

# Soraya Sáenz de Santamaría

Consejera electiva del Consejo de Estado



Vocal del Consejo de Administración y miembro de la Comisión de Auditoría, Cumplimiento, Ética y Riesgos de MOEVE. Es, además, Consejera Externa de Cuatrecasas.

Ha sido vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia entre 2011 y 2018, así como ministra para las Administraciones Territoriales del 2016 al 2018. Fue, además, portavoz del Gobierno entre 2011 y 2016.

Licenciada en Derecho por la Universidad de Valladolid con Premio Extraordinario Fin de Carrera, es abogada del Estado en excedencia.

Ha sido profesora asociada de derecho administrativo en la Universidad Carlos III de Madrid. En la actualidad preside la cátedra de Investigación Cuatrecasas-Universidad Carlos III de Madrid de derecho corporativo, financiero, fiscal y arbitraje internacional que se ocupa de temas de sostenibilidad.

Miembro del Board del Council of Americas, participa en numerosos foros y conferencias sobre geopolítica, transición energética y gestión de crisis.

# EL PAPEL DE EUROPA EN LA REDEFINICIÓN DEL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO

Soraya Sáenz de Santamaría

**N**ací en una generación de europeos que pudo soñar con el fin de la historia. En 1989 desde ambos lados de Europa, vimos caer el Muro y dimos por hecho el triunfo universal de la democracia, de un mundo ordenado de reglas y derechos. Aquel momento contenía, sin embargo, una paradoja que entonces no supimos calibrar. En el otro extremo de Eurasia, China estaba tomando un camino diferente: Deng Xiaoping canjeaba libertad por prosperidad e imponía un contrato social que conjugaba partido único y apertura económica. Nuestro mundo actual lleva la doble huella de las transformaciones casi simultáneas de Berlín y Beijing<sup>1</sup>.

Los europeos habitábamos entonces, confortables y confiados, un mundo unipolar donde el poder estadounidense era abrumador. A su superioridad militar y material, se sumaba una legitimidad ideológica incontestada: la defensa de la democracia, el libre comercio y el multilateralismo. La narrativa de progreso occidental funcionaba: crecimiento, estabilidad, bienestar y una arquitectura institucional sólida que garantizaba reglas previsibles.

Pero, como sucede con demasiada frecuencia en la historia, cuando la prosperidad aumenta y la cultura empieza a florecer, regresa el invierno<sup>2</sup>. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron el inicio del otoño geopolítico. En cuestión de horas, el mundo occidental dejó de sentirse a salvo.

En respuesta, Estados Unidos se embarcó en una serie de conflictos exteriores, que erosionaron su posición estratégica y su cohesión interna. Entre tanto, Rusia reconstruía su identidad nacional sobre la base del agravio histórico y una pretendida superioridad moral frente al “caos liberal occidental”. Y China aceleraba su ascenso geopolítico con una estrategia económica clara: hacer a China más independiente del mundo y al mundo más dependiente de China. Su entrada en la Organización Mundial del Comercio en 2001 no fue solo un hito económico; fue una palanca de transformación estratégica.

La globalización, que había sido el gran vector de prosperidad, empezó a mostrar sus costes. La desindustrialización en ciertas regiones, especialmente en Estados Unidos, generó tensiones sociales y políticas que alimentarían después movimientos de contestación. La crisis financiera del año 2008 fue el punto de inflexión definitivo. Reveló hasta qué punto las economías estaban interconectadas y cuán frágil podía ser ese entramado.

Aquella recesión no fue solo económica. Derivó en una crisis institucional profunda. La incertidumbre es la antesala del miedo y la pérdida de fe en el progreso es terreno fértil para nacionalismos y populismos, aupados ya en la capacidad de penetración de las nuevas redes de comunicación. En esos momentos críticos brilla más la demagogia carismática que la gestión competente y nos dejamos deslumbrar por la retórica cargada de promesas, pero huérfana de soluciones.

La pandemia reforzó esa dinámica. De manera abrupta, caímos en la cuenta de la vulnerabilidad de las cadenas de suministros globales y la dependencia en sectores estratégicos. La escasez de productos básicos, las restricciones fronterizas y la competencia por recursos esenciales evidenciaron que la interdependencia, lejos de ser siempre una

<sup>1</sup> Clark, Christopher. “The End of Modernity”. *Foreign Policy*, June 2025.

<sup>2</sup> Weatherford, Jack. *El emperador de los mares: Kublai Kan y la forja de China*. Ático de los libros, 2025.

garantía de estabilidad, podía convertirse en un factor de riesgo.

Estados Unidos llega así al primer cuarto de este siglo XXI, exhausto. Sigue siendo, indiscutiblemente, la principal potencia global, pero su posición ya no es tan hegemónica en sentido clásico. Ha perdido parte de su base industrial, acumula un nivel de deuda pública preocupante y enfrenta profundos desafíos internos.

Su política exterior refleja esa transformación: la defensa del orden liberal internacional ha sido sustituida, en gran medida, por una lógica de competencia entre grandes potencias. Las medidas arancelarias, las restricciones tecnológicas y la presión sobre aliados indican una voluntad de preservar su posición relativa, incluso a costa de tensionar relaciones tradicionales.

Vivimos, por tanto, un período de transición a un mundo aún por definir que, en cualquier caso, será más fragmentado y menos predecible. Algunos quieren ver un regreso a la bipolaridad, al mundo de bloques que surgió tras la Segunda Guerra Mundial, como si el complejo mundo de mediados de este siglo pudiera explicarse a cara o cruz entre Estados Unidos y China. La Trampa de Tucídides no es tan simple.

Porque el mundo de principios del siglo XXI se parece más a los inicios del siglo XX. Múltiples centros de poder, creciente competencia económica y tecnológica y nuevas formas de imperialismo, nacionalismo y racismo, que, si bien no son idénticas a nuestro tiempo, muestran fuertes similitudes<sup>3</sup>.

Nostálgicos de su pasado imperial, el revanchismo de Rusia, el *neootomanismo* de Turquía o el *multi-alineamiento* de la India juegan una partida propia en este nuevo orden. Además, las llamadas potencias intermedias buscan hacerse un hueco, por sí solas o en compañía de otras. Diversifican sus relaciones tanto con China como con Estados Unidos, al tiempo que intentan reducir esa dependencia con mayor autonomía. Este comportamiento responde menos a una lógica de alineamiento que a una gestión activa de la incertidumbre. En un sistema internacional cada vez más fragmentado, estas potencias no aspiran a sustituir a los actores hegemónicos, pero sí a limitar su exposición y a maximizar su margen de maniobra. En este contexto, la cuarta crisis del petróleo —la guerra de Irán— marca un capítulo crucial en la percepción del poder estadounidense. Ha tensionado aún más la alianza entre Estados Unidos y sus socios. Y demuestra que determinadas potencias menores pueden usar sus ventajas geográficas para amplificar su influencia asimétrica.

Porque hoy el poder ya no se mide solo en términos militares. El control de la energía, de los minerales críticos, de las infraestructuras digitales y de los flujos de datos es un elemento central en esta competición global. Y el vencedor de esta contienda está tan determinado por la acción de las superpotencias como por las decisiones de las naciones atrapadas en ellas<sup>4</sup>.

Además, el poder se ha difuminado. En una suerte de *vuelta al medievalismo*, donde el poder se fragmentaba entre el Papado y el Imperio, los señores feudales y las ciudades, hoy grandes corporaciones tecnológicas, fondos de inversión y comunidades digitales sin Estado desempeñan un papel creciente en la configuración del orden internacional<sup>5</sup>. El resultado es un orden más fragmentado, en el que autoridad, lealtades y capacidades se distribuyen de manera difusa, al margen de las lógicas tradicionales de poder.

## La energía es el talón de Aquiles de nuestro modelo económico

Los europeos tenemos que aprender a vivir —y a sobrevivir— en un mundo que se diría que desprecia las reglas que están en el origen mismo de nuestra unión. La guerra de Ucrania nos lo ha mostrado con toda su crudeza. Ha consolidado en Europa la percepción de Rusia como una amenaza existencial y, por tanto, duradera. Parece que la seguridad ya no puede basarse en la interdependencia económica ni en la disuasión implícita, sino en capacidades militares reales, cohesión política y preparación a largo plazo frente a un actor que concibe su entorno como un espacio de confrontación y no de cooperación.

Al mismo tiempo, la guerra de Irán ha vuelto a poner al descubierto, sin margen para la complacencia, una de las fragilidades más persistentes de Europa: su vulnerabilidad energética. Si la guerra de Ucrania obligó a reconocer el riesgo de depender del gas ruso, el nuevo escenario confirma que el problema no era circunstancial, sino estructural. Europa no puede sustituir unas dependencias por otras, sin resolver del todo su exposición a unas crisis

<sup>3</sup> Westad, Odd Arne. *The Coming Storm: Power, Conflict, and Warnings from History*. Henry Holt and Co., 2026.

<sup>4</sup> Gilman, Nils. "The New Metabolic World Order". *Foreign Policy*, March 2026.

<sup>5</sup> Khana, Parag. *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. Hachette Collections, 2017.



Desfile militar en la Plaza Roja de Moscú para conmemorar el 81º aniversario de la victoria en la II Guerra Mundial.

Foto: Kremlin

externas que no controla. La tensión sobre las rutas de suministro, el impacto directo sobre la competitividad industrial y el coste de la vida evidencian que la energía es el talón de Aquiles de nuestro modelo económico. La lección es clara: la diversificación, por sí sola, no garantiza seguridad. Sin capacidad propia, sin inversión sostenida y sin integración real del mercado energético, estamos arriesgando nuestra industria y, con ella, nuestro bienestar económico y nuestra estabilidad política.

Pero Europa dispone de fortalezas que no siempre sabemos aprovechar. Es colectivamente la segunda economía del mundo y cuenta con la segunda moneda de reserva más utilizada. Nuestras decisiones importan. Los gobiernos europeos están más dispuestos a invertir en su defensa, en capacidades industriales, en tecnología y en sistemas de pagos propios, así como a asumir ciertos costes derivados de la reorganización de las cadenas de suministro. En el ámbito comercial,

la Unión ha diversificado sus alianzas y reactivado su agenda exterior con una clara dimensión geopolítica. Incluso el Reino Unido y la Unión Europea han sido capaces de reconstruir canales de cooperación en seguridad y defensa tras años de fricciones.

La premisa es clara: para competir y resistir, las naciones no pueden depender exclusivamente del mercado, ni siquiera de una interdependencia diversificada. Deben ser capaces, llegado el caso, de sostenerse por sí mismas. La noción de autonomía —en seguridad, en energía o en tecnología—, ya no es un concepto aspiracional, es una necesidad operativa. Su desarrollo, sin embargo, no debe interpretarse como un proceso de desvinculación de nuestro socio americano, sino como una condición para una relación trasatlántica más equilibrada.

Por tanto, esta estrategia no nos dispensa a europeos y estadounidenses de reflexionar sobre el futuro de nuestra relación. No es que estemos condenados a entendernos; la verdadera condena sería no hacerlo. En términos militares, económicos y políticos.

Sobre este telón de fondo de fragilidades no resueltas, la relación trasatlántica se adentra en un momento especialmente delicado. Las exigencias



El secretario de Defensa, Pete Hegseth, responde preguntas durante una conferencia de prensa el miércoles 25 de junio de 2025, en la Cumbre de la OTAN de 2025 celebrada en el Foro Mundial de La Haya, Países Bajos.

Foto: White House, Daniel Torok

de inversión, los reajustes estratégicos, las declaraciones políticas y las dudas sobre el compromiso mutuo dentro de la OTAN alimentan una incertidumbre que conviene tomar en serio. Para Europa, la Alianza sigue siendo un pilar esencial de su seguridad. Pero Estados Unidos tampoco puede ignorar que la OTAN refuerza su capacidad militar colectiva y sostiene su liderazgo global. Para Europa, puede ser un escudo indispensable; para Estados Unidos, es una herramienta estratégica difícilmente sustituible.

Basta observar el escenario del Ártico, convertido en un espacio de creciente relevancia geopolítica por el deshielo, las nuevas rutas marítimas y la competencia entre potencias. La OTAN constituye allí un elemento clave de coordinación y seguridad, y lo hace en un terreno que resulta central también para la defensa continental estadounidense. No es un vínculo accesorio: es estructural.

En el plano económico, la interdependencia es evidente. La relación entre Europa y Estados Unidos constituye la mayor asociación económica del mundo, tanto en comercio como, sobre todo, en inversión. El comercio total entre los dos alcanzó en 2025 los 1,6 billones de dólares, cifra que supera el comercio total de China con ambos mercados combinados. Pero no se trata solo de intercambio

de bienes, sino, sobre todo, de un entramado profundo de inversiones, de actividades productivas compartidas que generan crecimiento y empleo local a ambos lados del Atlántico.

Sin embargo, esta interdependencia convive con tensiones crecientes. La Unión Europea mantiene un claro interés en preservar su relación comercial con Estados Unidos, pero ese interés convive con una creciente incomodidad ante dinámicas unilaterales y difícilmente previsibles. La disposición europea a ofrecer concesiones —ya sea en el aumento de ciertas importaciones, acceso a nuestro mercado o coordinación frente a prácticas comerciales de terceros— tiene que responder a una lógica de equilibrio justo, no a un alineamiento automático. Esta es la reciprocidad real en la que podemos encontrarnos y respetarnos<sup>6</sup>.

Las diferencias regulatorias y la competencia tecnológica añaden fricciones que deben ser gestionadas. Europa puede desempeñar un papel decisivo tanto para impulsar reformas en el comportamiento comercial de China como para reducir dependencias en sectores estratégicos.

La cooperación aliada es esencial para ganar capacidad de producción a escala, a través de cadenas de suministro diversificadas y resilientes. China sigue refinando aproximadamente el 70% de las reservas mundiales de 19 de los 20 minerales estratégicos más importantes. Estados Unidos busca apoyos,

<sup>6</sup> Manak, Inu and Allison Smith. "The Illusion of Reciprocity". *Foreign Affairs*, May 2026.

a través de iniciativas como la Mineral Security Partnership, para cambiar esta situación en medio de la creciente competencia y la restricción periódica de las exportaciones de minerales críticos por parte de Pekín.

En la carrera tecnológica, los europeos carecemos de grandes empresas capaces de competir globalmente. Ocho de las diez mayores tecnológicas del mundo son estadounidenses y ninguna es europea. Esta brecha responde no a la falta de talento, sino a limitaciones de financiación y escala. La fragmentación de los mercados de capitales dificulta el crecimiento de proyectos en fases decisivas y nos hace dependientes de tecnologías ajenas. Esta dependencia marca nuestra gran debilidad. La potencia de cómputo sigue siendo la base de la capacidad de la inteligencia artificial (IA). Además, el control sobre los chips, los centros de datos y la energía determinarán quién puede entrenar e implantar los sistemas que marcan el ritmo del progreso.

Pero no olvidemos que, en la carrera sino-estadounidense por la IA, la gobernanza ya se concibe por Pekín como “una exportación estratégica”. Exportar modelos normativos equivale a ganar influencia global. Por eso, incluso a pesar de nuestras diferencias con Estados Unidos, que prima un enfoque orientado a la innovación y al mercado, nuestra innegable capacidad regulatoria puede colaborar con Washington en la ordenación de un modelo digital democrático, protegidos por altos estándares de seguridad y respeto a la privacidad.

