



La renovación de los altos cargos en la Unión Europea en 2024 y sus posibles efectos en la política hacia América Latina

Lorena Ruano

Investigadora independiente

Profesora asociada de la Universidad Carlos III de Madrid y del IE University

loruanog@clio.uc3m.es

Resumen

La renovación de los altos cargos en la Unión Europea (UE) en 2024 tendrá efectos en la política hacia América Latina (AL). Este documento plantea que los cambios serán más de énfasis que de fondo, con cierta continuidad en relaciones económicas y de cooperación, aunque se prevé un aumento del proteccionismo comercial, restricciones migratorias y el alejamiento de la Agenda 2030. A pesar de un deseo de mayor protagonismo internacional para la UE, es incierto si esto implicará una mayor atención a AL.

El texto se divide en dos secciones. La primera analiza las relaciones actuales entre la UE y AL, abarcando diplomacia, economía y cooperación. Destaca que la relación ha sido afectada por crisis internas en AL y Europa, lo que ha llevado a un estancamiento en la colaboración. La cumbre UE-CELAC de 2023 fue un intento de revitalizar estos vínculos tras años sin encuentros. La segunda gran sección revisa los cambios institucionales recientes en la UE y su posible influencia en la política hacia AL. Se observa un aumento del extremismo político y una fragmentación parlamentaria que complican la toma de decisiones, lo cual favorece la inercia y la autonomía de la Comisión Europea. Las relaciones bilaterales han predominado, con tensiones notables entre países como México y España, mientras que con Chile y Colombia se han mantenido positivas. El acuerdo con Mercosur podría cerrarse, aunque su ratificación enfrenta retos reales.

Finalmente, el contexto geopolítico actual, incluido el conflicto en Ucrania, ha reducido el espacio para AL en la agenda europea. A pesar de todo, esta es la región del mundo en desarrollo con la que la UE tiene la relación más institucionalizada y comparte más valores, lo cual puede servir para enfrentar las tentaciones unilateralistas.

Palabras clave

Unión Europea (UE), América Latina (AL), relaciones políticas, comercio, cooperación, extrema derecha.

Abstract

The renewal of senior positions in the European Union (EU) in 2024 will impact policies towards Latin America (LA). This document argues that the changes will be more of emphasis than substance, with some continuity in economic relations and cooperation, although an increase in trade protectionism and migratory restrictions is expected, while cooperation drifts away from Agenda 2030. Despite a desire for a greater international role for the EU, it is uncertain whether this will imply greater attention to LA.

The text is divided into two sections. The first analyzes the current relations between the EU and Latin America, covering politics, economics and cooperation. It highlights that the relationship has been affected by internal crises in LA and Europe, leading to stagnation. The 2023 EU-CELAC summit was an attempt to revitalize these ties after years without meeting. The second part reviews recent institutional changes in the EU and their possible influence on Latin American policy. There is an increase in political extremism and parliamentary fragmentation that complicate decision-making, which favors inertia and the autonomy of the European Commission. Bilateral relations have predominated, with notable tensions between countries such as Mexico and Spain, while with Chile and Colombia, they have remained positive. The agreement with Mercosur could be closed, although its ratification faces real challenges.

Finally, the current geopolitical context, including the conflict in Ukraine, has reduced the space for LA on the European agenda. Still, this is the region of the developing world with which the EU has the most institutionalized relationship and shares the most values, which could help to deal with unilateralist temptations.

Keywords

European Union (EU), Latin America (LA), political relations, trade, cooperation, extreme right.

Lorena Ruano

Investigadora independiente de Relaciones Internacionales, profesora asociada en la Universidad Carlos III y el IE University en Madrid. Trabajó en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Ciudad de México (2002-2024). Su investigación y docencia se han centrado en la integración europea y las relaciones entre Europa y América Latina. Es licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, y Maestra y Doctora por la Universidad de Oxford, Reino Unido. Fue Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo en Florencia (2001-2002). En 2007, la Comisión Europea le otorgó la Cátedra Jean Monnet. Ha sido directora de la División de Estudios Internacionales del CIDE (2013-2016), profesora asociada en El Colegio de México (2016), analista asociada senior en el European Union Institute for Security Studies en París (2017) e investigadora visitante en el Área de Estudios y Análisis de la Fundación Carolina en Madrid (2022-2023). Fue fundadora y secretaria general del Sindicato de Personal Académico del CIDE (SIPACIDE) (2019-2021).

1. Introducción

En junio de 2024 arrancó un ciclo de renovación de los puestos más importantes en las instituciones de la Unión Europea (UE) y resulta pertinente preguntarse cuáles podrían ser sus efectos en la política hacia América Latina (AL). Este documento de trabajo argumenta que los cambios serán más de énfasis que de fondo, debido a que muchos elementos favorecen la continuidad, especialmente en la parte más institucionalizada, que corresponde a las relaciones económicas y de cooperación. Los cambios apuntan hacia un escenario en el cual aumentarán el proteccionismo comercial y las restricciones en materia de migración extraeuropea. Aunque se observa una aspiración a un mayor papel de la UE en el mundo, no queda claro que eso signifique mayor atención a la relación con AL; al contrario, es probable que disminuya.

Para desarrollar estos puntos, este escrito se divide en dos grandes secciones. La primera revisa las tres grandes áreas de la política de la UE hacia AL en la actualidad: relaciones diplomáticas y políticas, relaciones económicas y cooperación. Cada una de ellas responde a dinámicas distintas, debido a que la UE es un sistema multinivel en el cual las competencias varían de forma importante de una a otra. Mientras, en comercio, la Comisión Europea tiene competencias exclusivas, en el campo de las relaciones políticas y diplomáticas, los Estados miembros conservan la mayoría de las prerrogativas. En el campo de la cooperación, se trata de un sistema de competencias compartidas entre los Estados y la Comisión que, además, delegan la implementación en un número importante de agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esta parte del documento ofrece una breve descripción de la evolución reciente de las relaciones entre las dos regiones en estos tres rubros y el estado que guardaban hasta el momento en que iniciaron los cambios en la UE.

La segunda gran sección se dedica a revisar cada uno de los cambios que se han venido dando en las instituciones de la UE desde el 6 de junio de 2024, cuando iniciaron las elecciones al Parlamento Europeo (PE), hasta el nombramiento de los integrantes de la nueva Comisión Europea el 17 de septiembre. Aunque el proceso sigue aún su curso —pues faltan las audiencias y ratificaciones en el PE de las y los comisarios nombrados—, se pueden vislumbrar ya algunos elementos que pueden incidir en la política de la UE hacia AL. En esta parte se explica cada uno de los intrincados procesos de recambio, que reflejan equilibrios internos más complejos que antes debido al aumento del peso de los partidos de extrema derecha y a una mayor fragmentación parlamentaria. Se incluye también un breve recuento de los elementos de política interna de algunos de los Estados miembro de la UE que pueden afectar su acción hacia el exterior o incidir en políticas internas que terminarán afectando la relación con aquella región.

2. Estado actual de la política de la UE hacia América Latina

Los días 17 y 18 de julio de 2023 tuvo lugar la última cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en Bruselas, impulsada por la presidencia española del Consejo de la UE (que tuvo lugar durante el segundo semestre de ese año) y con el apoyo del alto representante y vice-

presidente de la Comisión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común (AR/VP), Josep Borrell. La realización de la cumbre fue en sí un logro diplomático, pues hacía ocho años que no se hacía una, a pesar de que el compromiso original era celebrarlas cada dos años, y así se hizo entre 1999 y 2015. Observadores de la relación y las propias autoridades involucradas han calificado la cumbre como un “relanzamiento”, una etapa de “renovación”, lo cual ya da cuenta del estado en que se encontraban: en una trayectoria de estancamiento (Ruano, 2023a). Afectadas por una década de magro crecimiento económico, la pandemia de COVID-19, la convulsión política interna y el regreso de la geopolítica, ambas regiones han visto socavado el piso sobre el que habían construido los tres espacios fundamentales de su relación: una comunidad de valores en torno a la democracia y los derechos humanos, la liberalización de los intercambios económicos y la cooperación.

2.1. Relaciones políticas y diplomáticas más volátiles

La comunidad de valores sobre la cual se construyeron las relaciones políticas entre la UE y AL y el proceso de cumbres birregionales era parte del consenso *liberal* de finales del siglo XX y giraba en torno a la *democracia y los derechos humanos*. Las referencias a la “comunidad de valores” fueron recurrentes en los comunicados conjuntos desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1999, incluyendo la de Bruselas de 2023 (Consejo de la Unión Europea, 2023, par. 7). Hoy, esos valores enfrentan cuestionamientos crecientes y son parte de la crisis del orden liberal internacional. El desafío a la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos es más generalizado y agudo en AL, con la autocratización en Venezuela, Nicaragua y, más recientemente, El Salvador, la inestabilidad política en Ecuador, Bolivia y Perú, la erosión en México, la polarización en Brasil y el reto del crimen organizado en toda la región. También enfrentan retos notables en Europa, donde partidos de extrema derecha gobiernan en Hungría e Italia, participan en coaliciones gobernantes en otros como los Países Bajos, y avanzan en Francia, Alemania y España, agudizando la polarización, la fragmentación y, en algunos casos, atrofiando la toma de decisiones.

Estos procesos han hecho que, en años recientes, los países latinoamericanos se hayan replegado en sus agendas internas, afectando la relación con Europa. Instancias regionales que antes articulaban sus relaciones y aquellas con la UE han quedado marginadas —como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Alianza del Pacífico— o francamente paralizadas por un tiempo, como fue el caso de Mercosur durante el Gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) o de la CELAC desde la crisis venezolana hasta 2021. Por eso, la celebración de la cumbre UE-CELAC de 2023 fue un logro y se debió a una conjunción afortunada de factores: primero, la reactivación de la CELAC en 2021 por México, después, el impulso de la presidencia argentina que, en 2022, retomó la relación con Europa, el regreso de José Ignacio Lula da Silva (Lula) a la presidencia de Brasil y, sobre todo, al empeño de la presidencia española de la UE (ver sección 3). Ninguno de estos factores está garantizado hacia adelante, aunque en la cumbre de Bruselas se acordó tener otra en 2025 en Colombia y establecer un mecanismo de seguimiento a los acuerdos que todavía está en vías de construcción.

La importancia de reactivar las cumbres no debe subestimarse: obligan a las burocracias nacionales y las cúpulas políticas a preguntarse qué quieren de la contraparte, a definir objetivos y buscar alianzas. Por otra parte, en un mundo en el cual las dos grandes potencias, China y Estados Unidos, se enfrentan de manera cada vez más abierta, es conveniente para los países secundarios, potencias medias, grandes y emergentes, como son los países de AL y Europa, buscar asociaciones para no ser completamente arrastrados en la confrontación. La relación birregional estaba debilitada, pero la cumbre logró recordar a varios actores que ahí está ese foro y que puede servir para diversificar sus relaciones exteriores, políticas, económicas y sociales.

Al debilitarse el nivel birregional en los últimos años, la mayor parte de la política de la UE hacia AL ha transitado por canales bilaterales (con países individuales), donde también se han generado una serie de fricciones. Más allá del endurecimiento venezolano, nicaragüense y salvadoreño, destaca el deterioro de dos canales que eran centrales en la articulación de la relación birregional: la de España con México, durante la Administración de Andrés Manuel López Obrador, AMLO (2018-2024), y la de Francia con Brasil, durante el Gobierno de Jair Bolsonaro. Aunque esta última se recuperó tras el regreso de Lula al poder en Brasil, la relación con México ha vuelto a resquebrajarse tras la negativa de la nueva presidenta, Claudia Sheinbaum, de invitar al rey de España a su toma de posesión. La tensión se instaló también en la relación de la UE con Cuba, tras la represión sufrida por manifestantes en julio de 2021. Sin embargo, no todo es tensión en las relaciones bilaterales. Por ejemplo, con Chile y Colombia el ambiente ha sido positivo, mientras que la UE y algunos Estados miembro contribuyeron a ejercer presión (con otros actores internacionales) para que Bernardo Arévalo, democráticamente electo, pudiera asumir la presidencia en Guatemala en 2024, a pesar de la resistencia del Gobierno saliente. Hay, pues, convulsión en la vida interna de los países latinoamericanos y, por ende, volatilidad de la relación birregional que las instituciones y acuerdos existentes tienen dificultad en procesar.

