

¿DE INSTRUMENTO DE ESTABILIDAD A AMENAZA NACIONAL? SEGURIDAD Y REPLIEGUE MULTILATERAL EN LA SEGUNDA ADMINISTRACIÓN TRUMP

*From Instrument of Stability to National Threat? Security and Multilateral
Retrenchment in the second Trump administration*

Camila Abbondanzieri¹

Micaela Kaplun²

¹Universidad Nacional de Rosario (UNR) & CONICET, Rosario, Argentina. **E-mail:** camila.abbondanzieri@fcpolit.unr.edu.ar. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-1192-9582>

²Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) & CONICET - Universidad Nacional de Rosario (UNR), Córdoba, Argentina. **E-mail:** micalakaplun5@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0009-0005-6115-6580>.

Artigo recebido em: 24 fev. 2026 | Aceito em: 14 set. 2026.



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMEN

Este artículo analiza cómo la segunda administración de Donald Trump (2025-2029) redefine el lugar del multilateralismo en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y sus implicancias para la arquitectura institucional internacional. A partir de un análisis diacrónico de las Estrategias de Seguridad Nacional, identifica una transformación respecto del liberal-institucionalismo que, con distintos matices, orientó la relación estadounidense con las instituciones internacionales desde el final de la Guerra Fría. Asimismo, examina la consolidación de un nacionalismo de base soberanista en la doctrina de 2025. Posteriormente, analiza el repliegue multilateral de 2025-2026 a partir de los casos empíricos de la *Executive Order 14.199* y del retiro anunciado de 66 organizaciones internacionales. El artículo sostiene que este proceso forma parte de una reconfiguración más amplia del liderazgo estadounidense, con consecuencias para la gobernanza multilateral y la distribución de responsabilidades internacionales.

Palabras clave: Estados Unidos. Estrategias de Seguridad Nacional. Multilateralismo.

ABSTRACT

This article examines how Donald Trump's second administration (2025–2029) is redefining the role of multilateralism in U.S. national security strategy and its implications for the international institutional architecture. Through a diachronic analysis of National Security Strategies, it identifies a shift away from the liberal institutionalism that, with varying degrees of emphasis, shaped U.S. relations with international institutions since the end of the Cold War. It also examines the consolidation of sovereignist nationalism in the 2025 doctrine. The article then analyzes the multilateral retrenchment undertaken during 2025–2026 through two empirical cases: *Executive Order 14.199* and the announced withdrawal from 66 international organizations. It argues that this process forms part of a broader reconfiguration of U.S. leadership, with consequences for multilateral governance and the distribution of responsibilities within the international system.

Keywords: United States. National Security Strategies. Multilateralism.

INTRODUCCIÓN

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, una de las prácticas a partir de las cuales Estados Unidos articuló su concepción de la seguridad nacional se centró en la construcción y el sostenimiento de un orden internacional basado en instituciones multilaterales (Ikenberry, 2007; Calle, DerGhoukassian, 2003). Con variaciones y matices en las distintas administraciones, la promoción de organismos internacionales, regímenes normativos y mecanismos de cooperación fue concebida como un componente central de su estrategia para garantizar estabilidad sistémica, prevenir conflictos y proyectar su liderazgo global (Karns; Mingst, 1992). En este marco, el multilateralismo no solo operó como instrumento de política exterior, sino como un elemento constitutivo del diseño estratégico estadounidense y de su concepción del orden internacional, entendido como la gobernanza institucionalizada basada en reglas compartidas, compromisos

vinculantes y la distribución de responsabilidades en el sistema internacional (Mastanduno, 2005; Beeson, Higgott, 2005; Foot, MacFarlane, Mastanduno, 2003).

Sin embargo, en las primeras décadas del siglo XXI se advierte un desplazamiento progresivo en esta matriz conceptual. Si bien durante el primer mandato de Donald Trump (2017–2021) se desplegó una retórica crítica hacia el multilateralismo y se cuestionó la utilidad de diversas organizaciones internacionales, no se produjo entonces una desvinculación estructural del entramado institucional global (Dijkstra, 2025; Maulana, Yuliantoro, 2024; Regilme, 2023). El giro adquiere carácter más definido y sistemático durante su segundo mandato presidencial (2025–2029), período en el cual las organizaciones internacionales comenzaron a ser representadas no sólo como ineficientes o desproporcionadas en términos de costos, sino como potenciales fuentes de vulnerabilidad para la seguridad nacional de Estados Unidos, lo que se tradujo en medidas concretas de retraimiento institucional (Heinkelmann-Wild, 2026; Haug, Novoselova, Klingebiel, 2025).

En base a tales consideraciones, el presente artículo se propone analizar esta reconfiguración a partir de la siguiente pregunta: ¿cómo se transforma el lugar asignado al multilateralismo en la estrategia de seguridad nacional estadounidense entre el final de la Guerra Fría y la segunda administración de Donald Trump, y qué implicancias tiene este desplazamiento para la arquitectura institucional internacional? Para abordar esta cuestión, el artículo analiza las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) comprendidas entre 1990 y 2025, identificando, para cada administración, tres dimensiones analíticas: la concepción del orden internacional, la definición y jerarquización de las amenazas y el lugar asignado al multilateralismo. Sobre esta base, se examina el pasaje desde formas de liderazgo apoyadas en instituciones y alianzas hacia una participación más selectiva, transaccional y orientada por la soberanía nacional. En una segunda etapa, el análisis se concentra en la trayectoria del repliegue multilateral durante 2025-2026, utilizando como caso principal la *Executive Order 14.199* y el retiro anunciado de 66 organizaciones, con especial atención a las entidades vinculadas al desarrollo, el financiamiento, el clima, los derechos humanos y la prevención de conflictos.

El trabajo se organiza en dos secciones. La primera reconstruye y caracteriza las trayectorias del vínculo entre seguridad nacional, concepciones del orden internacional e instituciones multilaterales en las ESN de Estados Unidos desde el final de la Guerra Fría hasta la actualidad, con especial énfasis en la formulación estratégica correspondiente al segundo mandato de Trump. La segunda examina el repliegue multilateral durante 2025-2026 y sus implicancias institucionales, utilizando como referencia principal la *Executive Order 14.199* y el retiro anunciado de 66 organizaciones internacionales. A partir de este caso se analizan los argumentos fiscales, presupuestarios y estratégicos invocados por la administración estadounidense, así como la composición temática de las organizaciones alcanzadas.

La investigación adopta un diseño cualitativo con recurso a técnicas de análisis documental, organizado en dos procedimientos complementarios. En la primera sección se

construye un corpus compuesto por las ESN publicadas entre 1990 y 2025: 1990, 1991 y 1993 para la administración de George H. W. Bush; las estrategias de 1994 a 2000 para la administración de Bill Clinton; 2002 y 2006 para George W. Bush; 2010 y 2015 para Barack Obama; 2017 para Donald Trump; 2022 para Joe Biden; y 2025 para el segundo mandato de Donald Trump. La selección responde a un criterio de exhaustividad dentro del conjunto de ESN disponibles para cada administración, priorizando los documentos oficiales de la Casa Blanca como fuente primaria. El procedimiento consiste en una lectura diacrónica de los documentos, codificando cualitativamente tres categorías previamente definidas: (1) concepción del orden internacional; (2) definición y jerarquización de amenazas y del concepto de seguridad; y (3) papel atribuido al multilateralismo, incluidas las referencias a instituciones, alianzas, reparto de cargas y acción unilateral. El análisis apunta a identificar continuidades, desplazamientos y rupturas en los marcos estratégicos que articulan estas tres dimensiones.

En la segunda sección se utiliza un corpus complementario integrado por la *Executive Order 14.199*, los comunicados y declaraciones oficiales de la Casa Blanca y del Departamento de Estado, documentos y reportes de organismos internacionales y fuentes periodísticas y de literatura especializada citadas en el texto. En este caso, el procedimiento combina reconstrucción cronológica y análisis temático. Primero, se reconstruye la secuencia de decisiones adoptadas durante 2025-2026 incluidos el shutdown, las revisiones de financiamiento y la orden ejecutiva, sin asumir de antemano una relación causal entre ellas. Segundo, las 66 organizaciones alcanzadas por el retiro se clasifican según sus principales áreas de actividad, a partir de la información contenida en la orden y en los documentos oficiales, para identificar qué dimensiones de la gobernanza internacional resultan potencialmente más expuestas. Finalmente, se contrasta la evidencia documental con la literatura especializada para evaluar la correspondencia entre el cambio doctrinario identificado en la primera sección y las decisiones observadas en la segunda.

