



5 de marzo de 2026

Enrique Fojón Lagoa

Competición entre potencias: geoeconomía y transacción

Resumen:

La convivencia entre las instituciones y normas del Orden Liberal, surgidas tras el final de la llamada Guerra Fría, y las nuevas estrategias y organizaciones impulsadas por diferentes potencias y polos de influencia entre 2008 y 2024, permiten considerar esta etapa histórica como un periodo de transición, definido por la dificultad de definir su naturaleza —ya sea bipolar, multipolar o heteropolar— y por la imposibilidad de fundamentar sus dinámicas únicamente en criterios políticos y regulatorios tradicionales. Sin embargo, la política exterior de la nueva Administración Trump y las acciones planificadas y ejecutadas durante este primer año permiten proponer un cambio de interpretación para confirmar que el orden mundial de competición entre potencias ha sido superado, y estamos entrando en una fase de redefinición del sistema internacional. A continuación se presentan algunas reflexiones para tratar de conceptualizar los principales parámetros sobre los que podría fundamentarse esta construcción, lo que permitiría avanzar hacia un orden más estable si las grandes potencias alcanzasen acuerdos globales y regionales que fueran aceptables para sus intereses y viables en el contexto de una sociedad como la actual, dinámica e interconectada.

Palabras clave:

Orden mundial, competición entre potencias, geoeconomía, transacción, estrategia de seguridad, Estados Unidos.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Competition between Powers: geoeconomics and transaction

Abstract:

The coexistence between the institutions and norms of the Liberal Order derived from the end of the so-called Cold War and the new strategies and organizations generated by different powers and poles of influence during the period 2008-2024, allow us to consider this historical stage as a period of transition, defined by the difficulty of establishing an interpretation of its nature. whether bipolar, multipolar or heteropolar, nor base their dynamics on basic political and regulatory criteria. But the foreign activity of the new Trump administration and the actions planned and executed during this first year allow us to propose a change of interpretation to confirm that the world order of Competition between Powers has been overcome and its development is entering a process of definition.

Below, some reflections are presented to try to conceptualize the main parameters on which this construction can be based, which would lead to a more stable order if the Great Powers reached global and regional agreements, acceptable to their interests and viable within a society such as the current one, dynamic and interconnected. And it will be even more unstable if revisionist and divergent geopolitical visions persist with regard to the interests of the actors or if the evaluation of global trends does not respond to more realistic and less ideological criteria.

Keywords:

World Order; Competition between Powers; Geoeconomics; Transaction; Security Strategy; United States.

Cómo citar este documento:

PEREDO POMBO, José María y FOJÓN LAGOA, Enrique. *Competición entre potencias: geoeconomía y transacción*. Documento de Opinión IEEE 25/2026. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año).

Breve referencia a la evolución del orden mundial

La historia puede estructurarse según el auge y la caída de diferentes órdenes, entendidos como las relaciones de poder dominantes en una época determinada, que incluye las instituciones y las normas correspondientes. En la Edad Moderna, el primer orden se estableció a partir de la expansión europea y atlántica de las grandes potencias dinásticas. Algunos de sus principios y acuerdos (soberanías, libertad de navegación) se consolidaron en la Paz de Westfalia en 1648. De 1815 a 1880, el Reino Unido se convirtió en la gran potencia dominante, dentro del denominado concierto europeo. La configuración de un vasto imperio transoceánico y el liderazgo británico en el nacimiento y desarrollo de la revolución industrial fueron los factores esenciales para alcanzar tal posición. El periodo de 1880 a 1945 estuvo definido, entre otras cuestiones, por las rivalidades imperialistas, cuando otras potencias europeas (Francia, Rusia o Alemania), y otras no europeas, Estados Unidos y Japón, rivalizaron o trataron de emular el poderío británico y reemplazar su liderazgo¹.

Las dos guerras mundiales y sus consecuencias catastróficas representan dos momentos históricos decisivos para la formación de un conjunto de normas que permitirían la reconstrucción de las relaciones internacionales en las décadas de los años 20, 40 y 50. Estas normas se fundamentaron, entre otras cuestiones, en una reconfiguración geopolítica de los territorios motivada por la derrota de algunas potencias imperiales y la aparición de nuevos polos de influencia, así como por las aspiraciones nacionalistas e independentistas de pueblos y minorías en diferentes regiones, principalmente en Europa Central y del Este, Oriente Medio y el Sudeste Asiático. Se crearon organizaciones de cooperación internacional (ONU) destinadas a financiar el desarrollo de los nuevos Estados y para tutelar la creciente complejidad de una sociedad internacional fuera del alcance de las capacidades de las grandes potencias.

La Primera Guerra Mundial dio lugar al primer intento de crear un orden de seguridad colectiva y una organización internacional multilateral, que fracasó y no impidió la aparición de nuevos proyectos imperiales de orientación ideológica. La Segunda Guerra

¹ En la obra de HOBBSAWM, E. *La era de la revolución, la era del capital y la era del imperio*, Planeta 2014, pueden ampliarse distintos aspectos sobre esta cuestión. También en la obra de KENEDY, P. *Auge y caída de las grandes potencias*. Debolsillo, 2004.

