

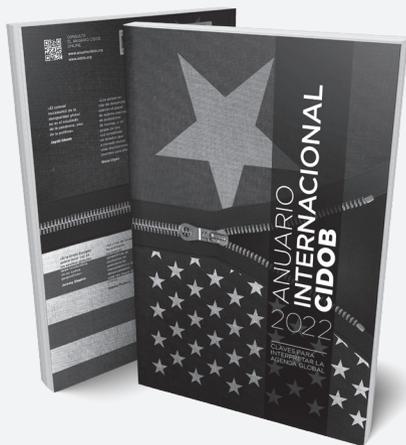
DIGITALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA REPERCUSIONES Y EXPECTATIVAS **131**

Tanel Kerikmäe y David Ramiro Troitiño (coord.)

- Las instituciones de la UE ante el reto de digitalización *David Ramiro Troitiño*
- La UE y la gobernanza de la inteligencia artificial *Alexander Antonov*
- La ciberseguridad en la era de hipercompetitividad:
¿puede la UE afrontar los nuevos retos? *Malthe Munkøe y
Holger Mölder*
- Regulación de las Fintech en la Unión Europea:
tendencias y líneas difusas *Janika Aben y
Paula Etti*
- Trabajadores de la economía gig en la Unión Europea:
hacia un cambio en su clasificación jurídica *Tanel Kerikmäe y
Aleksi Kajander*
- Desorden informativo en la Unión Europea:
construyendo una respuesta normativa *Carme Colomina y
Susana Pérez-Soler*

Otros artículos

- Relaciones de género en la industria
exportadora marroquí *Rocío Fajardo Fernández et al.*
- El Parlamento Europeo como
tribuna moral internacional: el caso de Venezuela *Paula Lamoso González
y Stelios Stavridis*



ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB

2022

CLAVES PARA
INTERPRETAR LA
AGENDA GLOBAL



CONSULTA
EL ANUARIO CIDOB
ONLINE
www.anuariocidob.org
www.cidob.org

Una nueva edición del Anuario Internacional CIDOB ve la luz en medio de una coyuntura internacional profundamente inestable, en plena transformación y repliegue de dinámicas que han guiado lo internacional durante las últimas décadas, como la globalización económica y el avance incontestable de la democracia. Con el riesgo de una nueva crisis económica en el horizonte, marcada por las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania y los efectos de la pandemia de la COVID-19. Es por ello que, con el trasfondo de estos sucesos, sumados a la ya existente guerra comercial entre EEUU y China, el auge del proteccionismo, los impactos de la pandemia y la ruptura de las cadenas globales de valor, dedicamos un capítulo íntegramente a reflexionar sobre el futuro de la globalización. Ligado con lo anterior, abordamos también el tema de la desigualdad y las crecientes brechas sociales pospandemia, que además de la riqueza, afectan el acceso a la tecnología, a la educación, a la información o a la salud. Finalmente, se analizan los nuevos espacios geopolíticos que emergen en torno al Indopacífico, al Ártico o al Espacio Exterior. Así, el Anuario busca dar respuesta a las grandes cuestiones de la agenda internacional: ¿Es éste el final de la globalización? ¿Cómo evolucionará la rivalidad entre EEUU y China? ¿Qué debemos esperar de la Rusia de Putin? ¿Podrá la UE desarrollar una agenda estratégica propia? ¿Cómo debemos gestionar las migraciones? ¿Y las criptomonedas? ¿Hallaremos nuevas formas de solidaridad capaces de recoser nuestras sociedades fracturadas? o ¿Cómo, y cuándo, saldremos definitivamente de la pandemia?

EDITA CIDOB

Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

DISTRIBUYE

Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis,
08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

