



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Comentarios Estratégicos

La Unión Europea ante el repliegue
estadounidense: resiliencia institucional
en un orden liberal en transición

Ramiro Torres

La Unión Europea ante el repliegue
estadounidense: resiliencia institucional
en un orden liberal en transición

Ramiro Torres

Comentarios Estratégicos

N.º 33

SEPTIEMBRE 2025

ISSN 3008-9956

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva
responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el
pensamiento del CARI.

Corrección: María Fernanda Rey

Diseño: Trender

Maquetación: Mario Modugno

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

La Unión Europea ante el repliegue estadounidense: resiliencia institucional en un orden liberal en transición

Ramiro Torres*

1. Introducción

La reelección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos ha traído consigo un nuevo *America First*, uno más disruptivo y transaccional. Al igual que en su primer mandato, el Gobierno de Trump busca el repliegue de las alianzas y compromisos globales estadounidenses a cambio de concesiones para los Estados Unidos. Sin embargo, esta retirada estadounidense es más acelerada, profunda y radical que la anterior.

En menos de seis meses de gobierno, Estados Unidos se ha vuelto a retirar de organismos como la OMS, desfinanció el USAID, aumentó los aranceles en al menos el 10 %, generó interrupciones diplomáticas con dichos que sugerían la incorporación de territorio danés, volvió a poner en duda el compromiso americano con el artículo 5 de defensa colectiva de la OTAN y negoció un plan de paz para el fin de la guerra rusa contra Ucrania sin la presencia ucraniana o europea.

Para algunos analistas, al igual que en la administración anterior, esto refleja una estrategia de negociación eficaz que busca mayores réditos para el país a cambio del aprovisionamiento de bienes públicos. No obstante, este comentario sugiere lo contrario: los cambios que propone Washington esta vez son tan drásticos que

* Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Miembro del Grupo de Estudios sobre la Unión Europea (GEUE). Miembro voluntario del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Correo de contacto: ramirotorres3998@gmail.com

no solo no obtendrá los réditos esperados, sino que debilitará la compleja red de alianzas e instituciones internacionales que hicieron posible la hegemonía estadounidense desde 1945. Su repliegue, lejos de consolidar la primacía material estadounidense, debilitará su posición relativa privilegiada en el sistema y dará lugar a un orden más fragmentado.

En este escenario, la UE se encuentra con el desafío de repensar su seguridad, que históricamente delegó a la OTAN y, por extensión, a los Estados Unidos, así como la relación comercial transatlántica. Basándose en la exitosa experiencia de negociación del Brexit y a través de las incipientes iniciativas como el Security Action for Europe (SAFE), argumento que la Unión tiene la capacidad institucional para resistir el repliegue estadounidense y desarrollar su autonomía estratégica.

Considero que también esta es una oportunidad para que la UE refuerce el orden internacional liberal y pueda encontrarse como una de las potencias rectoras de esta multipolaridad de transición, pero solo si está dispuesta a actuar con agencia y asumir los costos de ese régimen.

2. El orden liberal como entramado relacional: hegemonía y declive

En 2018, Ikenberry se preguntaba cuál era el futuro del orden liberal tras fracturas como la elección de Trump, el Brexit, el irredentismo ruso y otros desafíos al derecho y al comercio internacional. ¿Se trata de una crisis pasajera del liderazgo occidental, del surgimiento de un liberalismo posoccidental o del inicio de un orden más proteccionista y receloso de la soberanía?

Este trabajo parte de la misma disyuntiva y sostiene, al igual que Ikenberry (2018), que el orden internacional no está condenado a desaparecer. Su continuidad y redefinición dependerán de la capacidad de actores, como la UE, de sostener sus principios, adaptarlos a nuevas condiciones y asumir los costos de su preservación.

El argumento de varios analistas es que el orden internacional liberal es una arquitectura estadounidense y se sostiene exclusivamente por el apoyo de los Es-

tados Unidos. Desde esta perspectiva, los desarrollos actuales nos llevan a pensar que estamos en transición hacia un orden internacional no liberal, más receloso de la soberanía nacional y mercantilista. Sin embargo, Ikenberry (2018) no es tan pesimista. Para él, el proyecto internacional liberal ha atravesado continuas crisis y transformaciones desde el siglo XVIII y sostiene que este no es un “mapa para un orden mundial ideal”, sino una “metodología o maquinaria para responder a los peligros de la modernidad” (p. 22)

Pensar el orden internacional no en clave normativa, sino metodológica, nos ofrece otro análisis de la realidad. El multilateralismo es esa metodología que Ruggie (1992) llamó “la coordinación de relaciones a través de principios generalizados de conducta” (p. 571). Ese multilateralismo que construye al orden no lo define, son los Estados los que determinarán el alcance, los valores, la densidad y la profundidad del orden futuro. Está en la UE, y otros Estados que se han beneficiado del orden internacional liberal, sostenerlo o hacerlo evolucionar.