Finalmente, la invasión rusa a Ucrania, amenaza existencial para la UE y sus Estados miembro, ha reflejado que la comunidad de valores no es tan amplia como antes, ni genera siempre intereses comunes. Los países de AL no buscaron articular una postura común en la CELAC o algún otro organismo regional, sobre un conflicto que perciben lejano. Bolivia, Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela, votaron en contra de la resolución de condena a Rusia en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los demás votaron a favor, siguiendo la tradición diplomática latinoamericana, pero han rechazado sumarse posteriormente a las sanciones impuestas por Estados Unidos y la UE (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022; Saltalamacchia y Silva Castañeda, 2024). Durante la cumbre UE-CELAC de 2023, esta fue la razón por la que Nicaragua no suscribió la declaración conjunta. China y Rusia tienen mucho más peso ahora en la región, mientras que Europa se ve como una potencia secundaria (Ruano, 2023). La guerra también ha puesto la seguridad y el debate sobre la “autonomía estratégica” en el centro de las prioridades europeas, reduciendo aún más el espacio, ya de por sí reducido, que ocupaba AL en sus relaciones externas. En contraste, en AL las amenazas a la seguridad también han aumentado, pero tienen un origen interno, nacen de sus brechas sociales y de la incapacidad estatal (Rodríguez Pinzón, 2023).

Si bien la democracia sigue siendo la forma predominante de gobierno y los derechos humanos orientan muchas demandas de las sociedades latinoamericanas y europeas, un alto grado de polarización, nacionalismo, reclamos sociales y pulsiones populistas en ambas orillas del Atlántico socavan lo que antes era un *consenso* en torno a valores que generaba mayor coincidencia de intereses, y facilitaba empatar agendas y orientar el rumbo de la relación. En este contexto, mantener el sistema de cumbres birregionales y avanzar en las relaciones bilaterales se plantea como un reto hacia adelante.

2.2. Relaciones y negociaciones económicas: entre la liberalización y el regreso del proteccionismo

Un ámbito crucial es el intercambio económico, tanto comercial como de inversiones, pues ahí se afincan los intereses materiales que animan a todas las partes en esta relación. Actualmente, se encuentra en un punto de relativo estancamiento, a nivel de los flujos y de las negociaciones comerciales para liberalizarlos, objetivo que se persigue desde los años noventa del siglo XX. La ruta que se trazó en aquel entonces consistía en ir firmando acuerdos de asociación (AA) que incluyeran tratados de libre comercio (TLC) y de protección y promoción de inversiones (APPRI) con los grupos de integración regional en AL: Mercosur, la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Aunque los AA preveían también pilares de diálogo político y de cooperación, la construcción del marco regulatorio para liberalizar el intercambio económico era la parte central. Estas negociaciones las lleva la Comisión Europea, en virtud de que los Estados miembro le han delegado esa competencia. A día de hoy, estos objetivos se han logrado solamente de manera parcial, y el entusiasmo por el libre comercio ha dejado de predominar en un contexto marcado por el estancamiento económico, la disrupción de las cadenas globales de valor, la guerra comercial entre Estados Unidos y China, y el aumento del proteccionismo.

Con los grupos regionales, la UE solo ha logrado firmar e implementar parcialmente el acuerdo comercial firmado con SICA en 2013. Con la CAN, la negociación descarriló a partir de 2006, cuando Venezuela se salió de la organización, debido a los choques con Colombia que, además, buscaba, junto con Perú, iniciar negociaciones comerciales con Estados Unidos, minando la unión aduanera que supuestamente se buscaba construir en la región andina. Esto obligó a la UE a repensar la estrategia económica hacia esos países, y terminó en una serie de “acuerdos multipartes” *individuales* con Colombia, Perú (2013) y Ecuador (2014). Con Mercosur, tras la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación Interregional en 1995, las negociaciones comerciales se toparon con el proteccionismo agrícola europeo y el proteccionismo industrial de Argentina y Brasil (Nolte y Correa Neto Ribeiro, 2021). Se estancaron durante más de 20 años, hasta que, en 2019, se logró un “acuerdo en principio”, pero se estancó nuevamente cuando la UE quiso añadir un protocolo sobre medio ambiente. Como señaló Malamud (2023), “la cuestión ambiental se ha tornado un pretexto para camuflar el proteccionismo agrícola, liderado por Francia y acompañado por una decena de miembros de la UE”. A finales de 2023, parecía que podía lograrse el acuerdo, gracias al nuevo ímpetu que trajeron el regreso de Lula y la cumbre de Bruselas, pero no se avanzó. En el momento de escribir este documento, las perspectivas son inciertas, debido a que, como se explica en la sección 3, las oportunidades de concluirla exitosamente se han modificado en la UE con los cambios recientes. Por un lado, los nuevos nombramientos y la composición del PE apuntan hacia el proteccionismo, pero, por el otro, el Pacto Verde y Francia se han debilitado. La negociación se ha retomado y, al parecer, la Comisión quiere anunciar el cierre de la negociación en la reunión del G20 de Brasilia (Politico.eu, 2024a; Sanahuja y Rodríguez, 2024).

La agenda de liberalización económica transitó con mayor facilidad con países individuales, como México, cuyo AA entró en vigor desde el año 2000, seguido de Chile en 2002. En 2015, México y la UE emprendieron negociaciones para “modernizar” el AA, con el fin de incluir nuevas disciplinas y temas, como comercio digital y medio ambiente, y establecer un nuevo mecanismo de resolución de controversias en inversiones. Concluyeron en mayo de 2020, pero su firma y ratificación están aún pendientes y enfrentan diversos obstáculos relacionados con el cambio en la política interna en México. Durante la presidencia española del Consejo de la UE, la UE intentó avanzar, pero no fue prioridad para el Gobierno de AMLO, cuestión que podría cambiar con la nueva Administración de Claudia Sheinbaum, aunque lo que parece predominar de momento es la continuidad de la actitud hostil con España. En contraste, Chile es el caso de éxito. Las negociaciones para la “modernización” de su AA con la UE iniciaron en 2017 y concluyeron en diciembre de 2023. Fue aprobado por el PE en febrero de 2024 y la parte económica ya entró en vigor.

Si bien las negociaciones comerciales abiertas han permanecido en la agenda, han tenido que sortear una política comercial de la UE más proteccionista desde que, primero en 2018, el Consejo de la UE adoptó el “Nuevo enfoque para negociar y concluir acuerdos” que otorgó a los Estados miembro mayores atribuciones para participar en *todas* las etapas de los procesos de negociación comercial internacional, reduciendo así el margen de independencia de la Comisión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2018). Segundo, el Pacto Verde Europeo lanzado en 2019 plantea una serie de políticas que, si bien son positivas en materia de medio ambiente y lucha contra el cambio climático, pueden interferir con el objetivo de liberalizar el comercio y las inversiones con AL. Más allá del protocolo adicional que

empantanó la negociación UE-Mercosur, medidas unilaterales como el impuesto al carbono en la frontera (Carbon Adjustment Border Mechanism, CBAM) y la miríada de nuevas regulaciones en agricultura de la estrategia “de la granja a la mesa”, obligan a complejos procesos de certificación que generarán mayor fricción comercial para las exportaciones latinoamericanas a Europa. Otro caso es el de la regulación sobre productos libres de deforestación (EUDR), que entró en vigor en junio de 2023 y bajo la cual cualquiera que busque colocar ciertos productos (como ganado, madera, soya o aceite de palma) en el mercado europeo o exportarlo de ahí deberá poder probar que dicho producto no proviene de tierra recientemente deforestada ni contribuyó a la degradación forestal (Unión Europea, Reglamento 2023/1115). Actualmente, la Comisión ha detenido la implementación de este reglamento para que no interfiera en la negociación con Mercosur que se busca concluir para noviembre. En todo caso, como se explica en la sección 3, la nueva Comisión plantea dar prioridad a la política industrial y repatriar los procesos productivos, con lo cual, la liberalización de intercambios parece estar llegando a su límite. Incluso si se logra cerrar la negociación UE-Mercosur, es poco probable que más adelante se planteen nuevos objetivos de liberalización y, más bien, cabe esperar la implantación de más medidas unilaterales como el CBAM.

En lo referente a la evolución de los intercambios, los datos de comercio de bienes más recientes de Eurostat revelan un crecimiento exiguo del valor del comercio total entre la UE y AL en los últimos diez años (1% anual en la última década). Salvo en el caso de México, cuyas exportaciones están más orientadas hacia las manufacturas, la UE importa de AL esencialmente productos primarios, y le vende manufacturas y maquinaria, acorde con un claro patrón de asimetría Norte-Sur. Por otra parte, el *boom* de los productos primarios que a inicios de siglo significó un superávit para AL actualmente se ha transformado en un déficit, mientras las economías de la región y sus exportaciones siguen una trayectoria de desindustrialización. AL solamente representa el 6% del comercio exterior de la UE (México y Brasil son la mitad), con lo cual, la región se coloca en un plano secundario en la agenda económica externa europea. En contrapartida, para AL, el papel de China ha ido creciendo y desplazando a la UE al segundo o tercer lugar como socio comercial y también en materia de inversión (Ruano, 2023a).

Actualmente, ambas regiones enfrentan retos importantes provocados por el creciente nacionalismo económico y la desglobalización producida por un ambiente geopolítico de mayor rivalidad y conflicto. A pesar de todos estos retos y de que el ambiente no es propicio para nuevas negociaciones liberalizadoras, no debe perderse de vista que AL es la región del mundo con la cual la UE tiene firmados más TLC y, de concluirse el acuerdo UE-Mercosur, tendría marcos regulatorios con casi todos los países de la región. En un entorno adverso, esta institucionalización es un activo importante que da algo de certidumbre a los flujos económicos y ofrece instrumentos para acotar la tentación del unilateralismo.

2.3. La cooperación internacional: de la Agenda 2030 al Global Gateway

En el ámbito de la cooperación internacional, como en las relaciones económicas, prevalece la asimetría Norte-Sur: la UE y sus Estados miembro desembolsan más del 60% del total mundial y son los que más fondos aportan a la región, en varios países (por ejemplo, en Centroamérica), por delante de Estados Unidos y Japón. Como receptora, AL tiene poco margen para moldear las grandes directrices de estas políticas, que constituyen uno de los instrumentos más importantes de la UE para desplegar su presencia en el exterior y, con ello, la proyección de sus valores y prioridades. Es por ello que el énfasis está ahora en los temas de medio ambiente, transición energética y digitalización, prioridades para la UE desde que arrancó la primera Comisión de Von der Leyen en 2019. El interés por la transición energética se reforzó en 2022 a partir de la invasión rusa a Ucrania.

Si bien es lógico que estén alineadas las políticas europeas internas y de cooperación internacional, este giro ha sido criticado por las OSC que trabajan temas de cooperación internacional por dejar en

un plano secundario los temas que más preocupan a las sociedades en AL: el desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y los derechos humanos (Concord, 2024). El interés de la industria europea por asegurar el acceso a minerales críticos para la transición energética, como el litio y el cobre, abundantes en AL, fue claro en los trabajos preparatorios de la cumbre (Müller *et al.*, 2023) y existe el riesgo de generar un modelo que, más que perseguir los objetivos de la Agenda 2030, destine fondos de cooperación a arropar los intereses económicos de los países europeos.