CON LAS CONTRIBUCIONES DE:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| Anna Ayuso | Investigadora sénior, CIDOB |
| Nick Couldry | Profesor de Medios de Comunicación y Teoría Social, London School of Economics and Political Science |
| Agustí Fernández de Losada | Investigador sénior de CIDOB |
| Haihong Gao | Profesora del Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences |
| Alicia García-Herrero | economista jefe de Asia-Pacífico en NATIXIS e investigadora sénior en Bruegel |
| Jayati Ghosh | Catedrática de Economía, Jawaharlal Nehru University |
| Daniel Innerarity | Catedrático de Filosofía Política en la Universidad del País Vasco y del Instituto Universitario Europeo de Florencia |
| Homi Kharas | Investigador sénior sobre Economía Global y Desarrollo, The Brookings Institution |
| Daniilo Martuccelli | Sociólogo y profesor de la Université Paris Cité y Universidad Diego Po |
| Johanna Mendelson Forman | Catedrática de la American University's School of International Service y miembro distinguido del Stimson Center |
| Marie Mendras | Investigadora en el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) y profesora en la School of International Affairs, Sciences Po University |
| José Antonio Ocampo | Profesor de la Universidad de Columbia y director de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRCT) |
| Tim O'Reilly | Fundador y presidente de O'Reilly Media |
| Ramon Pacheco Pardo | Catedrático de Relaciones Internacionales del King's College London y titular de la cátedra Corea-KF-VUB en la Vrije Universiteit Brussel |
| Michael Pettis | Profesor de Finanzas en la Peking University y miembro emérito de la Carnegie Foundation |
| André Sapir | Investigador sénior de Bruegel |
| Jeremy Shapiro | Director de investigación del European Council on Foreign Relations (ECFR) |
| Máximo Torero | Economista jefe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) |
| Jordi Torrent | Responsable de estrategia de negocio, Port de Barcelona |
| Sinan Ulgen | Investigador visitante, Carnegie Europe |

revista CIDOB d'
afers
internacionals

DIGITALIZACIÓN
DE LA UNIÓN EUROPEA **131**
REPERCUSIONES Y EXPECTATIVAS Septiembre 2022

Coordinadores científicos:
Tanel Kerikmäe y David Ramiro Troitiño

*Algunos artículos del número 131 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals
forman parte del proyecto de investigación de la Cátedra Jean Monnet
«La Europa Digital y su influencia en la integración futura».
Numero de identificación: 101082988.
ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH. Programa: ERASMUS2027*

Director/*Editor-in-chief*: Pol Morillas
Editora/*Managing Editor*: Elisabet Mañé
Editora de sección/*Section Editor*: Isabel Verdet

Consejo editorial/*Editorial Board*:

Anna Ayuso (CIDOB), Clàudia Canals, (CaixaBank Research), Oriol Costa (UAB), Blanca Garcés (CIDOB), Robert Kissack (IBEI), Marga León (UAB), Salvador Martí Puig (UdG), Jordi Vaquer (OSIFE).

Consejo asesor/*Advisory Board*: Sergio Aguayo, El Colegio de México, A.C.; Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca; José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Columbia; Esther Barbé Izuel, Universitat Autònoma de Barcelona; Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Alison Brysk, University of California, Santa Barbara; Miguel Ángel Centeno, Princeton University; Noe Cornago, Universidad del País Vasco; Rafael Fernández de Castro, Center for U.S.-Mexican Studies, UC San Diego; Caterina Garcia Segura, Universitat Pompeu Fabra; Jean Grugel, University of Sheffield; Fernando Guirao, Universitat Pompeu Fabra; Daniel Innerarity, Instituto de Gobernanza Democrática (GlobeMance); Jacint Jordana, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI); Gemma Marín Muñoz, Universidad Autónoma de Madrid; Diego Muro, University of St Andrews; Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC; José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid; Maria Regina Soares da Lima, Universidad Estatal de Rio de Janeiro; Max Spoor, International Institute of Social Studies of Erasmus University Rotterdam; Juan Gabriel Tokatlian, Universidad Di Tella, Buenos Aires; Fidel Tubino, Pontificia Universidad Católica del Perú; Pere Vilanova i Trias, Universitat de Barcelona.

CIDOB

Elisabets 12, 08001 Barcelona, Spain
T. (34) 93 302 64 95 / F. (34) 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org / www.cidob.org

Precio de este ejemplar: 11€

Subscripción anual: España: 31€ (Europa: 39€) (Resto países: 44€)

Impresión: Promotión Digital Talk S.L.

ISBN: 978-84-18977-06-0 • ISSN: 1133-6595 • E-ISSN 2013-035X

DOI: doi.org/10.24241/rcai

Dep. Legal: B. 17.645-1983

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L. Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona www.edbellaterra.com

Diseño y maquetación: Joan Antoni Balcells
Revisión por expertos: Héctor Sánchez Margalef
Web y soporte técnico: Sílvia Serrano
Subscripciones y envíos: Marta Lizana

Esta revista es miembro de:



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición, del Ministerio de Cultura y Deporte, para su difusión en las bibliotecas públicas del Estado, para la totalidad de los números del año



Patrons de CIDOB



Los artículos expresan las opiniones de los autores.

“Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org), si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra”.



revista cidob d'
afers
internacionals

131
Septiembre 2022

ISSN: 1133-6595
ISBN: 978-84-18977-06-0
www.cidob.org

© CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs)

Creada en 1982, *Revista CIDOB d'afers internacionals* es una publicación cultural/académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo. Pionera en el ámbito hispanohablante, ofrece al lector un análisis en profundidad de los temas internacionales desde diferentes puntos de vista y perspectivas, combinando información y análisis. La publicación está dirigida a la comunidad académica y al público interesado y/o implicado en general. Se edita en formato impreso y digital.

Los artículos publicados pasan por un proceso de evaluación externa por pares de anonimato doble y están indexados y resumidos en las siguientes bases de datos:

Academic Search Complete-EBSCO
CAHRUS Plus+ (Base de datos de revistas científicas de los ámbitos de las Ciencias Sociales y las Humanidades)
Dialnet (Portal de difusión de la producción científica hispana)
DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas)
DOAJ (Directory of Open Access Journals)
DULCINEA (Derechos de copyright y las condiciones de auto-archivo de revistas científicas españolas)
ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences)
ESCI-Web of Science (Clarivate Analytics)
IPSA (International Political Science Abstracts)
ISOC-Ciencias Sociales y Humanidades (CSIC)
Latindex (Sistema regional de información en línea sobre revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)
MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)
PIO (Periodicals Index Online)
REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico)
RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
Scopus
ULRICH'S (Global serials directory)

Indexada en:
Scopus[®]



Certificada por la FECYT:



Digitalización de la Unión Europea: repercusiones y expectativas

Tanel Kerikmäe y David Ramiro Troitiño	7
Introducción. Digitalización de la Unión Europea: repercusiones y expectativas	
David Ramiro Troitiño	17
La estrategia de las instituciones de la Unión Europea ante el reto de digitalización	
Alexander Antonov	41
Gestionar la complejidad: la contribución de la UE a la gobernanza de la inteligencia artificial	
Malthe Munkøe y Holger Mölder	69
La ciberseguridad en la era de hipercompetitividad: ¿puede la Unión Europea afrontar los nuevos retos?	
Janika Aben y Paula Etti	95
Regulación de las Fintech en la Unión Europea: tendencias y líneas difusas	
Tanel Kerikmäe y Aleksi Kajander	117
Trabajadores de la economía gig en la Unión Europea: hacia un cambio en su clasificación jurídica	
Carme Colomina Saló y Susana Pérez-Soler	141
Desorden informativo en la Unión Europea: construyendo una respuesta normativa	

Otros artículos

Rocío Fajardo Fernández, Rosa M. Soriano-Miras y Antonio Trinidad Requena	163
Relaciones de género en la industria exportadora marroquí: Casablanca como caso de estudio	
Paula Lamoso González y Stelios Stavridis	185
El Parlamento Europeo como tribuna moral internacional: el caso de Venezuela	

Reseñas de libros (temas)

Tanel Kerikmäe	211
Inteligencia artificial y derecho: ¿debería ser maniatado <i>Deus ex machina</i> ?	
Celso Cancela Outeda	213
La «carrera de la inteligencia artificial» y el nuevo orden mundial	
David Ramiro Troitiño	215
El futuro digital de la política europea	
Alfredo Crespo Alcázar	217
Estados Unidos ante el auge y deterioro de la diplomacia	
José Manuel Maroto Blanco	221
Rompiendo los discursos de poder para entender las realidades africanas	
Rocío Vales Calderón	223
El triunfo definitivo de la competición entre grandes potencias	

La cultura pasa por aquí



arce

ASOCIACIÓN
DE **REVISTAS**
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

www.revistasculturales.com | www.quioscocultural.com



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android

CONTENTS

The digitalisation of the European Union: repercussions and expectations

Tanel Kerikmäe and David Ramiro Troitiño	7
Introduction. The digitalisation of the European Union: repercussions and expectations	
David Ramiro Troitiño	17
European Union institutions' strategy for facing the challenge of digitalisation	
Alexander Antonov	41
Managing complexity: the EU's contribution to artificial intelligence governance	
Malthe Munkøe	69
Cybersecurity in the era of hypercompetitiveness: can the EU meet the new challenges?	
Janika Aben and Paula Etti	95
Fintech regulation in the European Union: trends and blurred lines	
Tanel Kerikmäe and Aleksi Kajander	117
Gig economy workers in the European Union: towards change in their legal classification	
Carme Colomina and Susana Pérez-Soler	141
Information disorder in the European Union: building a regulatory response	

