país, acceder a sus materias primas, contratos en condiciones preferentes o impulsar alianzas con empresas predeterminadas.

Las instituciones multilaterales han incorporado la tesis desglobalizadora a sus análisis. La ralentización de los flujos comerciales tiene un fundamento político basado en la recuperación de medidas proteccionistas y la securitización de las cadenas de suministros. La reformulación es una respuesta ante la espiral inflacionaria y la fragilidad de las cadenas globales de suministro. No se cuestiona la dinámica o el alcance de estas políticas, sino la posibilidad de una transición serena. El Fondo Monetario Internacional (FMI) (Aiyar *et al.*, 2023) teme que la «fragmentación geoeconómica» perjudique la estabilidad de las relaciones multilaterales financieras. En la medida en que el comercio, el flujo de capitales, la difusión de la tecnología o la provisión de bienes públicos globales depende de ciertos consensos, sin un cierto grado de liderazgo político estos proyectos no se pueden dar por garantizados.

Cadenas de suministros entre amigos y aliados. Las redes internacionales basadas en la confianza entre socios y aliados, bajo la denominación de *friend-shoring* o *allied-shoring*, son una tendencia al alza. México, Uruguay, Indonesia, Vietnam o Corea del Sur se presentan como países fiables para reconfigurar las plantas de producción, la manufactura o la inversión en tecnología. Por sectores, Perú, Chile, Guinea o Australia hacen valer su producción de minerales y tierras. En consecuencia, las ideas políticas se agitan. La multipolaridad o las globalizaciones regionales encuentran acomodo entre quienes señalan que el sistema basado en la seguridad estadounidense, la factoría china y el consumo europeo toca a su fin.

Conflicto bélico. No se discute la superioridad por tierra y aire del ejército ruso,

pero sí se confirma que las guerras necesitan algo más: *cash* para pagar las facturas, logística e infraestructuras, liderazgo por parte de los oficiales y un plan sólido. Finalmente, la agresión rusa confirma la privatización de la seguridad y la emergencia de grupos transnacionales con capacidad operativa. La lealtad mercenaria es limitada. En otro orden, el dominio de la ciberguerra ha sido menos relevante de lo esperado. Se han registrado ataques a infraestructuras críticas y, sobre todo, operaciones de desinformación. La efectividad es discutible y pone sobre la mesa la necesidad de recuperar la inteligencia convencional, sobre el terreno. Diplomáticos, militares, activistas, espías y periodistas tienen que pisar el terreno para confirmar lo que se intuye.

#### 4. Conclusiones apresuradas: la armonía del desorden

A luz de estos cambios estructurales, la guerra rusa ha dinamitado el *statu quo* de 1945 (Yalta y las zonas de influencia), 1978 (Helsinki y la inviolabilidad de las fronteras) y 1989 (Berlín y la caída del Muro). Anticipar cómo se desenvolverá el futuro es arriesgado, más aún cuando, en 2024, se avecina un superciclo electoral que puede modificar buena parte de lo aquí expuesto. En Argentina, la irrupción de Javier Milei es una incógnita. En Taiwán, los partidarios de la reunificación con la China continental tienen posibilidades reales de alcanzar el poder. En Indonesia, la democracia asiática se mantiene, pero está asediada por inestabilidad regional. El riesgo de contagio procedente de Tailandia o Filipinas es un hecho cierto. En Rusia y Ucrania habrá elecciones en mitad del conflicto. En junio, el Parlamento Europeo tendrá flamantes representantes y, seguidamente, se nombrará una nueva Comisión Europea, con o sin Ursula von der Leyden a la cabeza. El sexenio de López Obrador concluye y en junio México tendrá nueva presidenta, sea Claudia Sheinbaum o la senadora Xóchitl Gálvez. Y el 5 de noviembre de 2024, fin de fiesta. Estados Unidos volverá a elegir entre el presidente Biden y, presumiblemente, un Donald Trump elegido por las bases del Partido Republicano.

El nuevo desorden no se ha asentado, pero sí podemos reseñar tres tendencias a seguir en el ciclo histórico que se inaugura.

