

La ley del más fuerte y el factor miedo: Trump redefine el orden internacional

Ernesto Talvi | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

Gabriel Leiva | Estudiante, máster en Gobernanza Internacional y Diplomacia en Sciences Po París.

Tema

El drástico giro en la política exterior de Estados Unidos bajo la segunda presidencia de Trump –pasando de promover y garantizar un orden internacional basado en reglas a actuar de manera unilateral y según la ley del más fuerte– ha fracturado un consenso transatlántico histórico y forzado a los países emergentes a realinear sus posiciones estratégicas por temor a represalias estadounidenses, inimaginables en el orden anterior.

Resumen

Unas semanas antes del Día de la Liberación (*Liberation Day*), el pasado 3 de abril, en el que la Administración Trump anunció [la aplicación de tarifas recíprocas contra aliados y adversarios](#), el orden liberal internacional basado en reglas del cual Estados Unidos (EEUU) fue el arquitecto, promotor y garante desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, [llegó a su fin oficialmente](#).

Fue el 22 de febrero de 2025, día en el que se votó en la Asamblea General de Naciones Unidas la última resolución de condena a la invasión rusa de Ucrania promovida por la Unión Europea (UE) y Ucrania. Una suerte de caída del muro de Berlín, en este caso más que de un muro de cemento la de una compleja obra de arquitectura institucional que tuvo como resultado 80 años de relativa paz y un formidable progreso como nunca antes había experimentado la humanidad.

En esa votación, EEUU no sólo rompió una larga tradición de apoyar inequívocamente resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que condenan las violaciones flagrantes del derecho internacional y la soberanía (incluyendo por cierto la agresión rusa a Ucrania), sino que también rompió con la práctica establecida de alinearse con sus socios de la alianza transatlántica en un frente unido para condenar universalmente violaciones como la anexión forzosa y la agresión territorial. EEUU votó en contra de la resolución de condena de la invasión rusa alineándose con el voto de Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Nicaragua y de los sospechosos de siempre, a los que se sumó rompiendo la unanimidad en el bloque de la UE, Hungría.

Los países de la UE, los países desarrollados y los de Europa emergente, mantuvieron su apoyo ampliamente mayoritario a Ucrania y la condena a Rusia, salvo contadísimas excepciones. No así los países emergentes que desertaron en su apoyo a Ucrania.

Operó el “factor miedo”. Bajo el anterior orden internacional basado en reglas, no alinearse con EEUU en política exterior no conllevaba el riesgo de represalias económicas o de otra índole, lo que permitía a los países emergentes sostener posiciones de principios y/o actuar de acuerdo con sus intereses. Sin embargo, en el nuevo orden regido por la ley del más fuerte, el “factor miedo” –particularmente visible en América Latina, que había apoyado abrumadoramente las resoluciones previas de condena a Rusia– ha convertido el disenso en una decisión cargada de riesgos estratégicos, impulsando a estos países a abandonar posturas de principios en favor del instinto de supervivencia.

Análisis

Unas semanas antes del Día de la Liberación, el pasado 3 de abril, en el que la Administración Trump anunció la aplicación de aranceles recíprocos contra aliados y adversarios, el orden liberal internacional basado en reglas y del que EEUU fue el arquitecto, promotor y garante tras la Segunda Guerra Mundial, llegó a su fin oficialmente.

Fue el 22 de febrero de 2025, día en el que se votó en la Asamblea General de Naciones Unidas la última resolución de condena a la invasión rusa de Ucrania promovida por la UE y Ucrania. Una suerte de caída del muro de Berlín, en este caso más que de un muro de cemento la de una compleja obra de arquitectura institucional que tuvo como resultado 80 años de relativa paz y un formidable progreso como jamás había experimentado la humanidad.¹

En esa votación, EEUU no sólo rompió una larga tradición de apoyar inequívocamente resoluciones de la ONU que condenan las violaciones flagrantes del derecho internacional y la soberanía (incluyendo por cierto la agresión rusa a Ucrania), sino que también rompió con la práctica establecida de alinearse con sus socios de la alianza transatlántica en un frente unido para condenar universalmente violaciones como la anexión forzosa y la agresión territorial. EEUU votó en contra de la resolución de condena de la invasión rusa alineándose con Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Nicaragua y los sospechosos de siempre, a los que se sumó rompiendo la unanimidad en el bloque de la UE, Hungría.

¿Quiénes plantaron cara a EEUU y se mantuvieron alineados con Ucrania? ¿Quiénes la abandonaron? ¿Por qué?

