

NATO between Washington and The Hague: Identity and Discourse Crisis

Abstract:

This article examines NATO's identity crisis between the Washington and The Hague summits, attributing to President Trump's leadership an erosion of allied cohesion and credibility, reducing common discourse to an institutional minimum. It considers the main international perspectives—realist, liberal-institutionalist, and constructivist—to interpret the drift from a community of values towards an instrumental and transactional form of cooperation. The analysis contrasts the discourses of both summits and highlights, from The Hague's final communiqué, the introduction of new defence spending targets (5 % of GDP), as well as divergent interpretations of commitment. It also notes the growing fragmentation between US and EU security agendas, the Europeanisation of support for Ukraine, and renewed US pressure for burden-sharing.

Keywords:

NATO, identity, deterrence, burden sharing, defence spending.

Cómo citar este documento:

CASTILLA, Juan C. *La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso*. Documento de Análisis IEEE 57/2025. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

Entre 2017 y 2021, la supervivencia del orden liberal internacional frente a un nuevo orden emergente¹ y la redistribución del poder mundial² eran ya parte de un debate que hoy continúa. Los EE. UU., la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE) forman un triángulo euroatlántico cuyo equilibrio Trump ha tensionado en su segunda presidencia³.

De enero del 2017 a enero del 2021, el presidente Trump redefinió la hegemonía estadounidense bajo parámetros iliberales⁴. Fernández Sola señala que «el bloqueo del funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio y de buen número de agencias de la ONU» son ejemplo de una corriente aislacionista⁵. Se mantuvo el poder militar y económico global de EE. UU., pero abandonó la promoción activa de la democracia y el libre comercio, pilares del liberalismo internacional. Rechazó organizaciones y acuerdos multilaterales, favoreciendo el unilateralismo y abordando lo relativo a la OTAN bajo un enfoque transaccional centrado en sus intereses inmediatos y en las contribuciones económicas de los aliados. La Alianza tuvo que adaptarse (agenda OTAN 2030)⁶ para evitar el riesgo de retirada estadounidense.

Entre las cumbres de Washington (julio de 2024) y La Haya (junio de 2025), la OTAN ha atravesado un periodo marcado por la erosión de su identidad y cohesión, con un discurso común reducido a mínimos institucionales. En marzo de 2025, Josep Borrell advertía del peligro de «hibernación»⁷ de la OTAN; es decir, viva en teoría, pero sin una capacidad de disuasión efectiva, en definitiva, con su utilidad en entredicho.

Durante su segunda presidencia, Trump ha reforzado la visión transaccional sobre la alianza, subordinada a intereses nacionales inmediatos, por ejemplo, los asociados a su

¹ BUZAN, Barry. «Will the Liberal International Order Survive? An English School Perspective», *The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order*. Eds. Yun-han Chu and Yongnian Zheng. Routledge, Londres y Nueva York, 2020, pp. 166–85.

² BAQUÉS QUESADA, Josep. «La redistribución del poder mundial», *Cuaderno de Estrategia 224, Geopolítica del poder militar*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2024, pp. 15-45.

³ CASTILLA, Juan C. *El difícil equilibrio en el triángulo transatlántico: la nueva temporada*. Documento de Análisis IEEE 15/2025 2025. <https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/el-dificil-equilibrio-en-el-triangulo-transatlantico-2025-dieeee15>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha 1 de septiembre de 2025.

⁴ POSEN, Barry R. «The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy», *Foreign Affairs* 97(2). 2018, pp. 20-27.

⁵ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad. «Consecuencias del repliegue de Estados Unidos», *Política Exterior*, 226. 2025, pp. 64-75, p. 65.

⁶ <https://www.nato.int/nato-static-f12014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf>

⁷ «Acta de las I Jornadas Geopolíticas del IEEE (26-28 marzo 2025)».

https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2603677/Cuaderno_Jornadas_Geopoliticas_del_IEEE_2025.pdf/009a10c6-f301-a78a-44ff-150953308a56?version=1.0&t=1748856597968&download=true

industria de defensa, y al reparto de cargas, en detrimento de los valores comunes que históricamente han sustentado su legitimidad.

Desde un enfoque constructivista, este periodo implica una crisis identitaria provocada por la disrupción del liderazgo estadounidense, que debilita la capacidad de la OTAN para actuar como una auténtica comunidad de seguridad e, incluso, como una alianza efectiva. Un repaso no exhaustivo de las principales perspectivas teóricas —realismo, institucionalismo liberal y constructivismo— permite contrastar las explicaciones basadas en poder e intereses con aquellas centradas en la construcción de sentido compartido, resaltando cómo el cambio discursivo afecta a la percepción de amenazas, la confianza mutua y la cohesión estratégica.

El análisis se apoya en la comparación de los comunicados de ambas cumbres y en el discurso entre ambos eventos; en el de La Haya se identifica un viraje hacia objetivos de gasto más ambiciosos, pero acompañados de una narrativa reducida y ambigua. A ello se suman la fragmentación de las agendas de seguridad entre EE. UU. y la UE, la europeización del apoyo a Ucrania y la creciente presión para el aumento de inversión en defensa. El periodo 2024-2025 constituye, así, un laboratorio idóneo para examinar hasta qué punto la política y el discurso pueden reconfigurar la identidad aliada y condicionar su viabilidad futura.

Perspectivas sobre la OTAN

La OTAN puede analizarse como instrumento para distribuir poder (realismo), mecanismo de solución de problemas colectivos (institucionalismo liberal) o como ámbito donde operan la legitimación y el discurso (constructivismo y posestructuralismo)⁸.