La primera tesis es la tensión entre globalización-desglobalización, como dos ejes de interpretación de la realidad internacional. Los actores liberales persiguen el libre mercado, los sistemas regulados y las sociedades abiertas. Se enfrentan a los nacionalistas, nativistas y proteccionistas que rigen los destinos de un número creciente de países. La primera consecuencia de esta tesis es el deterioro del orden internacional (Rizzi, 2022). Las funciones clásicas del derecho internacional se ven en entredicho. En el contexto de una sociedad internacional en la que predomina el poder interestatal, la existencia de una estructura jurídico formal relacional basada en los principios contenidos en la Carta y en la Resolución 2625 (XXV) es esencial. Otra alternativa, no basada en principios básicos del derecho, se antoja arbitraria y abona la tesis nacionalista, nativista o proteccionista. Díez de Velasco y Escobar

sostiene que esta arquitectura jurídica adquiere «la función social primordial de estos principios es pacificadora y legitimadora, porque pretenden en última instancia la aceptación y conservación de la estructura tradicional de la sociedad internacional, mediante normas de derecho dispositivo que reflejan comúnmente la presencia de meras relaciones bilaterales de coexistencia pacífica entre los Estados que vienen a coordinar sus intereses individuales; intereses que se protegen —llegado el caso— por el Estado directamente afectado (autotutela) frente al autor o autores de la violación de la norma que los tutela» (Díez de Velasco y Escobar, 2013).

Esta coexistencia pacífica se ve amenazada por aquellos que desean romper el carácter no beligerante. La nueva situación nos recuerda que no se puede confundir la simple coexistencia con la coexistencia pacífica (Tunkin, 1970). Los Estados siempre han coexistido, pero la coexistencia pacífica implica el acatamiento de una serie de principios, los contenidos en la Carta y desarrollados posteriormente.

La segunda consiste en la división entre los Estados Unidos y la Unión Europea frente al resto. El objetivo de los primeros consiste en convencer a la opinión pública global de las virtudes de los sistemas políticos democráticos y del Estado social y de derecho, mientras que el del resto es explorar nuevas fórmulas. Sin un liderazgo común, la multipolaridad y la hiperbilateralización diplomática parecen las referencias dominantes. A la estructura de coexistencia se superpone la de cooperación y se llegan a confundir ambas (Friedman, 1967). El principio de cooperación se enmarca en una estructura jurídico formal institucional. «Su función social primordial es renovadora o de cambio de la estructura relacional predominante en el ordenamiento internacional vigente y de los principios y normas que la consagran. Y se basa principalmente para su labor impugnadora en un conjunto de reglas programáticas no vinculantes de índole multilateral que pretenden reflejar, con la ayuda también de principios y normas obligatorios un interés común» (Díez de Velasco y Escobar, 2013).

La tercera clave de análisis es la consolidación de nuevas narrativas estratégicas. La comunicación constituye una fuente de poder que protege los intereses nacionales, los valores políticos, promueve coaliciones económicas o malogra alianzas. La narrativa adquiere la condición de estratégica cuando constituye una ventaja competitiva en la esfera global que genera retorno en términos políticos (influencia, alianzas militares), económicos (mercados, contratos, *public procurement*, concesiones, licencias, internacionalización empresarial) o sociales (opinión pública). La tercera estructura jurídico formal es comunitaria y humanizada, y se rige por el principio de solidaridad. El desorden informativo arruina este principio, cuya «función social primordial de este principio es establecer restricciones objetivas a la voluntad particular de los Estados, esto es, al libre desenvolvimiento de la estructura relacional» (Díez de Velasco y Escobar, 2013). Los bienes públicos globales abandonan su naturaleza colaborativa para convertirse en objetos de competición (cambio climático, derechos humanos), igual que se reniega de la nomenclatura de la guerra, nominadas operaciones especiales o similar, para saltarse el derecho internacional humanitario o el derecho de guerra. El derecho imperativo se sojuzga a la narrativa local.

En síntesis, en el inicio de la posguerra fría, se suceden acontecimientos que afectan al tablero postwesfaliano y a la sociedad internacional. No se trata solamente de la agresión rusa, sino de los cambios en los valores políticos (polarización, nacionalismo, populismo), la incertidumbre ante el cambio climático (políticas energéticas, crisis alimentaria, estrés hídrico), el miedo ante la tecnología (inteligencia artificial, redes sociales), la aceleración del ciclo de las políticas públicas o la parálisis de las organizaciones internacionales. Las actuales circunstancias están poniendo en cuestión la vigencia de estas estructuras jurídico-formales del orden liberal internacional dando paso a un marco de competencia entre los Estados (Ikenberry, 2018).