El poder de Estados Unidos no es ilimitado, como bien señalan Nexon y Wright (2007), la hegemonía se sostiene en parte a través de la aceptación del sistema hegemónico por aquellos Estados que se ven beneficiados. Desde una perspectiva imperial, estos autores sostienen que la dominación de un *hegemón* sobre sus subordinados se sostiene a través de una relación “contractual” donde los dominados, por costumbre, legitimidad o miedo, no la revisan.

Al imponer aranceles, desfinanciar instituciones multilaterales y excluir a sus aliados de decisiones clave, Estados Unidos erosiona la legitimidad de ese contrato. Como resultado, desaparecen los incentivos que disuadían a otros Estados de re-negociar su relación con el *hegemón*. El debilitamiento de la hegemonía estadounidense deja el espacio para que la UE desarrolle la autonomía que necesita, no solo para defenderse, sino también para definir la transición del orden.

En esa misma línea, Santa Cruz (2017) reconstruye cómo, a través de la socialización del poder por medio de vías institucionales que lo legitimen, Estados Unidos encontró un medio mucho más efectivo que la acción unilateral para influir y condicionar en el comportamiento de terceros Estados. De hecho, la acción unilateral

durante la administración Bush mermó la imagen de Washington frente al mundo y debilitó su capacidad de influir sobre el sistema (Nexon y Wright, 2007).

En la próxima sección del trabajo, se argumentará cómo la UE posee las capacidades de hacer frente al desafío que supone el repliegue estadounidense. Sin embargo, esta capacidad la coloca ante una disyuntiva: puede limitarse a observar y adaptarse a un orden internacional menos liberal, donde sus valores quedan desfasados, o asume un papel protagónico en la defensa y reformulación de los principios que la han definido desde su origen. Si la UE decide ejercer su agencia institucional, puede no solo resistir el repliegue, sino también contribuir a redefinir la transición del orden.

3. La Unión Europea es un actor resiliente, ¿pero autónomo?

El Brexit fue la última prueba de fuego de la UE en la segunda década del siglo XXI, tras el pobre manejo de las crisis de la eurozona y los refugiados. La retirada de un Estado miembro, en especial uno tan importante como el Reino Unido, parecía para muchos el comienzo del fin de la UE. Sin embargo, la Unión pudo minimizar los costos del Brexit, asegurar su integridad y comenzar a desarrollarse como una entidad política más robusta y resiliente (Laffan y Telle, 2023).

El riesgo de perder el paraguas de seguridad estadounidense, su corrimiento de las discusiones estratégicas de su espacio inmediato y la redefinición de la relación comercial son desafíos tan graves como el Brexit. Pero, como bien demuestran Laffan y Telle (2023) en *The EU's Response to Brexit*, así como la respuesta a la pandemia de COVID-19 es también prueba de esto, la UE puede sortear colectivamente los desafíos que la ponen en jaque.

Para los autores, la respuesta de la UE frente al Brexit fue efectiva (no incurrió en costos inesperados, ningún Estado miembro rompió filas en la negociación y la Unión alcanzó los objetivos que se propuso al comienzo de la negociación, sin cruzar sus líneas rojas) porque logró definir a este desafío como un problema común que requería una respuesta unificada y porque creó la capacidad institucional para resolverlo (Laffan y Telle, 2023).

El marco de *issue framing*, la definición del entendimiento común sobre un problema complejo, y el desarrollo de la capacidad institucional que utilizan los autores nos permite analizar el contexto estratégico actual e iniciativas como el SAFE.

Horas después de la suspensión del apoyo de Estados Unidos a Ucrania, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció el plan Rearm Europe, que espera liberar hasta 800 mil millones de euros en gastos de defensa para los próximos años. La presidenta de la Comisión dijo:

Europa está lista para aumentar masivamente su gasto en defensa, tanto para responder a la urgencia de actuar a corto plazo y apoyar a Ucrania, como también para abordar la necesidad a largo plazo de asumir una mayor responsabilidad sobre nuestra propia seguridad europea (Sorgi, 2025a).

