

EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRUMP SOBRE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

THE IMPACT OF THE TRUMP ADMINISTRATION ON INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

José Manuel SOBRINO HEREDIA*

Palabras clave: Organizaciones internacionales, Multilateralismo, Unilateralismo, Estados Unidos de América, Administración Trump

Keywords: International organizations, Multilateralism, Unilateralism, United States of America, Trump Administration

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PRESIÓN DE IURE SOBRE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. 3. LA PRESIÓN DE FACTO SOBRE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES. 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

El regreso de Donald Trump a la Casa Blanca, el 20 de enero de 2025, está provocando una avalancha de cambios sustanciales que reconfiguran la política exterior estadounidense y que afectan significativamente a muchas Organizaciones internacionales. El nacionalismo y el unilateralismo, principios rectores de estos cambios, al poner en tela de juicio el multilateralismo y sus instituciones, parece rechazar el orden internacional “wilsoniano” que hasta ahora venían compartiendo, con mayor o menor entusiasmo, las sucesivas administraciones estadounidenses. En este sentido, el gobierno dirigido por el presidente Trump no sólo está revisando su participación en las instituciones que han servido de base a las relaciones internacionales, sino también su propia existencia, al considerarlas obsoletas y contrarias a los intereses estadounidenses. El cambio de rumbo de esta administración norteamericana apuesta por un mundo más transaccional y más agresivo, difícil de conjugar con la redefinición internacional del histórico relato del “Destino Manifiesto” de unos EE. UU. muy involucrado en los temas internacionales, líderes del mundo libre y con un alto perfil en las Organizaciones internacionales (en adelante, OI).

Es bien sabido que los gobernantes estadounidenses desempeñaron a lo largo del siglo XX un papel esencial en el nacimiento de las grandes OI con vocación universal, este fue el caso del presidente Woodrow Wilson impulsor clave de la creación de la Sociedad de Naciones, o de los presidentes Franklin

* Catedrático de Derecho internacional público. Instituto Universitario de Estudios Europeos “Salvador de Madariaga”, Universidade da Coruña (j.sobrino@udc.es – <https://orcid.org/0000-0002-6457-6012>). Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 16 de junio de 2025.

D. Roosevelt y Harry Truman en el establecimiento y primeros desarrollos de la ONU, cuyo Carta, en su Preámbulo, se hace eco de la Declaración de independencia de los Estados Unidos. Pero, también, es bien conocida la resistencia de ciertas administraciones estadounidenses a participar en OI. De manera que, el recelo de la administración Trump frente a las OI, tiene precedentes históricos, tanto en administraciones demócratas como republicanas. Valga recordar la histórica negativa de los EE. UU. a unirse a la Sociedad de Naciones a principios del siglo XX a pesar de haber sido inspiradores de la misma. O, en épocas más cercanas, ejemplos como el del presidente Jimmy Carter retirando a Estados Unidos de la Organización Internacional del Trabajo criticando su politicización, incluida la concesión de la condición de observador a la Organización para la Liberación de Palestina. O, el del presidente Ronald Reagan retirando a Estados Unidos de la UNESCO después de que esta restringiera la participación de Israel en sus actividades y respaldara políticas consideradas hostiles a la libertad de prensa. O, en fin, del presidente Bill Clinton retirando a Estados Unidos de la Organización Mundial del Turismo y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial alegando ineficacia y falta de pertinencia.

Precisamente, la falta de eficacia de muchas OI (véase, corrupción), el coste financiero elevado que supone su participación en ellas, en particular, comparándolo con otros Estados como China (véase, explotación abusiva de los fondos proporcionados por los Estados Unidos), una apreciada tendencia antinorteamericana en varias de sus políticas, la inclinación hacia planteamientos de género o de cambio climático, son algunas de las razones que en palabras de Donald Trump llevaron durante su primer mandato (2017-21) a los EE. UU. a retirarse de varias Organizaciones y Agencias internacionales, a denunciar Acuerdos multilaterales, a cortar la financiación a varios Programas internacionales y a dificultar el funcionamiento de otras OI.

Tras el paréntesis de la administración Biden que revirtió alguna de estas medidas, el nuevo mandato de Trump vuelve, con fuerzas renovadas, a aplicarlas e, incluso, a ampliar sus efectos y sus destinatarias. En este orden de ideas, el 4 de febrero de 2025, Trump, mediante un Decreto presidencial, ordenó una amplia revisión durante 180 días de todas las Organizaciones internacionales a las que pertenece y da apoyo Estados Unidos, así como todas las convenciones y tratados de los que Estados Unidos es parte con el fin de identificar aquellas y aquellos que se consideren perjudiciales para los intereses de Estados Unidos y evaluar su posible retirada¹. En su desarrollo, el Secretario de Estado norteamericano, en consulta con el embajador de este

¹ "Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations", Executive Order 14199 of February 4, 2025, Federal Register vol. 90, nº 26 Monday, February 10, 2025, pp. 9275-9276; disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/10/2025-02504/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and>

país en la ONU, ha venido examinando las Organizaciones, Agencias y Programas a los que EE. UU. proporciona algún tipo de financiación u otro tipo de apoyo. Al concluir dicha revisión, el Secretario de Estado informará de las conclusiones al presidente, a través del Asistente del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, y formulará recomendaciones sobre si Estados Unidos debería retirarse de dichas organizaciones, convenciones o tratados.