Por otra parte, los recursos que la UE dedica a cooperación internacional disminuyeron en el marco presupuestario multianual de 2021-2027. Por tanto, el instrumento principal propuesto desde Bruselas y reafirmado en la cumbre UE-CELAC de 2023 es el Global Gateway, concebido para coordinar las acciones y planes de actores *privados*, públicos y multilaterales (*finance blending*), con la finalidad de canalizar más recursos (véase European Commission, 2024). Los proyectos concretos se definen en conjunto con los Gobiernos latinoamericanos, aunque los grandes rubros temáticos vienen ya establecidos desde Bruselas: transición energética, digital, resiliencia en salud y vacunas, y desarrollo humano. Falta ver si las inversiones privadas encontrarán rentables dichos proyectos. La Agenda 2030 no desaparecerá por completo de la política de cooperación de la UE porque está imbuida en la burocracia de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Externa (SEAE) y está etiquetada hasta 2027 en el Marco Financiero Multianual (MFM), pero la trayectoria de los últimos años y los nombramientos en la nueva Comisión refuerzan el cambio de énfasis criticado por las OSC.

Es importante señalar que —en el contexto de una relación tensionada en más de un sentido— la cooperación ha sido un espacio de refugio de las relaciones entre la UE y AL, ya que promueve la continuidad de los vínculos entre las sociedades de ambas regiones. Por su naturaleza concreta, a veces técnica y frecuentemente recibida directamente por OSC, se ha convertido en un vehículo valioso para continuar las relaciones en un contexto en el que el diálogo político al más alto nivel se ha vuelto volátil. La cooperación académica, sobre medio ambiente o temas de género y derechos humanos es apreciada por muchos actores de la sociedad civil en AL que trabajan en entornos nacionales adversos en más de un caso.

En resumen, las relaciones UE-AL reflejan la erosión del orden liberal internacional del que forman parte. Sin embargo, dentro de un panorama general de volatilidad política y estancamiento económico, no hay que perder de vista la gran diversidad de las relaciones de los países y sociedades de AL con Europa: algunos países como Chile avanzan todavía en una agenda conjunta con la UE; otros, como México, ven crecer los intercambios económicos a pesar de la divergencia política; otros, como Venezuela, presentan un panorama de deterioro en todos los aspectos; con Brasil y Argentina, depende de quién gobierne. A pesar de todo, AL es la región del mundo en desarrollo con la que la UE tiene las relaciones más institucionalizadas y comparte más ampliamente sus valores, lo cual sugiere que los cambios en Bruselas tendrán efectos más de énfasis que de sustancia, aunque no serán menores. En la siguiente sección se exploran los cambios que han tenido lugar en la UE desde junio de 2024 y qué incidencia pueden tener en estas relaciones.

3. Cambios en la UE: la compleja ruta de la renovación de los puestos directivos

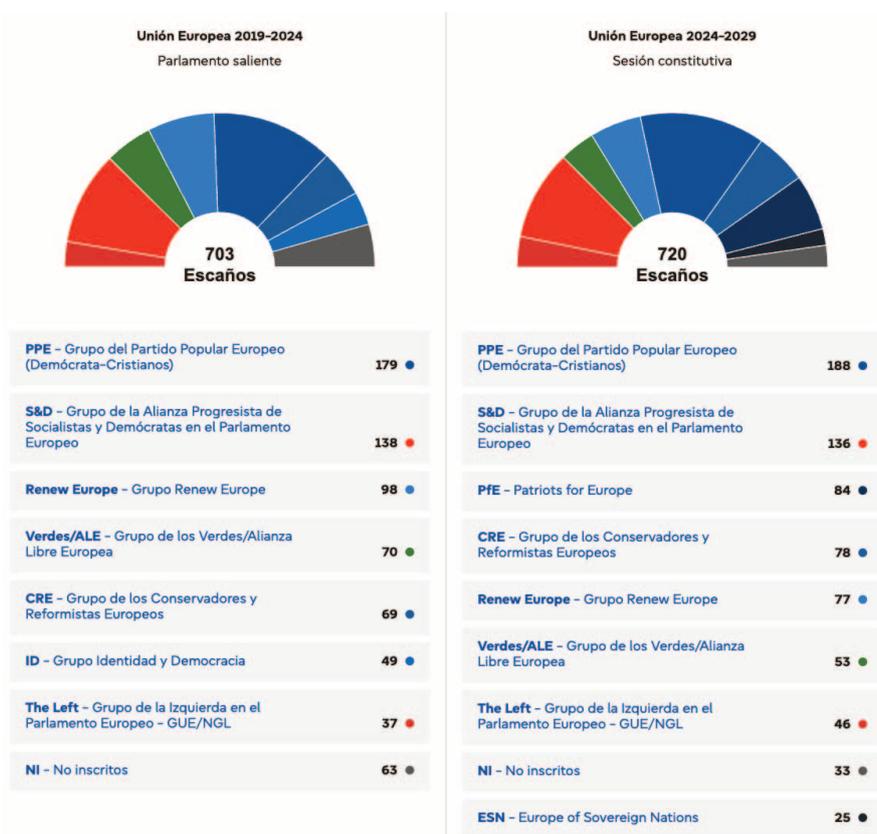
Entre el 6 y el 9 de junio de 2024, tuvieron lugar las elecciones al PE, iniciando así el largo ciclo de cambios en las instituciones de la UE. La conclusión de este “juego de las sillas” está prevista, si todo sale bien, para noviembre de 2024. Tras la elección, el siguiente paso fue una primera reunión del Consejo Europeo (donde se reúnen los líderes políticos de los Estados miembro), el 27 de junio, para acordar, en consonancia con los resultados de la elección parlamentaria, los *top jobs* de la UE: la Presidencia de la Comisión, la permanente del Consejo Europeo y la del Parlamento Europeo, así como la de la ARVP-PESC.

La Presidencia de la Comisión tuvo que ser aprobada por la nueva legislatura el 18 de julio por mayoría de 50% + 1. Una vez en sus puestos los titulares del Consejo Europeo y de la Comisión, se abrió un plazo que abarcó el descanso de verano para que los Estados miembro fueran proponiendo a sus candidatos y candidatas a ocupar las distintas carteras de la Comisión. La presidenta de la Comisión escogió, a partir de las personas propuestas, al resto del Colegio de Comisarios y anunció su propuesta el 17 de septiembre de 2024. El Colegio de Comisarios deberá ser ratificado tras las comparecencias individuales ante el PE, lo cual tendrá lugar entre octubre y noviembre. A continuación, se analizan cada uno de estos pasos y sus implicaciones para las relaciones con AL descritas en la sección 2.

3.1. Elecciones al Parlamento Europeo: fragmentación y derechización

El primer movimiento de esta larga secuencia fue la elección al PE a principios de junio, que se dio en un ambiente de polarización política, fragilidad económica y vulnerabilidad frente a Rusia. Destacan al menos tres elementos de esta elección. En primer lugar, los grupos de centro, es decir, socialdemócratas (S&D), liberales (Renew Europe) y centroderecha (PPE) —que tradicionalmente han conformado la mayoría pro-europea—, mantienen juntos la mayoría absoluta de 401 sobre los 720 diputados que tendrá el nuevo PE (Gráfico 1). El grupo del PPE de centroderecha vio crecer su bancada en 11 diputados y mantiene su lugar como el más grande del PE, lo cual ayudó a la ratificación de Ursula von der Leyen a la Presidencia de la Comisión, ya que ella proviene de esa familia política, y ayudó a que se mantuviera la mayoría de los partidos de centro, ya que los otros grupos perdieron escaños en un PE que, además, creció de 703 a 720 asientos. También dio lugar a que se nombrara nuevamente a Roberta Metsola, de esa misma familia política, como presidenta del PE.

GRÁFICO 1. Elecciones al Parlamento Europeo, 2024



Fuente: Parlamento Europeo (2024).

En segundo lugar, los grandes perdedores de esta elección fueron los verdes (Verdes/ALE), especialmente los alemanes, y los liberales (Renew Europe), sobre todo franceses, que perdieron 21 y 17 asientos respectivamente. Estas dos bancadas pasaron de ser la segunda y tercera más importantes en el PE a ocupar el quinto y sexto lugar en la nueva legislatura. Tal descalabro tiene varias consecuencias, algunas inmediatas y otras que se irán manifestando de manera más precisa hacia adelante. De entrada, debilitó a los Gobiernos de los dos Estados miembro más grandes, Francia y Alemania, donde liberales y verdes forman parte de las bancadas en el poder. En Francia, este mal desempeño llevó a que, de manera sorpresiva, el presidente Emmanuel Macron convocara una elección legislativa anticipada que dejó a su país en una situación de precariedad sin precedentes en la V República (ver epígrafe 3.3.3.). En el caso de Alemania, los tres partidos que sostienen en coalición al Gobierno del canciller Olaf Scholz —socialdemócratas (PSD), liberales (FDP) y verdes (GP)— sufrieron pérdidas notables y, como en Francia, se vieron desplazados por partidos de derecha (cristianodemócratas de CDU/CSU) y, de manera alarmante, el partido de derecha radical Alianza por Alemania (AfD).

Que los Gobiernos de las dos grandes potencias de la UE se encuentren debilitados internamente mina el rendimiento de las instituciones europeas, aunque puede abrir espacios de actuación más amplios a países como España, con interés en promover la relación con AL, o a la propia Comisión Europea, para la cual su presidenta busca mayor poder y autonomía. Sin embargo, esos márgenes se abren también a Gobiernos como el de Hungría, que busca socavar a la UE, o Italia, donde la primera ministra italiana, Georgia Meloni, salió fortalecida por el buen desempeño de su partido neofascista, Fratelli di Italia.

Otra consecuencia probable de la reducción de las bancadas verdes, liberales y socialdemócratas en el PE es que se complica, aunque no imposibilita, la aritmética para la ratificación de todos los nombramientos de la Comisión (ver sección 3.2.) y, hacia adelante, cualquier medida que deba ser aprobada por el PE. No hay que olvidar que los grupos en el PE no son partidos políticos, sino agregados de partidos nacionales, por lo que carecen de la disciplina que tradicionalmente se observa a nivel nacional en Europa. Se trata, por tanto, de una mayoría frágil, ya que es fácil que grupos nacionales se desprendan de las posiciones de sus bancadas en el PE.

La reducción de la bancada verde (Verdes/ALE) probablemente se traduzca en una menor ambición del Pacto Verde Europeo durante la próxima Administración, especialmente de aquellos aspectos que resulten más controvertidos al interior de la UE, como son las medidas que atañen a los agricultores contenidas en la estrategia “de la granja a la mesa”. De hecho, en la primavera de 2024, numerosas protestas de agricultores sacudieron a varios países de Europa; Bruselas misma fue escenario de acciones violentas (Deutsche Welle, 2024). El descontento parte de una crítica importante al Pacto Verde, especialmente a la carga burocrática y regulatoria que implica, así como al acuerdo de libre comercio entre la UE y Mercosur, que estuvo a punto de firmarse en diciembre de 2023. El presidente Macron declaró entonces que no habría acuerdo con el Mercosur (RFI, 2024), mientras varios de los partidos euroescépticos y de extrema derecha lograron capitalizar ese descontento y acceder o aumentar su presencia en el PE en junio. Esto podría complicar la ratificación del acuerdo comercial con Mercosur en el PE, si es que se logra firmar y pasar por el Consejo de la UE.

El tercer elemento que destaca de esta elección al PE es el aumento de la presencia de las distintas derechas y de grupos de posiciones extremas. Como se puede observar en el Gráfico 1, el grupo de derecha “dura” de los Conservadores y Reformistas Europeos (CRE) obtuvo 9 nuevos escaños y se convirtió en el cuarto grupo más grande. Dominado por el partido de la primera ministra italiana Georgia Meloni, Fratelli di Italia, el crecimiento de este grupo le dio a esta mayor peso en la negociación de los *top jobs* y reforzó su posición a nivel europeo en general, donde el PPE ya la ve como la derecha dura con la que sí se puede trabajar.