En última instancia, la gobernanza de la inteligencia artificial no es una cuestión técnica, sino geopolítica. Determinará quién tiene capacidad de influencia en la economía del futuro, pero también qué valores se incorporan en los sistemas que mediarán en decisiones sociales e incluso políticas. Para Europa, el reto no es solo regular, sino hacerlo sin perder competitividad, ni capacidad de innovación. Y, sobre todo, buscar un marco de cooperación que le evite quedar atrapada entre modelos que responden a lógicas de poder muy distintas.

Con todo, el principal desafío actual de nuestro vínculo es político. La aproximación partidista a la relación trasatlántica es fuente continua de inestabilidad. La política exterior se ha convertido en un campo de batalla interno. Lejos han quedado aquellos tiempos en que se respetaban las decisiones democráticas del pueblo aliado en la elección de sus gobiernos y se buscaba el entendimiento, aunque no se compartiera familia de partido.

Nuestro socio trasatlántico parece hoy poco interesado en la oferta ideológica y política que viene de Europa. El vínculo emocional, basado en identidad y valores, ha dado paso a un enfoque más transaccional,

que es, desde luego, más exigente para Europa. La Unión Europea se enfrenta a una fase de ajuste estratégico que implica mayores responsabilidades.

Es posible, como afirma Peter Sloterdijk, que Europa haya puesto fin a unas largas vacaciones de la historia. Nuestro futuro será más exigente con nosotros mismos, pero si acertamos, seremos más independientes. La clave de nuestro éxito será hablar con una sola voz y actuar como una entidad sólida y unida<sup>7</sup>. Nacimos como una unión económica, pero el momento exige fortalecer nuestra posición política. Y para ello, debemos proyectarnos sobre nuestra democracia y sus valores, alejándonos de los riesgos de fragmentación que provocan nacionalismos y populismos.

Washington afirma que quiere socios, no dependencias. Cojamos el guante. Pues ese es un camino de doble dirección. Cualquier administración americana tiene que llegar a vernos no como un mero multiplicador de poder que asume sin más su liderazgo, sino como un socio único y unido, fiable pero capaz de emitir juicios y tomar decisiones autónomas<sup>8</sup>.

Desde sus inicios a finales de la década de 1940, la relación transatlántica ha sido puesta a prueba en numerosas ocasiones. Una historia realista de los lazos transatlánticos es una historia de tensión. La relación entre Estados Unidos y Europa no sobrevivió por casualidad. Se sustentó en intereses comunes, como la contención de la Unión Soviética durante la Guerra Fría y la prosperidad compartida que una buena relación posibilitó<sup>9</sup>.

En medio de este distanciamiento, se hace necesario un renovado enfoque de intereses y trayectorias comunes. Estados Unidos comparte con Europa una misma herencia política, filosófica y cultural. Estados Unidos y Europa están inmersos en los mismos debates políticos internos, desde el papel del Estado en la regulación de la tecnología hasta el alcance de la inmigración, el declive de nuestra base industrial o la desigualdad creciente. Y seguimos compartiendo intereses de primer orden: resistir los efectos de la hegemonía comercial china, mantener la estabilidad global y garantizar que nuestras economías sigan creciendo.

En un mundo que vuelve a girar en torno al poder, Europa no puede limitarse a resistir, debe decidir quién quiere ser. Y proyectarlo sobre el vínculo trasatlántico. No bastará con recordar nuestro pasado de prosperidad y cooperación. Tendremos que ser capaces de sostenerlo en condiciones más adversas. Hemos aprendido que la historia nunca se detiene: vuelve siempre, más compleja, más exigente, menos indulgente con los que dudan. Y en ese retorno, nuestra fortaleza no reside solo en lo que hemos construido, sino también en la voluntad de defenderlo juntos.

<sup>7</sup> Gurpegui Palacios, José Antonio. *Trumpismo y Reconfiguración Global*. Universidad de Alcalá, 2026.

<sup>8</sup> Ashford, Emma. “A Better Transatlantic Relationship is Entirely Possible”. *Foreign Policy*, March 2026.

<sup>9</sup> Kimmage, Michael. *Collisions: The Origins of the War in Ukraine and the New Global Instability*. Oxford University Press, 2024.