De este modo, las retiradas ya ocurridas, las amenazas de nuevas retiradas, los recortes de financiación, las amenazas de nuevos recortes que dificultan la existencia de muchas OI, Agencias y Programas internacionales se configuran como uno de los sellos distintivos de la administración Trump. Estas medidas, huelga el decirlo, favorecen un nacionalismo que confronta con el actual orden mundial favoreciendo el desorden comercial, económico y también militar. Esta visión de las nuevas relaciones internacionales, aparecen claramente reflejadas, en las declaraciones del actual responsable de la diplomacia estadounidense, Marco Rubio, según el cual, el orden mundial no sólo está obsoleto, sino que es un arma utilizada contra los Estados Unidos, criticando a las administraciones norteamericanas anteriores por haber invertido demasiado en las instituciones internacionales creadas tras la Segunda Guerra Mundial, como la ONU y la OMC, y por haber sometido sus propios intereses nacionales a las limitaciones impuestas por las normas del derecho internacional.

Para la actual administración norteamericana las OI son tan sólo una herramienta para que Estados Unidos pueda defender sus intereses (no son un fin en sí mismas). Si ello no ocurre, si tales intereses no son defendidos, existen otras opciones para abordar sus relaciones con otras naciones, en particular, las desarrolladas de forma bilateral: país a país. En última instancia, la administración Trump no espera nada de las OI, puesto que las ignora más de lo que busca reformarlas. Pero, como esta actitud procede de un país que sigue teniendo una posición preponderante en el mundo, esta política produce un impacto significativo en el orden internacional, aunque solo sea contribuyendo a su mayor desorganización. Dada la confusión y la incertidumbre generadas por la administración Trump, es comprensible que las OI vean con preocupación sus futuras actuaciones.

El presidente Trump, muy crítico con la ONU durante toda su campaña electoral (en su opinión, la ONU es inútil y cara), ha comenzado a actuar rápidamente cortando por lo más sencillo, esto es, retirarse de algunas OI del sistema de las Naciones Unidas y suprimir financiación a programas multilaterales impulsados por la misma. Al tiempo, viene, desde su toma de posesión, amenazando de forma reiterada con proceder también contra otras OI, Agencias y Programas, bien suprimiendo la financiación, bien ninguneándolas y actuando como si no existieran, bien, retirándose de las mismas, tal y como advierte que podría ocurrir respecto de la OMC, el FMI, la Banca Mundial, o la propia ONU, entre otras. Pues bien, los meses transcurridos ya desde la toma de posesión del presidente Trump permiten observar, en

nuestra opinión, como la actitud de la administración Trump hacia las OI y los organismos internacionales se manifiesta, particularmente, de dos maneras. Una primera, privilegia la vía jurídica y se concreta en la retirada de la OI o del organismo internacional del que se trate, estaríamos, así, ante una presión de iure que se ejerce sobre estas instituciones (2); y, otra, toma una forma más política y económica, implicando una presión de facto concretada en la retirada de financiación o la adopción de medidas que traban el funcionamiento de las mismas (3).

2. LA PRESIÓN DE IURE SOBRE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Una de las primeras medidas que adoptó Donald Trump nada más llegar a la presidencia de los EE. UU. fue ordenar la retirada de este país de algunas OI, Organismos y Agencias que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas, activando los mecanismos jurídicos previstos para ello. Asimismo, decidió que los EE. UU. abandonasen distintos programas y negociaciones multilaterales, por considerarlos contrarios a los intereses estadounidense, activando las vías jurídicas que posibilitaban tales medidas.

De este modo, y a las pocas horas de tomar posesión de su cargo, esto es el 20 de enero de 2025, el presidente Trump firmó un Decreto ejecutivo ordenando la retirada de los Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)². Se trata de una OI de la que este país es miembro desde 1948, cuando una resolución conjunta de ambas cámaras del Congreso norteamericano aprobó su ingreso en el misma. El proceso de retirada implica que los Estados Unidos deben notificar con un año de antelación su decisión de abandonar la Organización, esta exigencia es la que explica que, durante la primera presidencia de Trump en 2020 si bien se adoptaron medidas para retirarse de la OMS no se hicieron efectivas, pues el Gobierno de Biden dio marcha atrás el 20 de enero de 2021. En el momento actual, la situación parece diferente, estamos a comienzos del mandato presidencial, de manera que podrán cumplirse los plazos. De ahí que, la propia OMS confirmara, el 23 de enero de 2025, que los EE. UU. abandonarían la Organización el 22 de enero de 2026. Las razones que aduce la administración Trump para retirarse de la OMS son varias, entre ellas, su mala gestión de la COVID-19 y otras crisis sanitarias globales, su incapacidad para adoptar reformas que demuestren su independencia y los pagos desproporcionados que exige a Estados Unidos en comparación con otros países (en particular, China). Al tiempo, señala la reasignación de la financiación estadounidense a otras iniciativas de salud, lejos de la supervisión de esta OI.