ORDEN INTERNACIONAL Y SEGURIDAD NACIONAL: DEL MULTILATERALISMO COMO INSTRUMENTO DE ESTABILIDAD A SU REDEFINICIÓN COMO AMENAZA ESTRATÉGICA

Para comprender por qué el lugar del multilateralismo comienza a ser redefinido como una potencial amenaza por parte de Estados Unidos, resulta necesario examinar la trayectoria histórica de sus concepciones de seguridad nacional. Adoptar una perspectiva diacrónica permite reconstruir cómo se reformularon, desde el final de la Guerra Fría hasta la actualidad, los supuestos que estructuran la lectura oficial acerca de la caracterización del entorno internacional, las prioridades estratégicas del país y la jerarquización de amenazas, entre otras cuestiones. En este marco, el análisis de las ESN constituye una vía privilegiada para identificar los marcos conceptuales que han orientado la política exterior estadounidense en distintos contextos sistémicos. En función de ello, este apartado propone un recorrido histórico desde el final de la Guerra Fría hasta comienzos del siglo XXI, con especial atención a la transformación de tres ejes centrales: **la concepción del orden internacional, la definición de las amenazas y el lugar asignado al multilateralismo.**

La elaboración de las ESN se encuentra normativamente establecida por la Sección 603 de la *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* de 1986, que obliga al Poder Ejecutivo a presentar periódicamente al Congreso un informe sobre la estrategia de seguridad nacional (Office of the Secretary of Defense, Historical Office of the USA, s.f.). Este procedimiento se inscribe, a su vez, en la arquitectura institucional inaugurada por el *National Security Act* de 1947, que reorganizó el aparato de seguridad nacional mediante la creación del Consejo de Seguridad Nacional, la Agencia Central de Inteligencia y la consolidación del Departamento de Defensa como autoridad unificada sobre las fuerzas armadas (Department of State of the USA, Office of the Historian, s.f.). Desde una perspectiva analítica, estos documentos operan tanto como instrumentos de coordinación interna en una burocracia de alta complejidad organizacional como mecanismos de proyección externa de las prioridades estratégicas de Washington (Chin, Skinner, Yoo, 2023; Kaplun, 2025).

La caída del Muro de Berlín colocó a Estados Unidos ante una coyuntura sin precedentes, asociada al inicio de lo que la literatura denominaría posteriormente el “momento unipolar” (Castaño Salas, 2008; Díaz Domínguez, 2007). Entre 1990 y 1993, bajo la presidencia de **George H. W. Bush (1989-1993)**, las ESN reflejan ese momento de transición: ya no se trata de gestionar un equilibrio bipolar relativamente estable, sino de administrar la desarticulación de ese orden sin que derive en una conflictividad sistémica. La Estrategia de 1990 propone “avanzar más allá de la contención” (“*move beyond containment*”) de la Unión Soviética como principio organizador, postulando la integración del espacio postsoviético en transformación como condición necesaria para evitar vacíos de poder en la región euroasiática (The White House, 1990).

La Guerra del Golfo (1990-1991) funciona, en este marco, como catalizador conceptual. En 1991 emerge con claridad la idea de un “nuevo orden mundial” (“*new world order*”), donde la acción colectiva frente a la agresión estatal es elevada a principio normativo del sistema internacional. Este planteo se inscribe en una visión liberal-internacionalista que refiere, en sentido amplio, a la perspectiva según la cual las instituciones internacionales pueden facilitar la cooperación, reducir los costos de transacción, generar expectativas de reciprocidad y contribuir a la estabilidad aun en un sistema internacional descentralizado (Ikenberry, 2007). Hacia 1993, ya en un contexto marcado por la desaparición formal de la Unión Soviética, el énfasis se desplaza desde la lógica de la disuasión frente a un adversario sistémico hacia la gestión política de un orden global en construcción, concebido como oportunidad para expandir la democracia de mercado, la interdependencia económica y la primacía estadounidense (The White House, 1990, 1991, 1993).

Esta mutación estructural impacta directamente en la definición de amenaza. A medida que se diluye la centralidad de un rival estratégico único, la seguridad deja de identificarse primordialmente con la puja de poder entre superpotencias. Aunque en los primeros documentos persiste la preocupación por el arsenal nuclear soviético, el foco se traslada progresivamente hacia conflictos regionales, proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y desórdenes derivados de la fragmentación del antiguo bloque socialista. Para 1993, la ampliación conceptual es explícita: la estabilidad económica internacional, la competitividad doméstica y fenómenos como el

narcotráfico o las tensiones étnico-nacionalistas pasan a integrar el campo problemático de la seguridad nacional (The White House, 1990, 1991, 1993).

En términos operativos, el período pone de manifiesto una tensión constitutiva entre los principios de primacía y cooperación. El liderazgo estadounidense es presentado como insustituible, pero su ejercicio aparece crecientemente mediado por coaliciones y organismos multilaterales. Si en 1990 el énfasis recae en las alianzas tradicionales entre democracias, la experiencia de 1991 de la Guerra del Golfo legitima el recurso a “coaliciones híbridas” (*“hybrid coalitions”*) y a la revitalización de la Organización de las Naciones Unidas como marco de legitimación. Hacia 1993 se consolida una fórmula pragmática de “compromiso colectivo” (*“collective engagement”*) cimentado en el rechazo del unilateralismo como principio permanente, búsqueda de reparto de cargas y, al mismo tiempo, preservación explícita de la acción autónoma en defensa de intereses vitales (The White House, 1990, 1991, 1993).

Lejos de inaugurar una ruptura, la administración de **Bill Clinton (1993-2001)** profundiza y sistematiza esa reorientación en un contexto ya plenamente post-bipolar. Entre 1994 y 2000, la cuestión central deja de ser cómo administrar el colapso del orden anterior y pasa a ser cómo estructurar uno nuevo bajo condiciones de interdependencia creciente. La doctrina de “Compromiso y Expansión” (*“Engagement and Enlargement”*) sintetiza esta ambición: la estabilidad internacional depende de la ampliación del espacio democrático y de la integración de economías abiertas en un entramado institucional denso. Con el correr de la década, particularmente en las estrategias formuladas “para un nuevo siglo” (*“for A New Century”*) y “para una era global” (*“for a Global Age”*), la globalización se convierte en el eje interpretativo dominante. La distinción entre política interna y política exterior se atenúa, y la prosperidad doméstica aparece inseparable del liderazgo activo en la configuración de reglas, instituciones y mercados globales (The White House, 1994–2000).

Este marco conlleva una expansión aún más marcada del concepto de amenaza. A los riesgos tradicionales (agresiones regionales o proliferación nuclear) se suman amenazas transnacionales y asimétricas: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y degradación ambiental. Hacia el final del período, la globalización es caracterizada en términos ambivalentes, como fuente simultánea de oportunidades y vulnerabilidades. De allí la incorporación de problemáticas como ciberataques contra infraestructuras críticas, crisis financieras internacionales y enfermedades infecciosas. La seguridad adopta así un carácter multidimensional que articula agendas militares, económicas, tecnológicas y sociales (The White House, 1994–2000).

En el plano del multilateralismo, la diferencia con el período anterior no es de naturaleza sino de grado y densidad institucional. El recurso a alianzas y organismos internacionales deja de ser principalmente un instrumento de gestión coyuntural y pasa a constituir un componente estructural de la gran estrategia de política exterior. La ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO, en inglés), la cooperación en el marco del G-7 y G-8 y el fortalecimiento

de instituciones financieras internacionales reflejan la convicción de que la primacía estadounidense resulta más eficaz cuando se ejerce a través de mecanismos de gobernanza compartida. Sin renunciar a la posibilidad de actuar unilateralmente en defensa de intereses vitales, la narrativa estratégica de fines de los noventa reconoce explícitamente que la administración de un orden global interdependiente excede la capacidad de cualquier potencia actuando en soledad (The White House, 1994-2000).

El consenso estratégico construido durante la década de 1990 experimenta, sin embargo, una inflexión decisiva tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. La Casa Blanca publica en 2002, durante la presidencia de **George W. Bush (2001-2009)**, una ESN que reinterpreta el orden internacional desde una posición de primacía militar y reafirmación ideológica. El documento sostiene que las grandes disputas del siglo XX concluyeron con el triunfo de las “fuerzas de la libertad” (*“forces of freedom”*), identificando a la democracia liberal y la economía de mercado como el único modelo sostenible de éxito nacional. El objetivo declarado pasa a ser la construcción de un “equilibrio de poder que favorezca la libertad humana” (*“a balance of power that favors human freedom”*), en el cual las grandes potencias compitan pacíficamente (The White House, 2002).

La ruptura más significativa, no obstante, se produce en la conceptualización de la amenaza. La Estrategia de 2002 desplaza la atención desde adversarios estatales tradicionales hacia redes terroristas transnacionales capaces de provocar daños de gran escala con recursos limitados. El terrorismo global se convierte en el eje organizador de la agenda de seguridad, particularmente ante su posible convergencia con ADM. En este marco, se consolidan categorías diferenciadas: los “Estados canalla” (*“Rogue states”*), definidos por su búsqueda de ese tipo de armamento y su apoyo al terrorismo; y los Estados débiles o fallidos (*“weak states”*), cuya fragilidad institucional los vuelve funcionales a la expansión de redes extremistas. La amenaza deja así de medirse exclusivamente en términos de capacidades militares convencionales y pasa a asociarse con la combinación entre radicalismo ideológico, innovación tecnológica y vacíos de gobernanza (The White House, 2002).