Más visible y preocupante es lo sucedido a la derecha del CRE, en la zona denominada de derecha “radical” y “euroescéptica”, donde se crearon dos nuevos grupos. Por un lado, Patriotas por Europa (Pfe) es una nueva versión fortalecida y ampliada del anterior Identidad y Democracia (ID) que, ahora con 84 escaños, se ha convertido en la tercera bancada más numerosa, algo inédito en la historia del PE. Dominado por el RN francés de Le Pen —que tiene 30 eurodiputados—, este grupo parlamentario cuenta también con varios de los partidos en el poder a nivel nacional, como son Fidesz del primer ministro Victor Orbán en Hungría con 10 diputados, La Lega Salvini Premier con 8, el Partido de la Libertad (PVV) de Geert Wilders en Países Bajos con 6, el austriaco del mismo nombre (FPÖ) con otros 6, y otros que no están en el poder, como Vox en España con 6 escaños, y 6 más de ANO de la República Checa. Más a la derecha aún (!), se ha creado un nuevo grupo, Europa de las Naciones Soberanas (ESN), encabezado por la AfD, que fue expulsado de ID al terminar la legislatura pasada, por los vínculos de uno de sus líderes con grupos neonazis (Sevillano, 2024). AfD cuenta con 14 de los 25 escaños que tiene esa formación, y el resto de los eurodiputados ESN son de partidos que nunca habían accedido al PE o que antes se encontraban sin grupo, entre los No Inscritos [a ningún grupo] (NI). No queda claro cuál será el grado de cooperación que logren los partidos en estas bancadas, ya que, históricamente, no han avanzado propuestas conjuntas. Incluso se les dificultaba formar grupos parlamentarios —razón por la que muchos de sus integrantes estaban antes en el grupo de los NI— debido a las rivalidades nacionales y posturas intransigentes que los caracterizan. La izquierda radical (The Left) también se vio beneficiada en esta legislatura, con un aumento de 9 diputados, mientras que en el grupo de los NI, 20 de los 31 diputados son de izquierda nacionalista, y el resto de la derecha populista o “muy extrema” (Hix, 2024, 13 de julio).

3.1.1. El papel del PE en la política exterior de la UE

Antes de continuar con el análisis sobre el papel que tendrá esta nueva configuración parlamentaria en las políticas de la UE hacia AL, es necesario explicar que su influencia será sobre todo *indirecta* y se proyectará en el *ambiente* que generará dentro de la UE, ya que el PE tiene pocas atribuciones directas y formales en materia de política exterior. Como en muchos Estados, su papel formal en materia de política exterior está circunscrito a las labores de vigilancia del Poder Ejecutivo, que es donde recae la mayor parte de elaboración y puesta en marcha de la política exterior. En el caso de la UE, la ejecución de la política exterior está a cargo de algunas partes de la Comisión Europea, del SEAE y de ciertas agencias como Frontex, que coordinan a las agencias nacionales en ciertas funciones. De acuerdo con Herranz-Surrallés (2011), la influencia del PE en materia de política exterior radica en el derecho “suave” a ser *informado* y *consultado* acerca de los “principales aspectos y decisiones básicas” de la PESC, así como de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Desde el punto de vista formal, el PE tiene dos herramientas para ejercer su autoridad sobre la política exterior de manera directa. La primera es sobre la figura del ARVP-PESC, que necesita su ratificación tras el nombramiento por el Consejo Europeo junto con el resto del Colegio de Comisarios. El PE también puede hacer renunciar al ARVP-PESC, pero, en principio, debería darse como parte de una renuncia del Colegio completo de Comisarios. En el contexto actual, las nuevas derechas, a pesar de su nueva fuerza en el PE, no tienen la capacidad de bloquear el nombramiento de la nueva Comisión si se mantiene la mayoría que nombró a Von der Leyen (ver sección 3.2.). Sin embargo, es posible que algún nombramiento se complique si algún partido de centro se desprendiera de dicha mayoría.

Otra herramienta formal que tiene el PE para incidir en política exterior es que todos los tratados internacionales de la UE deben ser ratificados internamente mediante el procedimiento legislativo ordinario que implica una votación mayoritaria del PE. Así sería para los acuerdos comerciales con Mercosur y México, en caso de proceder. Antes de llegar al PE, la aprobación se da entre los Estados

miembro en el seno del Consejo de la UE, lo cual facilita (aunque no garantiza) su aprobación en el PE después.

Una tercera herramienta de incidencia formal es la aprobación del MFM, cuya próxima revisión será para el periodo 2028-2035. Los montos que la UE dedique a los programas de cooperación internacional para el desarrollo, investigación, educación, promoción de la lucha contra el cambio climático en el exterior, derechos humanos y democracia, etc., son parte de un paquete de negociación mucho más grande, por lo que compite con otras consideraciones. Los montos para AL ya vieron una reducción en el último MFM 2021-2027 y, aunque todavía faltan tres años, es previsible que las prioridades presupuestarias de la UE se orienten hacia otros rubros como estimular la economía europea y, en el exterior, lidiar con un entorno regional cada vez más complejo, si no hostil en el caso de Rusia, así como la reconstrucción de Ucrania. En caso de que fuera necesario tener acceso rápido a fondos presupuestarios para la PESC de manera puntual, el Tratado de Lisboa establece que deberá obtenerse la opinión de PE antes de cualquier acción.

La mayor incidencia del PE se da de manera *indirecta* al votar regulaciones que, aunque sean preeminentemente internas, terminan afectando los vínculos con el exterior, como fue el caso de la EUDR o del CBAM con AL. Como ha señalado Cerrato (2024), para estos dos casos, lo que se discute en la UE tiene “efectos más allá de sus límites territoriales”.

Otra vía mediante la cual el PE puede hacer sentir su influencia en materia de política exterior son los pronunciamientos y su revisión anual de la situación de los derechos humanos en el mundo, ejerciendo un papel de “plataforma moral” (Lamoso González y Stavridis, 2022). Aunque estas resoluciones no tienen carácter vinculante, ejercen presión indirecta y “suave” sobre los Gobiernos de los Estados miembro, la Comisión y el ARVP-PESC, además de que, para los terceros países señalados han podido generar irritación, como sucedió en el caso de México en 2022 (Presidencia de la República, 2022).

La influencia indirecta del PE se puede dar también en los debates del pleno acerca de aquellos temas que atañen a AL, en las sesiones de comparecencia del ARVP-PESC (dos anuales) y, especialmente, en ciertos comités clave, pues es ahí donde se hace el trabajo más detallado. El manejo de la agenda de esos comités depende en gran medida del eurodiputado que lo presida y de a qué partido pertenece la presidencia del comité. De momento, se sabe que, entre los comités relevantes para LAC, quedaron en manos del PPE el de asuntos externos (AFET), industria, investigación y energía (ITRE); del S&D el de comercio internacional (INTA) y medio ambiente (ENVI); CRE parece haber logrado quedarse el del presupuesto (BUDG) y los liberales de Renew el de desarrollo (DEVE); los verdes con mercado interior y protección al consumidor (IMCO) (Euronews, 2024). Dentro de AFET, uno de los más grandes subcomités, es importante la titularidad de aquellos que le dan seguimiento a los países de AL y a los temas transversales que le afectan, como derechos humanos y medio ambiente.

A continuación, se analizan algunas implicaciones visibles y previsibles de la nueva composición del PE en la política hacia AL.

3.1.2. El nuevo PE y su posible incidencia en la política hacia AL

En relación con las atribuciones formales, los acuerdos comerciales con Mercosur y el “modernizado” con México podrían ser motivo de un rechazo en el PE. Antes de llegar ahí, dichos acuerdos tendrían que ser aprobados en el Consejo de la UE, donde están representados los Estados miembro, de modo que si se da un bloqueo de algún acuerdo, lo más probable es que se dé en ese órgano antes y no llegue a votación al PE. En el caso del acuerdo con Mercosur, Francia busca encabezar un grupo de bloqueo.

Pero si llega al PE, es posible que los verdes y liberales franceses se desprendan de la mayoría de centro y se haga necesario buscar el apoyo de las derechas duras y extremas, con lo cual, a su vez, estarán incómodos otros liberales y socialdemócratas, que se niegan a colaborar con ellas. Este problema ya venía reportándose en estudios académicos desde la legislatura anterior, en referencia al caso del conflicto Rusia-Ucrania (Berlo y Natorski, 2020) y lo más probable es que se agudice.

¿Qué más cabe esperar del avance de las derechas en la Eurocámara para las políticas de la UE hacia AL? Primero, es previsible que apoyen y promuevan medidas cada vez más duras y radicales contra la inmigración extracomunitaria, ya que ese es uno de los pocos temas que los unen. Segundo, como ya se mencionó líneas arriba, muchos de ellos llegaron al PE capitalizando el descontento con el Pacto Verde Europeo, especialmente con las medidas que se refieren al sector rural, por lo que se puede esperar que se sumen a las fuerzas internas que buscan diluirlo y promueven el proteccionismo, notablemente, en el sector agrícola en detrimento de los intereses de los exportadores de AL. Sin embargo, la lucha contra el cambio climático sigue siendo un objetivo compartido con otras fuerzas de centro al interior del PE y es probable que se mantengan muchos de los elementos del Pacto Verde, sobre todo, aquellos cuyos costos recaigan en actores fuera de la UE, por lo que se puede anticipar un refuerzo del CBAM y la EUDR, cuando la Comisión decida aplicarla.

En relación a los pronunciamientos del PE acerca de democracia y derechos humanos en el exterior, la actual legislatura ya se estrenó con una resolución con respecto al proceso electoral de 2024 en Venezuela, reconociendo al candidato opositor, Edmundo González, como presidente (European Parliament, 2024/2810 (RSP)). Esta moción da una idea de lo que está por venir: promovida conjuntamente por los grupos PPE, PFE y CRE, aprobada por 309 votos a favor, 201 en contra y 12 abstenciones, fue la primera colaboración de estas tres formaciones de derechas y generó una polémica importante, porque los grupos socialdemócratas (S&D) y liberales (Renew), aunque condenan al régimen encabezado por Nicolás Maduro, tienen la consigna de hacer un “cordón sanitario” contra la extrema derecha y no colaborar con ella, cuestión en la que el PPE no coincide (Político, 2024; Renew Europe, 2024). Javi López, eurodiputado por S&D y vicepresidente del PE criticó la decisión del PPE de aliarse con la extrema derecha para sacar adelante la resolución en lugar de buscar un acuerdo con los grupos pro-europeos (EUNews, 2024). Este tema del “cordón sanitario” y hasta qué punto el PPE está dispuesto a colaborar con las “derechas a su derecha” puede ser lo que quiebre a la mayoría de centro y trabe la toma de decisiones.

Otro elemento que cabe esperar es que, conforme AL se mantenga en el ciclo político actual hacia la izquierda (más o menos autoritaria) y la UE consolide su viraje hacia las derechas, este tipo de pronunciamientos y divisiones al interior del PE se multipliquen, enrareciendo el ambiente dentro de la UE y en la relación con AL. Como en el caso de Venezuela recientemente, quienes promovieron la moción eran del Partido Popular español y su intención era criticar al propio Gobierno español, de corte socialista, en el contexto de polarización que prevalece en ese país. En ese sentido, resulta preocupante que los dos eurodiputados españoles, Esteban González Pons (PPE, presidente del comité de relaciones con AL) y Javi López (S&D, vicepresidente del PE), no hayan empujado una posición conjunta con respecto a Venezuela.

Finalmente, está la diplomacia parlamentaria, un mecanismo de vinculación con la región de AL que, aunque es de naturaleza declarativa, presenta gran continuidad en el tiempo y da espacio a las relaciones más allá de los poderes ejecutivos de la UE y nacionales (Theodoro Luciano, 2022). El PE tiene varias delegaciones establecidas encargadas de asistir a las reuniones de la Asamblea Parlamentaria Euro-LAT, el ParlaCEN y los comités parlamentarios conjuntos con países individuales, con los que se tienen Acuerdos de Asociación como México y Chile, o que son Asociados Estratégicos como Brasil. Su función es esencialmente declarativa y tiene poca incidencia real en el diseño e implementación

de las políticas de la UE hacia la región, a diferencia de la Comisión Europea, cuya renovación se analiza en la siguiente parte.

3.2. Comisión Von der Leyen II y sus equilibrios

Tras la elección al PE a principios de junio, el siguiente paso en la renovación de las autoridades de la UE se dio en la reunión del Consejo Europeo el 27 de ese mes, cuando los líderes de los Estados miembro propusieron tres puestos clave: la Presidencia de la Comisión, la ARVP-PESC y la Presidencia permanente del propio Consejo Europeo. Las dos primeras tuvieron que pasar por la ratificación de la Eurocámara; el último, no. Estos *top jobs* son los que definen, con mucho mayor peso que el PE, la política de la UE hacia AL.