² "Withdrawing the United States from the World Health Organization", Executive Order 14155 of January 20, 2025, Federal Register, vol. 90, nº 18, January 29, 2025, pp. 8361-8362; disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/29/2025-01957/withdrawing-the-united-states-from-the-world-health-organization>

El impacto de esta retirada es grave, sin las contribuciones financieras de EE. UU., los programas de la OMS en países en desarrollo se enfrentan a graves problemas de financiación, lo que conlleva una reducción de las campañas de vacunación, una limitación de los servicios de salud materno infantil y retrocesos en las actividades relacionadas con la salud mental. Cabe recordar al respecto que, EE. UU. es de lejos el mayor contribuyente al presupuesto de la OMS, su contribución es de alrededor del 18%. La pérdida de esta contribución, unido a la crisis financiera que conoce esta Organización debido a la disminución, también, de las contribuciones de otros Estados miembros la han llevado a reducir su presupuesto para 2026-27 en un 21 %, pasando de 5.300 millones de dólares a 4.200 millones de dólares. Por otro lado, la ausencia de la presencia estadounidense debilita la coordinación internacional en materia de vigilancia de enfermedades y seguridad sanitaria mundial, lo que aumenta el riesgo de futuras pandemias y crisis sanitarias. Esto va a significar que buena parte del trabajo de la OMS en relación, entre otras, con la erradicación de la polio, el sida, la tuberculosis y la malaria va a verse penalizado financiera y logísticamente.

Poco tiempo después, el 4 de febrero de 2005, el presidente Trump firmó un nuevo decreto ejecutivo, que ya hemos mencionado con anterioridad, por el que retira a su país de varias agencias de la ONU y pide revisar la financiación estadounidense a esta Organización. En concreto, el decreto retira a Estados Unidos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, órgano del que no es Estado miembro sino observador, y prolonga la suspensión de toda financiación estadounidense a la agencia de la ONU para los refugiados palestinos, el Organismo de Obras Públicas y Socorro para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS/UNRWA). En el decreto, también, se ordena revisar la implicación de los EE. UU. en la UNESCO.

Por lo que se refiere al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la razón del abandono se justificaría por la acusación que EE. UU. le hace de adoptar políticas sesgadas contra Israel, una afirmación que Trump ya venía utilizando repetidamente para criticar a este órgano. Se trata de una medida más efectista que jurídicamente práctica, puesto que los EE. UU., que fueron miembros del Consejo desde el 1 de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2024, ahora ya no lo son, habiendo pasado a la situación de Estado observador, por lo que técnicamente no puede retirarse de una institución de la que ya no forman parte. La decisión estadounidense buscaría el prohibir cualquier implicación futura de los EE. UU. en este órgano.

Asimismo, la administración Trump decidió detener toda la financiación estadounidense para la Agencia de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA), citando sus presuntos vínculos con Hamás. El 24 de abril de 2025, dio un paso jurídico más, pues decidió levantar la inmunidad de esta Agencia dejando de considerarla parte de las NU, lo que le permitiría demandarla ante los tribunales estadouniden-

ses. Decisión que concretó al presentar el Departamento de Justicia de los Estados Unidos una demanda ante la Corte Federal de Nueva York contra la UNRWA acusándola de encubrir a empleados que participaron en los actos terroristas de octubre de 2023 en Israel³.

Es bien conocida, también, la postura de los EE. UU. respecto de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), donde distintas administraciones estadounidenses vienen utilizando de manera repetida la amenaza de la retirada, produciéndose frecuentes vaivenes en sus relaciones. Este país fue miembro fundador de la UNESCO en 1945, pero desde entonces se han producido episodios de distanciamiento y abandono de la misma. Así, en 1974, bajo la administración del presidente republicano Henry Ford, el Congreso norteamericano decidió suspender la contribución americana (la cuarta parte del presupuesto de la UNESCO) como consecuencia del reconocimiento de la Organización de Liberación de Palestina y de la condena del Estado de Israel. En 1984, bajo la presidencia de Ronald Reagan, también republicano, Estados Unidos abandonó la Organización en protesta contra lo que consideró una mala administración económica y excesiva politización. Tras diecinueve años de ausencia, Estados Unidos retornó a la UNESCO el 1 de octubre de 2003. Sin embargo, el 31 de octubre de 2011, después de que la UNESCO admitiera como miembro de pleno derecho a Palestina, la administración estadounidense, entonces bajo la presidencia del demócrata Barak Obama, anunció que eliminaría los fondos que entregaba a la organización, aunque se mantuvo en su seno. Esta decisión supuso un severo contratiempo para la entidad, que se vio obligada a reducir su nivel de actividad. El 12 de octubre de 2017, ya con Donald Trump en la presidencia, Estados Unidos fue un paso más allá y anunció de nuevo su retirada de la UNESCO. El argumento que explicaría el abandono, que en cumplimiento de los estatutos de esta OI se hizo efectivo el 18 de diciembre de 2018, fue una supuesta tendencia antiisraelí en la Organización y la necesidad de realizar reformas en la misma. Con el cambio de la administración norteamericana, y bajo la presidencia de Biden se produjo la reincorporación de este país el 10 de julio de 2023 con el compromiso de financiar el 22% del presupuesto de la Organización. Pues bien, desde el 4 de febrero 2025, la UNESCO está a la espera de la decisión del presidente Donald Trump sobre el futuro de esta financiación y sobre su permanencia en la Organización, que es objeto de continua crítica desde la administración Trump a la que acusa de tener un marcado sesgo antiamericano.