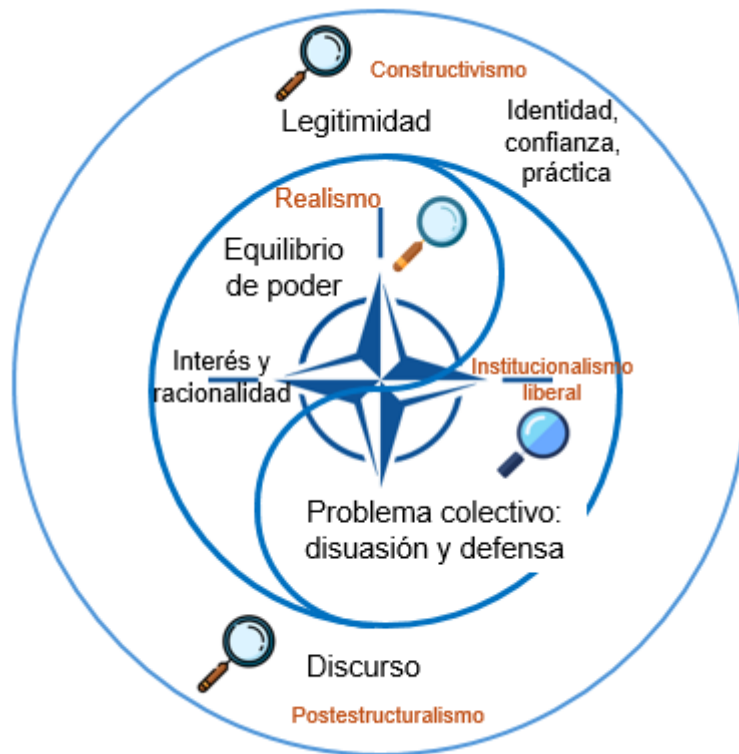
Desde el realismo, se trata de una alianza militar orientada a maximizar la seguridad en un sistema internacional anárquico —carente de autoridad central—, con tres ejes clave: equilibrio frente a amenazas externas mediante defensa colectiva, gestión de diferencias internas y liderazgo estadounidense⁹.

⁸ BARBÉ, Esther. *Relaciones Internacionales*, 4.ª Ed. Tecnos, Madrid, 2020, p. 244.

⁹ JOHNSTON, Seth. A. *Part III Perspectives. Realisms*, en J. Sperlberg & M. Webber (eds.). *The Oxford handbook of NATO* Oxford, Oxford University Press, 2025, pp. 113-128.

Según Waltz, su creación fue una respuesta racional a la amenaza soviética que actuaba como «federador externo»¹⁰. Su cohesión depende del alineamiento con EE. UU. y del nivel de amenaza percibido. Hoy, la OTAN oficialmente identifica a Rusia como amenaza y a China como desafío, alertando de su colaboración estratégica, y se acusa a China de facilitar la guerra rusa en Ucrania¹¹.

Figura 1. Perspectivas sobre la OTAN



Elaboración propia

Los aliados europeos enfrentan el «dilema de las alianzas»¹²: temen el abandono de EE. UU. ante Rusia, pero tampoco desean verse arrastrados a un posible conflicto con China —actual trampa de Tucídides¹³— resultado de una OTAN globalizada. La dinámica interna aliada depende de jerarquías de poder y prioridades nacionales; aunque el consenso es la norma, en la práctica se impone el principio orwelliano de que «unos son más iguales que otros».

¹⁰ WALTZ, Kenneth. N. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley, Reading, MA, 1979. p. 166.

¹¹ HASS, Ryan, KIM, Patricia. M. & KIMBALL, Emilie. «Should China have a role in ending the war in Ukraine?». 26/3/2025. <https://www.brookings.edu/articles/rivals-and-responders-the-us-china-and-global-crisis-management/>

¹² SNYDER, Glenn. H. «The security dilemma in alliance politics», *World Politics*, 36(4). 1984, pp. 461-495.

¹³ ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Mariners Books, Boston y Nueva York, 2017.

Según Mearsheimer¹⁴, EE. UU. usa la OTAN para su hegemonía en Europa y cada Estado actúa por interés propio, aplicando racionalidad¹⁵. La expansión aliada hacia el este responde más a los intereses estratégicos estadounidenses que al altruismo de consolidar la democracia. En 2016, Kissinger proponía redefinir la «sociedad del Atlántico»¹⁶, en lugar de referirse a la comunidad atlántica, priorizando así el pacto de intereses (*bargaining*) sobre los valores compartidos (*bond*)¹⁷.

El institucionalismo liberal coincide con el realismo en identificar el origen de la OTAN en el interés y la racionalidad estatal¹⁸; pero, además, explica la pervivencia de la Alianza más allá de la amenaza inicial. La OTAN promueve interdependencia¹⁹ y cooperación entre las democracias aliadas actuales; reduce incertidumbre, estructura la información y genera expectativas compartidas²⁰, institucionalizando normas y confianza. Todo esto explica su supervivencia tras la implosión de la Unión Soviética.

El artículo 2 del Tratado de Washington fomenta las instituciones libres y la colaboración económica para favorecer la estabilidad y el bienestar²¹. El debate sobre el reparto justo de cargas —activo desde la creación de la organización— combina argumentos económicos (seguridad como bien público²²) y políticos sobre lo equitativo de las cargas y los beneficios, así como sobre la eficacia de la acción colectiva²³ disuasoria y de defensa.

¹⁴ MEARSHEIMER, John. J. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company, Nueva York 2001.

¹⁵ MEARSHEIMER, John. J. & ROSATO, Sebastian. *How States Think: The Rationality of Foreign Policy*. New Haven y Londres, Yale University Press, 2023.

¹⁶ KISSINGER, Henry. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Barcelona, Debate, 3.ª ed., 2016, p. 102.

¹⁷ RUBIO PLO, Antonio R. «Barcia Trelles, la OTAN y la comunidad atlántica», *Real Instituto Elcano*. 2020. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/barcia-trelles-la-otan-y-la-comunidad-atlantica/>

¹⁸ KEOHANE, Robert. O. & WALLANDER, Celeste. A. «Security in a Post-Cold War World», en PAUL, Thazha. V., HALL, Richard J. A. & WIRTZ, James A. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 39-53, p. 40.