1. El voto en la ONU pre-Trump: 2022-2024

Desde el comienzo de [la invasión de Ucrania el 24 de febrero de 2022](#) y hasta que asumió Donald J. Trump por segunda vez como [presidente de EEUU](#), el 20 de enero de 2025, se votaron 10 resoluciones de condena a Rusia en la Asamblea General de Naciones Unidas. Estas resoluciones pueden clasificarse en tres tipos:

¹ Desde 1960, el ingreso por habitante del mundo se multiplicó por tres y en los últimos 50 años 1.800 millones de personas salieron de la pobreza.

- Condena a la agresión y a la violación de la integridad territorial (cuatro resoluciones). Las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre Ucrania con respecto a la agresión rusa y la integridad territorial de Ucrania son las que condenan la invasión rusa, la ocupación militar y los intentos de anexión ilegal de territorios ucranianos mediante referendos no válidos y exigen la retirada inmediata e incondicional de las fuerzas rusas, el respeto al derecho internacional –incluido el derecho humanitario y los Convenios de Ginebra– y el acceso humanitario para proteger a la población civil.
- Condena a las violaciones de derechos humanos (tres resoluciones). Las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en los territorios temporalmente ocupados de Ucrania –incluyendo Crimea y Sebastopol– son las que reafirman la soberanía de Ucrania, condenan la ocupación y agresión de Rusia, y denuncian violaciones sistemáticas de derechos humanos, como detenciones arbitrarias, reclutamiento forzoso, represión de libertades fundamentales y discriminación contra minorías étnicas, en particular los tártaros de Crimea. Asimismo, solicitan el acceso sin restricciones de los organismos internacionales de derechos humanos. Estas resoluciones se han votado desde 2016, dos años después de la anexión de Crimea y Sebastopol por la Federación Rusa.
- Otras resoluciones de condena (tres resoluciones). Las categorizadas como otras resoluciones de condena incluyen diversos aspectos. La resolución sobre reparaciones (2022) responsabiliza a Rusia por violaciones del derecho internacional y aboga por la creación de un mecanismo internacional de reparación y un registro de daños. La resolución sobre la suspensión de los derechos de membresía de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos (2022) responde a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos en Ucrania. Por último, la resolución sobre la seguridad de las instalaciones nucleares ucranianas (2024) condena la ocupación militar rusa de la central de Zaporíyia, advierte sobre el riesgo de accidentes nucleares y exige su restitución al control ucraniano, respaldando el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad nuclear.

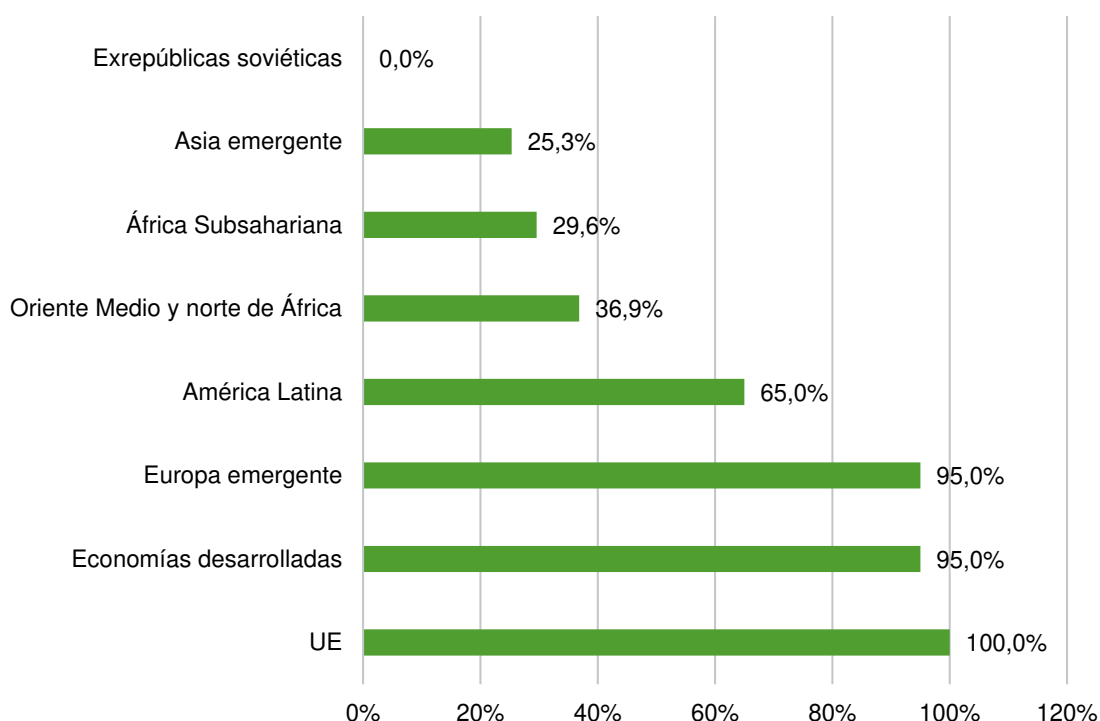
Estos son los patrones que emergen del análisis de la votación de las resoluciones pre-Trump (Figura 1):