La hostilidad de la administración Trump se extiende, también, a los compromisos multilaterales asumidos por los EE. UU. En este sentido, y al igual que ya ocurriera durante el primer mandato, llueven las críticas hacia los mismos. Este es el caso paradigmático del Acuerdo de París sobre cam-

³ *Estate of Tamar Kedem Siman Tov, et al. v. UNRWA*, No. 24 Civ. 4765 (AT), U.S. District Court for the Southern District of New York (SDNY) on April 24, 2025; disponible en: gov.uscourts.nysd_623682.59.0.pdf

bio climático de 2015, firmado por los EE. UU. en 2016, en virtud del cual Estados Unidos se había comprometido a reducir para 2035 sus emisiones netas de gases de efecto invernadero entre un 61% y un 66% por debajo de los niveles de 2005. Compromiso que el presidente Trump ya abandonó al decidir retirarse del Acuerdo en junio de 2017, al poco de llegar a su primera presidencia, argumentando que el Acuerdo imponía cargas económicas y regulatorias injustas a los Estados Unidos, perjudicando su economía y limitando su competitividad. En aquel entonces y atendiendo a las normas del Acuerdo de París (que establecían un período inicial de tres años tras la entrada en vigor del Acuerdo —4 de noviembre de 2016— para que un Estado pudiera retirarse), esta retirada solo se hizo efectiva tres años después, el 4 de noviembre de 2020, y solo duró unos meses, ya que una de las primeras decisiones de la nueva administración Biden, fue la de la reincorporación de los EE. UU. al Acuerdo de Paris, lo que se hizo efectivo el 19 de febrero de 2021. La vuelta a la Casa Blanca de Donald Trump, supone también la vuelta a una política muy crítica en temas de cambio climático, de manera que una de las primeras decisiones que adoptó fue la de retirarse nuevamente, el 20 de enero de 2025, del Acuerdo de París⁴, criticando, de paso, las calificadas como “políticas de extremismo climático de Biden” y, mostrando su desapego al multilateralismo representado por las disposiciones claves de este Acuerdo sustentadas en los principios de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y en el de cooperación internacional. A mayores el Decreto presidencial ordena el cese o revocación inmediata de cualquier compromiso financiero asumido por EE.UU. en virtud de la Convención sobre el Clima, esto es, el Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación, el Fondo de Pérdidas y Daños, etc. Asimismo, revoca y cancela de manera inmediata el Plan Internacional de Financiación de la Acción por el Clima de Estados Unidos. De conformidad con el artículo 28 del Acuerdo de París, esta segunda retirada de la nación norteamericana solo se hará efectiva un año después de que el depositario del Acuerdo (el Secretario General de la ONU) reciba la notificación escrita enviada por este país. Es, pues, más que previsible que esta retirada se haga efectiva, lo que supondrá, entre otras cosas, que Estados Unidos ya no estará obligado a presentar un inventario nacional de emisiones de GEI cada año. De hecho, este país ya no presentó su inventario nacional de emisiones de GEI en la fecha límite del 15 de abril de 2025. Además, existe cierta incertidumbre sobre si Estados Unidos se retirará de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992, la legislación matriz del Acuerdo de París y, como tal, el tratado fundacional de la diplomacia climática multilateral. Por el momento, la administración Trump no se ha pronunciado al respecto. En todo caso esta actitud refleja el escepticismo de

⁴ “Putting America First in International Environmental Agreements”, Executive Order 14162 of January 20, 2025, Federal Register vol. 90, nº 19, January 30, 2025, pp. 8455-8457; disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/30/2025-02010/putting-america-first-in-international-environmental-agreements>

Trump sobre el calentamiento global, que ha calificado de engaño, y encaja con su agenda más amplia de relajar la regulación a las petroleras para que puedan maximizar la producción.

A estas acciones unilaterales de los EE. UU. se unen otras muchas que muestran el desapego de la administración Trump por la cooperación multilateral. A título ilustrativo cabe referirse a su abandono de las negociaciones en curso sobre el Convenio Fiscal de las Naciones Unidas (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional). Las negociaciones de este Convenio, iniciadas en febrero de 2025, persiguen la elaboración de un tratado que busca, entre otras cuestiones, el garantizar los fondos necesarios para el financiamiento al desarrollo, los servicios públicos, el cambio climático y avanzar en los derechos humanos y la igualdad de género, objetivos que no generan simpatía en la actual administración estadounidense. Otro ejemplo, de este desinterés por la cooperación multilateral, es la decisión de la administración estadounidense de ausentarse de los trabajos de la Cumbre de la ONU sobre los Océanos de Niza (UNOC3) en junio de 2025. En efecto, EE. UU. principal potencia marítima y con la mayor ZEE del mundo, no ha enviado a ningún miembro de su Ejecutivo y sólo a dos observadores gubernamentales, justificando tal decisión en el hecho de que, a su juicio, la UNOC3 quiere impulsar la realización de los Objetivos de la Agenda de Desarrollo de la ONU para 2030, lo que entra en conflicto con la posición estadounidense. Como, también, colisiona con sus intereses la moratoria que en estas negociaciones se discute acerca de la minería en aguas profundas puesto que diverge con el Decreto que la administración Trump adoptó en 2025 con el objetivo de facilitar la explotación de los recursos minerales de los fondos marinos, tal y como veremos, más adelante, al examinar la postura de la administración Trump respecto de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

Junto a esta presión concretada en medidas sustentadas en procedimientos jurídicos, la animadversión de la presidencia Trump hacia los mecanismos institucionalizados de cooperación multilateral se concreta en un amplio abanico de declaraciones, amenazas y afirmaciones de sesgo político y económico que están afectando negativamente el día a día de muchas OI, Agencias y programas internacionales, como veremos a continuación.