Mundial desarrolló un modelo similar, pero más avanzado, aunque condicionado y limitado por la bipolaridad. El orden bipolar, constituido por la Unión Soviética y los Estados Unidos durante el periodo de 1945 a 1991, heredó algunas tendencias, como la descomposición del orden anterior (descolonización), y estableció otras, como la estructuración ideológica de las relaciones geoeconómicas (bloques, la influencia cultural y propagandística en terceros países, la configuración de alianzas defensivas y la competición científica y tecnológica (nuclearización, espacio).

La caída de la Unión Soviética marcó el inicio de un breve periodo, de 1991 a 2008, de un mundo unipolar, centrado en el dominio global de Estados Unidos, su poder militar y su liderazgo económico. Con la retirada del comunismo del escenario internacional, Estados Unidos aumentó su influencia mediante un orden internacional basado en reglas que la superpotencia había establecido tras 1945, a través de instituciones como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Ese proceso, que se originó con la reconstrucción de Europa, impulsado por Estados Unidos y apoyado por una arquitectura comercial basada en reglas, se fundamentaba en alianzas previsibles, en la disuasión nuclear y la expansión de los mercados globales. Sin embargo, el colapso de la Unión Soviética y la reunificación de Alemania, entre 1989 y 1991, eliminaron el orden bipolar, conocido como la Guerra Fría, y establecieron una distribución unipolar del poder. En sus comienzos, durante los años noventa, la unipolaridad se comportó como generadora de sinergias que favorecían la integración global mediante la liberalización de los mercados, la expansión de las normas comerciales y la apertura de nuevas economías, especialmente en Europa del Este y Asia, lo que estableció una profunda interdependencia económica, impulsó el crecimiento y reestructuró las cadenas de suministro.

El éxito del liberalismo económico en los entornos de influencia norteamericana, Unión Europea y Japón, y el fracaso del sistema comunista promovieron un proceso de transiciones democráticas en la antigua Europa socialista, en diferentes países de América Latina y en el Lejano Oriente. La renuncia generalizada a la lucha ideológica contra la dinámica económica triunfante inhabilitó la tendencia a propagar movimientos

y sistemas con raíces marxistas. La socialdemocracia terminó por consolidarse como una tercera vía para integrar las demandas sociales en las democracias liberales, mientras que los sistemas autoritarios se enfrentaban a la transformación de sus sistemas autárquico–dependientes, o colectivistas, en nuevos sistemas capitalistas estatales, integrados en dinámicas y regulaciones financieras y comerciales.

Instituciones multilaterales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ayudaron a mediar en la transición de los sistemas estatales a sistemas basados en el mercado, reforzando la creencia de que la convergencia económica produciría convergencia política. Al mismo tiempo, también nacieron contradicciones, como la promesa de un orden económico único y liberal que chocó con crisis financieras, desigualdades en el desarrollo y reacciones políticas internas². Junto con el aumento de las tendencias histórico-geopolíticas atribuidas a la situación hegemónica del sistema diseñado y liderado por Estados Unidos.

Al mismo tiempo, el compromiso con la innovación en tecnologías de la comunicación para facilitar la interdependencia económica y financiera entre diferentes actores y mercados condujo a la multiplicación de los efectos de la globalización. Hasta que la llegada de la conectividad digital, a partir de 2004, abrió un nuevo espacio socioeconómico y cultural que se transformó en un nuevo dominio estratégico y de seguridad.

Sin embargo, el llamado Orden Liberal, tal y como hemos señalado, se debilitó después de la larga guerra contra el terrorismo, esta comenzó tras los ataques a las Torres Gemelas y se consumó en el fiasco de la invasión de Irak y la larga ocupación de Afganistán. Finalmente, la crisis financiera global de 2008 socavó la fortaleza de Estados Unidos y debilitó el apoyo interno al papel de Washington como garante del orden, ejercido mediante la vigilancia activa y la coacción de actores desestabilizadores —*rogue states* y grupos terroristas—.

² Los llamados movimientos antiglobalización, anteriores a 2008, y distintos partidos populistas y ultraprogresistas que aparecieron en Europa tras la crisis económica son un exponente de estos fenómenos y constituyen grupos críticos con el orden liberal dentro de las propias democracias liberales.

Una revisión geopolítica del orden

La situación geopolítica mundial acoge la evidencia de que el antiguo orden mundial basado en reglas, nacido tras la Segunda Guerra Mundial, organizado en torno a un conjunto de instituciones y alianzas, respaldadas por normas de comportamiento, que estabilizaron un mundo bipolar y luego uno unipolar, ha ido diluyéndose. Mientras tanto, se ha ido configurando un nuevo orden de naturaleza multipolar, donde el poder ha sustituido a las normas como variable dominante en la ecuación que explica su dinámica³. Esta transformación ha ampliado los parámetros de riesgos y amenazas, ahora proyectados desde una mayor diversidad de actores y desplegados en dominios más inestables.

Como señala Jennifer Lind: «La polaridad también importa... Liberado de los efectos restrictivos de una gran potencia rival, Washington desplegó sus fuerzas por todo el mundo y llevó a cabo acciones militares en varios países, como Afganistán, Irak, Libia y Serbia. Sin embargo, los peligros de la bipolaridad son diferentes. Las superpotencias, en una estructura bipolar, compiten obsesivamente, creando esferas y Estados amortiguadores... La multipolaridad, por su parte, en la que están presentes tres o más grandes potencias, se dice que es la más propensa a la guerra porque las alianzas son precarias y la fluidez de los alineamientos dificulta estimar el equilibrio de poder»⁴.