Sin embargo, la guerra de Ucrania ha provocado una nueva aporía. En sectores muy concretos, el orden internacional se ha revitalizado con manifestaciones concretas en el derecho internacional (Kerr, 2022) y en el proceso de integración europeo (Ayuso, 2022), procediendo a activar la Directiva de protección temporal (Consejo de la Unión Europea, 2001) o, tras poner fin a la Conferencia sobre el futuro de Europa, planteando el debate acerca de la necesidad de reformar los tratados ante las dificultades que se han planteado en el Consejo en relación con la adopción de contramedidas sobre la importación de gas procedente de Rusia, contramedidas que requieren unanimidad (El País, 2022). En este sentido, destaca la sesión plenaria del Parlamento Europeo de 4 de mayo de 2022 en la que se insta a poner fin a la unanimidad en el Consejo (Parlamento Europeo, 2022b), lo que ha sido claramente manifestado por el primer ministro Draghi en su discurso ante el Parlamento cuando ha afirmado que

we must move beyond the principle of unanimity, which gives rise to an intergovernmental approach based on mutual vetoes, and we must head towards qualified majority decision-making. A Europe able to make prompt decisions is more credible in the eyes of its citizens and in the eyes of the world. (Parlamento Europeo, 2022a)

Y por el Canciller Scholz cuando ha afirmado que

la experiencia de los últimos meses demuestra que los bloqueos pueden superarse. Las normas europeas pueden cambiarse, en muy poco tiempo, si es necesario. Y ni siquiera los tratados europeos son inamovibles. Si, juntos, podemos estar seguros de que hay que cambiar los tratados para que Europa avance, debemos hacerlo. (Mennerat, 2022)

Las piezas de la sociedad internacional ya no encajan y se antoja necesario pensar cuáles son las funciones de la política y la economía internacional. A pesar de estos destellos de optimismo, la situación es crítica. El actual orden internacional se enfrenta a enormes retos para los cuales no está preparado. El uso de la fuerza, la desglobalización, el proceso de desinstitucionalización y desnormativización son

preocupantes. Es necesario abordar esta reestructuración del orden internacional con pragmatismo, con el objeto de que los logros alcanzados —universalización de los derechos humanos, extensión de la democracia— no desaparezcan. Y estas condiciones de naturaleza política y jurídica tienen impacto en las relaciones económicas, el comercio y la internacionalización de las empresas. En la medida en que crecen los riesgos políticos y la incertidumbre, la economía internacional tenderá a la comodidad de la cercanía geográfica, el proteccionismo y la ralentización de las tasas de crecimiento y prosperidad. Si la integración económica y comercial se subyuga a la seguridad nacional, la ruptura es una amenaza cierta. La única que manejamos en una situación de incertidumbre global.

## Referencias bibliográficas

- Aiyar, S., Chen, J., Ebeke, C., Garcia-Saltos, R., Gudmundsson, T., Ilyina, A., Kangur, A., Kunaratskul, T., Rodriguez, S., Ruta, M., Schulze, T., Soderberg, G., & Trevino, J. P. (2023). *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. International Monetary Fund. Staff Discussion Notes. SDN/2023/001.
- Alam, S. (2008). Majority World: Challenging the West's Rhetoric of Democracy. *Amerasia Journal*, 34(1), 88-98.
- Ayuso, S. (6 de mayo de 2022). El acuerdo con Mélenchon desgarró al Partido Socialista francés. *El País*.
- Bomprezzi, P., Kharitinov, I., & Trebesch, C. (2024). Ukraine Support Tracker – Methodological Update & New Results on Aid «Allocation». *IFM. Institute for the World Economy*. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>
- Buras, P., & Lang, K. O. (2022, June 17). Partnership for Enlargement: A new way to integrate Ukraine and the EU's eastern neighbourhood. *European Council on Foreign Relations*. <https://ecfr.eu/publication/partnership-for-enlargement-a-new-way-to-integrate-ukraine-and-the-eus-eastern-neighbourhood/>
- Cadier, D. (2020). *The Macron initiative, the Biden presidency and the future of EU-Russia relations*. EUREN Brief 21. <https://eu-russia-expertnetwork.eu/en/david-cadier-the-macron-initiative-the-biden-presidency-and-the-future-of-eu-russia-relations/>
- Cadier, D., & Quencez, M. (2023, August 10). France's Policy Shift on Ukraine's NATO Membership. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2023/08/frances-policy-shift-on-ukraines-nato-membership/>
- Cheng, E. (2023, March 13). In his first address, China's new premier says 'high quality' growth is a priority. *CNB*. <https://www.cnb.com/2023/03/13/china-npc-closing-chinas-new-premier-on-economic-outlook-growth.html>
- Consejo de la Unión Europea. (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