3. LA PRESIÓN DE FACTO SOBRE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Siguiendo la estela de su primer mandato, en esta segunda presidencia, Donald Trump vuelve a reafirmar, con más énfasis si cabe, que muchas instituciones internacionales son obsoletas y muchos compromisos multilaterales chocan con los intereses de los EE. UU. Este sentir explica la multiplicación de amenazas de retirada de OI y de organismos internacionales, de eliminación, recorte o congelación de sus contribuciones financieras a los mismos,

de abandono de programas multilaterales e, incluso, de imposición de sanciones. También, revela el desinterés por el uso de los órganos y mecanismos establecidos en estas instituciones internacionales para resolver los problemas y conflictos internacionales, lo que acaba provocando la marginación diplomática de éstas.

En algunos casos, la presión de facto es una combinación de medidas. Amenazas de retirada, reducción o eliminación de las contribuciones y marginación diplomática. Esto ocurre con la ONU y otras OI, organismos y agencias del Sistema de las NU. Por lo que se refiere a la ONU, cada vez son más las voces que desde el partido republicano de los EE. UU. apoyan la retirada de este país de la ONU. Aunque parece poco probable, sobre todo por su membresía permanente en el Consejo de Seguridad y la influencia que ejerce sobre cuestiones de paz y de seguridad internacionales, no se puede descartar que Trump lo apoye en algún momento o al menos utilice esa amenaza para aumentar la presión diplomática. Su desdén hacia las Naciones Unidas deriva de una serie de quejas que abarcan desde la magnitud de sus contribuciones hasta el trato a Israel y la promoción por parte de la ONU de actividades que colisionarían con los intereses estadounidenses, en particular, los programas de diversidad, equidad e inclusión.

Completando esta amenaza de retirada, la administración estadounidense tiene otras formas de presionar a la ONU y dificultar su funcionamiento. Y, lo está haciendo, ejerciendo reiteradamente su derecho de voto en el Consejo de Seguridad (como ocurre con ocasión de los conflictos de Ucrania y Gaza) lo que lo lleva a la inoperancia, prescindiendo de los órganos onusianos en los grandes conflictos actuales, marginando al Secretario General de las NU en las negociaciones internacionales. A esta marginación diplomática se suma los importantes recortes aplicados a su contribución financiera, lo que amenaza con condonar a la ONU a la irrelevancia política. En efecto, al ser los EE. UU. el mayor contribuyente, el pago de sus cuotas son un arma de presión para el sistema de la ONU muy considerable. Actualmente adeuda, en mora y para el presente año, casi 1500 millones de dólares del presupuesto ordinario de la ONU y casi 1200 millones del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz. Pero es poco probable que una Casa Blanca hostil pague sus cuotas pendientes, al contrario, según se desprende del proyecto de presupuesto federal para el año 2026, publicado el 2 de mayo de 2025, se reduciría las contribuciones a la ONU, UNESCO y la OMS en 1.700 millones de dólares. El presupuesto también contempla un recorte de 1.600 millones en las operaciones de mantenimiento de la paz (EE. UU. aporta el 28% de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz) y a los tribunales internacionales. En relación con ello, la reducción/eliminación de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en varios países, entre ellos el Líbano, Sudán del Sur, la República Democrática del Congo, Chipre, Kosovo y Haití, podría obligar a estas fuerzas de mante-

nimiento de la paz a retirarse, lo que, a su vez, podría provocar inestabilidad y, potencialmente, la reanudación de los conflictos. El impago de las contribuciones estadounidenses no es un fenómeno nuevo, pero la administración Trump está forzando la situación con medidas adicionales. En efecto, el gobierno de Trump podría intensificar aún más esta estrategia y exigir reformas o cambios para restablecer la financiación. No debemos olvidar que, en 2026, las Naciones Unidas elegirán al sucesor de Antonio Guterres como Secretario General de la ONU, una decisión en la que la administración Trump tendrá derecho de voto.

Los recortes en la financiación impulsado por Donald Trump están diezmado las arcas de los organismos, agencias y programas del Sistema de las Naciones Unidas. Muchas de estas instituciones han comenzado a recortar sus operaciones en todo el mundo, como ha ocurrido con la Organización Internacional para las Migraciones o con la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) que han tenido que restringir gastos, suspender suministros, congelar contratos, incorporaciones de personal y viajes internacionales. En particular, la administración Trump ha ordenado que se retire la financiación a los organismos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas que promuevan programas de diversidad, equidad e inclusión (DEI). Además, el desmantelamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que canaliza las contribuciones estadounidenses en estos sectores humanitarios ha provocado una onda expansiva que afecta a muchos de estos organismos. Uno de los más perjudicados por estos recortes financieros es el Fondo de Población de la ONU (UNFPA). Este Fondo, creado en 1969, y que desarrolla su labor en el ámbito de la planificación familiar, control de la natalidad y salud reproductiva, ya estuvo en el punto de mira de la primera administración Trump, que decidió retirarle la financiación al considerar que apoyaba o participaba “en la gestión de un programa de aborto coercitivo o esterilización involuntaria”. Pues bien, tras el paréntesis del Gobierno de Biden, la actual administración, ha vuelto a retirarle el apoyo financiero, de este modo, el 27 de febrero de 2025, anunció el recorte de 377 millones de dólares, cancelando, en particular las subvenciones con USAID destinadas a proporcionar atención sanitaria materna crítica, protección frente a la violencia, tratamiento de violaciones y otros cuidados vitales en contextos humanitarios. El 9 de mayo de 2025 la administración Trump declaró formalmente que esta agencia de la ONU violaba la Enmienda Kemp-Kasten. Esta disposición, en vigor desde 1985, prohíbe que cualquier fondo estadounidense se destine a organizaciones que, a juicio del presidente, participen en programas de aborto coercitivo o esterilización forzada.