El siglo XXI trajo consigo tres cambios tectónicos que han definido la multipolaridad como tendencia emergente. En primer lugar, el meteórico ascenso de China, como motor económico y comercial global, alteró la distribución del poder material y desafió las normas existentes de gobernanza e influencia. El auge de China y su inversión en el extranjero transformaron los equilibrios regionales y crearon redes alternativas de comercio y finanzas.

En segundo lugar, la percepción de un retroceso o recalibración del dominio occidental, impulsada por los excesos en conflictos lejanos, la crisis financiera global y el auge de los populismos, que debilitaron el aparente automatismo del liderazgo occidental y

³ En el libro *Orden mundial: concepto, tendencias y estrategias*, Peredo, J. M. La catarata, 2024, se recoge una síntesis del debate entre distintos autores sobre la naturaleza unipolar o multipolar del orden de competición entre potencias, predefinido en las Estrategias de Seguridad de Estados Unidos de 2017 y 2022.

⁴ LIND, J. «The Multipolar Mirage», en *Foreign Affairs*. 12 de diciembre de 2025.

crearon las condiciones para que los actores regionales se afirmaran. Los llamados BRICS incorporaron países emergentes de diferentes regiones (América Latina, Eurasia, Sudeste Asiático) en el marco multipolar. Y en regiones tan desestabilizadas como Oriente Medio, se fortaleció el interés de diferentes países en alcanzar el estatus de potencia para actuar en la reconfiguración del suborden regional (Arabia Saudí, Irán, Turquía e Israel).

El tercer cambio tiene que ver con el resurgir de una Rusia imperial⁵, con el deseo de disputar esferas de influencia y demostrar que el revisionismo estatal se puede ejercer de otras maneras distintas a las marcadas por las normas. De algún modo, la pretensión tenía que ver con la redirección de la evolución de la historia, supuestamente detenida en una conclusión liberal, y retomar la evolución histórica anterior, en términos de competición geopolítica entre grandes potencias.

Sin embargo, la evolución del orden actual se enfrenta al reto de gestionar un sistema complejo, caracterizado por instituciones transnacionales y mercados globales, que coexisten con grupos de interés y alineaciones regionales⁶; así como por relaciones bilaterales y el empleo de instrumentos asimétricos de influencia, en forma de operaciones cibernéticas con fines de coacción económica y desinformación. La economía liberalizada no se gestiona exclusivamente sobre la base de criterios corporativos o de cooperación multilateral, sino sobre una base geoestratégica que incluye proyectos energéticos y tecnologías digitales⁷.

A medida que el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial se desvanece, las potencias entran en una competición que conduce a procesos de realineamiento geopolítico y revisión de la seguridad, como la Conferencia de Shanghái, QUAD y AUKUS, donde confrontan sus intereses mediante acuerdos económicos regionales, como Asia-Pacífico, para demostrar su capacidad de influencia e integración en un orden multipolar no hegemónico e infrarregulado. La dinámica de la competición pone de

⁵ El euroasiatismo, por ejemplo, entra a formar parte del nuevo relato doctrinal ruso en la segunda década del siglo.

⁶ La creciente entrada de grupos corporativos rusos, como Gazprom, en contratos de suministro energético a países europeos o el proyecto Belt and Road chino en el contexto euroasiático pueden servir de ejemplo para ilustrar esta revisión geopolítica del orden económico liberal.

⁷ El ascenso de Huawei como proveedor de tecnología digital y los condicionamientos geopolíticos ante tal expansión, ejemplifica el sentido de tal afirmación.

manifiesto la insuficiencia de los marcos y alianzas internacionales tradicionales para afrontar el nuevo orden en fase de transformación, en el que se promueven la interdependencia económica y el comercio, pero en el que también se incorporan la injerencia política, la intimidación militar y la coerción mediante sanciones coordinadas.

En lo que se refiere a las tendencias que se han mantenido y fortalecido durante este proceso de transformación geopolítica, hay que señalar en primer lugar que el crecimiento demográfico ha alcanzado su punto máximo en muchas de las antiguas potencias. Las tasas de natalidad están disminuyendo y las sociedades envejecen. Mientras tanto, las regiones con una demografía más favorable y una geografía estratégica, con acceso a tierras cultivables, proximidad a rutas marítimas y dotación de recursos, serán más importantes. En otras palabras: el mapa y la demografía ahora pesan más que la ideología o el dogma económico globalista.

Esta tendencia se ha sumado a un creciente interés propio de los grandes Estados por garantizar la seguridad de los recursos y buscar para ello mayor coherencia regional. El crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial y a la Guerra Fría se basó en la energía barata, los combustibles fósiles y cadenas de suministro globales integradas y en expansión. La escasez, las presiones climáticas, la transición energética y la interrupción de las cadenas de suministro son factores que impulsan a los Estados a priorizar la seguridad energética y de recursos sobre la cooperación internacional.

En pocas palabras, el «sueño de la posguerra fría» de un orden global estable liderado por una sola superpotencia, o una alianza coherente de potencias, está llegando a su fin. El relevo es un mosaico de proyectos regionales, alianzas cambiantes e intereses nacionales divergentes. Un mundo en el que la geografía estratégica, la distribución de recursos y los cambios demográficos importan más que los elevados ideales de la gobernanza global o el orden liberal, véase Groenlandia. Algunos expertos enfatizan que los Estados en esta situación han adoptado, en términos de política exterior, un enfoque transaccional y neutral, como principio de actuación. En general, se considera a China como la precursora de este enfoque en las relaciones internacionales.

