



# LA DINÁMICA DE LA AGENDA DE LA UNIÓN EUROPEA: NUEVAS PRIORIDADES, NUEVAS PERSPECTIVAS

María Victoria Álvarez (compiladora)

Publicado por el Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (GEUE)  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario

## Índice

Introducción. Nuevas direcciones en las políticas de la Unión Europea ante los desafíos futuros.....	3
<i>María Victoria Alvarez</i> .....	3
Integración energética europea: entre las competencias propias de los Estados y las competencias exclusivas de la Unión Europea .....	7
<i>Octavio Arena</i> .....	7
El Pacto Verde Europeo: Un análisis integral de sus dimensiones económicas, financieras y diplomáticas en la búsqueda de la neutralidad climática .....	18
<i>María Bejer de Ustaran</i> .....	18
La Unión Europea en la exploración espacial: historia, actualidad y proyectos astronómicos	27
<i>Rocío Berardo y José I. Vieux</i> .....	27
Avances de la Unión Europea hacia un marco regulatorio común e integral de la inteligencia artificial .....	37
<i>Laurita Botero Botero</i> .....	37
La inteligencia artificial y los desafíos que presenta su regulación en el marco de la Unión Europea.....	47
<i>Milagros Chaparro</i> .....	47
Programas, costos y (grandes) beneficios: el liderazgo de la Unión Europea en Investigación e Innovación .....	56
<i>Luciana Damonte y Juan Manuel Montero</i> .....	56
Migraciones a la Unión Europea: Análisis de los casos de Grecia e Italia .....	65
<i>Aluminé Demarchi Bercoff y Maite Irina Sánchez</i> .....	65
La seguridad social en la Unión Europea a prueba: ¿Cómo enfrentó el modelo social europeo las crisis internacionales? .....	75
<i>Santiago Englander</i> .....	75
La Unión Europea, la trascendencia de su Estrategia Global Gateway y sus políticas de Derechos Humanos .....	85
<i>Jorbelly Gavilanez y María Luisina Villanueva</i> .....	85
Hacia un enfoque integral en las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: el reciente caso de la Misión en Armenia .....	93
<i>A. Juan Gentiletti</i> .....	93
“Muchas manos en un plato”: los intereses de EE.UU. y la Unión Europea en la guerra entre Rusia y Ucrania .....	102
<i>Jorge F. Jaef</i> .....	102
La regulación MiCA en Europa: ¿un faro en un mar de incertidumbres? .....	112

<i>Nicolás Junco Villamizar</i> .....	112
Finanzas Sostenibles en la Unión Europea: Un Futuro Ecológico y Económico .....	119
<i>Lucía Sara Martínez</i> .....	119
Comercio y medio ambiente en la Unión Europea .....	128
<i>Sofía Ottino</i> .....	128
La protección de datos personales como un derecho fundamental de la legislación de la Unión Europea.....	139
<i>Aldana Turraca</i> .....	139
Avances de la Estrategia para la Igualdad de Personas LGBTIQ 2020-2025.....	147
<i>Juan Bautista Viola</i> .....	147

## **Introducción. Nuevas direcciones en las políticas de la Unión Europea ante los desafíos futuros**

*María Victoria Alvarez<sup>1</sup>*

Las políticas de la Unión Europea (UE) desempeñan un papel vital en la configuración del bienestar de los ciudadanos europeos al abordar una amplia gama de áreas que impactan directamente en sus vidas y que les ayudan a adaptarse a las necesidades cambiantes del mundo actual. Este Dossier, a través de capítulos elaborados por integrantes del Grupo de Estudio sobre la UE (GEUE) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), representa una (modesta) contribución al análisis de la agenda de la UE, destacando tanto cuestiones novedosas como aquellas que han sido persistentes en su quehacer político.

Así, por un lado, el trabajo se sumerge en temas innovadores que están marcando la pauta en la acción de la UE. Estos incluyen áreas como la inteligencia artificial, las criptomonedas, la seguridad energética y los derechos LGBTIQ. Por otro lado, el Dossier dedica atención a cuestiones que han sido parte integral de la agenda desde hace tiempo, como el modelo social europeo, el comercio y el medio ambiente, la migración y la acción exterior, proporcionando una perspectiva contextualizada y actualizada sobre cómo la UE ha evolucionado en su enfoque hacia estos temas y cómo continúa adaptándose a las cambiantes realidades políticas y sociales.

Históricamente la cuestión energética ha sido fundamental para los países que actualmente integran la UE, como analiza Octavio Arena en el primer capítulo. Desde la CECA hasta la Unión de la Energía, desde la EURATOM hasta la invasión rusa de Ucrania, la energía ha determinado y marcado la historia de Europa desde mediados del siglo XX. Motor del proceso de integración y generadora de debates internos, la energía es un área cuyas competencias aún se disputan los Estados miembros y las instituciones europeas.

En materia ambiental la UE aborda desafíos significativos, desde la gestión de residuos hasta la reducción de emisiones, en un esfuerzo continuo por promover prácticas más sostenibles. De especial importancia es el Pacto Verde Europeo, cuyas dimensiones económica-financiera y diplomática son exploradas por María Bejer de Ustaran, echando un vistazo tanto a las oportunidades como los desafíos asociados a su implementación.

---

<sup>1</sup> Coordinadora del Grupo de Estudio sobre la Unión Europea (GEUE) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

El capítulo de Rocío Berardo y José I. Vieux, por su parte, repasa la trayectoria de la participación europea en la exploración espacial, que llevó a la creación de organizaciones y colaboraciones espaciales significativas, como la Agencia Espacial Europea. Sumado a esto, el trabajo explora iniciativas colaborativas claves en el espacio a nivel europeo, destacando proyectos como Copernicus, Galileo y ETNOS.

Por su lado, Laurita Botero Botero explica que, en el ámbito de la inteligencia artificial (IA), la UE se embarca en la formulación de políticas que no solo fomentan la innovación, sino que también establecen directrices éticas y responsables para el desarrollo y uso de ésta. De especial importancia es la Ley de IA de la UE de 2023, no sólo como un esfuerzo regulatorio que profundiza la integración, sino también como un nuevo estándar internacional. Además, en esta misma línea, Milagros Chaparro destaca los desafíos que la regulación de la IA enfrenta en la actualidad. Entre ellos se encuentran los avances tecnológicos vertiginosos, las crecientes preocupaciones en torno a la seguridad y transparencia, así como las complejas cuestiones relacionadas con la privacidad. En este contexto, se subraya el papel crucial que desempeña la UE a nivel global en la promoción de un marco regulatorio efectivo.

En materia de Investigación e Innovación (I+i), Luciana Damonte y Juan Manuel Montero evalúan la multiplicidad de programas que se impulsan desde la UE, haciendo especial hincapié en Horizonte Europa. También indagan sobre la reintegración del Reino Unido a los programas de I+i de la UE y destacan la tarea de la UE para aprovechar su rol como líder en la materia, que permite mejorar su competitividad a nivel global, trascendiendo el impacto meramente regional.

En relación con la gestión de migraciones, nos enfrentamos a un desafío de múltiples dimensiones para la UE, tal como resaltan Aluminé Demarchi Bercoff y Maite I. Sánchez. Países como Italia y Grecia, en particular, asumieron la responsabilidad de abordar la crisis, lo que condujo a la implementación de políticas de gran complejidad. Hasta la fecha, los problemas persisten: tanto Italia como Grecia se han transformado de simples puntos de tránsito a destinos permanentes. Sin embargo, aún se enfrentan al desafío de gestionar adecuadamente los flujos de personas que llegan a sus territorios.

En cuanto al modelo social europeo, el compromiso de la UE va más allá de simplemente mantener sus estándares; implica la capacidad de adaptación continua para abordar los retos que surgen de manera impredecible. Este dinamismo se traduce en la implementación de políticas laborales y sociales que no solo ofrecen protección en tiempos de estabilidad, sino que también actúan como un escudo efectivo ante las turbulencias económicas, crisis sanitarias u

otros eventos inesperados que puedan afectar la cohesión social y económica, como lo demuestra el capítulo a cargo de Santiago Englander.

En acción exterior, y como lo señala el trabajo de Jorbelly Gavilanez y María Luisina Villanueva, la UE se compromete a desarrollar estrategias que promuevan una cooperación internacional efectiva. Contribuye activamente a la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en el escenario global, estableciendo alianzas y participando en iniciativas como la promoción de inversiones a través de la estrategia Global Gateway o de derechos humanos, llamando la atención por casos como la violación de los derechos de las mujeres en Afganistán, o los uigures en Xinjiang.

Dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa, la UE ha introducido un novedoso enfoque integral para sus misiones civiles y militares, que se presenta como un sello característico que le permite a Bruselas distinguirse de la estrategia emprendida por las demás potencias militares, tal como asegura A. Juan Gentiletti. Asimismo, este enfoque se nutre de la experiencia recogida de cada misión civil y militar ejecutada y retroalimenta el proceso. Aun así, el enfoque integral experimenta límites y desafíos importantes, como en el caso de Armenia.

En cuanto a la relación con EE.UU., especialmente en el ámbito de seguridad y defensa, la UE promueve una cooperación transatlántica efectiva más allá de algunas tensiones. El conflicto en Ucrania ofrece una ventana de reflexión significativa sobre el papel de la UE en la escena internacional y en su vínculo con la potencia del Norte. Este conflicto ha destacado la complejidad de los desafíos a los que la UE se enfrenta en términos de seguridad, relaciones internacionales y su capacidad para abordar crisis regionales, como expone Jorge F. Jaef en el capítulo de su autoría.

Otro ámbito novedoso en la agenda de la UE es el de las criptomonedas. La UE aborda este fenómeno financiero emergente con un análisis profundo al considerar su impacto en la economía y abordar desafíos regulatorios para garantizar la estabilidad financiera y proteger a los consumidores, según Nicolás Junco Villamizar. Este enfoque reflexivo busca adaptar las políticas a la naturaleza cambiante del panorama financiero global.

La promoción de finanzas sostenibles, por otro lado, refleja el compromiso de la UE con la estabilidad económica y la sostenibilidad ambiental. Al integrar criterios ambientales y sociales en las decisiones financieras, se busca no solo preservar el bienestar económico a corto plazo, sino también asegurar un desarrollo sostenible a largo plazo, algo que nos indica Lucía Sara Martínez en el capítulo a su cargo, donde se aborda en forma resumida el marco regulatorio, el

accionar de los distintos bancos europeos, y las oportunidades y desafíos que tiene por delante la UE en esta materia.

En el ámbito del comercio y el medio ambiente, las políticas de la UE buscan prácticas comerciales justas y sostenibles, preservando la biodiversidad y asegurando la sostenibilidad de los recursos para el beneficio a largo plazo de los ciudadanos. Según lo plantea Sofía Ottino, iniciativas como la estrategia contra la deforestación, la reducción de emisiones de carbono o la promoción de una economía circular siguen siendo desafíos significativos, a pesar de que la UE destaque por su liderazgo en el escenario internacional.

Por su parte, la protección de datos se mantiene como una prioridad. Aldana Turraca realiza un recorrido por el marco jurídico europeo en torno a la protección de datos personales partiendo desde los antecedentes hasta llegar al Reglamento General de Protección de Datos del año 2016. Este último posiciona a la UE en líder en el camino de la protección de datos personales, y a su normativa en ejemplo retomado por otros países para la construcción de sus propias legislaciones sobre la materia.

La protección de los derechos y libertades fundamentales, como la igualdad de género y la no discriminación, es un eje central de las políticas de la UE. En particular, en temas de derechos LGBTIQ, como muestra el capítulo de Juan Bautista Viola, se observa la formulación de normativas europeas específicas destinadas a abordar la discriminación, el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, campañas de concientización ciudadana y la asignación de recursos financieros.

En resumen, las políticas de la UE, desde el modelo social hasta la ciencia y la tecnología, pasando por el medio ambiente o la seguridad, buscan mantener y mejorar el bienestar de los ciudadanos europeos en un mundo en constante evolución y que presenta múltiples desafíos. Este Dossier se presenta como una herramienta para quienes desean obtener una comprensión ágil de las dinámicas actuales y emergentes en la agenda de la UE.

Agradezco a todos los miembros del GEUE por el valioso esfuerzo colectivo dedicado a la presentación de esta obra conjunta. Esta compilación refleja solo una fracción de nuestras labores continuas para estimular el debate y el intercambio de ideas en relación con el proceso de integración europea. Además, nos invita a reflexionar sobre el estado actual de la UE y los desafíos que afrontará en el futuro.

## **Integración energética europea: entre las competencias propias de los Estados y las competencias exclusivas de la Unión Europea<sup>2</sup>**

*Octavio Arena*

### **Resumen**

Históricamente la cuestión energética ha sido fundamental para los países que actualmente integran la Unión Europea (UE). Motor del proceso de integración y generadora de grandes debates internos, la energía es un área cuyas competencias aún se disputan los Estados miembros y las instituciones europeas. Desde la CECA hasta la “Unión de la Energía”, desde la EURATOM hasta la invasión rusa de Ucrania, la energía ha determinado y marcado la historia de Europa, fundamentalmente desde mediados del siglo XX. El objetivo del capítulo es visibilizar el rol clave que ha cumplido la energía en el proceso de integración europeo.

**Palabras clave:** Unión Europea, integración energética, competencias exclusivas, competencias nacionales, políticas energéticas.

### **Introducción**

Desde sus inicios hasta nuestros días, las políticas energéticas han sido un elemento que han propulsado y motorizado gran parte del proceso de integración europeo. Iniciando con la creación de la comunidad del acero y del carbón hasta el actual proyecto de la “Unión de la Energía”, la UE ha pasado por diversas etapas donde la problemática se ha unificado, pero también ha generado debates.

Este breve capítulo tiene como objetivo mostrar el rol que ha cumplido la energía en el proceso de integración europeo, poniendo énfasis en la situación actual, destacando las principales políticas, estrategias y regulaciones. En un primer apartado se describe el lugar que ocupó la energía en las primeras décadas de la integración, para posteriormente sistematizar las estrategias, regulaciones y políticas que han surgido desde la década de los 90 hasta nuestros días. Luego se comentan los debates actuales sobre las regulaciones en materia energética frente al *shock* generado por el conflicto ruso – ucraniano. Finalmente se exponen las conclusiones.

### **La génesis de la Unión Europea: la energía como elemento central**

Entre los principales desafíos que siempre ha enfrentado la UE se ha encontrado históricamente la cuestión energética. Europa es un importador prácticamente neto de energía y salvo pequeñas

---

<sup>2</sup> El presente trabajo fue realizado con financiación de las “Becas Estímulos a las Vocaciones Científicas 2022 - 2023” del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

excepciones (como podrían ser los yacimientos de petróleo del Mar del Norte) siempre ha dependido de su abastecimiento de actores externos.

Es por eso que la energía ha sido una temática fundamental para la creación, fundación y desarrollo del proyecto comunitario europeo. Remontándonos a los orígenes, no se puede obviar el hecho que la propuesta diseñada por el ministro de relaciones francés Robert Schuman, finalmente concebida en la Declaración Schuman, no era más que un plan que buscaba la coordinación y producción conjunta de carbón y acero entre Francia y Alemania, inicialmente, añadiendo Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo posteriormente. Es así como en 1951 surge mediante el Tratado de París la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (Alvarez, 2016). Tal como reza en su artículo segundo, el objetivo del acuerdo era la libre circulación de carbón y acero, así como del acceso a las fuentes de producción de éstos (EUR-Lex, 2023). Podemos decir, entonces, que la energía es un elemento central en la conformación de lo que tiempo después derivaría en la Unión Europea.

Tras el evidente éxito de la CECA, el progreso de integración derivó en un proceso de profundización. En 1957 se firmaron los tratados de Roma que llevaron a la fundación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE) (Alvarez, 2016). La EURATOM tenía como objetivo principal fomentar el uso pacífico de la energía atómica, la investigación y el desarrollo en esta área. Esto fue vanguardista para aquella época, ya que en 1954 la entonces Unión Soviética (URSS) había construido la primera central nuclear de la historia. La energía atómica se vislumbraba como una alternativa a la problemática escasez endógena de fuentes de energía en estos países. Tanto EURATOM como la CECA son “hijas” de un determinado contexto histórico, en donde la demanda de energía era clave para la recuperación económica post segunda guerra mundial, así como para mantener los niveles de crecimiento y desarrollo que requería el sostenimiento del modelo del Estado de Bienestar.

Durante las posteriores décadas el proceso de integración se profundizó y amplió, aumentando su incumbencia en diferentes áreas de cuestiones, extendiendo los instrumentos jurídicos y las instituciones, así como sumando miembros al bloque. En cuanto a la energía, la incorporación de nuevos miembros llevó a una diversificación de la matriz energética. La vulnerabilidad externa que sufría la CEE se materializó en los *shocks* petroleros de la década de los 70. Es también durante estos años que algunos Estados de la CEE (y otros futuros miembros) comenzaron a aprovisionarse del denominado “gas rojo” (gas soviético). Con la implosión de la URSS el comercio energético con Moscú creció exponencialmente. Ello llevó a que se

desarrollara una interdependencia mutua entre la UE y Rusia en el sector energético. Al ser ambas partes sensibles y vulnerables al accionar de la otra, se llegó a una situación de mutua contención (Högselius, 2013). De igual modo debe marcarse que salvo la energía nuclear y el carbón, el resto de las energías seguían siendo estrictamente de competencia nacional.

Con las reformas introducidas por medio del Acta Única Europea (1986) y del Tratado de Maastricht (1992) se empezaron a tratar de forma colectiva cuestiones como “el mercado interior, la política de medio ambiente, la política de investigación y desarrollo tecnológico y redes transeuropeas” (Urrea Corres, 2011: 117). La preocupación por la regulación del sector energético llevó a que con la consolidación y profundización del proceso de integración desde Bruselas se empezaron a esbozar, y luego a ejecutar, estrategias de seguridad energética. Es recién con el Tratado de Lisboa (2007) cuando se incorporan competencias europeas en materia energética, aunque los Estados mantienen la capacidad para determinar las condiciones de explotación de los recursos energéticos, las fuentes de energía y el abastecimiento energético.

El artículo 194.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)<sup>3</sup> establece los siguientes objetivos: “a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; c) fomentar la eficiencia y el ahorro energéticos, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas” (Eur-Lex, 2012: 88).

No obstante, más allá de todos estos progresos, no podemos obviar las diferencias que existen entre los actuales 27 Estados Miembros, ya que no todos los países de la Unión poseen la misma matriz energética. Dentro de la UE existe lo que se denomina un *mix* energético, es decir, un conjunto de diversas fuentes de aprovisionamiento y consumo de energía que se someten a distintos procesos de conversión, provienen de distintos países, tiene un impacto diferente en el cambio climático, conllevan infraestructuras particulares y sus precios son diferenciados.

### **Políticas y estratégicas comunes: el sueño del mercado único europeo**

Desde la década de los 90 se han suscitado varios debates sobre la cuestión energética, presentándose diversas estrategias entre los Estados Miembros y las instituciones europeas. La reticencia de los Estados Miembros a ceder soberanía en esta cuestión lleva a que las partes estén en constante tensión (Olivares, 2017). Sin embargo, las instituciones de la UE siempre han creado y ejecutado una serie de estrategias y políticas de seguridad energética. Claros

---

<sup>3</sup> Otras disposiciones que afectan y regulan las políticas energéticas presentes en el TFUE son el artículo 114 relativo al mercado interior de la energía, el 122 de seguridad del abastecimiento, el 170, 171 y 172 sobre redes energéticas y los artículos 216, 217 y 218 sobre política exterior de la energía (Parlamento Europeo, 2017).

ejemplos son los “paquetes energéticos”, un conjunto de políticas e instrumentos que plantean objetivos y orientan el accionar de la UE en esta dimensión (Arena, 2021).

Si bien en términos generales se ha buscado “liberalizar el sector energético, diversificar las fuentes de energía y reducir las vulnerabilidades externas de la Unión” (Arena, 2021: 3), cada paquete ha tenido características propias y se ha visto influenciado por el contexto en el que se surge. Por ejemplo, el “Primer Paquete Energético” (1996 – 1998) fue relativo a la liberalización progresiva de los sectores de la electricidad y el gas, el “Segundo Paquete Energético” (2003) tenía como objetivo que los consumidores puedan elegir a sus proveedores de gas y electricidad ante una oferta más amplia (Parlamento Europeo, 2020a), mientras que el “Tercer Paquete Energético” (TEP) (2009) buscaba no solo la diversificación de los proveedores y distribuidores de gas, sino que también promovía el uso de energías limpias, limitaba la participación del Estado (Sharples, 2014) y liberalizaba aún más el sector energético (Parlamento Europeo, 2020a).

Mientras el primer y segundo paquete surgen un contexto de ampliación de la UE (en términos territoriales y en cuanto a las competencias de las instituciones europeas), el tercero se crea ante el riesgo que sufría el aprovisionamiento energético por las crisis del gas de los años 2006 y 2009, que desnudaron la dependencia gasífera que poseía Bruselas de Moscú (Arena, 2021). Es importante resaltar que el paquete fue acompañado por la Directiva 2009/119/CE, que es clave en la actualidad, la cual obliga a que los Estados miembros tengan un *stock* mínimo de reservas de petróleo crudo equivalentes a 90 días de importaciones o 61 días de consumo interno (BOE, 2009).

También se destacan los Libros Verdes de 2001, 2006 y 2013. El primer libro del año 2001 se enfoca principalmente en la creación de una economía competitiva y sostenible, así como en el desarrollo y la responsabilidad social de las empresas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). El libro de 2006 subraya la necesidad de garantizar la seguridad en el suministro energético y aboga por la creación de regulaciones para incentivar a los inversores (Olivares, 2017). El último libro verde, publicado en 2013, hace hincapié en el ahorro, la eficiencia y la asequibilidad energética (Comisión Europea, 2013).

Los documentos de la última década comenzaron a hacer foco en el cambio climático, la neutralidad climática y el medio ambiente. Las políticas europeas no solo se enmarcaron en un contexto global donde estos temas estaban en el tope de la agenda internacional, sino que en

realidad marcaban la agenda internacional, materializado todo en el “Acuerdo de París” (2015)<sup>4</sup>. No es casualidad que grandes estrategias como la “Unión de la Energía” (2015), el “Paquete de invierno” (2019) o el “Pacto Verde Europeo” (2019) hayan surgido en estos años. La primera estrategia busca garantizar el suministro mediante una mayor diversificación. Pone el énfasis en el gas mediante el “Reglamento para la seguridad en el suministro del gas” y la “Estrategia de la UE sobre el gas natural licuado (GNL)”, algo clave en la actualidad (Herrero, 2016). También busca interconectar el mercado energético interior, el aumento de las partidas en investigación y desarrollo, un uso más eficiente de la energía, la implementación de nuevas tecnologías y la reducción del consumo de carbón.

El “Cuarto Paquete Energético” (FEP), “Paquete de Invierno” o “Energía limpia para todos los europeos”, presentado por la Comisión Europea entonces presidida por Jean-Claude Juncker, se centra en garantizar una transición energética limpia y equitativa. Entre los puntos centrales del Paquete de invierno logramos identificar la creación de un código normativo común y coherente (Comisión Europea, 2019).

Por último, el “Pacto Verde Europeo” es la estrategia europea más ambiciosa y completa que se propuso desde Bruselas. Definido por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, como una “nueva estrategia de crecimiento, un crecimiento que aporta más de lo que consume”, el Pacto Verde es una herramienta continental integradora que abarca a la economía en su conjunto, especialmente a un grupo de sectores en el que se destaca el de la energía (Comisión Europea, 2019a).

El objetivo más ambicioso propuesto es conseguir la neutralidad climática para el año 2050, fijada en la meta de reducir en un 55% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con respecto a los niveles de 1990 (Comisión Europea, 2019b). El proyecto resalta la necesidad de un mercado plenamente integrado y de combatir la pobreza energética, la asequibilidad de precios, la eficiencia energética, la renovación de la infraestructura, la digitalización del sector de forma multidimensional, el desarrollo de energías renovables, la investigación en tecnologías sobre almacenamiento de energías renovables, la descarbonización y la transición justa (Arena, 2021).

---

<sup>4</sup> El 12 de diciembre de 2015, en el marco de la Conferencia de Partes número veintiuno (COP21) de París, 195 partes se suscribieron al “Acuerdo de París dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático” Este documento se consiguió gracias al liderazgo de la Unión Europea en las negociaciones llevando a cabo un “impulso diplomático que incluyó 90.000 diplomáticos y más de tres mil misiones” para lograr alcanzar un resultado exitoso. La firma del Acuerdo de París materializó los esfuerzos que viene realizando la UE en el campo de la acción climática (Arena, 2021: 5).

Si bien la pandemia del COVID-19 retrasó y modificó la implantación de estas estrategias (fundamentalmente del Pacto Verde), su impacto es insignificante en comparación con el daño que ha causado la invasión rusa a Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022.

### **Facultades de los Estados o competencias de la UE: nuevos debates frente a la invasión rusa de Ucrania**

Desde la década de los 80, la mayoría de los Estados europeos, fundamentalmente los de Europa oriental y central, han generado una progresiva dependencia de los hidrocarburos rusos. Es así como el suministro ha quedado en ocasiones supeditado a las relaciones entre los actores. Probablemente las crisis del gas del año 2006 y 2009<sup>5</sup> sean los ejemplos más explícitos de cómo las tensas relaciones entre Kiev y Moscú afectan el suministro de gas ruso de la UE. Tras los acontecimientos del año 2014<sup>6</sup> el suministro energético fue cada vez más vulnerable. Cada una de estas crisis llevó a reajustes y nuevas regulaciones en las políticas energéticas de Bruselas, siendo el más conocido el TEP. Sin embargo, la invasión rusa a Ucrania a partir del 24 de febrero de 2022 llevó a un cambio brusco respecto a la percepción que la UE tenía sobre Rusia en materia de seguridad, incluyendo a su dimensión energética.

En los primeros meses la UE buscó intentar mediante una serie de políticas ad-hoc modificar sus estrategias previas de seguridad energética que percibían a Rusia como un socio “relativamente fiable”<sup>7</sup>. Tal como la define la misma Comisión Europea, durante la década del 2010, Moscú era un socio desafiante en algunas áreas. Pero en última instancia se mantenía “un compromiso selectivo con Rusia en cuestiones en las cuales hay un claro interés para la UE”, entre ellas, la cuestión energética (Comisión Europea, 2016: 43).

Con la invasión a Ucrania, Rusia pasó a ser percibida como una amenaza real en todas sus dimensiones, incluyendo la energética. Si bien desde el inicio de la invasión la UE empezó a modificar sus políticas energéticas, fue a partir del 21 de marzo de 2022 que nos encontramos

---

<sup>5</sup> Controversias entre Rusia y Ucrania que sucedieron en los inviernos de 2006 y 2009 relativas al precio y la distribución de gas natural. Estos conflictos dejaron sin suministro de gas a gran parte de la UE

<sup>6</sup> Entre fines de 2013 y 2014 se llevaron a cabo una serie de manifestaciones que desembocaron en una revuelta popular conocida como Euromaidán, que produjo no solo a la caída del gobierno pro ruso de Víktor Yanukovich sino también a una deformación de los pedidos civiles en una situación de batalla campal urbana entre fuerzas de seguridad y grupos organizados de extrema derecha. Posterior a esto y tras un referéndum que la UE, Ucrania y gran parte de la comunidad internacional considera ilegal, la península de Crimea y Sebastopol fueron anexionadas a la Federación de Rusia. Finalmente, en abril de 2014 se desató un conflicto armado entre grupos separatistas y elementos paramilitares rusos contra el gobierno central de Ucrania en las regiones del Donbass.

<sup>7</sup> Hasta el 2006 se puede sostener que Rusia era un socio relativamente fiable en materia energética, con picos de acercamiento como fue la suscripción del Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1994. Progresivamente esto se deterioró con la llegada de Putin al poder. En 2006 la crisis del gas, junto con los problemas tras el gasoducto *South Stream*, marcan un punto de inflexión. Esto mismo se intensificó con el TEP y la crisis del gas de 2009.

con el primer documento oficial que marca los lineamientos estratégicos de la unión en materia de seguridad y asuntos exteriores para el futuro: la “Brújula Estratégica”. En el primer párrafo de la síntesis del documento se introduce un concepto nuevo dentro del lenguaje oficial de Bruselas, el de “coacción energética”. Sin definir explícitamente este concepto, lo enmarca dentro de lo que se pueden denominar amenazas híbridas, haciendo uso de una explotación de los recursos energéticos con objetivos que no son simplemente económicos, aproximándose más – y esto ya es una interpretación del texto – a una especie de chantaje (Consejo de la UE, 2022).

Sin innovar demasiado y siguiendo los lineamientos del Pacto Verde Europeo, se hace énfasis en la descarbonización de las economías, el uso eficiente de los recursos, fundamentalmente de los energéticos y la sostenibilidad. La UE comprende que depender de los hidrocarburos externos es un riesgo que deja al bloque en una situación de vulnerabilidad y por tanto propone que en materia energética el sector de la defensa debe implementar la vanguardia de los avances tecnológicos, sumándose a la transición energética, incluyendo a las misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (Consejo de la UE, 2022).

El documento introduce algunas modificaciones, pero no rompe necesariamente con los lineamientos anteriores. Sin embargo, es interesante destacar dos cuestiones. La primera es que para implementar esto el bloque hará uso de un amplio abanico de instrumentos, algunos preexistentes en estrategias y directivas anteriores y otros nuevos, abriéndose la posibilidad a modificaciones en las políticas ante la coyuntura inestable. La segunda es que todos los instrumentos y políticas se aplicarán teniendo en cuenta “los requisitos constitucionales de determinados Estados miembros” (Consejo de la UE, 2022: 18), lo cual significa reconocer no sólo el carácter intergubernamental de las políticas energéticas sino también las disputas y tensiones existentes entre los diversos Estados miembros y entre Estados miembros y las instituciones europeas.

La UE también ha puesto en marcha una serie de paquetes de sanciones<sup>8</sup> a Rusia. Sin entrar en detalles, entre las medidas más relevantes en materia energética se encuentran la prohibición de nuevas inversiones en el sector energético ruso y la prohibición a las importaciones de hidrocarburos rusos (Consejo Europeo y Consejo de la UE, 2022). Lo que nos interesa de esto no son las sanciones en sí mismas, sino los cambios en las regulaciones energéticas europeas y el debate que esto suscitó. Varios Estados miembros no solo han mostrado su descontento con

---

<sup>8</sup> Si bien existían sanciones contra Rusia tras los acontecimientos del año 2014, las sanciones actuales se empiezan a contabilizar en términos numéricos desde los acontecimientos de febrero de 2022.

el impacto de las sanciones, sino que se han opuesto<sup>9</sup>. Esto se debe a que las consecuencias e impacto de las sanciones es desigualmente ya que como se mencionó con anterioridad, cada Estado tiene una matriz energética diferente.

Luego de varios desencuentros y documentos fallidos o poco precisos, desde Bruselas se logró plantear un nuevo documento mucho más sólido y coherente. El plan *RePowerEU* (2022) en palabras de la Comisión Europea busca “reducir rápidamente nuestra dependencia de los combustibles fósiles rusos acelerando la transición hacia una energía limpia y uniendo fuerzas para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía” (Comisión Europea, 2022a: 2).

El plan propone una amplia serie de acciones para hacer frente a la grave situación de inseguridad energética que sufre la Unión. Entre los pilares del plan se destacan: 1) El ahorro energético; 2) La diversificación de las importaciones energéticas; 3) La transición limpia, sustituyendo los combustibles fósiles; y 4) Una inversión inteligente (Comisión Europea, 2022). Sin embargo, aunque el plan es bastante sólido, mostró ciertas contradicciones entre sus pilares, fundamentalmente respecto a la transición limpia y la diversificación de fuentes. Además, los Estados miembros mostraron rispideces entre sí y con las instituciones europeas, demostrando la importancia y sensibilidad del área energética.

Ejemplo de esto podrían ser los debates alrededor de la reducción de dependencia en materia de energía nuclear rusa. La empresa estatal rusa Rosatom domina el mercado global nuclear, controlando el 10% del uranio, el 35% del enriquecimiento y el 22% de la fabricación del combustible nuclear, con 36 proyectos de construcción de reactores en la actualidad. Rusia ha ensamblado y posee el conocimiento técnico para el funcionamiento y mantenimiento de los reactores VVER<sup>10</sup>. En la UE existen 22 reactores de este tipo: 2 en Finlandia, 4 en Eslovaquia y Hungría y 6 en Bulgaria y Chequia (Meyer, 2022). Estos países no pueden prescindir del combustible nuclear ruso y es por eso por lo que hasta el momento ninguno de los 11 paquetes de sanciones de la UE afectó el suministro de combustible nuclear, más allá de las presiones de otros Estados y las instituciones europeas.

---

<sup>9</sup> A medida que se han incrementado las sanciones, Estados como Austria, Eslovaquia o Países Bajos se han mostrado reacios a profundizarlas a ciertas áreas que comprometen sus políticas energéticas. Por su parte, Hungría se ha opuesto prácticamente a todos los paquetes de sanciones.

<sup>10</sup> Tipo de reactor nuclear de agua presurizada fabricados en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviética y la actual Federación Rusa. Recién a principios de 2023 se barajó la opción de que España pudiera fabricar este tipo de reactores rompiendo con la hegemonía rusa.

Como mencionamos, si bien Bruselas tiene facultades para la regulación de ciertas cuestiones en materia energética, en última instancia esta es una competencia nacional. Es por eso que las tensiones entre los Estados respecto a las políticas comunes a aplicar llevaron a una desaceleración en la tendencia regulativa de forma parcial, por lo menos en los últimos meses, frente a una coyuntura conflictiva y abrumadora. Mientras Francia se opone al gasoducto MidCat<sup>11</sup> impulsado por España y Alemania, Madrid se disputa con Roma el gas argelino. En simultáneo, Hungría se revela a las directivas y decisiones de la Comisión Europea y el Consejo Europeo. Los ejemplos podrían seguir, pero lo relevante es que los Estados miembros incumplen con las estrategias de seguridad energética preexistentes. La neutralidad climática, la digitalización y la transición justa parecen algo de un pasado distópico y lejano. Los paquetes energéticos, libros blancos y hasta el Pacto Verde Europeo no pueden dar respuesta a los grandes problemas inmediatos.

Mientras las crisis energéticas anteriores se enfrentaban con políticas y estrategias planificadas en un mediano y largo plazo que apuntaban a la descarbonización de las economías y que éstas sean más circulares y eficientes en el uso de los recursos energéticos, ahora vemos respuestas ad-hoc de cada Estado miembro. Si bien se apela a la solidaridad, en varias acciones parecen más una serie de “manotazos de ahogados” en una especie de “sálvese quien pueda”, frente a un panorama cada vez más incierto y complejo.

## **Conclusiones**

Más allá del clima coyuntural de crisis energética que la UE sufrió en 2022 y 2023 y las desviaciones y “parches” que pueden haber sufrido las regulaciones, políticas y estrategias preexistentes, es gracias a éstas que la UE mantiene un suministro energético constante y un mercado de casi 450 millones de personas. Aunque actualmente son evidentes las divergencias entre las estrategias europeas y las políticas ad-hoc de los Estados, no debe perderse de foco que la UE es un proyecto que nació de la integración energética (el carbón y la energía nuclear).

Los debates entre las competencias exclusivas de las instituciones de la UE y las competencias propias de los Estados no son nuevos. La UE ya ha mostrado frente a otros contextos adversos una capacidad de resiliencia en esta área. Los errores del pasado han permitido la construcción de un mercado energético más robusto y amortiguó el impacto de cada nuevo *shock*. Si bien es

---

<sup>11</sup> El gasoducto Midcat fue una propuesta de tubería que uniría España con Francia. Alemania ha sido uno de los países al interior de la UE que lo ha impulsado, debido a la necesidad que tiene de hacer uso de las terminales de regasificación del GNL españolas para asegurar su suministro. No obstante, Francia se ha opuesto a este proyecto, ya que exporta electricidad a Italia y Alemania, negocio que se vería perjudicado ante un mayor nivel de exportaciones de gas e hidrógeno verde desde España y llegue vía el Midcat (Llanch, 2022).

cierto que queda mucho por construir y que las vulnerabilidades siguen existiendo, la energía es un elemento que ha sido más un punto de unión y construcción conjunto que de división durante los más de 70 años que tiene el proceso de integración europeo. Con sus altos y bajos, sus pros y contras, la UE posee uno de los mercados energéticos más regulados del mundo y la energía es un tema de alta jerarquía en la historia del proceso de integración europeo.

## **Referencias**

Alvarez, M. V. (2016) La Unión Europea: entre la profundización y la ampliación. Cuadernillo de Cátedra. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario

Arena, O. (2021). Las principales estrategias de política y seguridad energética de la Unión Europea desde enero de 2015 hasta marzo 2021. XV Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP. Rosario

BOE (2009) Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2009-81013>

Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. 18 de julio. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com\(2001\)366\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_es.pdf)

Comisión Europea (2013) Libro Verde. Un marco para las políticas de clima y energía en 2030. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2016). Hacia la Unión de la Energía: La Comisión presenta un paquete de medidas sobre seguridad energética sostenible. 16 de febrero. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_16\\_307](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_307)

Comisión Europea (2019a). Energía limpia para todos los europeos. Marzo. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/>

Comisión Europea (2019b). El Pacto Verde Europeo. 11 de diciembre. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)

Comisión Europea (2022). Plan REPowerEU. Bruselas

Consejo de la UE (2022). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. Bruselas

Consejo Europeo y Consejo de la UE (2022) Respuesta de la UE ante la invasión rusa de Ucrania. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

EUR-Lex (2012) Versión Consolidada del Tratado de Funciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ES:PDF>

EUR-Lex (2017). Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado CECA. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-establishing-the-european-coal-and-steel-community-ecsc-treaty.html>

Herrero, R. (2016). La Seguridad Energética y la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. Revista UNISCI / UNISCI. Número 42. 83 – 98.

Högselius, P. (2013). Red Gas, Russia and the Origins of European Energy Dependence. Palgrave Macmillan. Nueva York.

Llach, L. (2022). ¿Por qué Francia se opone al gasoducto que conectará España con el norte de Europa? Euronews. 7 de Septiembre. <https://es.euronews.com/my-europe/2022/09/07/por-que-francia-se-opone-al-gasoducto-que-conectara-espana-con-el-norte-de-europa>

Meyer, T. (2022). Temblores en el mundo de la energía nuclear. Le Monde Diplomatique Cono Sur, 276. Junio. Buenos Aires.

Olivares, A. (2017) La seguridad energética de la Unión Europea: ¿un modelo a imitar? Estudios Internacionales 187, 43 – 84.

Parlamento Europeo (2020). Mercado Interior de la Energía. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/45/el-mercado-interior-de-la-energia>

Parlamento Europeo (2023). La política energética: principios generales. Fichas técnicas sobre la Unión Europea. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/68/la-politica-energetica-principios-generales>

Urrea Corres, M.(2011). La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia 150.

# **El Pacto Verde Europeo: Un análisis integral de sus dimensiones económicas, financieras y diplomáticas en la búsqueda de la neutralidad climática**

*María Bejer de Ustaran*

## **Resumen**

El Pacto Verde Europeo constituye la ambiciosa respuesta de la Unión Europea a los desafíos del cambio climático y la sostenibilidad, buscando alcanzar la neutralidad climática para 2050. Desde una perspectiva económica-financiera, la UE pretende crear un marco propicio para facilitar la transición hacia una economía climáticamente neutra, ecológica, competitiva e inclusiva. En el ámbito de la diplomacia, por su parte, se propone liderar activamente la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, esta transición enfrenta desafíos significativos como la necesidad de atraer inversores tanto del sector público como privado, gestionar la competencia geopolítica y la urgencia de coordinar esfuerzos a escala global para lograr con éxito una tarea de tal envergadura.

**Palabras claves:** Pacto Verde Europeo, Unión Europea, diplomacia climática, economía circular.

## **Introducción**

El Pacto Verde Europeo, una iniciativa destacada de la actual Comisión Europea (2019-2024), tiene como objetivo llevar a la UE hacia la neutralidad climática mediante una transición justa. Dada su amplitud y relevancia, este pacto ofrece diversas perspectivas para su análisis, que incluyen aspectos ambientales, sociales, económicos, políticos y diplomáticos, entre otros. No obstante, en este capítulo nos centraremos principalmente en su dimensión económica-financiera y diplomática, explorando tanto las iniciativas como los desafíos asociados a su implementación.

## **¿Qué es el Pacto Verde Europeo?**

El Pacto Verde Europeo<sup>12</sup> es un conjunto integral de políticas y acciones diseñadas para impulsar una transformación ecológica en la UE con la meta última de lograr la neutralidad climática para el año 2050. Esta iniciativa es fundamental para la transformación de la UE en

---

<sup>12</sup> El término *Green Deal* hace referencia al histórico *New Deal* impulsado por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt en 1929, en medio de la Gran Depresión. Este *New Deal* se erige “como un precedente inspirador para abordar y superar la actual crisis medioambiental que azota al planeta” (Sanahuja, 2021: 72).

una sociedad equitativa y próspera, respaldada por una economía moderna y competitiva (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2023).

El enfoque del Pacto destaca la necesidad de adoptar una perspectiva intersectorial y holística, en la que todas las áreas relevantes contribuyan al objetivo climático final. Este paquete de iniciativas abarca una amplia gama de sectores, incluyendo el clima, el medio ambiente, la energía, el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles. Dichas iniciativas están estrechamente relacionadas y trabajan en conjunto para abordar los desafíos ambientales y climáticos, promoviendo una Europa más sostenible y resiliente (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2023).

Esta visión fue adoptada como parte del programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula Von der Leyen, “tras un amplio acuerdo de legislatura entre distintas fuerzas políticas europeas” en el Parlamento Europeo, incluyendo liberales, socialistas y democristianos (Sanahuja, 2021: 71). Esto refleja un consenso político amplio y un compromiso compartido con la acción climática en la UE.

### **El motor económico y financiero del Pacto Verde Europeo: Hacia una economía sostenible**

El Pacto Verde Europeo se destaca por su firme compromiso con la economía circular, un pilar esencial en el camino hacia una Europa más sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Este enfoque no solo aborda cuestiones fundamentales de sostenibilidad y gestión de recursos, sino que también se erige como un medio esencial para alcanzar la neutralidad climática y reducir el impacto ambiental de las actividades humanas, tales como la producción, el consumo, la generación de residuos y la emisión de gases de efecto invernadero.

En el núcleo de la economía circular se encuentran principios que abogan por la reducción, reutilización, reciclaje y recuperación de materiales. Además, promueve una disminución de residuos y emisiones. En efecto, la economía circular busca “impulsar la eficiencia en la utilización de recursos y fomentar la creación de productos y el consumo sostenibles” (Guillén Navarro, 2022: 272).

En línea con estos objetivos, la Comisión Europea ha puesto en marcha diversas iniciativas como el reglamento de diseño ecológico, que establece estándares y requisitos para productos más sostenibles y eficientes en términos de recursos (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2023). Además, se han implementado medidas para mejorar la gestión de residuos y fomentar el reciclaje y la recuperación de materiales. La promoción del ecodiseño y la sostenibilidad de productos es una prioridad, al igual que la facilitación del acceso a materiales

secundarios y la promoción de productos reciclados en los mercados. La innovación y la digitalización están en el centro de los esfuerzos “para mejorar la gestión de recursos y la eficiencia en toda la economía circular” (Sanahuja, 2021: 80).