Las campañas informales empezaron varios meses atrás y, una vez que se supieron los resultados de las elecciones al PE, “el juego de las sillas” arrancó de lleno. Aunque no está escrito en el Tratado de Lisboa, se espera que el reparto de esos puestos responda *grosso modo* a las familias políticas que hayan obtenido mayor representación en el PE. Esto favoreció a Von der Leyen, que viene del PPE, mientras que a los socialdemócratas, el segundo grupo más grande, les correspondía otro de los puestos importantes, que fue para Antonio Costa, ex primer ministro de Portugal, que se quedó con la presidencia permanente del Consejo Europeo. El tercer puesto era más truculento, porque el tercer grupo parlamentario más grande en esta legislatura es el PSE y el cuarto el CRE, pero nombrar personas provenientes de esas familias políticas llevaba a la alienación y oposición de verdes, liberales y socialdemócratas que se propusieron mantener el “cordón sanitario” a la extrema derecha y cuyos votos fueron necesarios para ratificar a Von der Leyen. El tercer *top job* de ARVP-PESC fue entonces para la primera ministra de Estonia, Kaja Kallas, de filiación centrista/liberal, con fuertes credenciales anti-Putin. Las negociaciones iniciaron de manera informal entre el canciller Scholz, el presidente Macron y la primera ministra Meloni en una reunión del G7 en Bari desde el 11 de junio y continuaron en varios encuentros informales, en los que también participó el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, hasta la reunión del Consejo Europeo el 26 y 27 de junio en Bruselas cuando los tres nombramientos fueron aprobados (Foy y Bounds, 2024; France 24, 2024, Albisu y Kaža, 2024). Los equilibrios que llevaron a ellos y sus posibles implicaciones para la política hacia AL se analizan en las secciones siguientes.

3.2.1. Presidencia de la Comisión Europea

Los apoyos en el Consejo y el PE para formalizar el nombramiento de Von der Leyen al frente de la Comisión Europea para un segundo periodo, lejos de ser automáticos, requirieron una serie de compromisos intrincados en el contexto actual de polarización que repercutirán en las prioridades de la nueva Administración. Primero, en el Consejo Europeo, formalmente se requiere la mayoría calificada (55% de los Estados y 65% de la población), aunque tradicionalmente se ha buscado que sea por “consenso”. Sin embargo, Von der Leyen no contaba con el apoyo del primer ministro Orbán, de Hungría, y el de Meloni fue un misterio, ya que la primera ministra italiana —fortalecida internamente por los buenos resultados de su partido en la elección al PE— buscaba un *top job* para su bancada (CRE), lo cual no se reflejaba en el acuerdo presentado por el Consejo Europeo a finales de junio. A falta de consenso, la decisión debía tomarse por mayoría calificada, pero los jefes de Estado y de Gobierno provenientes de la familia del PPE solos no eran suficientes para cumplir con la doble mayoría, por lo que era necesaria una coalición con otras fuerzas políticas, especialmente los socialistas y los liberales, quienes pusieron como condición la no-cooperación con los provenientes de partidos situados a la derecha del PPE, lo cual excluía al CRE de Meloni. Esto, por su parte, complicó la segunda etapa del proceso, la ratificación parlamentaria.

La votación en el PE resultó a favor de Von der Leyen con 401 votos de los 707 miembros que participaron, 284 en contra y 12 abstenciones. Aunque esta mayoría fue más amplia que la de 2019, la votación

no estuvo ganada hasta el último minuto, ya que no contó con el apoyo de los eurodiputados alemanes liberales del FPD ni de los de centroderecha franceses LR. Fue necesario, por tanto, obtener votos en otras formaciones políticas, con promesas y compromisos con los verdes a cambio de mantener el Pacto Verde Europeo con vida y otras concesiones tácticas (Pugnet *et al.*, 2024). El grupo de CRE votó en contra, reflejando el descontento y la tensión con el partido de la primera ministra italiana.

El discurso pronunciado por Von der Leyen antes de la votación revelaba los compromisos que tuvo que hacer para lograr su ratificación por el nuevo PE, más fragmentado y cargado a la derecha. Presentó una agenda muy amplia para no alienar a muchos y asegurar los apoyos necesarios, planteando como prioridades la competitividad, la defensa, la seguridad y la migración, en línea con el mayor peso que tiene ahora el PPE, así como las otras formaciones a su derecha. Mencionó el Pacto Verde para no perder el apoyo de socialistas y verdes, aunque dio pocos detalles acerca de qué políticas precisas piensa impulsar. La mención específica de los agricultores y referencias apasionadas a la política regional parecen indicar que no hay una intención de continuar reformando esas áreas, al menos en la manera en que lo requieren la transición verde y la política comercial. El objetivo de reducir las emisiones se centrará en la industria y en la política energética más que en el campo. El énfasis estuvo en la inversión, en gastar más y mejor, en mejorar la calidad de las regulaciones europeas. El guiño a los agricultores, combinado con un nuevo énfasis en política industrial y competitividad, apunta a un endurecimiento de la política comercial de la UE por parte de la Comisión. En este contexto, se complica, aunque no desaparece, la disposición de la Comisión a empujar los acuerdos comerciales con AL pendientes de conclusión, con Mercosur y México.

El endurecimiento de las políticas relativas a la migración y el asilo es otro de los elementos mencionados en el discurso de Von der Leyen como prioridad de la nueva Comisión que puede impactar en las relaciones con AL, aunque —más allá de España y Portugal— la migración proveniente de esa región no es tan numerosa, por lo que difícilmente se verán medidas específicas para esos países. Serán de orden general y simplemente darán continuidad a una tendencia, que ya es notoria desde hace por lo menos una década. Así pues, se espera que entre en vigor, a mediados de 2025, el llenado del formulario ETIAS y el pago de una cuota, equivalentes a una especie de visado *light* para quienes viajen a la UE desde terceros países a los que no se les requiera visa actualmente.

En suma, el nombramiento de Von der Leyen requirió de una serie de equilibrios y compromisos que reflejan una UE mucho más politizada, dividida y cuyo centro de gravedad se ha movido indiscutiblemente a la derecha. En materia de política exterior, como ya han señalado Johansson-Nogués, Vlas-kamp y Barbé (2020), esa fragmentación pone en entredicho la continuidad de aquellas políticas europeas que antaño gozaron de un amplio consenso. La PESC no escapará a esa dinámica, como se explica en la siguiente sección.

3.2.2. ARVP-PESC: Kaja Kallas reemplaza a Josep Borrell

El siguiente puesto de importancia para las relaciones de la UE con el exterior que nombró el Consejo Europeo en su reunión del 27 de junio fue el de la ARVP-PESC, donde quedó Kaja Kallas, primera ministra de Estonia, en sustitución del español Josep Borrell. Kallas pertenece formalmente a la familia política de los liberales (Renew Europe), grupo que, aunque ha perdido peso en esta nueva legislatura, tuvo que ser tomado en cuenta en la definición de los cuatro puestos principales, debido a que el presidente Macron representaba a esa familia en el Consejo Europeo y era una figura clave en la negociación. Kallas resultaba aceptable para la mayoría de los Estados miembro debido a sus credenciales pro-Ucrania, que es el tema de política exterior que mayor apoyo genera al interior de la UE desde el inicio de la invasión de ese país por parte de Rusia en 2022. La señal es clara. La prioridad de esta nueva

Administración en materia de política exterior será mirar hacia el Este, notablemente hacia Ucrania, apoyarla contra la agresión rusa y reforzar la seguridad de los Países Bálticos y Polonia, donde la preocupación es mayor, pues sufren ya los efectos de la “guerra híbrida” en sus territorios (Kremidas-Courtney, 2024). Esto se ha reflejado también en la designación de un lituano, Andrius Kubilius, en la cartera de comisario encargado de Defensa y Espacio.

Como con Von der Leyen, el apoyo a Kallas no fue unánime al interior del Consejo Europeo, ya que el primer ministro Orbán tiene posturas abiertamente prorrusas y no le dio su apoyo. Tampoco lo dio Meloni, que esperaba un puesto para su formación política (CRE) en lugar de Renew. Kallas tendrá que ser ratificada en el PE en los próximos meses, cuestión que no está zanjada de antemano, dado que tendrá en contra a tres grupos parlamentarios de extrema derecha (CRE, PFE y ESN). Kallas ha sido calificada por la prensa como “halcona” anti-Putin, por su historia familiar, así como por su defensa apasionada del apoyo a Ucrania y de una postura más dura con Rusia. El Kremlin, de hecho, la puso en su lista de busca y captura desde febrero de 2024 (Euractiv, 2024a). Existe por tanto la preocupación de que se concentre demasiado en ese tema y deje de lado otros, incluyendo las relaciones con AL. En efecto, la salida de Josep Borrell, español interesado en promover las relaciones con AL, significa que se cierra un espacio que esa región tenía abierto en la atención y las prioridades del HRVP-PESC.

Por otra parte, la naturaleza propia del puesto de ARVP-PESC no goza de mucha autonomía *vis à vis* las políticas exteriores de los Estados miembro. A diferencia de áreas más integradas, como comercio, la PESC conserva una estructura intergubernamental, sin delegación de competencias a las instituciones europeas. Por tanto, aunque una de las prioridades de Von der Leyen y de la nueva administración de la UE sea reforzar el papel de la UE en el mundo, lo cierto es que, sin consenso entre los Estados miembro, como sí sucede en el apoyo a Ucrania, no hay más que una política de mínimo común denominador, de naturaleza esencialmente declaratoria. El tema de Rusia y Ucrania es de alta prioridad en las políticas exteriores de todos los Estados miembro de la UE, por lo que, independientemente de la figura del ARVP-PESC, sin duda, seguirá dominando la agenda.

En contraste, para el caso de AL, antes de la cumbre, el propio Borrell señaló que una de las razones por las cuales la política de la UE hacia AL no ha logrado ser más sustanciosa es porque el interés en la región no se ha logrado “europeizar”, en el sentido de que otros Estados miembro, además de España, la consideren entre sus prioridades de política exterior (Soto y Moya, 2023; Ruano, 2012). Hasta ahora, lo que ha sucedido es que la PESC se ha definido por medio de “consensos permisivos”: si no existe objeción fuerte de ningún Estado miembro, se deja que aquel con mayor interés en una región o tema lleve la voz cantante, y los demás le permiten encabezar esa parte de la política exterior en nombre de todos. Así ha sucedido tradicionalmente con la política europea hacia AL, donde España ha liderado la cartera (con apoyo de Italia y Alemania). Sin embargo, en el actual contexto de polarización al interior de España, y siendo el único Estado miembro que cuenta a esa región entre sus *prioridades*, los “consensos permisivos” se vuelven más elusivos. La salida de Borrell significa, por tanto, la pérdida de un punto de acceso importante para intentar “europeizar” las relaciones con AL. Así, es probable que AL regrese a su lugar secundario tradicional en la agenda de la UE, salvo que algunos temas especialmente salientes como el de la autocratización en Venezuela requieran atención urgente.

Por otra parte, el nuevo énfasis en una relación más tensa de la UE con Rusia puede llevar a una profundización de la brecha entre las dos regiones. Como se mencionó en la sección 2, la mayoría de los Gobiernos latinoamericanos ha condenado la violación a la integridad territorial de Ucrania, pero no están dispuestos a unirse a un régimen de sanciones, ni a renunciar a continuar desarrollando sus relaciones con Rusia. Si ya en 2022 los europeos quedaron sorprendidos por la tibieza del apoyo de los

países latinoamericanos en lo referente a las sanciones, el endurecimiento de la política europea hacia Rusia contrastará de manera más clara con las de muchos Gobiernos de AL.

A pesar de que el cambio en la titularidad de la ARVP-PESC y las divergencias entre las políticas exteriores nacionales representan un desafío para mantener el interés de la UE en AL, hay cierta continuidad en la política hacia la región gracias a los programas de cooperación y los proyectos ya establecidos en la estructura burocrática de la SEAE, que encabeza la ARVP-PESC, y de algunas secciones de la Comisión Europea que se discuten a continuación.