¹⁹ KEOHANE, Robert O., & NYE, Joseph S. «Power and Interdependence Revisited», *International Organization* 41(4), 1987, pp. 725-53.

²⁰ KEOHANE, Robert. O. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton y Oxford, Princeton University Press, 1984. p. 97.

²¹ En https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es

²² MANCUR, Olson & ZECKHAUSER, Richard. «An Economic Theory of Alliances», *The Review of Economics and Statistics*, 48:3. 1966, pp. 266-79.

²³ TODD, Sandler & HARTLEY, Keith. «Economics of Alliances: The Lessons for Collective Action. Economics of Alliances», *Journal of Economic Literature* XXXIX. 2001. pp. 869-896.

Realistas y liberales coinciden en que los Estados buscan maximizar racionalmente su interés nacional²⁴. EE. UU. expresa su descontento²⁵ con el *free-riding*²⁶. Cada aliado enfatiza la métrica del reparto que más le conviene resaltar (sobre inversión, capacidades o contribución a operaciones). Con respecto a los beneficios, unos aliados obtienen más que otros, mientras EE. UU. defiende el *America First*, otros exigen más atención a la defensa hacia el este o a la seguridad hacia el sur. La exigencia trumpista del 5 % del PIB como inversión en defensa ha reavivado el debate, se cuestiona si la cifra obedece a las necesidades reales de una defensa solidaria o a «matemáticas arbitrarias»²⁷. El éxito de estas demandas varía según el aliado y su importancia estratégica²⁸, lo que determina cuándo EE. UU. asume el coste de su protección; como en el caso de Islandia, sin ejército propio pero país fundador de la Alianza.

Desde el constructivismo, se ve a la OTAN como una «comunidad de seguridad»²⁹ madura³⁰, basada en identidad, confianza y prácticas compartidas³¹. Deutsch define el concepto citado como Estados que descartan la fuerza entre sí y confían en la gestión pacífica de disputas; las normas, la narrativa —relato compartido o marco discursivo— y la institucionalización definen el comportamiento legítimo entre aliados³². La identidad aliada actual se apoya en valores liberal-democráticos³³ (idea clave durante su expansión hacia el Este), en la autorrestricción y en el diálogo multilateral; la confianza se sustenta en la práctica de respetar las normas y los compromisos.

²⁴ ZYLA, Benjamin. «NATO Burden Sharing: A New Research Agenda», *Journal of Information and Organizational Sciences* (JIOS), 7(2). 2016, pp. 5–22.

²⁵ MALLORY, K., GERMANOVICH, G., WELBURN, J. W., & SMITH, T. D. *Burdensharing and Its Discontents*. Rand Corporation, Santa Monica CA, 2024.

²⁶ ZYLA, Benjamin. «Burden-Sharing», en SPERLING James, and WEBBER Mark (eds.), *The Oxford Handbook of NATO*. Oxford, Oxford University Press, 2025, pp. 499-516.

²⁷ CASTILLA, Juan C. «Reparto de la carga ¿solidaridad real o matemáticas arbitrarias en la OTAN y la UE?», *Real Instituto Elcano*. 2025. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/reparto-de-la-carga-solidaridad-real-o-matematicas-arbitrarias-en-la-otan-y-la-ue/>

²⁸ BLANKENSHIP, Brian. «The price of protection: Explaining success and failure of US alliance burden-sharing pressure», *Security Studies*, 30-5. 2021, pp. 691-724.

²⁹ DEUTSCH, Karl. W., et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New Jersey, Princeton University Press, 1957.

³⁰ ADLER, Emanuel & BARNETT, Michel N. (eds.). *Security Communities*. Cambridge University Press, 1998.

³¹ GHECIU, Alexandra. «Part III Perspectives. Security Community: Identity, Practices and Trust», *The Oxford Handbook of NATO*. Oxford, Oxford University Press, 2025, p. 146, pp. 146–159.

³² BARBÉ, Esther. *Op. cit.* 2020. p. 110.

³³ BUNDE, Tobias. «Chapter 5: Social constructivism», *Research Handbook on NATO*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 69-83.

Constructivismo y posestructuralismo destacan el papel del discurso: relato oficial que refuerza la cohesión y la disuasión, y dirige las prácticas legítimas. El lenguaje no solo explica, sino que construye la realidad³⁴, y puede usarse para dominar a otros países. Discursos y rituales definen qué significa ser aliado³⁵ y ayudan a gestionar las crisis; una ruptura discursiva genera división interna.

«En toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros [...] Uno sabe que no tiene derecho a decirlo todo, que no se puede hablar de todo en cualquier circunstancia, que cualquiera, en fin, no puede hablar de cualquier cosa» (Foucault, 1970, 14)³⁶.

En el *Oxford Handbook of NATO*³⁷ de 2025, se subraya que la comunidad aliada se construyó mediante prácticas de seguridad cooperativa con socios del Este, extensión de normas y narrativa de unidad en valores compartidos; sin embargo, el auge de fuerzas iliberales desafía este enfoque.

Comunidad de seguridad y alianza militar no son equivalentes: puede existir lo primero sin lo segundo. La UE, pese a sus tratados, no es una alianza militar. La Estrategia Global de la UE de 2016 plantea la necesidad de «consolidarse como comunidad de seguridad»³⁸, a pesar de su falta de capacidades y voluntad para asumir un rol global. La OTAN busca prevenir guerras externas; si EE. UU. se retirara y la amenaza rusa continuase, la UE y otros aliados tendrían que adaptarse, acaso mediante una OTAN transformada.

Agenda política y comparación de los comunicados (2024-2025)

En febrero de 2024, Trump sugirió en un mitin que Rusia podría «hacer lo que quisiera»³⁹ con los países de la OTAN que no cumplieran el objetivo del 2 % del PIB para defensa.

³⁴ BARBÉ, Esther. *Op. cit.* 2020. p. 133.

³⁵ SCHLAG, Gabi. «Part III Perspectives 13. Visual Discourses of Identity-Making», *The Oxford Handbook of NATO*. Oxford University Press, Oxford, 2025, pp. 208-225.