Sin embargo, la transición hacia una economía circular conlleva una serie de desafíos económicos y financieros. La inversión requerida para descarbonizar sectores clave, como la energía y el transporte, es sustancial. La UE debe no sólo movilizar fondos considerables para financiar proyectos sostenibles y cumplir sus objetivos climáticos, sino también atraer inversiones del sector privado en tecnologías limpias y sostenibles. Convencer a las empresas e inversores de la viabilidad económica y la rentabilidad de esta transición es un desafío significativo.

Además, la transición hacia una economía circular puede impactar de manera desigual en distintas regiones y sectores económicos. Es crucial abordar las preocupaciones de justicia social y brindar apoyo a las regiones que se verán más afectadas para obtener un apoyo generalizado a la transición (Dormido et al., 2022).

Por otra parte, la adaptación de las políticas de competencia de la UE para permitir la colaboración entre empresas en investigación y desarrollo de tecnologías verdes representa otro reto que podría requerir flexibilidad en las normas de competencia (Fichas temáticas sobre la Unión Europea, 2023). Asimismo, la introducción de impuestos o incentivos fiscales verdes plantea un equilibrio delicado entre impulsar la sostenibilidad y evitar cargas económicas excesivas para las empresas y los consumidores.

Finalmente, la transición hacia una economía circular puede resultar en la desaparición de empleos en sectores tradicionales. Por lo tanto, es esencial que la UE implemente programas efectivos de formación para garantizar que los trabajadores puedan acceder a nuevas oportunidades laborales.

Superar estos desafíos económicos y financieros es fundamental para el éxito de los objetivos del Pacto Verde Europeo y para transformar la economía de la UE en una economía más sostenible y con bajas emisiones de carbono. En ese sentido, la UE ha implementado un conjunto de programas y medidas destinados a respaldar el Pacto Verde que incluyen: el Fondo de Recuperación *Next Generation EU*, el Fondo de Transición Justa, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Plan de Inversión para una Europa Sostenible y el Programa Horizonte Europa, entre otros (Climate Adapt, s.f.).

En términos generales, estas iniciativas están diseñadas para movilizar inversiones significativas en proyectos sostenibles, abordar desafíos económicos y financieros relacionados con la transición hacia una economía baja en carbono y promover la investigación, la innovación y la adopción de tecnologías verdes. Buscan facilitar una recuperación económica posterior a la pandemia que sea compatible con los objetivos climáticos de la UE, apoyar a las regiones en transición, impulsar la sostenibilidad a través de reformas y proyectos, y fomentar la colaboración en investigaciones que promuevan un impacto ambiental positivo.

Además, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 establece el presupuesto a largo plazo de la UE, asignando fondos a programas y políticas que respaldan la sostenibilidad, incluyendo inversiones en agricultura sostenible, investigación e innovación, energía renovable y cohesión económica y social (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2023).

La UE también trabaja en la creación de un entorno propicio para las inversiones verdes, identificando oportunidades de inversión, simplificando los procedimientos de financiamiento y eliminando barreras para la inversión en tecnologías limpias (Parlamento Europeo, 2020). Asimismo, la revisión de las normativas financieras garantiza que sean coherentes con los objetivos de sostenibilidad, integrando criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) en las decisiones de inversión. El fortalecimiento del mercado de carbono de la UE incentiva la reducción de emisiones, generando ingresos para invertir en tecnologías limpias (Comisión Europea, 2023).

Estas medidas económicas y financieras reflejan el compromiso de la UE de movilizar recursos significativos y crear un marco propicio para la transición hacia una economía sostenible y con bajas emisiones de carbono en el marco del Pacto Verde Europeo. La combinación de inversiones públicas y privadas, junto con la revisión de políticas y regulaciones, es esencial para alcanzar los objetivos del Pacto.

### **La diplomacia climática**

La dimensión diplomática del Pacto Verde Europeo reviste una importancia fundamental, ya que la Unión se ha propuesto liderar la diplomacia climática a nivel global. De hecho, este compromiso encuentra su base en el Tratado de Lisboa, específicamente en su artículo 11, en el que declara que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible (Diario oficial de la UE, 2012).

Este liderazgo climático se traduce en varios aspectos clave. En primer lugar, busca posicionarse como líder mundial en la lucha contra el cambio climático, comprometiéndose de manera firme a lograr la neutralidad climática para el año 2050. Además, promueve metas más ambiciosas y exigentes a nivel internacional, “participando activamente en negociaciones climáticas globales y ejerciendo presión sobre otros países para que incrementen sus compromisos de reducción de emisiones” (Comisión Europea, 2021:25). La Unión también proporciona apoyo financiero y técnico a países en desarrollo, con el fin de que puedan enfrentar el cambio climático y adaptarse a sus impactos, lo cual es considerado esencial para lograr un enfoque global en la lucha contra el cambio climático (Comisión Europea, s.f.).

La integración de consideraciones ambientales y climáticas en acuerdos comerciales figura como una prioridad destacada. De hecho, los llamados tratados de nueva generación incorporan la preocupación por el respeto de estándares adecuados de protección ambiental y social para asegurar la sostenibilidad del desarrollo (Manero Salvador, 2020). Por ejemplo, el Acuerdo UE-Mercosur incluye un capítulo relativo al desarrollo sostenible con el propósito de garantizar la coherencia entre las disposiciones comerciales y el cumplimiento de estándares ambientales y sociales. Este apartado contiene compromisos tales como la prohibición de reducir los estándares ambientales para atraer inversión extranjera, la aplicación del principio de cautela en relación con los organismos genéticamente modificados, y el compromiso con tratados ambientales multilaterales, destacando especialmente el Acuerdo de París (Giles Carnero, 2021).

De esta manera, la UE trabaja para promover estándares más elevados en materia de sostenibilidad. Supone una aproximación al comercio con principios ambientales y geopolíticos que “es muy distinta del tradicional enfoque liberal que ha abanderado las instituciones europeas, en particular, la Comisión Europea” (Sanahuja, 2021: 88). Por ejemplo, la diplomacia de la energía es una faceta importante de la estrategia climática ya que implica la promoción de una transición hacia fuentes de energía más limpias y sostenibles a nivel internacional, e incluye el respaldo a la inversión en energías renovables y la mejora de la eficiencia energética en otros países (Consejo de la Unión Europea, 2017). La UE también se compromete a promover estándares globales en la medición y presentación de informes de emisiones, así como en la regulación de actividades con un impacto ambiental significativo.

Sin embargo, la diplomacia climática desde luego no está exenta de desafíos. Uno de los retos más apremiantes es garantizar que las negociaciones climáticas internacionales avancen de manera efectiva y conduzcan a compromisos más ambiciosos por parte de otros países. La

competencia geopolítica en el escenario mundial plantea un desafío, ya que puede dificultar la influencia de la UE en las decisiones climáticas a nivel global. “La coordinación efectiva con otros actores globales, como Estados Unidos y China, es esencial para lograr una acción climática global eficaz” (Sanahuja, 2021: 88).

Por otra parte, el financiamiento de la acción climática en países en desarrollo sigue siendo un desafío constante que requiere “soluciones sostenibles” (Cárdenas y Cazzola, 2023: 33). Además, la promoción de la innovación en tecnologías limpias y sostenibles a nivel global es esencial, pero se enfrenta a obstáculos relacionados con la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología (CAF, 2023).

La coherencia de las políticas de la UE, especialmente en áreas como la agricultura y el comercio, representa otro desafío para garantizar que todas las políticas respalden los objetivos climáticos. Si las políticas internas no están alineadas con los compromisos climáticos, podría haber contradicciones que debiliten la posición de la UE en las negociaciones climáticas internacionales. En ese sentido, la coherencia interna fortalece la credibilidad y la eficacia de la diplomacia climática de la UE. Por lo tanto, es esencial evitar contradicciones y asegurar que políticas como las comerciales, agrícolas y climáticas estén alineadas para promover la sostenibilidad. Por último, la presión ejercida por grupos de interés que pueden resistirse a políticas y regulaciones climáticas más estrictas es un reto que la UE debe abordar de manera eficaz. Enfrentar estos desafíos implica un equilibrio delicado entre los intereses económicos y la responsabilidad ambiental.

## **Conclusiones**

El Pacto Verde Europeo representa una visión audaz y ambiciosa de la Unión Europea para abordar los desafíos apremiantes del cambio climático y la sostenibilidad. Esta iniciativa integral se propone lograr la neutralidad climática para el año 2050, promoviendo una transformación ecológica en Europa. A lo largo de este trabajo, hemos explorado brevemente sus dimensiones económicas, financieras y diplomáticas, junto con los desafíos asociados.

En términos económicos y financieros, la economía circular se erige como un pilar fundamental del Pacto, promoviendo la gestión sostenible de recursos y la eficiencia. La inversión necesaria para esta transición hacia una economía baja en carbono es significativa, y la atracción de inversores es un desafío clave. La adaptación de políticas de competencia y la preocupación por la justicia social son aspectos para considerar. No obstante, la UE ha implementado un conjunto de programas y medidas destinados a respaldar el Pacto, con el objetivo de movilizar

inversiones en proyectos sostenibles y promover la investigación y la innovación en tecnologías limpias.

En cuanto a la dimensión diplomática, la UE busca liderar la lucha contra el cambio climático a nivel global, comprometiéndose con la neutralidad climática y promoviendo metas más exigentes internacionalmente. La diplomacia climática activa incluye su participación en negociaciones internacionales sobre el clima y el apoyo a países en desarrollo para abordar el cambio climático. La integración de consideraciones climáticas en acuerdos comerciales y la promoción de estándares más elevados en sostenibilidad son prioridades clave.

Sin embargo, la diplomacia climática enfrenta dificultades, como la necesidad de garantizar que las negociaciones climáticas sean efectivas y que los países asuman compromisos más ambiciosos. Asimismo, la competencia geopolítica y la coordinación con actores globales son preocupaciones adicionales.

En última instancia, el Pacto Verde Europeo representa un paso crucial hacia una Europa más sostenible y resiliente en la lucha contra el cambio climático. Superar los desafíos económicos, financieros y diplomáticos requerirá un esfuerzo coordinado y colaborativo, tanto a nivel nacional como internacional. La combinación de inversiones públicas y privadas, junto con la revisión de políticas y regulaciones, será esencial para alcanzar con éxito los objetivos del Pacto y contribuir significativamente a la mitigación de los efectos del cambio climático a nivel global.

## **Referencias**

CAF (2023). Acción climática conjunta entre Europa y América Latina y el Caribe: Una agenda común para el desarrollo. Caracas: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2104>

Climate Adapt (s.f.). Financiación de la UE para la adaptación. [https://climate-adapt.eea.europa.eu/es/eu-adaptation-policy/funding/index\\_html?set\\_language=es](https://climate-adapt.eea.europa.eu/es/eu-adaptation-policy/funding/index_html?set_language=es)

Consejo de la Unión Europea (2017). Aplicación de la Estrategia Global de la UE - refuerzo de las sinergias entre las diplomacias climática y energética y elementos de las prioridades para 2017 - Conclusiones del Consejo (6 de marzo de 2017). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6981-2017-INIT/es/pdf>

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023). Pacto Verde Europeo <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023). Presupuesto a largo plazo de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-long-term-budget/>

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023). Reglamento sobre Diseño Ecológico: el Consejo adopta su posición. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/05/22/ecodesign-regulation-council-adopts-position/>

Comisión Europea (s.f.). Financiamiento climático internacional. [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/international-climate-finance\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/international-action-climate-change/international-climate-finance_en)

Comisión Europea (2023). Finanzas sostenibles: la Comisión adopta nuevas medidas para estimular las inversiones en un futuro sostenible. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_23\\_3192](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3192)

Comisión Europea (2021). Pacto Verde Europeo. Consecución de nuestros objetivos. [file:///C:/Users/click/Downloads/EGD\\_brochure\\_ES.pdf%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/click/Downloads/EGD_brochure_ES.pdf%20(2).pdf)

Diario Oficial de la Unión Europea (2012). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:es:PDF>

Dormido, L.; Garrido, I.; L'Hotellerie-Fallois, P. y Santillán, J. (2022). El cambio climático y la sostenibilidad del crecimiento: iniciativas internacionales y políticas europeas, Occasional Papers 2213, Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasiones/22/Fich/do2213.pdf>

Escobar Domínguez, A. y Moreno Cruz, M. M. (2023). Propiedad intelectual y transferencia de tecnologías ecológicamente racionales: apuntes sobre el preámbulo, los objetivos y principios del acuerdo sobre los ADPIC. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política Junio 2023.

Fichas temáticas sobre la Unión Europea (2023). La política de competencia. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/82/la-politica-de-competencia>

Giles Carnero, R. (2021). La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur. Documentos de Trabajo nº 44 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Guillen Navaro, N. A. (2022). Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XXIII, Zaragoza, 269-30.

Manero Salvador, A. (2020). La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible, Revista de Derecho Comunitario Europeo, 66, 603-627.

Parlamento Europeo (2020). La UE define qué considera “inversiones verdes” para impulsar una economía sostenible

<https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20200604STO80509/la-ue-define-inversiones-verdes-para-impulsar-una-economia-sostenible>

Sanahuja, J. A. (2021). Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global. Anuario CEIPAZ, 13, 69-96.

# **La Unión Europea en la exploración espacial: historia, actualidad y proyectos astronómicos**

*Rocío Berardo y José I. Vieux*

## **Resumen**

El objetivo de este capítulo es ofrecer una breve revisión histórica de la evolución de la Unión Europea (UE) en el ámbito de la exploración espacial. En el mismo rastreamos los orígenes del interés europeo en el ámbito espacial antes de la formación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. A su vez, se repasará la trayectoria de la participación europea en la exploración espacial, que lleva a la creación de organizaciones y colaboraciones espaciales significativas, como la Agencia Espacial Europea (ESA por sus siglas en inglés). Sumado a esto, exploraremos iniciativas colaborativas claves en el espacio a nivel europeo, destacando proyectos como Copernicus, Galileo y ETNOS.

**Palabras clave:** Unión Europea, exploración espacial, Copernicus, Galileo, ETNOS.

## **Introducción**

El desarrollo y evolución de la UE en el ámbito espacial ha sido un proceso marcado por la colaboración entre naciones y la convergencia de intereses en el campo de la exploración y utilización del espacio. Este análisis histórico comienza con la necesidad de unir esfuerzos para competir en la era espacial tras la Segunda Guerra Mundial, que culminó con la formación de la Agencia Espacial Europea (ESA, por sus siglas en inglés) en 1975. Desde entonces, la cooperación internacional ha sido fundamental, tanto a nivel europeo a través de la UE y la ESA, como a nivel global mediante acuerdos y colaboraciones con otras naciones y organizaciones espaciales. Este estudio también examina proyectos cruciales de la UE, como Copernicus, Galileo y ETNOS, que ilustran la determinación de la UE de consolidar su presencia y autonomía en el espacio.

En los últimos años, la UE ha reconocido la importancia estratégica del espacio, percibiendo el mismo como un área vital para las políticas de seguridad y defensa europeas, así como para el desarrollo de políticas medioambientales, de transporte, agrícolas, de desarrollo rural, pesqueras y de investigación. A su vez, la UE resalta el potencial económico del sector espacial y su contribución a la creación de empleo y al crecimiento económico. El sector de servicios satelitales es especialmente relevante para la economía de los países europeos, convirtiendo las inversiones en infraestructura espacial en aplicaciones tangibles y servicios para los ciudadanos (Agenzia Spaziale Italiana, s.f.).

## **Evolución histórica de la Unión Europea en el ámbito espacial**

La historia de Europa en el ámbito espacial tiene una larga trayectoria. El interés por la exploración espacial surgió incluso antes de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Tras la Segunda Guerra Mundial en 1945, la tecnología espacial se desarrollaba principalmente en EE.UU. y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), excluyendo a Europa occidental. Los países europeos comprendieron que sus proyectos nacionales no podrían competir con las superpotencias en solitario.

En 1957, la carrera espacial se inició con la puesta en órbita del Sputnik 1, el primer satélite artificial de la URSS. En 1960, diez países europeos crearon un grupo de estudio para la colaboración en investigaciones espaciales. En 1961, se estableció un programa científico y se fundaron la Organización Europea de Investigación Espacial (*European Space Research Organisation*, ESRO en inglés) y la Organización europea de desarrollo de lanzamientos (*European Launch Development Organisation*, ELDO en inglés).

En 1967 se creó el Centro Europeo de Operaciones Espaciales, responsable de operar más de 50 satélites. Finalmente, en 1975, la ESA se formó mediante la fusión de ELDO y ESRO. Los diez miembros fundadores incluyeron a Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Italia, Países Bajos, Suecia, Suiza<sup>13</sup> y España, y se unieron otros países con el tiempo, llegando a los 22 miembros actuales, más observadores.

En 1986, Ufo Merbold, de Alemania, se convirtió en el primer astronauta de la ESA en volar al espacio en una nave estadounidense. Europa ha logrado hitos notables, como la puesta en órbita del Mars Express en 2003, la primera misión europea en otro planeta; el aterrizaje de la sonda Huygens en Titán, la luna más grande de Saturno, en 2005; y la inclusión de la ESA como miembro de la Estación Espacial Internacional en 2008, permitiendo el envío de astronautas europeos en misiones de larga duración (History of Europe in Space, s.f.).

En el año 2000, la UE y la ESA se asociaron y desarrollaron una Estrategia Espacial Compartida, y luego una Política Espacial Común en 2003 (Baudouin-Naneix y Raïs, 2019). La UE agregó, recién en 2009, con la ratificación del Tratado de Lisboa (tratado que modifica los tratados que forman la base constitucional de la UE), el accionar en el espacio exterior como una de sus competencias. El Programa Espacial de la Unión Europea (EUSP por sus siglas en inglés), así como la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA por sus

---

<sup>13</sup> País no perteneciente a la UE.

siglas en inglés) fueron creados en abril de 2021, dando origen al primer programa organizado en materia espacial para la Unión.

Históricamente, el desarrollo del sector espacial ha estado vinculado a la seguridad, y las posibilidades que ofrece el espacio en este ámbito deben ser aprovechadas, como se expone en la “Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea” de junio de 2016. A la par de esto, las instituciones de la UE consideran importante conservar el carácter civil del Programa Espacial.

Los elementos componentes del Programa son: el sistema Galileo, EGNOS<sup>14</sup>, el sistema Copernicus, *Space Situational Awareness* (SSA por sus siglas en inglés)<sup>15</sup> y GOVSATCOM<sup>16</sup>. A su vez, el Programa incluirá todas las medidas adicionales necesarias para garantizar un acceso eficiente y autónomo al espacio y fomentar un sector espacial europeo innovador y competitivo, y para fortalecer el ecosistema espacial de la Unión y reforzar la Unión como actor global (European Parliament and Council of the European Union, 2021). Es importante remarcar que a la par de estos proyectos europeos, la UE coopera con Estados y actores por fuera de Europa en materia espacial, como desarrollaremos en el próximo apartado.

Siguiendo la regulación del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2021), los objetivos generales del programa son:

- Proporcionar datos útiles para el cambio climático, transporte y seguridad.
- Maximizar beneficios socioeconómicos fomentando sectores europeos innovadores y competitivos, en línea con la investigación y desarrollo tecnológico de la UE.
- Reforzar la seguridad y la autonomía tecnológica de la Unión Europea, superando su dependencia de la tecnología de EE.UU..
- Promover el papel global de la Unión en el sector espacial, impulsar la cooperación internacional y fortalecer la diplomacia espacial europea para abordar desafíos globales y promover el desarrollo sostenible.

---

<sup>14</sup> El *European Geostationary Navigation Overlay Service*, mejor conocido como EGNOS, es un sistema de aumentación basado en satélites, creado por la ESA y Eurocontrol, y operado por EUSPA.

<sup>15</sup> SSA está compuesto por distintos componentes: un sistema de seguimiento y vigilancia espacial destinado a mejorar, operar y proporcionar datos, información y servicios relacionados con la vigilancia y seguimiento de objetos espaciales que orbitan la Tierra, parámetros de observación relacionados con fenómenos meteorológicos espaciales; y la vigilancia del riesgo de los objetos cercanos a la Tierra que se acercan al planeta (European Parliament and Council of the European Union, 2021)

<sup>16</sup> GOVSATCOM es un servicio de comunicaciones por satélite bajo control civil y gubernamental que presta capacidades y servicios de comunicaciones por satélite a las autoridades de la UE y Estados miembros (European Parliament and Council of the European Union, 2021).

- Mejorar la seguridad, protección y sostenibilidad de las actividades espaciales, incluyendo la gestión de objetos y desechos en el espacio ultraterrestre.

Estos objetivos reflejan la intención de la UE de establecer una política espacial autónoma y la disposición a cooperar con actores externos, incluyendo países del Espacio Económico Europeo y terceros Estados u organismos internacionales.

### **Cooperación Internacional de la ESA**

Dentro de su proceso independiente de planeamiento, la ESA considera a la cooperación internacional tanto como un vehículo para alcanzar objetivos y beneficios en común, como también una ventana para catalizar desafíos futuros. En este sentido, la agencia en cuestión ha sido miembro fundador del Grupo Internacional de Coordinación en la Exploración Espacial (ISECG por sus siglas en inglés)<sup>17</sup>. Este foro multilateral de agencias espaciales funciona para avanzar en la “Estrategia de Exploración Global” a través de la coordinación de los esfuerzos mutuos en exploración espacial. Es un foro no vinculante que permite a las agencias espaciales participantes compartir información sobre sus planes, objetivos e intereses en la exploración espacial, con el objetivo de fortalecer tanto los programas de exploración individuales como el esfuerzo colectivo en este ámbito.

Un componente clave en el marco del ISECG es la Hoja de Ruta Global de Exploración (GER por sus siglas en inglés). Las asociaciones internacionales son esenciales para lograr los objetivos de exploración espacial tripulada de las agencias participantes en el ISECG. Es importante mantener un diálogo que prepare el terreno para las futuras misiones ambiciosas. Actualmente, se están llevando a cabo numerosas actividades de preparación para la exploración espacial en todo el mundo, como desarrollo de tecnología, demostraciones en la Estación Espacial Internacional (ISS, por sus siglas en inglés) y misiones robóticas. Las agencias del ISECG consideran que existe la oportunidad de informar y dirigir estas actividades preparatorias. En este contexto, la Hoja de Ruta Global de Exploración es un documento público que recopila planes internacionales de exploración y presenta escenarios conceptuales a futuro. La versión más reciente se publicó en 2022 (ISECG, 2022).

---

<sup>17</sup> En más de 15 años, ISECG ha crecido hasta contar con 27 agencias espaciales internacionales (en orden alfabético): AEB (Brasil), AEM (México), ASA y CSIRO (Australia), ASI (Italia), CNES (Francia), CNSA (China), CSA (Canadá), DLR (Alemania), ESA (Agencia Espacial Europea), GISTDA (Tailandia), ISRO (India), JAXA (Japón), KARI (República de Corea), LSA (Luxemburgo), NASA (EE.UU. de América), NOSA (Noruega), NZSA (Nueva Zelanda), POLSA (Polonia), PT Space (Portugal), ROSA (Rumania), Roscosmos (Rusia), SSAU (Ucrania), SSO (Suiza), Agencia Espacial de los Emiratos Árabes Unidos (Emiratos Árabes Unidos), Agencia Espacial del Reino Unido (Reino Unido) y VNSC (Vietnam).

Todas las actividades de exploración espacial de la ESA se llevan a cabo en el contexto de la cooperación internacional. En este sentido, la ESA depende de las capacidades de sus socios internacionales en el ámbito del transporte humano.

La ESA guía su enfoque para formar alianzas internacionales con estos principios clave:

- Garantizar la fortaleza de las colaboraciones asumiendo roles críticos, diseñando asociaciones basadas en la complementariedad y beneficios mutuos, con el propósito de desarrollar relaciones estratégicas a largo plazo.
- Convertirse en el socio de elección al demostrar excelencia en áreas específicas, un historial de éxitos en misiones y confiabilidad en el cumplimiento de compromisos.
- Establecer una base sólida para futuras alianzas y un compromiso global al impulsar la coordinación internacional en la planificación de actividades futuras y promover un marco de cooperación flexible (Hufenbach et al, 2014).

Otro ámbito clave de cooperación internacional se da en la Estación Espacial Internacional, siendo este el proyecto más grande y complejo en la historia de la humanidad. La ISS no está registrada en nombre de ningún país individual, sino que cada agencia tiene registrado a su nombre el componente específico en el que trabajó, teniendo la jurisdicción sólo sobre esta parte (Jiang y Zhao, 2021: 6). Esto lo podemos contrastar con el modelo de cooperación hacia el interior de la ESA, en el cual opera la premisa de que la propiedad y jurisdicción son compartidas en conjunto por todas las agencias miembro, mientras que la ESA actúa como representante de sus miembros en el registro de la estación espacial y se involucra en la cooperación internacional relacionada con la estación en nombre de sus miembros (Jiang y Zhao, 2021:7).

Cabe también mencionar la reciente misión del Telescopio Espacial James Webb, sucesor de Hubble. Diseñado para lograr descubrimientos astronómicos revolucionarios, desde la formación de estrellas hasta las primeras galaxias. Es un esfuerzo conjunto de la ESA, la NASA y la Agencia Espacial Canadiense (CSA, por sus siglas en inglés), lanzado desde la Guayana Francesa a bordo de un cohete Ariane 5 (europeo) lanzado en diciembre de 2021 (James Webb Telescope, 2023).

### **¿Cómo colaboran los Estados de la UE para crear una política espacial común?**

Tal como hemos comentado anteriormente, la UE ha reconocido la importancia estratégica del espacio, y en consecuencia ha elaborado, en 2021, el nuevo programa espacial de la UE. Ya

hemos mencionado cómo coopera la UE a nivel unificado, principalmente en el ámbito de la ESA, pero es relevante también indicar cuál es el aporte y visión de los Estados en sí. La colaboración entre los Estados miembros de la UE en asuntos relacionados con el espacio se manifiesta en diversas formas, destacando principalmente:

- Participación en la Agencia Espacial Europea (ESA): Veinte Estados miembros de la UE son también miembros activos de la ESA, y entre los principales contribuyentes financieros de la ESA se encuentran Alemania, Francia e Italia (Agencia Espacial Europea, 2023).
- Programa espacial de la UE: La UE cuenta con su propio programa espacial por fuera de la ESA, integrado en su marco de defensa.

La cooperación entre la UE y la ESA está delineada a través de un acuerdo marco que establece áreas de colaboración, roles y responsabilidades de ambas entidades, así como mecanismos y ámbitos de colaboración, entre los que se encuentran la comunicación por satélite, la observación del planeta Tierra, viajes espaciales, y más. Sumado a eso, se realizan reuniones y debates periódicos a nivel de la UE para coordinar políticas, estrategias e iniciativas espaciales futuras entre los Estados miembros. La UE juega un papel crucial al alinear las prioridades nacionales con los objetivos colectivos europeos en la exploración y utilización del espacio.

A nivel nacional, cada Estado miembro de la ESA que también sea parte de la UE coopera y aporta de manera significativa al panorama espacial europeo<sup>18</sup>. Para ahondar sobre este aspecto, vamos a analizar brevemente los casos de los Estados que realizan los mayores aportes económicos a la ESA: Francia, Alemania e Italia.

- **Francia:** Francia participa activamente en la política espacial europea y en programas espaciales clave de la UE como Galileo y GMES. El Ministerio de Asuntos Exteriores y la Agencia Espacial Francesa contribuyen a definir la posición de Francia en el marco de cooperación europea, colaborando con la UE y ESA. Destacan el uso de lanzadores europeos para misiones espaciales. Durante su Presidencia de la UE en 2008, se avanzó en la integración de tecnología espacial en estrategias de defensa y seguridad. Francia también realizó importantes esfuerzos para establecer un Código de Conducta para Actividades en el Espacio Exterior. La Agencia Espacial del país es una de las principales de Europa y del mundo, y continúa esforzándose para garantizar que el país

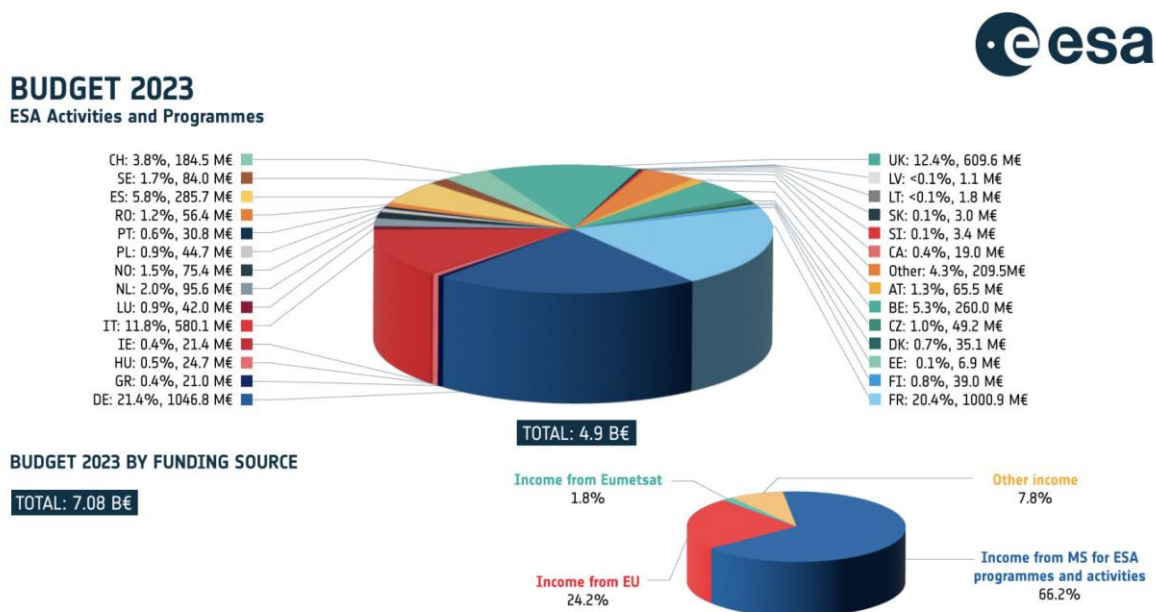
---

<sup>18</sup> Ver Gráfico 1

y Europa sigan siendo actores claves en el ámbito espacial, en un marco de cada vez más alta competitividad a nivel mundial (Agencia Espacial Europea, s.f.).

- **Alemania:** Alemania es el socio más importante de la Estación Espacial Internacional (ISS) en Europa. Como principal contribuyente financiero de la ESA, Alemania financia alrededor del 40% del programa de la ESA para operar en la ISS y contribuye de manera significativa a la utilización científica de la estación espacial. A su vez, Alemania colabora en misiones de exploración europeas y con el programa de exploración lunar de la ISS. La Agencia alemana se encarga, al igual que la francesa, no sólo de representar los intereses de Alemania dentro de la ESA, sino también de fortalecer la política espacial europea, siendo un gran eje de coordinación y fomentación de las relaciones de la UE con la ESA, y de una política común armonizada y en vistas a realizar aportes en la industria y tecnología de la UE (DLR- German Space Agency, s.f.).
- **Italia:** La Agencia Espacial Italiana es la encargada de promover y coordinar la participación de Italia en proyectos de la UE y de la ESA relacionados con el espacio y la aeronáutica. Italia es el tercer mayor contribuyente en el marco de la ESA, contribuyendo al 14% del presupuesto total aproximadamente durante los últimos 5 años. Las contribuciones financieras a la ESA comprenden más del 50% de los recursos financieros de la Agencia Espacial Italiana (Agenzia Spaziale Italiana, s.f.).

**Gráfico 1. Presupuesto de la ESA para el año 2023**



Fuente: Agencia Espacial Europea (2023)

## **Copernicus, Galileo, ETNOS: los principales proyectos espaciales europeos**

La UE tiene en marcha diversos proyectos en el espacio: Copernicus, Galileo y ETNOS. Ahora bien, ¿en qué consiste cada uno de ellos? *Copernicus* “es el Programa de Observación de la Tierra de la Unión Europea, que mira nuestro planeta y su medio ambiente” (Sobre Copernicus, s.f.: párr. 1). Ofrece datos recopilados a través de satélites, así como también obtenidos por tierra a través de sistemas in situ, los cuales se transforman luego en información con valor añadido en temáticas que incluyen la vigilancia atmosférica, la vigilancia marina y terrestre, el cambio climático, la seguridad y emergencias. Un ejemplo de actividad efectuada por este proyecto es la observación del comportamiento de la atmósfera y de los océanos a través de la elaboración de mapas a partir de las imágenes obtenidas, de los cuales se identifican características, anomalías, y se obtiene información estadística (Copernicus en Pocas Palabras, s.f.). Este proyecto está coordinado por la Comisión Europea, y cuenta con la participación de Estados miembros de la UE y la ESA, entre otras agencias. Los servicios de información son gratuitos y de acceso abierto para los ciudadanos.

En cuanto a *Galileo*, sus servicios incluyen la provisión de señales de posicionamiento, navegación y temporización exactas (Comisión Europea, 2019). Fue concebido con el objetivo de crear un sistema independiente del sistema americano GPS o del ruso, GLONASS, para así garantizar al bloque europeo la capacidad autónoma de desarrollar tecnología espacial y posicionamiento de satélites (Berardo, 2021). La independencia de Europa en este ámbito tiene como beneficio también la generación de empleo, el fortalecimiento del papel de la UE como proveedor de seguridad y defensa, y apoya la creación de tecnología propia. Por el momento, y desde 2016, Galileo se encuentra en su período inicial, y sus señales se utilizan junto con otros sistemas de navegación vía satélite. Cuando se pase a la fase operativa, los usuarios podrán utilizar las señales de Galileo de forma independiente (Comisión Europea, 2019).

Por último, EGNOS (el Servicio de Superposición de Navegación Geoestacionaria Europea, por sus siglas en inglés) es un sistema basado en satélites de Europa que mejora el rendimiento de los sistemas globales de navegación por satélite como GPS y Galileo. Se ha implementado para brindar servicios de navegación segura para la aviación, marítimos y usuarios terrestres en la mayoría de Europa (What is EGNOS?, 2023). EGNOS mejora la precisión y fiabilidad de la información de posicionamiento al corregir errores mediante mediciones de estaciones de referencia. Estos cálculos se transmiten a través de satélites geoestacionarios, mejorando la señal original. Esto beneficia a múltiples sectores, incluyendo aviación, carreteras, ferrocarriles,

marítimos, topografía, servicios de ubicación y agricultura (European Union Agency for the Space Program, 2023).

Estos proyectos han sido incluidos en el nuevo Programa Espacial de la UE, en el marco de la cual serán consolidados, y a su vez se incorporarán nuevas características para innovar y fortalecer la industria espacial, y mantener así un acceso autónomo al espacio por parte de la UE. A pesar de que la UE y sus instituciones juegan un papel clave, la ESA seguirá siendo un socio clave en el despliegue y soporte técnico de los proyectos espaciales europeos (European Union Agency for the Space Program, 2023).

## **Conclusiones**

La evolución histórica de la UE en el ámbito espacial es un ejemplo de cómo la cooperación entre naciones puede superar barreras y generar progresos significativos en tecnología y exploración. Desde los primeros pasos en la carrera espacial hasta la creación de la Agencia Espacial Europea y la formulación de una política espacial común, los países europeos han demostrado la importancia de unir fuerzas para alcanzar metas ambiciosas en el espacio. La cooperación no solo se ha limitado al ámbito europeo, sino que también ha abarcado acuerdos internacionales y alianzas estratégicas con otras agencias espaciales. Proyectos como Copernicus, Galileo y EGNOS reflejan la determinación de la UE de consolidar su posición en el espacio y promover la innovación y la autonomía en este ámbito crucial para el desarrollo futuro.

## **Referencias**

Agencia Spaziale Italiana. (s.f.). THE ASI WITHIN THE ESA - ASI. ASI. <https://www.asi.it/en/the-agency/asi-in-the-world/the-asi-within-the-esa/>

Agencia Spaziale Italiana. (s.f.). THE ASI AND THE EUROPEAN UNION - ASI. ASI. <https://www.asi.it/en/the-agency/asi-in-the-world/the-asi-and-the-european-union/>

Baudouin-Naneix, S., y Raïs, L. (2019). The European Union and Space Defence. FINABEL (European Army Interoperability Center), Food for thought 08-2019.

Berardo, R. (2021). El rol de la Unión Europea en la carrera espacial en la actualidad. Principales logros y desafíos. XV Congreso Nacional de Ciencia Política, 10 al 13 de noviembre. Rosario, Argentina.

Copernicus en pocas palabras. (s.f.). Copernicus. <https://www.copernicus.eu/es/sobre-copernicus/copernicus-en-pocas-palabras>

DLR - German Space Agency - ESA Affairs. (s.f.).  
[https://www.dlr.de/rd/en/desktopdefault.aspx/tabid-2101/3269\\_read-4991/](https://www.dlr.de/rd/en/desktopdefault.aspx/tabid-2101/3269_read-4991/)

European Parliament and Council of the European Union. (2021). REGULATION (EU) 2021/696 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL.

European Space Agency for the Space Program. (2023) Budget 2023.  
[https://www.esa.int/ESA\\_Multimedia/Images/2023/01/ESA\\_budget\\_2023](https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2023/01/ESA_budget_2023)

History of Europe in space. (s.f.).  
[https://www.esa.int/About\\_Us/ESA\\_history/History\\_of\\_Europe\\_in\\_space](https://www.esa.int/About_Us/ESA_history/History_of_Europe_in_space)

Hufenbach, B. Reiter, T. y Sourgens, E. (2014). ESA strategic planning for space exploration. ELSAVIER.

James Webb Telescope (2023). <https://webb.nasa.gov/>

Jiang, S. y Zhao, Y. (2021). China's National Space Station: Opportunities, Challenges, and Solutions for International Cooperation. ELSAVIER.

Sobre Copernicus. (s.f.). Copernicus. <https://www.copernicus.eu/es/sobre-copernicus>

The International Space Exploration Coordination Group (ISECG), 2022.  
<https://www.globalspaceexploration.org/?p=1184>

What is EGNOS? (2023). EU Agency for the Space Programme. 13 de abril  
<https://www.euspa.europa.eu/european-space/egnos/what-egnos>

# Avances de la Unión Europea hacia un marco regulatorio común e integral de la inteligencia artificial

Laurita Botero Botero

## Resumen

Este capítulo describe el avance de la Unión Europea (UE) hacia la regulación unificada y completa de la inteligencia artificial (IA) mediante legislación, partiendo de exponer la necesidad de regular los sistemas de IA por la multiplicidad de riesgos y desafíos que generan. Además, se menciona brevemente la existencia de otros marcos regulatorios de carácter intergubernamental en diversos espacios de cooperación internacional, para continuar con la exposición de los antecedentes normativos existentes en esta materia, previos a la Ley de IA de la UE de 2023. Describimos posteriormente el procedimiento, contenido y la aplicación de la Ley Europea de IA, destacando la relevancia que tiene no sólo como un esfuerzo regulatorio que profundiza la integración, sino también como un nuevo estándar internacional.

**Palabras clave:** Inteligencia artificial, legislación europea, Unión Europea, sistemas de riesgo, marco regulatorio unificado, obligatoriedad.

## Introducción

En los últimos años ha estado en auge y cada vez se encuentra más presente la aplicación de la Inteligencia Artificial (IA) en diversos campos y áreas del conocimiento, hasta el punto de que se han vuelto herramientas “imprescindibles” en la vida del ser humano. Algunos ejemplos de esto son: asistentes personales digitales en smartphones o pc (como Siri, Alexa), electrodomésticos inteligentes, *chatbots*, vehículos autónomos, algoritmos, compras en línea, redes sociales, plataformas de contenido digital y *streaming*, motores de búsqueda en la web, generación de Imágenes (DALL-E, Midjourney), generación de música, transcripción de audio, generación de lenguaje de programación, regulación de tráfico, ciberseguridad, herramientas de reconocimiento facial, lucha contra la pandemia de COVID-19, traducción y subtítulo automático, robots industriales y agrícolas, prevención de desastres naturales, entre otros (Parlamento Europeo, 2021).

La IA es un concepto que viene evolucionando exponencialmente en la última década, pero su historia se remonta al siglo pasado. Uno de los antecedentes más destacados fueron los trabajos de Alan Turing que, desde 1936, empezó a desarrollar el concepto de algoritmo y en 1950 creó la Prueba de Turing que sirvió como una herramienta para evaluar la capacidad de las máquinas de mostrar un comportamiento similar al de la inteligencia humana a través del lenguaje

(National Geographic, 2020). John McCarthy acuñó el término de inteligencia artificial (*artificial intelligence* en inglés) en la Conferencia de Dartmouth en 1956 junto con Marvin Misky y Claude Shannon, y la definió como la ciencia y la ingeniería de hacer máquinas inteligentes, especialmente programas de computadora inteligentes (Ganascia, 2018; National Geographic, 2020).

Con el paso de los años la IA se fue desarrollando junto con la informática, computación y la robótica hasta convertirse en una de las tecnologías más disruptivas de la actualidad, llegando a enfoques como el aprendizaje de máquinas. Estas nuevas tecnologías han otorgado grandes avances y aportes a la humanidad y al desarrollo económico, aunque éstos han sido difíciles de cuantificar y medir debido a lo reciente y al crecimiento exponencial que manejan las IA, además de la falta de transparencia en los datos de las empresas propietarias de estas tecnologías (Danesi, 2023).

No obstante, este crecimiento acelerado ha cuestionado a los gobiernos y a la comunidad científica sobre los potenciales peligros y riesgos en el uso de los sistemas de IA, como por ejemplo, violaciones y puesta en riesgo de derechos fundamentales de las personas (como la privacidad y la seguridad), los sesgos de datos (de género, de raza, de nacionalidad, entre otros) aplicados en las IA y algoritmos; la utilización de estas tecnologías en una guerra cibernética; la manipulación de la opinión pública mediante IA o algoritmos en plataformas digitales con fines políticos (como el caso de Cambridge Analítica con el Brexit o elecciones presidenciales en diferentes países); dilemas éticos de la privacidad y la seguridad de los usuarios; o el mencionado potencial de reemplazar a los trabajadores humanos (Comisión Europea, 2018 y 2021; Parlamento Europeo, 2019 y 2020; Vivas, 2022; Danesi, 2023).

Por lo anterior surgió la necesidad de empezar a debatir y proponer regulaciones en ámbitos nacionales, regionales e internacionales para prevenir el daño y evitar la mala utilización de estas tecnologías en detrimento de la humanidad. Siguiendo este camino, la UE empezó a promover la regulación formal de la IA a través de una norma desde el año 2021, pero desde antes ya estaban trabajando en documentos que incluían recomendaciones sobre estas tecnologías y las conexas por el potencial para el crecimiento económico y el fortalecimiento de la integración mediante la estrategia digital de la UE (Parlamento Europeo, 2021). A razón de ello, este capítulo tiene como objetivo describir los avances y el contenido de la Ley de Inteligencia Artificial de la UE del año 2023 como precursora de un marco regulatorio internacional en favor de mitigar los posibles efectos negativos de estas tecnologías.

### **Marcos regulatorios en espacios internacionales diferentes a la UE**

Existen otros marcos regulatorios en ámbitos internacionales sobre IA. Cada uno de ellos cuenta con sus propias definiciones y clasificaciones de la IA, como también con una serie de principios, acciones y derechos. En mayo de 2019 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) junto con Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú y Rumanía suscribió la directriz sobre “los Principios de la OCDE sobre la Inteligencia Artificial” en el marco de la Reunión del Consejo de Ministros de la Organización (OCDE, 2019b y 2019c).

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) aprobó en noviembre de 2021 y publicó en 2022 la primera norma mundial sobre la ética de la IA: “Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial”, adoptada por los 193 Estados miembros durante la 41ª Conferencia General de la UNESCO (Noticias ONU, 2021).