Otra OI que sufre los desplantes de la administración Trump es la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (AIFM). Esta Organización creada bajo los auspicios de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982 y del Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte

XI de la CNUDM de 1994, es, como es sabido, la única que tiene poderes de gestión sobre la Zona Internacional de los Fondos Marinos y Oceánicos (ZIFMO) y, entre sus competencias, el establecimiento de normas para regular todas las actividades de exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos en la Zona, en particular en lo que respecta a la adopción de las medidas necesarias para garantizar una protección eficaz del medio marino contra los efectos perjudiciales que puedan derivarse de esas actividades (CNUDM, art. 145). Para ello ha puesto en marcha un mecanismo que facilita la exploración por parte de las empresas interesadas en la explotación de los minerales que se encuentran en el lecho y el subsuelo marino de esta Zona y, en su seno, se está negociando un “código minero” que debe fijar las normas para la extracción comercial de estos minerales. El principio básico sobre el que se construye el régimen jurídico de la ZIFMO es que ningún Estado tiene derecho a explotar unilateralmente los recursos minerales que se encuentran en la Zona fuera del marco jurídico establecido por la CNUDM, que reserva a la AIFM el monopolio de su gestión. Pues bien, los Estados Unidos que, si bien participaron activamente en las negociaciones del CNUDM, nunca lo ratificaron y que tampoco, consecuentemente, son miembro de la AIFM, aunque ha venido colaborando en sus trabajos, ahora, bajo la administración Trump, han decidido romper estas reglas. En efecto, el presidente Trump ha firmado un Decreto ejecutivo, el 24 de abril de 2025⁵, amparado en una ley estadounidense de 1980, por el que se autoriza la extracción a gran escala de minerales en las profundidades oceánicas, incluidas las que se encuentran en la Zona, ordenando a la administración estadounidense responsable a acelerar el examen de las solicitudes y la concesión de permisos de explotación, y ello con el objetivo de asegurar un suministro nacional de minerales críticos para la transición energética. A raíz de ello, una empresa canadiense (The Metals Company) ya ha presentado una solicitud ante las autoridades estadounidenses para la explotación de parcelas situadas en la zona de Clarion-Clipperton en el Pacífico. Esta normativa estadounidense ha sido denunciada, el 29 de abril de 2025, por la secretaría general de la AIFM, que critica la puerta abierta por Trump a la explotación minera en la Zona afirmando que de conformidad con el derecho internacional ningún Estado tiene derecho a explotar de forma unilateral los recursos minerales que se encuentran en la Zona y advirtiendo del peligroso precedente que supone ya que puede desestabilizar todo el sistema de gobernanza de los océanos⁶. Sin entrar ahora en el fondo del conflicto jurídico que se abre, pues las normas contenidas en el CNUDM van más allá de su valor convencional y en muchos caso se han convertido en normas consuetudinarias de alcance general y por

⁵ “Unleashing America’s Offshore Critical Minerals and Resources”, Executive Order 14285 of April 24, 2025, Federal Register vol. 90, nº 81, April 29, 2025; disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/04/29/2025-07470/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources>

⁶ Para mayor información, véase: <https://www.isa.org.jm/news/statement-on-the-us-executive-order-unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/>

tanto obligatorias, también, para los EE. UU., lo cierto es que esta nueva acción unilateral de la administración Trump tiene un profundo impacto negativo en una OI fundamental para la gestión de la ZIFMO y muestra una vez más el desapego de esta administración por los mecanismos multilaterales de cooperación internacional.

Otro ámbito donde opera esta presión de facto de la administración Trump sobre las OI es el relativo a la Corte Penal Internacional (CPI), a la que acusa de politicización y abuso de poder. En este caso, los gobiernos de Trump han ido un paso más lejos, pues han dictado sanciones contra el personal de la misma. Cabe recordar que ya, cuando Donald Trump llegó al poder en 2017, impuso una serie de sanciones a la CPI que serían, más tarde, levantadas por la administración Biden. En su segundo mandato, Trump ha vuelto a imponer sanciones que conllevan la congelación de activos y la prohibición de viajes contra funcionarios de la CPI y sus familiares, que trabajen en investigaciones que impliquen a Estados Unidos, ciudadanos estadounidenses o aliados de ese país. En la orden ejecutiva de 6 de febrero de 2025, la administración norteamericana justifica tales sanciones por considerar que las investigaciones desarrolladas por la CPI constituyen una amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos⁷. El 5 de junio de 2025 el gobierno de los EE. UU. aplicó sanciones en concreto a cuatro juezas de la CPI en represalia por la investigación de la Corte sobre presuntos crímenes de guerra cometidos por Israel durante su ofensiva en Gaza y en Cisjordania y por la investigación de soldados en Afganistán. Las juezas sancionadas han participado directamente en decisiones que autorizaron investigaciones o la emisión de órdenes de arresto contra personal estadounidense o altos cargos israelíes. Como consecuencia de estas sanciones quedan bloqueados todos los bienes y activos de las mismas que se encuentren en Estados Unidos o bajo control de personas estadounidenses. Además, se prohíben las transacciones con las personas sancionadas, ya sea por parte de ciudadanos estadounidenses o dentro del territorio de EE. UU., salvo autorización expresa de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) de ese país. Una suerte similar, ya había conocido, el fiscal de la CPI cuando en febrero de 2025 fue incluido en la lista de “Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas”, a los que se les prohíbe hacer negocios con ciudadanos estadounidenses y se les impone restricciones para entrar en Estados Unidos. Evidentemente, estas sanciones contra la CPI amenazan la búsqueda de justicia en los conflictos internacionales, constriñen la independencia de la Corte y socavan el sistema de justicia penal internacional