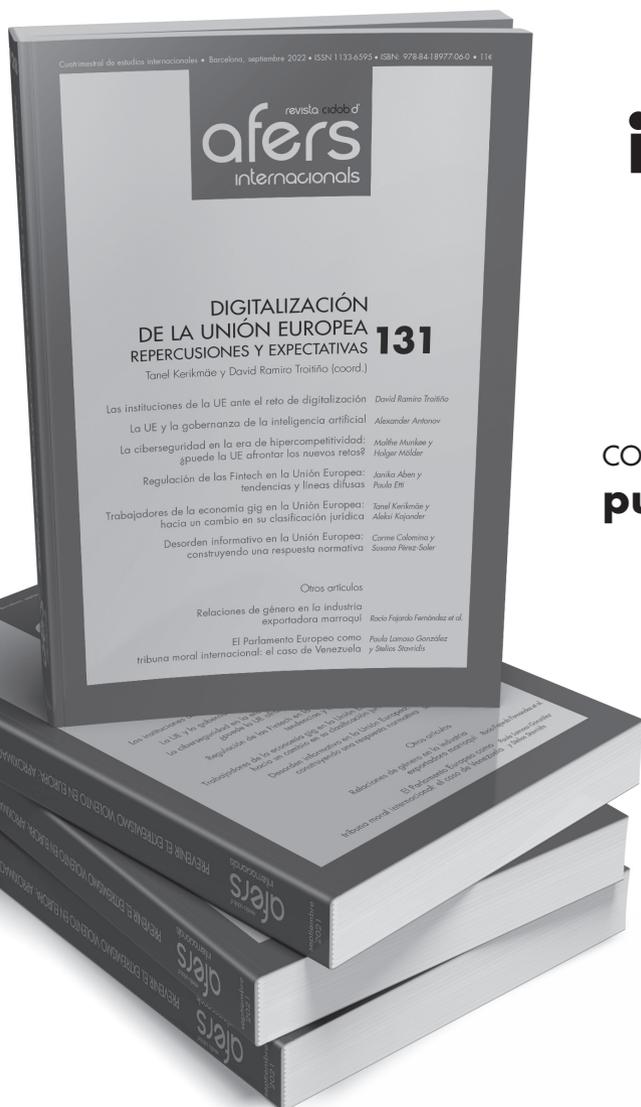
Other articles

Rocío Fajardo Fernández, Rosa M. Soriano-Miras and Antonio Trinidad Requena	163
Gender relations in the Moroccan export industry: Casablanca as a case study	
Paula Lamoso González and Stelios Stavridis	185
The European Parliament as an international moral platform for the case of Venezuela	

Book reviews (subjects)

Tanel Kerikmäe	211
Artificial intelligence and law: should the <i>deus ex machina</i> be handcuffed?	
Celso Cancela Outeda	213
The "artificial intelligence race" and the new world order	
David Ramiro Troitiño	215
The digital future of European politics	
Alfredo Crespo Alcázar	217
The United States and the rise and fall of diplomacy	
José Manuel Maroto Blanco	221
Breaking power discourses to understand African realities	
Rocío Vales Calderón	223
The definitive triumph of the competition between great powers	

revista cidob d' afers internacionals



¡Suscríbete!

RECIBIRÁS 3 NÚMEROS AL AÑO
EN LA DIRECCIÓN QUE NOS
INDIQUES

TARIFAS: 31 € ESPAÑA
39 € EUROPA
44 € OTROS PAÍSES

CONTACTA CON:

publicaciones@cidob.org

PRÓXIMOS NÚMEROS

- 132 La recuperación de las tradiciones autoritarias
- 133 Migraciones y violencias desde una perspectiva de género
- 134 Orden Internacional

Introducción. Digitalización de la Unión Europea: repercusiones y expectativas

Introduction. The digitalisation of the European Union: repercussions and expectations