Si bien los anteriores marcos regulatorios han servido de avance y de base como directrices y guías para el diseño de legislaciones y políticas públicas en materia de IA, fueron adoptados en espacios intergubernamentales y no son jurídicamente vinculantes para los Estados que los suscriben, por lo cual resulta necesario el desarrollo de leyes nacionales para su obligatoriedad e implementación.

### **Camino de la Unión Europea hacia la regulación de la Inteligencia Artificial**

Para la UE ha sido relevante impulsar la investigación y el desarrollo de la IA para promover el desarrollo económico e industrial, para la transformación digital de los mercados, para posicionarse como actor relevante en el escenario internacional y ser más competitivos internacionalmente especialmente en relación con China y EE.UU., y como parte de la estrategia ser resiliente en la década digital (Comisión Europea, 2018 y 2021; Parlamento Europeo, 2019). Todo lo anterior debe darse garantizando la seguridad y los derechos fundamentales de los europeos, por lo cual resultó apremiante el desarrollo de recomendaciones y legislaciones para regular los sistemas de IA (Comisión Europea, 2018).

En concordancia con lo anterior existieron varios antecedentes normativos a la Ley de IA, algunos de ellos fueron: Resolución del Parlamento Europeo sobre una política industrial global europea en materia de inteligencia artificial y robótica (2019a), Directrices éticas para una IA fiable del Parlamento Europeo (2019b), Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial de la Comisión Europea (2020), Propuesta del Parlamento Europeo relativa a los aspectos éticos de la IA, la robótica y las tecnologías conexas (2020), Propuesta del Parlamento Europeo sobre

establecimiento de un régimen de responsabilidad civil por la actuación de los sistemas de IA (2020), la Resolución del Parlamento Europeo sobre inteligencia artificial: cuestiones de interpretación y de aplicación del Derecho internacional (2021), entre otras. En general, todos estos marcos normativos destacaban la necesidad de crear marcos regulatorios flexibles que se adapten a los cambios de las tecnologías pero que garanticen derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de normativas y documentos sobre el tema, como también la variación de definiciones y tipos de IA, y con el fin de armonizar la regulación, la Comisión Europea decidió el 21 de abril de 2021 presentar un proyecto de Ley de Inteligencia Artificial ante el Parlamento y el Consejo, toda vez que al reconocer los beneficios económicos y sociales generados por la IA en los diversos ámbitos socioeconómicos resulta pertinente y necesario el establecimiento de una serie de pautas que puedan evitar los riesgos inherentes a su aplicación.

### **Ley de Inteligencia Artificial de la UE: Cuestiones formales y procesales**

En primer lugar, es importante destacar que el tipo de instrumento jurídico usado por el legislador europeo para regular esta temática sea el de Reglamento, ya que con esto se puede inferir la intención uniformadora al usar el instrumento jurídico de mayor jerarquía y evitar los riesgos de fragmentación de otros tipos de normas de derecho secundario de la UE (Girgado, 2022). Adicionalmente, esto se favorece con el hecho de que para este momento no existe una normativa nacional previa de cada estado sobre la materia, por lo que disminuyen los riesgos de antinomias jurídicas/contradicción entre leyes europeas y leyes nacionales.

El proyecto fue presentado en abril de 2021, fue sometido al proceso legislativo ordinario europeo, sufrió varias modificaciones y adendas en estos debates; hasta que finalmente fue aprobado el 14 de junio de 2023 por el Parlamento Europeo con una votación de por 499 votos a favor, 28 en contra y 93 abstenciones (Parlamento Europeo, 2023).

Una vez que entre en vigor, la normativa será aplicable a: (1) los proveedores de sistemas de IA en la Unión, con independencia de si dichos proveedores están establecidos en la Unión o en un tercer país; (2) los usuarios de sistemas de IA que se encuentren en la Unión; y (3) los proveedores y usuarios de sistemas de IA que se encuentren en un tercer país, cuando la información de salida generada por el sistema se utilice en la Unión (Ley de IA de la UE, 2023: art 2). Se excluye del ámbito de aplicación a los sistemas de IA creados con fines militares y a las autoridades de terceros países y organizaciones internacionales en casos excepcionales. Se espera que la totalidad de la ley de IA pueda entrar en vigor en el año 2026, aunque ya hay un apartado que empezará a regir en el 2024 (Ley de IA de la UE, 2023: art 85).

Ley de Inteligencia Artificial de la UE: Objetivo, definición y tipos de IA, sistemas de riesgo

El objetivo de este reglamento es “mejorar el funcionamiento del mercado interno mediante el establecimiento de un marco jurídico uniforme, en particular en lo que respecta al desarrollo, la comercialización y la utilización de la inteligencia artificial de conformidad con los valores de la Unión” (Ley de IA de la UE, 2023: Considerando 1). Con esta ley se busca garantizar que los sistemas de IA utilizados en la UE sean conforme a los derechos humanos, seguros, transparentes, trazables, no discriminatorios y respetuosos con el medio ambiente.

En lo referente a la definición de IA, esta regulación recoge una definición amplia y dinámica, así como tecnológicamente neutra, que pueda evolucionar en conjunto con los avances tecnológicos con los que se desarrollan las IA. Define a los sistemas de inteligencia artificial como: “el software que se desarrolla empleando una o varias de las técnicas y estrategias que figuran en el anexo I y que puede, para un conjunto determinado de objetivos definidos por seres humanos, generar información de salida como contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyan en los entornos con los que interactúa” (Ley de IA de la UE, 2023: art 3).

Ahora bien, esta ley clasifica los sistemas de IA en función de los riesgos generados. Dependiendo de esta categoría se establecieron obligaciones y derechos para proveedores y usuarios. En primer lugar, está la categoría más baja de riesgo mínimo, que incluyen plataformas que representan una amenaza mínima o nula para la sociedad, tales como los filtros de spam basados en IA.

En segundo lugar, las de riesgo limitado, son servicios y aplicaciones que a través de su funcionamiento o nacimiento dejan en claro a los usuarios que están interactuando con un sistema IA; en este nivel de riesgo exige un conjunto de requisitos mínimos de transparencia que permitan a los usuarios tomar decisiones con conocimiento de causa. Se incluyen sistemas de IA que generan o manipulan contenidos de imagen, audio o vídeo.

En tercer lugar, están los sistemas de alto riesgo: son los que afectan negativamente o vulneran a la salud, la seguridad o a los derechos fundamentales de las personas físicas. Para que sean permitidos deben cumplir requisitos obligatorios y cuentan con obligaciones legales más estrictas que, por su funcionamiento y objetivo, requieren de supervisión humana y el uso de datos de alta calidad para evitar problemas como la discriminación de los usuarios. Todos estos sistemas de IA serán evaluados antes de su comercialización y a lo largo de su uso. El alto riesgo se determina según la función que lleve a cabo, como también de la finalidad específica

y de las modalidades para las que se use dicho sistema. Los sistemas de IA de alto riesgo se dividirán en dos categorías (Ley de IA de la UE, 2023: título III):

1. Sistemas de IA que se utilicen en productos sujetos a la legislación de la UE sobre seguridad de los productos. Esto incluye juguetes, aviación, automóviles, dispositivos médicos y ascensores, entre otros.
2. Sistemas de IA pertenecientes a ocho ámbitos específicos que deberán registrarse en una base de datos de la UE, que son: (1) identificación biométrica y categorización de personas físicas; (2) gestión y explotación de infraestructuras críticas; (3) educación y formación profesional, (4) empleo, gestión de trabajadores y acceso al autoempleo; (5) acceso y disfrute de servicios privados esenciales y servicios y prestaciones públicas; (6) aplicación de la ley; (7) gestión de la migración, el asilo y el control de fronteras; y (8) asistencia en la interpretación jurídica y aplicación de la ley.

Finalmente están los sistemas de riesgo inaceptable, son aquellos que se consideran una amenaza para la seguridad de las personas y se encuentra prohibido su uso y comercialización. De lo anterior se incluye una prohibición expresa de: (i) sistemas de identificación biométrica en tiempo real y a distancia, como el reconocimiento facial; (ii) manipulación cognitiva del comportamiento de personas o grupos vulnerables específicos (como juguetes activados por voz que fomentan conductas peligrosas en los niños); (iii) sistemas de puntuación social o de categorización de personas en función de su comportamiento, estatus socioeconómico o características personales; (iv) sistemas policiales predictivos; el rastreo indiscriminado de imágenes faciales sacadas de Internet o de circuitos cerrados de televisión para crear bases de datos de reconocimiento facial, entre otras (Ley de IA de la UE, 2023: título II). De forma excepcional se permitirá los sistemas de identificación biométrica a distancia a posteriori, en los que la identificación se produce tras un retraso significativo, se permitirán para perseguir delitos graves y sólo cuando haya previa aprobación judicial.

Por otro lado, se establece para los sistemas de IA generativa, como ChatGPT, unos requisitos adicionales de transparencia como son: revelar que el contenido ha sido generado por IA, diseñar el modelo para evitar que genere contenidos ilegales, y publicar resúmenes de los datos protegidos por derechos de autor utilizados para el entrenamiento. Por último, también la ley cuenta con un título completo de gobernanza, que estipuló la creación de un “Comité Europeo de Inteligencia Artificial”, que garantizará la toma de decisiones a nivel europeo y se encargará de supervisar la forma en que se aplica el código normativo sobre IA.

## **Conclusiones**

Es claro que los sistemas de IA están revolucionando la forma de vida, trabajo y desarrollo humano; ofreciendo grandes ventajas para la sociedad y la economía. Pero a su vez estas mismas suponen riesgos y amenazas para el medio ambiente y el ser humano, sus derechos fundamentales, seguridad, privacidad y protección de datos. Por lo tanto, es imperioso que existan legislaciones que regulen y protejan de estas situaciones a los usuarios de las IA.

Este marco normativo, si bien es integral y extenso, no regula plenamente temas relacionados con los sistemas de IA como son las afectaciones y vulneraciones de los derechos de propiedad intelectual, la responsabilidad jurídica y penal por el mal uso y daño producido por las IA, entre otros. También cuenta con algunas falencias en lo relacionado al sistema de autodeterminación del riesgo, puesto que el proveedor es quien en primera medida indica si pertenece al alto riesgo.

Se reconoce el esfuerzo de la UE en ser el primer bloque que produce una legislación armónica e integral sobre la protección, los usos y desarrollos de los sistemas de IA. Es probable que como ocurrió con otras normativas, se produzca el efecto Bruselas, o que esta ley se convierta en un modelo o estándar normativo para legislaciones de otros Estados y bloques (como sucedió con el Reglamento General de Protección de Datos Personales).

Por último, para muchos empresarios y operadores de la industria de la IA esta ley tiene un carácter restrictivo por los procedimientos y responsabilidades a cargo del proveedor, lo que afecta a la rentabilidad y la innovación en tecnología; por tanto, debe esperarse a ver cómo será acatada por estos actores y las negociaciones entre ellos y los gobiernos. No obstante, esta ley busca promover el desarrollo e inversión en sistemas de IA, siempre que cumplan estándares de protección de garantías humanas y jurídicas.

## **Referencias**

Arnal, J., Ricart, R.J. (2023). Inteligencia artificial: el “efecto Bruselas”, en juego. Real Instituto El Cano, 3 de octubre. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/inteligencia-artificial-parte-1-el-menor-efecto-bruselas/>

Comisión Europea (2018). Inteligencia artificial para Europa. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. 25 de abril. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0237>

Comisión Europea (2020). Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza. [https://commission.europa.eu/document/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b\\_es](https://commission.europa.eu/document/d2ec4039-c5be-423a-81ef-b9e44e79825b_es)

Comisión Europea (2021). Europa resiliente para la Década Digital. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>

Comisión Europea (2023). Un enfoque europeo de la inteligencia artificial. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/european-approach-artificial-intelligence>

Danesi, C. (2023). Inteligencia Artificial. Episodio #103, Concha Podcast, 19 de febrero. [https://open.spotify.com/episode/57REFU5iOALiGyV8J5Wpkf?si=E6w7G-IrTc-ttV\\_Lu3R9Kg](https://open.spotify.com/episode/57REFU5iOALiGyV8J5Wpkf?si=E6w7G-IrTc-ttV_Lu3R9Kg)

Ganascia, J.G. (2018) Inteligencia artificial: entre el mito y la realidad. Correo un solo mundo, voces múltiples, UNESCO. <https://es.unesco.org/courier/2018-3/inteligencia-artificial-mito-y-realidad>

JRC-Centro Común de Investigación (2020). AI Watch Defining Artificial Intelligence. Comisión Europea, oficina de publicaciones de la Unión Europea. [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118163/jrc118163\\_ai\\_watch\\_defining\\_artificial\\_intelligence\\_1.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118163/jrc118163_ai_watch_defining_artificial_intelligence_1.pdf)

Girgado Perandones, P. (2022). La regulación de la Inteligencia Artificial en la Unión Europea y su repercusión en el contrato de seguro. En: Actualidad Jurídica Iberoamericana No 16 bis, junio 2022, ISSN: 2386-4567, pp. 3612-3641. <https://www.revista-aji.com/wp-content/uploads/2022/06/136.-Pablo-Girgado-pp.-3612-3641.pdf>

National Geographic (2020). Breve historia visual de la inteligencia artificial. 2 de diciembre. Revista National Geographic España. [https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial\\_14419](https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/breve-historia-visual-inteligencia-artificial_14419)

Noticias ONU (2021). Primer acuerdo mundial sobre la ética de la inteligencia artificial. 25 de noviembre. <https://news.un.org/es/story/2021/11/1500522>

OCDE (2019a). Artificial Intelligence in Society. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/603ce8a2-es/index.html?itemId=/content/component/603ce8a2-es>

OCDE (2019b). Directriz de Principios de la OCDE sobre la Inteligencia Artificial. Reunión del Consejo de Ministros, Paris. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

OCDE (2019c). Cuarenta y dos países adoptan los Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial.

<https://www.oecd.org/espanol/noticias/cuarentaydospaisesadoptanlosprincipiosdelaocdesobreinteligenciaartificial.htm>

Parlamento Europeo (2019a). Resolución sobre una política industrial global europea en materia de inteligencia artificial y robótica. 12 de febrero. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0081_ES.html)

Parlamento Europeo (2019b). Directrices éticas para una IA fiable. Abril 2019. [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=60423](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60423)

Parlamento Europeo (2021). Resolución sobre inteligencia artificial: cuestiones de interpretación y de aplicación del Derecho internacional en la medida en que la UE se ve afectada en los ámbitos de los usos civil y militar, así como de la autoridad del Estado fuera del ámbito de la justicia penal. 20 de enero. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0009\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0009_ES.html)

Parlamento Europeo (2021). ¿Qué es la inteligencia artificial y cómo se usa?. 26 de marzo. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200827STO85804/que-es-la-inteligencia-artificial-y-como-se-usa>

Parlamento Europeo (2023). La Eurocámara, lista para negociar la primera ley sobre inteligencia artificial. 14 de junio. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230609IPR96212/la-eurocamara-lista-para-negociar-la-primera-ley-sobre-inteligencia-artificial>

UNESCO (2022). Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. Adoptada en la 41 Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), reunida en París del 9 al 24 de noviembre de 2021. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa)

UNESCO (2023). Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. <https://www.unesco.org/es/articles/recomendacion-sobre-la-etica-de-la-inteligencia-artificial>

Unión Europea (2023). Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión. <https://eur->

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF)

Vivas, F. (2022). Inteligencia Artificial. Episodio #103, La Cruda Podcast, noviembre.  
<https://open.spotify.com/episode/6QXlt20uppR4PIe7gEWzBF>

# La inteligencia artificial y los desafíos que presenta su regulación en el marco de la Unión Europea

*Milagros Chaparro*

## Resumen

Este capítulo explora los desafíos y antecedentes de la regulación de los sistemas de inteligencia artificial (IA), centrándose en los desafíos que se presentan con la entrada al mercado de éstos. Plantea incógnitas en relación con la necesidad de su regulación para proteger a los usuarios, aborda estándares éticos y de seguridad, y considera si los gobiernos nacionales deberían prohibir por completo la IA. Además, nos adentramos en los desafíos que enfrenta la regulación de la IA, incluyendo avances tecnológicos rápidos, preocupaciones de seguridad y transparencia, y cuestiones de privacidad. Enfatiza el papel de la Unión Europea (UE) marcando la pauta mundial y discute el impacto de la legislación en diversas categorías de IA, incluidos los sistemas de identificación biométrica remota.

**Palabras clave:** Inteligencia artificial, Unión Europea, identificación biométrica, impacto global.

## Introducción

Nos encontramos en un mundo que ya no puede ser pensado sin los sistemas de Inteligencia Artificial<sup>19</sup> (IA). Las actualizaciones son constantes en todas las plataformas, todas las aplicaciones y todos los servicios que se nos presentan. Ahora bien, más allá del papel que desempeña esta nueva herramienta, no solo en la sociedad, sino también en la economía, la guerra, y en el mercado laboral, ¿Qué regulación existe para poder proteger a sus usuarios? ¿Su uso y acceso debería ser ilimitado, deberían existir estándares de ética y seguridad, o deberían ser prohibidas por los Estados? O, incluso, ¿deberíamos librar al mercado la regulación de ésta?

Aunque la resolución de estas incógnitas conlleva mucho más que un análisis superficial, en este capítulo, se destacan cuáles son los antecedentes y los proyectos actuales que buscan encontrar una regulación para estos elementos, qué desafíos presenta la regulación de éstos y qué modelos éticos se estiman necesarios para enmarcar estándares internacionales que permitan el desarrollo de estas herramientas.

---

<sup>19</sup> Entendiendo a la IA como “el software que se desarrolla empleando una o varias de las técnicas y estrategias (...) que puede, para un conjunto determinado de objetivos definidos por seres humanos, generar información de salida como contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyan en los entornos con los que interactúa.” (Comisión Europea, 2021: 20).

## **Antecedentes**

En el ámbito americano se han encontrado esfuerzos reunidos para la regulación de estas herramientas y su implementación en las políticas públicas, como también existen las iniciativas del ámbito privado. Entre estas podemos destacar el lanzamiento del Primer Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial el pasado agosto de 2023, realizado por el Centro Nacional de IA de Chile, apoyado por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el *Institute for Human-Centered Artificial Intelligence* (HAI) de Stanford, aunque también podemos encontrar iniciativas privadas como IA-Latam, la primera comunidad latinoamericana creada con el propósito de fomentar el desarrollo de la IA en Latinoamérica (IA Latam, 2021).

Además, en nuestra región encontramos modelos como el proyecto de ley chileno que busca regular no solo los sistemas de IA sino también temas relacionados directamente con la robótica y las tecnologías conexas, y diferentes proyectos que se encuentran en el Congreso de Brasil, además de la iniciativa argentina para apegarse a ciertos estándares internacionales sobre los principios éticos de la IA, que no se enmarca en un proyecto de ley.

Por otra parte, es dentro del marco del bienestar digital promovido por la UE, que se encuadra la primera legislación sobre IA en todo el mundo, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior. Además, en octubre de 2020, el Parlamento Europeo había aprobado una serie de resoluciones relativas a la IA sobre cuestiones como la ética, la responsabilidad civil y los derechos de propiedad intelectual. En 2021, a éstas les siguieron diversas resoluciones sobre el uso de la IA en el ámbito penal y en los sectores educativo, cultural y audiovisual. Estas iniciativas se han tomado en un marco que busca garantizar la protección de los principios éticos, y a su vez crear un entorno sólido para que se desarrolle de forma consistente.

## **Desafíos que presenta la IA**

Según el Reporte Anual (2023) del *Institute for Human-Centered AI* de la Universidad de Stanford, fue el año 2022 donde la IA generativa irrumpe, con modelos de texto a imagen, como DALL-E2 y *Stable Diffusion*; sistemas de texto a video como *Make-A-Video*; y *chatbots* como *ChatGPT*. Por eso a menudo los proyectos legislativos suelen quedarse obsoletos incluso antes de ser aprobados debido a la lentitud de los procesos y al avance acelerado de las tecnologías.

Estas tecnologías irrumpieron al público sin que exista ningún tipo de regulación con relación al uso de los datos de los usuarios, en términos de transparencia, los derechos de propiedad intelectual, y demás inquietudes que tienen que ver con la ética y el respeto de los valores democráticos que manejan estas herramientas que se encuentra a completa disposición del público, y en promedio, gratuitas. A su vez, el uso constante de estas tecnologías conlleva a incrementar el aprendizaje de éstas, es decir que, entre mayor uso se hace de ellas, mayor capacidad tendrán para crear contenido, lo cual conlleva a un uso distinto de los datos.

En el marco de la legislación de la UE se plantea la división de las IA en tres categorías diferentes. Lo que propone esta normativa es establecer diferentes obligaciones para los proveedores y los usuarios según el nivel de “riesgo” que representa la IA, a saber: riesgo inaceptable, alto riesgo, riesgo mínimo.

Dentro del primer grupo se entrelazan los riesgos tanto psicológicos como físicos, ya que otro de los desafíos que podemos encontrar con relación a los usos de la IA, es la regulación y el uso, seguro y discreto, de los ‘sistemas de identificación biométrica remota’<sup>20</sup>. De todas formas, estos sistemas necesitan un análisis en profundidad, y su uso puede generar riesgos que solo un capítulo de *Blackmirror* podría animarse a retratar. Y a pesar de la alta preocupación de los gobiernos, las empresas y las agencias de investigación, la información aún se encuentra restringida para el público en general, ya que verdaderamente representa riesgos de vida si es que ésta llegase a manos equivocadas. Es por esto por lo que la legislación las enmarca como de ‘riesgo inaceptable’ y deben ser prohibidos.

Existen dos variaciones de estos sistemas de identificación biométrica remota, por un lado, aquellos que se dan en tiempo real, en espacios públicos, y se consideran que éstas estarían atentando contra la libertad de las personas, la única alternativa segura al uso de éstos se podría dar con su uso *a posteriori* en conformidad con las normas internas correspondientes, esta es la segunda variación<sup>21</sup>, su uso es fundamental para la investigación de delitos graves, como lo puede ser la desaparición forzada, mediante una regulación de derecho interno y mediante orden de un juez. Este mecanismo ya está siendo utilizado en algunos países.

---

<sup>20</sup> Entendiendo estos sistemas como “un sistema de IA destinado a identificar a distancia a personas físicas comparando sus datos biométricos con los que figuren en una base de datos de referencia, sin saber de antemano si la persona en cuestión se encontrará en dicha base de datos y podrá ser identificada, con independencia de la tecnología, los procesos o los tipos de datos biométricos concretos que se usen” según el proyecto de “Ley de inteligencia artificial” de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2021:10).

<sup>21</sup> Entendiéndolo como material audiovisual “captadas por cámaras de televisión en circuito cerrado o dispositivos privados, que se han generado antes de aplicar el sistema a las personas físicas en cuestión” (“Ley de inteligencia artificial” de la Comisión Europea, 2021: 7).

Junto a los sistemas de identificación biométrica también se enmarcan los sistemas que logren manipular el comportamiento de las personas y los grupos vulnerables, “como lo son juguetes activados por voz que fomenten comportamientos peligrosos en los niños” (Ley de la IA de la UE, 2023). Igualmente se prohíbe “que las autoridades públicas realicen calificación social basada en la IA con fines generales” (Ley de inteligencia artificial, 2021: 7). Esto es fundamental en la prevención de la discriminación que podrían ejercer los sistemas en función de estatus económico o características personales o físicas.

Los sistemas de alto riesgo representan a aquellos sistemas que “afecten negativamente a la seguridad o a los derechos fundamentales” (Ley de la IA de la UE: primera normativa sobre inteligencia artificial, 2023), a su vez, y debido a que en esta categoría se enmarca la mayoría de las IA que conocemos actualmente y se usan no solo para el ámbito gubernamental sino también para el privado, deben separarse en dos categorías: aquellos que puedan utilizarse en diferentes productos (como juguetes, dispositivos de uso médico, vehículos de aviación o automovilísticos, entre otros), y los pertenecientes a ocho ámbitos específicos, que deben ser registrados en una base de datos perteneciente a la UE, y no solo ser evaluados previos a su comercialización, sino que durante su ciclo de vida deben estar sometidos a esta evaluación.

Finalmente, dentro de aquellos sistemas de riesgo limitado encontramos que estos deben cumplir requisitos mínimos de transparencia para que los usuarios puedan tomar decisiones con conocimiento de causa, y poder decidir si luego de ciertas interacciones el usuario querrá seguir utilizándolas.

A su vez, uno de los desarrollos más importantes lo presentan las IA generativas como *ChatGPT*, a fecha de hoy, en su versión 4.0. Este tipo de tecnologías están enfocadas en crear contenido original mediante datos preexistentes, y a su vez se alimentan de textos, imágenes, videos, audios y todo aquel material que esté disponible para crear contenido cada vez más original y único. A través de redes neuronales generativas, que utilizan el enfoque de *deep learning* permitiendo que las IA aprendan de forma automática, analizando grandes cantidades de material, pudiendo establecer patrones, logrando que a partir de éstos se cree un material original. Teniendo en cuenta este modelo de aprendizaje, podemos entender que entre más frecuente sea su uso, mayor aprendizaje podrá lograr. Pero a su vez, este modelo de *deep learning* trae dos riesgos principales.

Uno de ellos es el rápido desarrollo que presentan y la cantidad de información que son capaces de procesar, pudiendo comprometer así trabajos académicos, educativos, políticos, ambientales, judiciales o similares. Incluso la IA *CICERO* ha logrado ser el primer agente de IA en lograr

un nivel humano en el juego conocido como *Diplomacy*<sup>22</sup>. Esto indica que la humanización de las IA no es algo ajeno al proceso que está sucediendo, aunque esta transformación aún sea un tópico que produce más recelo que debates.

El segundo de los grandes riesgos que la regulación tendrá que encarar, es la transparencia y la privacidad. Este es uno de los retos más ambivalentes, ya que por un lado presenta problemáticas relacionadas no solo con la ética, sino también con la propiedad intelectual, como el debate en torno a la autoría de textos, imágenes, videos y similares creados por IA, ¿debemos proteger la autoría de quien interactúa para la creación de esa información mediante herramientas como, por ejemplo, los *chatbots*? ¿O los de la IA?, además, ¿Qué tan sesgada esta esta información? En este margen podemos también mencionar la dificultad que se da en el momento de identificar si la IA ha sido utilizada, o no. Es en esta instancia que se pone en juego la privacidad de los usuarios, ya que la información ingresada a la IA para que sus predicciones o raciocinios tengan mejor calidad es vasta. Es así como la privacidad no solo aparece implicada en el uso de personal de la IA, sino en el “detrás de escena” del desarrollo y en especial en el entrenamiento de estas inteligencias (Fjeld et al, 2020).

En este campo la UE tiene mucho que alardear, especialmente a raíz de la implementación del Reglamento General de Protección de Datos en 2018, analizado en otro capítulo. Bajo este marco se establecieron sanciones que pueden llegar hasta el 4% del volumen de negocios mundial, marcando así pautas globales para la protección de datos (Wolford, 2018). Ahora bien, surge la pregunta: ¿Cómo podemos aplicar estos estándares para regular la inteligencia artificial? Esta es la cuestión que se debe abordar y debatir.

En consonancia con lo expresado anteriormente, y sumergiéndonos en debates sobre el empleo de estas inteligencias, la autoría de dichos sistemas se presenta como una preocupación tanto para la academia como para el público en general. ¿Quién es el responsable detrás de los resultados? ¿Asiste o crea? En un extremo, surge una posición clara que aboga por limitar e incluso prohibir el uso de estas herramientas, no solo en áreas específicas, sino también en su aplicación diaria. Se plantea como problemática la idea de que la IA pueda suplantar funciones, generando inquietudes en términos de seguridad de datos y privacidad ante posibles *hackeos* de las bases de datos asociadas a estas inteligencias. La legislación europea, a través de sus

---

<sup>22</sup> Este juego de estrategia involucra no solo la cooperación, sino un tipo de competencia que hace hincapié en el lenguaje, la negociación y la táctica, entre 7 jugadores, esta IA ha logrado estar entre el 10% de los mejores competidores en un torneo de 8 rondas entre otros 82 jugadores humanos (The AI Index 2023 Annual Report, 2023).

proyectos, busca que los sistemas de IA se alineen con los derechos fundamentales de la UE y minimicen el riesgo para la seguridad de los ciudadanos de la UE.

### **Rol de la UE y su modelo de legislación**

El propósito principal de este proyecto se centra en el control de la IA, para así poder evitar y prevenir la manipulación cognitiva de los usuarios en determinadas instancias de toma de decisiones. Se busca armonizar las normas para que el desarrollo y el crecimiento de esta nueva herramienta sea acorde a los valores y los principios que protegen a los individuos que harán uso de ellas, como así también a las grandes empresas, y las pymes.

Además de que la prohibición de algunas de ellas también se presenta en pos de la defensa de los derechos de las poblaciones e individuos, especialmente cuando estos derechos fundamentales se ven amenazados, como en el caso del uso de métodos biométricos en la vigilancia, en la guerra o en la predicción individualizada de delitos. Esto cobra especial relevancia al considerar tecnologías como el reconocimiento facial o la detección de objetos.

En su aplicación real encontramos varios desafíos. Entre ellas podríamos destacar una amplia preocupación por la prohibición de las herramientas de IA que permiten la vigilancia, algo que la ley ha trabajado intensamente en el área del reconocimiento de rostro u objetos, aun así, algo que se ha marcado que quedó por fuera es el análisis de las emociones de las personas bajo vigilancia (Ryan-Mosley, 2023). De la mano de esto podemos pensar también en aquellas IA que califican a las personas según su comportamiento social, algo que las grandes empresas han comenzado a implementar, de forma mucho más leve de lo que se podría prever en un futuro próximo. La misma Comisaria europea de Competencia, Margrethe Vestager, ha destacado su preocupación en relación con la vulnerabilidad de los usuarios ante la manipulación social (Ryan-Mosley, 2023).

Finalmente, el mayor desafío que se avecina es la aplicación interna de la legislación y cómo se implementarán las prohibiciones de mecanismos “de la biometría en tiempo real y la vigilancia predictiva en los espacios públicos” (Ryan-Mosley, 2023). Por su parte el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Volker Türk, recomienda que “los sistemas de IA que conlleven riesgos considerables para el disfrute de los derechos humanos deben ser considerados de alto riesgo” (ACNUDH, 2023), entendiendo que la prohibición de aquellos marcará una vara de estándares para los demás países, no solo de Europa, sino en especial de Asia, y de América. Inclusive, el Alto Comisionado celebra y apoya la prohibición de las IA relacionadas con el análisis de datos biométricos o reconocimiento

facial, no solo para el reconocimiento con fines de vigilancia y persecución, sino también la clasificación de las personas mediante sus rasgos físicos. Las fallas que señalan, no solo organismos del sistema internacional sino también distintos sectores empresariales, son la poca base científica que ellas tienen, además de lo intrusivas que son.

Los proveedores deberán cumplir altos estándares para que sus tecnologías se sigan aplicando y desarrollando en la UE, lo que obligará a los demás países a volverse “paraísos” de IA, o también comenzar a regular los riesgos que éstas representan para sus sociedades, es decir que las organizaciones que se dediquen a establecer una normativa a nivel regional como a nivel nacional, deben estar trabajando “para ayer”.

## **Conclusiones**

En resumen, se ha buscado abordar los desafíos que existen en la regulación de los sistemas de IA. Este capítulo destaca las complejidades asociadas con su ingreso al mercado y cómo se protegerán los derechos fundamentales de los ciudadanos en relación con los usos e implementaciones de ellas como soluciones que se pueden implementar en varias áreas de la sociedad.

Pone énfasis particular, además, en el papel de la UE, que ha establecido un hito al ser la primera en implementar legislación sobre IA. Esta normativa fija los estándares que se utilizarán a nivel mundial no solo para los proveedores que quieran ingresar a este mercado, sino también como un antecedente directo para la implementación de regulaciones en otras partes del globo, buscando maximizar el respeto y el disfrute de los derechos fundamentales de los usuarios.

En términos de desafíos futuros, podríamos destacar los riesgos asociados con la falta de regulación en áreas como la transparencia, propiedad intelectual y privacidad. La implementación interna de la legislación, especialmente en la aplicación de prohibiciones, se vislumbra como otro desafío clave para el futuro, aunque no debemos desistir en el perfeccionamiento de estos sistemas que, en las manos correctas y con las regulaciones necesarias, pueden representar soluciones prácticas no solo para el uso individual sino también para soluciones que permitan desarrollar una industria sostenible, más justa, equitativa, y que pueda desarrollarse de manera armónica junto con las regulaciones y los estándares vigentes.

## **Referencias**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2023). Carta abierta de Türk a la Unión Europea subraya cuestiones problemáticas en relación con la Ley de IA. Cartas Abiertas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<https://www.ohchr.org/es/open-letters/2023/11/turk-open-letter-european-union-highlights-issues-ai-act>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (2023). IA para el desarrollo sostenible de América Latina: Lanzamiento del primer Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial. <https://www.cepal.org/es/eventos/ia-desarrollo-sostenible-america-latina-lanzamiento-primer-indice-latinoamericano>

Douglas Heaven, W. traducido por Milutinovic, A (2022). Cicero, la IA de Meta que llega a acuerdos con humanos. MIT Technology Review, Opinio. <https://www.technologyreview.es/s/14848/cicero-la-ia-de-meta-que-llega-acuerdos-con-humanos>

Fjeld, J., Achten, N., Hilligoss, H., Nagy, A. y Srikumar, M. (2020). Principled Artificial Intelligence: Mapping Consensus in Ethical and Rights-Based Approaches to Principles for AI. Berkman Klein Center Research Publication No. 2020-1. <https://ssrn.com/abstract=3518482>

Granieri, M. (2023). ¿Qué es la Inteligencia Artificial Generativa? OBS Business School. <https://www.obsbusiness.school/blog/que-es-la-inteligencia-artificial-generativa>

Hanson, R. (2018). The age of Em: Work, love, and life when robots rule the earth. Oxford University Press.

IA Latam (2021), Somos IA Latam <https://ia-latam.com>

Meta Fundamental AI Research Diplomacy Team (FAIR) et al. (2022), Human-level play in the game of Diplomacy by combining language models with strategic reasoning. Science 378, 1067-1074.

Maslej, N., Fattorini, L., Brynjolfsson, E., Etchemendy, J., Ligett, K., et al (2023). The AI Index 2023 Annual Report, AI Index Steering Committee, Institute for Human-Centered AI, Stanford University, Stanford, CA.

Parlamento Europeo (2021). Transformación digital: la estrategia de la UE. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20210414STO02010/transformacion-digital-la-estrategia-de-la-ue>

Parlamento Europeo (2023). Ley de IA de la UE: primera normativa sobre inteligencia artificial. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20230601STO93804/ley-de-ia-de-la-ue-primer-normativa-sobre-inteligencia-artificial>

Proyecto de Ley: Regula los sistemas de inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas, en sus distintos ámbitos de aplicación, [Ley de IA], lunes 24 de abril del 2023 (Chile).

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de IA y se modifican determinados actos legislativos de la Unión [Ley de IA], 21 de abril del 2021 (Unión Europea)

Reuters (2023). ¿Qué países están intentando regular la inteligencia artificial? Euronews. <https://es.euronews.com/next/2023/05/04/que-paises-estan-intentando-regular-la-inteligencia-artificial>

Riquelme, R. (2023). 6 propuestas de regulación de la inteligencia artificial. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/6-propuestas-de-regulacion-de-la-inteligencia-artificial-20230812-0001.html>

Ryan-Mosley, T. (2023). Las cinco restricciones clave de la ley de IA de la UE, MIT Technology Review. <https://www.technologyreview.es//s/15464/las-cinco-restricciones-clave-de-la-ley-de-ia-de-la-ue>

Wolford, B. (2018). What is GDPR, the EU's new data protection law? GDPR.Eu. <https://gdpr.eu/what-is-gdpr/?cn-reloaded=1>

# **Programas, costos y (grandes) beneficios: el liderazgo de la Unión Europea en Investigación e Innovación**

*Luciana Damonte y Juan Manuel Montero*

## **Resumen**

El presente trabajo desarrolla brevemente los proyectos que lleva adelante la Unión Europea (UE) en materia de Investigación e Innovación (I+i), su importancia dentro de Europa y sus enfoques a nivel global. Abordamos la temática a partir de la presentación de los objetivos establecidos desde la UE y mediante un análisis de los medios empleados para su consecución. Consideramos la multiplicidad de programas que se impulsan, haciendo especial hincapié en Horizonte Europa. Indagamos sobre la reintegración del Reino Unido a los programas de I+i de la UE como signo de la importancia de los esfuerzos conjuntos de la integración regional. A su vez, observamos la respuesta de la UE al surgimiento del COVID-19. Destacamos la tarea de la UE para aprovechar su rol como líder en la materia, que permite mejorar su competitividad a nivel global, trascendiendo el impacto meramente regional, con resultados positivos que se multiplican al realizarse de manera conjunta y coordinada.

**Palabras clave:** Innovación, Investigación, Unión Europea, Horizonte Europa.

## **Introducción**

Desde la firma de los primeros Tratados comunitarios, las políticas europeas relativas a la investigación y desarrollo tecnológico ocupan un lugar relevante en lo concerniente a la legislación europea y se han ido ampliando desde principios de los años ochenta con el establecimiento de un programa marco de investigación en Europa. (Parlamento Europeo, 2023)

La investigación e innovación (I+i), según la define la Unión Europea (2023), es la práctica que tiene como propósito generar o adaptar, dominar y utilizar una tecnología nueva en una región, sector productivo o aplicación específica que permite a quienes lo desarrollen acumular conocimientos y habilidades requeridas para aplicar exitosamente la tecnología y posibilitar su mejora continua.

La UE cuenta con diversos medios para conseguir sus objetivos en materia de Investigación e Innovación, en el marco de programas específicos; no solo acciones directas desarrolladas por el Centro Común de Investigación y totalmente financiadas por la UE, sino también acciones indirectas que pueden ser de diferentes tipos:

- Proyectos de colaboración en el ámbito de la investigación realizados por consorcios de entidades jurídicas de Estados miembros, países asociados y terceros países;
- Redes de excelencia que incluyen programas conjuntos de actividades llevadas a cabo por organismos de investigación que conforman sus actividades en un ámbito específico;
- Acciones de coordinación y apoyo;
- Proyectos individuales;
- Apoyo a la formación y desarrollo profesional de los investigadores.

### **Multiplicidad de programas**

Los programas marco plurianuales de investigación e innovación permiten a la Unión Europea ofrecer financiación no solo para reforzar la posición de la UE en ciencia, sino consolidar la innovación industrial, incluyendo la inversión en tecnologías fundamentales, brindando mayores facilidades para acceder al capital, y apoyo a las pequeñas empresas, garantizando a su vez, que los avances tecnológicos se traduzcan en productos viables con auténtico potencial comercial al asociar a los sectores público y privado.

Por otro lado, el abordaje de los principales problemas sociales, como lo son el cambio climático, el transporte sostenible y la energía renovable, integran la lista de objetivos de estos programas de financiación, intensificando la cooperación internacional en materia de investigación e innovación. La inversión que lleva adelante la Unión Europea en la materia es esencial para encontrar nuevas y posibles soluciones a los desafíos que demanda la sociedad internacional, que, al ser tan masivos, no pueden ser abordados por un único país.

La I+i es necesaria, no únicamente para crear nuevas oportunidades en general, sino también para apoyar el crecimiento económico sostenible y la competitividad de empresas e industrias europeas completas, indispensable para mantener y aumentar el nivel de vida de los ciudadanos, al mismo tiempo que se hace frente a retos mundiales de carácter urgente, como lo ha sido el COVID-19.

El objetivo de estas iniciativas ha evolucionado desde el comienzo de la aplicación de los primeros programas en 1984, variando desde el apoyo a la cooperación transfronteriza en el ámbito de la investigación y la tecnología hasta la promoción de una auténtica coordinación europea de actividades y políticas específicas (Comisión Europea, 2023).

Los programas más destacados, según el Parlamento Europeo (2023) son:

- Horizonte Europa, es el sucesor de Horizonte 2020, enfocado en promover la excelencia científica e innovación, abordando grandes desafíos sociales y fomentando la competitividad económica; pero con una mayor asignación de fondos e integración de las partes interesadas.
- Programa de Apoyo a la Innovación Empresarial, es parte de Horizonte Europa y se centra en apoyar a innovadores, emprendedores y pequeños y medianos empresarios para desarrollar tecnologías revolucionarias y llevarlas al mercado.
- InnovFin - Programa de Financiamiento de Innovación, es una iniciativa de la UE en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones que ofrece financiamiento para proyectos de esta índole que sean considerados riesgosos y dificultosos para acceder a financiación tradicional.
- COSME - Programa para la Competitividad de las empresas, ofrece a las PYME mejor acceso a la financiación en las distintas fases de su ciclo de vida. Además, presta apoyo a las compañías europeas para que puedan beneficiarse del mercado único de la UE, aprovechando al máximo las posibilidades que ofrecen los mercados exteriores.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional, financia proyectos que promueven la innovación en las regiones de la UE para reducir las disparidades económicas y sociales.
- CEF - Connecting Europe Facility, tiene un enfoque en infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones, buscando conectar y mejorar la interoperabilidad en la UE.

### **¿En qué consiste el programa Horizonte Europa?**

Con un presupuesto de 95.500 millones de euros (incluyendo 5.400 millones de euros de *Next Generation EU*, programa de recuperación de la UE frente a la crisis de la COVID-19), Horizonte Europa es el principal programa de financiación de la UE en materia de Investigación e Innovación para el período 2021-2027 (Polluveer, 2023).

Este noveno programa marco plurianual fue pensado para facilitar y reforzar el impacto de la I+i en la realización de políticas de la UE, creando puestos de trabajo, impulsando el crecimiento económico, buscando promover la competitividad industrial y optimizar el impacto de la inversión en un Espacio Europeo de Investigación reforzado, brindando especial atención a las prioridades políticas, incluyendo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Comisión Europea, 2021).

Horizonte Europa, de acuerdo con el Parlamento Europeo (2023), busca la consecución de sus prioridades estratégicas:

- Ciencia abierta, como continuación del pilar de excelencia científica de Horizonte 2020, cuenta con un presupuesto de 22.000 millones de euros;
- Desafíos mundiales y competitividad industrial, llevando a cabo misiones impulsadas por la investigación a escala de la UE para afrontar retos sociales específicos con un presupuesto de 47.600 millones de euros;
- Innovación abierta, aspira lograr que Europa sea líder en innovaciones creadoras de mercados, desarrollando un ecosistema de innovación y reforzando el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) para fomentar la integración entre empresas, la investigación, la educación superior y el espíritu empresarial con un presupuesto de 12.000 millones de euros.

En mayo de 2022, la Comisión modificó el programa de Horizonte Europa, aumentando el presupuesto, incluyendo al programa *Women TechEU*, para apoyar a las empresas tecnológicas emergentes dirigidas por mujeres (European Innovation Council, 2022).

Horizonte Europa cuenta con un Consejo Europeo de la Innovación que lo diferencia de los programas anteriores, el cual brinda apoyo a las iniciativas que pueden ser demasiado arriesgadas para los inversores privados, representando el 70 % del presupuesto destinado a las PYME. A su vez, las misiones del programa aspiran a materializar objetivos que se consideran más audaces pero mensurables dentro de un plazo preestablecido.

Dichas misiones se agrupan dentro de 5 áreas principales, orientadas a ser alcanzadas para el 2030 y aluden a la adaptación al cambio climático, buscan restaurar los océanos y aguas, así como aspiran a contar con 100 ciudades climáticamente neutras e inteligentes. Además, plantean un Acuerdo para los suelos en el continente europeo con 100 laboratorios vivos y faros para liderar la transición hacia suelos saludables. Por último, desean colaborar con el Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer para mejorar la vida de más de 3 millones de personas a través de la prevención y cura (European Innovation Council, 2021).