3.2.3. El nuevo Colegio de Comisarios

Tras la ratificación por el PE de la nueva presidenta de la Comisión Europea, inició un largo proceso de más de dos meses en los que Von der Leyen fue recibiendo las propuestas de los Estados miembro y acomodándolas en un complejísimo rompecabezas de distintas carteras para formar el Colegio de Comisarios. Anunció su propuesta el 17 de septiembre y, aunque todavía faltan las audiencias y ratificaciones por parte del PE, ya se pueden vislumbrar algunos elementos que caracterizarán a la nueva Administración del ejecutivo europeo.

GRÁFICO 2. La propuesta del Colegio de Comisarios, 2024



Fuente: Von der Leyen (2024).

Un primer elemento que destacan los analistas es que las prioridades que reflejan el Colegio propuesto y las “cartas de misión” entregadas a cada comisario parecen estar en temas de seguridad económica, competitividad y defensa. Un segundo elemento es la mezcla y traslape de las carteras y los temas que no corresponden con la estructura burocrática de la Comisión, organizada en silos funcionales que muchas veces tienen rivalidades y diferentes lógicas sectoriales. Esta estructura tendrá el efecto de centralizar las decisiones en la presidenta de la Comisión, ya que para cada tema tendrá a varios comisarios trabajando y será ella quien dirima en caso de conflicto. Se refuerza, por tanto, la centralización que ya se venía observando en su primera Administración, y existe el riesgo de que la presidenta se convierta en un cuello de botella (Zuleeg y Emmanouilidis, 2024).

Tercer elemento clave para la política hacia AL es el puesto preeminente en el que fue colocada Teresa Rivera, la comisaria propuesta por España. Quedó a cargo de una de las seis vicepresidencias ejecutivas, con dos temas prioritarios a su cargo: transición climática y competitividad. Como señalan Molina, Simón y García (2024), “Ribera [...] tendrá ahora que [...] combinar los ambiciosos objetivos de descarbonización con la renovada apuesta industrial, la necesidad de reducir los precios de la energía y la defensa de un Mercado Interior no distorsionado por ayudas del Estado ni abusos de posición dominante empresariales”. Esta cartera, aunque no de forma directa, tiene un lugar central en dos de los aspectos medulares de las relaciones con AL, ya que la competencia y los subsidios son elementos que inciden en la parte comercial, así como las políticas de lucha contra el cambio climático, como ejemplifican los casos del CBAM y de la EUDR. Por otra parte, los temas de medio ambiente y cambio climático constituyeron el eje articulador de la cooperación para el desarrollo en la Administración anterior (Council of the European Union, 2023). Así, las políticas de medio ambiente y cambio climático serán por un lado motivo de proteccionismo, pero, por otro, serán también fuente de financiamiento en materia de cooperación. Con este nombramiento, España tendrá mucho peso en la nueva Comisión Europea, lo cual puede permitir cierto impulso a las relaciones con AL, pero ese no es el “encargo” específico que le ha dado la presidenta Von der Leyen, ni tampoco una cartera que tenga incidencia directa en la elaboración de la política hacia la región; solo podrá cabildear a favor de AL —si cabe y no contradice otros objetivos— de manera indirecta.

Otros nombramientos relevantes son el de Jozef Síkela como comisario al frente de Asociaciones Internacionales (International Partnerships, INTPA), anteriormente conocido como DEVCO, a cargo de la cooperación internacional. Síkela, hasta ahora ministro en República Checa de Industria y Comercio, no tiene una formación cercana a los temas de cooperación, la Agenda 2030, ni Latinoamérica. Por otra parte, su trayectoria en banca de inversión y negocios, así como su interés en la política industrial, apuntan al refuerzo del viraje en la política de cooperación de la UE ya mencionado, alejándose de los temas tradicionales de desarrollo humano para orientarse hacia las inversiones del Global Gateway y los intereses económicos europeos, particularmente en lo referente al acceso a materias primas críticas.

Otro comisario cuya labor será sumamente relevante será el de comercio, una cartera con mucho poder y autonomía burocrática (pues se trata de una competencia delegada), pero cuyo tradicional enfoque liberalizador se está viendo acotado por el regreso del proteccionismo en el ámbito internacional y de la política industrial al interior del Mercado Único. Para esta cartera, Von der Leyen propuso a Maroš Šefčovič, un eslovaco que lleva 15 años trabajando como funcionario en la Comisión, y cuyo último puesto fue ser el punto de contacto en la relación con el Reino Unido tras el Brexit. También le adscribió las relaciones institucionales, función que conserva y en la que seguirá reportando directamente a la Presidencia. Su nominación a la cartera de comercio fue sorpresiva porque normalmente este puesto va a alguien con mayor envergadura política. Algunos lo interpretan como un síntoma del giro que la nueva Comisión dará a la política comercial de la UE hacia el fortalecimiento de las defensas comerciales y de seguridad económica, en detrimento de la negociación de acuerdos comerciales liberali-

zadores. De hecho, en el ámbito comercial, trabajará bajo la dirección del comisario francés y vicepresidente ejecutivo Stéphane Séjourné, que tiene a su cargo tratar temas de Prosperidad y Estrategia Industrial (Politico.eu, 2024). Este cambio de visión en la política comercial de la UE no es una buena noticia para los acuerdos comerciales pendientes con AL y su implementación.

Otro comisario relevante para las relaciones comerciales con AL y el avance en la transición energética es el de Agricultura, que encabeza un poderoso directorado general de la Comisión con mucho personal y un tercio del presupuesto. El comisario de Agricultura goza de enorme autonomía, no solo de los Estados miembro, sino también de otras áreas de la propia Comisión, y normalmente toma decisiones “mirando hacia adentro”, obviando consideraciones incluso de medio ambiente. Para este puesto, que no se traslapa con otros, fue nominado Christophe Hansen, un europarlamentario de Luxemburgo, del grupo del PPE, que tiene familiares agricultores, pero que ha trabajado más bien temas de medio ambiente, seguridad alimentaria y salud pública. Ha expresado opiniones favorables a la sustentabilidad, con lo cual Von der Leyen muestra su interés en mover la Política Agrícola Común (PAC) hacia prácticas más ecológicas. Sin embargo, tendrá que lidiar con la oposición de las poderosas organizaciones de agricultores que, en general, se oponen. Por tanto, en su “carta de misión”, la presidenta le ha encargado hacer transitar los enormes subsidios financiados por el presupuesto comunitario hacia los pequeños agricultores y granjas familiares, además de revisar los estándares de sustentabilidad para recibir dichos apoyos, probablemente suavizándolos. Esto, y la revisión estratégica de PAC anunciada este año, es una respuesta directa a las protestas de agricultores que convulsionaron a varios países miembros en febrero de 2024. El punto en el que coinciden por tanto la nueva Comisión y los agricultores es en incrementar la protección frente a productores externos. De hecho, Hansen ha apoyado vehementemente la EUDR, y ha presionado para la inclusión de más productos y de nuevos ecosistemas, como el Cerrado de Brasil y los pantanos bajo el ámbito de esta normativa (Foodnavigator.com, 2024). Este comisario puede convertirse en un obstáculo para las relaciones económicas con Mercosur si no se logra cerrar el acuerdo en noviembre.

Un último nombramiento que merece mención es el del italiano Raffaele Fitto, a cargo de otra vicepresidencia ejecutiva y de la cartera de Cohesión y Reformas, que básicamente tiene que ver con los fondos que la UE reparte entre las regiones de los Estados miembro. Esta es la compensación a Meloni, que no obtuvo su *top job*, pero cuyo apoyo puede ser necesario en las ratificaciones que vienen en el PE. Cohesión es un tema clave para Italia, país más favorecido por el fondo extraordinario post-COVID-19 Next Generation EU, y una de las razones por las que Meloni se ha mostrado pro-Europea y de derecha “postfascista pero razonable” (!). Este nombramiento no tendrá mucha relevancia para la política hacia AL, pero se trata de un puesto muy importante dentro de la Comisión, con mucho presupuesto, y refleja la disposición de Von der Leyen y del PPE de colaborar con el Gobierno de Italia, en contra de la opinión de los otros grupos políticos de centro, tensiones al interior de la Comisión y el PE que marcarán a la próxima Administración.

En resumen, la propuesta de Von der Leyen para el nuevo Colegio de Comisarios apunta hacia un mayor proteccionismo comercial, tanto en lo industrial como en lo agrícola, un nuevo énfasis para que el Pacto Verde se concentre en la transición energética, la competitividad de la industria europea, y una política de cooperación internacional menos interesada en la Agenda 2023 y más enfocada en promover la seguridad económica de Europa. Todo esto empata difícilmente con los intereses que pueden tener los Gobiernos latinoamericanos actuales en términos de acceso al mercado europeo y de cooperación, los dos grandes rubros en los que la Comisión Europea tiene competencias. En cambio, para las relaciones políticas, el tercer gran ámbito en el que se desarrollan estas relaciones, es necesario mirar a los Estados miembro, que conservan casi todas las atribuciones. La siguiente sección resume algunos de los elementos más relevantes al respecto.

3.3. Las Presidencias del Consejo y los Estados miembro

En materia de relaciones políticas con el exterior, la UE como tal tiene poca autonomía, ya que depende de la coincidencia de intereses, objetivos y valores entre sus Estados miembro y las políticas exteriores nacionales. Se trata de un ámbito intergubernamental por excelencia. Las instancias en las que los Gobiernos nacionales están representados formalmente son el Consejo de la UE (ministros) y el Consejo Europeo (Jefes de Estado y de Gobierno). Por eso, las Presidencias del Consejo son importantes: tienen un papel de facilitador, buscador de consensos y articulador de las agendas de las reuniones en donde, en realidad, son los Estados miembro los que tienen la última palabra.

3.3.1. La Presidencia del Consejo Europeo: Costa sustituye a Michel

Desde el Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo cuenta con una presidencia permanente que dura, a diferencia de las de la Comisión y el Parlamento, solamente dos años y medio, y este mandato es renovable una vez. En este puesto, los Estados miembro nombraron en su reunión del 27 de junio al ex primer ministro portugués, Antonio Costa, en razón de su vínculo con la bancada socialdemócrata, la segunda más grande en el PE, al cual le correspondía uno de los *top jobs*. Costa enfrenta el reto de generar consensos y tender puentes en una UE fragmentada y con la extrema derecha en ascenso. De hecho, su primera parada en la gira de capitales de los Estados miembro fue Roma, ya que, al igual que los otros altos cargos, la primera ministra Meloni votó en contra de su nombramiento. En su reunión, se habló de dar prioridad al tema de migración y de cohesión, que son los que más interesan al Gobierno italiano actual (EFE/Euractiv, 2024).

Se espera que el cambio en la Presidencia del Consejo Europeo mejore la cooperación interinstitucional con la Comisión, ya que la mala relación de Von der Leyen con el antecesor de Costa, Charles Michel, era conocida y pública, y dificultaba la toma de decisiones y la representación exterior de la UE. De ahí que Costa haya declarado su intención de trabajar “en un espíritu de cooperación leal entre las instituciones europeas” (Reuters, 2024). Si la UE mejora la coherencia interinstitucional hacia el exterior, aportará mayor claridad a su relación con AL, aunque este no parece haber sido un problema grave en los últimos años. Si bien el vínculo poscolonial entre Brasil y Portugal no ha hecho de este país un abogado particularmente activo de AL en la UE (como ha sido España), el nombramiento de Costa compensa un poco la pérdida de Borrell para atraer la atención de los Estados miembros hacia la región.