Tanel Kerikmäe

Catedrático de Derecho Comunitario y Tecnológico, TalTech-Tallinn University of Technology
tanel.kerikmae@taltech.ee. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5972-827X>

David Ramiro Troitiño

Profesor titular de Relaciones Internacionales, TalTech-Tallinn University of Technology.
Titular de la Cátedra Jean Monnet «La Europa Digital y su influencia en la integración futura» (2022-2025). david.troitino@taltech.ee.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0542-5724>

Cómo citar este artículo: Kerikmäe, Tanel y Ramiro Troitiño, David. «Introducción. Digitalización de la Unión Europea: repercusiones y expectativas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 7-15. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.69.7

La sociedad actual está sufriendo una transformación significativa desde una colectividad analógica hacia premisas digitales. Cada año es más relevante la importancia de las nuevas tecnologías y su impacto en la sociedad desde casi cualquier perspectiva, ya sea económica, política o social. La forma de interactuar entre organizaciones, países y personas también ha cambiado por influencia de las nuevas tecnologías. Incluso, a nivel global, las relaciones internacionales están determinadas por la digitalización. Aunque es evidente que hay amenazas globales que requieren nuestra atención, como el cambio climático, las migraciones, las guerras y conflictos (incluso en Europa, como vemos con el caso de Ucrania), el fenómeno de la digitalización de nuestras sociedades supone un cambio de paradigma que, además de influirnos por un período de tiempo considerable, puede ser útil para afrontar con mayor éxito los retos globales como los mencionados anteriormente. En este sentido, pese a que la digitalización no

Algunos artículos del número 131 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals forman parte del proyecto de investigación de la Cátedra Jean Monnet «La Europa Digital y su influencia en la integración futura». Numero de identificación: 101082988. ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH. Programa: ERASMUS2027.

es un elixir mágico que vaya a solucionar todos nuestros problemas, sí ofrece nuevas posibilidades para alcanzar una mayor eficacia en nuestras acciones en busca de una sociedad más sostenible y justa, además de para optimizar la utilización de los recursos naturales y humanos; por lo que la eficacia es una máxima dentro de este complejo proceso. No obstante, la digitalización también supone nuevos problemas para nuestras sociedades, como el acceso igualitario a sus posibilidades por parte de toda la población. Al respecto, es imprescindible identificar dichos retos precozmente para subsanar y mitigar sus efectos perniciosos.

Asimismo, vemos cómo el proceso de digitalización desborda las fronteras tradicionales de los estados-nación, obligando a la cooperación internacional para maximizar los beneficios de este fenómeno, minimizando sus costes. De alguna forma, existe cierto paralelismo entre la situación actual y la influencia

Pese a que la digitalización no es un elixir mágico que vaya a solucionar todos nuestros problemas, sí ofrece nuevas posibilidades para alcanzar una mayor eficacia en nuestras acciones en busca de una sociedad más sostenible y justa.

de la Revolución Industrial, la cual generó economías de escala y la necesidad de mercados mayores capaces de absorber la producción. Por lo tanto, la digitalización supone la creación de entidades internacionales de gran calado para adecuar el paradigma digital y sus consecuencias

a las estructuras económicas y políticas de los países y las sociedades actuales. Estados Unidos y China, por ejemplo, dada su gran entidad geográfica, económica y política, tienen una ventaja comparativa con el resto de los agentes internacionales (Irrera, 2022) a la hora de explotar los beneficios de un proceso irreversible con costes asumibles y mejores controles. En el caso europeo, parece evidente que Francia o Alemania (Steible, 2022), por poner como ejemplo los países de mayor envergadura del continente, carecen de la estatura necesaria para asumir de manera unilateral los retos de la digitalización. En este sentido, por lo tanto, es lógico que sea la Unión Europea (UE) la que asuma estos retos, concediendo a sus estados miembros los beneficios del proceso y la posibilidad de compartir sus costes.