Podemos apreciar la ambición de lograr un ecosistema europeo de investigación e innovación más sólido mediante una mayor participación de los investigadores de toda Europa, permitiendo y promoviendo la libre circulación de los mismos, de los diferentes conocimientos, apuntando a una mejor cooperación de carácter transfronteriza, creando una masa crítica y mejorando la

competencia a escala continental, con una mayor financiación destinada a infraestructuras de investigación de categoría mundial.

### **La importancia de la integración y cooperación en la I+i: el caso del Reino Unido luego del ‘Brexit’**

Conforme al Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido, se da explícitamente acceso al Reino Unido a cinco programas de financiación de la UE, entre los cuales se encuentra Horizonte Europa. Debido a esta situación es que pagará por el estatus de “país asociado”, concedido a los 16 Estados no pertenecientes a la UE que se encontraban asociados con anterioridad al Programa Marco anterior, Horizonte 2020 (Diario Oficial de la Unión Europea, 2021).

Las conversaciones para la reanudación de la participación activa de Reino Unido, ya no sólo como país asociado, comenzaron en febrero del corriente año, tras resolver las disputas del Acuerdo de Windsor. Se establece que, a partir del 1 de enero de 2024, la comunidad científica británica volverá a recibir financiación de la UE. Esta resolución es señal de relaciones diplomáticas cada vez más positivas entre ambos actores internacionales. Para reingresar al programa, “el Reino Unido deberá aportar una media de casi 2.600 millones de euros anuales” (Jones, 2023). Cabe destacar que este actor era uno de los principales receptores de subvención en el marco del programa Horizonte.

### **Políticas de I+i a nivel global**

La UE no sólo tiene un enfoque regional, sino un compromiso global con la I+i, comprometida a alcanzar el nivel de apertura internacional necesario para impulsar la excelencia, aunar recursos para el progreso científico y desarrollar ecosistemas de innovación dinámicos. Así, pretende trabajar con socios internacionales para crear un entendimiento común de los principios y valores fundamentales en la I+i, tales como la libertad académica, la igualdad de género, la ética en la investigación y la elaboración de políticas basadas en datos.

La Unión entiende que es imperativo unir esfuerzos internacionales para afrontar juntos los desafíos mundiales, y es por ello por lo que se ha comprometido a dirigirlos hacia una transición ecológica razonable, a promover la transición digital y a reforzar la cooperación sobre la salud mundial.

Entonces, es indispensable para la UE fortalecer la cooperación con terceros países industrializados y con economías emergentes, integrando a los países de la Asociación de Libre Comercio, los Balcanes Occidentales, Turquía, los países incluidos en la política europea de

vecindad y el Reino Unido. Además, ahondar en las asociaciones con África, América Latina, elaborando también planes estratégicos de I+i en estas regiones.

### **Abordaje de la pandemia y la importancia de I+i en el ámbito sanitario**

Como respuesta a la pandemia de COVID-19, la Comisión Europea lanzó varias acciones especiales para la investigación sobre el coronavirus dentro de Horizonte 2020 y Horizonte Europa, como parte de una inversión de 1.000 millones de euros para la investigación sobre el coronavirus. ('Coronavirus research and innovation' de la Comisión Europea, 2021)

El 30 de enero de 2020, la Comisión Europea lanzó su primera convocatoria de emergencia para la investigación sobre el coronavirus, a través de la cual se otorgaron 48,2 millones de euros a 18 proyectos de investigación. Y luego, el 19 de mayo de 2020, lanzó una segunda convocatoria de emergencia, mediante la cual se otorgaron 128 millones de euros a 24 proyectos de investigación (Comisión Europea, 2021).

Los proyectos financiados a través de estas dos convocatorias abarcan todo el espectro de investigación e innovación para hacer frente a la amenaza y apuntar a contar con una mejor preparación para futuros brotes, desde investigación básica, epidemiología, desarrollo de diagnósticos, tratamientos y vacunas, hasta la comprensión del comportamiento y los efectos socioeconómicos durante la pandemia, así como las infraestructuras y recursos que permiten toda esta investigación.

Además, anunció la convocatoria del HERA Incubator para investigaciones urgentes sobre las variantes del coronavirus el 15 de abril de 2021, con una financiación de 120 millones de euros. Bajo esta convocatoria, se financian 12 proyectos que abordan los cuatro temas de la solicitud de expresiones de interés de emergencia. Abarcan ensayos clínicos para vacunas con el fin de potenciar la prevención y el tratamiento del COVID-19, y para informar aún más las políticas de salud pública y la gestión clínica.

Por otro lado, cuenta con cohortes unidas contra las variantes de preocupación del COVID-19 que avalan actividades para contribuir al desarrollo de redes a gran escala, más allá de las fronteras de Europa, estableciendo vínculos con iniciativas europeas como respuesta global a la pandemia. ('Coronavirus research and innovation' de la Comisión Europea, 2021)

Todas las investigaciones, avances y resultados producto de estos esfuerzos son publicados de manera justa y abierta, con el fin de respaldar la preparación a nivel global para afrontar ésta y otras enfermedades infecciosas, integrando aún más la ciencia global.

## **Consideraciones finales**

Indudablemente las políticas de investigación e innovación pueden ayudar a construir una Europa integradora, sostenible y más competitiva, aprovechando su rol como fuente de prosperidad y como foco del cambio.

Invertir en esta área significa invertir en el futuro de Europa, dado que mejora su competitividad a nivel global, preservando un modelo social único y mejorando el día a día de millones de personas en el continente europeo y en todo el mundo.

El apoyo de la UE a dicha temática crea valor añadido al estimular la cooperación entre equipos de investigación de países y disciplinas distintas, algo que es vital para obtener descubrimientos revolucionarios que busquen dar solución a los retos a los que se enfrenta no solo la UE sino el escenario global.

El liderazgo europeo en materia de innovación permitió mitigar los efectos de la pandemia, así como permitió dar una respuesta rápida a sus efectos y comenzar a desarrollar tratamientos y vacunas correspondientes en tiempo récord. Destacamos también la importancia de la flexibilidad en la destinación y movilización de recursos para afrontar las necesidades que surgen de una realidad constantemente cambiante.

Como bien entendió Reino Unido, los esfuerzos en esta materia ven resultados multiplicados si se realizan de manera conjunta y coordinada, y es por eso que el ejemplo de la UE es único en el mundo. El valor de la construcción de redes financieras, logísticas y técnicas es casi inconmensurable, y si bien la UE aún debe hacer frente a grandes retos en un mundo volátil y constantemente cambiante, queda demostrado que la integración es el camino por seguir.

## **Referencias**

Centro de Documentación Europea (2022). La Unión Europea invertirá 13.500 millones de euros en investigación e innovación para 2023-2024. Universidad de Granada. <https://cde.ugr.es/index.php/union-europea/noticias-ue/1507-la-union-europea-invertira-13-500-millones-de-euros-en-investigacion-e-innovacion-para-2023-2024>

CORDIS: Servicio de Información comunitario sobre Investigación y Desarrollo [http://cordis.europa.eu/home\\_es.htm](http://cordis.europa.eu/home_es.htm)

Coronavirus research and innovation. Research and innovation, Comisión Europea (2021). [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/health/coronavirus\\_es](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/health/coronavirus_es)

Diario Oficial de la Unión Europea (2021) Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN>

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, (2022). Science, research and innovation performance of the EU 2022: building a sustainable future in uncertain times, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/78826>

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (2019). Open Europe: policies, reforms and achievements in EU science and innovation 2014-2019 under EU Commissioner Carlos Moedas: open innovation, open science, open to the world, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/982793>

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (2020) Strategic plan 2020-2024. Publications Office of the European Union.

European Innovation Council (2021) EIC Work Programme 2021. [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021/wp\\_horizon-eic-2021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021/wp_horizon-eic-2021_en.pdf)

EUR-Lex (s.f.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52021DC0252R%2801%29>

Horizon: The EU Research and Innovation Magazine (2023) EU promotes science communication to help democracies navigate tough times <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine>

Jones, M. (2023). El Reino Unido se reincorpora al programa de investigación Horizonte de la UE, dotado con 95.500 millones de euros. Euronews. 7 de septiembre <https://es.euronews.com/my-europe/2023/09/07/el-reino-unido-se-reincorpora-al-programa-de-investigacion-horizonte-de-la-ue-dotado-con-9>

Orientations towards the first Strategic Plan for Horizon Europe (s.f.) [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research\\_and\\_innovation/strategy\\_on\\_research\\_and\\_innovation/documents/ec\\_rtd\\_orientations-he-strategic-plan\\_122019.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/documents/ec_rtd_orientations-he-strategic-plan_122019.pdf)

Parlamento Europeo (2023) Fichas temáticas sobre la unión europea: La política de investigación y desarrollo tecnológico.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/66/la-politica-de-investigacion-y-desarrollo-tecnologico>

Polluveer, K. (2023) La política de investigación y desarrollo tecnológico.  
[https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU\\_2.4.5.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_2.4.5.pdf)

## Migraciones a la Unión Europea: Análisis de los casos de Grecia e Italia

*Aluminé Demarchi Bercoff y Maite Irina Sánchez*

### Resumen

A partir del año 2015 las migraciones hacia la Unión Europea (UE) comenzaron a incrementarse, lo cual desató una crisis migratoria que no pudo ser solventada de forma eficiente por los Estados miembros a pesar de algunos instrumentos y políticas conjuntas. En este contexto países como Italia y Grecia tuvieron la responsabilidad de hacer frente a la crisis por su cuenta, lo cual llevó a que se implementaran políticas anti-inmigratorias. En la actualidad, los problemas no se solucionaron. Italia y Grecia pasaron de ser lugares de tránsito a lugares de destino permanente, empero, siguen sin saber cómo afrontar los flujos de personas que llegan a sus territorios.

**Palabras claves:** Unión Europea, Italia, Grecia, migraciones, Mar Mediterráneo, políticas migratorias.

### Introducción

A partir del año 2015 las migraciones hacía la UE se incrementaron notablemente, lo cual inició una crisis<sup>23</sup>. Esta situación puso en entredicho la aplicación de las políticas migratorias comunes desarrolladas entre los Estados miembros, dejando a la vista que había países más dispuestos que otros a implementar las políticas europeas y responder de forma conjunta a la crisis.

El marco jurídico en el que se sitúa la cuestión de los refugiados en la UE es el Reglamento de Dublín. Por medio de este reglamento se dictamina que cada solicitud de asilo debe ser evaluada por el Estado por el cual el migrante ingresó a la Unión y debe permanecer allí hasta que la solicitud sea aprobada. El proceso puede llevar desde meses a años. Esta situación afecta principalmente a los países fronterizos ya que son ellos quienes deben mantener en su territorio a una gran masa de migrantes hasta que sus solicitudes sean aprobadas (Cabeza, 2018).

Entre estos países se encuentran Italia y Grecia, quienes reciben una gran presión por parte de los países del norte de la UE, a pesar de que la inestabilidad económica y financiera de ambos países les impidió reunir las capacidades necesarias para poder hacer frente a la gran cantidad de migrantes y refugiados que llegaron al continente en el año 2015. Además, el Reglamento de Dublín se enfrenta a la voluntad de muchos refugiados debido a que deciden desplazarse

---

<sup>23</sup> Las causas que provocan las migraciones pueden ser variadas. Pueden producirse por conflictos bélicos, expulsión de población, inestabilidad política interna de los países de origen, persecución por raza, etnia, religión o posicionamiento político, pobreza extrema del país de origen, entre otros (Cabeza, 2018).

dentro del territorio, a pesar de que su solicitud no haya sido aprobada. Esto genera el fenómeno de circulación errante que se quería evitar por medio del reglamento (Guerra Sesma, 2018: 68).

El Sistema Común de Asilo y el Espacio Schengen pueden ser considerados como dos de los pilares de la política migratoria adoptada por la Unión. El primero se enmarca dentro del objetivo de unificar las políticas. Establece una serie de criterios mínimos para el tratamiento de todas las solicitudes de asilo que recibe la UE. Sin embargo, en la práctica estas normas no son aplicadas uniformemente por todos los Estado Miembros, lo cual provoca que muchos solicitantes de asilo se desplacen dentro de la Unión en busca de mejores condiciones (Consejo Europeo, s.f.).

Por otro lado, por medio de la formación del Espacio Schengen, se eliminaron las fronteras interiores entre los Estados Miembros y se reforzaron las fronteras exteriores de la Unión. Debido a esta situación, los ciudadanos miembros de la Unión y ciudadanos de terceros Estados que presentan la documentación correspondiente pueden desplazarse dentro del territorio Schengen sin pasar por controles de frontera. Con el comienzo de la crisis, algunos Estados miembros que formaban parte de éste decidieron volver a establecer sus controles fronterizos internos, apoyándose en los artículos 25 y 29, los cuales tratan sobre el restablecimiento temporal de controles fronterizos internos (Navarro Escribano, 2023). Otras políticas adoptadas por la UE fueron la “militarización” del Mar Mediterráneo y la externalización de las fronteras. Este proceso implica la cesión de responsabilidad del control de las fronteras externas a terceros países (Navarro Escribano, 2023: 17-19).

En el contexto del inicio de la crisis, en el año 2015, fue adoptada la Agenda Europea de Inmigración. La Agenda busca establecer una línea de acción ante las migraciones que se habían incrementado sustancialmente. En este sentido, se establece un sistema de contingentes, que tiene como objetivo equilibrar la situación de los Estados. Las cuotas se instauran teniendo en cuenta el PBI del país, su tasa de desocupación, su población y sus esfuerzos por superar la crisis (Cabeza, 2018: 62).

Con la implementación de la Agenda podemos ver claramente las distintas posiciones adoptadas por los Estados Miembros. Por un lado, están los países que abogan por la unidad y la respuesta conjunta y por el otro, están los países que cerraron sus fronteras, establecieron políticas migratorias restrictivas y rechazaron el sistema de cuotas. En el primer grupo se encuentran Alemania, Italia, Austria y Luxemburgo y en el segundo se posicionan Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría (Cabeza, 2018: 63- 64).

Esta división entre quienes abogan por una política de apertura y quienes buscan que se restrinja la entrada a inmigrantes, también puede ser vista en las Cumbres realizadas durante los años 2015 y 2016 que tenían por objetivo tratar la crisis migratoria que se desató con la llegada de miles de refugiados procedentes de Siria (Guerra Sesma, 2018: 66).

Desde una perspectiva humanitaria, ser refugiado implica perder la protección de un gobierno, la residencia en el país natal y toda la trama social que el refugiado había construido en él (Cabeza, 2018). La dimensión humanitaria también abarca las condiciones en que los migrantes llegan y viven en el país de destino. En este sentido, quienes intentan llegar a Europa por medio del Mar Mediterráneo lo hacen en condiciones muy precarias, teniendo que contactar primero con traficantes que les cobran sumas muy altas de dinero por realizar un viaje fuertemente peligroso.

La travesía para llegar hasta el continente se puede dar por distintas vías. Pero lo más normal es que los migrantes armen su viaje combinando los tres tipos de rutas existentes. La vía terrestre es la más utilizada entre los inmigrantes ilegales. Es realizada por personas de otras regiones de África que intentan llegar a los puertos de África del Norte para luego continuar su travesía a Europa. La ciudad de Agadez en Níger representa un punto estratégico por el cual pasan inmigrantes provenientes de Burkina Faso, Níger y Camerún. Una vez allí, los inmigrantes pueden llegar a los puertos de Libia o Marruecos, a estas rutas se le suman muchas más que conectan diferentes puntos de África (Girone y Lollo, 2011).

La ruta aérea es la más cara económicamente e implica que los migrantes deban conseguir documentación falsa. Este tipo de ruta es elegida principalmente por individuos provenientes de India, Bangladesh, Pakistán, Mali y Costa de Marfil, que una vez finalizado el viaje aéreo continúan su recorrido por tierra. Otra forma de llegar por medios aéreos es utilizar las escalas que realizan en Europa los vuelos desde África a Australia y China para bajar a los inmigrantes ilegales. Además de estos medios, se utiliza la vía marítima. Para llegar a la UE por esta vía, el Mar Mediterráneo es el más importante. El viaje es extremadamente peligroso ya que se realiza en embarcaciones precarizadas (Girone y Lollo, 2011).

Debido a la ineficiente implementación de las políticas migratorias y las disímiles tomas de posición de los Estados miembros, podemos ver que la UE no pudo dar una respuesta completa ni eficaz a la crisis y que tampoco pudo actuar de forma conjunta como era lo esperado. En este capítulo nos vamos a centrar en analizar los casos de Italia y Grecia. Ambos países están cercanos geográficamente y forman parte de la frontera sur de la Unión (y del Espacio

Schengen), lo cual los vuelve receptores del gran flujo de migrantes que, por medio de sus territorios llegan a otros países europeos.

### **El caso de Italia**

Al encontrarse en la frontera sur, Italia es uno de los países de entrada para los inmigrantes que buscan llegar al continente. A pesar de que muchos sólo la utilizan como un país de tránsito en su recorrido, otros deciden instalarse allí como destino final. Estos individuos provienen principalmente de países de África del Norte y de África Subsahariana. La situación de Italia como país de tránsito comenzó a desarrollarse a partir de la década de 1970, atraídos los inmigrantes por la demanda de mano de obra (Girone y Lollo, 2011). Pero con el tiempo pasó de ser un país de tránsito hacia otros países europeos a ser un país de destino. Este cambio se produjo principalmente por el fortalecimiento de su economía (Girone y Lollo, 2011).

A partir del año 2015, con el comienzo de la crisis migratoria, se incrementaron sustancialmente las migraciones a Italia y fueron creciendo año a año. Ante esta situación el país comienza a vivir una crisis humanitaria, dado que no se encontraba preparado para recibir esa cantidad de flujos migratorios, por lo que recurrió a la UE. El resto de los miembros de la Unión no pudieron dar una respuesta en conjunto a la situación vivida por Italia lo cual afectó al propio proceso de integración europeo y obligó al país a actuar por cuenta propia dependiendo de quien fuera el ministro que ocupaba el cargo en los distintos momentos de la crisis (Carreras, 2021). Esta imposibilidad de actuar conjuntamente se debe a la falta de una posición común de los Estados Miembros ante las migraciones, la cual se vio agravada ante el comienzo de la crisis.

El principal destino de los migrantes que llegaban a Italia era la isla de Lampedusa. Arribaban a ella en muy malas condiciones físicas debido a la dificultad y precariedad del viaje. “Una vez allí los casos particulares eran estudiados y dependiendo de ellos eran derivados a un determinado centro de inmigración” (Caycedo Mesa, 2016: 38).

Las condiciones de vida que llevaban los refugiados en estos centros eran deficientes e inestables y las expectativas de atención que se esperaban no fueron cumplidas. Esta situación se dio debido al hecho de que la cantidad de refugiados que llegaron a la isla a partir de la crisis superaba las capacidades de Lampedusa “para afrontar las olas migratorias” (Caycedo Mesa, 2016: 38).

Actualmente la situación no ha variado demasiado ya que siguen llegando grandes cantidades de personas desde el Norte de África hacia la isla, aunque los números se siguen manteniendo por debajo de las cifras alcanzadas en el año 2016. Los centros de inmigración siguen sin poder

atender a los refugiados ya que supera sus capacidades estructurales. Ante esta situación la Cruz Roja italiana decidió ofrecer una acogida más digna y brindarle las atenciones necesarias. Sin embargo, sus capacidades también se vieron desbordadas ante la llegada de los refugiados. Por su parte el gobierno italiano entregó 45 millones de euros a la Isla de Lampedusa como forma de ayudar a la gestión de la situación migratoria en la isla. Además, continúa pidiendo ayuda a la UE para solventar la situación, de la misma manera que la pidió durante la crisis migratoria que comenzó en 2015 (El Mundo, 2023a).

Al comienzo de la crisis, el gobierno de Matteo Renzi fue el que se encontraba en el poder. Durante su gestión, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) adoptaron un papel preponderante a la hora de rescatar y brindar ayuda humanitaria a los refugiados. Las ONG ocuparon el espacio vacío que dejaron los Estados a la hora de brindar ayuda humanitaria a los migrantes (Navarro Escribano, 2023). Esta situación se puede ejemplificar con el reemplazo, debido a su costo, de la Operación Mare Nostrum por el de la Operación Frontex. La primera de estas operaciones estaba dedicada a ayudar al gobierno italiano a rescatar refugiados que naufragaron en el mar, mientras que la segunda es una operación específicamente pensada para controlar y proteger los límites marítimos, “dejando las tareas de búsqueda y rescate para situaciones de necesidad” (Camino Carvaja, 2019: 24).

En el 2018 asume como Primer Ministro Giuseppe Conte y durante este periodo, el ministro del Interior, Matteo Salvini, aprueba un Decreto sobre migraciones cuyo objetivo fue reducir la cantidad de solicitantes de asilo por medio de restricciones a la acogida. Esto implicó un retroceso en las políticas migratorias existentes. Las medidas que se adoptaron por medio de él fueron la supresión del permiso de residencia humanitario, el impedimento al acceso de empleo, vivienda pública o sanidad. Esta situación provocó problemas de integración e inseguridad en las ciudades italianas (Hernández y Gara, 2020, como se citó en Carreras, 2021). Además de este decreto, el ministro del Interior dio sustento legal a una práctica que hasta el momento solo se había usado informalmente. Esta práctica consiste en impedir que las ONG rescaten naufragos en el Mediterráneo, los cuales luego son llevados a Italia con intención de que se les brinde el estatus de refugiados (Carreras, 2021).

El actual gobierno italiano, con Giorgia Meloni ocupando el cargo de Primer ministro, considera que la UE responsabiliza a los Estado del Sur (España, Italia, Grecia y Malta) por la gestión de la crisis migratoria y no da respuesta a los pedidos de ayuda que realizan estos Estados. Por ese motivo se decidió declarar el estado de emergencia en abril de 2023 como forma de llamar la atención de los demás Estados miembros de la Unión. La declaración del

estado de emergencia habilita a Meloni a tomar decisiones sin necesidad de consultar con el parlamento. Las medidas tomadas deben implementarse en todo el territorio por un plazo de seis meses de manera inmediata.

En materia de inmigración esto implicó la creación de nuevos centros de repatriación que facilitan la expulsión de personas. Anteriormente se habían adoptado otras medidas como la aprobación de un decreto que dificulta los rescates marítimos realizados por las ONG en los mares de Italia en el año 2022 (El Mundo, 2023b). También se adoptó un decreto presidencial en septiembre de 2023 que establece que las personas solicitantes de asilo deben entregar una garantía económica mientras su solicitud es evaluada. Los migrantes deben demostrar que disponen de alojamiento en el territorio italiano, los fondos necesarios para una posible repatriación y los medios necesarios para subsistir (Amnistía Internacional, 2023).

### **El caso de Grecia**

Grecia, entrada del Mediterráneo Oriental, ha sido receptora de grandes flujos migratorios provenientes de Oriente Medio y el continente africano durante mucho tiempo. Entre septiembre de 2015 y marzo de 2016, “[...] hubo un aumento masivo de refugiados de las regiones beligerantes de Oriente Medio (Siria y Afganistán) y las zonas económicamente más deprimidas de África” (Añaños Bedriñana y Medina Sánchez, 2020: 263). Este país cuenta con dos vías de entrada principales, una por tierra y otra por mar, los migrantes cruzan por Turquía, el mar Mediterráneo, el río Évros, en la frontera del norte, o por las costas turcas cercanas a las islas griegas en el mar Egeo. No obstante, para impedir el paso de migrantes por tierra, en 2012 el gobierno griego construyó una valla en la frontera con Turquía, lo que significó que en 2015 las principales llegadas fueran por el mar Mediterráneo, una ruta rápida, costosa y peligrosa (UNICEF, 2017).

En cuanto a la entrada terrestre, para enero de 2023, el muro construido por Grecia en la frontera con Turquía ya contaba con 27 kilómetros de longitud y 5 metros de altura. Se estima que tendrá 192 kilómetros, ergo la mayor parte de la frontera. Según el ministro de Protección Ciudadana, Takis Theodorikakos, la construcción de este muro ha ayudado a impedir la entrada de 260.000 migrantes sin documentos y de 1.500 traficantes de personas en 2022 (Menéndez, 2023). Teniendo en cuenta que la UE ya ha sufrido una crisis migratoria en el pasado, a los dirigentes de UE les preocupa que el presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdoğan, fomente el éxodo masivo hacia la UE. Esta inquietud tiene bases en las repetidas ocasiones en las que Grecia ha acusado a Turquía de presionar al país y a la UE en general, aprovechando la complicada situación de los migrantes, instándolos a migrar (Menéndez, 2023).

Como se mencionó arriba, la mayoría de las personas que entran a Grecia lo hacen por vías marítimas, sobre todo por el mar Mediterráneo. Debido a la falta de seguridad de este mismo, en 2016 se reportaron casos de niños, provenientes de Siria y Afganistán, separados de sus familias durante el viaje. Esta situación se da ya que, cuando los migrantes se suben a los botes, los contrabandistas no piensan en mantener a las familias unidas, solo tratan de subir la mayor cantidad de personas a las embarcaciones. Sumado a esto, ACNUR reportó, en junio de este mismo año, el naufragio del barco pesquero “Adriana” cerca de Pylos, que trasladaba alrededor de 750 personas a bordo desde Libia. Las autoridades griegas rescataron 104 personas con vida. En una reunión con Amnistía Internacional y Human Rights Watch, algunos sobrevivientes relataron que la embarcación fue remolcada con una cuerda por la Guardia Costera Griega y que el barco volcó debido a las oscilaciones, aunque las autoridades niegan esta versión<sup>24</sup>. Además, afirman que muchos habían pedido ser rescatados y que, horas previas al naufragio, se había suplicado rescate por teléfono satelital. Las autoridades del país han abierto dos investigaciones penales, una contra los presuntos pasadores y otra contra el accionar de la Guardia Costera. Sin embargo, la prolongada inacción de las autoridades griegas a la hora de garantizar la rendición de cuentas por devoluciones sumarias violentas e ilegales en las fronteras del país pone en cuestión su capacidad y su voluntad de llevar a cabo unas investigaciones efectivas e independientes (Amnistía Internacional, 2023).

El organismo de control de la UE inició una investigación a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) debido a que no tomó las medidas necesarias que podrían haber evitado el naufragio (Euronews, 2023). Empero, Frontex afirma que ofreció apoyo aéreo a Grecia y no recibieron respuesta. Además, la Agencia añade que localizaron el barco pesquero y lo vigilaron durante 10 minutos hasta que debieron volver para cargar combustible (Barron's, 2023).

## **Conclusiones**

Italia y Grecia, al ser países fronterizos, fueron los más afectados por la crisis de los años 2015 y 2016 porque debían hacerse cargo de la gran masa de migrantes, que llegaban en pésimas condiciones, hasta que sus solicitudes de asilo fueran aceptadas. En pocas palabras, la crisis causada por el aumento de migraciones hacia la UE durante esos años expuso la falta de disposición de algunos países a implementar las políticas migratorias comunes. Asimismo, se

---

<sup>24</sup> La Guardia Costera Griega dijo que los viajantes solo habían pedido agua y comida, afirmando que se acercaron al barco con una cuerda para evaluar si quería ayuda, pero que, luego de negociar, los viajantes devolvieron la cuerda y siguieron su viaje ya que habían expresado que sus intenciones eran seguir hasta Italia.

puede observar que el bloque no pudo dar una respuesta exitosa a la crisis ya que no logró la actuación conjunta de todos los países miembros, lo que llevó a una implementación de políticas migratorias ineficiente.

Por un lado, si bien los números ya no son tan altos como en 2016, a Italia siguen llegando muchas personas del Norte de África y los centros de inmigración siguen sin poder dar una buena respuesta a las necesidades de los refugiados. El gobierno italiano decidió declarar el estado de emergencia como forma de llamar la atención de los demás Estados miembros de la UE. Además, creyó conveniente adoptar un decreto presidencial para que las personas solicitantes de asilo deban entregar una garantía económica mientras su solicitud es evaluada. Es decir que los migrantes deben demostrar que disponen de alojamiento en el territorio y los fondos necesarios para una posible repatriación y los medios necesarios para subsistir.

Por otro lado, Grecia no logra hacer frente a las migraciones que llegan a su territorio. En el caso del barco “Adriana”, a pesar de que lograron rescatar 104 personas, su accionar durante y después del naufragio dejó mucho que desear. Sumado a esto, no logran hallar una buena respuesta al conflicto con Turquía. El gobierno griego, en su postura de que el país vecino presiona a los migrantes a cruzar la frontera, decidió alargar el muro que separa los territorios. La falta de comprensión por parte de estos países tiene bases en su fallida experiencia en el año 2015. Todavía no logran dar respuestas concretas que puedan satisfacer las necesidades de los migrantes.

## **Referencias**

ACNUR (2023). Se teme que cientos de refugiados y migrantes hayan perdido la vida en la peor tragedia en la costa griega de los últimos años. <https://www.acnur.org/es-es/noticias/comunicados-de-prensa/se-teme-que-cientos-de-refugiados-y-migrantes-hayan-perdido-la-vida>

Amnistía Internacional (2023). Grecia: disparidades en las versiones del naufragio de Pylos subrayan necesidad de investigación conforme a los derechos humanos. Argentina. <https://amnistia.org.ar/grecia-disparidades-en-las-versiones-del-naufragio-de-pylos-subrayan-necesidad-de-investigacion-conforme-a-los-derechos-humanos/>

Amnistía Internacional (2023) Italia: la garantía impuesta a personas solicitantes de asilo es “ilegal” <https://amnistia.cl/noticia/italia-la-garantia-economica-impuesta-a-personas-solicitantes-de-asilo-es-ilegal/>

Añaños Bedriñana, K. G. y Medina Sánchez, M. (2020). Derechos e intervención socioeducativa con menores no refugiados no acompañados en la isla de Quíos. Universidad de Granada. 13(2). <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/17004/20898>

Barron's (2023). Grecia ignoró una oferta de Frontex de enviar ayuda al sitio del naufragio de migrantes. <https://www.barrons.com/articles/grecia-ignoro-oferta-de-frontex-de-enviar-ayuda-al-sitio-de-naufragio-de-migrantes-9d8df35f>

Cabeza, M. G. (2018). La crisis migratoria en la Unión Europea: algunas claves para su análisis multidimensional. En Cabeza, M. y Álvarez, M. V. La Unión Europea en contexto de crisis: dimensiones y claves para su análisis. Rosario. UNR Editora. <https://repository.urosario.edu.co/items/5b3939ac-0e60-4679-a164-2b91717d9820>

Camino Carvajal, M. (2019). El juego a dos niveles en la política migratoria en Italia; 2019-2019. Trabajo fin de grado de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Universidad Pontificia Comillas (1- 53). <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/28051>

Carreras, G. (2021). La cooperación europea y de la OIM en materia de inmigración: el caso de Italia en el periodo 2015-2020. Trabajo Final de Grado para la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Manuscrito Científico. Universidad Siglo 21, 1- 27. <https://repositorio.21.edu.ar/handle/ues21/25877>

Caycedo Mesa, J. (2016). Incidencia de la gestión de Frontex y el gobierno italiano en la acentuación de la crisis humanitaria de la Isla de Lampedusa entre 2011 y 2015. Estudio de caso. Tesis de grado. Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 32- 46. <https://repository.urosario.edu.co/items/5b3939ac-0e60-4679-a164-2b91717d9820>

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea (2023). Normas de asilo y migración de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>

El Mundo (2023a) La Isla de Lampedusa, desbordada por la crisis migratoria. 14 de septiembre. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/09/14/6503291fe4d4d83b6c8b45d4.html>

El Mundo (2023b) Estado de emergencia en Italia por la crisis migratoria: las claves de una medida polémica inédita. 12 de abril. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/04/12/64368fa9e4d4d8674e8b458a.html>

Euronews (2023). El organismo de control de la UE abre una investigación sobre el papel de Frontex en el mortal naufragio del Adriana. 26 de julio. <https://es.euronews.com/my-europe/2023/07/26/el-organismo-de-control-de-la-ue-abre-una-investigacion-sobre-el-papel-de-frontex-en-el-mo>

Girone, E. y Lollo, G. (2011). Las migraciones de tránsito: estrecho de Gibraltar vs Canal de Sicilia. Revista Investigaciones Geográficas de la Universidad de Alicante, 54, 37- 70. <https://www.investigacionesgeograficas.com/article/view/2011-n54-las-migraciones-de-transito-estrecho-de-gibraltar-vs-ca>

Guerra Sesma, D. (2018). La política migratoria común de la Unión Europea: efectos políticos de su ausencia. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, 9(2), 62- 87. <https://derecho.ciencia.politica.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/112>

Menéndez, C. (2023). Así es el muro de acero de cinco metros de altura construido entre Grecia y Turquía. Euronews. 22 de enero. <https://es.euronews.com/2023/01/22/asi-es-el-muro-de-acero-de-cinco-metros-de-altura-contruido-entre-grecia-y-turquia>

Navarro Escribano, M. (2023) La deshumanización del inmigrante: análisis del bloqueo en el Mediterráneo central desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Trabajo fin de Grado. Universidad de Alicante. Facultad de Derecho, 1- 35. <https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/135160>

UNICEF (2017). Children on the move in Italy and Greece. <https://www.unicef.org/eca/media/921/file/REACH%20report%202017.pdf>

## **La seguridad social en la Unión Europea a prueba: ¿Cómo enfrentó el modelo social europeo las crisis internacionales?**

*Santiago Englander*

### **Resumen**

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los países de Europa Occidental han sido quienes más promovieron y fortalecieron el Estado de Bienestar a nivel mundial para su recomposición social y económica. A medida que el proceso de integración de las sociedades europeas avanzaba, estos países buscaban incrementar cada vez más su capacidad de responder ante las demandas de los ciudadanos. Pero es evidente que en los últimos años distintos países han experimentado dificultades para actuar eficazmente. ¿Cómo afectaron las diferentes crisis internacionales la protección social en dichos países? ¿Cuáles fueron las respuestas? ¿Fueron suficientes? El presente capítulo se propone indagar sobre los obstáculos, desafíos y oportunidades en materia de seguridad social que los países de la Unión Europea (UE) experimentaron para dar respuesta a las crisis que lo pusieron en jaque.

**Palabras clave:** Europa, Estado de Bienestar, integración, seguridad social, crisis internacionales

### **Introducción: la reconstrucción europea a través del Estado de Bienestar**

Si bien lo que se conoce como Estado de Bienestar puede rastrearse desde la década de 1930, es a partir del inicio de la Guerra Fría donde cobra mayor relevancia a nivel mundial en general y en Europa Occidental en particular. Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial dejaron una Europa arrasada y devastada que no distinguía entre ganadores y perdedores, ya que la mayoría de los países se encontraban con sus ciudades destruidas y sus poblaciones terriblemente afectadas.

En ese sentido, fue necesario un “gran consenso político” sobre el cual se erigirá el Estado de Bienestar (Burgaya, 2013). Un consenso que tenía como objetivo principal recomponer el tejido social quebrado durante los años anteriores, y que sin el apoyo de la mayor parte de la población hubiese sido imposible llevar a cabo. Esto incluía contener y conceder las demandas de las clases populares para de esta forma frenar la amenaza soviética y su modelo que podría perturbar a Europa Occidental. Al mismo tiempo, EE.UU. llevaba adelante el Plan de Recuperación Económica Europea, también conocido como Plan Marshall que fomentaba la cooperación política y económica entre los países del bloque Occidental y le otorgaba al Estado el papel de conductor del proceso de recuperación europea.

Por lo tanto, en las décadas de 1950 y 1960 se configurará la seguridad social en Europa. Con la firma de los Tratados de Roma en 1957 y la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE) ésta se comprometía a garantizar, de acuerdo con las legislaciones nacionales, el derecho de los trabajadores a su libre circulación y las prestaciones sociales tanto para nacionales como para migrantes (Martínez Martínez, 2017). Pero no fue un camino sencillo, debido a que a medida que más países se iban incorporando y el proceso de integración crecía, algunos, particularmente Reino Unido, eran reacios a ceder soberanía en el ámbito de la seguridad social.

Los principales avances se concretaron con el Acta Única Europea en 1986 y con el Tratado de la Unión Europea en 1992. Los artículos 118 A y B y 130 A y B del Acta Única Europea hacen hincapié en trabajar para promover la salud y seguridad de los trabajadores, en el diálogo entre los actores sociales a nivel europeo, y en reforzar la cohesión económica y social de los países miembros. El Tratado de la Unión Europea incorporaba la ciudadanía europea, pero la negativa del Reino Unido a incluir las cuestiones sociales llevó a que éstas fueran anexadas al tratado mediante el Acuerdo sobre Política Social, que recién en 1997 con el Tratado de Ámsterdam quedarán formalmente incorporadas (Martínez Martínez, 2017).

De esta forma, podemos observar cómo los problemas de seguridad social estuvieron presentes desde la formación de la UE. Motivados por el contexto que exigía contener la amenaza comunista, Europa Occidental apostó por el capitalismo de bienestar a lo largo de su crecimiento, articulando al mercado con el Estado para garantizar el acceso a los servicios esenciales como la educación, la salud, las pensiones jubilatorias y los derechos laborales a sus ciudadanos. No obstante, es importante destacar que la conformación del presupuesto y la implementación de los gastos sociales ha sido siempre una competencia exclusiva de cada Estado miembro, habiendo diferencias importantes de grado entre los países.

Nos enfocaremos concretamente en la crisis financiera internacional de 2008 y en la crisis de la pandemia de COVID - 19 de 2020 - 2021. Sin desconocer la importancia de otras crisis recientes que atravesó el bloque, como las crisis migratorias, el terrorismo, el *BREXIT* y el auge del euroescepticismo, consideramos que tanto la crisis de 2008 como el COVID - 19 han tenido mayores consecuencias económicas y sociales que afectaron la seguridad social en los países de la UE.

### **La crisis internacional del 2008: una prueba de fuego para la UE**

La llegada del siglo XXI trajo consigo nuevos e importantes desafíos a la UE. La crisis financiera internacional de 2008, la más importante desde la Gran Depresión en 1929, no se originó en Europa, pero sí la afectó gravemente. Fue el primer *test* al que la UE debió someterse luego de largos años de expansión y profundización, donde el optimismo reinaba y no quedaban dudas del poder (material y moral) que se había conseguido.

La crisis comenzó en el sector inmobiliario de EE.UU., pero rápidamente se extendió a Europa. Afectó de una manera muy heterogénea a todos los países, siendo los más perjudicados Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, los llamados “PIIGS” por su despectivo acrónimo (Allen, 2010), y desnudando las asimetrías que el proceso de integración ocultaba: disímiles niveles de desarrollo económico entre el centro-norte productivo y el sur que asimilaba pasivamente los beneficios de los primeros. Estas diferencias se acentuaron aún más cuando, al poco tiempo, uno de los principales organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las instituciones de la UE imponían duras recetas a estos países en los programas de rescate económico para detener el efecto contagio de una crisis que ya había dañado -y mucho- a las economías periféricas de Europa.

La crisis que comenzó en el sector financiero pasó al sector productivo cuando en 2009 el Producto Interno Bruto (PIB) de Alemania, el motor económico de la UE cayó 4,7%. La tasa de desempleo en el bloque aumentó 1,6 puntos, llegando a 10 puntos en España (Guillén, 2012). Pero las alarmas se encendieron aún más cuando a inicios del 2010 estalló la crisis de deuda de Grecia. La deuda pública griega llegó al 144,9% de su PIB (Hope, 2011). Siendo imposible refinanciarla, la UE junto con el FMI acordaron planes de rescate durante 2010, 2012 y 2015 exigiendo recortes en el gasto público y llevando a Grecia a la recesión e inflación (Infobae, 2018).

Otros países golpeados por estar en una situación similar a la del país helénico como España, Italia, Irlanda, e incluso Reino Unido tuvieron que llevar a cabo programas de ajuste estructural que deterioraron el Estado de Bienestar y priorizaron el rescate a los bancos europeos, apostando por recetas como el recorte del gasto social, la reducción de subsidios, el aumento de los impuestos y flexibilización del mercado laboral (Guillén, 2012).

En todos estos países podemos observar una incoherencia entre la defensa y el desmantelamiento del Estado de Bienestar (Muñoz de Bustillo Llorente, 2016). Por un lado, el Estado de Bienestar ha sido considerado una de las estructuras fundamentales sobre la cual se

levanta la cooperación y solidaridad europea, pero, por otro lado, el Eurogrupo<sup>25</sup> junto con el FMI y el Banco Central Europeo optaron por paquetes de rescate determinados por políticas macroeconómicas ortodoxas de ajuste estructural que debilitan el Estado de Bienestar en los países intervenidos.

A modo de ejemplo, en mayo de 2010 a Grecia se le concedió crédito por 107.300 millones de euros a cambio de una reducción del gasto del 7% del PIB, un aumento de la edad jubilatoria a 65 años y reformas en el mercado del trabajo, entre otras. A Portugal, en mayo de 2011, se le concedieron 26.000 millones de euros a cambio de privatizaciones de empresas públicas, ajuste fiscal concentrado en el gasto del 5,5% del PIB, aumento del copago en sanidad y reforma en la legislación laboral. A Chipre, en febrero de 2013, se le otorgaron 10.000 millones de euros a cambio de una reforma en el sistema de salud, reducción del gasto social y aumento de las exigencias de los programas de asistencia, reforma del sistema de pensiones y ajuste fiscal del 6,5% del PIB (Muñoz de Bustillo Llorente, 2016).

Sin embargo, debe mencionarse también otra iniciativa de la UE, específicamente de la Comisión Europea, para la superación de la crisis en 2010: “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Si bien se enmarca en las necesidades de la UE de dar una respuesta contundente ante la situación, el plan es más bien una hoja de ruta para los años siguientes, abarcando otras temáticas como el cambio climático, educación, inversión y desarrollo (I+D) y la lucha contra la pobreza. La Estrategia Europa 2020 tiene tres prioridades (Comisión Europea, 2010):

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

Puntualmente y con relación a la seguridad social, la propuesta de la Comisión Europea planteaba reducir un 25% el umbral de la pobreza, aumentar el nivel de empleo de la población activa con la inclusión de mujeres e inmigrantes y reducir el porcentaje de deserción estudiantil escolar.

---

<sup>25</sup> El Eurogrupo es un órgano informal que reúne a ministros de finanzas de la zona euro para debatir cuestiones relativas al euro.

De esta manera, la crisis financiera internacional de 2008 que se extendió por Europa y afectó por varios años a los países más vulnerables, puso en cuestión el Estado de Bienestar que las sociedades europeas construyeron. Fue una prueba de fuego que, además, desafió los mecanismos de cooperación y solidaridad que forman la base de la UE, ya que fueron los países más poderosos, junto con organismos internacionales, quienes les impusieron a Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre los programas de reducción del gasto social.

### **La crisis del COVID - 19 y la seguridad social en la UE**

La pandemia de COVID – 19, que nació en Asia a fines de 2019, tomó por sorpresa al mundo, causando un gran impacto en las relaciones internacionales. Sin embargo, a la UE le ha significado un desafío aún mayor puesto que se le suma a una sucesión de crisis de diferente índole que la afectaron gravemente, como ya hemos mencionado: la crisis del euro, las crisis migratorias, la anexión de Crimea por parte de Rusia, el *BREXIT*, entre las más destacadas. Es evidente, entonces, que la pandemia dejó al descubierto muchos problemas derivados de estas crisis, como, por ejemplo, graves indicadores socioeconómicos en algunos países debido a varios años de recesión y el crecimiento del euroescepticismo de la población.