«Durante más de una década, Pekín ha asegurado acuerdos de intercambio con países de todo el mundo para crear nuevos mercados y ampliar su alcance económico,

generando lazos diplomáticos tanto con Estados autocráticos como democráticos. China se ha consolidado como una gran potencia mediante un modelo de desarrollo económico capitalista de Estado, que ignora los preceptos universales sobre los derechos humanos y la legitimidad de los sistemas políticos de sus socios comerciales. Sus prácticas de concesión pueden ser depredadoras, pero los beneficiarios de préstamos y proyectos de infraestructuras chinos han accedido voluntariamente»⁸.

Esta práctica es ahora asumida por la Administración Trump en Estados Unidos como un criterio para la acción en política exterior: «En los últimos meses, Estados Unidos ha implementado su propia versión de política exterior transaccional. Durante su mandato, el presidente Donald Trump ha rechazado el marco de la competencia entre grandes potencias, parcialmente subyugado a los compromisos derivados de el orden anterior. Washington ha atacado tanto a aliados y socios como a adversarios, con aranceles exorbitantes para obtener poder diplomático, concesiones comerciales y recursos. Además, ha buscado acuerdos con países tan diversos como Argentina, China, Japón, Corea del Sur y Arabia Saudí, independientemente del tipo de régimen en esos países, y ha atacado sin descanso las instituciones que sustentaban el orden basado en reglas. Más recientemente, tras capturar y extraditar al líder venezolano Nicolás Maduro, el presidente Trump parece ansioso por llegar a acuerdos con el sucesor de Maduro para beneficiar a las compañías petroleras estadounidenses»⁹.

Toda esta aparente vorágine exterior ha provocado numerosos comentarios y análisis críticos dentro de Estados Unidos. Algunos intentan explicar la doctrina trumpista como un retorno a momentos históricos como el final del siglo XIX, cuando el país dio el salto a la categoría de gran potencia imperialista.

«Una frase del discurso inaugural de Trump en 2025 destaca: “Estados Unidos volverá a considerarse una nación en crecimiento, una que aumenta nuestra riqueza, expande nuestro territorio, construye nuestras ciudades, eleva nuestras expectativas y lleva nuestra bandera hacia nuevos y hermosos horizontes”. Ninguna frase captura más

⁸ BRENES, M. «The Transactional Trap» en *Foreign Affairs*. 7 Jan., 2026.

⁹ *Op. cit.* en cita 4.

perfectamente la profunda conexión con la concepción de poder y seguridad a finales del siglo XIX»¹⁰.

El momento actual es, en cualquier caso, uno de redefinición. Para ello, es esencial que los acuerdos posteriores a la Guerra Fría maduren dentro de un orden multipolar transnacional, moldeado por la interdependencia económica, la disrupción tecnológica y una disputa geopolítica renovada, un mundo en el que el poder se disperse, las estrategias sean híbridas y las viejas certezas hayan sido reemplazadas por un ajuste continuo. En este contexto, la Administración Trump ha presentado su acción exterior como una dinámica transaccional, guiada por el interés nacional y con una perspectiva geoeconómica.

Escenarios

La evidencia de que la competición geoeconómica entre potencias es la opción dominante en lugar de una dinámica transitoria en las relaciones internacionales, no significa que el Orden Liberal haya desaparecido por completo, ni que las tendencias dominantes que originaron el proceso de transformación hayan sido superadas. Tampoco quiere decir que no se generen nuevas o renovadas normas e instituciones en el nuevo orden para estabilizarlo y desarrollarlo. Todo lo contrario, se está ante un periodo de aceptación y adaptación al nuevo marco geoestratégico por parte de los principales actores y potencias, que debe dar paso a las reformas necesarias para reducir los riesgos de seguridad e instrumentalizar los acuerdos políticos para su desarrollo. En este periodo se estima que la cuestión fundamental no es la evaluación de las capacidades para deducir la redistribución del poder, que es multipolar, ni para establecer los dominios, que son seis —dado que el cognitivo está integrado—, ni para delimitar el número de potencias y actores, que son aquellos capaces de actuar en este orden, sino para establecer los posibles escenarios del proceso de transformación. En este sentido se proponen cuatro:

¹⁰ MUKHARJY, A. «La Nueva Era Imperial», en *Foreign Affairs*. 9 de enero de 2026.

Estabilización

Estabilizar el orden mundial no significa necesariamente establecer un acuerdo global, único y urgente sobre la distribución del poder, los compromisos y las garantías para aceptarlo y aplicarlo, ni sobre las normas generales y sectoriales destinadas a moldearlo y desarrollarlo. Si observamos la historia, el surgimiento de un orden internacional en el pasado ha sido el resultado de un proceso de paz, ya sea tras un enfrentamiento entre grandes potencias que renegocian sus dimensiones geopolíticas y sus esferas de acción (Westfalia o el Congreso de Viena), o tras una guerra de desgaste o devastación que incapacita a las potencias derrotadas para rehabilitar sus capacidades y las obliga a asumir el nuevo orden (Versalles o Yalta/Potsdam). También ha ocurrido como consecuencia del desmembramiento de una de las potencias dominantes o del propio sistema (fin de la Guerra Fría o, históricamente, de un orden imperial).