En términos doctrinarios, la administración de George W. Bush introduce la legitimación de la acción anticipatoria o preventiva. Ante actores que no responden a la disuasión tradicional, Estados Unidos se reserva el derecho de actuar antes de que la amenaza se materialice plenamente. Esta reformulación amplía el margen de autonomía estratégica y redefine los parámetros tradicionales de la legítima defensa (The White House, 2002).

En el ámbito multilateral, la Estrategia de 2002 mantiene una retórica cooperativa, reconociendo la importancia de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas y la NATO, pero subordina la cooperación a la libertad de acción estadounidense. Se promueve la formación de “Coaliciones de la voluntad” (*“Coalitions of the willing”*) y se afirma explícitamente que, aunque se buscará apoyo internacional, Estados Unidos no dudará en actuar unilateralmente si lo considera necesario para su autodefensa (The White House, 2002).

La ESN de 2006 profundiza estos lineamientos en un contexto definido como “tiempo de guerra” (*“wartime”*). El orden internacional es presentado como situado ante una disyuntiva entre aislacionismo y liderazgo activo, estructurándose la estrategia sobre la promoción de la libertad y el liderazgo de una comunidad de democracias. La amenaza terrorista adquiere una dimensión ideológica más explícita, asociada a una visión totalitaria que trasciende las meras tácticas violentas. Paralelamente, la proliferación de ADM (con especial atención a Irán y Corea del Norte) continúa ocupando un lugar central, mientras se incorporan desafíos vinculados con la globalización, como pandemias y redes ilícitas transnacionales (The White House, 2006).

En la esfera del multilateralismo, se advierte un giro hacia una cooperación más selectiva. Si bien se reafirma la importancia de las alianzas, se privilegia la asociación con “democracias efectivas” (*“effective democracies”*) y se plantea la necesidad de reformar organismos internacionales para garantizar mayor responsabilidad y eficacia. El multilateralismo deja de ser presentado primordialmente como arquitectura de equilibrio sistémico y empieza a ser concebido como un instrumento condicionado por la lucha contra el terrorismo y la promoción activa de un determinado modelo político (The White House, 2006).

En perspectiva, las Estrategias de 2002 y 2006 no abandonan la cooperación internacional, pero sí alteran su fundamento. La estabilidad ya no se asocia prioritariamente con la densificación institucional del orden liberal, como en la década previa, sino con la neutralización preventiva de amenazas catastróficas y la transformación política de entornos considerados riesgosos. Este desplazamiento resulta clave para comprender las tensiones posteriores entre liderazgo, autonomía estratégica y legitimidad institucional.

El ciclo inaugurado tras los atentados del 11 de septiembre experimenta una nueva reconfiguración con la llegada de la administración de **Barack Obama (2009-2017)**. La Casa Blanca publica en 2010 una ESN que se inscribe en un contexto de “cambios radicales” (*“sweeping change”*) y transición: Estados Unidos emergía de la Gran Recesión y acumulaba casi una década de intervenciones militares en Afganistán e Irak. A diferencia del énfasis predominantemente coercitivo de los documentos de 2002 y 2006, la estrategia de 2010 parte de una premisa distinta: la fortaleza y la influencia en el exterior comienzan con la renovación económica, institucional y moral en el plano doméstico (The White House, 2010).

En términos de concepción del orden internacional, el documento de 2010 propone moldear una arquitectura global capaz de responder a los desafíos del siglo XXI. Reconoce que las instituciones creadas tras la Segunda Guerra Mundial presentan déficits de representatividad y eficacia, y que el poder global se encuentra en proceso de difusión. En este marco, el orden es concebido como un entramado basado en “derechos y responsabilidades” (*“rights and responsibilities”*), que debe integrar de manera cooperativa a potencias emergentes como China, India y Brasil. Se explicita, además, el rechazo a una lógica de suma cero, subrayando que la competencia no excluye la interdependencia ni la posibilidad de beneficios mutuos (The White House, 2010).

La definición de amenaza en 2010 mantiene la centralidad del terrorismo con el objetivo explícito de desbaratar y derrotar a *Al-Qa'ida* y sus afiliados, pero ésta se inscribe en una matriz más amplia y compleja. La proliferación de ADM, especialmente el riesgo nuclear, es identificada como el peligro más grave para la población estadounidense. Paralelamente, se reafirman como riesgos estratégicos la inestabilidad económica global, el cambio climático, la inseguridad cibernética, las pandemias y la fragilidad estatal. La seguridad retoma el carácter multidimensional definido en las estrategias previas, articulando amenazas tradicionales y no tradicionales, pero bajo una perspectiva de interdependencia sistémica (The White House, 2010).

Respecto al andamiaje multilateral, la ESN de 2010 adopta un enfoque explícitamente pragmático y central. Se afirma que ninguna nación puede enfrentar por sí sola los desafíos globales, proponiéndose un “compromiso integral” (*“comprehensive engagement”*) que combine el fortalecimiento de alianzas tradicionales con la revitalización y reforma de instituciones multilaterales. La elevación del G-20 como foro principal de coordinación económica refleja esta voluntad de adaptar la gobernanza global a la nueva distribución de poder. El liderazgo estadounidense no se concibe como sustituto de la acción colectiva, sino como catalizador de la misma (The White House, 2010).

Cinco años más tarde, la ESN de 2015 introduce matices significativos. Elaborada en un contexto de recuperación económica y retiro progresivo de las grandes guerras terrestres, el documento afirma que Estados Unidos se encuentra en una posición de fortaleza relativa. Sin embargo, reconoce un entorno de seguridad más volátil y fragmentado, signado por el surgimiento del autodenominado Estado Islámico, la agresión rusa en Ucrania y crisis sanitarias globales como el ébola (The White House, 2015).

En cuanto al entendimiento del orden internacional, el texto de 2015 reafirma el compromiso con un “orden internacional basado en reglas” (*“rules-based international order”*), pero desplaza el acento desde la integración de actores emergentes hacia la defensa activa de dicho orden frente a comportamientos revisionistas. Se reconoce que el poder se distribuye no solo entre Estados, sino también “debajo y más allá del Estado-nación” (*“below and beyond the nation-state”*), lo que complejiza la gobernanza global. La noción de “paciencia estratégica” (*“strategic patience”*) sintetiza esta aproximación porque frente a desafíos estructurales y de largo plazo, la respuesta debe combinar firmeza, consistencia y gestión sostenida del riesgo (The White House, 2015).

La conceptualización de la amenaza se torna más jerarquizada y granular. Se priorizan los escenarios de ataques catastróficos al territorio o a infraestructuras críticas; se identifica la evolución del terrorismo, con especial énfasis en el Estado Islámico y otros actores violentos no estatales; y se reincorpora con mayor nitidez la agresión estatal, particularmente en referencia a Rusia. A ello se suman la ciberseguridad, el cambio climático y la seguridad sanitaria como dimensiones estratégicas urgentes. La agenda de seguridad consolida así una ampliación temática

que combina competencia interestatal, amenazas asimétricas y vulnerabilidades globales interdependientes (The White House, 2015).

En la arquitectura multilateral, la ESN de 2015 reafirma la necesidad de que Estados Unidos ejerza el liderazgo, aunque enfatiza que éste resulta más eficaz cuando moviliza la acción colectiva. La formación de coaliciones internacionales contra el Estado Islámico, la coordinación de sanciones frente a la conducta rusa y la respuesta conjunta a crisis sanitarias ilustran un modelo de liderazgo que articula alianzas tradicionales (como NATO) con el fortalecimiento de capacidades de socios regionales. El multilateralismo se presenta así como instrumento para compartir cargas, ampliar legitimidad y sostener un orden normativo percibido bajo presión (The White House, 2015).

En perspectiva comparada, la evolución doctrinal entre 2010 y 2015 evidencia un cambio desde un paradigma centrado en la renovación interna y la integración sistémica hacia uno orientado a la defensa activa del orden liberal frente a dinámicas revisionistas y a la gestión de una complejidad geopolítica creciente. Si la estrategia de 2010 articulaba la seguridad nacional con la revitalización económica y moral tras la crisis financiera, privilegiando la reforma institucional y el *soft power*, la de 2015 enfatiza la necesidad de sostener un orden basado en reglas mediante liderazgo persistente, acción colectiva y fortalecimiento de socios.

Ambos documentos, no obstante, convergen en el rechazo al aislacionismo y en la afirmación de la primacía del liderazgo estadounidense. La diferencia radica en su instrumentalización: mientras que la ESN de 2010 privilegia la reforma y adaptación de la arquitectura global para incorporar a actores emergentes en una lógica cooperativa, la de 2015 asume un entorno más competitivo, donde la preservación del orden requiere combinar “paciencia estratégica” (*“strategic patience”*), disuasión frente a actores estatales y contención de amenazas transnacionales. Este tránsito resulta fundamental para comprender la progresiva transición desde la agenda predominantemente antiterrorista de la década anterior hacia un escenario donde resurgen con mayor nitidez las tensiones entre competencia interestatal, gobernanza global y legitimidad del liderazgo estadounidense.