La UE está planteando el problema del repliegue estadounidense como una oportunidad de tomar el control sobre su propia seguridad, una narrativa que es acompañada por el presidente del Consejo Europeo, diciendo tras la aprobación del SAFE que “es un paso importante hacia una Europa fuerte”, y por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores, quien plantea que la UE “ha reimaginado su paradigma como un proyecto de paz apoyado en defensa dura” (Barigazzi, 2025a; O'Neill, 2025).

Tal y como se hizo con la negociación del Brexit, hay un planteo común del problema que es aceptado por los Estados miembro, lo que, en términos de Laffan y Telle (2023), constituye una instancia clara de *issue framing*, que habilita la acción colectiva. Esto se evidencia tras el voto del SAFE en el Consejo Europeo, donde solo Hungría se abstuvo, y el acompañamiento que tendría en la OTAN la iniciativa de llevar el gasto en defensa al 5 % para cada Estado parte (Barigazzi, 2025; Kayali, 2025).

Pero, además de una efectiva estrategia de comunicación por parte de la UE, se puede ver un compromiso de la Unión en generar capacidad institucional mediante la expansión y adaptación de este armado organizativo. A finales de mayo, los Estados miembro aprobaron la toma de deuda en 150 mil millones de euros por parte de la Unión, que serán utilizados para préstamos a Estados miembro y

asociados (EEE y Ucrania) para la compra de armamento, el programa SAFE. Estos gastos estarán amparados por la Cláusula de Escape Nacional, que permite eludir temporalmente las penalidades por déficit fiscal excesivo. Además, la Comisión Europea aprobó la petición de Polonia de redirigir sus fondos de recuperación post-COVID a gastos en defensa (Barigazzi, 2025a; O'Neill, 2025; Sorgi, 2025b).

Así, podemos ver cómo, al igual que con el Brexit, la UE plantea el repliegue estadounidense como un desafío común que requiere una respuesta conjunta, y los Estados aceptan este marco. Solo el tiempo dirá si estos programas tendrán éxito y servirán a los objetivos europeos, que en el corto plazo es evitar la derrota de Ucrania, pero no se puede negar que la respuesta de la Unión ha sido rápida y robusta y está sentando las bases para un ejercicio de autonomía estratégica. Lo que aún queda por ver es si la UE utilizará su autonomía para disputar la transición del orden global, algo para lo que parece que falta voluntad.

Como señaló Nathalie Tocci (2021) en *European Strategic Autonomy: what it is, why we need it, how to achieve it*, una UE autónoma es aquella que “puede vivir por sus leyes y normas protegiéndolas internamente y organizándose multilateralmente en el orden internacional basado en las reglas que ha contribuido a definir” (p. 3). Por ello, la autonomía estratégica de la UE no puede pensarse solo en clave interna similar a la soberanía de un Estado, sino que debe pensarse como un rol internacional activo en su vecindario y en el plano multilateral global (Tocci, 2021).

De alguna manera, el SAFE y el apoyo a Ucrania pueden pensarse como un rol activo en el vecindario, pero, como señala la autora, esto no es suficiente. El aspecto multilateral de la autonomía estratégica de Tocci no debe ser subestimado, y es algo que la UE no parece estar desarrollando.

Con excepción del Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA), un acuerdo provisional para sopesar la crisis del sistema de arbitraje en la OMC, la UE no ha utilizado el repliegue estadounidense bajo ambas administraciones de Trump como un espacio para redefinir o sostener el orden internacional.

En primer lugar, vemos que varios Estados miembro y la UE han recortado su ayuda oficial al desarrollo al igual que Estados Unidos (European Confederation of

NGOs working on sustainable development and international cooperation, 2025). Esto no solo daña la legitimidad de la UE como socio y va en contra de los postulados para la construcción de la autonomía estratégica, sino que también deja un espacio, principalmente en África, que está siendo llenado por Rusia y China, países que la UE considera rivales sistémicos.

Por otro lado, el recrudecimiento del conflicto palestino-israelí luego del 7 de octubre de 2023 y el subsecuente genocidio de Israel sobre Gaza demuestran que la inacción de la UE puede tener altos costos en vidas humanas. No fue sino hasta mediados del 2025 que el cuerpo diplomático de la UE determinó que Israel estaba violando las cláusulas de derechos humanos provistas en el tratado entre ambos actores (Barigazzi, 2025b).