⁷ “Imposing Sanctions on the International Criminal Court”, Executive Order 14203 of February 6, 2025, Federal Register vol. 90, nº 28, February 12, 2025, pp. 9369-9373; disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/12/2025-02612/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court>

en su conjunto, pero, para la administración de Trump, son la mera aplicación de la divisa “América primero”.

Las OI comerciales y financieras también son objeto de crítica por parte de la administración Trump. Así, es bien conocido el escaso interés que muestra Donald Trump por la Organización Mundial del Comercio (OMC), amenazada siempre por una retirada de los EE. UU. y marginada casi siempre a la hora de la toma de decisiones comerciales por el gobierno estadounidense. En efecto, a la hora de definir su política comercial, la administración Trump ya no tiene en cuenta su pertenencia a esta Organización, de la que los EE. UU. fueron, sin embargo, artífice y líder histórico. Y, aunque este país no ha abandonado oficialmente la OMC, lo cierto es que burlando e ignorando sus normas, paralizando sus órganos de solución de controversias, las actuaciones de los EE. UU. suponen una forma de retirada de facto. Esta situación que se remonta a la administración Obama, se ha recrudecido con las decisiones adoptadas por la primera administración Trump que desde 2019 han bloqueado el funcionamiento del órgano de solución de controversias de la OMC, al no poderse nombrar los jueces que lo compone debido a la falta de unanimidad provocada por el posicionamiento estadounidense. La segunda administración Trump profundiza en la marginación a la que se somete a la OMC. En efecto, al presidente estadounidense le importan muy poco las normas de la OMC, sean cuales sean, para él todo es cuestión de transacciones y relaciones bilaterales. Prueba de ello es el llamado “Plan de comercio y aranceles recíprocos” lanzado por la administración Trump el 13 de febrero de 2025⁸, en particular el nuevo decreto sobre los aranceles impuestos a los productos extranjeros que organizan la futura política comercial estadounidense en torno a la violación de las normas más fundamentales de la OMC. De este modo, y como mera ilustración, la decisión de los EE. UU. de tratar a sus socios caso por caso es exactamente lo contrario de la cláusula de nación más favorecida (art. 1 GATT). El aumento unilateral de los derechos de aduana también incumple los compromisos sobre límites máximos contraídos en virtud del artículo 2 GATT. Además, la discrecionalidad de la que se arroga la administración norteamericana a la hora de fijar los aranceles, subirlos o bajarlos institucionalizan la incertidumbre y la arbitrariedad y la alejan de los principios básicos de la OMC que busca la certeza y la seguridad de las relaciones comerciales. Desde que Donald Trump se ha lanzado a una batalla a golpe de nuevos aranceles, la OMC no ha hecho oír su voz, lo que plantea dudas sobre su propia relevancia y, también, la del libre comercio y el multilateralismo que se supone que representa. ¿Qué queda de su autoridad? Puede que China y Canadá hayan presentado recursos contra los aranceles impuestos por Donald Trump, pero el resultado de estos procedimientos pa-

⁸ “Fact Sheet: President Donald J. Trump Announces “Fair and Reciprocal Plan” on Trade”, The White House, February 13, 2025; disponible en: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-announces-fair-and-reciprocal-plan-on-trade/>

rece condenado al fracaso. En suma, la OMC dispone de pocos medios para obligar a Estados Unidos a respetar las normas del comercio internacional. Dirigida por sus miembros, la organización no tiene poder para actuar por sí sola, y, por el momento, la mayoría de los Estados miembros adoptan una actitud expectante ante la política de Donald Trump, que evoluciona día a día. En este sentido, se puede considerar que la OMC es una de las OI que sufre con mayor crudeza el impacto negativo de las decisiones que viene adoptando la administración Trump, pues al bloqueo del funcionamiento de los mecanismos de solución de controversias de esta Organización, al incumplimiento manifiesto de sus normas y principios más fundamentales, se une, ahora, la decisión adoptada por los EE. UU., mediante Decreto ejecutivo de 4 de febrero de 2025, de suspender sus contribuciones financieras a la OMC y de dejar impagadas las debidas y comprometidas por la anterior legislatura para 2024, por lo que los EE. UU. han entrado en mora.