- EEUU votó a favor de las 10 resoluciones de condena a Rusia (al igual que Ucrania) en tanto que Rusia votó en contra (China votó junto con Rusia en seis de las 10 resoluciones y se abstuvo en las otras cuatro).
- El 100% de los países de la UE, del resto de los países desarrollados y de los de Europa emergente (todos candidatos a acceder a la UE) votaron a favor de las 10 resoluciones (sólo Singapur, entre el resto de los países desarrollados, y Serbia, entre los de Europa emergente, se abstuvieron en cuatro resoluciones).
- En las regiones emergentes los porcentajes de condena a Rusia bajan sensiblemente: 65% de los países de América Latina, 37% de los de Oriente

Medio y norte de África, 30% de los de África Subsahariana, 25% de los de Asia emergente y el 0% de las exrepúblicas soviéticas, votaron en promedio las 10 resoluciones de condena a la invasión rusa.

- Sólo en América Latina, una mayoría clara de los países de la región apoyaron las resoluciones de condena a Rusia y esa mayoría aumenta hasta el 75% si se excluye a Cuba, Nicaragua y Venezuela, que en ninguna de las 10 resoluciones condenaron la invasión. En el resto de las regiones emergentes, el apoyo a las resoluciones de condena a Rusia se ubicó claramente por debajo del 50%.

Figura 1. Apoyo a Ucrania en la Asamblea General de la ONU: las 10 resoluciones de condena a Rusia, 2022-2024 (% de países en cada bloque)

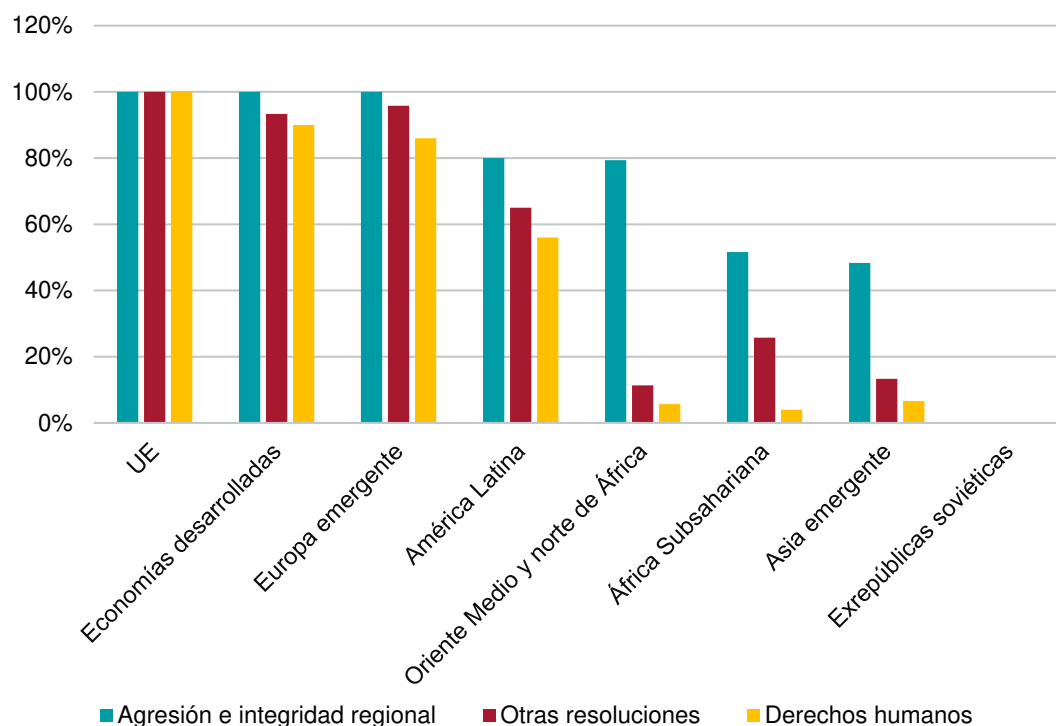


Fuente: elaboración propia con datos de la ONU.