Sin embargo, el cambio actual de orden no se ha producido como resultado de un proceso de confrontación armada, sino como un proceso de transformación en la distribución del poder provocado por las propias dinámicas económicas y políticas y el comportamiento de los principales actores y potencias, habilitados para tomar decisiones autónomas dentro del marco previsto (apertura comercial y financiera) o fuera del orden establecido (violación de soberanías, guerras híbridas). El orden liberal ha mutado a través de una fase llamada competición entre potencias y que la Administración Trump ahora llama orden transaccional, pero que podríamos llamar orden de competición geoeconómica transnacional¹¹.

La idea fundamental de un escenario de estabilización es que el cambio de orden se acepta como un hecho y comienza un proceso de adaptación. Por lo tanto, si este fuera el escenario dominante, estaría comenzando un proceso de reforma y adaptación de las estrategias nacionales, las alineaciones regionales y los acuerdos internacionales y de seguridad. Al mismo tiempo, se afrontaría un refuerzo de las estructuras e instrumentos

¹¹ El transnacionalismo en las relaciones internacionales estudia las interacciones y los vínculos que cruzan fronteras nacionales, involucrando a actores no estatales como empresas, ONG, grupos sociales y migrantes, y desafiando el enfoque tradicional centrado únicamente en los Estados. Facilita el flujo de personas, bienes, capital e ideas, creando sociedades y políticas que trascienden lo estrictamente nacional, impulsadas por la globalización y la tecnología, y se manifiesta en fenómenos como la cooperación transfronteriza. Aunque el concepto nace del pensamiento globalista liberal, ahora puede asociarse con este orden no sujeto a las limitaciones de la internacionalidad, sino abierto a una dinámica de transacción entre actores estatales y no estatales.

existentes considerados válidos (OTAN, por ejemplo), mientras que se crean otros nuevos para abordar los desafíos y desequilibrios que persisten. El dinamismo económico y la innovación tecnológica no se verían afectados. La aceptación de una jerarquía de actores con mayor poder geoestratégico como fundamento del orden iría de la mano de la exigencia y asunción de compromisos, para lo cual habría que mantener y elaborar normas para limitar las acciones. Los regímenes desestabilizadores y los actores criminales serían identificados y quedarían marginados.

La estabilización, desde un punto de vista realista y pragmático¹², se basa en un *statu quo*, pero requiere una revisión periódica de los equilibrios, y necesita la creación de espacios y proyectos para la cooperación bilateral, regional y multilateral. El orden que, en este caso, es heteropolar, puede tener un significado bipolar, tripolar o multipolar dependiendo del conflicto o desafío al que se enfrente. Pero, a diferencia de otras transiciones históricas, la estabilización de la situación actual no se realiza solo o necesariamente a través de un gran acuerdo, sino mediante una fase de acción y negociación entre actores, poderes y un proceso de adaptación de las normas y organizaciones existentes.

Revisión

La revisión significaría que el orden no ha alcanzado el *statu quo* mínimo para empezar a estabilizarse y, por tanto, las grandes potencias siguen actuando como potencias revisionistas, para mejorar su posición y evitar el ascenso de otras, y para alcanzar sus reclamaciones (Rusia en Ucrania, China en Taiwán, Estados Unidos en el hemisferio occidental, ajustes territoriales en Oriente Medio, la revisión de soberanía en los territorios insulares, el control de los estrechos...).

La situación actual y, por tanto, las tensiones regionales permanecen para aumentar la influencia en un entorno de permanente transición. Y como en este escenario revisionista, se mantiene la limitación de acciones, el proceso de transformación no se deteriora, sino que se prolonga. Al mismo tiempo, la prolongación del periodo revisionista

¹² Para profundizar en la idea de la estabilización del orden internacional desde una visión realista y actualizada, y de enorme trascendencia, puede consultarse KISSINGER, H. *Orden Mundial*. Debate 2016.

significa que no hay suficiente confianza en los actores intermedios para iniciar un proceso de adaptación. El orden liberal, aunque debilitado, se considera como un marco de resistencia al cambio y no como un marco para fortalecer el cambio. Mientras la naturaleza de los actores desestabilizadores no está claramente determinada.

La evolución de este escenario es impredecible porque las demandas geopolíticas son múltiples e interrelacionadas (Pacífico). Pero, por el momento, el periodo revisionista que hemos vivido en la última década ha fortalecido a las grandes potencias globales, e incluso a algunos actores regionales (Arabia Saudí, Marruecos, Corea del Norte). Y, aunque el revisionismo reconoce y promueve un orden multipolar (Conferencia de Shanghái), la realidad es que está conduciendo a un orden bipolar (Estados Unidos/China).

«El mundo, en resumen, es bipolar. Muchas potencias medias son actores influyentes dentro de sus regiones, pero solo Estados Unidos y China superan el umbral de las grandes potencias. Este desarrollo explica la creciente tensión en las relaciones entre Estados Unidos y China y sugiere que a otros países les resultará cada vez más difícil mantenerse al margen del fuego cruzado de la rivalidad. La bipolaridad, por ejemplo, ayuda a explicar la reciente preocupación de Estados Unidos por América Latina, donde China ha ganado una influencia económica y política significativa. A medida que la dinámica entre China y Estados Unidos se vuelve cada vez más competitiva, Washington encontrará tales afirmaciones intolerables, así como China podría negarse igualmente a aceptar la implicación política y militar de Estados Unidos en su propio patio trasero»¹³.

