



## Un nuevo sistema internacional



**José Juan Ruiz\***  
Real Instituto Elcano

---

*¿De qué hablamos, realmente, cuando hablamos de crear un nuevo orden internacional? Tal vez se trate de la persecución de una utopía: un mundo distinto al que podemos construir.*

Desde la reunión en Londres en abril de 2009 del G20 –“la cumbre de los mercados financieros y la economía global”<sup>1</sup>– el sistema internacional ha sido incapaz de adoptar una estrategia realmente colectiva para enfrentar los múltiples shocks a los que nos hemos enfrentado.

En el segundo punto del comunicado de aquella reunión del G20 solemnemente se declaraba:

*“Partimos de la creencia de que la prosperidad es indivisible; de que el crecimiento, para ser sostenido tiene que ser compartido; y de que nuestro plan global para la recuperación debe centrarse en las necesidades y los puestos de trabajo*

---

\* José Juan Ruiz es presidente del Real Instituto Elcano. Economista de formación, pertenece al cuerpo de Economistas y Técnicos Comerciales del Estado. Ha ocupado puestos en el Ministerio de Economía, trabajado en el sector privado, y ocupado el puesto de economista jefe y director del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Es miembro del Consejo Asesor de Asuntos Económicos de la Vicepresidenta Primera del Gobierno.

1. [https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20\\_040209.pdf](https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf)

*de las familias trabajadoras, no sólo en los países desarrollados, sino también en el resto del mundo, y debe reflejar los intereses, no sólo de la población actual, sino también de las generaciones futuras. Creemos que la única base segura para una globalización sostenible y una prosperidad creciente para todos es una economía mundial abierta basada en los principios del mercado, una regulación eficaz e instituciones mundiales fuertes”.*

El contraste entre estos principios y lo que efectivamente ha ocurrido ante las emergencias climáticas, las guerras comerciales, la pandemia o ahora la invasión por Rusia de Ucrania debería ser un doloroso recordatorio de la inmensa brecha que media entre los deseos y las realidades, entre los principios y los intereses.

Los observadores de la gobernanza mundial han venido en los últimos años —ya decenios— señalando sus múltiples fracturas e ineficiencias. Han apuntado con precisión a las pifias de cada una de las instituciones que se suponía existían para garantizar una arquitectura institucional comprensiva, especializada y eficiente. Gracias a ellos conocemos al detalle las vulnerabilidades y limitaciones de la ONU, del FMI y del Banco Mundial, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la UNESCO, de la Agencia Internacional de la Energía (AEI) o de cualquier otro acrónimo que designe

alguna de las cuentas del rosario de instituciones con el que nos hemos ido dotando.

El balance neto es que el sistema no funciona.

El “sistema” tiene demasiadas restricciones, sesgos y bloqueos como para producir el mundo de paz, seguridad, bienestar, progreso y concordia que los analistas y diseñadores tienen en su cabeza.

Esta vez el pesimismo está justificado.

Los fracasos acumulados en la lucha contra el cambio climático, la forma en la que se atajó la pandemia de COVID y cómo se distribuyeron las vacunas, cómo han escalado las guerras comerciales y han ganado popularidad las políticas industriales y los conceptos de *friend-shoring*, y, finalmente, cómo la Guerra de Ucrania ha provocado no sólo la destrucción, dolor y miserias que siempre la guerra trae consigo, sino también la polarización, el crecimiento de tensiones entre rivales y aliados —y entre ellos mismos también— son fracasos que no se pueden esconder.

Tampoco se puede ocultar lo que es su éxito mas evidente: pese a la crisis del “sistema”, el mundo no ha dejado de funcionar. La Unión Europea está muy satisfecha de haber validado una vez el adagio de que se construye en las crisis. Occidente está mas unido que nunca, aunque cada día mas consciente del laberinto de su soledad. El Sur Global

está comprobando una y otra vez que su valor estratégico ha aumentado tanto para el bloque occidental, como para el bloque de las autocracias. Y el bloque de las autocracias está comenzando a vislumbrar que no está en retroceso, ni en términos económicos, ni geopolíticos, ni siquiera diplomáticos como muestra la propuesta de paz realizada por el premier chino.

Nunca la gobernanza global ha sido el resultado de reglas e instituciones puras. Siempre ha habido alguien que las ha interpretado y las ha impuesto. Precisamente esa es la crítica que resuena en buena parte del mundo.

Los éxitos y los fracasos son tan obvios que cabe legítimamente preguntarse si el problema está en que el actual orden internacional no funciona, o en que nos hayamos propuesto diseñar un nuevo orden internacional distinto al que la realidad impone.

Es decir, si estamos empeñados no en una proustiana búsqueda del orden perdido, sino en una estéril persecución de una utopía: un mundo distinto al que podemos construir.

Cuando hablamos de un “nuevo orden internacional” en lo que probablemente estamos pensando es en cómo repartir el poder y en cómo diseñar instituciones que efectivamente arbitren en los inevitables conflictos que surjan entre los países y los grupos de interés.