- El voto no es homogéneo entre los distintos tipos de resoluciones. Salvo la UE, en la que el 100% de los países votaron a favor en cada tipo de resolución, en el resto se observa un mayor porcentaje de adhesión a las resoluciones de condena a la agresión y a la violación de la integridad territorial de Ucrania que a las resoluciones de condena a las violaciones de derechos humanos y a otro tipo de resoluciones (Figura 2).
- En todos los bloques de países menos en el de las exrepúblicas soviéticas, el mayor nivel de apoyo lo concitan las resoluciones de condena a la agresión y a la violación de la integridad territorial de Ucrania (Figura 2).

- Las resoluciones de condena a la violación de los derechos humanos y a otro tipo de resoluciones de condena sólo concitan el apoyo mayoritario de la UE, del resto de los países desarrollados, de los países de Europa emergente y, entre los emergentes, sólo de América Latina. En el resto de las regiones emergentes el apoyo a estos dos tipos de resoluciones de condena es francamente bajo (Figura 2).

Figura 2. Apoyo a Ucrania en la Asamblea General de la ONU (por tipo de resolución, % de países en cada bloque)



Fuente: elaboración propia con datos de la ONU.

2. El voto en la ONU post-Trump: 22 de febrero 2025

El 22 de febrero de 2025 se sometió a consideración de la Asamblea General de la ONU una resolución de condena promovida por la UE y Ucrania haciendo un llamamiento urgente a una desescalada del conflicto y al cese inmediato de las hostilidades, subrayando la necesidad de una paz amplia, justa y duradera conforme a la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional. También condena la agresión continuada de la Federación de Rusia, reafirma la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, y exige la retirada inmediata e incondicional de las fuerzas rusas del territorio ucraniano. Por último, solicita la liberación de los prisioneros de guerra, el fin de los ataques contra infraestructuras críticas y refuerza el llamamiento a la cooperación internacional para hacer frente a las consecuencias globales del conflicto, incluyendo los riesgos para la seguridad alimentaria y energética.

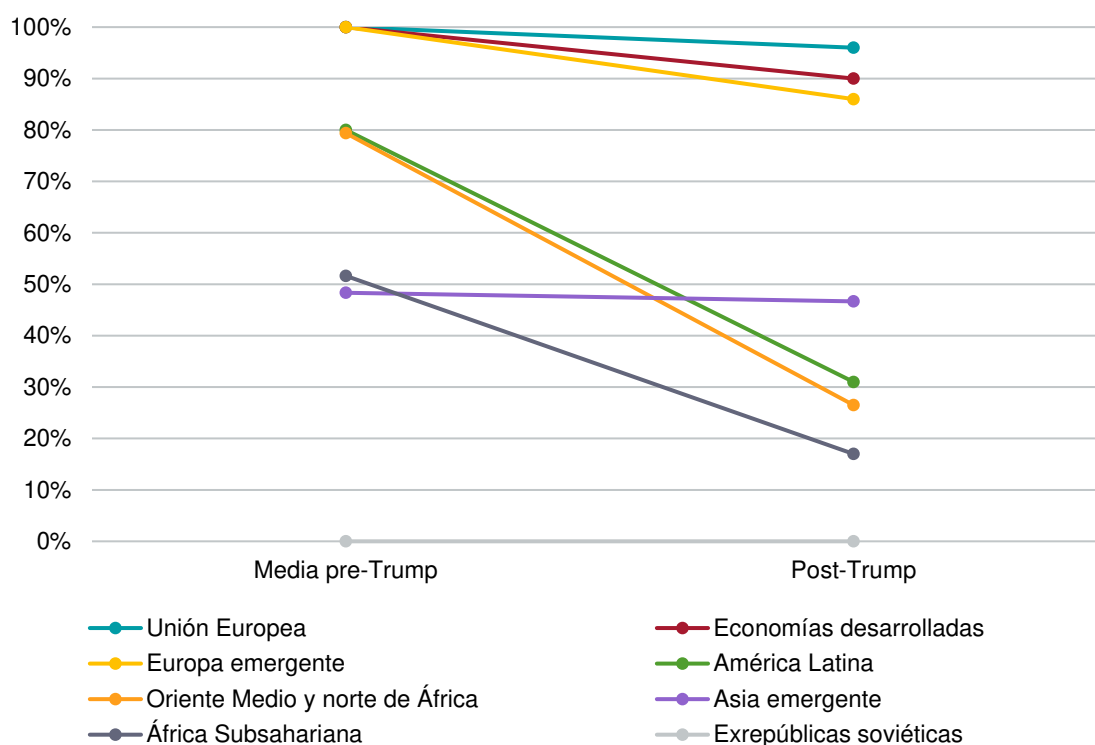
Esta resolución es similar en su contenido y su tono a las cuatro resoluciones pre-Trump que hemos clasificado como de “condena a la agresión y a la violación de la integridad