Ya sea que la evolución tenga un carácter bipolar, o un carácter cuadripolar si se incluyen a Rusia e India, la realidad es que el revisionismo está excluyendo de este espacio multipolar a países que mantienen el criterio revisionista (defensivo u ofensivo) como objetivo de su estrategia exterior, por ejemplo, para mantener su estatus, en el caso de los europeos, o para aumentar su influencia, en el caso de Brasil, o para promover la desestabilización o el colapso del orden (Irán, Venezuela, actores no estatales como Hamás). Mientras sigue debilitando y poniendo en riesgo a numerosos actores y

¹³ *Op. cit.* En cita 4.

potencias intermedias (Alemania, México, Canadá, Australia, Israel), así como a algunas organizaciones y alianzas tradicionales (OTAN, Unión Europea).

Colisión

En caso de que el orden se considere establecido, pero sin acuerdos de estabilización, los países situados en zonas estratégicas y las grandes potencias pueden verse confrontados por cambios en las tendencias energéticas o por la evolución de tecnologías en fases de innovación, o por la competencia no regulada en regiones y dominios abiertos (Ártico, África, océanos, espacio, ciberespacio). El orden entraría entonces en un proceso de colisión. Además, la tendencia hacia la bipolarización en el nuevo orden y la amenaza de la aparición de zonas de influencia conlleva riesgos asociados a una hipotética reactivación de visiones neoimperialistas.

Tal y como expone Michael Bernes: «El futuro hacia el que China y Estados Unidos aspiran a liderar al mundo se parecería a la historia del pasado, concretamente del siglo XIX, cuando, en ausencia de instituciones multilaterales efectivas y de derecho internacional, un grupo de imperios competía por esferas económicas, recursos y control territorial, sin mecanismos que limitaran comportamientos autoritarios y codiciosos»¹⁴. Por lo tanto, añade el autor, teniendo en cuenta el trasfondo histórico, los líderes mundiales deberían sopesar las ventajas y desventajas antes de repetir los usos transaccionales de antaño, cuyos efectos promovieron la implementación de órdenes mundiales inapropiados.

Y más adelante advierte: «La perspectiva de conflictos constantes entre grandes potencias, por sí sola, fue una amenaza constante durante el siglo XIX, un hecho que debía evitarse en el siglo XXI. La polaridad actual es más numerosa que entonces, con pequeños Estados ejerciendo mayor influencia en el escenario global»¹⁵. Un enfoque transaccional en asuntos exteriores no generará esferas de influencia estables, sino inestabilidad producida por la competencia sobre quién puede extraer el máximo

¹⁴ *Op. cit.* En cita 8.

¹⁵ *Op. cit.* En cita 8.

beneficio del sistema internacional en términos de comercio y recursos, ignorando la búsqueda de soluciones a los problemas globales.

La colisión puede ser limitada, al estilo de las guerras entre imperios coloniales (Rusia/Imperio británico). La derrota del rival no se persigue, sino su debilitamiento parcial y a largo plazo. O puede ser permanente, cuando el *statu quo* se ve desafiado de forma repetida y periódica, tanto a nivel global (China/Estados Unidos/Estrecho de Taiwán) como regional (Turquía/Siria/Kurdistán). Los actores desestabilizadores permanecen activos en esta dinámica de colisión o se generan nuevos actores.

Por lo tanto, dar por concluido el proceso de transformación del orden sin una visión estratégica de qué y en qué medida negociar para equilibrarlo sería una decisión muy arriesgada por parte de las grandes potencias. O de actores que se sienten especialmente amenazados por un conflicto no resuelto (Israel/Palestina/yihadismo).

Involución

Las grandes potencias llegan a acuerdos para la estabilización del orden, pero dentro de ellas o en alguna región estratégica se producen diferentes procesos de involución. Un escenario que ha estado presente en otros procesos de cambio en el orden internacional, como el fin de la Guerra Fría y el colapso del sistema comunista en la Unión Soviética, y de inmediato en los países satélites de Europa Central, Báltica y del Este. En la actualidad, los procesos de involución podrían tener lugar en sistemas autoritarios, debido a un cambio de líder o grupo líder, pero también en democracias liberales, hipervolatilizadas por la polarización y las guerras híbridas.

Si observamos el clima de opinión en Estados Unidos, muy preocupado por la posibilidad de una mayor implicación militar en Venezuela o en otros territorios, según informó la revista *The Economist*, que refleja los resultados de una encuesta de *Reuters/Ipsos*; y condicionado por la proximidad de las elecciones legislativas y locales de las elecciones de mitad de mandato de 2026, la primera interpretación es que la sociedad estadounidense no está completamente convencida de la necesidad de un cambio agresivo en la política exterior. Además, si observamos el grado de polarización que aún persiste en la política interna, la interpretación es que el riesgo de involución institucional,

aunque poco probable, sigue existiendo en la democracia estadounidense. Por tanto, la política exterior es un elemento sujeto a este clima indefinido e inestable.

Este mismo riesgo de regresión interna persiste en las democracias europeas, que tienen una capacidad de toma de decisiones muy limitada, debido a la polarización recurrente en diferentes países y a las coaliciones gubernamentales multipartidistas que condicionan y ralentizan las decisiones en otros, y en la propia Unión Europea. Pero fuera del entorno democrático, los sistemas autoritarios están igual o más en riesgo, ante la creciente volatilidad externa.