- Consejo de la Unión Europea. (2022). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Díez de Velasco, M., & Escobar Hernández, C. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos.
- El País. (7 de mayo de 2022). Reformas pendientes de la UE. *El País*.
- Ferguson, N. (2011). *Civilization: The West and The Rest*. Penguin Books.
- Fernández Sánchez, P. A. (2020). La retirada de Reino Unido de la UE, un viaje a ninguna parte. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(45), 549-573.
- Friedman, W. (1967). *La nueva estructura del Derecho internacional*. F. Trillas.
- Furness, M., & Keijzer, N. (2022). *Europe's Global Gateway: A new geostrategic framework for development policy?* (DIE Briefing Paper 1). Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Gheciu, A. (2020). Remembering France's glory, securing Europe in the age of Trump. *European Journal of International Security*, 5(1), 25-44. <https://doi.org/10.1017/eis.2019.24>
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23.
- Jalife-Rahme, A. (2019). *Nacionalismo contra globalismo*. Orfila Valentini.
- Kandel, M. (2022, January 25). Biden's Foreign Policy at Year One. *Institut Montaigne*. <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/bidens-foreign-policy-year-one>
- Kerr, V. (2022, March 8). Debunking the Role of International Law in the Ukrainian Conflict. *Opinio Juris*. <https://opiniojuris.org/2022/03/08/de-bunking-the-role-of-international-law-in-the-ukrainian-conflict/>
- Kornprobst, M., & Strobl, S. (2021). Global health: an order struggling to keep up with globalization. *International Affairs*, 97(5), 1541-1558.
- Malamud, C., Ruiz, J. J., & Talvi, E. (Eds.) (2023). *¿Por qué importa América Latina?* (Informe n.º 32). Real Instituto Elcano.
- Marks, S. (2022, March 19). What does international law have to do with the war in Ukraine? *London School of Economics Phelan US Centre*. <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2022/03/19/what-does-international-law-have-to-do-with-the-war-in-ukraine/>
- McNamara, K. R. (2023). Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. *Journal of European Public Policy*.
- Mennerat, P. (29 de agosto de 2022). *Discurso de Praga: entender el giro de Scholz sobre la Unión*. [El Grand Continent]. <https://legrandcontinent.eu/es/2022/08/29/discurso-de-praga-entender-el-giro-de-scholz-sobre-la-union/>
- Mills, C. (2024). *Military assistance to Ukraine since the Russian invasion* (Informe n.º 9477). House of Commons Library. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9477/>
- Parlamento Europeo. (2022a, May 3). *Prime Minister Mario Draghi's address to the European Parliament*. <https://www.governo.it/en/articolo/prime-minister-mario-draghis-address-european-parliament/19748>

- Parlamento Europeo. (2022b, May 4). *Treaty Review necessary to implement Conference proposals, Parliament declares*. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28227/treaty-review-necessary-to-implement-conference-proposals-parliament-declares>
- Raik, K., & Quencez, M. (2023, June 16). *Whose Zeitenwende? Germany Cannot Meet Everyone's Expectations*. DGAP Policy Brief. German Council on Foreign Relations. <https://dgap.org/en/research/publications/whose-zeitenwende-germany-cannot-meet-everyones-expectations>
- Rizzi, A. (16 de octubre de 2022). Cómo China busca cambiar el orden mundial: poderío económico, relativización de los derechos humanos y lazos con el sur global. *El País*.
- Sinha, A. (2021). Understanding the 'crisis of the institution' in the liberal trade order at the WTO. *International Affairs*, 97(5), 1521-1540.
- Tunkin, G. I. (1970). La coexistencia pacífica y las Naciones Unidas. *Foro Internacional*, 11(42), 409-420.