³⁶ FOUCAULT, Michel. *El orden del discurso*. Tusquets, Barcelona, citado por BAQUÉS QUESADA (2023a). 1970, p. 164.

³⁷ GHECIU. *Op. cit.* 2025, p. 146.

³⁸ *Una visión común, una actuación conjunta. Una Europa más fuerte: estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, p. 17. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1>

³⁹ Donald Trump, mitin de campaña, Conway (Carolina del Sur), 10 de febrero de 2024. Declaraciones recogidas en prensa internacional. FAGUY, Anna. «Pleasing Putin': Trump Draws Outrage—And Attention Away From Biden—After Controversial Russia Comments». 11/2/2024. <https://www.forbes.com/sites/anafaquy/2024/02/11/pleasing-putin-trump-draws-outrage-and-attention-away-from-biden-after-controversial-russia-comments/?sh=7022c36469e7>

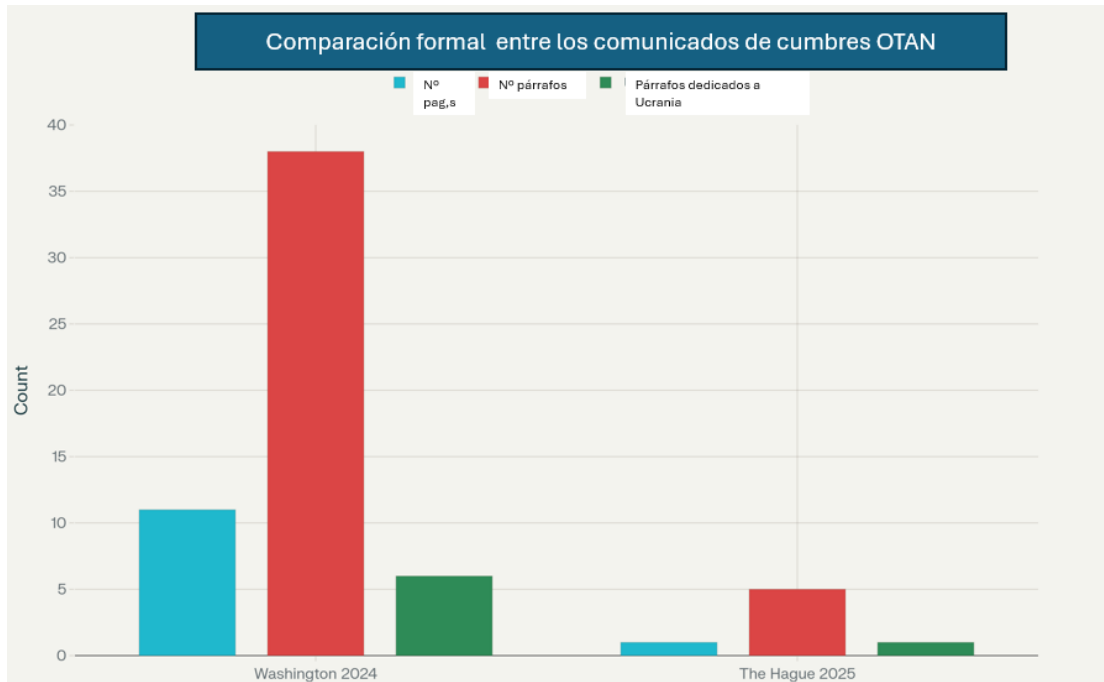
Esto contradecía los fundamentos de la Alianza y erosionaba la cohesión y disuasión aliadas. El secretario general de la Alianza, Jens Stoltenberg, sin sorprenderse en exceso tras su trato previo con la primera presidencia de Trump, respondía que cualquier sugerencia de que «los aliados no se defenderán mutuamente socava la seguridad de todos» y aumenta el riesgo para tropas estadounidenses y europeas⁴⁰. Así, la narrativa aliada subrayaba que declaraciones públicas imprudentes aumentaban los riesgos y, por tanto, la importancia del autocontrol discursivo en la Alianza.

Bajo la Administración Biden, se legisló que ningún presidente pudiera retirar a EE. UU. de la OTAN sin el aval de dos tercios del Senado. Además, el presidente debe notificar al Congreso con ciento ochenta días de antelación cualquier plan de salida, reforzando así la permanencia estadounidense en la Alianza y evitando decisiones unilaterales, especialmente ante un posible regreso de Trump⁴¹.

El comunicado oficial de la Cumbre de Washington de julio de 2024 contiene hasta 38 apartados generales más seis dedicados al apoyo a Ucrania, en 11 páginas. Declaraba «irreversible» el camino ucraniano hacia la Alianza. Entre los puntos clave figuraban el refuerzo de la disuasión y defensa aliada, nuevas medidas frente a Rusia y China, modernización industrial y nuclear, cooperación con la UE y el Indopacífico, respuestas a amenazas híbridas, ciber y tecnológicas, sin olvidar el compromiso con la defensa colectiva y otros desafíos regionales y globales.

⁴⁰ <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68266447>

⁴¹ <https://thehill.com/homenews/4360407-congress-approves-bill-barring-president-withdrawing-nato/>



En contraste con el comunicado de Washington, el de La Haya (2025) ocupa poco más de una página y se limita a 5 párrafos. Reafirma la vigencia del artículo 5 sobre la defensa colectiva, menciona mínimamente la amenaza rusa —sin citar a China— en lo dedicado a fijar el compromiso del 5 % del PIB como inversión en defensa para 2035 (3,5 % en gasto militar y 1,5 % en inversiones indirectamente ligadas a defensa, infraestructuras críticas, redes, innovación industrial y resiliencia). Añade un breve reconocimiento al esfuerzo industrial y agradece protocolariamente a Turquía por la organización de la siguiente cumbre. Repasar cronológicamente lo que pasó entre las cumbres ayuda a explicar el contraste.