3.3.2. Presidencia rotativa del Consejo de la UE

En las reuniones del Consejo de la UE, los Estados miembro están representados por sus ministros de ramos específicos, de modo que, en realidad, hay varios Consejos sectoriales: de ministros de Asuntos Exteriores, de Comercio, de Economía y Finanzas, de Agricultura, etc. Los preside el ministro del Estado miembro que tiene la presidencia rotativa, que cambia cada seis meses. La Presidencia del Consejo de la UE le da cierto poder al Estado miembro a cargo, ya que le permite incidir un poco más de lo habitual en la definición de la agenda. Ofrece la oportunidad de empujar ciertos temas que correspondan a sus prioridades, siempre y cuando logre los apoyos necesarios de otros Estados miembro. Cada Gobierno prepara su Presidencia del Consejo con una antelación de más de un año, por lo menos. Las Presidencias españolas del Consejo de la UE siempre han promovido las relaciones con AL y la última no fue una excepción, pues logró celebrar una cumbre UE-CELAC tras ocho años sin reuniones. Si bien, pasada la cumbre, es labor del SEAE y la Comisión dar seguimiento a los acuerdos ahí alcanzados, es importante que los Estados miembro sigan empujando los temas en el Consejo o se corre el riesgo de que las decisiones difíciles se pospongan mientras que las relaciones queden a merced de las inercias burocráticas. El problema aquí es que, aparte de España, ningún otro Estado miembro tiene entre

sus prioridades nacionales de política exterior la relación con AL, con lo cual resulta difícil mantener la atención del Consejo de la UE, cuyas prioridades y composición van cambiando, conforme cambia la presidencia y se renuevan los Gobiernos.

En este periodo de cambios institucionales de 2024, para mayor dificultad, la Presidencia del Consejo de la UE estuvo a cargo de Hungría, cuyo Gobierno se caracteriza por una política exterior “euroescéptica”, cuando no francamente anti-UE. Así pues, la presidencia rotativa no ha sido un actor que facilitara llegar a consensos y tender puentes, sino que más bien dificultó los acuerdos y se opuso a muchos de los nombramientos, como ya se mencionó. Hacia adelante, vendrán presidencias de países que no tienen casi ningún vínculo (ni interés) en trabajar la agenda latinoamericana en Bruselas: Polonia y Dinamarca en 2025, Chipre e Irlanda en 2026, Lituania y Grecia en 2027. No será hasta 2028, cuando Italia tenga la presidencia, que llegará a manos de un Estado miembro con algún interés y política exterior establecida hacia la región —aunque tampoco está entre sus prioridades—. Vienen varios años en que será difícil que los temas de AL estén en el radar del Consejo, a menos que haya una crisis que requiera atención, que los tiempos y la inercia burocrática lo requieran, o que España —con apoyo de otros Estados grandes que también tienen interés, aunque no lo vean como prioridad— logre mantener el ímpetu que se logró durante su Presidencia de 2023.

3.3.3. Los Estados miembro

Entre los cambios recientes en las autoridades europeas que afectan la política de la UE hacia AL, no hay que olvidar que, más allá de Bruselas, el nivel nacional es de suma relevancia, ya que los Estados miembro siguen siendo los actores centrales en la definición de las políticas comunitarias, especialmente de aquellas que tienen que ver con política exterior.

Destaca, en primer lugar, la inestabilidad que se ha generado en Francia este verano. Tras el desastroso resultado de su movimiento en las elecciones al PE, el presidente Macron convocó sorpresivamente elecciones legislativas anticipadas, el 30 de junio y el 7 de julio, alegando que su país necesitaba una “definición”. Sin embargo, obtuvo lo contrario. Ningún bloque obtuvo la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional. Tras dos meses con un Gobierno en funciones, el presidente nombró a Michel Barnier como primer ministro al frente de un Gobierno compuesto por personas provenientes del centroderecha, a pesar de que el Nuevo Frente Popular (NFP) de izquierda fue el bloque que obtuvo la bancada más grande. Barnier depende para gobernar del apoyo (aunque sea tácito) del RN, lo cual le otorga un poder notable. La debilidad del Gobierno francés (algo relativamente novedoso en la V República) desdibuja el liderazgo de una de las grandes potencias de la UE y deja un vacío importante. Abre también una ventana de oportunidad para que la Comisión cierre la negociación con Mercosur si es que Francia no logra juntar una minoría de bloqueo en el Consejo (Politico.eu, 2024a).

En Alemania, donde el canciller Scholz preside una compleja coalición de tres partidos —socialdemócratas (SPD), liberales (FDP) y verdes (GP)— con una mayoría exigua en el Bundestag, las elecciones europeas no hicieron más que agravar su debilidad, ya que sufrieron un revés notable a manos del centroderecha (CDU/CSU) y de la extrema derecha (AfD). En las elecciones estatales de septiembre en Turingia, el AfD fue la opción política más votada y, en Brandemburgo y Sajonia, la segunda, con una victoria por la mínima del SPD, lo cual debilita al Gobierno del canciller internamente y, como en el caso de Francia, dificulta aún más ejercer algún tipo de liderazgo en la UE. El canciller Scholz se encuentra bajo presión de la industria automotriz alemana, que ve venir medidas de respuesta por parte de China a la imposición de aranceles a los vehículos eléctricos provenientes de ese país. Le ayudaría, por tanto, que se concluyera el acuerdo comercial con Mercosur, pues abriría el acceso a un mercado importante y muy protegido hasta ahora.

La más reciente victoria de la ultraderecha tuvo lugar en Austria en las elecciones del 29 de septiembre, donde el FPÖ, prorruso y antinmigración, obtuvo la mayoría. Todavía falta ver si logrará formar gobierno en un Parlamento que, como el francés, ha quedado partido en tres bloques. Como en otros países y a nivel europeo, depende de que el centroderecha decida colaborar con ellos o continuar aislándolos tras el “cordón sanitario”.

Por otra parte, también es pertinente señalar que en España, la política hacia América Latina ya no es un factor de consenso entre las dos grandes fuerzas políticas, sino que se ha politizado, como todo en la vida interna de ese Estado miembro. El caso de la resolución del PE acerca de las elecciones de Venezuela muestra cómo la polarización española aterrizó en Bruselas. Esto, sin duda, debilita las posturas del Estado español en la UE y, por tanto, el empuje político de ésta en su relación con AL.

Que las dos grandes potencias Francia y Alemania —cuya colaboración ha sido históricamente el motor de la integración europea— se encuentren debilitadas internamente y enfrentadas en muchos temas será un obstáculo para encontrar soluciones en un entorno enormemente fragmentado. Aunque se pueda, no es lo mejor para la legitimidad de las decisiones que se llegue a ellas con mayorías exiguas. Para el caso de la política hacia AL, si la Comisión logra cerrar el acuerdo con Mercosur, se arriesga a tener que pasarlo sin el apoyo de Francia en el Consejo y eso es tierra incógnita hasta ahora. El tema, como el de los aranceles a los vehículos eléctricos chinos, envenenará las relaciones intraeuropeas durante mucho tiempo. En este contexto de fragmentación entre los Estados miembro y dentro de ellos, será complicado llegar a acuerdos que vayan más allá de darle continuidad de manera inercial a lo ya establecido.

4. Conclusión

Los cambios en las instituciones de la UE en 2024 aún no terminan, pero ya se pueden detectar elementos de continuidad y cambio que incidirán en las relaciones con AL. Siendo la UE tan compleja y segmentada, no cabe esperar una revolución, pero sí distintos énfasis en una agenda que está bastante institucionalizada y en la que se prevé continuidad, aunque sea porque no habrá grandes nuevos acuerdos respecto a la región.

Las atribuciones formales del PE en materia de política exterior son limitadas, y su influencia en las relaciones con AL es más bien indirecta, vía las atribuciones que tiene de control, información y aprobación de decisiones generales y ratificación de tratados. Desde el punto de vista informal, tiene un papel relevante por la vía de sus resoluciones y declaraciones, así como en las actividades de diplomacia parlamentaria, que, aunque no sean vinculantes, generan presión política en los Gobiernos nacionales y otras autoridades europeas. Esta legislatura se caracterizará por una mayor fragmentación y polarización al interior del PE, por el aumento del poder de los partidos de derecha dura, extrema, euroescéptica y demás calificativos, que complicará la toma de decisiones. El caso de la resolución sobre las elecciones en Venezuela ya fue un primer ejemplo de que la mayoría de centro no se sostendrá fácilmente debido a la decisión del PPE de romper el “cerco sanitario”. A efectos de la relación con AL, por tanto, es de esperar mayor radicalismo y rispidez en lugar de la búsqueda de consensos amplios en la parte declarativa, mientras que, en los aspectos formales, las mayorías no están garantizadas. En este contexto, si se logran cerrar los acuerdos comerciales de la UE con México y Mercosur, esos Gobiernos deberán hilar fino su cabildeo en el PE para lograr su ratificación.

La reelección de Von der Leyen a la Presidencia de la Comisión Europea descansó sobre una serie de equilibrios precarios que se reflejan en la composición de un Colegio de Comisarios y una ARVP-PESC más centrados en el tema de Rusia, proteccionistas y dispuestos a dejar atrás algunos temas de la Agenda 2030

y del Pacto Verde Europeo en favor de una política industrial más vigorosa. Se observa una concentración de la lucha contra el cambio climático casi exclusivamente en medidas de transición energética (ya que coinciden con el objetivo estratégico de desacoplarse de la dependencia de los hidrocarburos provenientes de Rusia) y de aquellas cuyos costos recaigan en actores fuera de la UE como el CBAM. La salida de Borrell y las presidencias rotativas del Consejo de la UE que vienen no ayudarán a mantener a AL en la agenda exterior de la UE, aunque el nombramiento de Costa puede compensar un poco ese vacío.

El debilitamiento interno de Francia y Alemania, así como de la colaboración entre estos dos grandes Estados, sugiere que el Consejo estará también más fragmentado, las mayorías cada vez menos garantizadas y los consensos amplios, inalcanzables. Esto puede generar parálisis, pero también puede abrir espacios a otros Estados miembro, como España, que empujan la agenda de AL. Por otra parte, esta situación puede fortalecer el papel y la autonomía de la Comisión (objetivo que, además, persigue Von der Leyen), así como del SEAE, que mantienen una serie de dossiers abiertos con la región.

En la parte política, donde los Estados miembro de la UE llevan la batuta, y AL se encuentra en un ciclo de convulsión, es posible que se den sobresaltos y desencuentros, sobre todo debido al ascenso del nacionalismo populista, la erosión del orden liberal internacional y un desencuentro ideológico. En lo económico, parece que hay espacios para que se concluyan los acuerdos comerciales pendientes con México y Mercosur, pero son ventanas de oportunidad estrechas que, además, tendrán que pasar por un Consejo y un PE más fragmentados. De ahí en fuera, el apetito por abrir nuevas negociaciones comerciales parece haber desaparecido en ambos lados.

En materia de cooperación, el viraje hacia una estrategia basada en la inversión vía Global Gateway puede ser bienvenida en los países de AL, donde ciertamente hace falta capital para estimular economías estancadas, pero falta ver si efectivamente esta se materializa en la escala prevista y de qué forma. La pérdida de centralidad del tema de los derechos humanos y la democracia puede suavizar las interacciones con aquellos Gobiernos de AL que están adoptando posturas más soberanistas, como México, aunque no es bienvenido en las OSC. El énfasis en materia de medio ambiente y sustentabilidad es compartido con la mayoría de los Gobiernos y las sociedades de la región. Sin embargo, existe el riesgo de que se convierta en un pretexto para el proteccionismo y el *greenwashing* de iniciativas orientadas a promover solamente intereses económicos europeos.

Finalmente, no se debe olvidar que un factor de alto impacto será el resultado de las elecciones en Estados Unidos en noviembre de 2024. Una victoria de Donald Trump o un escenario de confrontación interna extrema en ese país pueden promover mayor unidad entre la UE y AL para defenderse juntos de sus efectos más perniciosos. Sin embargo, pueden también generar más fuerzas centrífugas y polarización en un sistema internacional tensionado.

Referencias

- ALBISU, J., y JURIS, K. (2024): “Kallas, propuesta para dirigir la diplomacia de la UE, dimite como primera ministra estonia”, *EuroEFE Euractiv*, 15 de julio. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/elecciones-europeas/news/kallas-propuesta-dirigir-diplomacia-ue-dimite-primera-ministra-estonia/> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- BAMBRIDGE-SUTTON, A. (2024): “Who is the new food & agriculture commissioner Christophe Hansen?”, *Foodnavigator.com*, 18 de septiembre. Disponible en: <https://www.foodnavigator.com/Article/2024/09/18/European-Commission-agriculture-commissioner-Christophe-Hansen> (consultado el 1 de octubre de 2024).