La inflexión que supone la primera administración de **Donald Trump (2017-2021)** introduce un quiebre explícito con los supuestos liberal-institucionales que habían estructurado, con matices, las estrategias precedentes. La ESN de 2017 reconfigura una concepción del orden internacional basada en el concepto de “realismo de principios” (*“principled realism”*). Ello implica que el sistema global es asumido como un ámbito de competencia permanente entre Estados soberanos y no como un entorno de convergencia progresiva a través de la interdependencia. Por primera vez, un documento de este tipo cuestiona retóricamente la premisa de que la integración económica y la participación en instituciones multilaterales transformarían a los rivales en socios responsables, y reinstala la competencia entre grandes potencias como eje organizador del escenario estratégico. Bajo la doctrina de *“America First”*, el orden internacional queda

subordinado a la defensa prioritaria y explícita de los intereses nacionales, revalorizando la soberanía como principio rector (The White House, 2017).

En la definición de amenaza, la ESN de 2017 establece una taxonomía jerarquizada que opera simultáneamente en los planos geopolítico, económico y militar. En primer lugar, identifica a las “potencias revisionistas” (*“revisionist powers”*), destacando a China y Rusia como actores que buscan erosionar la prosperidad y la seguridad estadounidenses y modificar el equilibrio de poder global. En segundo término, clasifica a los “Estados canallas” (*“Rogue states”*), particularmente Irán y Corea del Norte, caracterizados por la proliferación de ADM y la desestabilización regional. En tercer lugar, mantiene la centralidad de las organizaciones terroristas y del crimen transnacional. A diferencia de estrategias previas, incorpora de manera explícita la dimensión económica como componente constitutivo de la seguridad nacional. Prácticas comerciales desleales, robo de propiedad intelectual y déficits estructurales pasan a conceptualizarse como amenazas directas a la soberanía y a la base material del poder estadounidense (The White House, 2017).

En la dimensión multilateral de la política exterior, el documento adopta una lógica marcadamente instrumental y transaccional. Si bien no propone un abandono formal de alianzas o foros internacionales, condiciona la participación estadounidense a la obtención de beneficios concretos y a la protección estricta de la soberanía nacional. Se enfatiza la necesidad de reformar organismos internacionales para evitar que limiten la autonomía decisional de Washington y se insiste en una distribución “justa” de cargas entre aliados (*“burden-sharing”*), especialmente en el marco de la NATO. El multilateralismo deja de concebirse como arquitectura estructurante del orden y pasa a entenderse como herramienta contingente al servicio del interés nacional. En perspectiva comparada, la ESN de 2017 consolida la reorientación desde la defensa cooperativa del orden liberal hacia una lógica de competencia estratégica abierta, donde la legitimidad del liderazgo estadounidense ya no se vincula primordialmente con la provisión de bienes públicos globales, sino con la afirmación de soberanía y ventaja relativa (The White House, 2017).

La llegada de la administración de **Joe Biden (2021-2025)** supone, a su vez, una nueva rearticulación doctrinaria en un contexto signado por la pandemia, la guerra en Ucrania y la intensificación de la rivalidad sino-estadounidense. La ESN de 2022 define ese momento como un “punto de inflexión” (*“inflection point”*) que marca el cierre definitivo de la era de la posguerra fría y el ingreso en una fase de competencia estratégica decisiva. El orden internacional es conceptualizado como objeto de disputa entre una visión “libre, abierta, próspera y segura” (*“free, open, prosperous, and secure”*), asociada a las democracias, y proyectos revisionistas promovidos por potencias autocráticas. No obstante, el documento aclara que no se procura reproducir una lógica de bloques rígidos propia de la Guerra Fría, sino preservar la capacidad de decisión autónoma de los Estados dentro de un marco normativo basado en reglas (The White House, 2022).

En la jerarquización de amenazas, la ESN de 2022 articula una matriz dual. Por un lado, identifica la competencia geopolítica con grandes potencias como eje estructurante del entorno de seguridad. La República Popular China es caracterizada como el desafío más consecuente, en tanto único competidor con la intención y capacidad creciente de reconfigurar el orden internacional en los planos económico, tecnológico, militar y diplomático. Rusia, en cambio, es definida como una amenaza inmediata y persistente para la estabilidad europea y global, particularmente a partir de su invasión a Ucrania, aunque sin la proyección sistémica integral atribuida a China. Por otro lado, el documento eleva aún más los desafíos transnacionales como cambio climático, pandemias, inseguridad alimentaria, crisis energética y terrorismo al rango de imperativos centrales de seguridad nacional, subrayando su carácter interdependiente y su potencial para amplificar tensiones geopolíticas (The White House, 2022).

En contraste con la orientación transaccional de 2017, el multilateralismo recupera en 2022 un lugar estratégico central. Las alianzas y asociaciones son definidas como el activo comparativo más importante de Estados Unidos. La estrategia propone un enfoque de “doble vía” (*“dualtrack approach”*): profundizar la cohesión con aliados democráticos (en Europa y el Indo-Pacífico) para defender el orden basado en reglas, y simultáneamente construir coaliciones amplias e inclusivas para abordar problemas globales compartidos, incluso cooperando de manera selectiva con competidores cuando los intereses convergen. La noción de “disuasión integrada” (*“integrated deterrence”*) sintetiza esta aproximación, al concebir la defensa no solo en términos militares, sino como articulación de capacidades económicas, tecnológicas y diplomáticas en coordinación con socios (The White House, 2022).

En perspectiva histórica, la comparación entre 2017 y 2022 no da cuenta de un retorno lineal al paradigma previo a la administración Trump, sino una síntesis adaptada a un entorno más abiertamente competitivo. Si la ESN de 2017 reinstaló la competencia entre grandes potencias desde una lógica soberanista y transaccional, la de 2022 asume esa competencia como estructural, pero la enmarca en una apuesta explícita por revitalizar alianzas, reforzar la legitimidad normativa y articular la rivalidad geopolítica con la gestión cooperativa de desafíos globales. De este modo, la evolución doctrinaria reciente confirma que la seguridad nacional estadounidense continúa redefiniéndose en tensión permanente entre primacía, competencia interestatal y gobernanza internacional, configurando un escenario en el cual las instituciones multilaterales pueden ser concebidas tanto como multiplicadores de poder como, eventualmente, como fuentes de restricción estratégica.

La ESN de 2025, promulgada durante el segundo mandato de **Donald Trump (2025-2029)**, consolida y sistematiza la orientación doctrinaria inaugurada en 2017, presentándose explícitamente como profundización y coherencia programática de la doctrina *“America First”*. Lejos de constituir un ajuste incremental, el documento afirma una inflexión estructural con el consenso estratégico de la posguerra fría y con las premisas liberal-institucionales que habían informado, con matices, las administraciones precedentes.

En términos ontológicos, la estrategia reafirma una concepción del orden internacional centrada en la primacía de las naciones soberanas. El sistema global es descrito nuevamente como un ámbito de competencia estructural y permanente, donde la estabilidad no deriva de la densidad institucional ni de la interdependencia económica, sino de la afirmación clara de intereses nacionales. Se rechaza la premisa de que la globalización y la expansión normativa liberal conduzcan a una convergencia política benigna. En su lugar, se reivindica un orden westfaliano renovado, en el que el Estado-nación constituye la unidad política irreductible y la soberanía opera como principio organizador superior. El “globalismo” (*“globalism”*) es conceptualizado como una ideología que habría erosionado la autonomía decisional estadounidense al privilegiar marcos regulatorios y compromisos multilaterales por sobre la voluntad democrática interna (The White House, 2025a).

La definición de seguridad adquiere un carácter holístico que diluye las fronteras entre política exterior, economía y cohesión interna. En el plano económico, la estrategia eleva la seguridad industrial y tecnológica a la categoría de interés vital. La desindustrialización, las prácticas comerciales consideradas predatorias y los desequilibrios estructurales son interpretados como restricciones a la seguridad nacional. China es identificada nuevamente como competidor sistémico central, no solo por su proyección militar y diplomática, sino por su capacidad de instrumentalizar la interdependencia económica para alterar correlaciones de poder. La seguridad económica es, en consecuencia, equiparada explícitamente con la seguridad nacional (The White House, 2025a).

A diferencia de estrategias anteriores enfocadas en amenazas externas distantes geográficamente, el documento de 2025 otorga centralidad a la dimensión territorial y demográfica propiamente en Estados Unidos. La migración masiva es definida como desafío estructural a la cohesión social, la capacidad estatal y los recursos nacionales, elevándose el control fronterizo a elemento primario de la seguridad. Asimismo, el crimen organizado transnacional en el hemisferio occidental es conceptualizado como amenaza que puede requerir respuestas de carácter coercitivo más allá de la lógica estrictamente policial. En paralelo, el documento incorpora una dimensión interna de la seguridad, al sostener que la fortaleza cultural, institucional y moral constituye condición indispensable para la proyección externa del poder. En este marco, la estabilidad interna deja de ser un supuesto y pasa a convertirse en prerrequisito estratégico explícito (The White House, 2025a).