En julio de 2024 Trump —aún candidato— insistía: «Si no pagan, no voy a defenderlos», sugiriendo abandonar a ciertos aliados frente a Rusia sin que ello supusiera que EE. UU. abandonara formalmente la OTAN⁴². El artículo 5 del Tratado de Washington no obliga a una determinada respuesta automática y se requiere acuerdo unánime del Consejo Atlántico:

«Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, *cada una de ellas*, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva [...], ayudará a la parte o partes atacadas, *adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras*

⁴² SPATAFORA, Giuseppe. «Trump card: What could US abandonment of Europe look like?». 2025. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/2025-02/Brief_2025-06_Trump%20card.pdf

partes, *las medidas que juzgue necesarias*, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte...» (énfasis propio en cursiva).

Este precepto actúa como una *norma constitutiva* y no como una *regulatoria*⁴³; es decir, es esencial en la identidad de la OTAN, pero no prescribe exactamente el comportamiento concreto de los aliados ante una situación determinada en la que se pueda invocar. Lo anterior no es óbice para que existan planes de defensa aliados, planes que se podrán o no ejecutar según los países los juzguen necesarios entre las medidas que se puedan adoptar.

Si EE. UU. optara por no usar la fuerza alegando un cumplimiento insuficiente por parte de algún aliado sobre el reparto de cargas, la Alianza difícilmente podría mantener su cohesión ni garantizar una respuesta militar colectiva; esto podría ser letal para su supervivencia tal como hoy se conoce.

Fecha	Evento
26/6/24	Nombramiento del nuevo secretario general (SG) de la OTAN Mark Rutte (efectivo a partir de 1/10/24)
9-11/7/24	Cumbre OTAN en Washington (preside el SG Stoltenberg)
20/1/25	Ceremonia Presidencia Donald Trump en Washington
27/1/25	Visita del SG Rutte a Madrid
14/2/25	Conferencia de Seguridad de Munich. Intervención del vicepresidente James D. Vance
28/2/25	Encuentro televisado de los presidentes Trump y Zelenski, con el vicepresidente Vance en el Despacho Oval
6/3/25	Consejo Europeo en Bruselas
19/3/25	Presentación del <i>Libro Blanco de la Defensa Europea</i> en Bruselas
2/4/25	Anuncio estadounidense de aranceles, «día de la liberación»
30/4/25	Firma del acuerdo entre EE. UU. y Ucrania sobre recursos minerales
5/6/25	Reunión de ministros de Defensa OTAN en Bruselas, preparatoria para la Cumbre de La Haya
24/6/25	Primera jornada de la Cumbre de La Haya (preside el SG Rutte)
25/6/25	Segunda jornada de la Cumbre de La Haya con presencia de los líderes
27/7/25	Anuncio del acuerdo comercial y de aranceles EE. UU. - UE

Tabla 1. Cronología de eventos con impacto discursivo

Entre diciembre de 2024 y enero de 2025, Trump renovó la presión declarativa sobre Dinamarca para adquirir Groenlandia —como ya hizo en 2019—; entre febrero y marzo de 2025, también manifestó la conveniencia de incorporar a Canadá como un estado más de su país. Las declaraciones de Trump suponían agresiones verbales a la

⁴³ BARBÉ, Esther. *Op. cit.* 2020, p. 113.

integridad territorial de sus aliados, erosionaban claramente la identidad y cohesión aliada.

El 12 de febrero, Trump anunció —tras hablar telefónicamente con el presidente ruso— la inminente apertura de negociaciones de paz sobre Ucrania, excluyendo a la UE. Sin embargo, el encuentro directo entre ambos no se pudo producir hasta el 15 de agosto, en Alaska.

El 14 de febrero, el vicepresidente James D. Vance declaraba, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, que la principal amenaza para Europa no era Rusia ni China, sino su propia erosión democrática y de libertad de expresión, contradiciendo el Concepto Estratégico de Madrid (2022) y la narrativa aliada sobre amenazas. El discurso de Vance se percibió en las capitales europeas como un cuestionamiento grave de la defensa colectiva y la identidad democrática de la OTAN, y como un particular respaldo a corrientes extremistas y euroescépticas. Se minaba la confianza europea en EE. UU. y dinamitaba la narrativa aliada, provocando una respuesta generalizada de los líderes y prensa europeos, salvo una reacción más conciliadora desde Polonia. *Le Monde* lo calificó como «declaración de guerra ideológica»⁴⁴, equiparándolo al discurso del presidente Putin en Múnich en 2007.

El episodio anterior evidenciaba una fractura en el *Oeste Global* del liberal Ikenberry⁴⁵ en el que la comunidad aliada de democracias occidentales se fracturaba. Constructivistas e institucionalistas liberales constataron la crisis identitaria de la institución atlántica: se imponía la necesidad de redefinir la sociedad euroatlántica, como antes había anticipado Kissinger.

La Unión, particularmente desde la *Brújula Estratégica de 2022* venía insistiendo en desarrollar un mercado de defensa propio y reducir compras externas, lo que se articuló en la *Estrategia Europea de Industria de Defensa de 2024*. Tras las declaraciones del vicepresidente Vance, el debate en la UE sobre la autonomía estratégica y la defensa se intensificaba.

Tras el tenso encuentro entre Trump y el presidente ucraniano Volodímir Zelenski, televisado el 28 de febrero de 2025, se suspendió temporalmente el apoyo militar de

⁴⁴ https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/02/15/in-munich-id-vance-declares-ideological-war-on-europe_6738189_4.html

⁴⁵ IKENBERRY, G. John. «Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order», *International Affairs*, vol. 100, no. 1. Enero 2024, pp. 121-138. <https://doi.org/10.1093/ia/iad284>

EE. UU. a Ucrania. Resolviendo el viejo debate sobre el alcance de la ampliación al Este que planteara Brzezinski en los noventa⁴⁶, Trump cerró la puerta a la adhesión ucraniana a la OTAN. También exigió compensaciones económicas por el apoyo hasta entonces prestado, dejando clara una visión extractiva y transaccional del apoyo militar.