- CERRATO, D. (2024): “Elecciones al Parlamento Europeo y América Latina y el Caribe: ahora, ¿hacia dónde?”, *Blog Iberoamérica Global*, Fundación Carolina, 28 de junio. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/elecciones-al-parlamento-europeo-y-america-latina-y-el-caribe-ahora-hacia-donde/> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- CONCORD [European Confederation of NGOs working on sustainable development and international cooperation] (2024): “Una traición a la cooperación internacional’: la DG INTPA da la espalda a sus compromisos de poner el desarrollo humano en el centro de su cooperación internacional en un informe filtrado”, 22 de abril. Disponible en: <https://concordeurope.org/2024/04/22/a-sell-out-of-international-cooperation-dg-intpa-turns-its-back-on-commitments-to-put-human-development-at-the-centre-of-its-international-cooperation-in-leaked-briefing/> (consultado el 1 de octubre de 2024).
- CONSEJO EUROPEO, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2018): “New Approach on negotiating and concluding EU trade agreements adopted by Council”, EU Press Release, 22 de mayo.
- (2023): Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, Bruselas, 18 de julio, CLAC98 12000/23.
- (2024): *Altos cargos de la UE: proceso de nombramiento de 2024*, 17 de julio. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/role-nominations-appointment/2024-nomination-process/> (consultado el 18 de septiembre de 2024).
- DEUTSCHE WELLE (2024): “European farmer’s protests”, 25 de febrero. Disponible en: <https://www.dw.com/en/european-farmers-protests/a-68357574> (consultado el 8 de octubre de 2024).
- DOMÍNGUEZ, R., y SANAHUJA, J.A. (eds.) (2023): “Una asociación renovada: Balance y perspectivas de la Cumbre UE-CELAC y las relaciones eurolatinoamericanas”, *Documentos de trabajo*, nº 90 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- EFE/EURACTIV (2024): “Meloni da las gracias a Costa por ofrecer un liderazgo ‘compartido’ del Consejo Europeo”, 22 de julio. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/elecciones-europeas/news/meloni-agradece-costa-liderazgo-compartido-consejo-europeo/> (consultado el 1 de octubre de 2024).
- (2024a): “Rusia tacha a Kallas de ‘rusófoba’ y ve lejana una normalización con la UE”, 28 de junio. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/rusia-tacha-kallas-rusofoba-lejana-normalizacion-ue/> (consultado el 25 de septiembre de 2024).
- EUNews (2024): “EU Parliament, right-wing majority attempts: Maduro condemned by compact voting of EPP, ECR, and sovereignists”, 19 de septiembre. Disponible en: <https://www.eunews.it/en/2024/09/19/eu-parliament-right-wing-majority-attempts-maduro-condemned-by-compact-voting-of-epp-ecr-and-sovereignists/> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- EURONEWS (2024): “From agriculture to economics: who will chair which European Parliament committee?”, 16 de julio. Disponible en: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/07/16/from-agriculture-to-economics-who-will-chair-which-european-parliament-committee> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- EUROPEAN COMMISSION (2024): EU-LAC Global Gateway Investment Agenda. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policias/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_en (consultado el 7 de octubre de 2024).
- EUROPEAN PARLIAMENT (2024): P10_TA(2024)0013. Situation in Venezuela, 2024/2810(RSP) Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2024-0013_EN.pdf (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE (2024): “Timeline to new EU institutional leadership”, 12 de julio. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2024\)762293](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2024)762293) (consultado el 18 de septiembre de 2024).
- EUROPEAN UNION: Regulation 2023/1115, On the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) nº 995/2010.

- FOY, H., y BOUNDS, F. A. (2024): “Talks on EU top jobs kick off at G7 summit”, *Financial Times*, 12 de junio. Disponible en: <https://www.ft.com/content/53f3ad2e-76ab-43b4-b941-6bfe7da9b628> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- FRANCE 24 (2024): “Los líderes de la UE se reúnen para negociar los altos cargos del bloque”, 17 de junio. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20240617-los-l%C3%ADderes-de-la-ue-se-re%C3%BAnen-de-manera-informal-para-negociar-los-altos-cargos-del-bloque> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- HERRANZ-SURRALLÉS, A. (2011): *The Contested ‘Parliamentarisation’ of EU Foreign and Security Policy*, Peace Research Institute Frankfurt.
- HIX, S. [@simonjhix] (2024): “Ahead of the first votes next week of the newly elected European Parliament, the sizes of the groups now seems settled. But what about the 33 non-attached or ‘other’ MEPs?” [Post] X, 13 de julio. Disponible en: <https://x.com/simonjhix/status/1812083612088500543> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- JOHANSSON-NOGUÉS, E.; VLASKAMP, M. C., y BARBÉ, E. (2020): *European Union Contested: Foreign Policy in a New Global Context*, Springer.
- KREMIDAS-COURTNEY, C. (2024): “Navigating the heat of crisis: A critical year for Europe?”, *Comentary*, European Policy Centre, 28 de agosto. Disponible en: <https://www.epc.eu/en/publications/Navigating-the-heat-of-crisis-A-critical-year-for-Europe~5ccdd0> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- LAMOSO GONZÁLEZ, P., y STAVRIDIS, S. (2022): “El Parlamento Europeo como tribuna moral internacional: el caso de Venezuela”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 131 (septiembre), pp. 185-210. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.185>
- MALAMUD, A. (2023): “Un acuerdo que depende de Europa”, *Política Exterior*, 31 de octubre. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/un-acuerdo-que-depende-de-europa/> (consultado el 7 de octubre de 2024).
- MOLINA, I.; SIMÓN, L., y GARCÍA, R. (2024): “La relevancia de la Vicepresidencia de Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea”, *Análisis Elcano*, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-relevancia-de-la-vicepresidencia-de-transicion-limpia-justa-y-competitiva-en-la-nueva-comision-europea/> (consultado el 1 de octubre de 2024).
- MÜLLER, M.; SAULICH, C.; SCÖNEICH, S., y SCHULZE, M. (2023): *From Competition to a Sustainable Raw Materials Diplomacy: Pointers for European Policy Makers*, SWP Research Paper 1, Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- NOLTE, D., y CORREA NETO RIBEIRO, C. (2021): “MERCOSUR and the EU: The False Mirror”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 112, 30 años de MERCOSUL, pp. 87-122.
- PARLAMENTO EUROPEO (2024): Resultado de las elecciones europeas de 2024, 17 de julio. Disponible en: <https://results.elections.europa.eu/> (consultado el 21 de septiembre de 2024).
- POLITICO.EU (2024): “European Parliament recognizes Venezuela’s exiled candidate as real president”, 19 de septiembre. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/european-parliament-venezuela-exil-edmundo-gonzalez-legitimate-president/> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- (2024): “Former Brexit chief Maroš Šefčovič is surprise pick for EU trade czar”, 17 septiembre. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/steady-hands-sefcovic-is-the-surprise-pick-for-eu-trade-czar/> (consultado el 1 de octubre de 2024).
- (2024^a): “Emmanuel Macron’s last stand”, 7 de octubre.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA [México] (2022): “Comunicado del gobierno de la República al Parlamento Europeo”, 10 de marzo. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/comunicado-del-gobierno-de-la-republica-al-parlamento-europeo> (consultado el 8 de octubre de 2024).
- PUGNET, A. *et al.* (2024): “Von der Leyen wins 401-strong parliamentary majority with tactical concessions”, Greens support, *Euractiv*, 18 de julio. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/von-der-leyen-wins-401-strong-parliamentary-majority-with-tactical-concessions-green-s-support/> (consultado el 22 de septiembre de 2024).

- RENEW EUROPE (2024): “Renew stands with venezuelan opposition, not with the far right”, 19 de septiembre. Disponible en: <https://www.reneweuropiegroupp.eu/news/2024-09-19/renew-europe-stands-with-venezuela-opposition-not-with-the-far-right> (consultado el 22 de septiembre de 2024).
- REUTERS (2024): “Former Portuguese PM Costa vows to promote EU unity as Council chairman”, 28 de junio. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/former-portuguese-pm-costa-vows-promote-eu-unity-council-chairman-2024-06-27/> (consultado el 1 de octubre de 2024).
- RFI (2024): “France moves to block EU-Mercosur deal as farmers continue protest”, 31 de enero. Disponible en: <https://www.rfi.fr/en/international/20240131-in-the-thick-of-farmer-protests-france-moves-to-block-eu-mercosur-deal> (consultado el 8 de octubre de 2024).
- RODRÍGUEZ PINZÓN, É. M. (2023): “La seguridad en la relación eurolatinoamericana”, en *Informe Iberoamérica 2023. América Latina y Europa: más allá de la Cumbre*, Madrid, Fundación Alternativas, pp. 134-155.
- RUANO, L. (ed.) (2012): *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*, Routledge.
- (2023): “La Unión Europea como potencia normativa: visiones desde Latinoamérica”, *Documentos de trabajo*, nº 86 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- (2023a): “Les relations de l’Amérique latine et des Caraïbes avec l’Union européenne aujourd’hui: Éloignement et diversité”, *Annuaire Français de Relations Internationales 2023*, vol. XXIV, junio de 2023, pp. 417-432.
- SALTALAMACCHIA, N., y SILVA CASTAÑEDA, S. (2024): “Le regard de l’Amérique Latine sur L’invasion de l’Ukraine para la Russie”, *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. XXV, pp. 383-395.
- SANAHUJA, J. A., y DAMIÁN RODRÍGUEZ, J. (2024): “Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?”, *Nueva Sociedad*, nº 311, mayo-junio.
- SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P., y VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2022): “América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”, *Documentos de trabajo*, nº 62 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SEVILLANO, E. (2024): “Altos cargos de la ultraderechista AfD se reunieron en secreto con neonazis para planear la expulsión de Alemania de millones de inmigrantes”, *El País*, 10 de enero.
- SOTO, M., y MOYA, M. (2023): “Borrell: Hay que ‘europeizar’ la relación UE-Latinoamérica, que hoy es básicamente ibérica”, *Euractiv*, 3 de abril.
- THE ECONOMIST (2024): “Europe is bidding a steady farewell to passport-free travel: Germany is the largest Schengen country to reintroduce border checks”, 19 de septiembre.
- THEODORO LUCIANO, B. (2022): “La gobernanza de las relaciones entre América Latina y Europa, Primera sesión: América Latina en la perspectiva de las instituciones de la Unión Europea”, Relatoría del Webinar Fundación Carolina/WISC. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/04/1a-Relatori%CC%81a.-Webinar.-UE-LAC.pdf> (consultado el 8 de octubre de 2024).
- VAN BERLO, M., y NATORSKI, M. (2020): “When contestation is the norm: The position of Populist Parties in the European Parliament Towards Conflicts in Europe’s Neighborhood”, en JOHANSSON-NOGUÉS, VLASKAMP Y BARBÉ, *European Union Contested: Foreign Policy in a New Global Context*, pp. 191-211.
- VON DER LEYEN [@vonderleyen] (2024): “Every member of my team will bring in their own experience and perspectives on Europe [...]”. Publicación en X. Disponible en: <https://x.com/vonderleyen/status/1835959480040743314/photo/1> (consultado el 13 de octubre de 2024).
- ZULEEG, F., y EMMANOULIDIS, J. A. (2024): “Reactions to the next Commission”, European Policy Centre, Flash Analysis, 18 de septiembre. Disponible en: <https://epc.eu/en/Publications/Reactions-to-the-next-Commission-5d5e58> (consultado el 1 de octubre de 2024).



Fundación Carolina, noviembre 2024

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT100>

Cómo citar:

Ruano, L. (2024): “La renovación de los altos cargos en la Unión Europea en 2024 y sus posibles efectos en la política hacia América Latina”, *Documentos de trabajo* nº 100 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