territorial”, por lo que utilizaremos estas últimas para analizar cómo cambió el voto de los países dentro de cada uno de los bloques en la primera resolución (y única hasta el momento) de condena a Rusia post-Trump. Recordemos que esta categoría de resoluciones de condena es la que concita el mayor apoyo de todos los bloques.

Estos son los patrones que emergen (Figura 3):

- El giro copernicano de EEUU post-Trump, que pasó de condenar a Rusia por la invasión de Ucrania en todas las resoluciones previas a votar en contra de la condena en ésta, que fue acompañado de una caída generalizada, visible en todos los bloques, del apoyo a Ucrania.
- En la UE, el resto de los países desarrollados y en la Europa emergente se mantiene el apoyo ampliamente mayoritario a Ucrania, con disidencias puntuales: Hungría en la UE e Israel entre el resto de los países desarrollados que votan contra la resolución acompañando a EEUU y Macedonia del Norte en Europa emergente, que se abstiene.
- En Asia emergente, sólo Bangladesh cambió su voto pasando de apoyar las resoluciones de condena a Rusia pre-Trump a la abstención. El apoyo de Asia emergente a la resolución de condena a Rusia post-Trump se mantuvo por debajo del 50% de los países del bloque al igual que en las resoluciones de condena anteriores.
- En América Latina, sólo el 31% de los países votaron a favor de la resolución, una caída muy importante con respecto al 80% de los países que votaron las resoluciones de condena pre-Trump. Sólo cinco países mantuvieron el apoyo a Ucrania: Chile, Guatemala, México, Perú y Uruguay. Países que pre-Trump habían condenado la invasión rusa, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Honduras, Panamá y Paraguay, ante el giro de EEUU cambiaron su voto y se abstuvieron (Ecuador no votó).
- En Oriente Medio y norte de África, sólo el 27% de los países votaron a favor de la resolución, una caída muy importante con respecto al 79% en las resoluciones de condena pre-Trump. Sólo tres países mantuvieron el apoyo a Ucrania: Egipto, Jordania y Túnez. El resto de los países que pre-Trump condenaron la invasión rusa, se abstuvieron. Entre ellos: Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Qatar y Kuwait.
- En África Subsahariana, sólo el 17% de los países votaron a favor de la resolución, una caída muy importante con respecto al 52% en las resoluciones de condena pre-Trump. Únicamente un puñado de países entre los más de 40 que forman parte de este bloque mantuvieron su apoyo a Ucrania: Costa de Marfil, Nigeria, Gambia, Liberia, Sierra Leona, Somalia y Yibuti. El resto de los países que pre-Trump habían condenado la invasión rusa, cambiaron su voto.
- Las exrepúblicas soviéticas que no apoyaron ninguna de las resoluciones de condena a Rusia pre-Trump, tampoco apoyaron ésta.

Figura 3. Apoyo a Ucrania en la Asamblea General de la ONU: resoluciones de condena a la agresión y violación de la integridad territorial (Pre y post Trump, % de países en cada bloque)



Fuente: elaboración propia con datos de la ONU.

3. El gran viraje

Es natural y esperable que los Estados miembros de la UE, los países desarrollados y los de Europa emergente, mantengan su apoyo ampliamente mayoritario a Ucrania y la condena a Rusia, salvo contadísimas excepciones. Esta posición se fundamenta en el compromiso de éstos con el orden internacional basado en reglas, la defensa de la soberanía, de la integridad territorial y el respeto al derecho internacional, como pilares de su política exterior. En el caso de los países europeos se suman además intereses estratégicos y de seguridad, siendo el apoyo a Ucrania una forma de garantizar las fronteras y evitar precedentes que puedan debilitar la seguridad regional.

La repuesta no es tan directa en lo que respecta al cambio de posición de los países emergentes. Hay dos posibles hipótesis que resultan contradictorias entre sí.