Las consecuencias económicas y sociales fueron igualmente importantes. Según la Oficina Estadística de la Unión Europea, durante 2020 el PIB de la UE cayó 5,6% (Eurostat, s.f) y la tasa de desempleo fue del 7,2% (Eurostat, s.f.). Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) revela que durante el mismo año se perdieron un 9,2% de horas de trabajo, lo cual supuso una disminución del 8,7% de los salarios, afectando más gravemente a los países del sur de Europa (International Labour Office, 2021).

En un primer momento, frente al temor de lo desconocido, los países de la UE aplicaron medidas de confinamiento para sus ciudadanos y restablecieron los controles fronterizos. Nuevamente, la solidaridad y cooperación europea se tensaron puesto que no hubo políticas de coordinación a nivel bloque, sino que las limitaciones a la circulación y las compensaciones a empresas y trabajadores fueron delineadas con una lógica nacional (Morillas, 2020).

Las diferencias intra-bloque para el manejo de la crisis volvieron a presentarse. Durante las negociaciones para el fondo de recuperación económica en la UE, por un lado, los países “frugales” encabezados por Países Bajos, Austria, Suecia y Dinamarca mantuvieron una posición austera y reticente. Por otro lado, el resto de los países exigían que el monto de ayudas económicas no reembolsables y préstamos sea mayor (Blandón Ramírez, 2020). Finalmente, el 21 de julio de 2020, luego de largas negociaciones, los países de la UE lograron el consenso

para el plan de recuperación: el programa *Next Generation EU*, un plan con grandes medidas para la recuperación de la economía en la post-pandemia.

El programa *Next Generation EU* cuenta con un presupuesto de 750.000 millones de euros, de los cuales su elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con un presupuesto de 672.500 millones de euros, que ofrece los fondos en dos mecanismos: préstamos y subsidios (Consejo Europeo, 2020). Lo novedoso de este programa es que para financiarlo la UE obtendrá préstamos de los mercados de capitales mediante la emisión de bonos hasta 2026, siendo la primera vez que los países acuerdan mutualizar la deuda para combatir la crisis económica y social provocada por el COVID - 19.

Desde este momento en adelante podemos observar un papel mucho más activo y protagonista de la UE para solucionar la crisis. Tanto la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo trabajaron conjuntamente y con los Estados miembros para garantizar el acceso a las vacunas y aplicarlas lo más rápido posible. Además, durante la segunda mitad del 2020 y 2021, mediante el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (*SURE*, por sus siglas en inglés) la UE desembolsó bonos de tipo social que fueron destinados a los países que aumentaron el gasto público con el objetivo de preservar el empleo. En total, se desembolsaron casi 90.000 millones de euros en dichos préstamos (Comisión Europea, 2021).

En este sentido se enmarca la propuesta de la Comisión Europea en noviembre de 2020 para crear una Unión Europea de la Salud (Comisión Europea, 2020). Su objetivo es garantizar la seguridad sanitaria, coordinando los sistemas de salud y colaborando para prevenir mejor y combatir posibles crisis sanitarias. Sin lugar a duda, la pandemia ha demostrado la importancia de contar con sistemas de salud sólidos que puedan enfrentar las demandas de atención y los procesos de vacunación.

De este modo, la pandemia de COVID - 19 representó una gran oportunidad para la cooperación europea en materia de seguridad social. A pesar de que Europa fue el epicentro de la pandemia al comienzo y sufrió muchos contagios y muertes con las sucesivas olas, los Estados, junto con las instituciones de la UE, colaboraron estrechamente enviando fondos a los países afectados y facilitando el acceso a las vacunas para reactivar las economías.

## **Conclusiones**

A lo largo del presente capítulo pudimos analizar dos crisis internacionales que impactaron gravemente en la UE y supusieron un gran desafío para el Estado de Bienestar. Asimismo,

pusieron a prueba la ayuda mutua entre los países, ya que surgieron discrepancias en torno a las soluciones debido a que algunos juzgaban que estaban siendo demasiado tolerantes con Estados que claramente se habían beneficiado del proceso de integración, pero no habían contribuido de la misma forma.

Ciertamente, el proceso de integración europeo es el modelo por excelencia de integración regional y un ejemplo a seguir. Los países, que están ligados por principios y valores comunes, han logrado crear instituciones de carácter supranacional con atribuciones políticas, económicas y jurídicas que impulsaron la cooperación y el crecimiento económico por muchos años. Un elemento que ha sido muy importante durante el proceso fue la seguridad social, que permitió dotar a la UE de una fuerza moral y ser una potencia mundial en temas como los derechos de las minorías y la cohesión social.

Empero, el modelo social europeo fue resquebrajado durante los intentos de solucionar los problemas derivados de la crisis financiera internacional de 2008. Las estrategias de rescate puestas en marcha por el Banco Central Europeo, el FMI y el Eurogrupo, con medidas de extrema austeridad, no hicieron más que deteriorar los sistemas de seguridad social en los países intervenidos. Sus consecuencias no fueron buenas, ya que no solo no solucionaron los problemas estructurales de las economías más débiles, sino que, por el contrario, exacerbaban las diferencias entre sectores y países que se sintieron perjudicados y abandonados, y las autoridades en Bruselas que exigían mayor equilibrio y responsabilidad fiscal.

Años más tarde, la pandemia parecía afectar nuevamente al Estado de Bienestar Europeo. Pero todo indica que la UE aprendió la lección y tomó el camino correcto. Contra los pronósticos de los que al principio reclamaban la falta de coordinación, sin dudas el bloque enfrentó la crisis con ayudas a los sectores más golpeados y apostando por el endeudamiento compartido antes que por recortes del gasto público. La crisis afectó los sistemas de seguridad social debido al incremento de los trabajadores parados y por la alta demanda de los servicios de medicina, pero antes que su fin, significó el resurgimiento de su importancia.

Los tiempos que corren también demuestran cómo la sociedad valora la seguridad social. La invasión rusa a Ucrania, que elevó el precio de la energía a nivel mundial, ha llevado a un gran número de protestas y huelgas en Francia, Alemania, Reino Unido y otros países que reclaman por aumentos de los salarios mínimos debido al incremento de la inflación y el costo de vida. Las consecuencias son también políticas, ya que los partidos de extrema derecha como VOX en España, *Alternative für Deutschland* en Alemania, *Rassemblement National* en Francia y *Fratelli d'Italia* en Italia, por nombrar algunos, logran captar con mayor precisión el

descontento social presente y canalizarlo bajo discursos anti-globalistas, xenófobos, nacionalistas y en contra de las minorías sexuales.

En tal sentido, el caso francés es interesante para analizar. A principios del 2023 el presidente Emmanuel Macron logró reformar el sistema de pensiones en Francia, concretando una promesa de campaña de las últimas elecciones. La reforma resultó demasiado impopular para la sociedad civil francesa que se manifestó en las calles de todo el país, ya que elevaba la edad jubilatoria de 62 a 64 años. Además, no fue votada en la Asamblea Nacional, sino que fue impuesta mediante un decreto, lo que caldeó aún más el clima de protestas en todo el país (Clarín, 2023).

Meses más tarde, en junio, el asesinato por parte de la policía de un joven de 17 años con ascendencia argelina en las afueras de Nanterre desató nuevamente una ola de protestas a nivel nacional, que se extendieron en Bélgica y Suiza. Como consecuencia, Francia ha tenido un año con conflictividad social muy elevada que deja más vigente que nunca el problema de la seguridad social en el país y en el continente.

## Referencias

Allen, K. (2010). Acronym acrimony: The problem with Pigs. The Guardian, 12 de febrero. <https://www.theguardian.com/business/2010/feb/12/pigs-piigs-debted-eu-countries>

Blandón Ramírez, D. (2020). ¿Cuáles son los países 'frugales' y por qué han impedido un acuerdo en la Unión Europea? France 24, 21 de julio. <https://www.france24.com/es/econom%C3%ADa-y-tecnolog%C3%ADa/20200721-cu%C3%A1les-son-los-pa%C3%ADses-frugales-y-por-qu%C3%A9-han-impedido-un-acuerdo-en-la-uni%C3%B3n-europea>

Burgaya, J. (2013). El Estado de bienestar y sus detractores: A propósito de los orígenes y la encrucijada del modelo social europeo en tiempos de crisis. Ediciones Octaedro. <https://fundacion-rama.com/wp-content/uploads/2023/01/1024.-El-Estado-de-bienestar-y-sus-%E2%80%A6-Burgaya.pdf>

Clarín (2023). Francia: qué dice la reforma de pensiones de Macron aprobada sin voto del Parlamento. 16 de marzo. [https://www.clarin.com/mundo/francia-dice-reforma-pensiones-macron-aprobada-voto-parlamento\\_0\\_ffNmcAFDc7.html?gclid=CjwKCAjwx\\_eiBhBGEiwA15gLN7PBniasNUzpkT6jpbW-3vemJ69XhtUDkbzidqkwX\\_JytxYfrPkQRoCUGQQAyD\\_BwE](https://www.clarin.com/mundo/francia-dice-reforma-pensiones-macron-aprobada-voto-parlamento_0_ffNmcAFDc7.html?gclid=CjwKCAjwx_eiBhBGEiwA15gLN7PBniasNUzpkT6jpbW-3vemJ69XhtUDkbzidqkwX_JytxYfrPkQRoCUGQQAyD_BwE)

Comisión Europea (2020). Cronología de la acción de la UE en 2020. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action-2020\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action-2020_es)

Comisión Europea (2021). Cronología de la acción de la UE en 2021. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action-2021\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action-2021_es)

Comunicación de la Comisión Europea. (2010). Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020>

Consejo Europeo (2020). Conclusiones – 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) - Conclusiones. Bruselas. <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>

Eurostat (s.f). Real GDP growth rate - volume. Acceso el 2 de octubre de 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table?lang=en>

Eurostat (s.f). Unemployment by sex and age – annual data. Acceso el 2 de octubre de 2023. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE\\_RT\\_A\\_custom\\_7646397/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_A_custom_7646397/default/table?lang=en)

Guillén, A. (2012). Europe: The Crisis Within a Crisis. International Journal of Political Economy 41 (3): 41-68. <https://www.jstor.org/stable/23408838>

Hope, K. (2011). Greek 2010 budget deficit revised up. Financial Times, 17 de octubre. <https://www.ft.com/content/42b432dc-f8b5-11e0-ad8f-00144feab49a>

Infobae (2018). Tras ocho años austeridad y reformas, Grecia deja atrás el último plan de rescate. 20 de agosto. <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/08/20/tras-ocho-anos-de-rescates-financieros-grecia-finalmente-deja-atras-los-planes-de-ayuda-de-la-union-europea-y-el-fmi/>

International Labour Office (2021). World Social Protection Report 2020-22: Regional Companion Report for Central and Eastern Europe and Central Asia. International Labour Organisation (ILO). <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=57606>

Martínez Martínez, V. L. (2017). La coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea. Estudios de Deusto 65 (2), 177-209. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/issue/view/202>

Morillas, P. (2020). Coronavirus: entre lo global y lo nacional. El País, 19 de marzo. [https://elpais.com/elpais/2020/03/18/opinion/1584531425\\_469076.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/18/opinion/1584531425_469076.html)

Muñoz de Bustillo Llorente, R. (2016). Crisis, post-crisis y Estado de Bienestar: ¿hacia dónde transita el Modelo Social Europeo? Cuadernos Europeos de Deusto 54, 121-154. <https://doi.org/10.18543/ced-54-2016pp121-154>

# **La Unión Europea, la trascendencia de su Estrategia Global Gateway y sus políticas de Derechos Humanos**

*Jorbelly Gavilanez y María Luisina Villanueva*

## **Resumen**

Sin pretensión de exhaustividad, el capítulo tiene por objeto analizar la política exterior de la Unión Europea (UE) y su impacto a nivel global. Para ello, nos concentraremos principalmente en el accionar de la UE de los últimos cuatro años -para ser más precisos desde la llegada de Úrsula Von der Leyen a la Presidencia de la Comisión Europea el día 19 de diciembre de 2019. Nuestro enfoque estará puesto en describir la Estrategia Global Gateway implementada en 2021 y en analizar el papel de la UE ante dos hechos remarcables e importantes sobre la temática de derechos humanos, con el fin de introducir brevemente medidas que dan cuenta sobre el papel normativo que representa Europa en estos contextos específicos.

**Palabras clave:** Estrategia Global Gateway, derechos humanos, África, América Latina y el Caribe, Afganistán, China.

## **Introducción**

Tal como se menciona en una publicación de la Comisión Europea (2020:1) “Las acciones exteriores de la Unión Europea se guían por los principios que inspiraron su propia creación y desarrollo, y se propone promover dichos principios en el resto del mundo, en particular, la paz, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

En ese sentido, una de las prioridades de la Comisión Europea para el período 2019-2024 es una Europa más fuerte en el mundo, en defensa del multilateralismo y de un orden mundial normativo. Esto está vinculado con una UE que busca colaborar estrechamente con los países vecinos, introduciendo una estrategia global para África y reafirmando la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales. De aquí que trabaja arduamente por tener un mayor peso a nivel mundial y no quedar a la sombra de otros países, una de las estrategias con la que Europa busca tener más presencia en el mundo es la Global Gateway.

## **Estrategia Global Gateway en el accionar de la UE**

La Estrategia Global Gateway de la Comisión Europea fue lanzada en 2021 (Comisión Europea, s.f.). Esta iniciativa está pensada para contribuir al desarrollo de mercados emergentes y a los países en desarrollo que son socios de la UE, en particular en el campo de la tecnología digital, energía y medioambiente, con el apoyo del sector privado.

Ante el avance de China por medio de la *Belt and Road Initiative* (BRI), la UE espera hacer foco en las diferencias entre las formas chinas y europeas de hacer negocios, comenzando por el financiamiento. Ghiretti (2021, como se citó en Siebt, 2021) explica al respecto que “la estructura de financiamiento del lado chino se basa en préstamos, mientras que el programa europeo cuenta con inversiones del sector público y privado”. Así la Global Gateway busca afirmarse como una BRI más moderna, forjando alianzas y no dependencias. De esta manera, Bruselas pretende financiar a países en desarrollo de manera más transparente y favorable.

En las mismas palabras de la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen, “apoyaremos inversiones inteligentes en infraestructura de calidad, respetando los más altos estándares sociales y ambientales, en línea con los valores y estándares de la UE. La estrategia Global Gateway es un modelo de cómo Europa puede construir conexiones más resistentes con el mundo” (Comisión Europea, 2021). Igualmente, Von der Leyen afirmó en su discurso sobre el estado de la Unión, “nuestro enfoque se basará en los valores, con la transparencia y buena gobernanza como tarjeta de vista ante nuestros socios” (Comisión Europea, 2021:10).

Esta estrategia ya se ha visto plasmada en el accionar de la política exterior de la UE en el caso de la cumbre UE-Unión Africana de febrero de 2022, donde se terminó anunciando que África se beneficiaría de la mitad de la financiación a recaudar en el marco de esta estrategia, es decir, 150.000 millones de euros (Comisión Europea, 2022). Este presupuesto está destinado a financiar proyectos en infraestructura, energía y seguridad. El paquete de inversiones de la UE hacia el continente africano tiene como objetivo apoyar a África para una recuperación y transformación sólida, inclusiva, verde y digital, todo esto enmarcado en diversas áreas de cooperación entre ambos continentes y en muchos de los compromisos de la UE, como es el caso del Pacto Verde Europeo.

Este último se refiere a “un paquete de iniciativas políticas, cuyo objetivo es situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050” (Consejo Europeo, s.f.) y es esta filosofía lo que busca promover la UE en todas sus relaciones multilaterales. El continente africano es de gran interés para la UE, y es por eso por lo que la mayor presencia de la China en ese territorio la preocupa. Las inversiones que China ha realizado la han convertido en el mayor socio comercial del continente, y es a esto a lo que quiere hacer contrapeso la Unión.

Uno de los tantos objetivos es acelerar la transición verde. La Unión Europea trabaja con África para maximizar los beneficios de una transición verde que genere más empleo y minimice las amenazas al medio ambiente (en pleno cumplimiento con el Acuerdo de París). Esta meta se

apoya en una serie de acciones como incrementar la energía renovable, brindar acceso a energía sostenible y asequible, y respaldar la integración de mercados y reformas sectoriales. La biodiversidad es otro punto elemental de esta meta, puesto que busca promover el uso sostenible de recursos naturales y la protección de la biodiversidad como ejes de la recuperación verde, incluyendo el apoyo a la protección de paisajes y ecosistemas.

En términos digitales, las inversiones están orientadas a facilitar proyectos para la instalación submarina y terrestre de cables de fibra óptica; a su vez, se comprometen a respaldar marcos regulatorios que promuevan una transición digital centrada en las personas y en los principios de conectividad de confianza, como la protección de datos.

En educación, la UE se compromete a colaborar en el impulso de una educación de calidad y de una formación profesional para todos los jóvenes. Esto va acompañado con una inversión de 970 millones de euros destinados a intercambios juveniles en África y entre África y Europa, en el marco del programa ERASMUS + (Consejo Europeo, 2022:5).

En materia de alimentación sostenible, los puntos fundamentales se concentran en incrementar la sostenibilidad económica, ambiental y social de la producción alimenticia; crear un ambiente propicio para inversiones privadas sostenibles en la agricultura de los pequeños productores y en apoyo a la agroindustria; facilitar la innovación y la transferencia de conocimientos; y promover una mejor nutrición.

Por otro lado, las metas en la categoría salud están situadas en alcanzar sistemas de salud resilientes y campañas de vacunación exitosas, como claves para mitigar los efectos de la pasada pandemia del COVID-19 en la salud pública, mejorar la gestión de futuras crisis sanitarias y proveer una mejor atención médica en el futuro. La Iniciativa de Energía Verde África-UE financiará acciones para incrementar la producción eléctrica y el acceso a la energía; promover el uso sostenible de la energía; estimular reformas sectoriales hacia un entorno regulatorio propicio para inversiones privadas; fomentar la integración del mercado.

No sólo el continente africano es de gran relevancia para la UE ante el avance de China, sino que Latinoamérica y el Caribe siguen siendo regiones de considerable interés para la UE, y donde la iniciativa Global Gateway tiene un gran peso. En relación con esta cuestión, la presidenta de la Comisión declaró que “hoy, la asociación estratégica UE-ALC es más importante que nunca. Somos socios clave para fortalecer el orden internacional basado en reglas, defender juntos la democracia, los derechos humanos y la paz y la seguridad

internacionales. Nuestro Global Gateway también impulsará la inversión y una cooperación más estrecha” (Comisión Europea, 2023:1).

En el mes de junio de 2023, la presidenta de la Comisión Europea realizó visitas a presidentes latinoamericanos, como Lula da Silva en Brasil, Alberto Fernández en Argentina, Gabriel Boric en Chile y Andrés Manuel López Obrador en México. Todas éstas han sido claves para las ya mencionadas inversiones que realizará Europa en América Latina y el Caribe. Esta “gira latinoamericana” de Von der Leyen tuvo lugar sólo un mes antes de la cumbre UE-CELAC, que se celebró los días 17 y 18 de julio de 2023, en Bruselas. Fue una cumbre muy importante para estas dos regiones, ya que se buscaba renovar y reforzar las relaciones entre ambas tras casi una década de ausencia de diálogo birregional al más alto nivel político. La cumbre se celebró bajo el lema “Renovar la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible”.

La UE busca seguir manteniendo a América Latina y el Caribe como un aliado importante para el accionar en su política exterior, pero la presencia cada vez más fuerte de China en la región ha hecho que esta alianza, que se creía algo natural para la UE, se esté debilitando. Como hemos mencionado, reforzar las alianzas es un tema importante para la UE y sobre todo con el Sur global. De ahí que esta cumbre trataba de ver hacia el futuro y cómo las inversiones que pretende realizar la UE con su estrategia Global Gateway le permiten tener una mayor cercanía con la región.

Como parte de esta estrategia, en materia de clima y energía, algunos de los proyectos que se han llevado a cabo son: respaldo a inversiones ecológicas a pequeña escala en el Caribe, financiación de inversiones en energía solar en Brasil, ampliación y modernización de la red eléctrica en Argentina, hidrógeno verde en Chile, entre otros. En salud y saneamiento, se implementó un programa de agua y saneamiento del Caribe como parte de la Iniciativa *Clean Oceans*; un programa de gestión integrada de residuos en Argentina; campañas de vacunación en Ecuador, y otros (Banco Europeo de Inversiones, 2023).

Es esencial tener en cuenta las prioridades de la Global Gateway en los cuatro países donde Von der Leyen se encontró con los respectivos mandatarios nacionales. En Argentina, las prioridades se orientan sobre cadenas de valor de materias primas para el litio y el cobre, integrando componentes de vehículos y baterías; la producción de energía renovable; la expansión y modernización de la red de transmisión eléctrica que cubre 23 provincias a nivel nacional; y el desarrollo de la región Norte Grande, con un enfoque especial en el Gran Chaco.

A este último se le suman actividades en planificación territorial, gestión forestal y agricultura sostenible.

En Brasil, se busca prevenir la deforestación y promover una bioeconomía sostenible y la trazabilidad de las cadenas de suministro (Iniciativa de la Unión Europea-Brasil para los Bosques Tropicales y programa Amazonia+). Por su parte, en Chile, los focos también están sobre el área de clima y energía, como sobre cadenas de valor locales para el litio y el cobre; el desarrollo del hidrógeno y de la energía renovables; y mayor eficiencia energética.

Por último, en México, se planea implementar la iniciativa Cinco Grandes Bosques de Mesoamérica, para la conservación y restauración de bosques; y en materia de salud, la UE busca dirigir sus esfuerzos hacia mayor resiliencia en salud y producción de vacunas, con el fin de fortalecer el sistema sanitario mexicano y crear nuevas oportunidades de mercado, tanto para las industrias farmacéuticas, biotecnológicas y de tecnología médica de México como para las de la Unión Europea.

## **Derechos Humanos**

El accionar exterior de la UE, como ya hemos notado, se dirige en función de sus normas y valores. De ahí que los derechos humanos y la democracia son otros de los pilares básicos. En esta línea, el Servicio Europeo de Acción Exterior, institución fundada en el año 2011 con el fin de llevar a cabo la política exterior y seguridad de la UE, ha presentado el “Plan de Acción de la UE sobre la igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Acción Exterior 2021-2025”, que tiene como objetivo fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en toda la acción exterior de la UE.

En palabras del Alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, “Conceder los mismos derechos a todos empodera a nuestras sociedades, haciéndolas más ricas y seguras. Es un hecho que va más allá de los principios o las obligaciones morales. La participación y el liderazgo de las mujeres y las niñas son esenciales para la democracia, la justicia, la paz, la seguridad, la prosperidad y un planeta más verde. Mediante este nuevo Plan de Acción en materia de género, estamos impulsando un mayor y más rápido avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres” (Comisión Europea, 2020).

Este accionar de la UE se puede ver plasmado en el abordaje político con relación al régimen afgano, el cual, tras la llegada de los talibanes al poder en agosto de 2021, ha testimoniado grandes cambios y violaciones a los derechos de las mujeres y niñas afganas. Declaraciones que ilustran esto fueron las que emitió el Alto Representante Europeo sobre la prohibición

talibana a las mujeres afganas de trabajar para las Naciones Unidas, donde se plasma el malestar de la UE a las medidas tomadas por el régimen afgano.

De la misma manera, se ha manifestado que “La UE reitera su compromiso de seguir actuando y proporcionando asistencia en beneficio de la población afgana, con arreglo a un planteamiento basado en principios. Instamos a los talibanes a que permitan a las mujeres participar de manera equitativa y significativa en la prestación de ayuda y servicios, de modo que las mujeres puedan participar plena y activamente en la sociedad, y puedan seguir beneficiándose de la ayuda” (Consejo Europeo, 2022). La UE también ha instado a los talibanes a cumplir sus promesas y demostrar que son capaces de respetar y proteger los derechos humanos y prestar servicios básicos a toda la población de Afganistán.

La situación de los uigures<sup>26</sup> en la región china de Xinjiang fue otro ejemplo de violación de derechos humanos sobre la cual el Parlamento Europeo se expresó, condenando “el hecho de que la comunidad uigur de la República Popular China se haya visto sistemáticamente oprimida mediante medidas brutales, como la deportación en masa, el adoctrinamiento político, la separación de familias, las restricciones a la libertad religiosa, la destrucción cultural y el uso generalizado de la vigilancia” (Parlamento Europeo, 2022). Además, declaró que “las medidas de prevención de la natalidad y la separación de los niños uigures de sus familias constituyen crímenes de lesa humanidad y representan un grave riesgo de genocidio” (Parlamento Europeo, 2022). También expresó su preocupación por las penas de prisión excesivas y arbitrarias dictadas a raíz de acusaciones de terrorismo o extremismo; y por las presuntas acusaciones de violación sistemática, abusos sexuales y tortura de mujeres en los campos de reeducación de China.

De esta forma, el Parlamento instó al gobierno chino a “que ponga fin de inmediato a la práctica de la detención arbitraria sin cargos, juicio o condena por delitos cometidos por los uigures y otros pueblos de etnia turcomana, a que cierre todos los campos y centros de detención, a que libere inmediata e incondicionalmente a los detenidos, y a que reúna con sus padres a los niños uigures enviados por la fuerza a internados estatales” (Parlamento Europeo, 2022). A partir de esta situación, se propuso en septiembre de 2022 un proyecto de normativa para prohibir la importación y distribución en el mercado europeo de todos aquellos productos fabricados con trabajo forzoso.

---

<sup>26</sup> Grupo étnico, en su mayoría musulmanes, que habitan en la región de Asia Central, como Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán, y China.

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos podido ver claramente que la iniciativa Global Gateway es una de las principales estrategias que ha puesto en marcha la Unión Europea para aumentar su presencia en el mundo. La preocupación de poder potencialmente quedar excluida de los ámbitos de debate internacional ha hecho que la Comisión Europea de la mano de Úrsula Von der Leyen ponga un fuerte énfasis en lograr que la UE tenga un mayor peso a nivel global, y he aquí la razón de las inversiones de gran envergadura que Europa está llevando a cabo en diferentes países de África y América Latina. Estas iniciativas, asimismo, terminan funcionando como un mecanismo de contrapeso a países como China, que han ido ganando a lo largo de los años una mayor relevancia en esas regiones por medio de sus inversiones.

Paralelamente, podemos observar cómo la UE trata de difundir y defender aquellos valores y principios -democracia, respeto al medioambiente, respeto a las diversidades religiosas y a las mujeres, entre otros- que tanto la caracterizan, los cuales terminan dándole una dirección al accionar de la Unión en materia de política exterior.

Por último, pero no menos importante, hemos visto –brevemente– la importancia que otorga la UE a sus políticas orientadas a la defensa de los derechos humanos, mostrando públicamente su malestar por casos como el de desigualdad de género y violación a los derechos de las mujeres en Afganistán, o los uigures en Xinjiang, abogando fuertemente por el cumplimiento de los derechos de estos grupos a nivel internacional.

## Referencias

Banco de Inversión Europeo (2023). Global Gateway en América Latina y el Caribe. <https://www.eib.org/en/publications/20230171-the-global-gateway-in-latin-america-and-the-caribbean?lang=es>

Comisión Europea (2020). Política exterior y de seguridad, Oficina de Publicaciones. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/64541>

Comisión Europea (2021). Discurso sobre el estado de la Unión de 2021 pronunciado por la presidenta Von der Leyen. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_21_4701)

Comisión Europa (2022). EU-Africa: Global Gateway Investment Package. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_22\\_871](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_22_871)

Comisión Europea (2023). New Agenda to strengthen EU's partnership with Latin America and the Caribbean. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3045](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3045)

Comisión Europea (s.f.). Presentación de la estrategia Global Gateway. [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview\\_es](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_es)

Consejo Europeo (2023). Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la prohibición talibán a las mujeres afganas de trabajar para las Naciones Unidas. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/04/07/afghanistan-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-taliban-banning-afghan-women-from-working-for-the-un/>

Euronews (2022). UE quiere prohibir los productos fabricados con trabajo forzado. <https://es.euronews.com/2022/09/10/ue-comercio-trabajo-forzoso>

Parlamento Europeo (2022). Propuesta de Resolución Común sobre la situación de los derechos humanos en Xinjiang, incluidos los archivos policiales de Xinjiang. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0310\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0310_ES.html)

Servicio Diplomático de la Unión Europea (2020). Plan de Acción en materia de Género III: hacia la igualdad de género. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-de-acci%C3%B3n-en-materia-de-g%C3%A9nero-iii-hacia-la-igualdad-de-g%C3%A9nero\\_es#:~:text=El%20nuevo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n,g%C3%A9nero%20durante%20los%2025%20a%C3%B1os](https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-de-acci%C3%B3n-en-materia-de-g%C3%A9nero-iii-hacia-la-igualdad-de-g%C3%A9nero_es#:~:text=El%20nuevo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n,g%C3%A9nero%20durante%20los%2025%20a%C3%B1os)

Siebt, S. (2021). With its 'Global Gateway', the EU tries to compete with China's Belt and Road Initiative. France24. <https://www.france24.com/en/europe/20211203-with-its-global-gateway-eu-tries-to-compete-with-the-china-s-belt-and-road>

## **Hacia un enfoque integral en las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: el reciente caso de la Misión en Armenia**

*A. Juan Gentiletti*

### **Resumen**

El novedoso enfoque integral de la Unión Europea (UE) para sus misiones civiles y militares se presenta como una marca registrada, un sello característico, que le permite a Bruselas distinguirse de la estrategia emprendida por las demás potencias militares para la gestión de la crisis en diferentes regiones del mundo. El enfoque integral articula los avances recogidos dentro del sistema de Naciones Unidas en esta materia, con los valores y estándares europeos. Asimismo, este enfoque se nutre de la experiencia recogida de cada misión civil y militar ejecutada y retroalimenta el proceso de consolidación de una Política Común de Seguridad y Defensa. Aun así, el enfoque integral experimenta límites y desafíos importantes, que provienen de las exigencias del terreno y el involucramiento de otros poderes en los conflictos donde la Unión Europea despliega sus misiones.

**Palabras clave:** Unión Europea, Seguridad y defensa, misiones civiles, enfoque integral

### **Introducción**

No hay duda de que la UE ha ampliado sus ambiciones en materia de política exterior y de seguridad desde los Tratados de Ámsterdam y Niza. Así, ha dado importantes pasos en términos de sus instituciones y sus resultados políticos en lo que respecta a la Política Exterior y Seguridad Común (PESC). Estos cambios también pueden verse concretamente en una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) cada vez más activa y eficaz, que busca adoptar un enfoque integral. Esto implica poner el foco en la acción preventiva empleando un gran abanico de herramientas políticas que incluyen recursos militares, policiales, legales, de derechos humanos y de desarrollo económico. La UE se ha interesado en detener el crimen organizado y la corrupción como resultado de su experiencia en la PCSD.

La capacidad de prevención de conflictos de la UE ha evolucionado desde una noción vaga dentro de la esfera del desarrollo hasta una gestión ambiciosa de crisis civiles y militares. La PCSD representaba un nuevo acuerdo de seguridad que debía adaptarse al sistema internacional. En este sentido, la UE concibió su PCSD no como una alternativa al mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sino como una contribución a sus esfuerzos. La PCSD se entiende entonces como un esfuerzo de Europa para fortalecer “el impacto de las

Naciones Unidas sin desplegarse directamente en las operaciones de las Naciones Unidas” (Kmec, 2013: 6).

Para avanzar hacia la concreción de estas nuevas metas, la UE se ha esmerado por mejorar la coordinación de sus responsabilidades civiles y militares durante dichas operaciones. Muchos aspectos de las misiones de la PCSD también implican enseñar normas europeas a soldados, policías y funcionarios judiciales (Smith, 2011). A esto se lo conoce normalmente como cooperación civil-militar (CIMIC) y coordinación civil-militar (CMCO). El concepto de CMCO es fundamental para el enfoque integral de la UE, mientras que la CIMIC no es algo exclusivo de Bruselas (Drent, 2011).

La CMCO busca una coordinación efectiva de las acciones de todos los actores relevantes de la UE involucrados en la planificación y posterior implementación de la respuesta a la crisis. Para poder implementar este enfoque, la Unión necesitaba llevar adelante un cambio en la cultura organizativa de sus instituciones para integrar las modalidades de operaciones del personal militar de la UE, que trabaja en el ámbito de la gestión de crisis, con una nueva forma de pensar y trabajar (Drent, 2011).

La UE debió de manera obligada cambiar el enfoque de la PCSD de lo que inicialmente se pretendía en materia de capacidad militar a tareas de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Actualmente, la mayoría de las operaciones y misiones de la PCSD no son operaciones de imposición de la paz (Kmec, 2013). De acuerdo con Smith (2011), el caso de la misión de la UE en el este de Chad/República Centroafricana (EUFOR Tchad/RCA), ilustra a la perfección estos esfuerzos. Con la participación directa e indirecta de los Estados miembros, pero también de países no miembros de la Unión, la EUFOR Tchad/RCA trabajó no sólo para proteger a los civiles y al personal de las Naciones Unidas, sino también para entregar ayuda humanitaria, fortalecer la Unión Africana como proveedor de seguridad regional, apoyar el regreso de los refugiados y fomentar el desarrollo político y económico a largo plazo. Esto demuestra que la UE también está más desarrollada en su apoyo a las misiones policiales y de estado de derecho, que pueden ser más importantes que la fuerza militar para proteger a muchos Estados en problemas (Smith, 2011).

La UE reconoció la necesidad de adoptar enfoques integrales en situaciones posteriores a conflictos. Bruselas entiende la consolidación de la paz como un proceso que aborda las causas fundamentales del fracaso de las instituciones estatales que se manifiesta en la negación de libertades fundamentales, el abuso de los derechos humanos, las violaciones del derecho internacional humanitario, el genocidio, el terrorismo, el crimen organizado y la trata de

personas. Tales fallas estatales pueden conducir a inestabilidad y conflictos regionales (Kmec, 2013). Por lo tanto, el enfoque integral tiene mucho que ver con la imagen de la UE de sí misma como un actor global responsable, una “marca registrada” de la UE en la política internacional (Smith, 2011) y con una manera propia de atender la gestión de las crisis.

La planificación y realización de las misiones siguieron las ideas de la reforma del mantenimiento de la paz y la adopción de enfoques amplios e integrados de consolidación de la paz propuestos en el informe Brahimi. Estos avances corresponden a la evolución de las propias capacidades civiles y militares de la UE dentro de la PCSD. La UE tomó medidas para incluir y resaltar la importancia de los aspectos civiles de la gestión de crisis para la PCSD (Kmec, 2013).

Siguiendo a Drent (2011), la evolución del enfoque integral de la seguridad resulta ser una evolución de lenta adaptación y aprendizaje de los errores de las misiones de la UE y de la eficacia general de la política exterior. Dentro de los cambios institucionales que han contribuido al espíritu de coherencia y coordinación claves para el establecimiento de misiones de la PCSD se destacan el cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), ambas innovaciones del Tratado de Lisboa (2007). Pero también mucho es lo que se ha recogido de la experiencia de las misiones desplegadas en territorios estratégicos para Europa, principalmente de aquellas que han asumido tareas relativas a la observancia del estado de derecho (para establecer poderes judiciales independientes), al monitoreo (para supervisar un alto el fuego o un cruce de fronteras) y a la asistencia técnica (para establecer fuerzas policiales y militares efectivas) (Smith, 2011).

Se hace necesario también destacar también el mayor nivel de involucramiento del Estado Mayor de la UE (EUMS, por sus siglas en inglés) en varias operaciones importantes de la PCSD desde 2003 (Smith, 2011). El EUMS, a raíz de las experiencias aprendidas, ha perfeccionado un mecanismo que implica reuniones periódicas entre los directores claves involucrados en cada operación de la PCSD. Asimismo, el proceso de selección de estos jefes de misiones prioriza expertos profesionales bien capacitados con amplia experiencia en asuntos legales, policiales o militares, con cierto grado de familiaridad en el manejo de la cooperación internacional multilateral (Smith, 2011). De hecho, el jefe de la Misión de la Unión Europea para Armenia (EUMA), que analizaremos en este artículo, es un alto funcionario de la Policía Federal Alemana con amplia experiencia a nivel nacional e internacional (SEAE, s.f.).

Ahora bien, volcándonos de lleno al caso armenio, debemos tener en cuenta que, durante décadas, la UE se mantuvo al margen del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán, dejándole a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) la búsqueda de una solución a este conflicto. Sin embargo, después de la guerra de Nagorno Karabaj que tuvo lugar en el año 2020, la UE se volvió mucho más proactiva a la hora de apoyar la normalización de las relaciones entre los dos países y el establecimiento de una paz más amplia en la región.

Prueba de este nuevo interés son las varias reuniones que, desde diciembre de 2021, los líderes de Armenia y Azerbaiyán tuvieron gracias a la mediación del presidente del Consejo Europeo, Charles Michel. Aun así, el proceso de paz no ha estado exento de problemas y a lo largo de 2022 las conversaciones de paz se alternaron con incidentes sobre el terreno. Fue después de uno de esos incidentes que se desplegó la primera presencia de la UE en octubre de 2022, en forma de una presencia temporal de unas pocas semanas, proporcionada en gran medida por personal de la misión de la UE en la vecina Georgia (Common Space, 2023).

La EUMA inaugura así una nueva fase en el compromiso de la Unión en el Cáucaso Meridional. Tiene la tarea de observar e informar sobre la situación sobre el terreno, contribuir a la seguridad humana y contribuir a generar confianza entre las poblaciones de Armenia y Azerbaiyán y, cuando sea posible, sus autoridades. La EUMA tiene un mandato de dos años y contará con hasta cien miembros de personal. La UE estableció la EUMA en respuesta a una solicitud oficial de las autoridades armenias (SEAS, 2023), y ésta se desplegará en varias regiones fronterizas de Armenia y Azerbaiyán. Su zona de operaciones tiene previsto cubrir toda la frontera con Azerbaiyán, incluida la sección de Nakhchivan. Además de patrullar, tiene la tarea de establecer canales de comunicación locales y mecanismos de distensión entre las partes en el conflicto. También apoyará la demarcación de fronteras y el diálogo trilateral entre la UE, Armenia y Azerbaiyán para resolver el conflicto (Euractiv, 2023).

De esta manera, podemos ver cómo la EUMA se enmarca dentro del enfoque integral en el que la UE viene trabajando para fortalecer y darle un sello distintivo a su PCSD. La coordinación cívico-militar, la protección de los sectores sociales vulnerables y violentados, el acceso a bienes básicos, el fortalecimiento del diálogo institucional y con los diferentes actores involucrados, aparecen como elementos centrales que permitirán contribuir a la estabilización de los focos de conflicto y trabajar en una hoja de ruta que sugiera alguna posible solución.

Pero, además, el despliegue de la EUMA responde a motivaciones políticas tanto por parte de Bruselas como por parte de Ereván. Armenia viene constatando la pérdida de apoyo de Rusia ya desde la última guerra en 2020 y la falta de una postura firme de Putin contra Azerbaiyán

para hacer valer los intereses de Armenia en las negociaciones por el acuerdo final. Por este motivo, Ereván comenzó a buscar respaldo internacional en aliados occidentales como es el caso de la UE. Bruselas se muestra como un socio más confiable, pero principalmente más dispuesto a estabilizar la situación en el Cáucaso y proteger los derechos de los armenios que viven en Nagorno Karabaj.

Asimismo, el pedido de Armenia a la Unión resulta clave para contener la crisis humanitaria desatada en Nagorno Karabaj a causa del bloqueo de Azerbaiyán al corredor de Lachin, único corredor terrestre que une al enclave con el resto del territorio armenio, lo que lo vuelve crítico a la hora de asegurar el abastecimiento de insumos básicos. Azerbaiyán ha justificado el bloqueo del corredor alegando que Ereván estaba utilizando la carretera para suministrar armas (Iran International, 2023).

En los primeros cinco meses, los observadores de la EUMA patrullaron las zonas fronterizas entre Armenia y Azerbaiyán desde los centros operativos en Jermuk, Goris y Martuni, que se fueron abriendo de acuerdo con el calendario establecido. Aproximadamente un tercio de las patrullas se centraron en observar e informar sobre la situación de seguridad sobre el terreno, mientras que el resto de las patrullas recogieron información sobre la situación de seguridad humana y cuál es el impacto del conflicto en la población local ubicada en el lado armenio de la frontera entre Armenia y Azerbaiyán (SEAE, 2023).

En agosto de 2023, el jefe de la EUMA, Markus Ritter, inauguró una nueva base operativa en Kapan. De acuerdo con el funcionario, con esta nueva apertura, la EUMA estaba un paso más cerca de su plena capacidad operativa. Las dos bases operativas restantes estaban previstas para el mes de septiembre en Ijevan y un mes después en Yeghegnadzor. Siguiendo este cronograma, el 13 de septiembre se inauguró la quinta Base de Operaciones Avanzada (FOB) en Ijevan (SEAS, 2023). Al momento de escribir este capítulo, no hay novedades de la apertura de la última base de operaciones prevista para octubre. Puede que las razones se hallen en la reciente ofensiva azerí sobre Nagorno Karabaj que terminó con la capitulación de las autoridades de la autoproclamada república de Artsaj que se extiende sobre este enclave.

Las críticas de Moscú y Bakú respecto de la EUMA no tardaron en llegar. Esto se produce en medio de una creciente participación occidental en la ex región soviética que el Kremlin considera dentro de su esfera de influencia. “La UE está abusando abiertamente de sus relaciones con Armenia y Azerbaiyán”, dijo el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergei Lavrov. El mandatario añadió que la misión de la UE “plantea dudas en términos de su legitimidad, funciones, mandato y duración” (The Moscow Times, 2023). Por su parte, el

ministro de relaciones exteriores azerí, Jeyhun Bayramov, aseguró que la posición de Armenia en las conversaciones de normalización con Bakú se ha vuelto “más destructiva” después del establecimiento de la misión de la UE (The Moscow Times, 2023).

Mientras la EUMA se despliega, Rusia ha estado exhibiendo músculo militar, estacionando 2.000 soldados declarados fuerzas de paz en Azerbaiyán y casi 3.000 unidades militares y de guardias fronterizos del Servicio Federal de Seguridad (FSB) en Armenia. La Guardia de Fronteras del FSB controla, entre otras cosas, la frontera estatal entre Armenia e Irán. También interceptaron varias veces patrullas de la EUMA en la frontera entre Armenia y Azerbaiyán. Esto demuestra que en lugares donde la demarcación entre Armenia y Azerbaiyán no está clara, la EUMA podría encontrarse en situaciones difíciles (EURACTIV, 2023).

Como se comentó en párrafos anteriores, el mes de septiembre de 2023 ha sido un mes complicado para la consolidación del enfoque integral de la EUMA. Las tensiones comenzaron a aumentar a un ritmo acelerado entre Armenia y Azerbaiyán. Por un lado, Ereván acusó a Bakú de movilizar tropas alrededor del enclave de Nagorno-Karabaj y en otros puntos de la frontera compartida entre ambos países. Por el otro, Israel, tradicional aliado de Azerbaiyán, intensificó sus envíos militares (Eurasianet, 2023). Semanas después, Bakú lanzó una ofensiva sobre Nagorno Karabaj que llevó a la capitulación de las autoridades de la autoproclamada república de Artsaj, con la imposición de acuerdo que paz, que, entre otras disposiciones, incluye la disolución de ésta y la incorporación del enclave al territorio de Azerbaiyán. La población armenia en la zona se verá sometida a un proceso de asimilación, o limpieza étnica en el peor de los casos, por lo que esto condujo a un éxodo masivo (Eurasianet, 2023).