No es solo la OMC la que se encuentra en el foco de la administración Trump, otras OI económicas y financieras, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Banca Mundial (BM), también, lo están, y son objeto de críticas provenientes de los sectores más conservadores del partido republicano, como la Fundación Heritage, que propone que EE. UU. abandone estas OI acusándolas de ser unos intermediarios costosos que redirigen los fondos estadounidenses al exterior. Como actor principal de las instituciones de Bretton Woods, tanto por su influencia como por su contribución financiera (primer miembro contribuyente del FMI con un 17 % de su presupuesto), es más que probable que los EE. UU. no se retiren de estas OI. Sin embargo, y tal como afirmó el 25 de abril de 2025, el secretario del Tesoro de los EE. UU., Scott Bessent, en un acto paralelo a las reuniones de primavera de ambas OI, estas OI deben ser redefinidas. La administración Trump juzga que estas OI se preocupan en exceso por el cambio climático, el género y cuestiones sociales, en lugar de centrarse en sus misiones fundacionales y por ello está ejerciendo una presión sobre las mismas. Entre estas presiones, vemos cómo, hasta la fecha, no ha nombrado un Subsecretario del Tesoro para Asuntos Internacionales que gestione las relaciones con ambas instituciones, tampoco ha nombrado directores ejecutivos para sus Consejos de Administración. Con ello, está enviando una inequívoca señal de disgusto, tanto por la antes mencionada deriva y también por la, a su juicio, influencia creciente que tienen China y otros países de los BRICS en ambas OI.

Esta presión de facto apoyada en recortes o amenaza de recortes financieros afecta, también, a otras OI que están fuera del sistema de las Naciones Unidas, como sería el caso de el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA). En efecto, el presidente Trump ha ordenado una reducción de fondos que afecta a las cuotas que aportan los Estados Unidos a la OEA (el 60% de su presupuesto). La administración Trump se muestra escéptica respecto de la OEA por su ineficiencia y burocracia. Esta perspectiva, proba-

blemente resulte reforzada por la retirada del candidato apoyado por los EE. UU. a la Secretaría de la Organización, y el nombramiento del surinamés, Albert Ramdin, propuesto por los llamados países americanos progresistas liderados por Brasil y elegido el 10 de marzo de 2025 nuevo secretario general de la OEA, que para los EE. UU. podría favorecer la influencia de China en la Organización, de la que es miembro observador desde 2004⁹. Tampoco, se manifiesta muy entusiasmado con el NAFTA, el Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, firmado hace 20 años y que crea un OI regional en Norteamérica conformada por los EE. UU., México y Canadá [reemplazado por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) el 1 de julio de 2020, a instancias del propio D. Trump¹⁰]. El poco entusiasmo lo están sufriendo sus socios, así, respecto a México, Trump ya ha amenazado con imponer aranceles a sus productos, deportar a millones de indocumentados y construir un gran muro a lo largo de la frontera común. Y, en relación con Canadá, además de la amenaza de aranceles, está su pretensión de anexionarse el país y de convertirlo en el Estado 51 de Estados Unidos.

También, esta presión se está produciendo contra otras dos OI en cuya creación, la UE, y creación y existencia, la OTAN, tuvo y tiene un papel clave los EE. UU. Esta presión está erosionando las tradicionales relaciones transatlánticas, en sus componentes económico, comercial y de seguridad. La presión a la UE es múltiple, pero la más evidente es la que lleva a cabo vía imposición de aranceles y una estrategia de amenaza y negociación, confrontación y tregua, acomodo y subordinación que muestra el poco entusiasmo del presidente de los EE. UU. por la integración europea y sus instituciones (no cabe olvidar que Donald Trump no ha perdido ocasión de minar la credibilidad de la UE defendiendo abiertamente, por ejemplo, el Brexit), así como una clara voluntad de tratar los temas Estado a Estado, de forma bilateral, ninguneando a los responsables de las instituciones europeas (presidenta de la Comisión o presidente del Consejo) y privilegiando de una manera sesgada reuniones con algunos de los presidentes de sus Estados miembros. Mientras que, en el seno de la OTAN la presión es de tipo financiera, incremento de los gastos en defensa por parte de los socios europeos y la amenaza de dejar de garantizar la seguridad en Europa (art. 5 del Tratado OTAN), al considerar que los Estados europeos no cumplen sus compromisos y se aprovechan de los EE. UU. en materia de defensa.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Como estamos viendo, el impacto de la administración Trump sobre las OI y otras instancias internacionales es manifiesto y considerable. A golpe de decretos ejecutivos, la administración estadounidense va barriendo la pre-

⁹ https://www.oas.org/es/acerca/secretario_general.asp.

¹⁰ <https://www.gob.mx/t-mec>.

sencia de los EE. UU. en estas instituciones internacionales, retirándose de ellas, reduciendo o eliminando la financiación, desligándose de sus actividades, escatimando el apoyo logístico a sus acciones y empujándolas a la marginación diplomática.

La primera administración Trump (2017-2021) ya mostró un claro rechazo hacia las OI y los programas y acciones multilaterales. La actual administración Trump refuerza, como se constata, esta política. Tanto en la primera presidencia como, ahora, en la segunda, impera una fuerte dosis de imprevisibilidad (volatilidad), lo que hace que la actitud del presidente Trump hacia las OI resulte, a veces, difícil de descifrar tras una apariencia de radicalidad. No hay en ella, en nuestra opinión, una postura coherente que explique las necesidades de reformar las OI o de innovar en su funcionamiento (que, evidentemente, existen), más bien, una estrategia transaccional enfocada hacia cierta opinión pública estadounidense que busca victorias a expensas de la existencia y funcionamiento de estas instituciones internacionales y de la cooperación multilateral.

Parecería, en fin, que para la administración Trump, las OI son ya tan solo una reliquia, un souvenir de la sociedad internacional del siglo pasado. Cabría preguntarse, si esta apreciación es singular o es compartida, igualmente, por otros gobiernos.