La involución también es un riesgo de carácter regional. Si, por ejemplo, ocurriera alguno de los conflictos abiertos en Oriente Medio, el subcontinente indio o en las fronteras disputadas entre actores regionales, habría un aumento de los enfrentamientos o una colisión abierta. La regresión, por consiguiente, es un escenario de alto riesgo considerando que las grandes potencias poseen armas nucleares, lo que requiere compromisos de acción que no pueden debilitarse en un proceso de estas características.

Europa

La Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de EE. UU. de 2025 marca la ruptura con el orden posterior a 1945. Se distancia explícitamente de la idea de que Estados Unidos seguirá al mando del sistema global, ya que los aliados poderosos deberían asumir la responsabilidad estratégica de sus propias áreas de responsabilidad. Esto va más allá de un argumento presupuestario, es un cambio estructural en la forma en que Washington entiende su misión.

La NSS-2025 afirma que el declive económico queda eclipsado por una perspectiva más sombría: la posible desaparición de la civilización europea, impulsada por la sobrerregulación, la migración descontrolada, la caída en picado de las tasas de natalidad, las restricciones a la libertad de expresión y la pérdida de identidad nacional. Desde esta perspectiva, Europa no es la encarnación de los valores occidentales, sino una advertencia de lo que Estados Unidos debería evitar.

A partir de esta interpretación, la estrategia describe tres acciones dirigidas a Europa: la primera es un aumento drástico del gasto en defensa, previsto a través del llamado Compromiso de La Haya, con un índice de referencia del 5 % del PIB; la segunda es la intervención ideológica mediante el apoyo explícito a lo que el documento denomina «partidos patrióticos europeos»¹⁶, combinada con duras críticas a muchos gobiernos europeos actuales, a los que se describe como débiles, minoritarios y hostiles a la verdadera democracia; y la tercera es la presión geoeconómica a través de la política energética, la política industrial, los aranceles, el apalancamiento financiero y un ataque directo al modelo regulatorio europeo.

La doctrina de NSS-2025 publicada en diciembre, y los acontecimientos de enero en Venezuela, así como la aparición de Groenlandia como territorio aspiracional para los intereses de la Administración Trump, han tenido un impacto significativo en las percepciones y valoraciones de los líderes europeos y han generado una intensa preocupación en los ministerios de Asuntos Exteriores.

Diferentes líderes políticos de Francia, Alemania y la mayoría de los países europeos condenaron la política exterior estadounidense bajo Donald Trump, afirmando, de una u otra manera, que Washington estaba «infringiendo las normas internacionales». En declaraciones inusualmente contundentes y aparentemente descoordinadas, Emmanuel Macron y Frank-Walter Steinmeier advirtieron que el orden internacional basado en reglas de posguerra podría desintegrarse pronto. «Estados Unidos es una potencia consolidada, pero se está distanciando gradualmente de algunos de sus aliados y rompiendo con las normas internacionales que promovió hasta hace poco», dijo Macron al cuerpo diplomático francés en el Palacio del Elíseo, pocos días después de la intervención en Venezuela.

Por su parte, el 15 de enero, la responsable de política exterior de la UE, Kaja Kallas, afirmó que las instituciones europeas estaban sopesando su respuesta si se materializaban los planes de EE. UU. para adquirir Groenlandia. «Los mensajes que

¹⁶ La referencia está recogida textualmente del documento de Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU., publicada en diciembre de 2025, y denota con claridad la orientación ideológica que parcialmente guía el texto. Por tanto, debe entenderse como un aspecto no extrapolable a otro periodo con una Administración distinta en Estados Unidos.

recibimos son extremadamente preocupantes», dijo. «Si esto supone una amenaza real, ¿cuál sería nuestra respuesta?» Y los embajadores de la OTAN en Bruselas también mantuvieron una conversación sobre territorio ártico, donde, según se informa, acordaron que la alianza debería fortalecer la seguridad ártica. «Sin dramas», dijo a *Reuters* un alto diplomático de la OTAN. «Existe un amplio consenso de que la OTAN necesita acelerar el desarrollo de una mayor presencia disuasoria en la región».

Además de las declaraciones de líderes y responsables políticos, el debate y la preocupación social han sido evidentes en los medios de comunicación y en los centros especializados en análisis internacional. En *The Spectator*, Peter Mandelson, exembajador en Washington, ha declarado que el problema «al que nos enfrentamos es la creciente impotencia política de Europa en el mundo». Y la forma de recuperar un asiento en la mesa no es mediante «histrionismos», sino mediante el despliegue colectivo de «poder duro y dinero frío», escribe.

En opinión del profesor Bew, asesor de cuatro primeros ministros, desde Boris Johnson hasta Keir Starmer, Caracas representa tres cosas: primero, una mayor disposición de Estados Unidos a usar el poder ejecutivo para una acción militar rápida; segundo, una nueva reafirmación del mercantilismo estadounidense que insiste en el control estadounidense del petróleo, gas y minerales; y tercero, un cambio hacia un enfoque hemisférico, lo que podría implicar que China y Rusia tendrían más margen de maniobra en otras regiones¹⁷.