Mientras la Misión de la UE en el terreno languidece y se enfrenta a escenarios cada vez más adversos, en Europa la diplomacia redobla sus esfuerzos. La UE ha invitado a los líderes de Azerbaiyán y Armenia a reanudar las conversaciones de paz (Al Jazeera, 2023). Aliyev se negó a asistir a la cumbre en Granada -que tuvo lugar los días 5 y 6 de octubre de 2023-, donde los líderes europeos esperaban que Armenia y Azerbaiyán pudieran trabajar para resolver las tensiones y llegar a un acuerdo sobre Nagorno-Karabaj. Pero el líder de Azerbaiyán rechazó las conversaciones, citando la “política de militarización” de Francia en el Cáucaso (France 24, 2023), la actitud de la Unión hacia la región y la ausencia de Turquía, un aliado tradicional de Bakú. Sin embargo, el asesor presidencial Hikmet Hajiyev no dejó la puerta cerrada del todo y dijo en las redes sociales que “Azerbaiyán está listo para celebrar pronto reuniones tripartitas en Bruselas en el formato de la Unión Europea, Azerbaiyán y Armenia” (France 24, 2023). En

la cumbre, los líderes también prometieron apoyo a Armenia y algunos gobiernos han pedido que el bloque considere medidas duras contra Bakú (Al Jazeera, 2023).

El Parlamento Europeo adoptó una resolución condenando el accionar de Azerbaiyán. La resolución, que menciona “una grave violación de los derechos humanos y del derecho internacional” y un “ataque militar injustificado” (Politico, 2023), fue adoptada por una abrumadora mayoría de todos los grupos políticos. Los legisladores pidieron a la UE y a sus países miembros que reevaluaran urgentemente los vínculos del bloque con Azerbaiyán y presionaron para suspender todas las importaciones de petróleo y gas (Politico, 2023).

Las posibilidades de que la EUMA pueda actuar como un elemento complementario a la estrategia diplomática se debilita a medida que se escurre la posibilidad de una renuncia a las armas por parte de Azerbaiyán y el abandono de Rusia a los armenios. Bruselas no posee la fuerza suficiente para hacer sentar en una mesa de negociación a las principales potencias involucradas en el conflicto (Rusia, EE.UU. y Turquía) y su misión en el terreno demuestra cada vez más debilidades y grandes limitaciones que le impiden alcanzar resultados tangibles y duraderos a largo plazo.

Los patrullajes que llevan adelante los observadores, conocida como patrulla de seguridad humana, en la que los monitores realizan encuestas informales a los residentes de las zonas fronterizas para conocer cómo se sienten acerca de la situación de seguridad, resulta un instrumento poco creíble. En palabras del Jefe de la Misión: “Al principio, creo que para la población no estaba realmente claro cuál era nuestro mandato... también lo descubrimos cuando visitábamos las aldeas de las zonas afectadas por el conflicto. Muchos de ellos pensaron que ahora estamos aquí para protegerlos o incluso que de alguna manera reemplazaremos a las fuerzas de paz rusas” (Radio Free Europe, 2023). Además, la EUMA todavía estaba en el proceso de contratar personal armenio para acompañarlos y traducir.

Pero la novedad de la presencia europea generó inicialmente expectativas desmesuradas. Armenia esperaba que la misión de la UE pudiese ser totalmente funcional a sus objetivos políticos y ganar peso en una negociación final sobre el enclave de Nagorno-Karabaj a su favor. A medida que la EUMA muestra sus límites, Ereván comienza a percibir que su asociación con la UE tampoco le otorga mayores garantías. A su vez, con una actitud más reticente de Armenia a ceder por la expectativa inicial que la presencia de la UE genera, Azerbaiyán se aleja de la mesa de negociación, tratando de maximizar sus pretensiones por otras alternativas. La UE necesitará mostrarle a Armenia que la presencia europea en la zona es la mejor salida que puede tener. Estas consecuencias no solo opacan las maniobras diplomáticas de Bruselas, sino que

también impacta en la EUMA. Los posicionamientos diplomáticos, articulados con las expectativas armenias maximalistas, quitan efectividad a la EUMA poniendo en riesgo el enfoque integral de las misiones de la UE, y, en consecuencia, a la frágil PCSD.

## Referencias

Al Jazeera (2023). EU seeks new talks on Nagorno-Karabakh, boosts aid to Armenia. 5 de octubre. <https://www.aljazeera.com/news/2023/10/5/eu-seeks-new-talks-on-nagorno-karabakh-boosts-aid-to-armenia>

Common Space (2023). The European Union Mission in Armenia is a bold step that is necessary despite the risks. 23 de febrero. <https://www.commonspace.eu/editorial/european-union-mission-armenia-bold-step-necessary-despite-risks>

Drent, M. (2011). The EU 's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-ordination? Studia Diplomatica.

Euractiv (2023). EU mission in Armenia: Opportunity or risk? 26 de enero. <https://www.euractiv.com/section/azerbaijan/opinion/eu-mission-in-armenia-opportunity-or-risk/>

Eurasianet (2023). Armenians alarmed by reports of Azerbaijani military buildup. 8 de septiembre. <https://eurasianet.org/armenians-alarmed-by-reports-of-azerbaijani-military-buildup>

European External Action Service (2023). EU Mission in Armenia. [https://www.eeas.europa.eu/euma\\_en?s=410283](https://www.eeas.europa.eu/euma_en?s=410283)

France 24 (2023). EU to host Armenia-Azerbaijan talks this month. 5 de octubre. <https://www.france24.com/en/live-news/20231005-azerbaijan-ready-for-eu-mediated-talks-with-armenia-in-brussels>

Iran International (2023). Looming Azerbaijan-Armenia war signals geopolitical shifts. 9 de agosto. <https://www.iranintl.com/en/202309070919>

Kmec, V. (2011). The EU and Peacebuilding in CSDP Missions and Operations: Formulating Peacebuilding Policies. University of Cambridge.

Politico (2023). European Parliament condemns Azerbaijan and EU over Nagorno-Karabakh attack. 5 de octubre. <https://www.politico.eu/article/european-parliament-condemns-azerbaijan-eu-over-nagorno-karabakh-attack/>

Radio Free Europe (2023). Border monitors signal EU's deepening role as Armenia-Azerbaijan peace broker. 4 de septiembre. <https://www.rferl.org/a/armenia-azerbaijan-border-eu-monitors-russia/32577717.html>

Smith, M. E. (2011). Developing a 'Comprehensive Approach' to International Security: Institutional Learning and the CSDP. University of Aberdeen.

The Moscow Times (2023). Russia, Azerbaijan criticize EU's Armenia border mission. 28 de febrero. <https://www.themoscowtimes.com/2023/02/28/russia-azerbaijan-criticize-eus-armenia-border-mission-a80357>

## **“Muchas manos en un plato”: los intereses de EE.UU. y la Unión Europea en la guerra entre Rusia y Ucrania**

*Jorge F. Jaef*

### **Resumen**

A pocos meses de cumplirse dos años desde el estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania, una solución siquiera parcial al conflicto no parece factible. A los puntos contenciosos previos a febrero de 2022 se han sumado otros propios de la nueva etapa, radicalizando las posturas de los beligerantes. El apoyo financiero y militar masivo concedido por Occidente a Ucrania no ha sido suficiente para doblegar la voluntad rusa de sostener la contienda. En este sentido, la divergencia de intereses entre EE.UU. y los socios europeos, en el marco de la Unión Europea (UE), dificulta aún más las posibilidades de alcanzar soluciones negociadas. La carencia de un proceso de seguridad autónomo de la UE no sólo le quita gravitación internacional para morigerar el alcance del conflicto. Además, evita que pueda limitar el rol de EE.UU. en la gestión de seguridad en el continente para generar una solución europea.

**Palabras clave:** Unión Europea, Rusia, Ucrania, EE.UU., seguridad europea.

### **Introducción**

El estallido de una nueva guerra en Europa con la invasión de Ucrania por parte de Rusia pone de relieve toda una serie de cuestiones en torno a la dinámica regional de seguridad y la capacidad de la UE de influir en esa materia. Como en ocasiones anteriores, es notable que esta crisis pone en juego intereses de seguridad inmediatos de la UE que es, sin embargo, impotente para incidir sobre la gestión y eventual desenlace de la cuestión. Como en ocasiones anteriores, EE.UU. ha monopolizado el manejo de la crisis en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), asumiendo también un compromiso mayor que los socios europeos.

Con la invasión del 24 de febrero de 2022, los países miembros de la UE, EE.UU. y, por carácter transitivo, la OTAN, se alinearon automáticamente detrás del objetivo de defender Ucrania y preservar su integridad territorial. Sin embargo, esa unidad de criterio en cuanto al objetivo central generó toda una serie de divergencias en el bando atlántico. Estas divergencias son la consecuencia natural de percepciones disonantes en materia de seguridad y defensa.

Otro factor decisivo de la dinámica regional de seguridad es la gravitación que tiene EE.UU. sobre el abordaje y resolución de las crisis de tipo estratégico que se producen en Europa. La forma en que Europa viene delegando en EE.UU. la ejecución de una política de seguridad

consistente con sus objetivos, no es un fenómeno nuevo. A pesar de un intento de EE.UU. – bajo la presidencia de Donald Trump– de revertir la tendencia al abandono de las responsabilidades en materia de seguridad por parte de los socios europeos dentro de la OTAN, la situación no ha cambiado. Es en este marco que la guerra entre Rusia y Ucrania ha expuesto numerosos aspectos de esa dependencia para con EE.UU. que se manifiesta en que Europa no puede: a) producir armamentos y equipos a un ritmo suficientemente veloz; b) formar tropas para utilizar tales equipos; c) limitar su interdependencia económica con Rusia ni sancionarla en forma eficaz.

### **Cortocircuitos dentro de Europa**

Así como existen una serie de factores objetivos que limitan la capacidad de los países europeos de producir una política de Defensa y Seguridad en el marco de la UE (la ausencia de una industria unificada de la defensa, las sucesivas crisis de tipo económico de años recientes, la falta de recursos a nivel presupuestario y burocrático y la competencia con la OTAN), existen también factores de carácter subjetivo o ideacional que han quedado expuestos nuevamente.

En lo que respecta a la UE, si bien no todos los países miembros piensan exactamente lo mismo, el respaldo a Ucrania es unánime. No existe ninguna voz disonante, ni siquiera entre aquellos países bajo gobiernos más moderados en la crítica al accionar ruso y al Presidente Putin, que cuestiona que lo que ha tenido lugar es una agresión y que se debe respaldar a Ucrania. Sin embargo, existen ciertos elementos ideacionales que dan lugar a una fractura entre los miembros de la UE, producto de cómo entienden a Rusia. En uno de los extremos se encuentran Alemania y Francia: entienden que Rusia es parte de la dinámica de seguridad regional, que tiene un rol relevante y que puede, y debe, ser reincorporado al sistema eventualmente.

En este sentido se expresó el presidente Emmanuel Macron en octubre de 2022. En una entrevista que generó malestar entre los socios de Europa del Este, manifestó la necesidad de “no humillar” a Rusia y de concederle al Presidente Putin “una salida” que le permita deshacer los errores cometidos (BBC, 2022). En el caso de Alemania, esta visión menos negativa de Rusia se manifestó en las resistencias iniciales al envío de armamentos con el objetivo de evitar una eventual escalada (Dempsey, 2022) y, posteriormente, en la limitación de lo que estaba dispuesta a enviar, excluyendo jets de combate (Radford, 2023). Si bien Alemania se convirtió en uno de los principales proveedores de asistencia de Ucrania, detrás de EE.UU., esas resistencias iniciales muestran una visión diferente respecto de Rusia, que se había manifestado previamente en ocasión de diversas rondas de sanciones de tipo económico.

En el otro extremo se encuentran Polonia, República Checa y los bálticos. Estas naciones cuentan con una memoria colectiva que presenta a Rusia como un enemigo natural y una amenaza siempre latente contra su integridad, a partir del recuerdo del período 1945-1994 (Dempsey, 2022). Estos países entienden que no hay margen para reintegrar a Rusia al esquema europeo ni restablecer relaciones y apoyaron masivamente el movimiento del Euromaidán y la Revolución Naranja, dos movimientos populares ucranianos contrarios a la alineación con Rusia y a favor de una trayectoria europea para Ucrania.

Sin embargo, esto no quiere decir que el apoyo sea completamente incondicional o que no pueda decaer (como ocurrió recientemente en ocasión de una disputa comercial entre Ucrania, por un lado y Polonia, Hungría y Eslovaquia del otro) (Sheftalovich, 2023). Pero sí implicó una reacción mucho más rápida y determinada al momento de apuntalar a Ucrania. Esta cuestión ideacional conlleva un impacto concreto al momento de coordinar e implementar políticas y de sostenerlas en el tiempo.

En efecto, los Estados europeos no comparten una agenda de seguridad donde las amenazas sean ponderadas de la misma manera. La crisis en Ucrania es considerada como de gran peligrosidad por Polonia, los Estados bálticos y los nórdicos. Esto es así porque son países cuya historia reciente les indica que existe una amenaza específica proveniente de Rusia y que podría poner en juego sus intereses vitales. En cambio, para las potencias de la Europa atlántica o incluso balcánica, la amenaza rusa es importante pero no es percibida con tanto temor. Incluso cuando en la arena diplomática la condena de Rusia por parte de Europa sea unívoca, existen diferencias en lo que cada país está dispuesto a hacer ante la crisis.

Y, a su vez, la ausencia de una agenda de seguridad unificada genera un segundo problema: imposibilita la coordinación en Seguridad y Defensa entre Europa y EE.UU. Esto, necesariamente, deviene en que la conducción del abordaje de la crisis quede en manos de EE.UU. y, lo que es lo mismo, la OTAN.

### **Por qué EE.UU. se involucra en la seguridad europea**

Cuando Europa cede la gestión de las crisis de seguridad regionales a EE.UU., le está concediendo la elección de las acciones a implementar, pero también la definición de los objetivos estratégicos a cumplir. Esa es, en definitiva, la principal cuestión que la crisis de Ucrania ha vuelto a mostrar con toda crudeza.

Los objetivos de EE.UU. se pueden dividir en dos grupos. Por un lado, existen objetivos que son de primer orden para la estrategia global de EE.UU. pero que son algo más abstractos desde

el punto de vista geopolítico. Estos objetivos tienen que ver con asegurar una Europa estable, dispuesta a apuntalar las propuestas y objetivos de Washington, permitiéndole moldear regímenes internacionales en materia económica y financiera y cooperar por temas. Pero, por otro lado, cuenta con un interés de seguridad mucho más específico que consiste en contener la capacidad de Rusia de proyectar poder, en tanto que potencia regional. Muy esquemáticamente, podemos decir que en la medida en que los vecinos de Rusia participen y se sumen a esquemas de integración y cooperación occidentales, menor es la influencia que Moscú puede ejercer sobre ellos. EE.UU. busca, entonces, que la capacidad estratégica de Rusia en su propia región sea menor.

En este marco se entienden las iniciativas de acercamiento de EE.UU. hacia países pertenecientes al espacio post-soviético desde el fin de la Guerra Fría y que podemos entender como catalizadores de la renovada agresividad internacional de Rusia que busca evitar que le impongan un “cerco” hostil a sus intereses.

### **Qué es lo que está buscando Rusia con esta invasión**

El 24 de febrero de 2022 Rusia anunció la movilización parcial de sus Fuerzas Armadas (FFAA) en una llamada “Operación Especial” que, más allá de los objetivos declarados, buscó poner un freno al acercamiento de Ucrania a Occidente y, en particular, a su potencial ingreso a la OTAN y la UE. De hecho, en el año 2014 fue la firma del Acuerdo de Asociación de la UE con Ucrania lo que disparó la crisis que nos trajo hasta la guerra actual.

Lejos quedaron los pronósticos que anunciaban una guerra corta donde Rusia debía vencer rápidamente o sufrir una derrota inevitable, un régimen político tambaleante que caería ante la más mínima presión que sufrieran los oligarcas de Moscú. La razón por la cual la gran mayoría de los pronósticos no se cumplió fue la incapacidad de identificar los objetivos de Moscú, no pudiendo captar las pistas que su gestión de crisis y guerras anteriores significó. Basta con observar lo ocurrido en Georgia en 2008 o en Ucrania en 2014 con la anexión de Crimea para percibir que a Moscú no le pesa generar conflictos nuevos sin darles un cierre, en la medida que explota ese tipo de situaciones de inestabilidad para perseguir sus intereses.

Tanto en el caso de la Guerra de Osetia del Sur como de la anexión de Crimea y la desestabilización del Donbass, Rusia recurrió a la fuerza para convertir regiones con una mayoría de población étnicamente rusa en enclaves separatistas al interior de países vecinos<sup>27</sup>. En los citados casos, adoptó la misma clase de medidas: el despliegue de efectivos militares

---

<sup>27</sup> El ejemplo más claro es el de las regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur en Georgia.

con equipamiento defensivo y ofensivo, la realización de obras de infraestructura y la integración del personal militar local de esas regiones con el suyo propio.

Rusia no persigue, en definitiva, el reconocimiento *de iure* de la independencia o anexión de esas áreas. En el preciso momento en que Rusia logra desestabilizar a esos países, las posibilidades de que se puedan sumar a un proceso de integración como la UE o a un esquema de seguridad colectiva como OTAN, se vuelven ínfimas ya que los *decision-makers* de los países miembros buscan evitar verse arrastrados a conflictos ajenos y, en muchos casos, los documentos constitutivos de esas organizaciones internacionales no permiten la incorporación de nuevos miembros con diferendos de tipo territorial o diplomático no resueltos.

En la medida en que Rusia logre bloquear los procesos de acercamiento de sus vecinos del espacio post-soviético a Occidente, habrá cumplido sus objetivos. Los pronósticos de una guerra corta fallaron porque no supieron interpretar que incluso con un empate táctico, Rusia está ganando.

### **Una improbable solución a la crisis de Ucrania**

Como no podía ser de otra manera, una vez superado el *shock* inicial de la comunidad internacional, comenzaron a aflorar diferencias y dificultades para gestionarlas en forma colectiva. Ni la UE ni EE.UU. dudaron en brindar su respaldo a Ucrania, aunque Washington tuvo que cargar con un grado de responsabilidad mucho mayor en la gestión de la crisis y también con el aprovisionamiento de Ucrania para una guerra convencional. En el tiempo transcurrido desde el 24 de febrero de 2022, la disonancia de intereses entre la UE y EE.UU. se ha ido agravando, a la vez que el apoyo popular al envío de miles de millones de dólares de dinero de los contribuyentes occidentales a Ucrania ha caído notablemente en EE.UU. (Lange y Zengerle, 2023), pero también, en menor medida, en la UE (Demertzis, Grand y Moffat, 2023).

Desde que comenzó el conflicto el 24 de febrero de 2022, EE.UU. ha contribuido con 46.700 millones de dólares en concepto de asistencia financiera para seguridad de Ucrania (Congressional Research Service, 2023), así como miles de millones más en contribuciones indirectas, como el establecimiento de centros de capacitación y otros gastos asociados a la acción estadounidense. El 10 de agosto de 2023, el Ejecutivo solicitó al Congreso 24.000 millones más. Hace ya algunos meses, EE.UU. está experimentando dificultades para obtener apoyo republicano a los paquetes de asistencia en el Congreso. El problema de EE.UU. no es solamente el enorme volumen de deuda que tiene sino también el aumento de la velocidad de

crecimiento del endeudamiento, que se ha acelerado en años recientes y si bien se puede argumentar que la producción armamentística mueve la economía, lo cierto es que el dinero que utiliza el gobierno para esas compras proviene del bolsillo de los contribuyentes.

Un hecho significativo es que, al momento de escribir este capítulo, la contribución agregada de los países europeos iría camino a superar la de EE.UU. con una promesa de 164.000 millones de dólares, incrementando su rol en la tarea y mostrando un compromiso más fuerte y sostenido en el tiempo, con paquetes para los años venideros y no contribuciones discrecionales (Landgraf, 2023). Este hecho muestra cómo han ido cambiando las perspectivas de resolución del conflicto a los ojos de EE.UU. y de los europeos y qué urgencia le asigna cada uno a cerrar la crisis. Lo cierto es que, al no verse frente a una amenaza directa a su seguridad, EE.UU. ha perdido interés en la crisis (Ferguson, 2023) y esto no sólo es consecuencia de que la guerra se haya alargado.

Otro problema grave para EE.UU. es que desde que se vio implicado en la guerra en Europa, han surgido nuevos acontecimientos en otros focos de conflicto global que requieren su atención. El aprovechar las dificultades de un país rival para ganar ventaja en el cumplimiento de un objetivo propio es una práctica habitual en la arena internacional. En el momento actual, existen por lo menos cuatro crisis potenciales hacia las que EE.UU. podría verse arrastrado: el conflicto entre Israel y Palestina con los recientes atentados de Hamás; la disputa diplomática con potencial de escalada entre China y Taiwán; la posibilidad de que aumente la conflictividad entre Serbia y Kosovo; y el enfrentamiento entre las dos Coreas. En todos los casos, EE.UU. tiene compromisos de tipo diplomático, forjados por décadas de involucramiento, lo que sugiere que no tomar partido y permanecer al margen no sería una opción. Y resulta interesante pensar en qué medida esos Estados conflictivos pueden convertirse en agresores, viendo la potencial sobre-extensión de EE.UU. en el cumplimiento de sus compromisos globales.

Es muy probable que los *decision-makers* en EE.UU. estén evaluando este escenario global e intenten anticiparse, volviendo la perspectiva de una solución rápida a la cuestión de Ucrania mucho más tentadora. Sin embargo, esta opción presenta dos obstáculos. Por un lado, implicaría un costo político alto para el presidente Biden, que ha sostenido en numerosas ocasiones que el apoyo de EE.UU. sería incondicional y permanente hasta que la situación se resuelva. Por el otro lado, que su par ucraniano, Zelensky, no reconoce como válida ninguna solución que no

sea el retorno al *status quo ante*, por la vía militar, sin pérdida de territorios<sup>28</sup> ni compromisos jurídicos que limiten la capacidad de incorporarse a la UE y OTAN.

Teniendo en cuenta estos limitantes, no resulta alocado pensar que el conflicto podría extenderse indefinidamente. Para más, el viaje de Zelensky a la Cumbre de la OTAN en Vilna en el mes de julio de 2023, para solicitar la pronta incorporación de Ucrania a la alianza, no rindió sus frutos y la promesa vacía de que “en el futuro, Ucrania será parte de OTAN” (Landale, 2023) no contribuye a la capacidad de Kiev de alcanzar sus objetivos.

En este esquema, no existe una hoja de ruta que permita anticipar cuándo ni cómo se podría dar cierre a la crisis. Sin embargo, es posible imaginar algunos escenarios con distintos grados de factibilidad, acorde al marco general en el cual se está desarrollando el conflicto:

- 1. Un triunfo militar de Ucrania.** Esta alternativa requiere que Ucrania obtenga la superioridad aérea, controle efectivamente los cielos y pueda realizar ataques sistemáticos contra objetivos rusos en Ucrania, permitiendo el avance de su infantería. El problema con este esquema es que requiere enormes contribuciones de *jets* de combate por parte de sus aliados, a lo que se suman los plazos de entrenamiento y capacitación para poder utilizarlos eficazmente. A partir de ello, podría incluso aspirar a golpear objetivos en territorio ruso. El problema radica en que esa situación podría llevar a Rusia a pasar del nivel de movilización parcial que hoy sostiene al de movilización completa, desplegando el máximo potencial de sus FFAA. Resulta impensable que, en el caso de una derrota inminente, Putin –atada su supervivencia política a una victoria en Ucrania- no opte por sostener el conflicto hasta las últimas consecuencias.
- 2. Una solución negociada.** Sea que llegue en el marco de una negociación directa o que cuente con buenos oficios de alguna persona u organización, lo cierto es que hoy las posturas son muy disímiles como para poder acercar a las partes. Esto se debe en gran medida a la intransigencia de Ucrania respecto de la vuelta a los límites previos a 2014 y el rechazo a la demanda rusa de que Kiev nunca pueda incorporarse a OTAN; y la renovada asertividad de Rusia que radicalizó su posición con la anexión de Lugansk, Donetsk, Kherson y Zaporizhia en septiembre de 2022 y la conservación de Crimea, punto estratégico clave para su proyección de poder internacional. Lamentablemente, el único catalizador que podría favorecer la negociación sería el recrudescimiento de la

---

<sup>28</sup> El objetivo de Ucrania es recuperar todo el territorio perdido desde febrero de 2022 pero también la península de Crimea, anexionada por Rusia en 2014.

violencia y el incremento de las chances de una derrota militar decisiva para una de las partes.

3. **Un triunfo militar de Rusia.** Un escenario tal requeriría que Rusia retome la iniciativa, incremente los recursos y, en vista de lo que hemos visto al comienzo del conflicto, que pueda tomar Kiev y someter a una porción suficientemente significativa del territorio ucraniano. Esto no parece factible dadas las dificultades que Moscú ha enfrentado a lo largo de la campaña, pero también de la posibilidad del mayor involucramiento de Occidente que eso acarrearía.
4. **Un nuevo conflicto congelado.** Este es hoy el escenario más probable. Dado que es la estrategia que Rusia ha ejecutado en otros teatros de operaciones, no resulta ilógico pensar que busque sostener un conflicto latente, de baja intensidad, que vulnere el margen de maniobra de Ucrania y limite *de facto* su capacidad de incorporarse a UE y OTAN. En definitiva, esos son los objetivos por los que Rusia invadió Ucrania en primer lugar. Un conflicto congelado, de baja intensidad o directamente pausado con un armisticio –sin tratado de paz– parecería satisfactorio para Rusia en este contexto, y coherente con el resto de su estrategia de seguridad en la región euroasiática.

### **Qué sigue para la UE**

El menú de acciones de la UE en este esquema es muy limitado. En primer lugar, puede continuar articulando una acción diplomática y de coordinación entre los distintos miembros. Puede funcionar como un marco en el cual cohesionar acciones, buscar consensos y sostener el respaldo a Ucrania dentro de la comunidad internacional organizada. En segundo lugar, puede favorecer los envíos de armas y asistencia y la salida de refugiados, aunque en el marco político actual, esas tareas conllevan numerosas dificultades.

Donde la UE puede llegar a jugar un rol más significativo es en la generación de una solución europea al problema, máxime cuando ha quedado claro que los intereses de EE.UU. no resultan productivos para alcanzar una solución negociada. Tal como ocurrió con la firma de los Acuerdos Minsk II, sin participación de EE.UU., quitar factores de *grand strategy* global de la mesa puede favorecer soluciones parciales. Asimismo, el apoyo militar de EE.UU. a Ucrania ha sido decisivo para sostener la lucha, pero no es suficiente para que Kiev pueda ponerle un fin “por las malas” a la invasión. En este sentido, cabe realizar una pregunta polémica pero no por ello poco importante: ¿tiene sentido para Ucrania sostener la lucha o debería buscar la manera de volver a la mesa de negociaciones? ¿Debería confiar en que la asistencia extranjera se sostendrá indefinidamente, tanto desde EE.UU. como desde Europa?

Desde hace unos años, en el estudio de lo internacional se considera que la UE es una “potencia civil”, pero la realidad de los últimos 15 años nos viene demostrando que las potencias en la arena internacional *no pueden ser solamente civiles*. La guerra entre Rusia y Ucrania vuelve a demostrar que las armas siguen vigentes en el escenario global si no como un elemento ofensivo, al menos como un elemento de disuasión. Y, en este sentido, es la carencia de un proceso de seguridad autónomo lo que acaba limitando la capacidad de la UE de ser un agente con gravitación en la guerra actual.

## Referencias

BBC (2022) Ukraine anger as Macron says ‘Don’t humiliate Russia’. BBC. 4 de junio <https://www.bbc.com/news/world-europe-61691816>

Congressional Research Service (2023) U.S. Security Assistance to Ukraine”. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12040#:~:text=Of%20this%20amount%2C%20the%20Biden,security%20assistance%20since%20February%202022>

Demertzis, M., Grand, C., y Moffat, L. L. (2023). European public opinion remains supportive of Ukraine. Bruegel. <https://www.bruegel.org/analysis/european-public-opinion-remains-supportive-ukraine>

Dempsey, J. (2022) Ukraine Exposes Europe’s Competing Narratives About Russia. Strategic Europe de Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88084>

Ferguson, N. (2023) The West’s Patience Is Running Shorter Than Ukraine’s War. Bloomberg. 24 de septiembre. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-09-24/ukraine-offensive-against-russia-is-too-slow-for-us-uk-and-eu>

Landale, J. (2023) Nato: Warm words but a diplomatic reality check for Ukraine BBC. 12 de julio. <https://www.bbc.com/news/world-europe-66183066>

Landgraf, W. (2023) “For as Long as it Takes”: Putting US Aid to Ukraine into Perspective. Foreign Policy Research Institute. <https://www.fpri.org/article/2023/10/for-as-long-as-it-takes-putting-us-aid-to-ukraine-into-perspective/>

Lange, J., y Zengerle, P. (2023). US public support declines for arming Ukraine, Reuters/Ipsos poll shows. Reuters. 5 de octubre. <https://www.reuters.com/world/us/us-public-support-declines-arming-ukraine-reutersipsos-2023-10-05/>

Radford, A. (2023) “German chancellor says he won't send fighter jets to Ukraine”. BBC. 29 de enero. <https://www.bbc.com/news/world-europe-64446937>

Sheftalovich, Z. (2023) Poland stops sending weapons to Ukraine amid grain fight, Warsaw says. Politico. 21 de septiembre. <https://www.politico.eu/article/poland-stops-arming-ukraine-amid-grain-fight>

## La regulación MiCA en Europa: ¿un faro en un mar de incertidumbres?

Nicolás Junco Villamizar<sup>29</sup>

### Resumen

El auge de nuevas tecnologías dio paso a la creación de lo que se conoce como *Blockchain* o, coloquialmente, cadena de bloques, la cual permitió que se crearan nuevos modelos de negocios apalancados en los denominados cripto activos que incluyen varios activos como cripto monedas, *NFTs* o *Tokens No-Funcibles*, entre otros. Ante la incertidumbre que esta tecnología ha representado para los gobiernos, sale a la luz una regulación comunitaria en la Unión Europea que se perfila como una guía a seguir en el resto del mundo y que puede representar el primer paso para armonizar el tratamiento que este nuevo de activos represente.

**Palabras clave:** Blockchain, Cripto Activos, Regulación, Armonización.

### Introducción

En 2009 como resultado de la crisis financiera de 2008 se publicó un Libro Blanco (*White paper*) titulado “Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System” por una persona o grupo llamado *Satoshi Nakamoto* en el que exponía la creación de un nuevo sistema financiero que no estuviera atado a una autoridad central y que se apalancaba en la tecnología *Blockchain* (Nakamoto, 2009).

Esta idea dio origen a un nuevo movimiento en Internet que buscaba separarse de las autoridades centrales que habían demostrado no ser eficientes para evitar que se volviera a presentar una crisis financiera como la que el mundo vivió en 2008 con los *subprime* (Kenton, 2022). Esto llevó a que la comunidad en Internet empezara a realizar transacciones con *Bitcoin*, el cripto activo detrás de la *Blockchain Bitcoin* y que se ha designado como la primera cripto moneda (Pastor, 2020).

No obstante, esta revolución no se limitaría exclusivamente al ámbito de los entusiastas de la tecnología. Ganó impulso y aceptación hasta llegar a lo que hoy conocemos como uno de los momentos más destacados en el desarrollo tecnológico: la primera transacción criptográfica aceptada para la compra de un producto en el comercio convencional en 2010. En esa ocasión, Laszlo Hanyecz pagó a Jeremy Sturdivant un total de \$10.000 en Bitcoin por una pizza de Papa John’s (Kaloudis, 2023).

---

<sup>29</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente del autor y no representan necesariamente las opiniones de sus clientes u organizaciones afiliadas.

Si bien algunas personas han criticado el potencial que pueden tener estos nuevos activos por su falta de valor, es claro que el mundo ha ido evolucionando de manera que lo que hoy consideramos como instituciones estables en su momento no lo eran. En este punto, es relevante citar un reciente análisis sobre la materia que realizó la Corte de Singapur quien indicó que:

Mientras que algunas personas son escépticas sobre el valor de los activos criptográficos, vale la pena tener en cuenta que el valor no es inherente a un objeto. Cuando hablamos de materiales caros, con el oro siendo más valioso que la madera, esta es una evaluación realizada por un conjunto de mentes humanas. También es una evaluación que varía según las circunstancias. Una silla de madera que puede flotar es más valiosa en un barco que se está hundiendo que un trono de oro (...) Es solo porque las personas generalmente aceptan el valor de intercambio de caracoles, cuentas o billetes de papel con impresiones diferentes que se convierten en moneda. El dinero se acepta por virtud de un acto colectivo de fe mutua<sup>30</sup> (ByBit Fintech Limited v Ho Kai Xin, Persons Unknown et. al., 2023).

Desde ahí, la tecnología y sus adeptos no han parado de crecer y de evolucionar en sus formas de uso, en su implementación, pero también en los problemas y retos que generan. Tal es así que para marzo de 2023 se había reportado que existían alrededor de 22.932 cripto monedas en el mercado (Hicks, 2023). Esta situación claramente muestra la necesidad que los gobiernos veían de regular la materia en aras de proteger los intereses y el patrimonio de sus ciudadanos.

Esta necesidad se vio respaldada cuando algunos actores del mundo cripto empezaron a mostrar señales de que no todo iba bien. Quizá uno de los casos más sonados a la fecha fue el colapso del *Exchange FTX* (Reiff, 2023), el cual evidenció un grave manejo de los recursos de los usuarios del *Exchange*, así como de transacciones irregulares entre las entidades del grupo; situaciones que se asemejaban a aquellas de vieja data y que son el motivo por el cual se tienen implementadas robustas regulaciones en el mercado de capitales.

### **La regulación MiCA y la aproximación de la Unión Europea al mundo cripto**

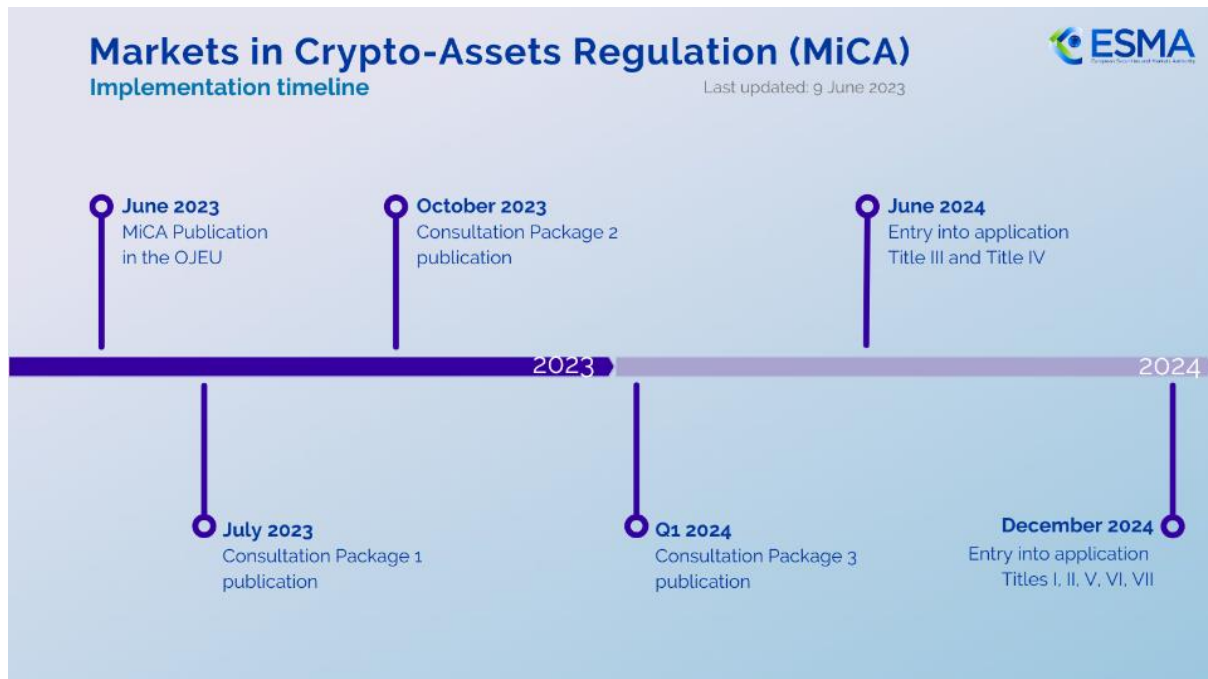
Con todo el contexto anterior, es claro que los gobiernos iban a tomar medidas encaminadas a salvaguardar los intereses de sus ciudadanos e implementar los controles necesarios para que empresas que quisieran dedicarse al intercambio y oferta de estos nuevos cripto activos operen bajo el escrutinio y seguimiento de autoridades estatales.

---

<sup>30</sup> Traducción propia

Así, la Unión Europea, el 9 de junio de 2023, expidió la anticipada regulación relacionada con los Mercados de Cripto Activos conocida como MiCA por sus siglas en inglés (*Markets in Crypto-Assets Regulation*, Regulación para Mercados de Criptoactivos en español) la cual entró en vigor el 30 de junio de 2023 con algunas provisiones que entran en vigor en diciembre de 2024 y en adelante:

**Figura n° 1. El proceso de implementación de MiCA**



Fuente: European Securities and Markets Authority -ESMA

La citada regulación, condensada en la Regulación (UE) 2023/1114 (COD) establece de manera clara en sus consideraciones que la misma busca:

(...) garantizar que la legislación de la Unión en materia de servicios financieros esté adaptada a la era digital y contribuya a una economía con visión de futuro al servicio de las personas, para lo cual es preciso, entre otros aspectos, posibilitar el uso de las tecnologías innovadoras. La Unión tiene un interés estratégico en desarrollar y promover la adopción de tecnologías transformadoras en el sector financiero, incluida la adopción de la tecnología de registro distribuido (TRD). Se espera que muchas aplicaciones de la tecnología de registro distribuido, incluida la tecnología de cadena de bloques, que aún no han sido estudiadas en su totalidad sigan creando nuevos tipos de actividad empresarial y modelos de negocio que, junto con el propio sector de los criptoactivos, generarán crecimiento económico y nuevas oportunidades de empleo para los ciudadanos de la Unión (EUR-Lex, 2023).

Del texto señalado es claro que la tecnología *Blockchain* llegó al mundo como una herramienta revolucionaria de la cual no se puede escapar fácilmente y que merece tener una regulación que permita explorar distintos modelos de negocios, algunos de los cuales tiene un gran impacto incluso para los gobiernos, como podría ser el caso del desarrollo e implementación de Monedas Digitales Centrales o CBDC (por sus siglas en inglés *Central Bank Digital Currency*) (Bank of Korea y BIS, 2023; BIS Innovation Hub et al., 2023).

El texto a su vez establece las reglas sobre las cuales las empresas que ofrecen estos criptoactivos deben operar, especialmente respecto de requisitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (LA/FT) ya que es indudable que esta tecnología es usada para fines muchas veces poco loables e ilegales, tal y como pasa con el efectivo y que ha llevado a que se creen e implementen controles en materia de LA/FT en diversos ámbitos.

No obstante, si bien la regulación planteada por la UE es ambiciosa y busca dar una suerte de claridad legal a la operación con criptoactivos en varios modelos de negocio, quedó corta al no contemplar varios de los modelos de negocios y casos de uso que se han ido desarrollando de cara a esta tecnología:

Si bien MiCA deja por fuera alguno de los modelos de negocio que se han desarrollado en el mundo cripto, bien porque se entiende que están regulados bajo otros instrumentos o bien porque no lo consideró necesario, no es menos cierto que la importancia de esta regulación recae en la capacidad de crear y generar estándares aplicables a 27 países (European Union, s/f).

Quizá de los puntos más relevantes al respecto son esas obligaciones que deberán cumplir los Proveedores de Servicios de Criptoactivos o CASP (por sus siglas en inglés) ya que armoniza los requisitos que los Estados miembros deben exigir a las empresas tales como las salvaguardias prudenciales, sistemas de gobernanza, calificación y cualificación de los directores de la empresa, medidas de seguridad y ciberseguridad y medidas en materia de LA/FT, todas condiciones familiares para las empresas tradicionales que participan en los mercados de valores o en el sistema financiero tradicional.

Ahora bien, de cara a estas normas y regulaciones que son de vieja data para instituciones tradicionales, su aplicación y éxito en el mundo cripto requiere de un fuerte músculo financiero que logre cumplir con las expectativas de los reguladores y que al final determinará el éxito o fracaso de estas nuevas medidas implementadas y con impacto en 27 países. Esta aplicación es complicada por naturaleza, ya que no se puede olvidar que parte del atractivo de estas nuevas

tecnologías es la de *anonimización* o más precisamente *pseudo-anonimización* de las personas que están detrás de las transacciones que se adelantan con esta tecnología.

Es indudable que la regulación MiCA va a ser objeto de una fuerte auditoría por parte de los distintos actores del ecosistema cripto, tanto desde la punta gubernamental como desde la empresa privada, por lo que es importante ver cómo las normas van a ser aplicadas e interpretadas por las autoridades europeas, ya que, como bien lo reconoce el Parlamento Europeo en las consideraciones de la Regulación busca precisamente facilitar e incentivar la innovación digital (EUR-Lex, 2023).

Así, una aplicación muy estricta de las normas o la imposición de estándares rígidos que no sean capaces de adaptarse a los desarrollos tecnológicos que día a día experimenta la industria, generará el efecto contrario al buscado y es que más que las empresas decidan establecer sus sedes en el continente europeo y cumplan con las exigencias expuestas busquen por el contrario establecerse en jurisdicciones en donde las exigencias son nulas o laxas.

## **Conclusión**

Es indudable que los desarrollos tecnológicos y los usos que se le dan a los mismos más de las veces avanzan a una velocidad mucho más rápida de lo que los gobiernos y las leyes pueden hacerlo. Es por esto por lo que iniciativas regulatorias como el MiCA son vistas como avances importantes que deben buscar conciliar el deseo de protección de los gobiernos a sus ciudadanos con el incentivo a la innovación.

Así las cosas, resulta interesante para el mundo cripto ver cómo un sector que se desarrolló sin regulación desde 2009 se va a adaptar a las nuevas exigencias que trae esta regulación, la cual se basa y sustenta en procesos y normas que han servido para supervisar y controlar a empresas tradicionales, cuya esencia recae en la centralización y en un único punto de acceso y control.

MiCA se convierte entonces en un faro en medio de un mar de incertidumbres en el que tanto consumidores como empresas dedicadas a ofrecer este tipo de activos ven una oportunidad para poder seguir desarrollando un mercado que no sólo trae incentivos económicos, sino que también tiene el potencial de mejorar la calidad de vida de muchas personas, por ejemplo, facilitando el envío de remesas de manera más eficiente y rápida.

Es cierto que como escuchamos coloquialmente “el papel lo aguanta todo” y que las buenas intenciones y objetivos con los que la regulación fue diseñada son en principio la solución a muchos de los dolores que enfrenta el sector hoy por hoy. Sin embargo, sólo el tiempo dirá que tan eficiente es la aplicación de estas normas en el día a día y si su aplicación estricta no hace

que se caiga en lo mismo que el movimiento cripto quiere evitar, una centralización y control por parte de los mismos actores e instituciones tradicionales que son los responsables de crisis como la del 2008 y de la que precisamente se quiere escapar, más en un mundo actual en donde guerras y pandemias cada vez más demuestran las debilidades y falencias de las que estas instituciones aún sufren.

## Referencias

Bank of Korea y BIS. (2023). A step toward new financial market infrastructure: Bank of Korea's initiative. BIS.

BIS Innovation Hub, Banque de France, Monetary Authority of Singapore, y Swiss National Bank (2023). Project Mariana Cross-border exchange of wholesale CBDCs using automated market-makers.