El problema del “poder” es que es un concepto relativo: para que uno gane poder, alguien debe perderlo. El poder es el paradigma del juego de suma cero.

Es muy difícil construir equilibrios estables bajo esta restricción inherente a la naturaleza misma del problema que queremos resolver.

En el pasado, hubo dos formas básicas para lograrlo: o imponer el equilibrio, o segmentar a los rivales bajo la hegemonía de uno o varios líderes, que en términos de frecuencia histórica ha sido la preferida a lo largo de la historia. Los Imperios del pasado y su reparto geográfico del mundo, o la Pax americana y la Guerra Fría son buenos ejemplos.

Nunca la gobernanza global ha sido el resultado de reglas e instituciones puras. Siempre ha habido alguien que las ha interpretado y las ha impuesto. Precisamente esa es la crítica que resuena en buena parte del mundo, y muy especialmente en el Sur Global.

Cuando se reflexiona con realismo y se sopesan los valores y los intereses, es difícil imaginar que realmente existan alternativas a la opción impura

de imponer las reglas y vigilar su implementación, prometiendo a cambio de ello paz, seguridad y prosperidad para todos.

Pero no todos los países tienen —ni tendrán— las mismas oportunidades de ser los que diseñan e imponen las normas, por lo que cualquier orden internacional que tenga pretensiones de conducir a equilibrios estables inevitablemente perpetúa todo o parte del reparto de poder del que se parte.

En abstracto, es una contradicción en términos: la apertura de oportunidades para todos exige el reconocimiento de un reparto de poder que se percibe como anacrónico, injusto e ineficaz.

Pretender construir un sistema internacional omnicomprensivo —de equilibrio de poderes y alineamiento de intereses— es peor que una utopía, es una mistificación de la Historia.

Nunca ha existido un “sistema” integrado de gobernanza global. Lo que han existido han sido piezas de gobernanza sectorial o temática que, con suerte y voluntad, han sido razonablemente compatibles entre sí.

La idea de un conjunto de reglas e instituciones perfectamente ensambladas entre sí es una construcción política e intelectual a posteriori. Empeñarse en recuperar lo que nunca ha existido es la mejor receta para situarnos en un peligroso bucle melancólico.

En mi opinión, el primer paso para eliminar las disfuncionalidades más evidentes y peligrosas del sistema actual es ser pragmático.

Para ello nada mejor que identificar áreas en las que la lógica imperante sea la de los juegos de suma positiva. Hay áreas en la política y la economía internacional que pueden ser protagonistas de mejoras paretianas: se pueden hacer cambios en las reglas y en las instituciones que por se generen una mejora respecto de su situación actual de todos los participantes, o al menos ser capaces de diseñar mecanismos creíbles de compensación a los perdedores por parte de los ganadores.

Un área posible sería la salud global. Otra, el cambio climático, aunque sea mucho más compleja dada la rivalidad entre tecnologías alternativas.

La mayor dificultad no está en el diseño de las políticas, sino en la falta de confianza de que se vayan a cumplir las promesas realizadas.

Por eso, invertir en mecanismos de sanción creíbles y automáticos debería ser un rasgo al que habría dedicarle tiempo en el diseño institucional. O si se quiere ponerlo en positivo, hay que crear incentivos creíbles, estables y suficientes para convencer a los miembros de que les conviene pertenecer al “club” y respetar sus deberes porque perder sus “derechos” tiene costes mayores que los alivios

*ad hoc* que pueden inducir a violar las reglas.

Descentralizar la arquitectura institucional del sistema global no es, como hemos apuntado, una inédita innovación. Es donde hemos vivido siempre o casi siempre.

Lo que sería novedoso es estar dispuestos a que, en mor del pragmatismo, no todas las piezas del puzzle fuesen siempre y durante todo el tiempo mutua y perfectamente consistentes. Si queremos tener reglas, es muy posible que tengamos que renunciar a las “líneas rojas”, y eso puede ser intolerable en algunos campos de valores y principios, y mucho más metabolizable en otras áreas.

La cuestión es cómo elegimos por qué en algunas áreas sí y por qué en otras áreas no. Y quién lo decide: ¿los gobiernos, los parlamentos, los tecnócratas que nos indican lo que es materialmente bueno para el bienestar o lo que es tan solo un espejismo? Pero, si se piensa bien, ese es un tema de política “interna” —en nuestro caso “europea”— no de política internacional. En cualquier caso, es política... y Política. Cómo formularla y negociarla —la economía política de cómo construir un nuevo orden global— en un mundo polarizado y con parlamentos bloqueados debería también calmar nuestras expectativas. Como una vez pude leer en una pancarta que cruzaba la plaza de Champoton, un pueblo del estado de Campeche, y en la que se despedía al alcalde: “Se hizo el 100% de lo que se pudo”.