En el Consejo Europeo del 6 de marzo de 2025, los líderes urgieron a movilizar más recursos para la seguridad europea. La Comisión presentó el *Libro Blanco sobre la Defensa Europea*, proponiendo hasta 800.000 millones de euros adicionales en defensa en cuatro años. Bajo presión de la OTAN y la UE, el 22 de abril de 2025, el gobierno español aprobó el *Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa*, con el objetivo de alcanzar el 2 % del PIB en 2025 y modernizar su industria de defensa. Sin embargo, la ejecución efectiva de estos recursos, entre otros factores, depende de que las empresas y sus cadenas de suministro puedan absorber la inversión, como subrayan Calvo, Fonfría y Martí⁴⁷.

El primero de abril, en el Parlamento Europeo⁴⁸ se recordaba el compromiso de Reagan con el libre comercio en 1987, advirtiendo que los aranceles solo ofrecen protección temporal, frenan la innovación y dependen del Estado, lo que provoca represalias, guerras comerciales y pérdida de empleos, lo que finalmente perjudica a empresas y consumidores⁴⁹. La UE buscaba acuerdos donde todos ganen (ganancias absolutas) y haya beneficios compartidos, frente a un enfoque estadounidense que planteaba un juego de suma cero.

Al día siguiente, Trump anunció aranceles universales, lo que llevó a la presidenta de la Comisión Europea a pedir una respuesta proporcional y reafirmar el compromiso de la UE con un comercio justo y abierto⁵⁰. Conviene recordar el principio de *Nación Más Favorecida* de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que promueve la igualdad y previsibilidad en el comercio global; la política arancelaria actual de EE. UU., pese a seguir siendo miembro de la OMC desde 1995, se aleja de estos postulados y de la literalidad del artículo 2 del Tratado de Washington. El debate sobre la posible

⁴⁶ BRZEZINSKI, Zbigniew K. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books, Nueva York, 1997, p. 54.

⁴⁷ CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, Carlos, FONFRÍA MESA, Antonio, y MARTÍ SEMPERE, Carlos. «El aumento del gasto en defensa español. Financiación y necesidades», *Fundación Alternativas Informe n.º 11/2025*. Madrid, 2025, p. 113.

⁴⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2025-04-01_EN.html

⁴⁹ «Radio Address to the Nation on Free and Fair Trade». <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/radio-address-nation-free-and-fair-trade>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_964

continuidad de EE. UU. en la OMC sigue abierto⁵¹, en un contexto en el que la Organización se encuentra prácticamente inactiva en sus funciones esenciales. Siguiendo a Borrell —ante el posible escenario futuro para la OTAN— se podría decir que la OMC hiberna.

En mayo de 2025, la Administración norteamericana anticipaba su objetivo para la próxima década: «el 5 % es nuestro número. Pedimos a nuestros aliados que inviertan en su defensa»⁵².

En la agenda de la UE destacó el nuevo acuerdo de seguridad y defensa con el Reino Unido del 19 de mayo de 2025, vinculado al Libro Blanco de marzo del mismo año, posiblemente un paso más en la construcción de un pilar europeo —que no de la UE—⁵³ dentro de la OTAN.

En mayo, Trump afirmaba que la UE había nacido para aprovecharse de EE. UU. en comercio⁵⁴. Aunque el Plan Marshall no creó directamente la Unión, Baqués⁵⁵ destaca que ayudó a forjar un competidor comercial, pero que también fue un éxito geopolítico estadounidense. La UE, vista a menudo como transmisora de la política exterior de EE. UU. —por ejemplo, en Ucrania antes de Trump II— ha favorecido el objetivo de evitar un hegemón en Europa distinto al estadounidense.

Un día antes de la reunión de mayo de los ministros de Defensa aliados, el embajador de EE. UU. ante la OTAN exigió que cada país asumiera compromisos, presupuestos y resultados concretos para cumplir el 5 %⁵⁶. Así, EE. UU. usaba el discurso para dominar la agenda de la Cumbre, centrada en la inversión y el reparto de cargas, simplificando el debate público a una sola cifra.

El 19 de junio, el presidente Pedro Sánchez intervino en el debate aliado justificando ante Rutte, en una carta, un tope del 2,1 % del PIB en defensa para España: defendía que bastaba para cumplir con la OTAN, advirtió que subirlo pondría en riesgo el bienestar social y pedía flexibilidad. Rutte respondió breve y diplomáticamente el domingo 22 de

⁵¹ HORN, Henrik y MAVROIDIS, Petros C. «Why the US and the WTO should part ways». 25/6/25.

<https://cepr.org/voxeu/columns/why-us-and-wto-should-part-ways>

⁵² <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/13/trump-wants-to-hear-how-allies-plan-to-boost-defence-spending-nato-envoy-says>

⁵³ BISCOP, Sven. «NATO: The Damage Is Done – So Think Big», *Egmont Institute Policy Brief*, 379(May). 2025, pp. 1-6. <https://www.egmontinstitute.be/nato-the-damage-is-done-so-think-big/>

⁵⁴ https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2025/05/24/trump-launches-a-new-trade-offensive-against-europe_6741612_19.html

⁵⁵ BAQUÉS QUESADA, Josep. *Op. cit.* 2023b, pp. 36-37.

⁵⁶ https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/06/06/nato-allies-agree-to-raise-defense-spending-to-up-to-5-of-gdp_6742066_4.html

junio; persistía la duda sobre si Sánchez firmaría el Comunicado final de la Cumbre; lo que podría minar la firmeza del comunicado.

Así, en el año previo a La Haya, en Bruselas y otras capitales aliadas, aumentó la inquietud por el futuro de la Alianza ante la incertidumbre estratégica y ausencia de garantías automáticas de defensa; preocupación que se mantuvo hasta la cumbre de los días 24 y 25 de junio de 2025⁵⁷.