De esta forma, la UE ha asumido el liderazgo continental en el proceso de transformación digital de las sociedades europeas, priorizando la transición digital de la economía europea a través de la educación de los trabajadores (Dreimane, 2019), la adaptación e innovación en los negocios (Kerikmäe *et al.*, 2018) y la digitalización de los servicios públicos. Paralelamente, busca mejorar el proceso de integración de la Unión a partir de las posibilidades que le ofrecen las nuevas herramientas tecnológicas, optimizando los servicios comunitarios y vinculándose de manera aún más estrecha con los ciudadanos europeos para así incrementar la transferencia de lealtad política ciudadana del nivel nacional al

europeo (Ivic, 2016). Ello es todo un reto para la UE, como crucial es la protección de empresas y ciudadanos. Este proceso se desarrolla en el marco de la ineficacia de los estados miembros para controlar a las grandes empresas tecnológicas dentro de un mercado global sin fronteras físicas, lo que supone una tara para el desarrollo de una sociedad humana con principios sociales y objetivos de justicia y equidad. La capacidad de estados individuales para supervisar que las acciones de gigantes tecnológicos como Google o Amazon respeten las reglas comunes y asuman los costes sociales de sus actividades económicas es mínima. Por eso, solo un nivel de control efectivo puede modular el apetito empresarial de las grandes tecnológicas que, en su legítima búsqueda de beneficios, necesitan un árbitro suficientemente poderoso para equilibrar la ecuación.

En este contexto digital, el número 131 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* profundiza en el proceso de digitalización que afronta la UE, abordando de manera coherente la temática desde una perspectiva multidisciplinar. Poniendo el foco en los principales campos de desarrollo digital en un futuro cercano, este monográfico cuenta con la participación de autores internacionales de prestigio en cada área de investigación seleccionada. Lo que es de lo más pertinente, ya que nos encontramos en un momento de metamorfosis en el modelo de sociedad que hemos conocido hasta ahora, en el que, además, la digitalización ha visto acelerada su implementación por la reciente pandemia de la COVID-19. Es por ello por lo que entender y promover el correcto desarrollo digital supone una prioridad inaplazable, tanto para la Unión Europea, sus empresas y sus ciudadanos, en particular, como para la comunidad internacional en su conjunto.

De esta forma, los artículos incluidos en este monográfico consiguen un tratamiento compacto de un tema común a partir de un marco teórico compartido relacionado con las principales teorías de la integración europea, como el neofuncionalismo, intergubernamentalismo y federalismo (Brusenbauch Meislova, 2021). En concreto, el planteamiento teórico común a todos los artículos incluidos en la propuesta parte del neofuncionalismo y del denominado efecto de propagación (Brack, 2020). De acuerdo con este entramado teórico, la integración genera beneficios claros y tangibles para la sociedad, pero, a su vez, también provoca efectos secundarios que solamente pueden ser subsanados incrementando la integración, en un proceso progresivo cuyo culmen es la creación de una entidad integrada. Desde el punto de vista de la digitalización, es obvio que la integración europea generará grandes beneficios para Europa, tanto para sus ciudadanos como para sus empresas, aunque también surgirán efectos colaterales negativos que se deben solucionar antes de que generen tensiones capaces de desmantelar el proceso. En este sentido, la guía metodológica de esta propuesta se basa en el análisis de las necesidades de la UE y en los beneficios a corto plazo, en los efectos adversos y en las soluciones futuras, marcando un

mapa de actuación a más largo plazo. Asimismo, y de manera complementaria, se incluyen influencias federalistas, sobre todo a nivel político, e intergubernamentalistas, a nivel estatal, para dar una visión más global a las investigaciones aquí desarrolladas.

Este tratamiento global del desarrollo digital de la UE incluye una visión crítica sobre los pasos ya dados y las expectativas generadas dentro de la propia Unión, tanto a nivel institucional como de ciudadanía (Cancela Outeda, 2021). Este acercamiento teórico permite vislumbrar efectos perniciosos futuros y la capacidad de la UE para afrontarlos de manera efectiva; por consiguiente, la crítica actual se basa en premisas tanto contemporáneas como hipotéticas, lo que ayuda a confrontar de una manera menos traumática la transición digital en la que Europa está envuelta. El análisis de la efectividad de las acciones

Es lógico que sea la Unión Europea la que asuma los retos de la digitalización, concediendo a sus estados miembros los beneficios del proceso y la posibilidad de compartir sus costes.

implementadas también dependerá de variables sociales, económicas y políticas, amén de la capacidad de la Unión de absorber o digerir los cambios propuestos por las instituciones europeas y otros agentes involucrados en el proceso de digitalización.

La crítica que se vierte aquí quiere ser constructiva, buscando concienciar a los poderes involucrados para tomar decisiones más acertadas basándose en un análisis crítico científico. Finalmente, la esencia de la opinión expresada por los autores de este monográfico tiene la finalidad de concienciar también a los lectores sobre la importancia del proceso de digitalización y advertir sobre sus efectos perniciosos.