La primera, es que los países emergentes aprovecharon la reconfiguración del equilibrio geopolítico para realinear sus intereses. Al fin y al cabo, muchos países emergentes mantienen fuertes vínculos económicos y estratégicos con China, que en la guerra de Ucrania y aunque con ciertas reservas, se ha inclinado por apoyar a Rusia. De acuerdo con esta hipótesis, el cambio en la política de EEUU habría actuado como una suerte de catalizador para que los países emergentes alinearan sus intereses económicos y políticos con las decisiones de política exterior, sin tener que nivelarlos con los de EEUU.

Esta hipótesis no casa bien con América Latina. A excepción de Europa emergente, América Latina es de lejos la más occidental de las regiones emergentes. Entre 2001 y 2023, en todas aquellas resoluciones referidas a derechos humanos y al respeto por soberanía e integridad territorial --las que [Talvi y Leiva \(2023\)](#) asocian con “valores”-- en las que EEUU, la UE y el resto de los países desarrollados votaron a favor y China y Rusia en contra, un 80% de los países de América Latina se alinearon con el bloque occidental, en mucha mayor medida que el resto de las regiones emergentes: Oriente Medio y norte de África (37%), África Subsahariana (25%), exrepúblicas soviéticas (25%) y Asia emergente (19%) (Figura 4).

Figura 4. Votación en resoluciones de la Asamblea General de la ONU referidas a derechos humanos y a soberanía e integridad territorial, 2021-2023 (% de países de cada bloque alineados con EEUU/UE y con China/Rusia, promedio de resoluciones votadas)

	EEUU/UE	China/Rusia	Abstenciones
Europa emergente	95,5	1	3,5
América Latina	79,5	5	15,5
Oriente Medio y norte de África	37	31	32
África Subsahariana	25	23,5	51,5
Exrepúblicas soviéticas	24,5	69	6,5
Asia emergente	19	43	38

Notas: América Latina excluye Cuba, Nicaragua y Venezuela. Fuente: [Talvi y Leiva \(2023\)](#).

4. El factor miedo

Una hipótesis alternativa para explicar el gran viraje en la votación de los países emergentes es lo que llamamos “el factor miedo” (*the fear factor*): el temor a represalias por parte de EEUU.

Bajo el orden internacional basado en reglas, el disenso con EEUU en política exterior podía sostenerse sin temor a sufrir represalias económicas. Al fin y al cabo, asegurar el buen funcionamiento de un orden basado en reglas --que EEUU hasta ahora entendía que no sólo beneficiaba al sistema global sino también a sí mismo-- implica justamente eso: que son las reglas y no el poder del más fuerte, las que gobiernan las relaciones internacionales.

Sin embargo, con el giro drástico de Trump hacia un orden alternativo basado en la ley del más fuerte, en el que EEUU actúa en lo que considera su propio interés sin tomar en cuenta el impacto sobre el sistema global, ni si son aliados o adversarios, pudo haber inducido a muchos países, especialmente emergentes, a reevaluar su postura en relación con la guerra de Ucrania, para evitar sanciones económicas u otras consecuencias negativas derivadas de no alinearse con la nueva política exterior

estadounidense. En última instancia, la ley del más fuerte transforma el disenso en una decisión cargada de riesgos estratégicos y eso explica el viraje de los países emergentes, especialmente de América Latina, desde una posición de principios a una de supervivencia.

Conclusiones

La abrupta reversión en la postura de EEUU al asumir Donald Trump su segunda presidencia –pasando de respaldar unánimemente las 10 resoluciones contra la agresión rusa a Ucrania en la Asamblea General de la ONU a oponerse en la votación del 22 de febrero pasado– marcó el fin del orden liberal internacional, fracturó un consenso histórico con sus aliados transatlánticos y puso en evidencia cómo los países emergentes están reevaluando sus intereses estratégicos ante un giro de 180 grados en la política exterior estadounidense.

Bajo el anterior orden internacional basado en reglas, no alinearse con EEUU en política exterior no conllevaba el riesgo de represalias económicas, lo que permitía a los países emergentes sostener posiciones de principios o actuar de acuerdo a sus intereses. Sin embargo, en el nuevo orden regido por la ley del más fuerte, el “factor miedo” – particularmente en América Latina, que había apoyado abrumadoramente las resoluciones previas de condena a Rusia– ha convertido el disenso en una decisión cargada de riesgos estratégicos, impulsando a estos países a abandonar posturas de principios en favor del instinto de supervivencia.