Las claves de la Cumbre en La Haya

La brevedad del comunicado de la Cumbre se debió al cambio sustantivo de la nueva Administración estadounidense hacia la Alianza y la europeización de la agenda de defensa en el apoyo a Ucrania. En comparación con las cumbres anteriores, se omitió cualquier mención a la escasa participación asiática. La disrupción estadounidense obligó al secretario general a pactar un texto mínimo para evitar el fracaso, impedir el abandono estadounidense y preservar la mínima cohesión. Se trataba, en definitiva, de proteger lo esencial: la credibilidad de la disuasión⁵⁸ del artículo 5 y la solidaridad aliada, con nuevos compromisos de gasto hasta 2035 que concretaban el reparto de cargas. El objetivo era mantener viva la OTAN, aunque sacrificando la narrativa aliada a su mínima expresión.

El 24 de junio de 2025, Rutte, junto a los presidentes del Consejo, Antonio Costa, y de la Comisión, Ursula von der Leyen, respaldaron a Zelenski en una jornada previa a la de los líderes, centrada en la cooperación en industria de defensa dentro del plan europeo de rearme.

A diferencia de la cumbre anterior, la presencia ucraniana y el foco en la guerra fueron menores, limitándose al ámbito europeo⁵⁹. A finales de abril de 2025, se había firmado el acuerdo entre EE. UU. y Ucrania sobre el «Fondo de Inversión para la Reconstrucción EE. UU.-Ucrania» —conocido comúnmente como acuerdo sobre los minerales críticos—, mientras el respaldo militar a Kiev pasaba a plantearse como un asunto de la agenda propia de la UE. Entretanto, se esperaba que las posturas de EE. UU. no afectaran negativamente a la misión aliada de apoyo a Ucrania (NATO Security

⁵⁷ https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/06/25/trump-rattles-nato-allies-as-he-descends-on-summit_6742689_4.html

⁵⁸ DUNN, David, & WEBBER, Mark. «Looking ahead: imbalance, dependency and NATO's uncertain future», *Defence Studies*. 2025, pp. 1-9. <https://doi.org/10.1080/14702436.2025.2474057>

⁵⁹ <https://www.freiheit.org/germany/takeaways-nato-hague-summit>

Assistance and Training for Ukraine o NSATU) que se lanzó en la Cumbre de Washington anterior⁶⁰. A la vista de las declaraciones de Trump y Rutte en julio, el apoyo a NSATU parece mantenerse mientras paguen los europeos⁶¹.

En La Haya solo asistió el primer ministro de Nueva Zelanda, a diferencia de Washington en 2024, donde participaron también Japón, Corea del Sur y el viceprimer ministro de Australia, con presencia activa en proyectos de defensa, ciberseguridad y apoyo a Ucrania⁶². La menor presencia asiática se atribuye a la situación interna en Corea del Sur, tensiones por la presión estadounidense a Japón y Corea para elevar el gasto en defensa, cuestiones diplomáticas del Indopacífico y Oriente Medio, y la reducción de la agenda aliada a un marco más europeo⁶³. Esta menor presencia también puede indicar una pausa en la pretendida senda hacia una OTAN global y su presencia en el Indopacífico. Estas consideraciones pueden tener su impacto en la cohesión e identidad aliada; aún está por ver qué impulso decide dar EE. UU. al carácter global de la OTAN.

Tras la Cumbre, Trump, Sánchez⁶⁴ y otros líderes realizaron diversas declaraciones sobre los compromisos de inversión. Persisten varios desafíos sobre el alcance del compromiso, dadas tres fracturas del comunicado oficial. Primeramente, las definiciones sobre qué constituye gasto en defensa (3,5 % del PIB) o seguridad (el 1,5 % adicional) eran difusas a fecha de la Cumbre. Se puede debatir sobre la naturaleza vinculante de estos compromisos para todos los aliados.

En el comunicado en inglés, en el segundo párrafo, se sustituyó el «nosotros, los aliados» (*We, the Allies*) por *Allies* —sin especificar el determinante— al fijar los nuevos objetivos de gasto en defensa, lo que permite interpretar, como hace el actual Gobierno español, que no todos los aliados⁶⁵ tienen por qué alcanzar el umbral del 5 % del PIB, sino solo quienes lo decidan o necesiten para aportar las capacidades requeridas. Sin embargo, la versión francesa es más exigente, ya que utiliza *les Alliés* y no *des Alliés*, lo que apunta a que el compromiso es general⁶⁶. Al tener ambas versiones igual validez oficial,

⁶⁰ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm

⁶¹ <https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20250716-ee-uu-fabricar%C3%A1-armas-para-ucrania-servir%C3%A1-el-pacto-de-trump-con-la-otan>

⁶² <https://www.reuters.com/world/why-indo-pacific-countries-are-joining-nato-summit-2024-07-10/>

⁶³ <https://efe.com/mundo/2025-06-23/cumbre-otan/>

⁶⁴ <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Documents/2025/250625-Intervenci%C3%B3n-PG-RdP-Cumbre-OTAN-La-Haya.pdf>

⁶⁵ «Compromiso con la seguridad», *Revista Española de Defensa*. Julio/agosto de 2025.

<https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2025/07/p-53-55-red-429-otan.pdf>

⁶⁶ PEROT, Elie. «Fuzzy, Loose, Soft: NATO's New Defence Spending Targets». 2025.

<https://csds.vub.be/publication/fuzzy-loose-soft-natos-new-defence-spending-targets/>

cualquier interpretación es posible. Esto puede generar nuevas tensiones internas y entre aliados, como ya ocurrió durante la década pasada, a partir de la Cumbre de Gales de 2014 y su lenguaje flexible sobre el objetivo: «el objetivo es avanzar hacia la directriz del 2 % en un decenio»⁶⁷.

Las futuras decisiones aliadas y revisiones escritas sobre lo acordado se verán influidas por la práctica institucional aliada de la «intertextualidad» (propia del posestructuralismo)⁶⁸: en los comités internos, los documentos oficiales aprobados siguen siendo la base para cualquier otro posterior.

La tercera fractura es más sutil y discutible; nada es políticamente neutro. Unir en un mismo párrafo la mención a la amenaza rusa y el nuevo compromiso de inversión en defensa puede interpretarse como una alusión velada al mensaje de Trump: si no cumples con el compromiso del 5 %, te las puedes ver en solitario con Rusia. Es una forma discursiva indirecta de dar legitimidad a que EE. UU. no se comporte como se espera ante una situación contemplada en el artículo 5, si el aliado afectado no cumple con el nuevo compromiso.

A todo lo anterior se añade el acuerdo comercial entre EE. UU. y la UE, que convendrá analizar en mayor profundidad en lo que afecta a la defensa:

«La Unión Europea planea aumentar sustancialmente la adquisición de equipo militar y de defensa de Estados Unidos, con el apoyo y la facilitación del gobierno estadounidense. Este compromiso refleja una prioridad estratégica compartida: profundizar la cooperación transatlántica en materia de industria de defensa, fortalecer la interoperabilidad de la OTAN y garantizar que los aliados europeos cuenten con las tecnologías de defensa más avanzadas y fiables disponibles»⁶⁹.

Por otra parte, y tras el encuentro del 15 de agosto de Trump y Putin en Alaska, la paz en Ucrania sigue *esquiva*⁷⁰. Desde *Foreign Affairs*, se critica la diplomacia perniciosa de Trump que actúa como el emperador desnudo de Andersen:

«Los métodos y las formas importan en las relaciones internacionales. Los procesos de Trump son demasiado caóticos, su discurso está demasiado lleno de falsedades y sus cambios de política son demasiado abruptos para que los líderes extranjeros confíen en él.

⁶⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en

⁶⁸ BARBÉ, Esther. 2020. *Op. cit.* p. 138.

⁶⁹ Traducción propia. Comunicado conjunto, párrafo 7 en https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en

⁷⁰ PARDO DE SANTAYANA, José M. «Paz esquiva en la guerra de Ucrania», *Política Exterior*, n.º 226. 31 de julio 2025, pp. 54-63. <https://www.politicaexterior.com/articulo/paz-esquiva-en-la-guerra-de-ucrania/>

Sin confianza, no hay persuasión ni cooperación genuina; sin confianza, las alianzas pierden su validez. Si su credibilidad es un recurso totalmente agotado, todo lo que le quedará a Washington será la herramienta limitada del poder duro»⁷¹.

Conclusiones

La transición de la Cumbre de Washington (2024) a la de La Haya (2025) revela una profunda crisis de identidad y credibilidad en la OTAN, causada principalmente por la interrupción del liderazgo estadounidense bajo la segunda presidencia de Trump. El escueto comunicado final de La Haya refleja la prioridad de preservar la permanencia de EE. UU. en la Alianza y mantener una cohesión mínima entre aliados, reafirmando la defensa colectiva (artículo 5) y el reparto de cargas, mientras la narrativa común se reduce a un mínimo.

El gasto solidario en defensa, potenciado por el trumpismo, se ha tornado en un eje central de la identidad aliada, desplazando la cohesión soportada en valores compartidos hacia una lógica transaccional y realista basada en intereses nacionales inmediatos. Este cambio genera tensión entre una visión identitaria y otra instrumental, lo que dificulta sostener una lectura constructivista que conciba a la OTAN como una comunidad de seguridad madura. La evolución reciente apunta a un enfoque de cálculo nacional y a una creciente presión sobre los compromisos contraídos, con el riesgo de erosionar la comunidad de valores.

La supervivencia de la OTAN ante escenarios disruptivos depende tanto de amenazas y recursos materiales como de factores simbólicos y discursivos. La gestión controlada del discurso, la escenificación de unidad y los rituales institucionales ayudan a posponer fracturas, incluso si la cohesión resulta provisional.

Las agendas de seguridad entre la OTAN y la UE se han fragmentado; la Cumbre de La Haya escenifica que el apoyo a Ucrania queda principalmente en manos de la UE y aliados europeos, mientras EE. UU. mantiene un enfoque bilateral.

La ambigüedad estadounidense ha convertido la dependencia europea en una vulnerabilidad, lo que en la UE impulsa iniciativas de rearme, inversión industrial en

⁷¹ KIMMAGE, Michael «The Pernicious Spectacle of Trump's Russia-Ukraine Diplomacy», *Foreign Affairs*. Issue Septiembre/Octubre. 19 de agosto 2025. <https://www.foreignaffairs.com/russia/pernicious-spectacle-trumps-russia-ukraine-diplomacy>

defensa y autonomía estratégica. No obstante, la limitada capacidad industrial europea para absorber estos recursos aparece como un desafío estructural.

El periodo 2024-2025 sugiere que la OTAN puede estar entrando en un estado de hibernación, oscilando entre la resistencia a la desintegración y la necesidad de reinventarse, tanto en el discurso como en la cooperación. El riesgo de perder el carácter de comunidad de valores es real y la Alianza queda sometida a replanteamientos profundos si la crisis de confianza persiste.

La combinación de cambios bruscos en el liderazgo estadounidense, la fragmentación de la agenda aliada sobre Ucrania, la presión por el reparto de cargas y el debilitamiento identitario sitúan a la OTAN ante un posible punto de inflexión que podría iniciar un nuevo proceso de adaptación. Este punto se caracteriza por el mantenimiento de unos mínimos simbólicos e institucionales, lo que ha evitado la ruptura; pero el futuro dependerá de recuperar la confianza y el espíritu comunitario ante nuevos desafíos.

Si la amenaza rusa persiste y EE. UU. acabara retirando su paraguas defensivo, la UE tendría que emanciparse rápidamente dentro de una OTAN reconfigurada, con esfuerzos que probablemente excedan el 5 % del PIB en defensa. ¡Habrà que estar atentos!

Col. Juan C. Castilla
PhD Seguridad Internacional
Analista del IEEE