La Universidad Tecnológica de Tallin (*TalTech*), desde donde surge este proyecto investigador, se encuentra en la vanguardia de los estudios digitales debido a su colaboración estrecha con el Gobierno de Estonia en temas de gobernanza en línea. El avance de este país en el denominado «gobierno electrónico» es significativo a nivel mundial. Probablemente es el único país del mundo donde el 99% de los servicios públicos están disponibles en Internet las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Los servicios electrónicos cubren todos los aspectos de la vida de los ciudadanos, excepto la gestión de los matrimonios, los divorcios y las transacciones inmobiliarias. Gracias a un ecosistema digital seguro, conveniente y flexible, este país ha alcanzado un nivel sin precedentes de transparencia en gobernanza, lo que ha generado una gran confianza en la sociedad digital entre su ciudadanía (Kerikmäe *et al.*, 2019). Como resultado, Estonia, pese a su pequeño tamaño, se considera un *gigante digital* dentro de la UE, donde lidera diversas comisiones para fomentar y reforzar la transformación digital del conjunto de la Unión.

El monográfico se inicia con un artículo de David Ramiro Troitiño, que analiza la estrategia de las instituciones europeas para lograr lo que consideran la «Década Digital» de Europa. Es el momento de Europa para consolidar su soberanía digital y establecer las normas de acuerdo con sus principios morales y culturales (Polese, 2022), en lugar de seguir las de otros agentes internacionales, como China o Estados Unidos, líderes en cuestiones tecnológicas. La UE busca centrarse claramente en temas relacionados con la gestión de datos, la tecnología y las infraestructuras tecnológicas. Al respecto, las diferentes instituciones comunitarias presentan divergencias dentro de una perspectiva común para el desarrollo digital de la UE. Ante ello, el autor examina las diferentes perspectivas desde una visión crítica basándose en un análisis teórico sobre el impacto (positivo y negativo) de las acciones de las instituciones europeas sobre los ciudadanos y los agentes económicos europeos.

Por su parte, la aportación de Alexander Antonov profundiza en el marco de la UE en un campo específico, y fundamental como es el de la inteligencia artificial (AI). Se trata de un ámbito fiable que puede aportar muchos beneficios a nivel europeo: una mejor atención sanitaria, un transporte más seguro y limpio, una industria más eficiente y una energía más barata y sostenible. ¿Ofrecerá la IA a los ciudadanos la confianza necesaria para que adopten estas tecnologías, animando al mismo tiempo a las empresas a desarrollarlas? Esta es la principal pregunta de la investigación que plantea el académico alemán, que penetra en la creciente aceptación de los sistemas de IA y en su impacto en la gestión pública a nivel europeo. La opinión de Antonov postula que la confianza de los ciudadanos de la UE hacia la IA se puede obtener si la innovación se basa en un enfoque basado en los derechos fundamentales (Hamulák, 2018). La sociedad digital no es una sociedad paralela o alternativa, es una parte complementaria de nuestra sociedad actual, por lo que tiene que respetar los principios por los que se guía Europa, cuestión que debate profundamente el artículo aportando novedades significativas.

Asimismo, para avanzar en el proceso de digitalización de nuestra sociedad, es imprescindible afrontar de manera eficaz todos los retos que supone una transformación de tal calado, siendo el primordial de ellos la seguridad. Si la UE va a liderar la digitalización de sus estados miembros, esta necesita asegurar la ciberseguridad de todos ellos. En esta línea, el estudio de Malthe Munkøe y Holger Mölder es una aportación valiosa para la cimentación de este proceso. La investigación se centra en los diferentes retos que tiene que asumir la UE para garantizar la seguridad de ciudadanos, empresas y países miembros ante las amenazas digitales que afectan al mundo en la actualidad. El debate sobre la idoneidad de unas acciones y sus previsibles consecuencias centra su enfoque, a fin de discernir las mejores posibilidades de acción de la

Unión ante los retos más plausibles, incluyendo una crítica ante el desarrollo actual. Además, conflictos como el de Ucrania ponen de relieve la necesidad de proteger nuestra sociedad frente a agresiones exteriores en un nuevo concepto de conflicto híbrido que combina tanto agresiones físicas como virtuales.