En el componente multilateral de su estrategia, se profundiza el giro instrumental ya observable en 2017. Las organizaciones internacionales y los regímenes multilaterales no son concebidos como bienes públicos en sí mismos, sino como plataformas contingentes cuya legitimidad depende de su alineación con los intereses nacionales. Se reafirma un escepticismo estructural frente a instancias intergubernamentales percibidas como limitantes de la soberanía. Las alianzas tradicionales (como la *NATO* o los tratados de seguridad en Asia oriental) no son descartadas, pero se subordinan estrictamente a criterios de reciprocidad y reparto equitativo de

cargas. La seguridad colectiva deja de entenderse como compromiso automático y pasa a condicionarse al incremento sustantivo de las contribuciones aliadas (The White House, 2025a).

La estrategia privilegia, asimismo, el bilateralismo y las coaliciones *ad hoc* como modalidades prioritarias de acción. Esta preferencia instrumental no se formula únicamente en términos doctrinarios, sino que se presenta como práctica empíricamente verificable en las directrices y acciones de la administración hasta el momento. En el ámbito de la resolución de conflictos, el documento margina explícitamente a los foros multilaterales en favor de la “habilidad de negociación” (“*dealmaking*”) directa del Ejecutivo, reivindicando como precedente paradigmático algunas acciones de la primera gestión de Trump, como los Acuerdos de Abraham, así como la promoción de acuerdos bilaterales en escenarios complejos que incluyen la República Democrática del Congo y Ruanda, o bien los entendimientos entre Kosovo y Serbia. En todos estos casos, la diplomacia presidencial directa es presentada como mecanismo más ágil y eficaz que los marcos institucionales densos, cuya intermediación es percibida como generadora de dilaciones, ambigüedades normativas o restricciones indebidas a la autonomía decisional (The White House, 2025a).

Esta orientación se materializa de manera particularmente visible en la creación de la denominada Junta de Paz (“*Board of Peace*”), órgano concebido para implementar el “Plan Integral para Poner Fin al Conflicto en Gaza” (“*Comprehensive Plan to End the Gaza Conflict*”) presentado por la Casa Blanca en 2026. De acuerdo con la declaración oficial, el *Board of Peace* tiene como función supervisar estratégicamente la ejecución de los veinte puntos del plan, movilizar recursos internacionales y garantizar la transición desde la fase de conflicto hacia la estabilización y el desarrollo. Bajo el liderazgo directo de Trump, el organismo articula su accionar con el Comité Nacional para la Administración de Gaza (NCAG), el Consejo Ejecutivo de Gaza (GEB) y una Fuerza Internacional de Estabilización (ISF), configurando una arquitectura paralela de gobernanza y reconstrucción. En términos institucionales, el *Board of Peace* opera como pivote ejecutivo de coordinación internacional, concentrando la conducción política en el Ejecutivo estadounidense y desplazando a los foros multilaterales universales hacia un rol secundario o complementario (The White House, 2026).

De manera análoga, la arquitectura de seguridad internacional se reconfigura en torno a “asociaciones específicas” (“*targeted partnerships*”) antes que a alianzas globales o jurídicamente rígidas. El ejemplo más visible es la consolidación del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad), junto a Australia, Japón e India, en el espacio Indopacífico. Esta coalición es caracterizada como un arreglo pragmático orientado a contrarrestar prácticas económicas consideradas depredadoras y a disuadir amenazas militares, operando deliberadamente al margen de las obligaciones formales y los compromisos automáticos propios de una alianza institucionalizada. La flexibilidad y la convergencia puntual de intereses sustituyen, así, a la universalidad normativa como principio ordenador (The White House, 2025a).

Finalmente, la proyección regional de esta lógica cristaliza en lo que la propia administración denomina “Corolario Trump a la Doctrina Monroe” (*“The Trump Corollary to the Monroe Doctrine”*), reinterpretación contemporánea de la histórica Doctrina Monroe. A través del mecanismo conceptualizado como “Reclutar y Expandir” (*“Enlist and Expand”*), el bilateralismo estadounidense adquiere una dinámica explícitamente transaccional y, en ciertos casos, coercitiva. Bajo este esquema, se insta a los denominados “campeones regionales” (*“regional champions”*) a dismantelar la presencia de potencias extrarregionales en puertos e infraestructuras estratégicas, particularmente en el hemisferio occidental, a cambio de mayores niveles de integración económica con Estados Unidos. Sin embargo, dicha integración se condiciona a la adjudicación de contratos exclusivos que favorecen de manera asimétrica a corporaciones estadounidenses, consolidando un patrón de interdependencia jerárquica antes que un esquema de cooperación horizontal (The White House, 2025a).

En síntesis, la doctrina delineada en el documento de 2025 consolida una reformulación desde el institucionalismo liberal hacia un nacionalismo de base soberanista³. La seguridad se redefine para abarcar la vitalidad económica, la integridad territorial y la cohesión cultural; la amenaza estructural se asocia al “globalismo” (*“globalism”*) entendido como cesión de autonomía decisional, mientras que China continúa siendo el competidor estatal preeminente; y el multilateralismo queda reducido a instrumento utilitario sujeto a renegociación constante.

En perspectiva comparada, la secuencia 2017–2025 sugiere la cristalización de una concepción de orden internacional donde las instituciones multilaterales son percibidas como fuentes de restricción estratégica. De este modo, la seguridad nacional estadounidense aparece cada vez más definida en la intersección entre competencia interestatal, soberanía económica y disputa normativa sobre la arquitectura del orden global. Ello habilita un entorno propicio para que Estados Unidos avance concretamente en un repliegue selectivo del multilateralismo reconfigurando su participación institucional según criterios de instrumentalización pragmática y desconfianza estructural.

DEL GIRO ESTRATÉGICO DE LA ESN DE 2025 AL REPLIEGUE MULTILATERAL: LOS CASOS DE LA EXECUTIVE ORDER 14.199 Y EL RETIRO DE LAS 66 ORGANIZACIONES

La redefinición de la concepción de la seguridad nacional plasmada en la ESN de 2025 encuentra correspondencias en transformaciones institucionales observables durante 2025-2026, con implicancias potenciales para la arquitectura institucional internacional (The White House, 2025a). En un contexto internacional crecientemente signado por la competencia multipolar, la segunda administración de Trump consolida una lógica de soberanía y selectividad estratégica que modifica los marcos a través de los cuales Estados Unidos participa en la cooperación y en las instituciones internacionales (Ganchev, 2025). Si la sección anterior mostró el desplazamiento

³ Por nacionalismo soberanista se entiende una orientación estratégica que coloca la soberanía estatal, la autonomía decisional y la primacía de los intereses nacionales por encima de compromisos institucionales concebidos como restricciones externas. La categoría se emplea aquí como herramienta analítica para caracterizar el lenguaje y las prioridades de la ESN de 2025, y no como una clasificación exhaustiva de la política exterior estadounidense.

doctrinario desde un multilateralismo constitutivo hacia una lógica de soberanía estratégica, el presente apartado examina la correspondencia entre ese giro y las decisiones de repliegue institucional adoptadas en 2025-2026, atendiendo especialmente a sus posibles efectos sobre los espacios de coordinación y cooperación multilateral.

El argumento central de esta sección es que el repliegue estadounidense, cimentado en la nueva ESN de 2025, no constituye únicamente una reducción presupuestaria ni un episodio aislado de unilateralismo, sino un proceso de reordenamiento estructural que altera la forma en que se organizan la producción normativa, la coordinación financiera y la provisión de bienes públicos globales. Lejos de ser un fenómeno aislado, esta reorientación se inscribe en una dinámica más amplia de fragmentación del orden liberal y contribuye a profundizar la crisis simultánea de legitimidad política, capacidad operativa y financiamiento que atraviesan las organizaciones internacionales (Dijkstra *et al.*, 2026).

En el plano multilateral, ello implica una transformación desde una lógica de provisión estructural de bienes públicos globales hacia una evaluación instrumental del financiamiento basada en retornos estratégicos directos y criterios de utilidad inmediata (Azzam; Dijkstra, 2026). Para examinar este proceso se abordan tres dimensiones interrelacionadas: en primer lugar, los escenarios anticipados tras la formulación de la ESN de 2025 y su contraste con la trayectoria efectiva del repliegue multilateral; en segundo lugar, el *shutdown* federal de 2025 como antecedente fiscal y político que legitimó una narrativa de selectividad financiera; y, finalmente, la *Executive Order 14.199* junto con el retiro efectivo de 66 organizaciones internacionales como manifestación jurídica y material de una estrategia de desinserción institucional. En conjunto, estos elementos permiten observar el pasaje desde un modelo de liderazgo multilateral denso hacia una lógica de participación selectiva, bilateralizada y estratégicamente condicionada.

El repliegue multilateral en perspectiva: de los escenarios anticipados a la trayectoria efectiva

En los debates previos al inicio del segundo mandato de Donald Trump, diversos análisis anticiparon escenarios divergentes respecto a la dirección que podría adoptar la política exterior estadounidense, particularmente en su vínculo con el multilateralismo. Entre ellos, Haug *et al.* (2025) identificaron tres trayectorias posibles. El primer escenario contemplaba una recalibración del rol internacional de Estados Unidos, orientada a reforzar su interés nacional mediante la renegociación selectiva de reglas y compromisos multilaterales. El segundo, de carácter más rupturista, anticipaba un retiro efectivo de múltiples instancias de cooperación internacional, habilitando espacios para el liderazgo de otras potencias. El tercero, más extremo, proyectaba un efecto de arrastre, en el que el repliegue estadounidense sería emulado por otros actores, acelerando la transición hacia un escenario de “mundo post-ayuda”, marcado por la erosión del multilateralismo (Haug *et al.*, 2025).

A poco más de un año del inicio de la nueva administración, la evidencia empírica sugiere que la política exterior estadounidense se ha aproximado de manera consistente al segundo de

estos escenarios. Lejos de ser una mera estrategia de renegociación instrumental, el gobierno de Trump avanzó en un proceso de retiro sistemático de organismos internacionales y esquemas de cooperación, acompañado por recortes presupuestarios y decisiones administrativas orientadas a reducir la exposición institucional de Estados Unidos en el sistema multilateral (Summa, 2026). Este curso de acción no solo confirma el carácter rupturista anticipado por Haug *et al.* (2025), sino que también sienta las bases para dinámicas más amplias de reconfiguración de la arquitectura institucional internacional.

En un contexto internacional ya marcado por la fragmentación del orden liberal y por una creciente instrumentalización estratégica del multilateralismo (Dijkstra *et al.*, 2026), la segunda administración Trump consolida y acelera tendencias preexistentes. Sin embargo, lo distintivo del período 2025–2026 radica en la explicitación de una lógica de desacople institucional que redefine el lugar de Estados Unidos en la gobernanza global (Ganchev, 2025; Klingebiel, Sumner, 2025; Keohane, Nye Jr., 2025).

Como se anticipó en la sección previa, el proceso observado responde a una racionalidad estratégica específica que consiste en reducir compromisos estructurales de largo plazo en foros multilaterales y privilegiar esquemas de acción directa, bilaterales o mecanismos *ad hoc* en múltiples áreas de la agenda global. En este marco, el multilateralismo deja de operar como multiplicador de poder y estabilizador sistémico para ser evaluado bajo criterios estrictos de utilidad inmediata y retorno estratégico (Lind, Press, 2025).

Desde esta perspectiva, el segundo mandato de Trump marca un punto de inflexión en la trayectoria histórica de Estados Unidos como promotor fundamental de la arquitectura institucional internacional. La reorientación no se limita al plano discursivo, sino que se traduce en medidas concretas que redefinen la forma y el alcance de su incidencia global. Este desplazamiento estratégico altera las capacidades del sistema internacional para enfrentar desafíos comunes como la crisis climática, la desigualdad global o la estabilidad financiera. En este contexto, el retiro estadounidense opera como un factor activo de reordenamiento, cuyos efectos se proyectan tanto sobre las instituciones existentes como sobre las oportunidades de expansión y reposicionamiento de otros actores. Las implicancias de esta transformación se hacen visibles en los episodios que se analizan a continuación.

El *shutdown* federal como antecedente fiscal y político del repliegue multilateral

El cuestionamiento al multilateralismo ya estaba presente en el discurso presidencial de Donald Trump, inclusive antes del período de cierre administrativo. De hecho, en septiembre de 2025, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Trump sostuvo que varias instituciones internacionales no están bien administradas y que deben corregir su funcionamiento para justificar las contribuciones estadounidenses (The White House, 2025b). A lo largo de la última mitad del 2025, estas críticas se tradujeron en decisiones concretas como el congelamiento o revisión de fondos destinados a agencias multilaterales y el retiro de Estados Unidos de foros

vinculados a derechos humanos y cooperación internacional, medidas justificadas por el Ejecutivo en nombre de la soberanía nacional y la reasignación de recursos hacia prioridades internas y de seguridad. Sin embargo, el punto de inflexión no residió en estos gestos parciales, sino en la institucionalización jurídica del repliegue.

A comienzos del año fiscal 2026, el Congreso de Estados Unidos no logró aprobar el presupuesto federal antes de la medianoche del 30 de septiembre de 2025, lo que dio inicio a un *shutdown* federal el 1° de octubre de ese año (Faguy, 2025). La parálisis respondió a disputas partidarias profundas en torno a las asignaciones de gasto, incluyendo desacuerdos sobre subsidios de salud y prioridades presupuestarias más amplias. Desde la Casa Blanca, el presidente Donald Trump sostuvo que la situación reflejaba años de desequilibrios presupuestarios y afirmó su intención de “equilibrar el presupuesto federal” (“*balance the federal budget*”), al tiempo que prometió tomar rápidas acciones para combatir el gasto público y los crecientes costos de endeudamiento (“*take rapid action to battle government spending and increased borrowing costs*”) (Gingrich, 2025).

A lo largo de octubre, el cierre se prolongó y adquirió una magnitud inédita. Para el 4-5 de noviembre de 2025, el *shutdown* se encaminaba a convertirse en el más extenso de la historia estadounidense, superando el precedente de 2018-2019, con alrededor de 1,4 millones de empleados federales afectados y amplios segmentos de la administración pública paralizados. En ese contexto, funcionarios del Ejecutivo insistieron en que la crisis presupuestaria revelaba un problema estructural del gasto federal, sintetizado en la afirmación de que Estados Unidos no puede seguir financiando todo, en todas partes, sin rendición de cuentas.

Durante el *impasse*, el *shutdown* fue utilizado explícitamente como herramienta de presión política. Trump y los principales líderes republicanos responsabilizaron a los demócratas por la falta de acuerdo, acusándolos de obstruir deliberadamente la financiación del gobierno y de proteger programas y compromisos considerados prescindibles. En ese marco, comenzó a instalarse con mayor claridad una narrativa que vinculaba el estancamiento fiscal interno con la necesidad de revisar compromisos externos, incluidos aquellos asumidos en el marco de organizaciones internacionales.

Esta politización del financiamiento se inscribe en una dinámica más amplia según la cual los aportes financieros a instituciones multilaterales pueden transformarse en herramientas estratégicas para condicionar, reorientar o tensionar la gobernanza global (Dijkstra, 2026; Ganchev, 2025). En este sentido, el *shutdown* constituye un antecedente temporal y político relevante, pero la evidencia disponible no permite establecer por sí sola que haya causado el posterior retiro multilateral. Más cautelosamente, puede sostenerse que ambos procesos compartieron una narrativa de disciplina fiscal y selectividad en el uso de recursos públicos, mientras que la decisión de retiro fue posteriormente formalizada mediante instrumentos específicos de política exterior.

Finalmente, tras cuarenta días de cierre, entre el 9 y el 10 de noviembre de 2025, el Senado alcanzó un acuerdo bipartidista para financiar al gobierno federal hasta el 30 de enero de 2026, y el 12 de noviembre Trump firmó la legislación que puso fin al *shutdown* (Faguy, 2025). En su comunicado posterior, el presidente afirmó que la reapertura permitiría normalizar las operaciones del gobierno y reiteró su compromiso con la responsabilidad fiscal y el uso estratégico de los recursos nacionales (McReady, 2025). Este énfasis resulta relevante para comprender el clima fiscal y político en el que se desarrollaron las decisiones posteriores relativas al compromiso político y financiero de Estados Unidos con el multilateralismo. Sin embargo, la proximidad temporal entre ambos episodios no basta para considerar al *shutdown* un catalizador causal del retiro multilateral. La *Executive Order 14.199* y el retiro de 66 organizaciones deben analizarse, por tanto, como decisiones posteriores que pueden guardar correspondencia con aquella narrativa de disciplina fiscal, pero cuya justificación también se encuentra en consideraciones explícitas de soberanía, seguridad y utilidad estratégica presentes en la ESN de 2025.

La formalización del repliegue: el retiro de Estados Unidos de 66 organizaciones internacionales

El 4 de enero de 2026, la Casa Blanca anunció oficialmente la retirada de Estados Unidos de 66 organizaciones internacionales, decisión que marcó un punto de inflexión en la relación del país con el entramado institucional multilateral. La medida fue posteriormente formalizada mediante la *Executive Order 14.199*, titulada “*Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations*”. Esta orden instruyó al Secretario de Estado, Marco Rubio, en consulta con el Representante Permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Michael Waltz, a realizar una revisión integral de todas las organizaciones intergubernamentales internacionales de las que el país fuera miembro o a las que brindara algún tipo de apoyo financiero, así como de los tratados y convenciones suscritos, con el objetivo de identificar aquellas consideradas contrarias a los intereses de los Estados Unidos.

El 7 de enero de 2026, tras la presentación de los resultados de dicha revisión, el presidente Donald Trump firmó un memorando que ordenó la retirada efectiva de Estados Unidos de estas 66 entidades, argumentando que muchas de ellas operaban en detrimento de la seguridad nacional, la prosperidad económica y la soberanía estadounidense. Marco Rubio sostuvo que las instituciones afectadas eran “redundantes en su alcance, mal gestionadas, innecesarias, derrochadoras, capturadas por intereses que impulsan agendas propias contrarias a las nuestras, o una amenaza para la soberanía, las libertades y la prosperidad general de nuestra nación” (U.S. Department of State, 2026). En la misma línea, el comunicado oficial justificó la decisión como un paso necesario para dejar de destinar “la sangre, el sudor y el tesoro del pueblo estadounidense” (“*the blood, sweat, and treasure of the American people*”) a organizaciones que no generan beneficios tangibles y para redirigir esos recursos hacia prioridades nacionales (U.S. Department of State, 2026). En términos analíticos, este retiro masivo se inscribe en una transición desde una lógica de provisión multilateral de bienes públicos hacia una estrategia de poder selectivo, donde las instituciones internacionales dejan de ser instrumentos de estabilización

sistémica y pasan a ser evaluadas exclusivamente en función de su utilidad inmediata para los intereses nacionales de Estados Unidos (Kimmage, 2025; Ganchev, 2025).

Del total de organizaciones alcanzadas por la medida, 31 pertenecen al sistema de las Naciones Unidas, mientras que 35 se encuentran fuera de su órbita institucional. Si bien el *fact sheet* oficial no precisó el monto exacto de los recursos involucrados, el anuncio se produjo pocos días después de que la Organización de las Naciones Unidas aprobara una reducción del siete por ciento de su presupuesto, en un contexto de crisis financiera atribuida en gran medida a la negativa de Estados Unidos a cumplir con sus contribuciones obligatorias, lo que refuerza la dimensión fiscal y estratégica de la decisión (Summa, 2026). No obstante, como señala Kaufman (2026), el impacto total del retiro aún es incierto y dependerá del calendario de notificaciones formales, dado que la salida de estos organismos no es inmediata y puede extenderse hasta un año, como ocurrió con el proceso de retirada de la Organización Mundial de la Salud tras su anuncio en enero de 2025.

Tabla 1. Retiro de organizaciones internacionales clasificadas por área temática



Fuente: elaboración propia en base a *Executive Order 14.199*

Desde una perspectiva analítica, el retiro no se limita a una lógica de ahorro presupuestario, sino que da cuenta de una selección estratégica de los espacios institucionales abandonados. En primer lugar, se observa una salida significativa de organizaciones vinculadas a la arquitectura del desarrollo, el comercio y el financiamiento multilateral, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (*UNCTAD*), el International Trade Centre, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (*DESA*) y las comisiones regionales del Consejo Económico y Social (*ECOSOC*) incluida la Comisión Económica para América Latina (*CEPAL*), así como el International Development Law Organization. Estas entidades no canalizan financiamiento directo, pero cumplen un rol central en la producción de normas, diagnósticos, métricas y narrativas que estructuran el ecosistema del financiamiento para el desarrollo. Su

abandono apunta a debilitar los ámbitos donde se definen las reglas del juego, favoreciendo una reorientación hacia esquemas bilaterales y geopolíticamente selectivos.

Un segundo grupo relevante corresponde a la gobernanza climática, ambiental y de la transición energética, que incluye organismos como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (*UNFCCC*), el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (*IPCC*), la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (*IPBES*), la Agencia Internacional de Energías Renovables (*IRENA*), la Red de Políticas de Energía Renovable para el Siglo XXI (*REN21*) y diversos mecanismos vinculados al financiamiento climático y a estándares ambientales. El retiro de estos espacios puede interpretarse como un intento deliberado de desfinanciar y deslegitimar la gobernanza climática multilateral, reduciendo compromisos indirectos sobre el sistema financiero y productivo estadounidense y preservando mayores márgenes de autonomía energética.

Asimismo, la salida de instituciones asociadas a democracia, derechos humanos y estándares normativos como la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (*UN Women*), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (*UNFPA*), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (*International IDEA*) y otros mecanismos especializados apunta a desacoplar el financiamiento internacional de condicionalidades consideradas políticamente costosas. Esta estrategia habilita alianzas financieras más flexibles, con menores exigencias normativas y reputacionales, coherentes con una lógica de cooperación selectiva y pragmática.

En el ámbito de la paz, el posconflicto y la seguridad preventiva, el retiro de instancias como la Comisión de Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (*Peacebuilding Commission*) y el Fondo de Naciones Unidas para la Construcción de Paz (*Peacebuilding Fund*) refuerza el desplazamiento desde esquemas multilaterales de financiamiento preventivo hacia una preferencia por el gasto directo en defensa y seguridad dura. De manera complementaria, la salida de organismos dedicados a ciencia, datos y formación, como el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (*UNITAR*) y la Universidad de la ONU, contribuye a erosionar la infraestructura de conocimiento que sustenta la planificación y evaluación de riesgos de largo plazo. Por otra parte, el abandono de mecanismos de coordinación sistémica dentro de las Naciones Unidas, como ECOSOC y el *System Chief Executives Board for Coordination*, tiene implicancias que trascienden a los programas individuales.

En definitiva, el retiro de estos espacios reduce la participación estadounidense y puede afectar la capacidad del sistema multilateral para operar de manera coordinada en áreas de gobernanza y financiamiento global. La magnitud y permanencia de esos efectos dependerán, sin embargo, de la capacidad de las organizaciones afectadas para sustituir recursos, redistribuir responsabilidades y mantener mecanismos de cooperación. En este sentido, la evidencia examinada es compatible con un viraje hacia modalidades más flexibles, bilaterales y

estratégicamente selectivas de participación internacional, pero no permite afirmar todavía una desafección completa y definitiva del multilateralismo.

CONCLUSIONES

El recorrido analítico desarrollado a lo largo de este artículo permite responder al interrogante central planteado en la introducción, es decir, cómo se transformó el lugar asignado al multilateralismo en la estrategia de seguridad nacional estadounidense entre el final de la Guerra Fría y la segunda administración de Donald Trump y qué implicancias tiene este desplazamiento para la arquitectura institucional internacional.

En primer lugar, el análisis diacrónico de las ESN permite identificar un desplazamiento sustantivo en los supuestos que organizan la relación entre seguridad, orden internacional y multilateralismo. Mientras que en administraciones previas el multilateralismo operó como un elemento constitutivo del diseño estratégico y un multiplicador del poder estadounidense a través de la provisión de bienes públicos globales, la ESN de 2025 instauró una doctrina fundada en un nacionalismo de base soberanista. Bajo esta nueva perspectiva, el entramado institucional internacional y el "globalismo" (*"globalism"*) pasaron a ser codificados como amenazas estratégicas, en la medida en que restringen la autonomía decisional, económica y normativa del Estado. La participación internacional quedó así subordinada a una lógica estrictamente transaccional, utilitaria y centrada en la competencia interestatal.

En segundo lugar, la redefinición doctrinaria presenta una correspondencia temporal y sustantiva con decisiones concretas de política exterior adoptadas durante 2025-2026, entre ellas la *Executive Order 14.199* y el retiro anunciado de 66 organizaciones internacionales. El *shutdown* federal de 2025 constituye un antecedente fiscal y político relevante, pero no puede ser tratado, con la evidencia disponible, como causa directa del repliegue posterior. Más precisamente, ambos procesos pueden ser leídos en relación con una narrativa más amplia de disciplina fiscal, soberanía y selectividad en el uso de recursos públicos. La composición de las organizaciones afectadas muestra, además, que las consecuencias potenciales se extienden más allá del financiamiento del desarrollo en sentido estricto e involucran espacios de producción normativa, gobernanza climática, derechos humanos, prevención de conflictos y generación de conocimiento.

Finalmente, la anatomía de este retiro masivo revela un repliegue estratégico altamente selectivo y no un mero ajuste fiscal. El abandono sistemático de entidades vinculadas a la definición de normas de desarrollo, la gobernanza climática, los derechos humanos y la prevención de conflictos refleja una intención deliberada de dismantelar espacios institucionales percibidos como limitantes para la autonomía nacional. De este modo, Estados Unidos desplaza su eje desde una lógica de seguridad preventiva apoyada en la cooperación multilateral hacia una concepción de seguridad selectiva, coercitiva y marcadamente bilateral. Este viraje se traduce, a su vez, en la configuración de arreglos institucionales *ad hoc* promovidos directamente por Washington,

particularmente en el ámbito de la seguridad internacional, como lo evidencian el *Board of Peace* y los Acuerdos de Abraham, entre otras iniciativas similares.