Podemos observar también cómo, al igual que ocurrió con las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia sobre la guerra en Ucrania, la UE está siendo dejada de lado de las nuevas negociaciones nucleares con Irán. Esto, a pesar de su rol activo en las negociaciones que llevaron al acuerdo nuclear de 2015 (Fortuna, 2025). Es posible que, si la UE hubiera tenido un rol más enérgico en la región en los últimos años, esto no hubiera pasado.

Conclusión

Los acontecimientos recopilados en la última sección nos muestran cómo la UE tiene la capacidad institucional para seguir existiendo en este orden de transición, y que tiene la voluntad para hacerlo. Sin embargo, esa voluntad parece agotarse cuando se cruzan los mares.

Los Estados miembros no quieren asumir los costos del aprovisionamiento de bienes públicos que son necesarios para sostener el orden que hizo posible la UE. El resultado de esto es la intervención de sus rivales sistémicos en su vecindario, la pérdida de credibilidad como socio para el sur global y la relegación como potencia media que no puede sentarse en la mesa a discutir.

El trabajo de Tocci (2021), que ha inspirado a los *policy makers* en Bruselas, es muy claro sobre el rol activo internacional que debe tener la Unión para preservar su autonomía. Si la UE o sus Estados miembros no están dispuestos a asumir los costos de esta estrategia, Europa será aún más relegada de las decisiones estratégicas que le competen y verá al mundo girar en una dirección que es antitética a los valores que la constituyen.

Referencias

- Barigazzi, J. (21 de mayo de 2025a). EU ambassadors agree on €150B defense lending scheme. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-ambassadors-agree-on-e150b-defense-lending-scheme/>
- Barigazzi, J. (20 de junio de 2025b). Israel in breach of EU deal over Gaza human rights, report signals. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/israel-breach-eu-deal-over-gaza-human-rights-report-kaja-kallas-palestine-belgium-obligation/>
- European Confederation of NGOs working on sustainable development and international cooperation. (16 de abril de 2025). *The EU's short-sighted aid cuts are a choice – so is the way forward!* <https://concordeurope.org/2025/04/16/the-eus-short-sighted-aid-cuts-are-a-choice-so-is-the-way-forward/>
- Fortuna, G. (19 de junio de 2025). *La UE, ausente de las negociaciones nucleares con Irán en Ginebra*. EuroNews. <https://es.euronews.com/my-europe/2025/06/19/la-ue-ausente-de-las-negociaciones-nucleares-con-iran-en-ginebra>
- Ikenberry, G. (2018) The end of the International Liberal Order? *International Affairs*, 94(1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Kayali, L. (9 de junio de 2025). NATO's Rutte: 'We're all on the eastern flank now'. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/natos-rutte-to-urge-quantum-leap-in-defense-readiness-as-putin-lurks/>
- Laffan, B. y Telle, S. (2023). *The EU's Response to Brexit*. Palgrave Macmillan
- Nexon, D. y Wright, T. (2007). What's at stake in the American Empire Debate. *American Political Science Review*, 101(2), 253-271. <https://doi.org/10.1017/S0003055407070220>
- O'Neill, R. (31 de mayo de 2025). EU's Kallas welcomes Trump's 'tough love' on arms spending. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/kaja-kallas-trump-hegseth-military-spending-europe-war-defense/>

Ruggie, J. (1992). Multilateralism: the Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561-598. <https://www.jstor.org/stable/2706989>

Santa Cruz, A. (2017). La hegemonía estadounidense es lo que el presidente hace de ella: política exterior y multilateralismo durante las administraciones Obama. *Estudios Internacionales*, 49(187), 85-107. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47029>

Sorgi, G. (4 de marzo de 2025a). EU pushes emergency plan to send €150B in defense loans to governments. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-proposes-new-150b-common-defense-fund-military-spending/>

Sorgi, G. (26 de mayo de 2025b). EU is set to approve shifting Poland's post-Covid funds to defense. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-poland-post-covid-funding-defense-nato-military-technology-ukraine-war/>

Tocci, N. (2021). *European strategic autonomy: what it is, why we need it, how to achieve it*. Istituto Affari Internazionali (IAI).



CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES