

EL TRATADO DE LISBOA Y EL DIÁLOGO TRANSATLÁNTICO: RELEVANCIA E INEFICIENCIAS

THE LISBON TREATY AND TRANSATLANTIC DIALOGUE: SIGNIFICANCE AND INEFFICIENCIES

ÁLVARO RENEDO-ZALBA *

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. OBJETO DE ANÁLISIS, REVISIÓN DE LITERATURA Y METODOLOGÍA. III. HALLAZGOS EMPÍRICOS. IV. IMPLICACIONES TEÓRICAS. V. CONCLUSIONES

RESUMEN: El desarrollo de estructuras institucionales no conlleva necesariamente una mayor efectividad en la interlocución diplomática. Tanto factores exógenos como endógenos pueden restar fluidez a la interacción entre actores internacionales, a pesar de aparatos diplomáticos reforzados. Un análisis del declive en el diálogo político entre EEUU y la UE, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta la administración Trump, apoya empíricamente esta consideración. A pesar de que la UE contaba en ese periodo con la panoplia más extensa de instituciones de política exterior de su historia, no se evitó un declive en las relaciones políticas transatlánticas. Es más, el declive aceleró tras la creación de tales instituciones por el Tratado de Lisboa. Más de trece años después de la entrada en vigor del Tratado, una evaluación de su efectividad para el diálogo transatlántico es oportuna y necesaria. ¿Qué supuso el Tratado de Lisboa, desde su entrada en vigor hasta la administración Trump, para el diálogo político entre la UE y EEUU? ¿Por qué el Tratado de Lisboa fue ineficaz para fortalecer las relaciones políticas entre la UE y EEUU y evitar crecientes desavenencias transatlánticas a lo largo de las diferentes crisis de ese periodo?

ABSTRACT: *Enhanced institutional structures do not always entail increased efficiency in diplomatic interlocution. Both exogenous and endogenous factors may hinder smooth interaction between international actors, notwithstanding reinforced diplomatic frameworks. An analysis of waning political dialogue, between the US and the EU, from the entry into force of the Lisbon Treaty to the Trump administration, supports empirically this consideration. In spite of the EU having in place, during that period, the most extensive array of foreign policy institutions in its history, a decline in transatlantic political relations was not averted. What is more, the decline accelerated after the creation of such institutions by the Lisbon Treaty. Over thirteen years after the entry into force of the treaty, an assessment of its effectiveness within transatlantic dialogue is timely and necessary. What did the Lisbon Treaty, from its entry into force to the Trump administration, mean for EU-US political dialogue? Why was the Lisbon Treaty ineffective in strengthening EU-US political relations, and avoiding ever-increasing transatlantic rifts throughout the different crises of that period?*

PALABRAS CLAVE: *Diplomacia, Relaciones Transatlánticas, Tratado de Lisboa, Cumbres.*

KEYWORDS: *Diplomacy, Transatlantic Relations, Lisbon Treaty, Summits.*

Fecha de recepción del trabajo: 24 de abril de 2023. Fecha de aceptación de la versión final: 8 de noviembre de 2023.

* Álvaro Renedo Zalba es diplomático de carrera y Doctor en Seguridad Internacional por la UNED y European Doctoral School on the Common Security and Defence Policy (European Security and Defence College, European External Action Service). Este estudio resume los hallazgos de un proyecto de investigación que efectuó en Harvard Kennedy School (Belfer Center for Science and International Affairs) entre septiembre de 2019 y agosto de 2020, gracias al apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y de la Fundación Rafael del Pino. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor.

I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Con objeto de impulsar el papel de la UE como actor global y fortalecer su capacidad de interlocución con socios estratégicos en el escenario internacional, el Tratado introdujo las siguientes innovaciones institucionales: un Presidente permanente del Consejo Europeo, un reforzado Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidente de la Comisión Europea y un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Estas innovaciones no han resuelto la complejidad del marco institucional de la política exterior de la UE, considerado policéntrico y multinivel¹, pero constituyen hitos institucionales y piezas claves del aparato diplomático de la UE más extenso hasta la fecha².

Sin embargo, la creación de instituciones no implica necesariamente una mayor efectividad en la acción diplomática. Factores exógenos y endógenos pueden inhibir la eficacia de aparatos diplomáticos reforzados. En el caso de las relaciones transatlánticas, se viene aceptando que, desde la administración Clinton hasta la administración Trump, hubo un declive debido fundamentalmente a factores exógenos, algunos de naturaleza estructural, analizados exhaustivamente por la literatura: el fin de la guerra fría y del “cemento cohesivo” del bloque transatlántico³; fuertes tensiones comerciales que derivaron incluso en “guerras comerciales”⁴; el viraje hacia el Indo-Pacífico de la diplomacia estadounidense⁵; el impacto colectivo en la relación de

-
- 1 GRZESZCZAK, R., & KAROLEWSKI, I., *The Multi-level and Polycentric European Union: Legal and Political Studies*, Lit, Berlin; Global, London [distribuidor], 2012; WALLACE, H., POLACK, M., & YOUNG, A., *Policy Making in the European Union*, 6ta ed., pp. 441-444, Oxford University Press, Oxford, 2010.
 - 2 KOOPS, J. A., & TERCOVICH, G., “Shaping the European External Action Service and its post-Lisbon crisis management structures: an assessment of the EU High Representatives’ political leadership”, *European Security*, núm. 3, 2020, pp. 275-300; WALLACE, H., POLACK, M., & YOUNG, A., *Policy Making in the European Union*, 6ta ed., Oxford University Press, Oxford, 2010; AGGESTAM, L., & HEDLING, E., “Leaderisation in foreign policy: performing the role of UE High Representative”, *European Security*, núm. 3, 2020, pp. 301-319; SPENCE, D., & BATORÁ, J., *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan Limited, London, 2015; HOWORTH, J., *Security and Defence Policy in the European Union, The European Union Series*, 2da ed., Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2014, p. 53; TELÓ, M., & PONJAERT, F., *The EU’s Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action? Globalization, Europe and Multilateralism*, Ashgate, Farnham, Surrey, 2013; BALFOUR, R., & RAIK, K., *Equipping the European Union for the 21st Century: National Diplomacies, The European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy*, FIIA (The Finnish Institute of International Affairs), Helsinki, 2013; HOWORTH, J., “The ‘new faces’ of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the global stage”, *European Foreign Affairs Review*, núm. 3, 2011, pp. 303-323.
 - 3 CHOPIN, T., “Après Lisbonne, ¿Quelles Perspectives Pour La Relation Transatlantique ?”, *French Politics, Culture & Society*, núm. 2, 2011, pp. 105-114; SHAPIRO, J., & WITNEY, N., “Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US Relations”, *European Council on Foreign Relations*, 2 de noviembre de 2022; GOLDBERG, J., “Europe Wins, Then Loses Its Will to Struggle”, *The Atlantic*, 10 de noviembre de 2009, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2009/11/europe-wins-then-loses-its-will-to-struggle/29887/>
 - 4 PETERSON, J., “Europe and America in the Clinton Era”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 32 (3), 1994, pp. 411-426; PACKARD, C., “Trump’s Real Trade War Is Being Waged on the WTO”, *Foreign Policy* 9 de enero de 2020.
 - 5 SMALL, A., “Why Europe is getting tough on China and what it means for Washington”, *Foreign Affairs*, 3 de abril 2019; POMPEO, R. M. “America’s Indo Pacific Economic Vision”, *U.S. Mission to ASEAN*

las múltiples crisis en la década de 2010 y los planteamientos diferenciados por parte de la UE y EEUU para afrontar dichas crisis⁶, *v. gr.* económica y financiera, migratoria y de refugiados, invasión rusa de Georgia y anexión de Crimea⁷, Brexit; el aumento de las corrientes populistas y nacionalistas⁸; y la hostilidad hacia la UE y el multilateralismo por parte de la administración Trump, entre otros⁹.

En este contexto marcado por múltiples factores de declive, es preciso analizar el rendimiento específico para el diálogo transatlántico de las instituciones de política exterior establecidas por el Tratado de Lisboa, a fin de identificar posibles ingredientes endógenos de ineficiencia que hayan podido contribuir asimismo al declive. Dicho análisis no ha sido brindado por la literatura y resulta oportuno dado el carácter estratégico de la asociación transatlántica: la UE y EEUU representan a más de 778 millones de ciudadanos¹⁰, el 50% del consumo personal global, un tercio del PIB global (en términos de poder adquisitivo), 5,6 billones de dólares en ventas comerciales por año, el 75% del contenido digital producido globalmente y los flujos de datos de mayor volumen y velocidad del mundo¹¹. Sus valores comunes —democracia liberal, derechos humanos y Estado de Derecho— se consideran cimientos de la civilización occidental, y la cooperación a través de la OTAN —la mayoría de cuyos miembros también son miembros de la UE— es la piedra angular del sistema transatlántico de seguridad¹². Además, un análisis específico de la relación entre el Tratado de Lisboa y el diálogo transatlántico cobra especial relevancia a la luz del declive acelerado en el diálogo de alto nivel UE-EEUU

AN, 2018, <https://asean.usmission.gov/sec-pompeo-remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>; NYE, J. S., “China’s re-emergence and the future of the Asia-Pacific”, *Survival*, núm. 4, 1997, pp. 65-79; JAIN, P., “The Emerging Significance of Indo-Pacific: Japan, China, US and the Regional Power Shift”, *East Asian Policy*, núm. 4, 2018, pp. 24-36; SENDAGORTA, F., “The Triangle in the Long Game”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, 2019.

- 6 RIDDERVOLD, M., & NEWSOME, A., *Transatlantic relations in times of uncertainty: crises and EU-US relations*, Routledge, 2018.
- 7 KAISER, K. “Ukraine: Root causes of a prolonged conflict”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, 23 de enero de 2019.
- 8 NORRIS, P., & INGLEHART, R., *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and the Rise of Authoritarian Populism*, Cambridge University Press, New York, Cambridge, 2019; FABBRINI, S., *Europe’s Future: Decoupling and Reforming*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom; New York, NY, 2019.
- 9 SMITH, M., “The EU, the US and the Crisis of Contemporary Multilateralism”, *Journal of European Integration*, núm. 5, 2018, pp. 539-553.
- 10 Después del Brexit, la UE tiene 447 millones de habitantes (European Union, 1 de enero de 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_and_population_change_statistics) y la población de EEUU el 1 de enero de 2021 fue de 331,696,751 (US Census Bureau, 2021, <https://www.census.gov/>).
- 11 Los flujos de datos transatlánticos ocupan el primer lugar en el mundo; son un 50% mayores que los flujos de datos entre EEUU y Asia en términos absolutos y cuatro veces mayores en términos per cápita (HAMILTON, D. S., & QUINLAN, J., *The Transatlantic Economy 2020: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*. Foreign Policy Institute, Johns Hopkins University SAIS, Washington DC, 2020; GARDNER, A., *Stars with Stripes: The Essential Partnership between the European Union and the United States*, Palgrave Macmillan, 2020).
- 12 SLOAN, S.R., *Defense of the West: NATO, the European Union and the Transatlantic Bargain*, Manchester University Press, Manchester, 2016.

registrado precisamente desde la entrada en vigor del Tratado¹³ ilustrado de manera especialmente llamativa por la interrupción durante siete años (2014-2021) del sistema de Cumbres UE-EEUU.

II. OBJETO DE ANÁLISIS, REVISIÓN DE LITERATURA Y METODOLOGÍA

Este estudio aborda dos preguntas de investigación claves:

- 1) ¿Qué supuso el Tratado de Lisboa, desde su entrada en vigor hasta la administración Trump, para el diálogo político de alto nivel UE-EEUU?
- 2) Desde la perspectiva de EEUU, ¿por qué las instituciones de política exterior creadas por el Tratado de Lisboa fueron ineficaces para promover, durante dicho periodo de análisis, el diálogo político de alto nivel entre la UE y los EEUU?

El diálogo entre actores internacionales es un fenómeno que no es directamente observable y cuya conceptualización presenta parámetros relativamente abstractos, tradicionalmente asociados a interacciones entre actores políticos en la sociedad internacional¹⁴. Este estudio se basará en la siguiente definición operativa de diálogo político transatlántico: interacciones directas entre representantes políticos de alto nivel de la UE como tal y EEUU (*i.e.* Presidentes de instituciones de la UE, Presidente de EEUU, Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Secretario de Estado de EEUU, y representantes de alto nivel de los departamentos ejecutivos federales de EEUU y de la Comisión Europea o sus representantes).

Si bien la literatura sobre el diálogo transatlántico es extensa y multidisciplinaria, este estudio analizará, específicamente, la relación entre las instituciones del Tratado de Lisboa y el

13 RENEDO, A., “The Lisbon Treaty and Transatlantic dialogue: impact and inefficiencies”, en MOLÁR, A., ASDERAKI, F., & PAILE-CALVO, S., (eds.) *Challenges of the Common Security and Defence Policy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, pp. 98-99.

14 Como indica la Escuela Inglesa de Teoría de las Relaciones Internacionales, los actores internacionales están “obligados a manejar las consecuencias del hecho de que disfrutaban de su independencia no de manera absoluta y aislada, sino en un marco de interdependencia” (WATSON, A., *Diplomacy: The Dialogue Between States*, 1era ed., Routledge, London, 1982, p.1, traducción del autor); por lo tanto, deben mirar hacia afuera y comunicarse con otros actores. Esta dinámica *ad extra* se ha considerado históricamente funcional —por ejemplo, la escuela francesa de objetivismo sociológico y la teoría del *dédoublement fonctionnel* de George Scelle, que postulaba que los Estados deben llevar a cabo funciones tanto internas como externas (SCELLE, G., “Les ambiguïtés d’une pensée prémonitoire”, *Revue d’histoire des facultés de Droit et de la science juridique*, núm. 25-26, 2006, pp. 339-406.) pero también ontológica, ya que los actores se dan cuenta de que la existencia de otros actores, y de que sus distintos intereses y propósitos inciden en los propios: “El cuerpo político”, escribió Rousseau, “se ve obligado a mirar fuera de sí mismo para conocerse a sí mismo” (citado en WATSON, A., *Diplomacy...*, *op.cit.*, p.1, traducción del autor). Por tanto, el diálogo se considera “la sustancia misma de la diplomacia” (WATSON, A., *Diplomacy...*, *op.cit.*, p.1, traducción del autor).

diálogo transatlántico en el sentido definido anteriormente. Para dicho propósito, la literatura existente presenta tres limitaciones: fragmentación, metodología y perspectiva.

La primera limitación —fragmentación— se da en el campo de estudio porque las instituciones del Tratado de Lisboa han tendido a ser estudiadas, frecuentemente, por separado. Si bien existen importantes aportaciones doctrinales, que, desde diferentes aproximaciones teóricas, han analizado en su conjunto las reformas institucionales del Tratado de Lisboa relativas a la política exterior de la UE y el impacto de dichas reformas en su papel como actor global en el escenario internacional¹⁵, la literatura se ha decantado con frecuencia por un enfoque analítico más sectorial —como es ciertamente lógico, para poder dedicar atención focalizada al rendimiento de instituciones concretas—. De ahí que la literatura se divida, a menudo, en tres áreas de enfoque: la literatura sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior¹⁶; el rendimiento de Altos Representantes específicos¹⁷; y el rendimiento de Presidentes específicos del Consejo Europeo (esta área comprende la menor cantidad de literatura¹⁸). Esta fragmentación

-
- 15 *Vid.*, por ejemplo, KOEHLER, K., “European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor.”, *Caucasian Review of International Affairs*, núm. 4, 2010, pp. 57-72; ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2010, pp. 207-237; LUCARELLI, S., VAN LANGENHOVE, L., WOUTERS, J., “The EU as a Multilateral Security Actor After Lisbon: Constitutional and Institutional Aspects”, en *The EU and Multilateral Security Governance*, Routledge, 2013, pp. 86-118; CARTA, C., “The EU’s Diplomatic Machinery.”, en *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*. vol. 1., Routledge, 2013. pp. 41-52; BOUCHARD, C., PETERSON, J., TOCCI, N., *Multilateralism in the 21st Century: Europe’s Quest for Effectiveness*, Routledge, 2014.
- 16 Entre ellos: BLOCKMANS, S., & WESSEL, R., “The EEAS at Ten: Reason for a Celebration?”, *European Foreign Affairs Review*, núm. 1, 2021, pp. 5-12, p.5; JØRGENSEN, K. E., & ET AL., “The EEAS Navigating Foreign Policy paradigms”, *European Politics and Society*, núm. 1, 2020, pp. 1-16; JOST-HENRIK, M.-P., *The Contested Diplomacy of the European External Action Service: Inception, Establishment and Consolidation*, Routledge, 2018; BALFOUR, R., CARTA, C., & RAIK, K. *The European External Action Service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence? Globalisation, Europe, Multilateralism Series*, Taylor and Francis, London, 2016; SPENCE, D., & BATORÁ, J., *The European External...*, *op.cit.*; BALFOUR, R., & RAIK, K., *Equipping the European Union...*, *op.cit.*; BALFOUR, R., & RAIK, K., *Equipping the European Union...*, *op.cit.*; BALFOUR, R., ALYSON, B., & KENNA, M., “The European External Action Service at work: How to improve EU Foreign policy, *EPC Issue Paper*, 2012, pp. 31-32.
- 17 Entre ellos: KOOPS, J. A., & TERCOVICH, G., “Shaping the European External Action Service...”, *op.cit.*; AGGESTAM, L., & HEDLING, E., “Leaderisation in foreign policy...”, *op.cit.*; CALCARA, A., “The hybrid of the High Representative in the security and defence field: more in 10 months than in the 10 years?” *European Security*, núm. 3, 2020, pp. 376-395; BASSIRI, A., & KIENZLE, B., “The High Representative and Directoires in European Foreign Policy: The case of the Nuclear Negotiations with Iran”, *European Security*, núm. 3, 2020, pp. 320-336; AMADIO, M., “Looking towards the East: The High Representative’s Role in EU Foreign Policy on Kosovo and Ukraine”, *European Security*, núm. 3, 2020, pp. 337-58; BREMBERG, N., “From ‘Partnership’ to ‘Principled Pragmatism’: Tracing the Discursive Practices of the High Representatives in the EU’s Relations with the Southern Mediterranean”, *European Security*, núm. 3, 2020, pp. 359-75; HOWORTH, J., “The ‘new faces’ of Lisbon...”, *op.cit.*; MÜLLER-BRANDECK, G., & RÜGER, C., *The High Representative for the UE foreign and security policy: review and prospects*, Nomos, Baden-Baden, 2011.
- 18 Entre ellos: HAGEMANN, S., “Politics and Diplomacy: Lessons from Donald Tusk’s Times as President of the European Council”, *European Journal of International Law*, núm. 3, 2020, pp. 1105-1112; BEACH, D., & SMEETS, S., “New Institutional Leadership – How the New European Council-Dominated Crisis

frecuente en la literatura, sin embargo, puede suponer un límite para determinados análisis que pretendan evaluar holísticamente el funcionamiento de las instituciones del Tratado de Lisboa, concebidas para trabajar conjuntamente. Por ejemplo, en lo concerniente al análisis de la relevancia de dichas instituciones para los fines específicos del diálogo transatlántico, al estudiar el impacto de las instituciones de forma aislada, se puede limitar la perspectiva más amplia de cómo interactúan entre sí, colectivamente, y qué impacto tienen en su conjunto sobre el diálogo de la UE con los EEUU.

La metodología de investigación utilizada es el segundo límite en el campo. Actualmente, la literatura académica sobre el rendimiento de las instituciones de política exterior del Tratado de Lisboa presenta una amplia mayoría de estudios cualitativos puros en lugar de estudios basados en metodologías mixtas de investigación (MMI)¹⁹. Si bien se podría argumentar que muchos de los temas en diplomacia y relaciones internacionales han recibido históricamente tratamiento cualitativo por su propia naturaleza, la falta de MMI en el campo es un detrimento. Por ejemplo, la inclusión de las MMI en el campo de la violencia social y el conflicto mejoró la comprensión de las estructuras, los agentes y los procesos, brindó la oportunidad de influir en un público académico y político más amplio, y mejoró la comprensión de los factores causales, las consecuencias y los posibles remedios para la violencia y el conflicto²⁰. Al igual que en el campo de la violencia social y los conflictos, las MMI abren significativas oportunidades en el campo del diálogo transatlántico, ya que sirven para verificar y reforzar puntos de vista existentes en la literatura, además de agregar niveles de complejidad y nuevos matices.

El tercer déficit principal en la literatura sobre diálogo transatlántico es, en general, la perspectiva analítica. Actualmente, existe una sobrerrepresentación de la perspectiva europea en la materia. A pesar de la importante investigación realizada sobre diálogo transatlántico por *think-tanks* estadounidenses (por ejemplo, GMFUS, Brookings, Carnegie, CSIS, Belfer Center for Science and International Relations), se reconoce que existe un déficit relativo en la literatura académica estadounidense sobre la materia, ya que otros campos han recibido más atención y recursos (v. gr., Oriente Medio e Indo-Pacífico). La mayor parte de la literatura en el campo está escrita por el lado europeo de la alianza o analiza los problemas desde una perspectiva

Governance Paradoxically Strengthened the Role of EU Institutions”, *Journal of European Integration*, núm. 6, 2020, pp. 837-854; TÖMMEL, I., “The Standing President of the European Council: Intergovernmental or Supranational Leadership?”, *Journal of European Integration*, núm. 2, 2017, p. 175; FABRINNI, S., & PUETTER, U., “Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council in Post-Lisbon EU Politics”, *Journal of European Integration*, núm. 5, 2016, pp. 481-495; PUETTER, U., “Europe’s Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance”, *Journal of European Public Policy*, núm. 2, 2012, pp. 161-78.

19 MMI es el tipo de investigación en la que un investigador o equipo de investigadores combina elementos de enfoques de investigación cualitativos y cuantitativos (por ejemplo, uso de puntos de vista cualitativos y cuantitativos, recopilación de datos, análisis, técnicas de inferencia) con el propósito de lograr más amplitud y profundidad de comprensión y corroboración (BURKE, R., ONWUEGBUZIE, A., & TURNER, L., “Toward a definition of mixed methods research”, *Journal of Mixed Methods*, núm. 2, 2007, pp. 112-133.).

20 THALER, K. M., “Mixed methods research in the study of political and social violence and conflict”, *Journal of mixed methods research*, núm. 1, 2017, pp. 59-76.

más europea²¹, como parece lógico. Sin embargo, cabe considerar que la infrarrepresentación del elemento estadounidense de la ecuación transatlántica puede dificultar análisis completos y generar, al tiempo, oportunidades perdidas para continuar profundizando en la comprensión de posibles ineficiencias en la implementación de las instituciones de política exterior de la UE para los fines del diálogo transatlántico. La incorporación de un número mayor de perspectivas estadounidenses sobre la eficacia de las instituciones de política exterior de la UE para el diálogo transatlántico podría aportar ideas nuevas y frescas a la base de la literatura.

Este estudio aborda la limitación de la fragmentación en la literatura mediante un análisis del impacto colectivo de las instituciones del Tratado de Lisboa en el diálogo transatlántico de alto nivel. Aborda la limitación metodológica por medio de un diseño de métodos mixtos de investigación secuenciales, cualitativos y cuantitativos, en virtud del cual un análisis cualitativo histórico es corroborado y ampliado por un análisis cuantitativo de datos. Los hallazgos resultantes se triangulan posteriormente con los recopilados a partir de ocho entrevistas cualitativas pautadas con altos cargos del Gobierno de EEUU. Los datos se utilizan de tres maneras: 1) para refinar el enfoque de la investigación dentro del período de análisis, y seleccionar índices fiables para medir la intensidad del diálogo político UE-EEUU, 2) para seleccionar a los entrevistados y calibrar las preguntas de la entrevista, y 3) para triangular y ayudar a ilustrar e interpretar los hallazgos.

El límite en la literatura relativo a la perspectiva se aborda incorporando hallazgos empíricos recopilados sistemáticamente de ocho entrevistas cualitativas pautadas a altos cargos del Gobierno de EEUU que participaron en episodios claves de diálogo transatlántico. Las entrevistas se realizaron entre el 1 de septiembre de 2019 y el 31 de agosto de 2020²². Hubo el mismo número de entrevistados por administración, de un total de cuatro administraciones: dos demócratas (Clinton y Obama) y dos republicanas (W. Bush y Trump). Los entrevistados: 1) eran altos cargos del Consejo de Seguridad Nacional o del Departamento de Estado, comunidades epistémicas²³ relevantes en EEUU para comprender las dinámicas y sensibilidades en los procedimientos de adopción de decisiones en materia de política exterior, 2) eran competentes en política europea, y 3) tenían acceso directo al Presidente de EEUU. Partiendo del supuesto de que los estudios centrados en la praxis diplomática pueden ayudar a inferir móviles de política exterior²⁴, las percepciones de ocho altos cargos estadounidenses de unidades de importancia clave de cuatro administraciones diferentes revelan un entendimiento común sobre factores que, desde su perspectiva, han restringido la eficacia del marco diplomático de la UE para el diálogo con EEUU. La información primaria producida es un indicador fiable de creencias causales compartidas y nociones de validez intersubjetiva en la élite diplomática de EEUU en relación con las instituciones de política exterior de la UE, dado que las entrevistas cualitati-

21 En el momento de realización de dicho estudio, una búsqueda booleana de “transatlántico” y “perspectiva estadounidense” arrojó 2.620 resultados, mientras que una búsqueda de “transatlántico” y “perspectiva europea” arrojó 7.780.

22 Las entrevistas se realizaron en el campus de Universidad de Harvard, en Washington DC o vía telemática.

23 HAAS, P. M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, núm. 1, 1992, pp. 1-35.

24 SCHMITT, O., “How to challenge an international order: Russian diplomatic practices in multilateral security organizations”, *European Journal of International Relations*, núm. 3, 2020, pp. 922-946.

vas recopilan datos no solo sobre el comportamiento o las tendencias empíricas, sino también sobre “representaciones, sistemas de clasificación, establecimiento de límites, identidad, realidades imaginadas e ideales culturales”²⁵.

III. HALLAZGOS EMPÍRICOS

1. El Tratado de Lisboa y el diálogo transatlántico

Con objeto de abordar la primera pregunta de investigación (¿Qué supuso el Tratado de Lisboa, desde su entrada en vigor hasta la administración Trump, para el diálogo político de alto nivel entre la UE y EEUU?), este estudio parte de un análisis cualitativo histórico del diálogo transatlántico efectuado para los periodos previos y posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa²⁶, y realiza un análisis cuantitativo correspondiente basado en datos sistematizados que se refieren a tres medidas conductuales (cumbres UE-EEUU, reuniones sectoriales y visitas de la administración estadounidense a Bruselas), así como datos sobre relaciones comerciales entre la UE y EEUU e inversión extranjera directa. El análisis cualitativo histórico, que indica un declive progresivo en el diálogo político de alto nivel entre la UE y EEUU durante el período anterior al Tratado de Lisboa, así como un declive acelerado en el período posterior al Tratado de Lisboa²⁷, es corroborado y ampliado mediante el análisis cuantitativo. A los efectos de este estudio, el período de análisis anterior al Tratado de Lisboa comienza con la administración Clinton, durante la cual se adoptó la Nueva Agenda Transatlántica de 1995. El plazo posterior al Tratado de Lisboa comienza el 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado, y finaliza con la administración Trump inclusive.

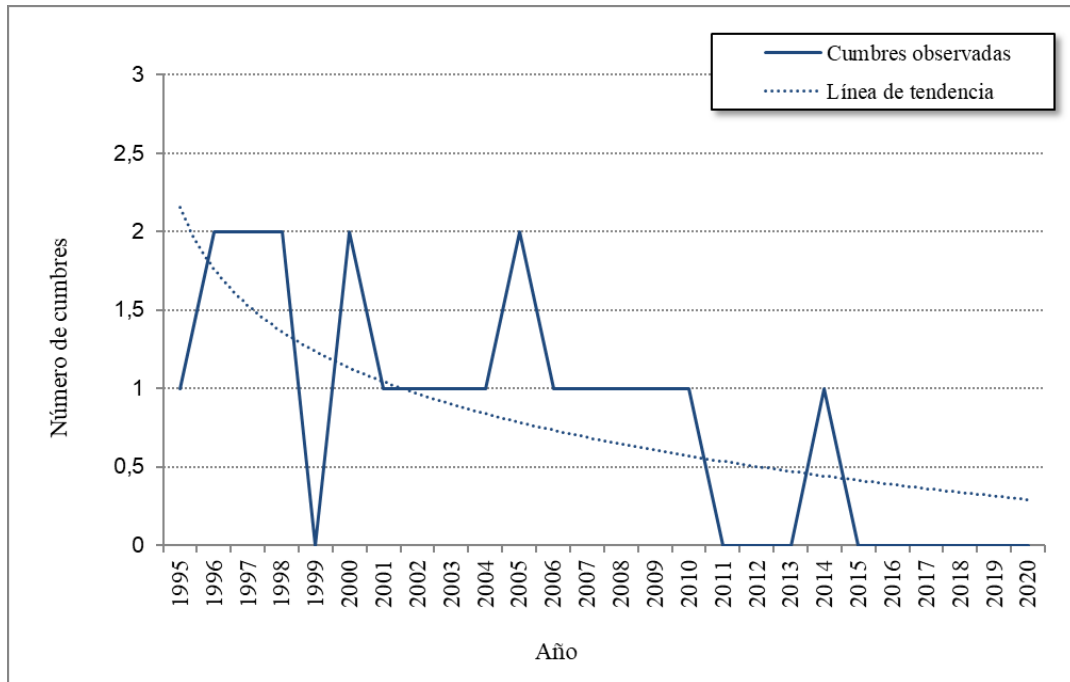
Los resultados de los análisis cualitativos y cuantitativos cruzados muestran que el Tratado de Lisboa fue ineficaz para promover el diálogo político de alto nivel entre la UE y EEUU y que, tras su entrada en vigor, se produjo un deterioro acelerado en dicho diálogo, que desembocó en un impasse de siete años en el funcionamiento del sistema de Cumbres UE-EEUU, que había funcionado prácticamente sin interrupciones desde 1995. Desde 1995 hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009, sólo hubo un año sin Cumbre UE-EEUU: 1999, año del juicio político del Presidente Bill Clinton en el Senado. Si bien en 2010 hubo una Cumbre, en 2011, 2012 y 2013 no hubo ninguna. En 2014 se celebró una Cumbre, seguida de un impasse de siete años hasta 2021. La Figura 2 muestra el declive en las visitas de la administración estadounidense a Bruselas.

25 LAMONT, M., & SWIDLER, A., “Methodological Pluralism and the Possibilities and Limits of Interviewing”, *Qualitative Sociology*, núm. 2, 2014, pp. 153-171, p. 160. Traducción del autor.

26 RENEDO, A., *The Lisbon Treaty and Transatlantic Dialogue: significance and inefficiencies*. Publications Office of the EU. Luxembourg. 2023, En Prensa.

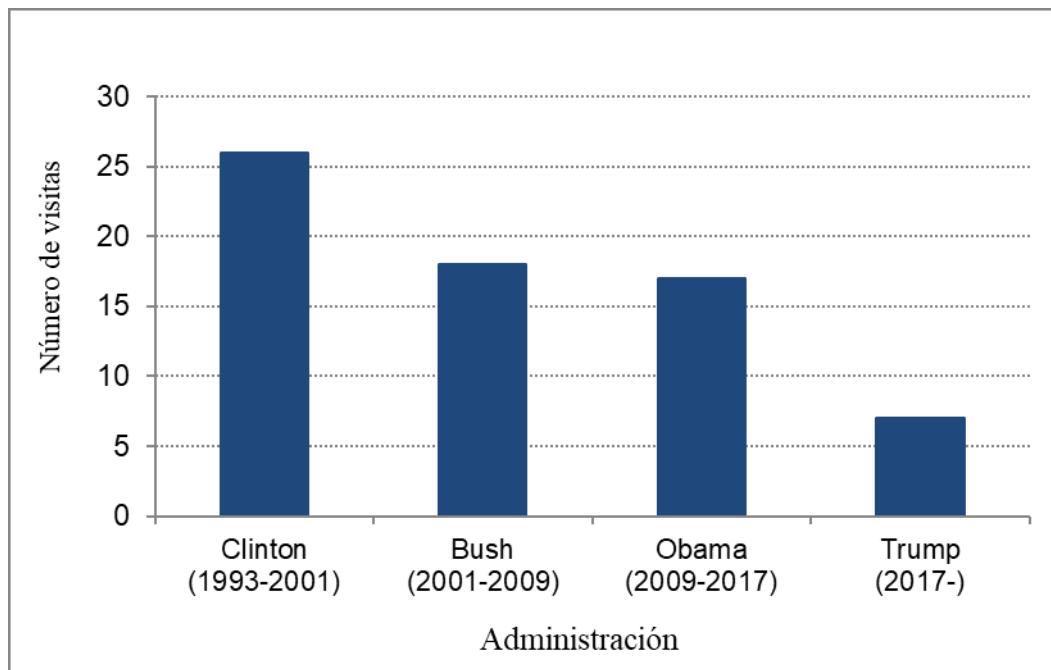
27 *Ídem*.

Figura 1: Cumbres EEUU – UE a lo largo del tiempo.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Visitas de la administración estadounidense a Bruselas.



Fuente: Elaboración propia.

Los hallazgos muestran, asimismo, una proliferación, desde la entrada en vigor del Tratado, de diálogos sectoriales de nivel político inferior.

Tabla 1: Diálogos y Foros Transatlánticos clasificados.

Diálogos y Foros Transatlánticos	Nº de reuniones	Año de la primera reunión
Diálogo Cibernético	6	2014
Consejo de Energía	8	2009
Foro de Regulación de Mercados Financieros	13	2014
Diálogo de Legisladores	83	Post 1995
Justicia y Asuntos de Interior	8	2009
Consejo Económico Transatlántico	8	2007
Diálogo Información y Sociedad	16	N/A

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Cumbres y Reuniones Sectoriales EEUU-UE.

Año	Diálogo Cibernético	Consejo de Energía	Foro de Regulación de Mercados Financieros	Justicia y Asuntos de Interior	Consejo Económico Transatlántico	Nº de Cumbres EE.UU-UE
1995						1
1996						2
1997						2
1998						2
1999						0
2000						2
2001						1
2002						1
2003						1
2004						1
2005						2
2006						1
2007					1	1
2008					2	1
2009		1		1	1	1
2010		1		0	1	1
2011		1		1	1	0
2012		1		0	0	0
2013		1		1	0	0
2014	1	1	2	0	0	1

Año	Diálogo Cibernético	Consejo de Energía	Foro de Regulación de Mercados Financieros	Justicia y Asuntos de Interior	Consejo Económico Transatlántico	Nº de Cumbres EE.UU-UE
2015	1	0	2	0	2	0
2016	1	1	3	1	0	0
2017	0	0	1	0		0
2018	1	1	1	2		0
2019	1		2	2		
2020	1		2			
Nº Total	6	8	13	8	8	21
Nº promedio por año						
1995-2006						1,33
2007-2020	0,86	0,80	1,83	0,73	0,80	0,42

Fuente: Elaboración propia.

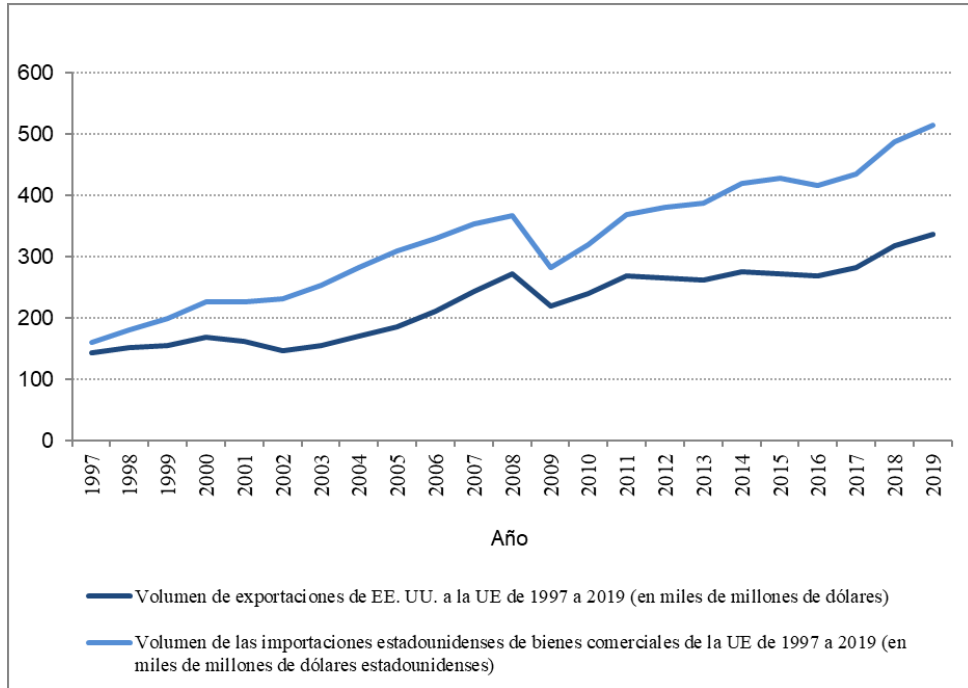
Al sopesar los posibles costes del declive acelerado registrado en el diálogo transatlántico de alto nivel, sobre la base de los precedentes históricos y la literatura, cabe concluir que el diálogo sectorial de nivel inferior no es funcionalmente equivalente al diálogo de alto nivel mediante cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno²⁸, en atención a los siguientes fundamentos: 1) las cumbres sitúan la acción diplomática en manos de las máximas autoridades ejecutivas, abriendo la posibilidad de desbloquear acuerdos políticos y coyunturas críticas que pueden verse obstruidos en niveles inferiores de gobierno; 2) las decisiones adoptadas en las cumbres pueden tener consecuencias de gran alcance, que potencialmente trascienden los efectos de las decisiones políticas de nivel inferior, y pueden marcar decisivamente el curso de la historia; 3) las reuniones al máximo nivel político pueden fomentar la confianza y las relaciones interpersonales a nivel de Jefe de Estado o de Gobierno, un factor relevante para mejorar las relaciones interestatales y las dinámicas de gestión de crisis; 4) las cumbres abarcan un complejo abanico de componentes que incluyen no solo la cumbre en sí, sino las actividades circundantes (relativas a su preparación, implementación y seguimiento) que contribuyen al establecimiento de contactos intensos entre administraciones a diferentes niveles (*v. gr.* Embajadas, *sherpas*, oficinas de los Jefes de Estado o de Gobierno, Ministerios y Agencias).

A lo largo del período de análisis, la relación económica positiva se mantuvo constante, sugiriendo que los factores económicos y comerciales no ofrecen una explicación completa para el declive en el diálogo transatlántico, pudiendo discutirse hasta qué punto hubo estricta causalidad epifenomenal en las relaciones políticas y económicas UE-EEUU²⁹.

28 RENEDO, A., "The Lisbon Treaty and Transatlantic dialogue...", 2022, op.cit.

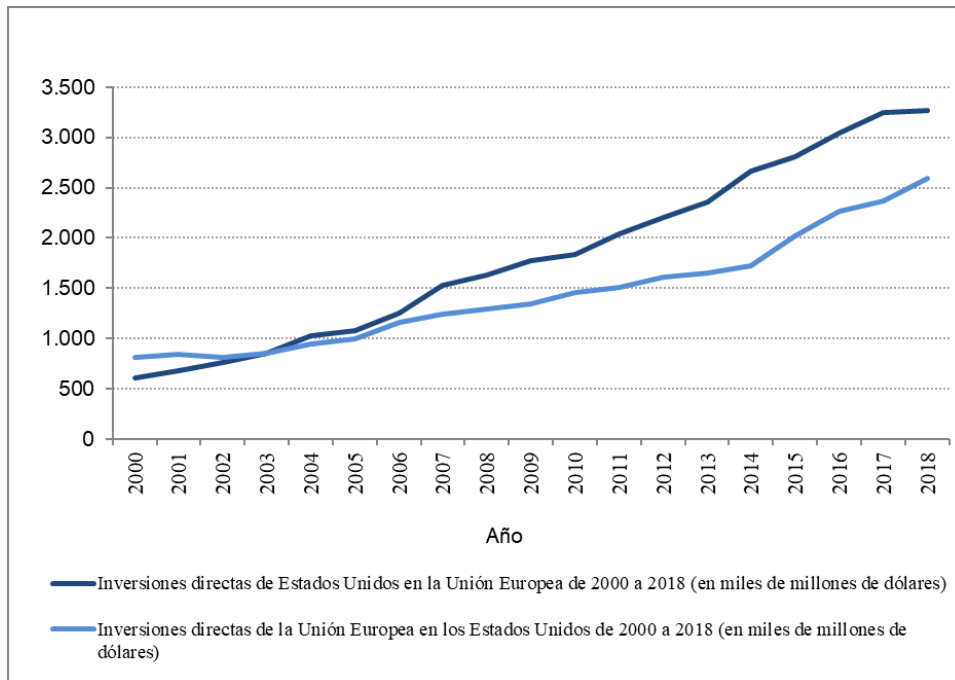
29 *Ibidem*.

Figura 3. Relación comercial de EE.UU. con la UE



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Inversión Extranjera Directa (IED) EE.UU.-UE.



Fuente: Elaboración propia.

2. La perspectiva estadounidense

Con objeto de abordar la segunda pregunta de investigación (Desde la perspectiva de EEUU, ¿por qué las instituciones del Tratado de Lisboa, desde su entrada en vigor hasta la administración Trump, fueron ineficaces para promover el diálogo político de alto nivel entre la UE y los EEUU?), se analizan, a la luz de la literatura, los hallazgos empíricos recolectados sistemáticamente de ocho entrevistas cualitativas pautadas con altos cargos del Gobierno de EEUU que participaron en episodios claves de diálogo transatlántico. Los resultados de dicho análisis se triangulan luego con los del análisis cualitativo histórico y cuantitativo de datos. Los resultados de la triangulación de los tres niveles de análisis indican que, en lo que respecta al diálogo transatlántico, el Tratado de Lisboa no solo tuvo un rendimiento subóptimo; lo que es más, la puesta en marcha de sus instituciones de política exterior fue contraproducente para el diálogo transatlántico como consecuencia de tres factores inhibidores, endógenos de la UE y relacionados con la implementación de las instituciones del Tratado de Lisboa, que fueron identificados a la luz de las entrevistas y analizados con arreglo a la literatura existente.

A los efectos de este análisis, se entienden por factores endógenos circunstancias que han sido decididas internamente por la UE, dentro del margen de discrecionalidad otorgado por el Derecho primario y derivado de la UE, y que afectan el funcionamiento, la efectividad y la operatividad de las instituciones del Tratado de Lisboa. Los factores inhibidores endógenos identificados son: 1) los perfiles políticos de los titulares de las instituciones de política exterior de la UE; 2) el formato de las Cumbres UE-EEUU; y 3) la complejidad institucional y burocrática de la UE. Desde la perspectiva de la élite diplomática estadounidense, dichos factores han inhibido la eficacia para el diálogo transatlántico de las instituciones de política exterior creadas por el Tratado Lisboa. El primer factor se refiere a la relevancia de la acción humana individual (*human agency*) en procesos históricos y la asociación trazada por la psicología social entre liderazgo y perfiles y habilidades cognitivas; el segundo factor está relacionado con una praxis intraorganizacional disfuncional a la hora de estructurar Cumbres UE-EEUU; y el tercer factor está asociado a ineficiencias en los procedimientos decisorios en materia de política exterior de la UE derivadas de un diseño institucional subóptimo.

A) LOS PERFILES POLÍTICOS DE LOS TITULARES DE LAS INSTITUCIONES

Respecto al primer factor inhibidor (perfiles políticos de los titulares de las instituciones), la psicología social ha estudiado desde hace décadas cómo el comportamiento de los líderes en las negociaciones internacionales se ve afectado por su nivel de preparación, sus estructuras cognitivas y la semiótica intuitiva. La teoría de juegos de dos niveles (*two-level game theory*) señala que, sin perjuicio de los parámetros dados que puedan regir una negociación internacional, los negociadores tienen márgenes de autonomía que pueden resultar decisivos³⁰. En esta línea, se ha argumentado, a la luz de análisis históricos, que aspectos subjetivos de los negociadores (*v. gr.* preferencias y caracteres personales) pueden correlacionarse con resulta-

30 PUTNAM, R. D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, núm. 3, 1988, pp. 427-60.

dos finales de las negociaciones. Además, el liderazgo en las negociaciones internacionales a menudo se relaciona con el respeto y la confianza, atributos que, lejos de constituir derechos de nacimiento, por lo general deben meritarse y ganarse³¹. Las instituciones de política exterior de la UE no escapan a esta lógica.

Es bien sabido que figuras políticas de relativamente bajo perfil han sido nombradas hasta la fecha como titulares de los puestos creados por el Tratado de Lisboa. Los sucesivos Presidentes del Consejo Europeo ha sido: Herman Van Rompuy (ex Primer Ministro de Bélgica), Donald Tusk (ex Primer Ministro de Polonia) y Charles Michel (ex Primer Ministro de Bélgica). Los Altos Representantes/Vicepresidentes de la Comisión han sido Catherine Ashton (ex Comisaria de Comercio de la UE), Federica Mogherini (ex Ministra de Asuntos Exteriores de Italia) y Josep Borrell (ex Presidente del Parlamento Europeo y ex Ministro de Asuntos Exteriores de España). Si bien dichas figuras pertenecen al selecto club de antiguos Jefes de Estado o de Gobierno, Ministros o Comisarios europeos, su prominencia internacional previa no puede compararse con la de figuras históricas de los “días de gloria del liderazgo europeo”, en palabras de un entrevistado refiriéndose a los años 80 y mediados de los 90. Por ejemplo, Jacques Delors, Helmut Kohl, François Mitterrand y Margaret Thatcher coincidieron en sus respectivos cargos, presidieron instituciones clave de la UE (Comisión Europea o Consejo Europeo) y “aumentaron el perfil de poder del liderazgo de la UE”. Hubo consenso entre los entrevistados en que la prominencia internacional de los líderes de las instituciones de la UE post-Lisboa no puede compararse, además, con la de otros candidatos rivales que se barajaban para los puestos creados por Lisboa; varios de dichos rivales eran pesos pesados de política exterior, muy conocidos y respetados. Un ejemplo es la supuesta candidatura para Presidente del Consejo Europeo, nunca hecha oficial, de Tony Blair, ex primer ministro del Reino Unido. Blair fue percibido como “demasiado atlantista, demasiado propenso a la grandilocuencia política y demasiado impredecible”³². Al final, Herman Van Rompuy fue nombrado como primer Presidente del Consejo Europeo —figura a la que corresponde la más alta representación internacional de la UE en materia de PESC³³—. Un entrevistado, en el cargo en ese momento, recordó que cuando el belga fue nombrado, pensó: “no sabía quién era; nunca antes le he visto la cara”. Similares dinámicas han sido identificadas en los procedimientos de nombramiento de sucesivos Altos Representantes³⁴.

La mayoría de los entrevistados atribuyó a consabidas razones estructurales la falta de apetito en los Estados miembros para nombrar a figuras de alto perfil como jefes de las instituciones de la UE. Clete R. Willems³⁵ subrayó que “claramente, hay demasiado consenso subyacente en los nombramientos de los jefes de las instituciones de la UE”, y que el resultado ha sido figuras de bajo perfil que “no son tan creíbles, a ojos del Presidente de Estados Unidos, como pesos

31 TALLBERG, J., “Bargaining Power in the European Council”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, núm. 3, 2008, pp. 685-708.

32 HOWORTH, J., “The ‘new faces’ of Lisbon...”, *op.cit.*, p. 306.

33 Artículo 15 del Tratado de la Unión Europea.

34 RENEDO, A., *The Lisbon Treaty and Transatlantic Dialogue: significance and inefficiencies*. Publications Office of the EU. Luxembourg. 2023, En Prensa.

35 Clete R. Willems fue sherpa de EEUU en el G20 y director adjunto del Consejo Económico Nacional bajo la administración de Trump.

pesados políticos”. Otro entrevistado lamentó que “no es imposible, pero sí muy poco probable” que esta dinámica cambie a corto plazo, debido a la “renuencia estructural” de los Estados miembros a aceptar “altas concentraciones de poder” dentro de la UE. Anthony Gardner³⁶ señaló que, tras el Brexit, la UE puede volverse más inestable como andamiaje político, y la acumulación de poder institucional en un Estado miembro grande (como Alemania o Francia) probablemente generará la oposición del otro Estado miembro grande potencialmente rival (inversamente, Francia o Alemania).

Al tiempo, los entrevistados coincidieron en que los perfiles políticos de los titulares de las instituciones de la UE influyen decisivamente en la capacidad de interlocución diplomática de la UE. “La calidad de la persona es absolutamente esencial”, subrayó Nicholas Burns³⁷. La mayoría consideró que se trata de un factor clave, del que depende la viabilidad de iniciativas diplomáticas conjuntas de alto nivel. Varios entrevistados aludieron a un viaje conjunto en mayo de 2009 del Alto Representante Javier Solana a los Balcanes, junto con el Vicepresidente Biden, que fue posible, entre otras razones, por la sintonía, la complicidad y el respeto mutuo que ambas figuras se tenían. Viajaron juntos a Bosnia, Serbia y al territorio de Kosovo, y mantuvieron conversaciones con los Jefes de Estado o de Gobierno correspondientes. Se emitió una declaración conjunta³⁸, indicando sus objetivos para esta región estratégica, en una muestra de unidad transatlántica en política exterior³⁹. Para Victoria Nuland⁴⁰, “la trayectoria distinguida y la dilatada experiencia del Alto Representante Solana le permitía obtener de manera eficiente posiciones europeas comunes”. Cuando surgían crisis internacionales y EEUU requería la intervención de la UE, Solana podía transmitir de manera efectiva a EEUU “lo que la UE podía aportar” para hacer frente a dicha crisis, ya fuese “ayuda económica, apoyo político, fondos de desarrollo, etc”. En esta línea, los entrevistados consideraron “esencial” que los interlocutores de la UE tengan la capacidad de crear unidad estratégica en las distintas partes de la cadena de mando europea. Por ejemplo, varios entrevistados confirmaron que, en 2014,

36 Anthony Gardner fue Embajador de EEUU ante la UE desde 2014 hasta 2017. Fue Director para Asuntos Europeos en el Consejo de Seguridad Nacional entre 1994 y 1995.

37 Nicholas Burns fue Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos de 2005 a 2008. Fue Embajador de Estados Unidos ante la OTAN (2001-2005), Embajador en Grecia (1997-2001) y Portavoz del Departamento de Estado (1995-1997). Trabajó durante cinco años (1990-1995) en el Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca, donde fue Director Principal de Asuntos de Rusia, Ucrania y Eurasia y Asistente Especial del Presidente Clinton y Director de Asuntos Soviéticos en la Administración del Presidente George H.W. Bush. Entre 2008 y 2021, Nicholas Burns fue Roy and Barbara Goodman Family Professor of the Practice of Diplomacy and International Relations en Harvard Kennedy School profesor de la familia Roy y Barbara Goodman de la práctica de la diplomacia y las relaciones internacionales en la Escuela Kennedy de Harvard. Es actualmente Embajador de Estados Unidos en la República Popular China.

38 BIDEN, J., & SOLANA, J., “Joint statement issued by United States Vice President Joe Biden and European Union High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana”, *White House*, 20 de mayo de 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-statement-issued-united-states-vice-president-joe-biden-and-european-union-hi>

39 BRANDON, K., “The Vice President, from Sarajevo to Beirut”, *Obama White House*, 1 de junio de 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/06/01/vice-president-sarajevo-beirut>

40 Victoria Nuland fue Representante Permanente de EEUU en la OTAN de 2005 a 2008. Fue portavoz del Departamento de Estado de 2011 a 2013. Entre 2013 y 2017 fue Secretaria de Estado adjunta para Asuntos de Europa y Eurasia. Es actualmente Subsecretaria para Asuntos Políticos en el Departamento de Estado de EEUU.

durante la invasión de Crimea, el principal interlocutor europeo del presidente Obama fue la Canciller Merkel. La razón principal de ello, además de su fluida interlocución con Putin debida a numerosos factores —entre ellos, su dominio del ruso—, fue que “ella tenía capacidad de mando en la UE y podía garantizar que todos los Estados miembros apoyasen sanciones contra Rusia”.

Aunque un entrevistado expresó escepticismo con respecto a la utilidad práctica de un Presidente del Consejo Europeo permanente en términos de política exterior —“siempre pensamos que esa figura no funcionaría debido a la histórica renuencia de los Estados miembros a compartir soberanía en el seno de instituciones intergubernamentales”—, dicho entrevistado admitió que “si se nombrase [para presidir el Consejo Europeo] un candidato de alto perfil como Merkel o Macron, las cosas podrían ser diferentes”. Karen Donfried⁴¹ se refirió a una tensión dialéctica entre la citada renuencia interna de los Estados miembros a nombrar figuras de alto perfil y los beneficios externos que tales figuras de alto perfil proporcionarían en términos de representación internacional. Solo un entrevistado consideró que los perfiles políticos altos entrañan potenciales riesgos, como consecuencia de eventuales “resentimientos” que pueda tener un Presidente de EEUU por interacciones pasadas con los perfiles políticos en cuestión.

B) EL FORMATO DE LAS CUMBRES UE-EEUU

Respecto al segundo factor inhibitor (formato de Cumbres UE-EEUU), cabe señalar que, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Cumbres UE-EEUU incluían como partícipes, por parte de la UE, a los Jefes de Estado o de Gobierno, el Presidente de la Comisión Europea, sendos Comisarios europeos de Relaciones Exteriores y de Comercio, el Alto Representante y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros. Había, evidentemente, un número menor aunque creciente de Estados miembros⁴², así como previsiones organizativas distintas: las Cumbres se celebraban en EEUU o en el Estado miembro que ocupaba la presidencia semestral del Consejo y, en lo concerniente a la UE, eran organizadas y presididas por ese Estado miembro. Este marco organizativo permitía una representación de la UE de alto nivel cuando la presidencia correspondía a un Estado miembro grande —por ejemplo, con Mitterrand, Kohl o Thatcher al frente del Consejo Europeo—. Sin embargo, era un arma de doble filo y entraba en juego la lógica inversa cuando la presidencia la ocupaban Estados miembros más pequeños. Tras Lisboa, el sistema de Cumbres UE-EEUU cambió: en principio, las Cumbres tienen lugar en Bruselas entre el Presidente estadounidense y los Presidentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, junto con el Alto Representante, sin Estados miembros.

La mayoría de los entrevistados indicó que una de las principales razones subyacentes a la falta de entusiasmo de Presidentes de EEUU para participar en Cumbres UE-EEUU en el forma-

41 Karen Donfried fue Asesora Especial del Presidente de los EEUU y Directora Principal de Asuntos Europeos en el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca durante la administración Obama. Fue Presidenta del German Marshall Fund (GMF) de los EEUU de 2014 a 2021. La Dra. Donfried es actualmente Subsecretaria de Estado para Asuntos Europeos y Eurasiáticos.

42 15 en 1995, 25 en 2004, y 27 en 2007.

to post-Lisboa es la relación de figuras participantes por el lado europeo, percibidas por EEUU como de perfil relativamente bajo. Por ejemplo, en la Cumbre de 2014 —la última que tuvo lugar antes de la interrupción de siete años—, los participantes europeos fueron Hermann Van Rompuy, José Manuel Barroso y Catherine Ashton. Un entrevistado señaló que el Presidente Obama sintió “desconcierto” y se vio “en una encerrona”, rodeado de perfiles políticos bajos y “relativamente desconocidos”, cuyos cometidos institucionales, para más inri, no son siempre evidentes para la psicología política estadounidense, en contraste con los cometidos más claros de los Jefes de Estado o de Gobierno. Un entrevistado afirmó que la Cumbre de 2014 resultó una experiencia muy desagradable —“*awful*”— para el Presidente Obama, el cual solicitó al entrevistado expresamente, al término de la Cumbre, que no volviese a comprometer nunca más su participación en eventos de esta naturaleza —“*don't do this to me again, ever*”. Los entrevistados confirmaron al tiempo que el malestar de los Presidentes de EEUU en las Cumbres ya existía con anterioridad al Tratado de Lisboa, si bien de manera menos acusada, y estaba relacionada, en cambio, con el elevado número de participantes; por ejemplo, la Cumbre de Gotemburgo de 2001 —en la que tomaron la palabra más de treinta personas— fue una experiencia “negativa y agotadora” para George W. Bush, que afirmó irónicamente tras el fin de la Cumbre: “esta reunión me ha cambiado la vida”. En este sentido, varios entrevistados, de diferentes administraciones, enfatizaron que las reuniones con todos los Estados miembros de la UE también son “muy disuasorias” para el Presidente de EEUU y deberían “dividirse en grupos más pequeños y funcionales”.

Los entrevistados enfatizaron asimismo la importancia de reducir la duración de las Cumbres —varios entrevistados coincidieron en lamentar que la Cumbre de 2014 durase 90 minutos, “que se hicieron eternos”—; calibrar adecuadamente el contenido de las Cumbres; y vincular su agenda a resultados claros o “*deliverables*” políticos que pudieran presentarse de manera atractiva para la opinión pública y la prensa en EEUU. También se plantearon cuestiones de alcance y extemporaneidad política. Por ejemplo, Nicholas Burns sugirió limitar las agendas de las Cumbres a temas sobre los que la UE tiene poderes efectivos, y no forzar las cuestiones de política exterior a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, sino más bien diferirlas a niveles ministeriales (Alto Representante / Secretario de Estado). Del mismo modo, Anthony Gardner consideró que la atención política de las Cumbres debería centrarse en 1) áreas geográficas en las que la UE puede aportar valor añadido, como su vecindad geográfica; y 2) ámbitos políticos estratégicos para la cooperación transatlántica, como comercio, datos, digital, sanciones, militar, cooperación UE-OTAN, justicia y asuntos de interior, cambio climático y ayuda humanitaria. Otros entrevistados recomendaron que las agendas de las Cumbres se centren en la dimensión económica de la asociación.

La mayoría de los entrevistados consideró que es necesario un cambio de formato para atender a dichas “disfuncionalidades”, y que es ingenuo que la UE disocie a los Jefes de Estado o de Gobierno del sistema de Cumbres. Se consultó a los entrevistados sobre la viabilidad de formatos alternativos, híbridos y posiblemente más operativos, que pudieran incluir como participantes tanto a los Presidentes de las instituciones de la UE como a los Jefes de Estado o de Gobierno. La mayoría de ellos consideró que, si su coreografía fuera cuidadosamente calibrada para evitar largas series de intervenciones, estos formatos híbridos “podrían ser una opción viable”. Por ejemplo, una posibilidad que se consideró “interesante”, sería un Consejo

Europeo celebrado en formato transatlántico. Este formato permitiría al Presidente de EEUU participar en lo que se considera la cúspide de la arquitectura política en la UE y “el nuevo centro de gravedad política en la formulación de políticas de la Unión Europea”⁴³. Por el lado europeo, estarían presentes tanto los Presidentes de instituciones como los Jefes de Estado o de Gobierno. Para que la reunión fuese ágil, las intervenciones europeas podrían limitarse a los Presidentes de las instituciones y al Estado miembro que ostente la Presidencia rotatoria del Consejo, que intervendría en nombre del resto de Estados miembros. Por el lado estadounidense, el Presidente asistiría a la reunión con su delegación; también podrían participar figuras externas, como el Secretario General de la OTAN, que en los últimos años ha participado en determinadas sesiones en las reuniones del Consejo Europeo⁴⁴. En los márgenes del Consejo Europeo, tendrían lugar reuniones bilaterales y actos paralelos, como ha sido habitual en la historia de las conferencias diplomáticas. Los entrevistados subrayaron que es precisamente en dichos encuentros bilaterales, que se celebran al margen de las sesiones plenarias de las cumbres, donde “suelen pasar las cosas realmente interesantes”. Los entrevistados de la administración Trump ofrecieron como posibles referencias la Cumbre de la OTAN de 2018 en Bruselas, y la Reunión de Líderes OTAN de 2019 en Londres, donde se celebraron varias reuniones bilaterales, al margen de la sesión plenaria, entre el Presidente Trump y líderes europeos. Un entrevistado apuntó hacia la Cumbre UE-China, prevista durante la Presidencia alemana del Consejo de la UE en 2020, que proponía inicialmente juntar a los Presidentes de instituciones de la UE, los Jefes de Estado o de Gobierno, y el Presidente Xi Jinping: “si esto funciona, quizás podríamos hacer algo similar”. Un Consejo Europeo en formato transatlántico o “Consejo Transatlántico”, permitiría al Presidente de EEUU, según un entrevistado, “besar el anillo de la UE”, reunirse bilateralmente con los Presidentes o Primeros ministros europeos de su elección, y así “matar varios pájaros de un tiro”. Cabe señalar que, el 24 de marzo de 2022 —casi dos años después de la finalización del periodo investigado para la realización de este estudio—, tuvo lugar el primer Consejo Europeo de la historia en formato transatlántico.

C) COMPLEJIDAD BUROCRÁTICA E INSTITUCIONAL DE LA UE

En cuanto al tercer factor inhibitorio (complejidad burocrática e institucional de la UE) los entrevistados coincidieron en que la institucionalidad europea es frecuentemente incomprendida en EEUU. Enfatizaron que, en ausencia de una ambiciosa reforma institucional simplificadora aparejada a una revisión importante del Derecho primario de la UE, una comunicación inteligente y efectiva es esencial. Debe hacerse un esfuerzo para explicar de manera inteligible la institucionalidad, los procedimientos, los métodos de trabajo y los límites de la UE derivados de su naturaleza política sui generis, que frecuentemente limita su eficacia en política exterior. En palabras de un ex Secretario de Estado de EEUU al autor:

“La UE es una entidad difícil de entender. Sus métodos de trabajo, sus limitaciones, sus procesos de toma de decisiones pueden resultar a veces sumamente confusos para los políticos

43 PUETTER, U., *The European Council: The New Centre of Political Gravity*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 3.

44 En particular, sesiones sobre cooperación UE-OTAN.

estadounidenses. Mi consejo a la UE es que sea plenamente consciente de esta dificultad y que nos lo ponga más fácil de entender ... o, al menos, que no nos lo ponga tan difícil”.

Uno de los entrevistados se refirió a la UE como una “estructura intrincada, con cabeza de hidra, con el que EEUU tiene gran dificultad para relacionarse”. Otro entrevistado se refirió a la confusión, que persiste después del Tratado de Lisboa, en cuanto a “quién manda realmente en la UE”, en línea con autores que han preguntado retóricamente “¿Cuántos presidentes se necesitan para dirigir a la UE?”⁴⁵. Este entrevistado subrayó que, en medio de tal confusión, las administraciones estadounidenses han otorgado una importancia cada vez mayor a los presidentes y vicepresidentes de la Comisión Europea, “socios clave” para EEUU dada su capacidad de contribuir a la mencionada “unidad estratégica en la cadena de mando europea”. El entrevistado ofreció como ejemplo las acciones del ex Presidente Juncker y del Vicepresidente Sefcovic para reducir la dependencia energética de la UE con respecto a Rusia. En palabras de dicho entrevistado, la Comisión Europea tiene el “poder de hacer mover las diferentes partes de la maquinaria” y puede ofrecer recursos alternativos a los de los Estados miembros para sufragar iniciativas conjuntas: “cuando la canciller Merkel nos decía: ‘no tenemos fondos previstos’ para X iniciativa; entonces responderíamos: ‘entendido; pero nos consta que la Comisión sí tiene”.

Los entrevistados también hicieron referencia a la complejidad de los procedimientos decisivos de la UE. Un funcionario destinado en el Consejo de Seguridad Nacional de la administración Trump se refirió, a título de ejemplo simplificado, a la “frustración” del Presidente ante los “indescifrables” procesos de formulación de políticas de la UE:

“Trump se enfadaba mucho con la UE, por ejemplo, por su política agrícola proteccionista. Le diría al Presidente Macron: ‘Si no baja los impuestos sobre nuestros productos, aumentaremos los impuestos sobre los automóviles europeos’. El presidente Macron respondería que ‘eso es problema de Alemania, no de Francia; y, además, el comercio es competencia exclusiva de la Comisión’. Luego, el Presidente Trump hablaría con el Presidente Juncker sobre el tema, y Juncker le diría ‘lo siento, pero no puedo hacer que los franceses ni los alemanes hagan esto que me pides’.

Dicha dinámica conducía a un “juego constante y exasperante de culpas y reproches”. Otro entrevistado afirmó que la UE tiene “naturaleza marcadamente procedimental, y en los EEUU, hay poca tolerancia para eso”. Si bien es irrefutable que la distribución de poderes en la UE refleja la complejidad de un sistema supranacional de gobernanza multinivel sin parangón, la literatura sobre sistemas políticos comparados UE-EEUU han admitido que “el precio de la preservación de la complejidad interna es la ineficacia externa”⁴⁶.

Un entrevistado señaló otra fuente de “frustración” para la administración estadounidense: el divorcio entre la política económica (en grado significativo perteneciente al acervo competencial de la UE, por ejemplo, en comercio y competencia) y la seguridad nacional y política exterior (fundamentalmente en manos de los Estados miembros). Esto genera una dicotomía conceptual entre dos ámbitos políticos estratégicos estrechamente asociados para la psicología

45 HOWORTH, J., *Security and Defence Policy in the European Union...*, op.cit., p.53.

46 FABBRINI, S., “Madison in Brussels: The EU and the US as Compound Democracies”, *European Political Science*, núm 2, 2005, pp. 188-198, P. 188.

política estadounidense, así como una bifurcación disfuncional en la interlocución diplomática, calificada por un entrevistado como “esquizofrénica”: los mismos funcionarios de los EEUU “se veían obligados a tratar, separadamente, con funcionarios de la Comisión, por un lado; y por otro, con diplomáticos de los Estados miembros; y para hacer las cosas más complicadas, a veces daba la sensación de que los funcionarios de la Comisión y de los Estados Miembros no estaban muy coordinados entre sí”.

En cuanto al aumento de competencias y recursos del Alto Representante post-Lisboa, varios entrevistados consideraron que el “doble sombrero” del Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión puede tener efectos positivos para el diálogo transatlántico. Karen Donfried señaló que el doble sombrero contribuye a la capacidad para unificar la acción política exterior en la UE. Susan Rice⁴⁷ subrayó que el Alto Representante post-Lisboa, que aúna representación tanto del Consejo como de la Comisión, es un interlocutor “efectivo y respetado” por EEUU. En términos similares se pronunció Nicholas Burns, según el cual la figura del Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión “es tomado en serio”. Sin embargo, otros entrevistados señalaron riesgos de efectos “*spill-over*” asociados a choques entre administraciones en materias políticas delicadas como comercio, competencia o fiscalidad⁴⁸. Esto podría disminuir la autonomía del Alto Representante, quien, en la era pre-Lisboa, estaba “relativamente libre de estructuras administrativas” y “con menores lastres” a la hora de marcar su propia agenda. En esta línea, Javier Solana, en referencia a su interacción con los Estados miembros en calidad de Alto Representante y Secretario General del Consejo de la UE, ha reconocido que prefería tener “perdón que permiso. Si pides permiso, nunca acabas haciendo nada”⁴⁹.

IV. IMPLICACIONES TEÓRICAS

Finalmente, los hallazgos empíricos proporcionan piedras de toque para dos destacados marcos teóricos empleados para explicar la integración europea, a saber: el institucionalismo histórico y el intergubernamentalismo liberal.

47 Susan E. Rice fue Representante Permanente de EEUU del presidente Obama ante las Naciones Unidas y Consejera de Seguridad Nacional de 2009 a 2017. Anteriormente, fue Subsecretaria de Estado para Asuntos Africanos de EEUU, Asistente Especial del Presidente y Directora Principal para Asuntos Africanos, y Directora de Organizaciones Internacionales y Mantenimiento de la Paz en el Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca de 1993 a 2001. Actualmente es Consejera de Política Nacional en la Casa Blanca.

48 Un ejemplo ofrecido por los entrevistados fue la “lista negra de paraísos fiscales” de la UE, propuesta por la Comisión Europea y adoptada por el Consejo en diciembre de 2017. Esta “lista negra” incluía aliados estadounidenses, como Emiratos Árabes Unidos y Corea del Sur, y territorios de EEUU en el Pacífico, como Guam (TOPLENSKY, R., “EU finance ministers blacklist 17 ‘tax havens’”, *Financial Times*, 5 de diciembre de 2017). La lista negra fue modificada en 2019 (GUARASCIO, F., *EU Removes UAE, Switzerland, Mauritius from Tax Haven Lists*, Reuters, 10 de octubre de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-eu-taxation-blacklist-idUSKB-N1WP0SP>). Los entrevistados confirmaron que esta iniciativa provocó tensiones importantes. Un entrevistado subrayó que tales tensiones sobre los expedientes sectoriales tienen, en el mejor de los casos, “un efecto enfriador” en el diálogo político general. Otro entrevistado consideró que, si el Alto Representante termina mediando, en nombre de la Comisión, en espinosas negociaciones sectoriales, su capital político podría verse mermado si el resultado final de la negociación se percibiese en EE.UU. como desfavorable.

49 DEMPSEY, J., “Follow My Leaders”, *Financial Times*, 12 de julio de 2003, p. 47.

A) INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

A partir de un análisis de cómo las instituciones estructuran la interacción entre los Estados y los mercados y también entre los actores del mercado⁵⁰, el institucionalismo histórico se centra en el concepto de temporalidad, y postula que el tiempo y la secuencia moldean profundamente los procesos políticos, contribuyendo a: la imprevisibilidad y la variedad de resultados; la no ergodicidad y los posibles efectos duraderos de eventos fortuitos; las ineficiencias con respecto a alternativas anteriores; y la inflexibilidad en los procesos de toma de decisiones debido a la dependencia de la senda (*path dependence*) y la inercia⁵¹. El desarrollo institucional está determinado con frecuencia por largos períodos de estabilidad institucional dependientes de la senda que se interrumpen ocasionalmente por “breves fases de flujo institucional, denominadas coyunturas críticas, durante las cuales es posible un cambio dramático”⁵².

Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, cabe apuntar que las instituciones del Tratado de Lisboa son de creación relativamente reciente: dieron sus primeros pasos hace trece años, no han sido impulsadas por verdaderos pesos pesados internacionales y continúan ganando impulso. Catherine Ashton declaró en 2011: “estamos al principio, no al final”⁵³. Aunque ha transcurrido poco más de una década desde esas palabras, se puede argumentar que se necesita más tiempo para que las instituciones alcancen su verdadero potencial —o, al menos, superen lo que podría considerarse “tumultuosos años de adolescencia”⁵⁴—. La política exterior de la UE post-Lisboa sigue siendo, a fecha de hoy, un “trabajo en curso”⁵⁵; máxime cuando, siguiendo la máxima de Heráclito πάντα ῥεῖ —todo fluye—, se pudiera considerar que el mundo en el que se concibió el Tratado de Lisboa —reflejado en la Convención sobre el Futuro de Europa de 2002/2003 y los debates sobre la invasión de Irak de 2003— ya no existe. Teniendo en cuenta las inercias y secuencias propias de los procesos políticos, así como la dependencia de la senda (*path dependence*), la integración europea es un proceso que se desarrolla progresivamente en el tiempo⁵⁶ y que ha sido marcado inevitable y comprensiblemente por ineficiencias⁵⁷.

50 STEINMO, S., THELEN, K. & LONGSTRETH, F., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

51 FIORETOS, O., “Historical Institutionalism in International Relations”, *International Organization*, núm. 2, 2011, pp. 367-399.

52 CAPOCCIA, G., & KELEMEN R., “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics*, núm. 3, 2007, pp. 341-369, p. 341. Traducción del autor.

53 ASHTON, C., “Evidence Session No. 1, Questions 1-19”, *Selecti Committee on the European Union*, 14 de junio de 2011. Traducción del autor.

54 BLOCKMANS, S., & WESSEL, R., “The EEAS at Ten...”, *op. cit.*, p.5. Traducción del autor.

55 MISSIROLI, A., “The New EU ‘Foreign Policy’ System after Lisbon: A Work in Progress”, *European Foreign Affairs Review*, núm. 4, 2010, pp. 427-452. Traducción del autor.

56 PIERSON, P., “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politic”, *American Political Science Review*, núm. 2, 2000, pp. 251-268; PIERSON, P., “The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis”, *Comparative Political Studies*, núm. 2, 1996, pp. 123-163.

57 FIORETOS, O., “Historical Institutionalism...”, *op.cit.*

Las instituciones pueden ser “pilares de la civilización”, en palabras del filósofo suizo Henri-Frédéric Amiel, cuyo pensamiento inspiró a Jean Monnet⁵⁸, pero su capacidad para moldear la conducta diplomática está afectada por conocidas limitaciones estructurales de la UE: poderes limitados de las instituciones de la UE en política exterior, niveles desiguales de integración y los procedimientos decisorios diferenciados según los ámbitos políticos, y fuertes inercias intergubernamentales. Estas limitaciones inherentes explican el contraste histórico entre la eficiencia de, por un lado, las competencias exclusivas y las políticas del mercado interior, como el comercio y la agricultura; y, por otro lado, las acciones de política exterior, principalmente en manos de los Estados miembros⁵⁹. La comunicación y la pedagogía reivindicada por los entrevistados es un reto de capital importancia, no exento de dificultad: tal y como ha señalado uno de los padres fundadores del institucionalismo histórico, “el camino hacia la integración europea ha situado a los Estados miembros en un denso entorno institucional que no puede entenderse en el lenguaje de la negociación interestatal”⁶⁰.

Los hallazgos del presente estudio permiten sostener que, con respecto a las relaciones políticas entre la UE y EEUU, es posible un mayor grado de efectividad en la implementación de las instituciones de política exterior del Tratado de Lisboa abordando los factores inhibidores endógenos descritos *supra*. Aunque la UE ha sido considerada como “un actor no estratégico”⁶¹, los resultados de esta investigación proporcionan argumentos en contra de “una conclusión demasiado fácil de la inevitabilidad o funcionalidad de los resultados observados”⁶², y motivos para creer que el aparato diplomático de la UE, responsable de la conducción de la PESC, puede hacerse más eficaz para el diálogo transatlántico mediante decisiones políticas que atiendan a dichos factores endógenos (*v. gr.* el nombramiento de líderes institucionales óptimos de la UE y una estructura más eficaz de las Cumbres UE-EEUU, proporcionando un terreno fértil para las “coyunturas críticas” y el “flujo institucional”, en la terminología propia del institucionalismo histórico).

B) INTERGUBERNAMENTALISMO LIBERAL Y OTROS MARCOS TEÓRICOS

El intergubernamentalismo liberal se basa en el intergubernamentalismo realista⁶³, y parte de la centralidad de los gobiernos y sus intereses en las interacciones de poder en el marco de la integración europea. Además, basándose en la teoría liberal de la formación de preferencias, se centra en la formación de “preferencias nacionales” asociadas a los resultados de los procesos políticos domésticos que reflejan los intereses de los grupos sociales arbitrados por institucio-

58 BRINKLEY, D., & HACKETT, C., *Jean Monnet: The Path to European Unity*, Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 1991.

59 HILL, C. J., SMITH, M., & VANHOONACKE, S., *International Relations and the ...*, *op.cit.*, p. 143; WALLACE, H., POLACK, M., & YOUNG, A., *Policy Making ...*, *op.cit.* pp. 431-455.

60 PIERSON, P., “The Path to European Integration...”, *op.cit.*, pp. 158-159.

61 COTTEY, A., “Astrategic Europe”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, núm. 2, 2020, pp. 276-291.

62 PIERSON, P., “Increasing Returns, Path Dependence...”, *op.cit.*, p. 252. Traducción del autor

63 HOFFMANN, S., “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, núm. 3, 1966.

nes políticas nacionales⁶⁴. El intergubernamentalismo liberal también integra una perspectiva teórica neoliberal funcional de las instituciones internacionales⁶⁵: las instituciones de la UE son medios para 1) facilitar la cooperación intergubernamental en un sistema internacional interdependiente, y 2) fortalecer el compromiso del régimen con políticas y normas integradas a nivel supranacional⁶⁶.

Desde el punto de vista del intergubernamentalismo liberal, las limitaciones estructurales que históricamente han afectado a las instituciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —y que evidentemente no constituyen en sí mismas barreras para la cooperación entre los Estados miembros en alta política—, subrayan el papel fundamental de la preferencia nacional en el desarrollo institucional de la UE⁶⁷. Además, arrojan luz sobre ciertas deficiencias de las instituciones diplomáticas aún en desarrollo, cuya creación e implementación pueden explicarse con arreglo a las tres etapas de la integración europea identificadas por el intergubernamentalismo liberal: formación interna de preferencias estatales, constelación intergubernamental de preferencias y poder que conduce a la integración, y el establecimiento de instituciones a nivel de la UE con sus correspondientes límites jurídico-políticos⁶⁸.

Las deficiencias descritas permiten, en línea con el intergubernamentalismo liberal, cuestionar la autonomía institucional atribuida a los actores supranacionales por los neofuncionalistas⁶⁹, y subrayan que las tensiones dialécticas intergubernamentales-supranacionales continúan incidiendo sustancialmente en la acción exterior de la UE, sin perjuicio de los avances diplomáticos significativos logrados con arreglo al marco institucional post-Lisboa durante los periodos de análisis en cuestión: *v. gr.* el papel del Alto Representante de la UE en la negociación del acuerdo nuclear con Irán, conocido por sus siglas en inglés JCPOA⁷⁰, y su papel de interlocutor efectivo con el Secretario de Estado de EEUU, confirmado por los entrevistados; la actividad del SEAE en todo el mundo y su función coordinadora de la actividad de las Embajadas de los Estados miembros de la UE; y la participación activa del Presidente del Consejo Europeo en asuntos clave de política exterior, como la anexión de Crimea por parte de Rusia, las elecciones de 2020 en Bielorrusia y las cumbres del G7. Estos logros muestran que las instituciones del Tratado de Lisboa pueden arrojar y de hecho arrojan resultados significativos para la acción exterior de la UE. Admitiendo dichos logros y avances, cabe igualmente colegir, siguiendo el razonamiento del intergubernamentalismo liberal — “los regímenes no suplantán a los

64 MORAVCSIK, A., “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, núm. 4, 1993, pp. 473-524, p. 481.

65 KEOHANE, R., *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984.

66 RIDDERVOLD, M., TRONDAL, J., & NEWSOME, A., *The Palgrave Handbook of EU Crises*, Palgrave Macmillan, 2020.

67 MORAVCSIK, A., “Preferences, Power and Institutions in 21st Century Europe”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, núm. 7, 2018, pp. 1648-1674.

68 MORAVCSIK, A., “Preferences and Power IN THE European Community...”, *op.cit.*

69 CAPORASO, J., & KIM, M., “States Choose but Not Under Circumstances of Their Own Making: A New Interpretation of the Integration Debate in Light of the European Financial Crisis”, en CAPORASO, J., & RHODES, M., *The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*, Oxford, 2016, pp. 15-47.

70 *Joint Comprehensive Plan of Action*.

Estados; los fortalecen”⁷¹—, que los representantes de la UE no deberían ser un mero portavoz formal de los Estados miembros agregados, y deberían dar una voz fuerte y cualificada tanto a la UE como a sus miembros.

Asimismo, en consonancia con aplicaciones recientes a la interacción de la UE con terceros países de la teoría de roles interaccionistas y la literatura sobre seguridad ontológica⁷², este estudio sostiene que *el modo* en que se implementaron las instituciones de política exterior del Tratado de Lisboa alteró significativamente la situación preexistente y el contexto de las consultas bilaterales entre la UE y EEUU, estableciendo nuevos marcos y roles que, a fin de cuentas, han tenido un rendimiento inferior para los fines del diálogo político de alto nivel UE-EEUU. Además, de acuerdo con las aplicaciones recientes de la teoría democrática para explicar la crisis de legitimidad de la UE, los hallazgos permiten cuestionar, a su vez, la calidad de la legitimidad del desempeño, la representación y el proceso de gobernanza de la PESC⁷³. En esta línea, el predominio de lo que pudieran considerarse administradores transaccionales al frente de las instituciones diplomáticas de la UE plantea interrogantes, en los campos de la PESC y la PCSD, sobre la calidad de tres componentes identificados de la legitimidad de la UE: “legitimidad del *output*”, relacionada con la eficacia y el desempeño de las políticas; “legitimidad de *input*”, referida a la representación política y la capacidad de respuesta; y “legitimidad del *throughput*”, asociada a la calidad de los procesos de gobernanza⁷⁴.

Las indicadas implicaciones teóricas derivadas del análisis de la relación entre el Tratado de Lisboa y el diálogo transatlántico no pretenden primar un enfoque doctrinal o un marco teórico concreto sobre el funcionamiento de las relaciones e instituciones internacionales. Si bien el análisis se basa fundamentalmente en dos destacados marcos teóricos, el objeto formal de estudio —entendido como la perspectiva desde la cual se analiza el objeto material de investigación⁷⁵— es ecléctico en el sentido de que se enfoca en múltiples capas de la realidad causal, sin necesariamente dar preeminencia a una sobre la otra: se atribuye importancia potencial en términos similares a elementos sistémicos (*v. gr.* cambios geopolíticos y equilibrios de poder global), elementos interestatales (*v. gr.* niveles asimétricos de influencia de los Estados miembros de la UE) y elementos interindividuales (*v. gr.* habilidades cognitivas y perfiles de los titulares de instituciones de la UE).

V. DISCUSIÓN

La ausencia de una causalidad epifenomenal entre las relaciones políticas y económicas UE-EEUU en la historia reciente no debería llevar a considerar irrelevante el declive en el diálogo

71 MORAVCSIK, A., “Preferences, Power and Institutions in 21st Century...”, *op.cit.*, p. 1654.

72 KLOSE, S., “Interactionist role theory meets ontological security studies: an exploration of synergies between socio-psychological approaches to the study of international relations”, *European Journal of International Relations*, núm. 3, 2020, pp. 851-874.

73 SCHMIDT, V., *Europe’s Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, 2020.

74 *Ibidem*.

75 OBI-OKOGBUO, J., “The philosophy of science. A delineation of its scope and boundaries”, *European Scientific Journal*, núm. 18, pp. 130-140.

político apreciado durante el periodo de análisis. Las relaciones interestatales no solo se nutren de flujos económicos; si este fuera el caso, EEUU y China serían socios unidos por amistad estrecha —a pesar de las fricciones que conllevan los intensos vínculos económicos, ya que los movimientos transfronterizos de bienes e información suelen generar disputas legales⁷⁶—. Las relaciones también se sustentan en valores comunes y la cooperación en importantes ámbitos no económicos, como justicia e interior, clima, educación, cultura y muchos más, según reflejan los datos cuantitativos sobre encuentros sectoriales UE-EEUU. Estas materias —algunas de las cuales tienen alta relevancia para la seguridad nacional—, se nutren a través del diálogo político que, al más alto nivel, presenta beneficios potenciales que —como se ha explicado previamente en este estudio— se obtienen con mayor dificultad en los niveles inferiores.

En cuanto al primer factor inhibitorio endógeno (perfiles políticos de los titulares de las instituciones): admitiendo que la tendencia a nombrar figuras políticas de bajo perfil refleja la naturaleza estructural y las limitaciones políticas la UE y que, probablemente, sea difícilmente superable en el corto y medio plazo —como reconocieron varios entrevistados—, se puede considerar, a la luz de las entrevistas y también de las perspectivas teóricas tanto del institucionalismo histórico como del intergubernamentalismo liberal, que esta tendencia ha reducido de manera significativa la eficacia de las instituciones del Tratado de Lisboa para el diálogo transatlántico. Y, desde una perspectiva más amplia, se colige que tal tendencia conlleva costes en términos de la capacidad de la UE de interlocución y representación internacionales, la eficacia de la PESC y la PCSD, así como la integración de su política exterior. Siendo innegable que, en Europa, la política exterior está fundamentalmente en manos de los Estados miembros, y las instituciones de la UE tienen poderes limitados, también es cierto que un liderazgo personal eficaz por parte de los titulares de las instituciones de la UE pudiera, hasta cierto grado, suplir dichos poderes limitados.

La calidad del liderazgo y el prestigio internacional de los titulares de las instituciones, así como su “capacidad para crear unidad estratégica” entre los Estados miembros, fueron considerados por los entrevistados como elementos clave para la efectividad de las instituciones en el diálogo transatlántico. El caso de Javier Solana —suscitado por varios entrevistados como una referencia positiva— muestra que no existe necesariamente una correlación estricta entre competencias jurídicas y liderazgo político, de manera similar a como en la antigua Roma se trazaba una distinción entre *auctoritas*, sabiduría socialmente reconocida, y *potestas*, poder jurídicamente conferido⁷⁷. Huelga decir que, si bien ambas cualidades no son mutuamente excluyentes, no deben ir necesariamente de la mano. La historia y la literatura ofrecen numerosos ejemplos de cómo las limitaciones jurídicas de las instituciones de la UE pueden superarse mediante un liderazgo político basado en la *auctoritas*⁷⁸. Si bien es evidente que las

76 EFRAT, A., & NEWMAN, A. L., “Deciding to defer: The importance of fairness in resolving transnational jurisdictional conflicts”, *International Organization*, núm. 2, 2016, pp. 409-441.

77 RICH, J., “Making the Emergency Permanent: *Auctoritas*, *Potestas* and the Evolution of the Principate of Augustus”, en RIVIÉRE, Y., *Des réformes augustéennes*, École Française de Rome, Rome, 2012, pp. 37-121.

78 “A pesar de la debilidad de la presidencia de la Comisión antes de la década de 1990, tres titulares han logrado trascender las limitaciones de la oficina. Hallstein, Jenkins y Delors hicieron contribuciones importantes al desarrollo de las Comunidades Europeas. Los tres tenían poderío intelectual y la capacidad de inspirar respeto en el Consejo...” (KASSIM, H., “The Presidents and the Presidency of the European

instituciones de política exterior de la UE carecen de plenos poderes y que, por regla general, el cargo y sus limitaciones inherentes definen el desempeño de la función por el titular; no es menos cierto que, en ocasiones, el titular, junto con sus cualidades particulares, pueden redefinir los contornos funcionales del cargo —sobre todo, cuando presentan naturaleza difusa— y pueden permitir trascender sus limitaciones inherentes, elevándolo⁷⁹.

Una premisa para abordar el factor inhibitor de los perfiles bajos es que las capitales europeas no solo reconozcan que el fortalecimiento de la capacidad de interlocución de las instituciones de política exterior de la UE les conviene, sino que también favorezcan de manera efectiva un margen político para tal fortalecimiento. La retórica debería dar paso a la acción efectiva, o al menos a un “consenso permisivo” —*permissive consensus*⁸⁰—. Asimismo, los gobiernos nacionales y la opinión pública deben ser plenamente conscientes de que debilitar relativamente —o no optimizar dicha capacidad de interlocución— conllevan un coste estratégico no solo para la UE como tal, sino también para los Estados miembros. El coste es mayor cuando la institución no tiene poderes ejecutivos explícitos más allá de la representación externa (v. gr. Presidente del Consejo Europeo) y tales poderes de representación, en ausencia de una atribución soberana o mandato específico por parte de los Estados miembros, pueden depender más de la *auctoritas* que de la *potestas*. El coste dependerá también de otros factores, como la gestión eficaz de los quehaceres propios del cargo y no es un resultado seguro; la historia brinda numerosos ejemplos de líderes improbables que, al fin y a la postre, sobresalieron⁸¹.

Commission”, en JONES, E., MENON, A., & WEATHERILL, S., (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford Academic, 2012, pp. 219-232, p.10).

- 79 Véase GRACIÁN, B., & ROMERA-NAVARRO, M., “Oráculo Manual y Arte de Prudencia”, *Revista de Filología Española*, 1954, aforismo 124: “Hácese dependencia de la eminencia, de modo que se note que el cargo le hubo menester a él, y no él al cargo; honran unos los puestos, a otros honran.” En línea similar, véase aforismo 292: “Venza el natural las obligaciones del empleo, y no al contrario. Por grande que sea el puesto, ha de mostrar que es mayor la persona. Un caudal con ensanches vase dilatando y ostentando más con los empleos (...). Preciábase el grande Augusto de ser mayor hombre que príncipe.”
- 80 Sobre la importancia de dicho concepto para la integración europea y su invocación por Jean Monnet, véase, por ejemplo, MODY, A., *The Permissive Consensus Has Broken Down*, junio, 2018, https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/amody/files/the_permissive_consensus_breaks_down_june_2018.pdf
- 81 Véase Guy Peters & Helms: “Por ejemplo, algunas personas de las que no se esperaba que fueran presidentes o primeros ministros destacados, lo fueron a medida que aprendieron el papel y lo desempeñaron con eficacia. Por ejemplo, Harry Truman se postuló para vicepresidente para apaciguar a ciertas fuerzas políticas. Había pocas expectativas, si es que había alguna, de que pudiera convertirse en un líder político efectivo y, en cierto modo, importante (...). Además de simplemente aprender a desempeñar el papel de líder, las crisis y otras circunstancias extraordinarias pueden producir líderes a partir de individuos a priori bastante “comunes”. Los presidentes y primeros ministros de tiempos de guerra pueden haber sido líderes políticos bastante ordinarios antes de ese momento, pero cuando se enfrentaron a la necesidad y aprovecharon la oportunidad, se convirtieron en líderes capaces y sobresalientes. Winston Churchill, por ejemplo, fue en muchos sentidos un político fallido antes de la Segunda Guerra Mundial, pero su combinación de oratoria y diligencia lo hizo perfecto para los desafíos que surgieron durante esa guerra (...). Las crisis también pueden revelar debilidades fundamentales en líderes exitosos. Por ejemplo, varios primeros ministros británicos que precedieron a Churchill parecían adecuados, cuando no inspiradores, antes de la escalada de tensiones que condujo a la guerra. Una vez que la crisis se manifestó, esos líderes pronto demostraron ser inadecuados” (GUY PETERS, B., & HELMS, L., “Executive Leadership in Comparative Perspective: Politicians, Bureaucrats and Public Governance”, en HELMS & LUDGER, *Comparative Political Leadership*, Palgrave Macmillan, London, 2012, pp. 25-55, p. 26; traducción del autor).

Pero la diplomacia implica una función inherente de representación, y no es factible disociar dicha capacidad de representación de la sabiduría socialmente atribuida, la reputación y los contactos (o la falta de ellos). Los perfiles políticos altos que cumplen con esas características a priori aportan a la mesa negociadora beneficios estratégicos en forma de mayor representación y capacidad de interlocución en foros internacionales; los perfiles más bajos pueden tardar tiempo en desarrollar dichos beneficios. Podría considerarse que estos beneficios estratégicos superan los beneficios tácticos, de *Realpolitik*, asociados a la designación de perfiles bajos —que, por otro lado, pueden ser más fáciles de controlar internamente, pero al tener un peso geopolítico significativamente menor, pueden resultar más fáciles de controlar también externamente, por parte de actores no europeos; en este sentido, Kissinger advirtió que “un mayor control sobre el entorno doméstico se adquiere al precio de la pérdida de flexibilidad en los asuntos internacionales”⁸²—. Los hallazgos permiten llamar la atención también sobre los beneficios inherentes a las iniciativas diplomáticas conjuntas de alto nivel —como el aludido viaje conjunto en 2009 del Alto Representante Javier Solana a los Balcanes, junto con el Vicepresidente Biden—, que contribuyen a la coordinación de políticas y tienen un fuerte impacto en términos de diplomacia pública. De ahí la conveniencia estratégica de impulsar iniciativas que sensibilicen sobre esta cuestión a las instituciones de la UE y los Estados miembros.

De manera similar a como los denominados “Criterios de Copenhague”⁸³ establecieron en 1993 los estándares generales que deben cumplir los países candidatos a la UE, la designación de los titulares de las instituciones de política exterior de la UE también podría ordenarse con arreglo a ciertos criterios básicos. En los correspondientes procesos de toma de decisiones de la UE, se pueden y se deben ponderar seriamente criterios de experiencia diplomática, trayectoria política y capacidad comprobada de interlocución internacional de los candidatos para dirigir las instituciones de política exterior de la UE. La “lógica de cuotas” (el equilibrio geográfico, de género y de afiliación política que se viene requiriendo en los procedimientos institucionales de nombramientos de altos cargos de la UE), no es óbice para una valoración franca de la idoneidad estratégica de los perfiles de dichos candidatos. Ello reviste especial importancia en el actual contexto de fuertes tensiones geopolíticas.

Respecto al factor endógeno de inhibición relativo a la estructura de las Cumbres UE-EEUU, el impasse de siete años en la celebración de dichas cumbres indicado en el análisis cuantitativo es una anomalía diplomática que merita reflexión. Los aludidos formatos híbridos (v. gr: “Consejo Europeo transatlántico”) son sólo una posibilidad dentro del caleidoscopio de opciones que ofrecen los amplios parámetros del Derecho de la UE; sin embargo, que algo sea jurídicamente factible no implica que sea políticamente oportuno, y convendrá siempre calibrar adecuadamente diversas circunstancias de índole política u operativa. Para empezar, dicho formato no atendería a la necesidad de “alejarse de reuniones multitudinarias”, subrayada por múltiples entrevistados. En este sentido, cabe traer a colación la sugerencia apuntada

82 KISSINGER, H., “Domestic Structure and Foreign Policy”, en KARAN, H., & ZIMMERMAN, W. (eds.), *Shaping of Foreign Policy*, Transaction Publishers, 1966, pp. 139-159, p. 144.

83 CONSEJO EUROPEO DE COPENHAGUE, “Presidency Conclusions Copenhagen European Council – 21-22 June 1993”, junio de 1993. Conclusiones disponibles en: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

por uno de los entrevistados de reducir el número de los participantes en las Cumbres. Una posibilidad a tal efecto sería organizar la participación europea en las Cumbres UE-EEUU en grupos rotatorios de Estados miembros, estructurados según diferentes criterios —v. gr. peso político y económico, área geográfica, mecanismos de cooperación existentes, población y afinidades geoestratégicas—. El objetivo sería reducir el número total de participantes europeos en las Cumbres UE-EEUU, permitiendo al mismo tiempo la participación o representación formal de todos los Estados miembros, en un formato que pueda resultar menos disuasorio para un Presidente de EEUU. ¿Una cuadratura del círculo? No necesariamente, como indica la praxis diplomática relativamente reciente: una fuente interna del Servicio Europeo de Acción Exterior confirmó al autor que, en una videoconferencia de 90 minutos de 16 de junio de 2020 entre el Secretario de Estado de EEUU Pompeo y los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE, junto con el Alto Representante, las intervenciones europeas se organizaron “mediante agrupaciones geográficas o grupos de países que comparten intereses comunes”. Aplicando la misma lógica, se podrían diseñar e implementar nuevos formatos también para reuniones al más alto nivel político, para que el Presidente de EEUU se reúna con sus homólogos de los países con los que está más familiarizado, así como con representantes de otros países y de las instituciones de la UE. Los países europeos se podrían organizar en grupos determinados por criterios geográficos y económicos, valiéndose además, en su caso, de mecanismos regionales de coordinación interna (v. gr. Consejo nórdico, Asamblea Báltica, Grupo Visegrado, Benelux y Grupo de Países UE del Sur). Por ejemplo:

- Grupo 1: Alemania, Francia, Italia y España. Estos cuatro países estarían presentes al mismo tiempo, ya que son las principales economías de la UE (UE G4)⁸⁴ e interlocutores cualificados de EEUU en la UE, según confirmaron los entrevistados.
- Grupo 2: Países escandinavos y bálticos (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Lituania, Letonia, Estonia). Estos países rotarían y uno representaría al resto; mecanismos internos podrían facilitar la coordinación (v. gr. Consejo Nórdico⁸⁵, Asamblea Báltica y Consejo Báltico⁸⁶).
- Grupo 3: Austria y países de Visegrado (Polonia, República Checa, Hungría y Es-

84 Algunas notas que confirman este punto son: GOBIERNO DE ESPAÑA. “Reunión de jefes de Estado o de Gobierno de Francia, Alemania, España e Italia”, *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*, 6 de marzo de 2017, http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/PARIS/es/Noticias/Paginas/Articulos/20170307_NOTI.aspx; FRANCE 24, “EU, African Leaders Meet in Paris to Discuss Migrant Crisis”, 21 de agosto de 2017, <https://www.france24.com/en/20170828-eu-african-leaders-summit-paris-migrant-crisis-refugees-merkel-macron>

85 La Cooperación Nórdica es considerada el sistema o cooperación regional más antiguo del mundo. Involucra a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, las Islas Feroe, Groenlandia y Åland. Sus principales organismos son el Consejo Nórdico de Ministros y el Consejo Nórdico de Cooperación Interparlamentaria (NORDIC CO-OPERATION, *Official Nordic co-operation*, 2019, <https://www.norden.org/en/information/official-nordic-co-operation>).

86 A la luz de la experiencia y las tradiciones de cooperación regional de los países nórdicos y del Benelux, la Asamblea Báltica y el Consejo Báltico fueron creados en los años 90 para fomentar la cooperación intergubernamental entre Estonia, Letonia y Lituania, y la organización a tal efecto de reuniones a múltiples niveles (Primeros Ministros, Ministros de Asuntos Exteriores y altos funcionarios) (BALTASAM ORG., *Baltic Assembly*, <https://www.baltasam.org/>).

lovaquia). Estos países rotarían y uno representaría al resto; mecanismos internos podrían facilitar la coordinación (v. gr. Grupo Visegrado⁸⁷ y sus relaciones estrechas con Austria).

- Grupo 4: Irlanda y Benelux⁸⁸ (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo). Estos países rotarían y uno representaría al resto; mecanismos internos podrían facilitar la coordinación (v. gr. Benelux y sus estrechas relaciones con Irlanda).
- Grupo 5: Portugal, Grecia, Malta, Chipre, Eslovenia. Estos países rotarían y uno representaría al resto; mecanismos internos podrían facilitar la coordinación (v. gr. Grupo de Países del Sur de la UE⁸⁹).
- Grupo 6: Croacia, Rumanía y Bulgaria + países candidatos de los Balcanes Occidentales tras su adhesión (Serbia, Montenegro, Albania y Macedonia del Norte). Estos países rotarían y uno representaría al resto; mecanismos internos podrían facilitar la coordinación (v. gr. *Common Regional Market*, *Central European Free Trade Agreement*, *Open Balkans*⁹⁰).

Bajo este esquema, las Cumbres serían entre el Presidente de EEUU y su delegación + 9 Jefes de Estado o de Gobierno europeos + los Presidentes de la Comisión Europea y el Consejo Europeo + el Alto Representante de la UE. En total, 12 participantes europeos, en lugar de 30. Todos los Estados Miembros de la UE estarían representados, así como las instituciones clave de la UE. Una ventaja adicional de este sistema es que promovería la necesaria coordinación interna dentro de la UE.

Además, cabe subrayar que la institucionalidad de las Cumbres UE-EEUU no excluye la flexibilidad y la creatividad en el diseño de otras iniciativas diplomáticas. También se debería promover la evaluación de la conveniencia de impulsar reuniones informales conjuntas de alto nivel entre EEUU y la UE, con países que puedan presentar intereses estratégicos para ambos actores. Casos históricos como la Conferencia de Paz de Madrid de 1991 —que puso no obstante de manifiesto la ausencia de contribuciones europeas al proceso de paz de Oriente

87 El Grupo de Visegrado es una organización de cooperación regional entre Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa vigente desde 1991. Organiza cumbre a distintos niveles (Jefes de Estado o de Gobierno, Ministros de Asuntos Exteriores, altos funcionarios).

88 El Benelux se fundó como unión aduanera en 1944. Una serie de acuerdos dieron lugar a la Unión Económica del Benelux, establecida en 1958. En 2008, la cooperación se renovó bajo el nombre de Unión del Benelux, con instituciones comunes (Comité de Ministros, Consejo, Secretaría General, Consejo Consultivo Interparlamentario y Tribunal de Justicia).

89 Francia, Italia y España también forman parte del Grupo de Países del Sur de Europa, que celebra cumbres a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno.