La directora de Chatman House, Bronwen Maddox, pronunció un discurso, el 13 de enero, en la Conferencia Anual del prestigioso centro británico, en el que incluyó declaraciones de extraordinaria importancia política y estratégica:

«Hemos tenido del presidente Trump lo que equivale a una revolución. Ha dado a Estados Unidos un papel radicalmente nuevo en el mundo y en el 250.º aniversario de la Declaración de Independencia. Un papel que rechaza los principios sobre los que se fundó Estados Unidos: que el gobierno debe rendir cuentas ante el pueblo... Lo más profundo es que hemos tenido el rechazo de principios del derecho internacional que

¹⁷ En <https://www.theguardian.com/commentisfree/2026/jan/08/the-guardian-view-on-the-new-global-disorder-britain-and-europe-must-find-their-own-path> (consultada el 14 de enero de 2025).

Estados Unidos ayudó a forjar, aunque a menudo se haya negado a aplicarlos a sí mismo. Venezuela mostró ese rechazo al mundo, seguido de la intención del presidente de adquirir Groenlandia... Eso es un delito flagrante contra la Carta de las Naciones Unidas y, si lo hiciera, adquirir Groenlandia usando la fuerza, sería el fin de la OTAN. Los miembros de la alianza militar más exitosa del mundo ya se ven obligados a contemplar cómo podrían tener que defenderse de su miembro más poderoso».

Aunque los acontecimientos de enero han volatilizado los comentarios e interpretaciones, la realidad es que la política exterior de Estados Unidos en el primer año de este segundo mandato de Donald Trump ha puesto sobre la mesa la mayoría de los análisis recogidos en este trabajo. El orden transitorio llamado competición entre potencias ha alcanzado un nivel de disrupción que nos permite hablar de un orden diferente, de naturaleza transnacional, guiado por los intereses geoeconómicos de los principales actores y potencias y basado en una dinámica transaccional, cuya regulación no está definida ni subyugada por acuerdos establecidos en el orden anterior.

Entre otras incertidumbres, surgen tres factores de riesgo estructurales derivados de la situación actual de Europa hasta 2035. La primera es el desacoplamiento de la seguridad en condiciones de dependencia continua, a medida que Estados Unidos retirara, progresivamente, su contingente en Europa. La NSS-2025 no es un documento de planificación tecnocrático, es un proyecto explícitamente político. Define los intereses nacionales estadounidenses: la protección de la patria, la economía, la base industrial y una comprensión particular del modo de vida estadounidense. Cualquier cosa que no contribuya directamente a estas prioridades queda relegada a un segundo plano. Las instituciones internacionales y los regímenes transnacionales se ven menos como estructuras estabilizadoras y más como posibles amenazas a la soberanía.

La segunda es la renacionalización política, implantada tanto desde dentro del entorno europeo como por el impulso estratégico de Washington, que podría erosionar la lógica supranacional de la Unión Europea. La tercera es el desgaste geoeconómico derivado de la desindustrialización, el aumento sostenido de los costes energéticos, la fuga de cerebros y la pérdida de soberanía tecnológica.

La NSS-2025 se utiliza como precepto y prueba de estrés. Esta afirma que Estados Unidos solo proporcionará seguridad y asociación económica dentro de un marco transaccional estricto que exige adaptación. Europa tiene una alternativa: aceptar un papel subordinado en este marco o utilizar la crisis como catalizador para definir y construir una auténtica autonomía estratégica. El documento también determina que Estados Unidos ya no asumirá el control de la situación por defecto. Se espera que los aliados que se benefician de la protección estadounidense contribuyan, se alineen y asuman riesgos visibles. Las garantías de seguridad ya no son expresiones de una identidad compartida, sino el resultado de un cálculo coste-beneficio.

La convulsión provocada por el primer año de mandato de Donald Trump ha trasladado a la opinión pública y a los responsables políticos una advertencia de que el propio proyecto estratégico europeo se encuentra amenazado. Este trabajo no pretende concluir con una advertencia semejante sino todo lo contrario. Sería equivocado alterar un proceso de integración tan ambicioso y exitoso como es la Unión Europea y mucho más cuestionar el marco de seguridad euroatlántico de la OTAN, que ha promovido la seguridad, el crecimiento y la estabilidad de las democracias durante décadas. Pero sería mucho más equivocado no tener, no solo la consciencia, sino la certeza de que el orden internacional ha cambiado.

Este resumen de acontecimientos y tendencias pone de manifiesto una realidad que debe de abordarse desde la responsabilidad política e institucional. El compromiso firme en una seguridad euroatlántica compartida pasa hoy por destinar más recursos y elaborar nuevas estrategias para proyectar el marco de convivencia democrático a un entorno más complejo. Pasa por fortalecer el mercado europeo con mayor innovación tecnológica y con una regulación más dinámica y actualizada, para afrontar la dinámica geoeconómica actual y futura.

La polarización política y las doctrinas populistas y ultraprogresistas son responsables del debilitamiento de las democracias. El primer reto pasa hoy por despolarizar unas sociedades que han permanecido irracionalmente enfrentadas para asumir los cambios que se estaban produciendo en el orden internacional, e inconscientemente paralizadas para hacerlos frente. El desorden global ha propiciado el desorden local. Ahora ha

llegado el momento de que el orden nacional y europeo contribuyan a ordenar un mundo cada vez más complejo.

*José María Peredo Pombo y
Enrique Fojón Lagoa**