En definitiva, la reconfiguración estratégica observada durante el segundo mandato de Trump puede ser entendida como parte de un proceso más amplio de transformación del patrón de liderazgo estadounidense. El repliegue de determinadas instituciones, la revisión de compromisos financieros y la preferencia por mecanismos selectivos de cooperación pueden contribuir a una mayor fragmentación del orden institucional, aunque la magnitud de este efecto dependerá de la respuesta de otros Estados y de las propias organizaciones internacionales. El principal hallazgo del artículo no es, por tanto, que Estados Unidos haya abandonado el multilateralismo, sino que su participación parece estar siendo reordenada bajo criterios más estrictos de soberanía, reciprocidad y utilidad estratégica. Esta reorientación desplaza los términos en los que se había articulado históricamente el liderazgo estadounidense y abre interrogantes sobre la futura distribución de responsabilidades en la gobernanza global.

Finalmente resulta importante remarcar que el presente artículo se enfrentó a una serie de desafíos teóricos y metodológicos. En primer lugar, el análisis se encuentra acotado a documentos estratégicos y decisiones institucionales observables hasta 2026, por lo que no permite evaluar todavía la ejecución presupuestaria completa ni los efectos de largo plazo sobre las organizaciones afectadas. En segundo lugar, la clasificación temática de las 66 organizaciones internacionales permite identificar áreas de exposición, pero no constituye una estimación del impacto financiero efectivo de cada retiro. En tercer lugar, el carácter contemporáneo del proceso limita la posibilidad de establecer relaciones causales robustas entre el cambio doctrinario y las decisiones de política exterior.

No obstante, tales desafíos abren líneas para investigaciones futuras. Resultaría pertinente cuantificar los recursos comprometidos y efectivamente retirados por organización, comparar la respuesta de los demás Estados miembros y analizar si otros actores, en particular China, la Unión Europea, potencias regionales y bancos multilaterales de desarrollo, ocupan los espacios financieros y normativos dejados vacantes. Asimismo, futuros estudios podrían examinar la evolución de la cooperación bilateral estadounidense y contrastarla con la trayectoria multilateral para determinar si el repliegue supone una reducción general del compromiso internacional o una redistribución de sus instrumentos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azzam, B.; Dijkstra, H. (2026) 'The Geopoliticisation of International Organisations and Strategic Technologies: Exacerbating Global Rivalries?'. *Geopolitics*, 1-25.

Beeson, M.; Higgott, R. (2005) 'Hegemony, institutionalism and US foreign policy: Theory and practice in comparative historical perspective'. *Third World Quarterly*, 26(7), 1173-1188.

Calle, F.; DerGhoukassian, K. (2003) 'El guardián del mundo unipolar y sus críticos. La estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y la construcción del espacio alternativo'. *Colección*, (14), 65-97.

Castaño Salas, H. (2008) 'Globalización neoliberal y recomposición de la hegemonía norteamericana'. *Economía y Desarrollo*, 143(1), 11-41.

Chin, J. J.; Skinner, K.; Yoo, C. (2023) 'Understanding National Security Strategies Through Time'. *Texas National Security Review*, 6(4), 103-124.

Department of State of the USA, Office of the Historian (s. f.) *National Security Act of 1947*. <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/national-security-act>

Díaz Domínguez, J. M. (2007) *Hegemonía Estadounidense, Neoliberalismo y Alternativas de Desarrollo en América Latina*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dijkstra, H.; Sommerer, T.; Weinhardt, C.; Hofmann, S.; Papa, M. (2026) *Reforming global institutions in an era of geopolitical strain: Evidence from 15 case studies (ENSURED Research Report)*. ENSURED – Shaping Cooperation for a World in Transition.

Dijkstra, H. (2025) *Second Attempt at America First: Donald Trump and the Survival of International Organizations*. Global Policy.

Faguy, A. (2025) 'Trump signs spending bill to end longest shutdown in US history'. *BBC News*. 13 sw noviembre. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/articles/c891nvwvg2zo>.

Foot, R.; MacFarlane, S. N.; Mastanduno, M. (Eds.). (2003) *US hegemony and international organizations: the United States and multilateral institutions*. OUP Oxford.

Ganchev, I. & Mballa, F. G. M. (2025) 'Trump's New Foreign Policy: Strategic Repositioning in a Multipolar World?'. *Policy*, 3(1).

Gingrich, N. (2025) 'Trump challenges Congress to balance the budget'. *The North State Journal*. 19 de julio. Recuperado de: <https://nsjonline.com/article/2025/07/gingrich-trump-challenges-congress-to-balance-the-budget/>.

Heinkelmann-Wild, T. (2026) '(De)coding 'America First': Trump's contestation of international institutions and its consequences'. *International Affairs*, 102(1), 43-62.

Haug, S.; Novoselova, A.; Klingebiel, S. (2025) *Trump's assault on foreign aid: Implications for international development cooperation*. IDOS Discussion Paper 4/2025.

Ikenberry, G. J. (2007) 'State power and international institutions: America and the logic of economic and security multilateralism'. En: BOURANTONIS, D., IFANTIS, K. & TSAKONAS, P. (Eds.). *Multilateralism and security institutions in an era of globalization*. Routledge, 35-56.

Kaplun, M. (2025) 'La transformación del posicionamiento de Estados Unidos en materia de seguridad internacional y regional en el siglo XXI: el rol estratégico de la dimensión marítima'. *Revista Integración Y Cooperación Internacional*, (41), 36–58.

Karns, M. P.; Mingst, K. A. (1992) 'The United States and multilateral institutions: A framework for analysis'. En: KARNs, M. P. & MINGST K. A. (Eds.), *The United States and multilateral institutions: Patterns of changing instrumentality and influence*. Unwin Hyman, 1-32.

Kaufman, K. E. (2026) 'What the U.S. withdrawal from 66 international bodies means for American business'. *Forbes*. 12 de enero. Recuperado de <https://www.forbes.com/sites/kristenkaufman/2026/01/12/what-the-us-withdrawal-from-66-international-bodies-means-for-american-business/>.

Keohane, R. O.; Nye Jr., J. S. (2025) 'The end of the long American century: Trump and the sources of US power'. *Foreign Affairs*, 104, 68.

Kimmage, M. (2025) 'The World Trump Wants: American Power in the New Age of Nationalism'. *Foreign Affairs*, 104, 8.

Klingebiel, S.; Sumner, A. (2025) *Development and development policy in the Trump era*. IDOS Discussion Paper 23/2025.

Lind, J.; Press, D. G. (2025) 'Strategies of prioritization: American foreign policy after primacy'. *Foreign Affairs*, 104, 94.

McReady, A. (2025) 'Trump signs spending bill to end longest US government shutdown in history. *Aljazeera*'. 13 de noviembre. Recuperado de <https://www.aljazeera.com/news/2025/11/13/us-house-passes-spending-bill-ending-longest-govt-shutdown-in-history>.

Summa, G. (2026) 'La crisis de la ONU y el desorden del mundo'. *Revista Nueva Sociedad*, 321.

Mastanduno, M. (2005) 'US foreign policy and the pragmatic use of international institutions'. *Australian Journal of International Affairs*, 59(3), 317-333.

Maulana, M. A.; Yuliantoro, N. R. (2024) 'Donald Trump's foreign policy: Withdrawal from international regimes and organizations'. *Intermestic: Journal of International Studies*, 8(2), 527-552.

Office of the Secretary of Defense, Historical Office of the USA. (s. f.). *National Security Strategy*. <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>.

Regilme Jr., S. S. (2023) 'United States foreign aid and multilateralism under the Trump presidency'. *New Global Studies*, 17(1), 45-69.

The White House (1990) National Security Strategy of the United States.

The White House (1991) National Security Strategy of the United States.

The White House (1993) National Security Strategy of the United States.

The White House (1994) A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.

The White House (1995) A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.

The White House (1996) A National Security Strategy of Engagement and Enlargement.

The White House (1997) A National Security Strategy for A New Century.

The White House (1998) A National Security Strategy for A New Century.

The White House (1999) A National Security Strategy for A New Century.

The White House (2000) A National Security Strategy for a Global Age.

The White House (2002) The National Security Strategy of the United States of America.

The White House (2006) The National Security Strategy of the United States of America.

The White House (2010) National Security Strategy.

The White House (2015) National Security Strategy.

The White House (2017) National Security Strategy of the United States of America.

The White House (2022) National Security Strategy.

The White House (2025a) National Security Strategy of the United States of America

The White House (2025b) Remarks by President Trump to the 80th session of the United Nations General Assembly. U.S. Department of State.

<https://www.state.gov/translations/spanish/discurso-del-presidente-trump-durante-la-80-a-sesion-de-la-asamblea-general-de-la-onu>.

The White House. (2026) 'Statement on President Trump's comprehensive plan to end the Gaza conflict'. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2026/01/statement-on-president-trumps-comprehensive-plan-to-end-the-gaza-conflict/>.

U.S. Department of State. (2026) 'Withdrawal from wasteful, ineffective, or harmful international organizations'. Comunicado de prensa.