90 Iniciativas de integración regional en los Balcanes Occidentales, con desarrollo dispar y frecuente solapamiento de sus funciones. Sobre este tema, revisar: MINIĆ, J., “The dynamics and context of regional cooperation in the Western Balkans”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, núm. 4, 2013, pp. 21-39. <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=8859>; DANGERFIELD, M., “Regional cooperation in the Western Balkans: Stabilisation device or integration policy?”, *Perspectives on European Politics and Society*, núm. 2, 2004, pp. 203-241. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705850408438886>; SINORUKA, F., Leaders Sign New “Open Balkan” Agreements in Albania, 21 de diciembre de 2021, <https://balkaninsight.com/2021/12/21/leaders-sign-new-open-balkan-agreements-in-albania/>

Medio⁹¹— indican que la organización de cumbres con potenciales consecuencias de amplio alcance es, en gran medida, una cuestión de voluntad política, habilidad diplomática y química personal entre los promotores respectivos, lo que subraya una vez más el relevante papel del individuo en procesos históricos (*human agency*). El papel del Alto Representante puede ser crucial a tal propósito y requerirá establecer previamente una relación personal (forjada a través de visitas y contactos telefónicos constantes) con Washington, pero también con las principales capitales de la UE y el resto del mundo (como fue la práctica del Alta Representante Solana).

El debate sobre posibles formatos de cumbres es una mera adición, en todo caso, a la necesaria reflexión sobre las medidas diplomáticas que pudieran llevarse a cabo para evitar que se repita el pasado impasse en el sistema de Cumbres UE-EEUU. Por ejemplo, algunas medidas que se sugirieron en 2019 con este fin fueron: convocar una Cumbre UE-EEUU que anunciara una nueva relación especial, realizar una cena de Estado en la Casa Blanca para los Presidentes de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, organizar un discurso del Presidente de la Comisión Europea ante una sesión conjunta del Congreso de EEUU, hacer que Bruselas sea la primera escala en un viaje del Presidente de EEUU a Europa, y/o organizar un discurso del Presidente de EEUU en el Parlamento Europeo⁹².

En cuanto al factor inhibidor de complejidad burocrática e institucional, es evidente que la UE es una criatura política sui generis y compleja. Madeleine Albright afirmó exasperada, con sorna, que “para entender la UE hay que ser un genio o un francés”⁹³. Además, la naturaleza estratégica del diálogo transatlántico y su contribución a la seguridad y prosperidad de EEUU no son necesariamente evidentes por sí mismas, no deben darse por sentadas y deben explicarse a fondo y justificarse de manera convincente. La tendencia en las capitales europeas a asumir que la salud de la relación transatlántica viene determinada por el esfuerzo que un determinado Presidente estadounidense decida invertir en ella, debe equilibrarse con la visión,

-
- 91 A dicha Conferencia, organizada por España y copresidida por el Presidente estadounidense Bush y el Presidente soviético Mikhail Gorbachev, asistieron delegaciones israelíes, egipcias, sirias y libanesas, así como una delegación conjunta jordano-palestina. Por primera vez, todas las partes del conflicto árabe-israelí se reunieron para mantener negociaciones directas, un hecho sin precedentes en la historia. Si bien EEUU continuó catalizando el proceso diplomático en la década de 1990, la Conferencia de Madrid convirtió oficialmente el manejo del conflicto en un esfuerzo multilateral, y luego canalizó el apoyo político y financiero de Estados europeos individuales, la UE, Canadá, Japón, Arabia Saudita y otros. Sin embargo, el impacto a largo plazo de la Conferencia fue más limitado de lo esperado. Las conversaciones posteriores en Washington entre representantes israelíes, sirios, jordanos y palestinos se estancaron en 1993 y fueron anuladas por negociaciones secretas israelí-palestinas e israelí-jordanas. Tales negociaciones desembocaron en la Declaración de Principios Israelí-Palestina (el llamado “Acuerdo de Oslo”) de septiembre de 1993, y el tratado de paz entre Israel y Jordania de octubre de 1994 (RODRÍGUEZ, F., “The 1991 Madrid Peace Conference: U.S. Efforts Towards Lasting Peace in the Middle East Between Israel and its Neighbors”, *University of New Orleans Dissertations and Theses*, 1343, 2011, pp. 1-56).
- 92 BERGMANN, M., “Embrace the Union. A New Progressive Approach for Reviving the Trans-Atlantic Alliance”, *CAP*, 31 de octubre de 2019, <https://www.americanprogress.org/article/embrace-the-union/>
- 93 COTTRELL, R., “My Continent, right or wrong?”, *The Economist*, 21 de Octubre de 1999, <https://www.economist.com/special-report/1999/10/21/my-continent-right-or-wrong>

en Washington, de que el valor de la relación transatlántica depende de su relevancia perceptible para los intereses estratégicos de EEUU⁹⁴.

Una posibilidad apuntada por uno de los entrevistados, con objeto de intentar facilitar la interlocución transatlántica en este marco de complejidad, es promover en Europa la creación de enviados especiales, altos representantes o embajadores en misión especial, que actúen como referentes o puntos de contacto para crisis específicas. Para que este ejercicio fuese realmente efectivo, podría argumentarse, a la luz de los hallazgos de este estudio, que los altos representantes tendrían que ser figuras respetadas y de alto perfil, que pudieran coordinar de forma eficaz *ad intra* —crear unidad estratégica dentro de las instituciones de la UE y los Estados miembros—, así como *ad extra* —actuar como interlocutores efectivos con autoridades de terceros países—. El Coordinador Europeo de gestión de crisis es Janez Lenarčič, el Comisario esloveno, un diplomático experimentado, aunque relativamente desconocido fuera de círculos tecnocráticos. El caso de Javier Solana es un precedente claro en la UE de coordinador con peso político y prestigio internacional. Más recientemente, y en un contexto completamente diferente, el nombramiento de Michel Barnier como “Mr. Brexit” y su papel efectivo como negociador jefe de la UE, demuestra que, cuando hay voluntad política en la UE de trabajar de manera conjunta en aras de un objetivo estratégico, es capaz de actuar eficazmente. ¿Necesita la UE más Barniers o Solanas? La pregunta no es baladí y su relevancia va más allá del diálogo transatlántico: si EEUU tiene problemas para comprender la lógica y el funcionamiento de la UE como actor internacional, bien puede colegirse que otras grandes potencias, como China, India o Japón, pudieran tener problemas similares.

VI. CONCLUSIONES

El objetivo principal de este trabajo es doble: evaluar la relevancia que tuvo el Tratado de Lisboa, desde su entrada en vigor hasta la administración Trump inclusive, para la promoción del diálogo transatlántico; e identificar posibles factores endógenos que inhibieron la eficacia, para fines de diálogo transatlántico, de las instituciones de política exterior creadas por el Tratado —sin perjuicio de los factores exógenos, complejos y plurales, que dificultaron la relación transatlántica—.

Este objetivo doble se concreta de forma operativa en dos preguntas de investigación básicas.

Para abordar la primera pregunta de investigación (¿Qué supuso el Tratado de Lisboa, desde su entrada en vigor hasta la administración Trump, para el diálogo político de alto nivel UE-EEUU?), se parte de un análisis cualitativo histórico, a la luz del cual se concluye que se produjo un deterioro en el diálogo político UE-EEUU de alto nivel a lo largo de los períodos anterior y posterior al Tratado de Lisboa⁹⁵. Siguiendo un diseño de métodos mixtos de investigación secuenciales cualitativos-cuantitativos, esta conclusión se verifica y amplía mediante

94 NIBLETT, R., “The Second Obama Term: Where Does the Transatlantic Alliance Go from Here?”, *Politique Étrangère Summer Issue*, núm 2, 2013, pp. 13-25.

95 RENEDO, A., *The Lisbon Treaty and Transatlantic Dialogue: significance and inefficiencies*. Publications Office of the EU. Luxembourg. 2023, En Prensa.

un análisis cuantitativo, basado en datos sistematizados que se refieren a tres indicadores conductuales: Cumbres UE-EEUU, reuniones sectoriales y visitas de la administración estadounidense a Bruselas. Los hallazgos del análisis mixto permiten concluir que: el deterioro del diálogo político de alto nivel se aceleró después de la entrada en vigor del Tratado, como reflejan los datos sobre las Cumbres UE-EEUU; las reuniones sectoriales de nivel inferior proliferaron después del Tratado de Lisboa, pero no son funcionalmente equivalentes al diálogo político a través de las Cumbres UE-EEUU⁹⁶; tras el Tratado de Lisboa, la presencia de la administración estadounidense en Bruselas disminuyó, a pesar de las esperanzas razonables de que hubiera podido aumentar, ya que en principio las Cumbres UE-EEUU post-Lisboa deberían celebrarse sólo en Bruselas⁹⁷. Por otro lado, los aspectos económicos de la asociación transatlántica se mantuvieron estables o incluso favorables, según datos sobre el comercio UE-EEUU y la inversión extranjera directa; a la luz de ello, se puede considerar que los factores económicos y comerciales no ofrecen una explicación completa para el declive del diálogo transatlántico en el período de análisis.

Para abordar la segunda pregunta de investigación (Desde la perspectiva de EEUU, ¿por qué las instituciones de política exterior creadas por el Tratado de Lisboa fueron ineficaces para promover, durante el periodo de análisis en cuestión, el diálogo político de alto nivel entre la UE y los EEUU?), se triangulan los hallazgos citados *supra* con los recopilados a partir de ocho entrevistas cualitativas pautadas con altos cargos del Gobierno de EEUU de cuatro administraciones diferentes que participaron en episodios clave del diálogo transatlántico. Los resultados de la triangulación permiten llegar a la conclusión de que, en lo que respecta al diálogo transatlántico, el Tratado de Lisboa no solo tuvo un rendimiento subóptimo; lo que es más, el modo en el que se implementaron sus instituciones de política exterior fue contraproducente. Ello trae causa de tres factores endógenos que inhibieron, desde la perspectiva de la diplomacia estadounidense, la eficacia del marco diplomático de la UE posterior al Tratado de Lisboa para la interlocución con la administración estadounidense: 1) los perfiles políticos de los titulares de las instituciones de política exterior de la UE, 2) el formato de las Cumbres UE-EEUU y 3) la complejidad institucional y burocrática de la UE. El primer factor está relacionado con la acción humana individual (*human agency*) en procesos históricos y la asociación trazada por la psicología social entre liderazgo y habilidades cognitivas; el segundo factor se refiere a una praxis intraorganizacional disfuncional a la hora de estructurar Cumbres UE-EEUU; y el tercer factor está asociado a ineficiencias en los procedimientos decisorios en materia de política exterior de la UE derivadas de un diseño institucional subóptimo.

A la luz de estos hallazgos —que proporcionan información primaria que pudiera facilitar futuras investigaciones sobre ineficiencias en la implementación de instituciones de política exterior de la UE— se llega a la conclusión de que el declive en las relaciones políticas entre

96 Como se explica previamente en este estudio, el diálogo al máximo nivel puede: desbloquear avances políticos obstruidos en los niveles inferiores; permitir la adopción de decisiones de mayor alcance; fomentar la confianza y las relaciones interpersonales de alto nivel, especialmente importantes para las relaciones interestatales y las dinámicas de gestión de crisis; y dar impulso al desarrollo de redes interadministrativas de diálogo institucionalizado.

97 Antes del Tratado de Lisboa, tenían lugar en EEUU o en el Estado miembro de la UE que ejercía la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE.

EEUU y la UE, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta la administración Trump inclusive, se produjo *a pesar* de dicho Tratado y también *a causa* de él —o, más precisamente, a causa del modo en que se implementaron sus innovaciones institucionales de política exterior—. Esta conclusión es consistente con lo que se ha considerado una “relación inversa entre el desarrollo institucional y la efectividad de las políticas”⁹⁸.

Entre los citados factores inhibidores endógenos, descuelga el de los perfiles políticos de los titulares de las instituciones de la UE. Los entrevistados coincidieron en que ello ha contribuido claramente al rendimiento subóptimo de Bruselas en su interacción con Washington, y pudiera mejorarse mediante decisiones políticas, sin modificación de Tratados ni estructuras. Un liderazgo efectivo, por parte de los perfiles adecuados, podría 1) atenuar el efecto negativo sobre el diálogo transatlántico de los otros factores endógenos identificados —disfuncionalidades en los formatos de las Cumbres y complejidad de la arquitectura política y decisoria la UE—; y 2) impulsar las decisiones políticas necesarias para abordar de manera efectiva tales factores.

Partiendo de la validez del argumento de que la tendencia a nombrar a figuras de bajo perfil como titulares de las instituciones de la UE es hoy posiblemente estructural y difícil de superar debido a *realpolitik* e inercias intergubernamentales, no está escrito en piedra que ello deba permanecer inalterado en el futuro. La misión histórica de la UE es rescatar a Europa de la *realpolitik*, facilitando el logro de ganancias absolutas, y no hacer de Europa un vehículo de *realpolitik*⁹⁹. Y cada vez está más claro que, si la UE quiere competir exitosamente en el mundo del siglo XXI, necesita empoderar verdaderamente a las instituciones que ha creado a lo largo de su proceso de construcción. Cuando los Estados miembros —sus gobiernos, sus parlamentos, sus opiniones públicas— tomen plena consciencia de que hacerlo favorecerá la promoción de sus intereses en términos absolutos, quizás den el gran salto adelante.

Un potencial campo para la investigación futura es la posibilidad, apuntada por algunos entrevistados, de que el capital político del Alto Representante post-Lisboa se vea socavado por su mediación, en calidad de Vicepresidente de la Comisión Europea, en ámbitos políticos delicados y espinosos —v.gr. fiscalidad, comercio, competencia—. No obstante, no se recogieron en esta investigación datos concluyentes sobre una correlación entre la vinculación político-administrativa con la Comisión del Alto Representante post-Lisboa y una eventual merma en su capacidad de interlocución. Cabe recalcar, además, que dicha vinculación no implica una obligación *de iure* de que el Alto Representante asuma funciones de mediación técnica. Se trata de una cuestión de elección política, estilo personal y/o enfoque estratégico de unas funciones establecidas en el Derecho primario de la UE con amplio margen de discrecionalidad interpretativa.

98 MÜNCHAU, W., “The dictator and us. The real scandal is not sofatgate, but a feckless foreign policy”, *Euro Intelligence*, 10 de abril de 2021, <https://www.eurointelligence.com/column/diplomacy>

99 TOJE, A., “The European Union as a Small Power, or Conceptualizing Europe’s Strategic Actorness”, *Journal of European Integration*, núm. 2, pp. 199-215.