ByBit Fintech Limited v Ho Kai Xin, Persons Unknown et. al. (2023) SGHC 199 (General Division of the High Court of the Republic of Singapore).

European Union. (s/f). EU country profiles [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_en)

EUR-Lex (2023) Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de mayo de 2023 relativo a los Mercados de Criptoactivos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1093/2010 y (UE) n.o 1095/2010 y las Directivas 2013/36/UE y (UE) 2019/1937

Hicks, C. (2023,). Different Types of Cryptocurrencies – Forbes Advisor. 15 de marzo. <https://www.forbes.com/advisor/investing/cryptocurrency/different-types-of-cryptocurrencies/>

Kaloudis, G. (2023). Celebrating Bitcoin Pizza Day: The Time a Bitcoin User Bought 2 Pizzas for 10,000 BTC. 22 de mayo <https://www.coindesk.com/consensus-magazine/2023/05/22/celebrating-bitcoin-pizza-day-the-time-a-bitcoin-user-bought-2-pizzas-for-10000-btc/>

Kenton, W. (2022). What Was the Subprime Meltdown? What Happened and Consequences. Investopedia. <https://www.investopedia.com/terms/s/subprime-meltdown.asp>

Nakamoto, S. (2009). Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>

Pastor, J. (2020). This was the first Bitcoin transaction. 10 de abril

<https://academy.bit2me.com/en/the-first-bitcoin-transaction/>

Reiff, N. (2023). The Collapse of FTX: What Went Wrong with the Crypto Exchange? Investopedia. <https://www.investopedia.com/what-went-wrong-with-ftx-6828447>

Temporale, R., Baßler, J., Adlfinger, S., y Kainer, L. (2023). MiCA - The transformational regulation for the financial services industry. EU agrees on a uniform legal framework for crypto assets. Ernst & Young.

## **Finanzas Sostenibles en la Unión Europea: Un Futuro Ecológico y Económico**

*Lucía Sara Martínez*

### **Resumen**

El presente capítulo tiene como objeto dar cuenta de la política de la Unión Europea (UE) en torno a las finanzas sostenibles. Pretende abordar en forma resumida el marco regulatorio, el accionar de los distintos bancos europeos, las oportunidades y desafíos que tiene por delante la UE en esta materia.

**Palabras clave:** Unión Europea, finanzas sostenibles, desarrollo sostenible, Pacto Verde Europeo

### **Introducción**

En un mundo cada vez más consciente de los desafíos ambientales y sociales, la UE se erige como un faro de liderazgo en la promoción de prácticas financieras sostenibles. En este capítulo exploraremos cómo la UE, en consonancia con su ambicioso Pacto Verde Europeo, está dando forma al futuro económico y ecológico al impulsar la adopción de finanzas sostenibles. A medida que el planeta enfrenta una crisis climática sin precedentes y la búsqueda de soluciones se vuelve imperativa, la UE ha tomado medidas significativas que abarcan desde regulaciones pioneras hasta la canalización de inversiones hacia proyectos sostenibles. El compromiso de la UE con la sostenibilidad no solo está transformando su propio panorama económico, sino que también está enviando un mensaje claro al mundo sobre la importancia de una inversión consciente y responsable respecto del futuro del planeta.

### **Finanzas Sostenibles**

Varios son los intentos por definir qué son y qué implican las finanzas sostenibles ya que se trata de un fenómeno reciente, propio del siglo XXI. Por su parte, González Martínez y Núñez Ramos (2020) entienden que el término se refiere, en general, al proceso de tener debidamente en cuenta las cuestiones ambientales y sociales en las decisiones de inversión, lo que se traduce en una mayor inversión en actividades sostenibles y a más largo plazo. Más concretamente, las consideraciones ambientales se refieren a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como al medio ambiente en general y los riesgos conexos (por ejemplo, las catástrofes naturales).

Sin embargo, es importante señalar que éste es un término acuñado y utilizado oficialmente por primera vez por la Comisión Europea, quien entiende que las finanzas sostenibles son un

proceso que toma en cuenta las consideraciones ambientales, sociales y de buena gobernanza (ASG) al momento de tomar decisiones de inversión en el sector financiero, lo que conlleva a una mayor inversión a largo plazo en actividades y proyectos económicos sostenibles (Lefebvre, 2023).

Su importancia radica en que por medio de ella se destina capital a proyectos y empresas que reducen las emisiones de carbono y promueven la transición hacia una economía baja en carbono. Esto es fundamental para abordar la crisis climática. A su vez, al impulsar inversiones en energías renovables, eficiencia energética y tecnologías limpias, las finanzas sostenibles ayudan a conservar los recursos naturales y reducir la degradación ambiental.

Además, las empresas que abrazan la sostenibilidad no solo contribuyen al bienestar del planeta y la sociedad, sino que también fortalecen su reputación y posición en el mercado. Los consumidores prefieren comprar productos y servicios de empresas que tienen un compromiso serio con el medio ambiente y las prácticas sostenibles. Por su parte, los inversores también están prestando más atención a las empresas que priorizan la sustentabilidad, ya que se ha demostrado que tienen un mejor desempeño a largo plazo (Martínez, 2023).

En muchas regiones del mundo, incluida la UE, existen regulaciones que requieren la divulgación de información sobre la sostenibilidad y que promueven las inversiones sostenibles. El cumplimiento de estas regulaciones es esencial para las empresas y los inversores.

### **Marco regulatorio de la UE**

El Plan de Acción de Finanzas Sostenibles de la UE es un componente esencial de su enfoque en la sostenibilidad financiera (Comisión Europea, 2018). Fue lanzado en 2018 y establece una serie de objetivos y acciones concretas para integrar la sostenibilidad en el sistema financiero de la UE. También es una de las principales medidas para la implementación del histórico Acuerdo de París y la agenda de la UE para el desarrollo sostenible. Algunos de los elementos clave incluyen:

- La taxonomía de la UE: Esta es una clasificación de actividades económicas que determina qué actividades son consideradas sostenibles desde una perspectiva ambiental. La taxonomía ayuda a los inversores y empresas a identificar oportunidades sostenibles y garantiza una mayor transparencia en la divulgación de información.

- Los informes de divulgación no financiera: La UE exige que ciertas empresas informen sobre sus impactos sociales y ambientales, lo que promueve una mayor transparencia y responsabilidad en la divulgación de información no financiera.
- Regulaciones de etiquetado verde: La UE ha introducido regulaciones para etiquetar los productos financieros y las inversiones que cumplen con criterios sostenibles. Esto facilita a los inversores la identificación de oportunidades de inversión sostenible.

Por otro lado, como documento general que encuadra la labor de la UE en materia de sostenibilidad es menester mencionar el Pacto Verde Europeo, cuyo principal objetivo es alcanzar la neutralidad climática para 2050 (Consejo Europeo, 2023a). Es en ese marco que la Comisión Europea ha asumido el compromiso de movilizar un mínimo de un trillón de euros en inversiones sostenibles en la próxima década. Un 30% del presupuesto plurianual de la UE para el periodo 2021-2028 y de los fondos del instrumento *Next Generation EU*, diseñado para la recuperación económica postpandemia de COVID-19, se han asignado de manera específica a inversiones que fomenten la sostenibilidad ambiental (Consejo Europeo, 2023b).

Los países de la UE deben dedicar al menos el 37 % de la financiación que reciben del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de 672.500 millones de euros a inversiones y reformas que favorezcan los objetivos climáticos (Comisión Europea, 2023a). Todas las inversiones y reformas financiadas de esta manera deben ser consistentes con los objetivos medioambientales de la UE y no deben tener un impacto adverso significativo en ellos.

Como iniciativa más reciente, la Comisión Europea ha emitido el 28 de marzo de 2023 6.000 millones de euros en bonos verdes<sup>31</sup> *Next Generation EU* en su cuarta transacción sindicada para 2023. Pero no solo eso, sino que además planea financiar el 30% de su programa de recuperación *Next Generation EU*, mediante la emisión de este tipo de bonos. Esto la convertirá en el mayor emisor de bonos verdes del mundo (Comisión Europea, 2023a).

Como resultado de esa transacción, la Comisión ha recaudado 39.400 millones de euros de su objetivo general de financiación de 80.000 millones de euros para el primer semestre de 2023, o el 49% del total. Lo anterior da cuenta de que la emisión de bonos verdes dota a la UE de una nueva fuente de financiamiento importante que será destinada al programa de Recuperación

---

<sup>31</sup> Un bono verde es aquel cuyos fondos se destinan a financiar proyectos que guarden una relación directa con la sostenibilidad, la preservación de los medios naturales y la transición hacia una economía baja en carbono (González Martínez y Núñez Ramos, 2020).

*Next Generation EU* y al programa macro *Financial Assistance+* para Ucrania (Comisión Europea, 2023a).

## **Bancos europeos y Financiamiento Sostenible**

Los bancos europeos han estado intensificando sus esfuerzos para alinearse con los objetivos de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático. Esto incluye la integración de consideraciones ASG en sus operaciones y estrategias de inversión. Muchos bancos europeos han adoptado un compromiso voluntario con políticas y compromisos públicos para reducir su huella de carbono y apoyar la transición hacia una economía baja en carbono.

Cabe destacar que, por ahora, “la divulgación es el mínimo necesario”, es decir, los bancos deben al menos divulgar su enfoque para integrar los riesgos e impactos de sostenibilidad en sus procesos y productos financieros de conformidad con el Reglamento sobre divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (SFDR por sus siglas en inglés) (Thornton, 2022).

La supervisión regulatoria en la UE también ha impulsado el compromiso de los bancos con la sostenibilidad. En esa línea, los bancos europeos son líderes en la financiación sostenible en el mundo, están emitiendo préstamos verdes<sup>32</sup> y participando en el mercado de bonos sostenibles para financiar proyectos y actividades que tengan un impacto positivo en el medio ambiente y la sociedad. Éstos pueden incluir proyectos de energía renovable, eficiencia energética, transporte sostenible y más (BBVA, 2018). Como ejemplo de lo mencionado podemos citar:

- **BNP Paribas (Francia):** BNP ha neutralizado las emisiones de carbono desde 2017 y además ha anunciado un calendario de salida en su apoyo al sector del carbón. Anunció el cese del apoyo a empresas de servicios públicos y mineras que utilizan carbón para 2030. Alinean su carta de crédito para apoyar la temperatura “por debajo de dos grados” del Acuerdo de París (Capgemini, 2021).
- **ING Group (Países Bajos):** ING se ha comprometido a alinear su cartera de financiamiento con los objetivos del Acuerdo de París. Como gran defensor de la inversión sostenible<sup>33</sup>, antes del final de 2025, ING dejará de financiar a cualquier eléctrica en la que el carbón suponga más del 5% de su producción energética. Sin embargo, seguirá prestando a las

---

<sup>32</sup> Un préstamo verde es una forma de financiamiento por medio de la cual una institución otorga un crédito cuyo objeto es exclusivamente financiar proyectos que hacen una contribución sustancial a un objetivo ambiental, social o sostenible (Comisión para el Mercado Financiero, s.f).

<sup>33</sup> La inversión sostenible trata de tomar decisiones de inversión basándose en factores ambientales, sociales y de gobierno corporativo (ASG, por sus siglas en inglés) (Santander Asset Management, s.f).

empresas con proyectos de energía renovable y a nuevos clientes cuya dependencia del carbón sea inferior al 10%, siempre que tengan una estrategia en marcha para reducir ese porcentaje a cero de aquí a 2025 (Reuters, 2017)

- Deutsche Bank (Alemania): Deutsche Bank ha establecido un ambicioso objetivo de movilizar 200.000 millones de euros en financiamiento sostenible para 2025. Además, desde 2020 ha asesorado a sus clientes en distintas transacciones colocando bonos sostenibles con volumen de suscripción de casi 3.500 euros (Díaz, 2020). Esto último representa un importante paso ya que promueve e insta a la utilización de las finanzas sostenibles más allá del propio banco.
- BBVA (España): BBVA ha sido uno de los bancos pioneros en la emisión de bonos verdes en Europa Occidental. Además, acompaña a sus clientes en la transición y transformación energética como relevante asesor en Europa, América Latina, Asia y EE.UU. (BBVA, 2023).

Estos son solo algunos ejemplos de bancos europeos que están comprometidos con la sostenibilidad y están tomando medidas concretas para alinear sus operaciones y financiamiento con los objetivos ASG y climáticos. Es importante destacar que muchos otros bancos en toda Europa también están adoptando políticas y estrategias similares en respuesta a la creciente importancia de la inversión sostenible y la responsabilidad corporativa (BBVA, 2018).

### **Oportunidades y desafíos**

Respecto de las oportunidades que ofrecen el desarrollo de las finanzas sostenibles al interior de UE, cabe mencionar la apertura de nuevos mercados frente al aumento de la demanda de productos y servicios sostenibles. Esto incluye desde la moda sostenible<sup>34</sup> hasta la agricultura regenerativa<sup>35</sup>. A su vez, ya hemos mencionado que las empresas y las instituciones financieras que adoptan prácticas sostenibles pueden mejorar su reputación y competitividad, atraer a inversores conscientes de la sostenibilidad y acceder a financiamiento más favorable (Martínez, 2023). Por último, la creación de productos financieros sostenibles, como bonos verdes y fondos de inversión ética, ha abierto nuevas vías de inversión y crecimiento para el sector financiero dando como resultado un impulso a la innovación financiera (Alonso y Marques, 2019).

---

<sup>34</sup> La moda sostenible se basa en la fabricación de ropa teniendo como prioridades la disminución de los impactos ambientales en toda la cadena de producción, utilizando materiales más ecológicos o con menor impacto y reduciendo la contaminación medioambiental y la huella de carbono de los productos (Eurofins, 2023).

<sup>35</sup> La agricultura regenerativa es un tipo de agricultura que se vale de técnicas para reconstruir la materia orgánica y la biodiversidad de un suelo, con el propósito de revertir los efectos generados por el calentamiento global (Auravant, 2014).

“Definiciones unívocas, transparencia y datos comparables sobre los riesgos medioambientales son algunos de los desafíos que está afrontando la UE para regular las finanzas sostenibles” (Bicciato, 2021: 1). Para que las finanzas sostenibles sean un instrumento real de mejoras ambientales es necesario que supere algunas dificultades en torno a: lograr un lenguaje común sobre qué se considera sostenible y qué no; mejorar la transparencia del mercado para evitar el *greenwashing*<sup>36</sup> en orden de generar confianza en los inversores. Por último, aumentar la información y datos disponibles para inversores y empresas.

En ese sentido cabe mencionar el avance tras la incorporación del Punto de acceso Único Europeo (ESAP por sus siglas en inglés) en mayo de 2023. “Como registro europeo electrónico con capacidad de búsqueda, el ESAP recopilará, reflejará parcialmente y presentará los datos proporcionados por los puntos únicos de información nacionales (NSIP)” (Comisión Europea, 2023b). Lo anterior resulta importante para establecer una base única donde acudir para elaborar políticas de inversión.

Por último, cabe mencionar que la pandemia ha amplificado la importancia de la sostenibilidad en la recuperación económica. La crisis del COVID-19 ha aumentado la conciencia sobre la interconexión entre la salud humana, la salud del planeta y la estabilidad económica, lo que podría impulsar un enfoque más sostenible en la toma de decisiones futuras (Noticias Naciones Unidas, 2020). Prueba de lo anterior en el marco de la UE es la importancia dada a los bonos verdes e inversiones sostenibles en la iniciativa *Next Generation EU* (Consejo Europeo, 2023b).

En resumen, las finanzas sostenibles en la UE enfrentan desafíos regulatorios y de datos, pero también ofrecen oportunidades de crecimiento a través de inversiones sostenibles y la promoción de prácticas empresariales responsables. La pandemia de COVID-19 ha subrayado la importancia de la sostenibilidad en la recuperación económica y puede impulsar un enfoque más sostenible en la toma de decisiones futuras.

### **Consideraciones finales**

La UE está liderando el camino hacia un futuro económico y ecológico sostenible a través un sólido marco regulatorio para las finanzas sostenibles que incluyen al Pacto Verde Europeo de manera general y al Plan de Acción de Finanzas Sostenibles en particular. Este compromiso no

---

<sup>36</sup> El *greenwashing* consiste en orientar la imagen de marketing de una organización o una empresa hacia un posicionamiento ecológico mientras que sus acciones van en contra del medio ambiente. Esa “comunicación verde” no siempre significa que la empresa sea más respetuosa con el medio ambiente ni que haya adquirido un compromiso medioambiental (Caballero, 2023).

solo transforma el sistema financiero de la UE, sino que también establece un estándar global para la inversión responsable.

Las finanzas sostenibles ofrecen oportunidades económicas y de crecimiento, y la participación activa de inversores y consumidores demuestra que la sostenibilidad es una causa compartida. Si bien queda mucho camino por recorrer en materia de sostenibilidad y algunos obstáculos por sortear como brindar más información asertiva, mejorar la transparencia y conformar un mismo lenguaje común, la UE muestra que se puede lograr un equilibrio entre el éxito económico, la preservación ambiental y el bienestar social, allanando el camino hacia un futuro más próspero y saludable para las generaciones futuras.

## Referencias

Alonso, A y Marqués Sevillano, J.M. (2019) Innovación financiera para una economía sostenible, Documentos ocasionales - Banco de España, N°. 16, 1-27.

Auravant (2014). Agricultura Regenerativa: ¿Qué es y cómo funciona? <https://www.auravant.com/blog/agricultura-de-precision/agricultura-regenerativa-que-es-y-como-funciona/>

Bicciato, F. (2021) Finanzas sostenibles: Europa se encuentra ante desafíos ambiciosos. Valor social Castellano. <https://valorsocial.info/finanzas-sostenibles-europa-se-encuentra-ante-desafios-ambiciosos/>

BBVA (2018) Los bancos europeos lideramos la financiación sostenible en el mundo. <https://www.bbva.com/es/los-bancos-europeos-lideramos-la-financiacion-sostenible-en-el-mundo/>

BBVA (2023) BBVA reconocido como banco líder en bonos verdes en Europa Occidental. <https://www.bbvacib.com/es/insights/news/bbva-reconocido-como-banco-lider-en-bonos-verdes-en-europa-occidental/>

Caballero, A. (2023) Greenwashing: definición y ejemplos. Climate Consulting by Selecta. <https://climate.selectra.com/es/que-es/greenwashing/>

Capgemini (2021). Discussion with Laurence Pessez, Global Head of CSR, BNP Paribas. <https://www.capgemini.com/ar-es/wp-content/uploads/sites/28/2021/09/Discussion-with-Laurence-Pessez.pdf>

Comisión Europea (s.f.). Financiación y el Pacto Verde. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_es)

Comisión Europea (2018) Finanzas sostenibles: Plan de Acción de la Comisión para dar una economía más ecológica y más limpia.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_1404](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_1404)

Comisión Europea (2023a) La Comisión Europea emite 6.000 millones de euros en bonos verdes Next Generation EU en la cuarta transacción sindicada para 2023.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_1926](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1926).

Comisión Europea (2023b) Punto de acceso único europeo: directrices de recolección para los Estados miembros.

<https://data.europa.eu/en/news-events/news/european-single-access-point-harvesting-guidelines-member-states>

Comisión para el Mercado Financiero (s.f). Créditos Verdes/Sostenibles. Glosario.

[https://www.cmfchile.cl/educa/621/w3-propertyvalue-](https://www.cmfchile.cl/educa/621/w3-propertyvalue-45557.html#:~:text=Un%20pr%C3%A9stamo%20verde%20es%20una,objetivo%20ambienta)

[45557.html#:~:text=Un%20pr%C3%A9stamo%20verde%20es%20una,objetivo%20ambienta%20social%20o%20sostenible](https://www.cmfchile.cl/educa/621/w3-propertyvalue-45557.html#:~:text=Un%20pr%C3%A9stamo%20verde%20es%20una,objetivo%20ambienta%20social%20o%20sostenible).

Consejo Europeo (2023a). Pacto Verde Europeo.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/greendead/#:~:text=Cronolog%C3%ADa%20completa,%20BFQu%C3%A9%20es%20el%20Pacto%20Verde%20Europeo%3Fclim%C3%A1tica%20de%20aqu%C3%AD%20a%202050>.

Consejo Europeo (2023b). Plan de Recuperación de Europa.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-recovery-plan/>

Eurofins (2023) Qué es la moda sostenible y cuáles son sus beneficios.

<https://www.eurofinsenvironment.es/es/modasostenible/#:~:text=La%20moda%20sostenible%20se%20basa,de%20carbono%20de%20los%20productos>.

Díaz, E. (2020) Deutsche Bank se compromete a mover 200.000 millones en financiación verde para 2025. El Economista.

<https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10542685/05/20/Deutsche-Bank-se-compromete-a-mover-200000-millones-en-financiacion-verde-para-2025.html>

González Martínez, C. y Núñez Ramos, S. (2020). Cambio climático y sistema financiero una necesaria mirada al futuro. Papeles de la economía española Nº 163, 130-145.

Lefevre (2023) Finanzas sostenibles: todo lo que necesitas. Saber. 03/04/2023.

<https://lefevre.es/esg/environmental/finanzas-sostenibles-todo-lo-que->

[necesitassaber#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Europea%20entiende%20que,en%20actividades%20y%20proyectos%20econ%C3%B3micos.](#)

Martínez, F. (2023). Sustentabilidad empresarial: ¿Solo una tendencia o también una necesidad? *Ámbito*. <https://www.ambito.com/opiniones/sustentabilidad-empresarial-solo-una-tendencia-o-tambien-una-necesidad-n5709135>

Noticias Naciones Unidas (2020) La pandemia de coronavirus es una oportunidad para construir una economía que preserve la salud del planeta. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472482>

Reuters (2017). El banco holandés ING dejará de financiar a las eléctricas que dependan mucho del carbón. <https://www.reuters.com/article/cumbre-clima-ing-idESKBN1E616G-OESBS>

Review Energy (2023) La UE emite 6.000 millones de euros en bonos verdes Next Generation EU. 29 de marzo. <https://www.review-energy.com/otras-fuentes/la-ue-emite-6000-millones-de-euros-en-bonos-verdes-nextgenerationeu>

Santander Asset Management (s.f) ¿Qué es la inversión sostenible y qué son los criterios ASG por los que se rige? <https://www.santanderassetmanagement.com/es/sostenibilidad/que-es-la-inversion-sostenible-y-por-que-se-rige-por-los-criterios-asg>

Thornton, G. (2022) De ESG voluntario a obligatorio: Cómo los bancos pueden prepararse para sus operaciones futuras <https://www.grantthornton.com.ar/Perspectivas/articulos-y-publicaciones/de-esg-voluntario-a-obligatorio-como-los-bancos-pueden-prepararse-para-sus-operaciones-futuras/>

### **Resumen**

La relación entre el comercio y el medio ambiente es un tema crucial en la agenda global, y la Unión Europea (UE) ha demostrado su capacidad de combinar sus ambiciosos objetivos medioambientales con políticas comerciales sólidas. Se destaca el Pacto Verde Europeo, la estrategia contra la deforestación y las acciones de la UE para reducir emisiones de carbono. También las medidas como el Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono y la promoción de una economía circular. En este capítulo se abordan cuestiones desafiantes, como la gestión de acuerdos comerciales y la transición hacia fuentes de energía renovable, y se resalta el potencial liderazgo de la UE en la lucha contra el cambio climático.

**Palabras clave:** Unión Europea; comercio y medio ambiente; Pacto Verde Europeo; emisiones de carbono; deforestación; economía circular.

### **Introducción**

En el escenario actual, se manifiesta una tensión aparentemente inquebrantable entre dos pilares: la liberalización del comercio y la protección del medio ambiente. No obstante, lo que a primera vista podría parecer una dicotomía, se revela como una relación compleja y complementaria que merece un análisis detenido.

En primer lugar, el comercio desempeña un rol esencial en el respaldo al medio ambiente. Esta afirmación encuentra sustento en la función crucial que ejerce como canal para la transferencia de tecnología verde. La apertura del comercio contribuye a una asignación más eficiente de los recursos naturales y, al mismo tiempo, abre las puertas a bienes y servicios importados que incorporan tecnologías respetuosas con el medio ambiente. De este modo, el comercio no solo impulsa el crecimiento económico, sino que también eleva los niveles de ingresos, lo que a su vez puede fomentar la demanda de un medio ambiente mejor (OMC, 2011).

En segundo lugar, la necesidad de controlar las externalidades transfronterizas, vinculadas a la contaminación y su efecto derrame, subraya la esencial interconexión entre el comercio y el medio ambiente desde la perspectiva de la política económica. Estas externalidades no solo amenazan con dañar el medio ambiente, sino que también pueden dar lugar a fallas en el mercado, las cuales reducirían la eficiencia del intercambio económico internacional, disminuirían las ganancias del comercio y afectarían negativamente al bienestar social.

En este contexto, las reglas ambientales no deben concebirse meramente como instrumentos de control de la contaminación o de estándares para la gestión de recursos naturales. Más bien, funcionan como las “reglas del juego” en el comercio internacional, actuando como un salvaguardia contra las imperfecciones del mercado en el sistema económico global. La promoción de una sensibilidad ambientalista en el régimen comercial se convierte, por tanto, en un punto de interés compartido entre la comunidad del comercio y los defensores del medio ambiente (Esty, 2001).

Es así como el tema “comercio y ambiente” se ha convertido en un asunto obligado en las negociaciones a nivel mundial. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo en 1972, ha cobrado una creciente importancia y se ha incorporado en la agenda del desarrollo.

La Unión Europea (UE) emerge como un caso de estudio particularmente significativo. En 2019 se ubicó como el cuarto mayor emisor de gases de efecto invernadero a nivel global, superado únicamente por China, EE.UU. e India (Parlamento Europeo, 2023a). Su compromiso con el desarrollo sostenible se estableció formalmente en el Tratado de Maastricht de 1992 y se consolidó con el Tratado de Ámsterdam en 1997. En este último, se estableció que el desarrollo futuro de la Unión debe basarse en el principio de desarrollo sostenible y en un alto nivel de protección del medio ambiente.

La UE ha integrado el medio ambiente en todas las facetas de sus políticas incluyendo el comercio, la industria, la energía, la agricultura, el transporte y el turismo. Esta integración subraya la complejidad de la relación entre el comercio y el medio ambiente en la Unión, constituyendo un caso de estudio fundamental para comprender los desafíos y oportunidades de armonizar estas dos dimensiones cruciales para el futuro sostenible.

### **Pacto Verde Europeo**

En noviembre de 2019, el Parlamento Europeo declaró la emergencia climática y solicitó a la Comisión Europea alinear rigurosamente sus propuestas con el objetivo de limitar el calentamiento global a un máximo de 1,5 °C y reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero. En respuesta a la declaración del Parlamento, la Comisión Europea presentó el Pacto Verde Europeo, una hoja de ruta con la intención de conducir a la Unión Europea hacia una transición ecológica, con el compromiso de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55%, en comparación con los niveles de 1990, antes de 2030 y

cuyo objetivo final es convertir a Europa en un continente climáticamente neutral para el 2050 (Parlamento Europeo, 2023b).

El Pacto Verde Europeo no solo se trata de mitigación y adaptación al cambio climático, sino también de promover oportunidades empresariales sostenibles en áreas donde Europa establecerá requisitos globales. Se anticipa la creación de empleo en sectores vinculados a las energías renovables, la edificación y procesos industriales energéticamente eficientes.

La legislación europea sobre el clima transformó la ambición política de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 en una obligación jurídica para la Unión Europea. En este sentido, la Comisión Europea en 2021 dio vida al “Objetivo 55”, un paquete de medidas diseñado con el propósito de revisar y actualizar la legislación de la Unión para asegurar una plena conformidad con los objetivos climáticos establecidos por el Consejo y el Parlamento Europeo<sup>37</sup>. Este paquete se erige como el firme compromiso de Europa con un futuro más sostenible, marcando el camino para una transformación con una visión a largo plazo y una acción inquebrantable en la lucha contra el cambio climático.

### **Emisiones de carbono**

La temperatura mundial media ha experimentado un aumento significativo desde el inicio de la Revolución Industrial, y la última década (2010-2019) se consagra como la década más cálida jamás registrada. Datos del Servicio de Cambio Climático de Copernicus confirman que Europa experimentó en 2022 el segundo año más cálido de su historia y el verano más abrasador registrado (Copernicus, 2022). Esta tendencia al calentamiento se atribuye en gran parte al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, principalmente como resultado de la actividad humana.

Por esta razón, la comunidad internacional, incluida la UE, se ha comprometido a mantener el incremento de la temperatura global por debajo de 1,5 °C, con el fin de mitigar los peores efectos del cambio climático. Una de las estrategias clave de la UE para reducir las emisiones de carbono es su Sistema de Comercio de Derechos de Emisión. Este sistema tiene como objetivo reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de la industria al exigir que las empresas adquieran un permiso por cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida. Las empresas deben obtener estos permisos a través de subastas, lo que crea un incentivo para reducir las emisiones y fomentar la

---

<sup>37</sup> Los tres objetivos fundamentales del paquete son garantizar una transición equitativa y socialmente justa; reforzar la innovación y la competitividad de la industria garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas con respecto a los operadores económicos de terceros países; sustentar la posición de liderazgo de la UE en la lucha mundial contra el cambio climático (Consejo Europeo, 2023a).

innovación en el sector. Este sistema es el mercado de carbono más grande del mundo y regula alrededor del 40% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de la UE, cubriendo unas 10.000 centrales eléctricas y plantas de fabricación en toda la Unión (Parlamento Europeo, 2023c).

Para alinear el sistema con los objetivos de reducción de emisiones del Pacto Verde Europeo, el Parlamento aprobó una actualización del sistema en abril de 2023. Estas reformas incluyen recortar las emisiones de los sectores previstos en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión a un 62% respecto a los niveles de 2005 (Parlamento Europeo, 2023c).

### **Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono**

La UE ha introducido el Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono como una herramienta clave para asegurar que los esfuerzos de reducción de emisiones no se vean contrarrestados por un aumento de las emisiones fuera de sus fronteras. Esto puede ocurrir debido a la deslocalización de la producción hacia países que tienen políticas climáticas menos ambiciosas o debido al aumento de importaciones de productos intensivos en carbono.

El mecanismo se enfoca en las importaciones de productos procedentes de industrias intensivas en carbono, introduciendo una tasa de carbono sobre los productos importados, buscando de esta manera asegurar que las políticas climáticas rigurosas de la UE se apliquen a los productos importados y evitar la “fuga de carbono”. Así, crea incentivos para la descarbonización tanto dentro como fuera de la región. Este enfoque refleja la determinación de la UE en abordar el problema de las emisiones de carbono de manera integral (Parlamento Europeo, 2022).

### **Estrategia contra la deforestación**

La deforestación y la degradación de los bosques representan un desafío global que impacta no solo en los objetivos medioambientales de la UE, sino también en áreas fundamentales como los derechos humanos, la paz y la seguridad. En consecuencia, la Unión ha adoptado una estrategia proactiva para contrarrestar la pérdida de bosques a nivel mundial, basada en la promoción de la sostenibilidad, la responsabilidad social y la mitigación del cambio climático.

En 2021, la Comisión Europea presentó la Estrategia de la Unión Europea en favor de los bosques para 2030, un componente emblemático del Pacto Verde Europeo. La misma se basa en la Estrategia sobre Biodiversidad, cuyos propósitos son la protección de la naturaleza, la reversión de la degradación de los ecosistemas y la detención de la pérdida de biodiversidad.

Asimismo, se integra de manera sinérgica con los esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55% para 2030. Los pilares centrales de la Estrategia son mejorar la gestión forestal sostenible, y aumentar tanto el tamaño como la biodiversidad de los bosques. Entre sus metas más audaces, se destaca la plantación de 3.000 millones de nuevos árboles de aquí a 2030, una contribución significativa a la restauración de los ecosistemas y la absorción de carbono (Comisión Europea, 2021).

Dado que los bosques desempeñan un papel crucial en la absorción y compensación de las emisiones de carbono<sup>38</sup>, el Parlamento Europeo ha aprobado en abril de 2023 una nueva ley decisiva contra la deforestación para garantizar que los productos comercializados en el mercado europeo no han contribuido a la deforestación ni a la degradación de los bosques en ningún lugar del mundo.

La nueva normativa se aplica a los productos del ganado, el cacao, el café, el aceite de palma, la soja, la madera, el caucho, el carbón vegetal y el papel impreso. Este enfoque va más allá de la mera reducción de la huella ecológica, ya que la normativa también garantiza que estos productos cumplen las normas de derechos humanos y aseguran que se respetan los derechos de los pueblos indígenas (Parlamento Europeo, 2023d).

### **Economía Circular**

El modelo de producción y consumo predominante, basado en la extracción de recursos, fabricación y eliminación de productos, resulta insostenible en un mundo de recursos finitos y creciente demanda. Para abordar la problemática, la Comisión Europea presentó en marzo de 2020 el Plan de Acción para la Economía Circular que establece siete áreas clave esenciales: plásticos, textiles, residuos electrónicos, alimentos; agua y nutrientes, embalaje, baterías y vehículos; edificaciones y construcción<sup>39</sup>.

La transición hacia una economía circular ofrece una serie de oportunidades y beneficios para la UE. En primer lugar, puede reducir significativamente las emisiones de CO<sub>2</sub> al fomentar la reutilización y el reciclaje, al tiempo que estimula el crecimiento económico y crea empleos. Se estima que la economía circular podría generar un 0,5% adicional del Producto Interno Bruto (PIB) y crear unos 700.000 empleos para 2030. Además, la economía circular puede mejorar la

---

<sup>38</sup> Los bosques, como sumideros naturales de carbono, capturan más carbono de la atmósfera del que liberan. En la Unión Europea los bosques absorben anualmente cerca del 7% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, lo que demuestra su potencial en la lucha contra el cambio climático (Parlamento Europeo, 2023c).

<sup>39</sup> Estas áreas abarcan todo el ciclo de vida de los productos y buscan promover procesos de economía circular, fomentar el consumo sostenible y reducir la generación de residuos.

seguridad de suministro de materias primas y reducir la presión sobre el medio ambiente. Reducir la cantidad de sustancias químicas peligrosas en los residuos y procesos de producción también contribuye a un entorno más seguro y saludable (Parlamento Europeo, 2023e).

Por consiguiente, se han implementado una serie de medidas y regulaciones significativas. En noviembre de 2022, la Comisión Europea propuso nuevas normas sobre envases para toda la UE que buscan mejorar el diseño de los envases, incluyendo un etiquetado claro para fomentar la reutilización y el reciclaje. Dado que, en promedio, cada europeo genera aproximadamente 180 kg de residuos de envases al año, esta iniciativa busca reducir la huella de materiales vírgenes, especialmente en plásticos y papel utilizados para envases. Además, se promoverá la transición a plásticos de base biológica, biodegradables y compostables, siempre que estén respaldados por ventajas ambientales y una contribución a la economía circular. Esto beneficia también a la industria, generando nuevas oportunidades de negocio y reduciendo la dependencia de recursos primarios y proveedores externos (Comisión Europea, 2022a).

Además, en junio de 2023, el Consejo adoptó una posición negociadora en relación con el Reglamento sobre Productos de Construcción. Este reglamento propuesto establecerá requisitos que aseguren que el diseño y la fabricación de productos de construcción sean más duraderos, reparables, reciclables y fáciles de fabricar, contribuyendo así a la promoción de la economía circular en el sector de la construcción. Estas medidas subrayan el compromiso continuo de la UE hacia la sostenibilidad y la transición hacia una economía completamente circular (Consejo Europeo, 2023b)<sup>40</sup>.

### **Comercio y medio ambiente: desafíos y oportunidades**

La UE se encuentra en una encrucijada entre sus ambiciosos objetivos medioambientales y la necesidad de mantener acuerdos comerciales sólidos con terceros países. Los desafíos en las negociaciones comerciales, como el acuerdo con el Mercosur, ilustran la complejidad de equilibrar estas prioridades. A pesar de las ventajas económicas que podría generar, se observan dificultades en su firma y ratificación, y estas dificultades provienen en su mayoría del lado europeo. Esto se debe a la preocupación por cuestiones medioambientales y la amenaza percibida para los productores agrícolas europeos (Real Instituto Elcano, 2023). El tratado comercial UE-Mercosur incluye un capítulo vinculante sobre desarrollo sostenible, pero la normativa ambiental de la UE ha evolucionado, lo que requiere nuevas discusiones y ajustes

---

<sup>40</sup> Es menester destacar que la economía circular también está alineada con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que incluye objetivos relacionados con la producción y el consumo responsables, el acceso a agua limpia y saneamiento adecuado, y la producción de energía asequible y no contaminante (Naciones Unidas, 2015).

con los socios del Mercosur, lo cual implica una ardua negociación. Este desafío se intensifica dado que las recientes exigencias medioambientales del lado europeo fueron rechazadas por Brasil y Argentina, alegando que la propuesta se enfoca en aspectos ambientales, descuidando las dimensiones económicas y sociales de la sostenibilidad (El Mundo, 2023).

En relación con lo anterior, un aspecto sumamente controversial en la relación entre la UE y los países del Sur Global es la legislación de la UE contra la deforestación, con potenciales impactos significativos en las exportaciones de materias primas, como hemos mencionado. Embajadores de 17 países, incluyendo Argentina, Brasil, Bolivia y Colombia, han expresado su exasperación ante lo que perciben como un “sistema de evaluación comparativa unilateral inherentemente discriminatorio y punitivo,” y la posible incompatibilidad con las obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estos países argumentan que la legislación se gestó sin un diálogo efectivo con los países productores y carece del respaldo de acuerdos negociados a nivel internacional<sup>41</sup> (Euronews, 2023).

En lo que respecta a los planes de acción para la economía circular (PAEC) según el informe especial 17/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo, es evidente que, a pesar de los esfuerzos realizados desde la publicación del primer PAEC en 2015, existen desafíos significativos en la implementación y los resultados alcanzados. A pesar de la legislación de la UE destinada a incentivar la financiación para la economía circular, la tasa de circularidad solo aumentó en un 0,4% entre 2015 y 2021. Este dato revela una brecha significativa entre las aspiraciones y la realidad de la implementación de medidas concretas para fomentar la economía circular. Además, los avances en la tasa de circularidad varían sustancialmente entre los Estados miembros, lo que subraya la falta de una implementación homogénea de las políticas de economía circular en toda la UE. El informe también señala una debilidad en el marco de la Comisión para el seguimiento de la transición de la UE a una economía circular. La carencia de indicadores específicos para el diseño circular de productos, una fase crítica que determina gran parte del impacto medioambiental, plantea dudas sobre la capacidad del marco actual para evaluar adecuadamente el progreso hacia los objetivos circulares de la UE (Tribunal de Cuentas Europeo, 2023).

---

<sup>41</sup> Asimismo, critican que el sistema de clasificación impone condiciones diferenciadas para acceder al mercado europeo, con potenciales repercusiones negativas en sus exportaciones, y sostienen que la legislación no considera las diferencias y especificidades de cada país, incluyendo su flora, fauna, población y tradiciones, lo que la hace percibir como injusta e ineficaz. Aunque la UE busca salvaguardar los bosques y combatir el cambio climático mediante esta legislación, la carta de los embajadores sugiere que dicha medida podría acarrear consecuencias indeseadas, tales como el aumento de la pobreza, la desviación de recursos y la obstaculización de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030 (Euronews, 2023).

Por otro lado, la UE enfrenta también en la actualidad el desafío de reducir su dependencia del suministro de gas natural proveniente de Rusia, considerando que, de acuerdo con un informe emitido por la Comisión, en el año 2021, más del 40% del consumo total de gas en la UE estaba vinculado a fuentes rusas. En este contexto, la región se encuentra en la necesidad de promover una diversificación de sus fuentes energéticas hacia fuentes renovables y de mejorar su eficiencia energética. La UE ya ha tomado medidas para abordar este desafío. A través de la iniciativa *REPowerEU*, se persigue eliminar la dependencia de los combustibles fósiles rusos en un plazo breve, reemplazando más del 80% del gas ruso, reduciendo el consumo de gas en un 20% (en comparación con los cinco años anteriores) y aumentando significativamente la implementación de energías renovables en un 40%. Durante el año 2022, el plan de recuperación *Next Generation EU* también inició la financiación de proyectos de carácter ecológico y digital en diversos ámbitos, que incluyen la energía eólica marina, la electrificación de ferrocarriles, servicios públicos digitales y la eficiencia energética en hospitales (Comisión Europea, 2022b).

Según la Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA por sus siglas en inglés), la UE posee un considerable potencial para duplicar la proporción de energías renovables, pasando del 17% en 2015 al 34% en 2030 (IRENA, 2018). Este aumento contribuiría a orientar a la UE hacia una senda de descarbonización coherente con los objetivos establecidos en el Acuerdo de París. La relevancia tanto de objetivos a nivel de la Unión como de los compromisos a nivel nacional es crucial, al igual que la aceleración en la adopción de tecnologías actuales que faciliten la expansión de las energías renovables.

La UE tiene el potencial de liderar de manera decisiva la lucha global contra el cambio climático y de promover una economía verde a nivel internacional, ya que se erige como una entidad regional que, gracias a sus políticas favorables para la preservación del medio ambiente y a su firmeza en las negociaciones de acuerdos comerciales, tiene la oportunidad de actuar como un ejemplo y catalizador para la adopción de políticas sostenibles mundiales. Esta firmeza se manifiesta a través de su compromiso con estándares ambientales elevados y cláusulas de sostenibilidad, demostrando que no comprometerá sus valores medioambientales por acuerdos comerciales y subrayando su firme compromiso con la lucha.

## **Conclusiones**

La relación entre el comercio y el medio ambiente se ha vuelto una cuestión crucial en la agenda global. En este sentido, la UE ha emergido como un actor destacado al combinar ambiciosos objetivos medioambientales con políticas comerciales sólidas, no sin contradicciones. La UE,

al adoptar el Pacto Verde Europeo y otras medidas de gran envergadura, demuestra su posición pionera en la promoción de un futuro sostenible. La estrategia para abordar la deforestación y la legislación destinada a controlar las emisiones de carbono son manifestaciones del compromiso en la lucha contra el cambio climático a nivel mundial, así como también la implementación del Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono demuestra la firme resolución de abordar el riesgo de “fuga de carbono” y asegurar la equidad en la aplicación de las políticas climáticas. Además, la adopción de la economía circular como un pilar fundamental refleja la visión a largo plazo de la región para desvincular el crecimiento económico del agotamiento de recursos.

Sin embargo, la UE se enfrenta a desafíos como el intentar equilibrar sus ambiciosos objetivos medioambientales con la necesidad de mantener acuerdos comerciales sólidos con terceros países. Las negociaciones comerciales, por ejemplo, con el Mercosur, evidencian la tensión inherente entre los objetivos económicos y medioambientales. Además, la crítica de algunos países del Sur Global hacia la legislación de la Unión sobre productos libres de deforestación subraya la necesidad de un diálogo más abierto y cooperativo para conciliar las preocupaciones y alcanzar un equilibrio entre la protección del medio ambiente y los intereses económicos.

En el mismo sentido, la evaluación crítica de la efectividad de los Planes de Acción para la Economía Circular en la UE resalta la necesidad de ajustar estrategias y políticas para asegurar una transición efectiva hacia una economía circular. A pesar de esto, su capacidad para superar estos desafíos y mantener su posición como líder en la lucha contra el cambio climático es crucial para inspirar un cambio global hacia un desarrollo más sostenible.

## **Referencias**

Comisión Europea (2021). Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0572&from=EN>.

Comisión Europea (2022a). Pacto Verde Europeo: fin del despilfarro de envases, impulso de la reutilización y el reciclado.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_7155?fbclid=IwAR17DTjpv2Z302Wf8tQ73xYvoQ7yjuvXVeT8kZhrYDEri9eMkrz4XJrS-eAA](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7155?fbclid=IwAR17DTjpv2Z302Wf8tQ73xYvoQ7yjuvXVeT8kZhrYDEri9eMkrz4XJrS-eAA).

Comisión Europea (2022b). Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022JC0023&from=EN>.

Consejo Europeo (2021). El Consejo adopta unas Conclusiones sobre diplomacia climática y energética. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/01/25/council-adopts-conclusions-on-climate-and-energy-diplomacy/>.

Consejo Europeo (2023a). Objetivo 55. <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/#:~:text=El%20paquete%20de%20medidas%20C2%ABObjetivo%2055%20C2%BB%20incluye%20una%20propuesta%20de,en%20la%20combinaci%C3%B3n%20energ%C3%A9tica%20global.>

Consejo Europeo (2023b). El Consejo adopta su posición respecto al Reglamento sobre Productos de Construcción. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/30/council-adopts-position-on-the-construction-products-regulation/>

Copernicus (2022). Copernicus: El verano de 2022 ha sido el más caluroso en Europa desde que hay registros. [https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/2022-09/C3S\\_MonthlyMaps\\_August%202022\\_ES.pdf](https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/2022-09/C3S_MonthlyMaps_August%202022_ES.pdf)

El Mundo (2023). El Mercosur se enzarza por Venezuela, la UE y Ucrania sin llegar a acuerdos. <https://www.elmundo.es/internacional/2023/07/04/64a4590cfc6c83301c8b45a9.html>.

Esty, D. (2001) Comercio Internacional y Medio Ambiente. Traducción libre del artículo: “Bridging the Trade-Environment Divide”, Journal of Economic Perspectives, 15(3).

Euronews (2023). Por qué el Sur Global está en contra de la ley antideforestación de la UE. <https://es.euronews.com/my-europe/2023/09/20/por-que-el-sur-global-esta-en-contra-de-la-ley-antideforestacion-de-la-ue>

IRENA (2018). Renewable Energy prospects for the European Union: Preview for policy makers. <https://www.irena.org/publications/2018/Feb/Renewable-energy-prospects-for-the-EU>

Naciones Unidas (2015). La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

OMC (2011). Aprovechamiento del comercio para un desarrollo sostenible y una economía verde. Librería en línea de la OMC: <http://onlinebookshop.wto.org>

Parlamento Europeo (2022). Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729462/EPRS\\_ATA\(2022\)729462\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729462/EPRS_ATA(2022)729462_ES.pdf).

Parlamento Europeo (2023a). Cambio climático en Europa: hechos y cifras. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180703STO07123/cambio-climatico-en-europa-hechos-y-cifras>.

Parlamento Europeo (2023b). Pacto verde europeo: clave para una UE climáticamente neutral y sostenible. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200618STO81513/pacto-verde-europeo-clave-para-una-ue-climaticamente-neutral-y-sostenible>.

Parlamento Europeo (2023c). Reducir las emisiones de carbono: objetivos y políticas de la UE. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20180305STO99003/reducir-las-emisiones-de-carbono-objetivos-y-politicas-de-la-ue>

Parlamento Europeo (2023d). El Parlamento aprueba una nueva ley para luchar contra la deforestación mundial. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230414IPR80129/el-parlamento-aprueba-una-nueva-ley-para-luchar-contra-la-deforestacion-mundial>

Parlamento Europeo (2023e). Economía circular: definición, importancia y beneficios. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20hace%20la%20UE%20para,%E2%80%9Cderecho%20a%20reparar%22>.

Real Instituto Elcano (2023). Acuerdo UE-Mercosur: una oportunidad estratégica de primer orden para la Unión Europea y América Latina. [https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/acuerdo-ue-mercosur-una-oportunidad-estrategica-de-primer-orden-para-la-union-europea-y-america-latina/#\\_ftn2](https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/acuerdo-ue-mercosur-una-oportunidad-estrategica-de-primer-orden-para-la-union-europea-y-america-latina/#_ftn2).

Tribunal de Cuentas Europeo (2023). Informe especial 17/2023: Economía circular-Transición lenta de los Estados miembros a pesar de la acción de la UE. [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-17/SR-2023-17\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-17/SR-2023-17_ES.pdf).

# La protección de datos personales como un derecho fundamental de la legislación de la Unión Europea

*Aldana Turraca*

## Resumen

Uno de los grandes retos que trae consigo la evolución de los flujos transfronterizos de la mano de los avances tecnológicos es la protección de datos personales. En consecuencia, la Unión Europea (UE) ha confeccionado un entramado legislativo para afrontar este gran desafío de la nueva era digital, buscando garantizar su cumplimiento como derecho fundamental de los europeos. El presente capítulo realiza un recorrido por el marco jurídico elaborado por la UE en torno a la protección de datos personales partiendo desde los antecedentes que pueden encontrarse en sus diferentes normativas, hasta llegar al Reglamento General de Protección de Datos del año 2016. Este último posiciona a la UE en líder en el camino de la protección de datos personales, y a su normativa en ejemplo retomado por otros países para la construcción de sus propias legislaciones sobre la materia.

**Palabras claves:** Unión Europea; protección de datos personales; legislación europea; era digital.

## Introducción

En las últimas décadas, los avances tecnológicos han planteado grandes desafíos para la protección de los datos personales en todo el mundo. La evolución de los flujos transfronterizos ha incrementado la importancia de establecer normativas que puedan garantizar la efectiva protección de datos de carácter personal, acompañando la libre circulación de los mismos.

Las instituciones de la UE han comenzado a configurar un entramado legislativo para hacer efectiva la protección de los datos de los ciudadanos europeos, convirtiéndola en un derecho fundamental. De esta forma, se ha comenzado a gestar un escenario propicio para la propuesta de un reglamento que oficie como marco jurídico aplicable en todas las políticas de la UE y en todas las legislaciones de los Estados miembros.

De esta manera, adoptado en el mes de mayo del año 2016, el Reglamento General de Protección de Datos prepara a Europa para la denominada “era digital”, resguardando los datos personales de los europeos, con independencia del lugar donde se realice su tratamiento, y unificando como una norma única a las diferentes disposiciones de los sistemas nacionales o cargas administrativas previamente establecidas (Comisión Europea, 2023a).

Antes de comenzar, creemos que es de suma importancia incluir una aclaración sobre a qué se hace referencia cuando se habla de datos personales. Según la Comisión Europea (2023b), son todos los datos e información relativos a una persona física viva, que puede llevar a la identificación de la misma. Entonces, siguiendo dicha definición, podríamos incluir la siguiente lista de ejemplos de datos personales: nombre y apellidos, domicilio, dirección de correo electrónico, número de documento nacional de identidad, datos de localización (como la función de los datos de localización de un teléfono móvil), dirección de protocolo de internet (IP), el identificador de una cookie, el identificador de la publicidad del teléfono, los datos en poder de un hospital o médico, entre otros.

### **Antecedentes de la protección de datos personales de los ciudadanos europeos**

Si nos disponemos a hacer un recorrido cronológico sobre cómo la protección de datos personales llegó a convertirse en un derecho fundamental para la UE, primero tenemos que remontarnos al año 1981. Aunque el contexto histórico sea distinto, y la tecnología haya avanzado de manera exponencial desde ese año hasta nuestros días, ya en el Convenio n.º 108 del Consejo de Europa, se trata la intromisión de las cuestiones “informáticas”. Esta disposición sienta las primeras bases de lo que podríamos llamar un amplio marco de la protección de los “derechos de las personas” ante la injerencia relacionada con la tecnología. En la misma se trata una serie de principios relacionados a la materia, como pertinencia de los datos, utilización no abusiva o derecho de olvido que veremos que serán centrales para el posterior desarrollo normativo europeo (Mayor Gómez, 2016).

Sin embargo, debemos reconocer que la normativa más significativa relacionada a la protección de datos personales es la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, cuyo título versa como “relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos”. La misma fue propuesta como el primer intento de armonizar las normas establecidas por los Estados miembros sobre la temática. Dicha divergencia de normativas estatales había comenzado a imposibilitar el libre flujo de datos dentro de la Unión. Aunque esta Directiva retome lo planteado en el Convenio n.º 108, incluye una serie de avances significativos: amplía el ámbito de aplicación; incorpora las técnicas para captar, transmitir, manejar, registrar, conservar o comunicar los datos relativos a las personas físicas; y precisa que los Estados miembros son quienes deben establecer garantías adecuadas para el almacenamiento de los datos archivados con fines históricos, estadísticos o científicos (Mayor Gómez, 2016).

No obstante, es posible que la incorporación más valiosa que trae consigo esta disposición sea el trato o transferencia de datos personales de ciudadanos europeos hacia terceros países. Cómo introduce el capítulo V de la Directiva 95/46/CE de 1995, le adjudica la responsabilidad de la protección a los terceros países, el cual será evaluado por los Estados miembros y la Comisión. De esta manera, se incluye la posibilidad de iniciar un procedimiento en manos de la Comisión para denunciar la no efectiva protección, y avala que los Estados miembros puedan adoptar diferentes medidas para impedir que sean enviados cualquier tipo de datos personales a ese tercer país.

Asimismo, es importante destacar que es el Tratado de Lisboa del año 2007 –en vigor desde 2009– el que permite incorporar a la protección de datos personales como un derecho fundamental para la Unión, en virtud de las legislaciones anteriormente mencionadas. De esta forma, la UE incorporó una base jurídica específica que le permite justificar cualquier acto legislativo relacionado con el resguardo de este derecho fundamental. A su vez, se hace referencia a que dicho derecho no solo se encuentra reconocido por el Tratado de Funcionamiento de la UE, sino también por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, donde se plantea, en el artículo 8, que todo europeo tiene derecho a la protección de sus datos personales y al acceso de los datos recogidos que le concierne y a obtener su rectificación (Comisión Europea, 2023).

### **El Reglamento General de protección de datos personales: la legislación que prepara a Europa para la nueva “era digital”**

Siguiendo con el recorrido de la materia, descubrimos cómo el marco jurídico actual es una consecuencia de un proceso de larga data. No obstante, podríamos ubicar en el año 2010 como el parteaguas sobre esta legislación, ya que las instituciones europeas decidieron reevaluar los instrumentos que se encontraban vigentes. Así, la Comisión Europea fue invitada por el Consejo a presentar nuevas iniciativas, tanto legislativas, como no legislativas, para poder avanzar en la profundización de la protección de datos personales. A su vez, el Parlamento Europeo, mediante la resolución sobre el Programa de Estocolmo, estableció una posición favorable para la elaboración de un régimen general de protección de datos en la UE.

Entonces, vemos cómo se fue planteando un escenario favorable para establecer este nuevo reglamento, que evitaría la fragmentación del marco jurídico de la aplicación de la protección de datos personales en el ámbito de la Unión. Bajo el planteo de la necesidad de asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental, se desarrollaron una serie de consultas entre los actores que formaban parte del proceso, mediante conferencias, grupos de trabajos y

seminarios, las cuales quedaron plasmadas en la Resolución del Parlamento Europeo del 6 de julio de 2011 (Mayor Gómez, 2016). Finalmente, la misma fue la “luz verde” para la efectiva reforma del marco jurídico de la protección de datos de carácter personal.

El 27 de abril de 2016 entra en vigor el “Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo”, y por él se deroga la mencionada previamente Directiva 95/46/CE, que hacía 17 años se encontraba en vigencia. Es importante tener en claro que el reglamento trae consigo una serie de novedades que cambia el panorama legislativo, por lo que decidimos destacar algunas que creemos de suma importancia para su comprensión.

Primero, debemos tener presente su obligatoriedad y aplicación directa en todos los Estados miembros de la UE, haciendo que se acelere la aplicación de la norma y creando un único marco jurídico digital. Segundo, se refuerza el principio de transparencia, determinando que se le debe facilitar la información a quienes sean titulares de los datos, ya sea que los datos hayan sido recabados directamente por el interesado o que se hayan obtenido a través de otra fuente. Se estipula, con respecto a la última situación, un plazo máximo de un mes para la facilitación de la información, fortaleciendo la obligatoriedad de la información de manera rigurosa (Reglamento 2016/679, 2016).

Tercero, se crea el concepto de ventanilla única, con respecto a la ampliación de responsabilidad en relación con prestadores de servicios que tengan múltiples establecimientos dentro de la UE. Así, el Estado miembro adquiere la competencia de convertirse en la entidad supervisora del cumplimiento de la normativa (Ortega Jiménez y Gonzalo Domenech, 2018). Esta última incorporación es sólo una de las medidas que insta por la colaboración del responsable y el encargado de supervisión, que se plantea como una tendencia general en el reglamento.

Cuarto, se incorporan dos entidades cuya autoridad hace efectiva la aplicabilidad de este reglamento. Una de ellas es la figura del Delegado de Protección de Datos (DPO, por sus siglas en inglés) en todos los organismos públicos y entidades privadas, que se encargue exclusivamente de observar, asesorar y supervisar la correcta aplicación de la normativa, y actuar como contacto entre el responsable y la autoridad de control. La otra es la creación del Comité Europeo de Protección de Datos, como un organismo europeo independiente, que garantiza la aplicación de la normativa. El mismo se encuentra compuesto por representantes de los diferentes Estados miembros y del Supervisor Europeo de protección de datos (quien se encarga de la secretaría del Comité), y en sus actividades o sesiones también participa la Comisión como observador, sin derecho a voto (Reglamento 2016/679, 2016).

Por último, el reglamento agrega un conjunto de principios, obligaciones, derechos y ámbitos de aplicación que deben tenerse en cuenta en el tratamiento de datos personales y su eventual sanción. Dentro de ellos podemos destacar el rol central del consentimiento como declaración y, también como base legal legitimadora del tratamiento de datos personales; la integración del ámbito de la protección de datos personales de los menores; la unificación de criterios comunitarios para la imposición de sanciones; y la inclusión de derechos como la rectificación, la supresión o derecho al olvido, la limitación del tratamiento y portabilidad de los datos, que buscan devolver el control de los datos personales a sus propietarios luego de una denuncia (Ortega Jimenéz y Gonzalo Domenech, 2018).

Asimismo, se han profundizado las determinaciones para la transferencia de datos a nivel internacional: en el capítulo V del Reglamento 2016/679, se agregan nuevas medidas unificadoras para el aumento de la seguridad jurídica de los titulares de los datos que son enviados al exterior, siguiendo la indispensabilidad de dicha transferencia en el contexto actual, pero haciendo efectivo su cumplimiento, aumentando las garantías al momento de su ejecución. La prohibición de la transferencia se encuentra avalada por la nueva legislación, pero se adiciona la posibilidad del levantamiento de ésta, si se comprueba que se cumple con las disposiciones necesarias.

Por último, creemos que es pertinente mostrar cómo funciona este nuevo marco jurídico y su aplicación práctica. Es decir, cómo se aplicaría el reglamento a situaciones como crear una cuenta en una red social como Facebook o realizar una compra en línea donde es necesario crear una cuenta como, por ejemplo, en Amazon. Las empresas u organizaciones están autorizadas a recoger información personal de un usuario cuando se trata de un contrato de suministro de bienes o servicios (como, a modo de ejemplo, una compra online) o un contrato de trabajo; el cumplimiento de una obligación legal (cuando, pongamos el caso, un empleador ofrece información del salario mensual del trabajador a un organismo de seguridad social); realización de tareas públicas o de las administraciones públicas (escuelas, hospitales, municipios), y satisfacción de intereses legítimos (e.g., cuando un banco utiliza datos personales para comprobar si es posible abrir una cuenta de ahorros a alguien).

Más allá de estos casos, las entidades deben pedir la autorización para recoger o reutilizar los datos personales de los usuarios, y deben hacerlo de manera clara (Unión Europea, 2023). Es por ello que, luego de la entrada en vigencia del reglamento, la mayoría de las empresas en donde es necesario crear una cuenta, desde Google, Microsoft, Spotify o Apple, hasta redes

sociales, como es el caso de Twitter y Facebook, debieron actualizar sus políticas de privacidad para obtener el consentimiento de sus usuarios para recoger sus datos personales (BBC, 2018).

### **Primeros impactos del Reglamento General de protección de datos personales**

El Reglamento que se aplica desde el 25 de mayo de 2018, pero que entró en vigor el 24 de mayo de 2016, instauró los pilares para lo que sería el buen gobierno y la buena administración de la materia a nivel europeo, como bien lo plantea el primer reporte de la Comisión Europea para el Parlamento y el Consejo del año 2022 sobre la aplicación de la regulación de protección de datos personales, que presenta los primeros resultados y análisis sobre los impactos en las instituciones, oficinas y agencias de la UE.

En primer lugar, el reporte hace referencia al *feedback* general de estas entidades, donde se indica que la mayoría de ellas ha reconocido el incremento de concientización sobre la protección de datos personales al intentar cumplir con las obligaciones introducidas por el reglamento. De esta manera, se registra un incremento en el personal formado o las capacitaciones para poder alcanzar el riguroso umbral normativo y hacer efectiva la rendición de cuentas (o *accountability*) de la materia (Comisión Europea, 2022).

Asimismo, el documento de la Comisión Europea (2022) plantea el aumento de actividades de sensibilización o campañas de concientización para hacer más fácil el ejercicio de los derechos introducidos en el Reglamento. De esta manera, las instituciones han fomentado este tipo de acciones informativas, que, según los números desplegados en el reporte, han aumentado de forma exponencial las solicitudes o denuncias recibidas entre los años 2018 y 2021.

Además, la introducción de la figura del Delegado de Protección de Datos en las diferentes entidades ha aumentado las solicitudes de orientación para cumplir las disposiciones del reglamento. El entramado de conexiones que se ha gestado en torno a la figura de los DPOs ha proporcionado un espacio de discusión y reflexión de los aspectos jurídicos y técnicos del tratamiento de los datos personales, y ha contribuido en la colaboración entre las diferentes entidades y Supervisor Europeo de Protección de Datos (Comisión Europea; 2022).

Finalmente, en torno a las transferencias de datos personales a nivel internacional, la mayoría de las instituciones y agencias que fueron consultadas en el informe se ven implicadas en este tipo de actividad. Las transferencias, muy pocas veces, afectan a una cantidad limitada de datos personales, y las herramientas otorgadas por el reglamento fueron útiles a la hora de la confección de instrumentos contractuales para transferencia de datos hacia entidades privadas. Actualmente, la Comisión se encuentra desarrollando herramientas adicionales que garanticen

las salvaguardias adecuadas para las transferencias directas de datos personales desde las instituciones y agencias europeas hacia terceros países (Comisión Europea, 2022).

## **Conclusiones**

Retomando el análisis que hacen Ortega Giménez y Gonzalo Domenech (2018), nos gustaría adherir a la idea de que la UE plantea una “revolución jurídica-digital” en el ámbito de la protección de datos personales. En este presente trabajo se demuestra cómo las instituciones europeas se han encauzado en un proceso de largo aliento, que tiene como consecuencia este marco jurídico único que representa el Reglamento General de Protección de datos, que se encuentra vigente en la actualidad.

Pero, a su vez, es necesario remarcar que incluso luego del parteaguas que representa dicha legislación, la UE no ha finalizado su camino para seguir ampliando y actualizando las disposiciones normativas para que éstas se adapten con mejor precisión a las necesidades tecnológicas que nos presenta el escenario actual. Lo que, de cierta manera, posiciona al bloque europeo, y, por ende, a sus Estados miembros, como líderes en este camino de las legislaciones de protección de datos personales y a su gran conjunto de medidas como ejemplos retomados alrededor del mundo para la construcción de este tipo de marco jurídico en terceros países.

El Reglamento del año 2016 introduce una serie de novedades que demuestra el compromiso que tiene la UE con garantizar la protección de datos personales como un derecho fundamental para los europeos, y también, el compromiso que sostienen con respecto a no establecer obstáculos que frenan la libre circulación de los mismos. Ello queda demostrado en el carácter armónico y vinculante de la nueva normativa dentro del espacio europeo, la inclusión de un conjunto de principios y derechos que benefician a la circulación de los datos, pero que reconocen el poder de decisión y control de sus ciudadanos sobre el tratamiento de los mismos; y el aumento de la seguridad jurídica en torno a una batería de herramientas, nuevas figuras responsables de la materia y sanciones que incluyen la posibilidad de resolver las controversias emergentes.

## **Referencias**

BBC (24 de mayo, 2018) GDPR: ¿por qué quizás te están llegando estos días emails sobre el uso de tus datos personales en internet? <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44238736>

Comisión Europea (2022). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - First report on the application of the Data Protection Regulation for European Union institutions, bodies, offices and agencies (Regulation 2018/1725).

[https://commission.europa.eu/publications/communication-commission-european-parliament-and-council-first-report-application-data-protection\\_en#details](https://commission.europa.eu/publications/communication-commission-european-parliament-and-council-first-report-application-data-protection_en#details)

Comisión Europea (2023a) La protección de datos en la UE. [https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu\\_es#legislaci%C3%B3n](https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_es#legislaci%C3%B3n)

Comisión Europea (2023b) ¿Qué son los datos personales? [https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-personal-data\\_es](https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/what-personal-data_es)

Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (1995). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>

Mayor Gómez, R (2016) Contenido y novedades del Reglamento General de Protección de datos de la UE (Reglamento UE 2016/679, de 27 de abril de 2016). Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla - La Mancha, nº 6, 243-280. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5698351>

Ortega Giménez, A. y Gonzalo Domenech, J. (2018). Nuevo marco jurídico en materia de protección de datos de carácter personal en la Unión Europea. Revista de la Facultad de Derecho, (44), 31-73. [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2301-06652018000100031](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652018000100031)

Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010) [Diario Oficial nº C 115 de 4/5/2010]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29>

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (2016). <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

Unión Europea (2023) Protección de datos y privacidad online. [https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/internet-telecoms/data-protection-online-privacy/index\\_es.htm#inline-nav-1](https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/internet-telecoms/data-protection-online-privacy/index_es.htm#inline-nav-1)

## Avances de la Estrategia para la Igualdad de Personas LGBTIQ 2020-2025

Juan Bautista Viola

### Resumen

Este capítulo analiza la Estrategia para la Igualdad de Personas LGBTIQ 2020-2025 de la Unión Europea (UE) y los avances hechos por la UE a tres años de su lanzamiento. Se observa que, en los cuatro pilares establecidos por la Estrategia, ha habido acciones concretas tendientes a lograr reducir la discriminación. Esas acciones pueden agruparse en tres grupos: creación de normativas europeas específicas para abordar la discriminación LGBTIQ; intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros y campañas de concientización en la ciudadanía; y el financiamiento europeo a programas, ONGs y sociedad civil que desarrolla actividades vinculadas al objetivo de la Estrategia.

**Palabras clave:** Unión Europea, derechos, comunidad LGBTIQ

### Introducción

La Comisión Europea, en adelante la Comisión, lanzó su Estrategia para la Igualdad de Personas LGBTIQ 2020-2025 luego de que *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)*<sup>42</sup> publicara el Eurobarómetro sobre discriminación LGBTIQ. Este estudio reveló que una importante parte de la población LGBTIQ experimentaba discriminación, acoso y violencia, e incluso sostuvo que comparado con otro estudio del año 2012 hubo pocos progresos en materia de protección de las personas LGBTIQ (Cannoot y Ganty, 2022).

En este marco, la Comisión lanza su primera Estrategia específica para personas LGBTIQ con el objetivo principal de incorporar la igualdad en todas las políticas, legislaciones y programas de financiamiento de la Unión Europea (UE), incluyendo la identidad o expresión de género y orientación sexual (DG JUST, 2023). El objeto de esta estrategia es lograr la interseccionalidad de las políticas, vinculando las políticas ya vigentes con la igualdad en un sentido general y más específicamente con la igualdad LGBTIQ. A su vez, la misma envía un claro mensaje político de compromiso de toda la Comisión para con las personas LGBTIQ (ILGA Europe, 2021).

Este capítulo se propone analizar la Estrategia y los avances hechos por la UE a tres años de su lanzamiento. Para ello, se realiza una investigación cualitativa utilizando fuentes primarias,

---

<sup>42</sup> La *European Union Agency for Fundamental Rights*, conocida como FRA, es una agencia independiente bajo la órbita de la Unión Europea creada en 2007. Su objetivo principal es ayudar al respeto y cumplimiento de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE a partir de brindar información específica a los hacedores de políticas. Dentro de sus funciones está llevar adelante estudios, recolección de datos y análisis de las situaciones que permitan políticas más efectivas para el cumplimiento de los derechos fundamentales de todos los europeos.

documentos oficiales y reportes de la UE, y fuentes secundarias que ponen de manifiesto algunas problemáticas en la aproximación a esta problemática por parte de las instituciones europeas. El desarrollo argumentativo se organiza en cuatro secciones, cada una correspondiente a un pilar de la Estrategia para la igualdad de personas LGBTIQ que organiza el accionar concreto de las instituciones europeas.

### **Luchar contra la discriminación hacia las personas LGBTIQ**

La UE establece que las consecuencias de la discriminación y el acoso por motivos de género y orientación sexual tienen un impacto en el ámbito educativo, laboral, familiar y en la salud física y mental de la persona discriminada (Comisión Europea, 2020a). Como señalan Cannoot y Ganty (2022), las competencias legales para combatir la discriminación se limitan solamente al ámbito laboral y no incluyen la discriminación por identidad o expresión de género, ni por caracteres sexuales.

Si bien Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha interpretado de forma favorable la legislación para incluir la no discriminación de personas transgénero, no se ha dicho nada todavía sobre las personas no binarias e intersexuales. Lograr la ampliación de estas competencias debe ser el principal objetivo de la UE si desea tener un aparato normativo que proteja a las personas LGBTIQ y que asista al accionar de sus instituciones frente a los Estados miembros reticentes a adoptar medidas en esta área.

Para contrarrestarlo, el primer punto a lograr es que se aplique de manera efectiva y se mejore la protección jurídica frente a la discriminación que está estipulada en la Directiva del año 2000 relativa a la igualdad de trato en el empleo (Consejo de la Unión Europea, 2000). Si bien la misma establece de forma explícita que las personas no pueden ser discriminadas por su orientación sexual, la Comisión revela dificultades para aplicarla efectivamente y un alcance limitado pues solo contempla el ámbito laboral. Respecto de este último punto, en 2008 la Comisión presentó un proyecto de Directiva sobre la igualdad de trato para extender la protección de no discriminación por fuera del ámbito laboral y profesional (DG JUST, 2023). Al momento de escribir este capítulo, a pesar de algunos avances en la modificación del texto para su aprobación, el Consejo aún no la ha adoptado y sigue siendo una prioridad para la Comisión trabajar en pos de ese objetivo.

Además, en el marco de lo establecido en la estrategia, se presentó en abril de 2021 una propuesta para establecer normas armonizadas sobre la inteligencia artificial en la UE entendiendo que estas tecnologías pueden reforzar la discriminación y perpetuar patrones

históricos de discriminación (Comisión Europea, 2021). La misma incluye la lucha contra todos los tipos de discriminación, dentro de las cuales incluye la orientación sexual y género. Específicamente preocupa, por ejemplo, cuáles serán los criterios de la inteligencia artificial para clasificar a las personas por su género y/o orientación sexual y cómo hará la tecnología de datos biométricos para detectar correctamente los rostros de las personas no binarias y trans que están realizando su proceso de transición.

El último avance en su discusión se dio en junio de 2023 cuando el Parlamento Europeo introdujo una serie de modificaciones al texto que morigeran la posición reguladora para dar espacio a la innovación tecnológica (Barrio Andres, 2023). Al haber falta de coincidencias entre el Parlamento y el Consejo, ambos deben sentarse a negociar un texto modificado que sea posible aprobar, por ello se están dando una serie de reuniones que tienen por objetivo acercar posiciones y lograr un texto modificado aprobable para ambos organismos. Se espera que el texto definitivo sea aprobado antes de fin de año durante la presidencia española del Consejo (Barrio Andres, 2023).

La UE ha puesto énfasis en su trabajo con los organismos de igualdad (*equality bodies*) que tienen como tarea asistir a las víctimas de discriminación, llevar adelante investigaciones, publicar reportes y recomendar medidas de manera independiente en el marco de los Estados miembros (Comisión Europea, 2023a). Si bien los mismos surgieron a principios del siglo XXI para hacer frente a la discriminación racial y hacia las mujeres, la UE ha tomado como estrategia promover la extensión de sus competencias hacia la discriminación por orientación sexual y reforzar su independencia entendiendo que han jugado un rol significativo en la implementación de legislación antidiscriminatoria (DG JUST, 2023). Así, la UE creó el Subgrupo de Igualdad LGBTIQ en 2021 con el objetivo de ayudar a auditar e implementar la estrategia apoyando acciones concretas y proponiendo planes de acción.

La Estrategia para la Igualdad de Personas LGBTIQ también pretende abordar la discriminación en la educación, la salud, la cultura y el deporte. Para ello se marca como acciones clave el intercambio de buenas prácticas, por ejemplo, mediante la publicación de una ficha temática de educación y diversidad LGBTIQ que compila prácticas inspiradoras en materia de ciudadanía e inclusión (DG JUST, 2023). Este accionar puede parecer poco significativo, pero es preciso recordar que en las áreas mencionadas la UE solo tiene competencias de apoyo, es decir, que no puede promulgar leyes ni interponerse en el accionar de los Estados en esta materia (Comisión Europea, 2023b). La UE actúa coordinando, apoyando y complementando el

accionar de los Estados, por ello implementa una estrategia persuasiva para lograr la implementación de políticas públicas efectivas en estas áreas.

Puntualmente en el ámbito educativo se plantea la importancia de Erasmus+ y del Cuerpo Europeo de Solidaridad como herramientas clave para ayudar a combatir la discriminación. Por ello, mediante estos programas se financiaron más de 100 proyectos vinculados a esta temática (DG JUST, 2023). La misma estrategia se implementó mediante Horizonte Europa para obtener más información sobre las experiencias interseccionales de las personas LGBTIQ en el área de salud.

Otro punto sensible es la defensa de los derechos de las personas LGBTIQ que solicitan protección internacional a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Se está desarrollando una capacitación para agentes oficiales que apuntan a garantizar condiciones de acogida seguras, no discriminación en el examen de sus solicitudes y evitar situaciones discriminatorias o incómodas (DG JUST, 2023). Además, desde 2020 se está negociando un Nuevo Pacto de Migración y Asilo con garantías para los aplicantes LGBTIQ (Comisión Europea, 2020b).

### **Garantizar la seguridad de las personas LGBTIQ**

La Comisión Europea muestra gran preocupación por el aumento de los delitos de odio e incitación al odio, en ese marco remarca que la protección jurídica de las personas LGBTIQ varía ampliamente entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2020a). Para abordar esta problemática busca fomentar el intercambio de buenas prácticas con el objetivo de homogeneizar y elevar el nivel de las normas que las protegen, dado que actualmente solo “14 miembros cuentan con protección frente a discursos o crímenes de odio por orientación sexual o identidad de género y solo tres han extendido su legislación para incluir a las personas intersexuales” (DG JUST, 2023: 20).

Con la intención de aumentar el número de denuncias de hechos ocurridos por discursos de odio, la Comisión formuló una serie de documentos con principios para guiar el accionar de las instituciones apuntando a generar entornos seguros, protegidos y de apoyo para los denunciados. Además, se implementó una campaña dando a conocer los derechos que tienen las víctimas con mención específica a los discursos anti-LGBTIQ (DG JUST, 2023). Por otra parte, la Estrategia de Igualdad para las personas LGBTIQ plantea una cooperación estrecha con la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial y los Estados miembros a fin de instruir a los cuerpos policiales en cómo actuar frente a los delitos de odio y monitorear su progreso (Comisión Europea, 2020a). Un ejemplo exitoso es Portugal, que ha implementado

mecanismos de respuesta para víctimas LGBTIQ de violencia, tales como departamentos seguros, servicio de emergencias especializado y entrenamiento para perseguir los crímenes de odio (DG JUST, 2023).

El mayor objetivo de la Comisión es lograr la ampliación la lista de delitos de la UE del artículo 83 del TFUE para incluir los delitos de odio e incitación al odio dentro de su paraguas, y así tener mayores herramientas para la prevención, persecución y sanción de los mismos (DG JUST, 2023). Si bien varios miembros del Consejo se han mostrado a favor de esta propuesta, no se ha arribado aún a una unanimidad que permita aprobarla, y las probabilidades de que esto ocurra son bajas dada la reticencia de algunos Estados a que la UE pueda intervenir directamente en cuestiones vinculadas a derechos LGBTIQ y de género.

En materia de salud, la Comisión espera que el intercambio de buenas prácticas pueda poner fin a las prácticas nocivas que afectan a esta población como la intervención médica no vital en niños y adolescentes intersexuales sin su consentimiento, las terapias de conversión o la medicalización forzosa.

### **Construir sociedades inclusivas para las personas LGBTIQ**

La libertad de movimiento al interior de la UE es una de sus características distintivas, no obstante, las personas LGBTIQ encuentran grandes dificultades para hacer efectivo este derecho. Esto se debe a que la legislación en torno a la familia y al reconocimiento de las identidades es competencia de los Estados miembros y varía ampliamente de un país a otro. En este marco, se busca velar por la correcta aplicación de la legislación supranacional en materia de libre circulación y de la jurisprudencia relativa a las personas LGBTIQ, como, por ejemplo, el caso *Coman*<sup>43</sup>.

Puntualmente, en diciembre de 2022 se hizo una propuesta de una legislación horizontal que apunta a reconocer mutuamente la parentalidad entre Estados miembros. Actualmente se están desarrollando negociaciones en el Consejo para lograr su aprobación (DG JUST, 2023). Esto tendrá grandes beneficios, no solamente para todas las familias que deciden cambiar su lugar de residencia, sino también para las familias arcoíris<sup>44</sup>. Estas últimas, habiéndose constituido

---

<sup>43</sup> En dicho caso, el TJUE obligó a Rumania a otorgarle el permiso de residencia al esposo del señor Coman a pesar de que en dicho país el matrimonio igualitario no está legalizado (Pellicer, 2018). Si bien no legaliza el matrimonio igualitario en dicho país, sí obliga a reconocer esa unión contraída en otro Estado miembro que reconoce las uniones del mismo género.

<sup>44</sup> En un sentido estrecho, son las familias compuestas por padres/madres de un mismo género, pero en un sentido amplio son aquellas que tienen miembros de la familia que se identifican como parte del colectivo LGBTIQ.

en un país con legislación habilitante en la materia, podrán mudarse o transitar por otros Estados de la UE con un pleno reconocimiento de su situación y derechos.

Igual situación sufren las personas trans y no binarias en cuanto a la dispar legislación estatal en la materia. La Comisión incentiva el intercambio de buenas prácticas y el diálogo intersectorial para dar mayor conciencia sobre la existencia y derechos de estas identidades y espera eliminar los requisitos perjudiciales para el reconocimiento de un género distinto a la genitalidad. En la actualidad once Estados miembros reconocen la identidad de género sin requisitos médicos (DG JUST, 2023).

Por último, la Comisión trata de fomentar la aceptación de las personas LGBTIQ en la sociedad civil a partir de campañas de concientización y el financiamiento de diversas iniciativas. Podemos mencionar entre ellas *kNOwHATE* que apunta a reconocer y prevenir los discursos de odio en medios digitales y *Transilience* que se enfoca en garantizar el acceso a los servicios de salud mental a las personas trans (DG JUST, 2023).

En este sentido, también otorga financiamiento a pequeñas organizaciones locales mediante organizaciones intermediarias más grandes (DG JUST, 2023). Para evaluar los avances hasta el momento, la Comisión ha invitado a las organizaciones a mesas redondas de debate y éstas han expresado que valoran mucho el financiamiento que reciben porque eso les permite participar activamente y consolidar su estructura organizacional.

No obstante, hay quienes critican dicha iniciativa, como, por ejemplo, Thiel (2017), quien argumenta que el financiamiento de la UE a organizaciones LGBTIQ les genera una dependencia de ese flujo de dinero que condiciona su accionar. Así, establece una relación entre el neoliberalismo, como ideología detrás del proceso de integración, y la defensa de los derechos LGBTIQ basados en la normativa neoliberal de la UE. Es a partir de esta relación que el autor afirma que las organizaciones financiadas por las instituciones europeas se ven limitadas a defender derechos en el marco del libre mercado y el neoliberalismo. Este punto es quizás una llamada de atención a analizar cómo son distribuidos esos fondos y si realmente condicionan o no el accionar de los activistas.

### **Liderar el movimiento a favor de la igualdad de las personas LGBTIQ en todo el mundo**

La UE, a través de su Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), busca alentar el progreso en otras partes del mundo en torno a los derechos de la comunidad LGBTIQ. Aboga por el diálogo político en pos de eliminar la discriminación, abusos, acosos y peligro que enfrentan las personas LGBTIQ. En este marco es que, en el día Internacional contra la Homofobia,

Transfobia y Bifobia, las delegaciones de la UE en el extranjero han izado la bandera arcoíris que simboliza la lucha del colectivo LGBTIQ y han organizado conferencias y campañas en redes sociales para concientizar sobre la cuestión (DG JUST, 2023)

A su vez, intenta predicar con el ejemplo, mostrándose como una región progresista en esta materia y mostrando sus mejores prácticas en el área. En este sentido busca canalizar su accionar a partir del Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024. Además, al momento de ofrecer ayuda humanitaria se tiene en cuenta la asistencia y protección de personas LGBTIQ (DG JUST, 2023). Con respecto a la guerra de Rusia y Ucrania, sostienen que las personas LGBTIQ son más vulnerables frente al conflicto y los desplazamientos poblacionales que éste ha implicado. Siendo que las ONGs y la sociedad civil de países vecinos son quienes más han ayudado a las personas LGBTIQ, la UE provee algunos fondos a estas organizaciones para facilitarles sus tareas.

Por último, y ante las recientes declaraciones de los líderes de la UE de abrir la posibilidad de incorporar nuevos Estados miembros, se hace importante focalizar en el punto de la Estrategia que establece que insistirá a los candidatos a incorporar normas tendientes a proteger a las personas LGBTIQ. Aún no se han visto los mismos plasmados en requisitos puntuales, pero revelan la voluntad de la Comisión de incorporar la defensa de los derechos LGBTIQ como parte integral de los valores de la UE.

## **Conclusiones**

En los cuatro pilares analizados pueden reconocerse tres tipos acciones principales: la primera de ellas es la inclusión de normas, directivas o recomendaciones que le permitan a la UE tener un marco regulatorio más explícito para luchar contra la discriminación y mejorar la regulación estatal en la materia. Esto es difícil de conseguir por la resistencia de algunos Estados miembros, aunque los esfuerzos de la Comisión han permitido avanzar ciertas posiciones y es probable que en un futuro terminen logrando su objetivo. De cara a futuras incorporaciones, la UE no debería incorporar miembros que sean reticentes a la defensa de los derechos LGBTIQ dado que esto podría perjudicar los avances obtenidos hasta ahora e incluso generar una involución.

El segundo accionar es el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Entendiendo que muchos asuntos relativos a las problemáticas de las personas LGBTIQ quedan bajo el paraguas de las competencias estatales, se busca fomentar la imitación del accionar de aquellos Estados más progresistas en la materia.

La UE hizo una encuesta a los Estados miembros para evaluar los avances a nivel nacional de la implementación de la Estrategia, pero sólo 18 Estados miembros la respondieron (DG JUST, 2023). Aquí podemos incluir también las campañas de concientización que apuntan a que la misma sociedad acepte a las disidencias y disminuya la discriminación. Es difícil medir el impacto real que tienen estas acciones, pero es destacable que ponen la temática en agenda y permiten una discusión seria sobre ella.

Por último, todos los pilares incluyen el financiamiento a organizaciones, proyectos, iniciativas e instituciones que estén alineados con el objetivo de combatir la discriminación hacia personas LGBTIQ. Las iniciativas de la UE son una gran oportunidad para difundir la no discriminación y fomentar la inclusión. A su vez, el financiamiento a pequeñas organizaciones que se encuentran en países menos progresistas les permite contar con recursos para llevar adelante campañas adaptadas a su realidad. No obstante, las advertencias de Thiel (2017) en torno al condicionamiento del accionar de los activistas en defensa de los derechos LGBTIQ ha de ser contemplado y disminuido en caso de ser verificado.

La Estrategia para la Igualdad de Personas LGBTIQ 2020-2025 en su totalidad versa sobre la idea de interseccionalidad, es decir que la igualdad LGBTIQ se incluye en programas ya existentes de igualdad en sentido amplio (Comisión Europea, 2020a). Esto permite utilizar recursos y experiencias ya en funcionamiento para una correcta aplicación de estas políticas y abordar la discriminación en todas sus dimensiones. Pero también puede pensarse que, ante la ausencia de normas europeas que aborden específicamente este tipo de discriminación particular, la interseccionalidad permite vincular la discriminación LGBTIQ con otras formas de discriminación que gozan de reconocimiento en el andamiaje normativo de la UE. De esta manera se espera lograr un mayor accionar de los Estados miembros en materia de igualdad LGBTIQ a pesar de poseer pocas competencias en la materia.

Aún quedan dos años para que se cumpla el periodo establecido por la Estrategia, no obstante, hasta ahora se han implementado medidas concretas que tienden al cumplimiento de los objetivos propuestos. Si éstas han sido eficaces en disminuir la discriminación en la UE aún está por verse. Los datos del Eurobarómetro sobre discriminación LGBTIQ que saldrá a fines de 2023 deberían ser un indicio de esto. No obstante, el hecho de contar con un plan de acción definido es ya una clara señal de la voluntad de la Comisión Europea de lograr que toda la UE pueda ser de hecho una zona de libertad LGBTIQ.

## **Referencias**

Barrio Andres, M. (2023). Novedades en la tramitación del próximo Reglamento europeo de inteligencia artificial. Real Instituto Elcano. 19 de julio <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/novedades-en-la-tramitacion-del-proximo-reglamento-europeo-de-inteligencia-artificial/>

Cannoot, P., y Ganty, S. (2022). Protecting trans, non-binary and intersex persons against discrimination in EU law. *European Equality Law Review*, 2022(1), 37–55.

Comisión Europea (2020a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025.

Comisión Europea (2020b). Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. 23 de septiembre. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

Comisión Europea (2021). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonized rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>

Comisión Europea (2023a). Equality bodies. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/equality-bodies\\_en#:~:text=Equality%20bodies%20promote%20equal%20treatment,2000%2F43%2FEC](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/equality-bodies_en#:~:text=Equality%20bodies%20promote%20equal%20treatment,2000%2F43%2FEC)

Comisión Europea (2023b). Ámbitos de actuación de la UE. [https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action\\_es](https://commission.europa.eu/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_es)

Consejo de la Unión Europea (2000). Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. 27 de noviembre. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-82357>

DG JUST (2023). Progress Report on the implementation of the LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025. Directorate-General for Justice and Consumers [https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/JUST\\_LGBTIQ%20Strategy\\_Progress%20Report\\_FINAL\\_WEB.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/JUST_LGBTIQ%20Strategy_Progress%20Report_FINAL_WEB.pdf)

ILGA Europe. (2021). EU LGBTIQ Equality Strategy – First Year Implementation Evaluation. <https://www.ilga-europe.org/report/eu-lgbtqi-equality-strategy-first-year-implementation-evaluation/>

Pellicer, L. (2018). El auge del populismo en Europa amenaza los derechos del colectivo LGTBI. 05 de noviembre. El País. [https://elpais.com/sociedad/2018/10/31/actualidad/1541021532\\_555776.html](https://elpais.com/sociedad/2018/10/31/actualidad/1541021532_555776.html)

Thiel, M. (2017). Queer Theory. En S. McGlinchey, R. Walters, y C. Scheinpflug (edits.), *International Relations Theory*. Bristol: E-International Relations, 97-103.