Por otro lado, cabe destacar en este contexto que la transición de Europa hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital va unida, evidentemente, a la estrategia industrial europea que quiere garantizar que la producción propia marque el rumbo en esta nueva era. Por lo tanto, la transformación digital tiene que enfocar sus prioridades económicas hacia la optimización de recursos y maximizar las oportunidades del mercado. Ello, además de crear una economía de escala digital, es una apuesta por un desarrollo sostenible y responsable. En

Nos encontramos en un momento de metamorfosis en el modelo de sociedad que hemos conocido hasta ahora, en el que, además, la digitalización ha visto acelerada su implementación por la reciente pandemia de la COVID-19. Entender y promover el correcto desarrollo digital supone una prioridad inaplazable, tanto para la UE, en particular, como para la comunidad internacional, en general.

este sentido, el tema fiscal es fundamental para el correcto desarrollo de un mercado común digital y, por lo tanto, parte esencial de su implementación (Troitiño, 2020). La industria financiera que aplica nuevas tecnologías a actividades financieras y de inversión utiliza las nuevas aplicaciones, procesos, productos o modelos de negocios en la industria de los servicios financieros, compuestos de uno o más servicios financieros

complementarios y puestos a disposición del público vía Internet. Así, el desarrollo de las Fintech en la UE es fundamental para la implementación de una economía digital competitiva e independiente. Este es, precisamente, el universo en el que se adentra la contribución de Janika Aben y Paula Etti, que examina, además, los esfuerzos de la UE por crear un entorno jurídico al respecto sin costuras.

Por su parte, Tanel Kerikmäe y Aleksí Kajander analizan los diversos enfoques hacia la regulación de los trabajadores de la economía gig (*gig economy*) en el área de la UE y del Espacio Económico Europeo, a fin de proporcionar conclusiones sobre los posibles desarrollos en este campo en el futuro más cercano. Los autores han resumido la información existente en las respectivas jurisdicciones tanto de la UE como desde la perspectiva de sus estados miembros, y se centran en los principales desarrollos en curso o esperados sobre la situación laboral de los trabajadores de plataformas digitales y los nuevos modelos de negocio posibles de las empresas. A partir de tres estudios de caso –Reino Unido, Países Bajos y España–, los académicos exploran los desarro-

llos recientes en jurisprudencia de la economía gig para sacar conclusiones para el futuro. Pero su investigación va más allá de la importancia legislativa, al examinar también el impacto social de optar por un modelo u otro (Sanz Caballero, 2022) que, definitivamente, repercutirá en Europa y a su identitario modelo social, tan dispar de otras partes del mundo, donde las nuevas relaciones laborales en la economía gig no generan las mismas tensiones que en Europa.

Finalmente, el monográfico se cierra con el artículo de Carme Colomina Saló sobre la respuesta normativa de la UE respecto a la desinformación imperante en el universo digital, en buena medida a causa del gran poder de difusión de las redes sociales y del monopolio de las grandes plataformas digitales. Ante este fenómeno, el proceso de construcción de una respuesta propia confronta a la UE con algunos de sus dilemas democráticos más recurrentes –desde la defensa de la libertad de expresión a la protección de sus procesos electorales–, pero también refuerza su carácter de poder normativo, tanto a nivel de legitimación interna como en el ámbito de la política global, por sus intentos de promover unos principios comunes.

En definitiva, el número 131 de *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* proporciona una visión global de los temas más relevantes del proceso de digitalización de la UE a fin de permitir al lector comprender el fenómeno, visualizar los principales retos y apreciar la pléyade de bondades asociadas a una transición que marcará el futuro de Europa, tanto internamente como internacionalmente. Evidentemente, la visión global incluida por los coordinadores no abarca todo el espectro del proceso de digitalización de la UE, por lo cual en la sección de reseñas de libros de este número de la revista se incluyen referencias a obras relevantes que servirán al lector ávido de información para profundizar en un tema tan relevante, al ofrecer puntos de partida muy interesantes para ahondar en ellos. Tanel Kerikmäe presenta un libro básico para entender el proceso legislativo en torno a la IA, que se complementa con la obra reseñada por Celso Cancela Outeda relacionada con las superpotencias de la IA. Finalmente, David Ramiro Troitiño introduce un estudio que abre al lector la puerta del mundo de la democracia digital y su implementación en la UE.

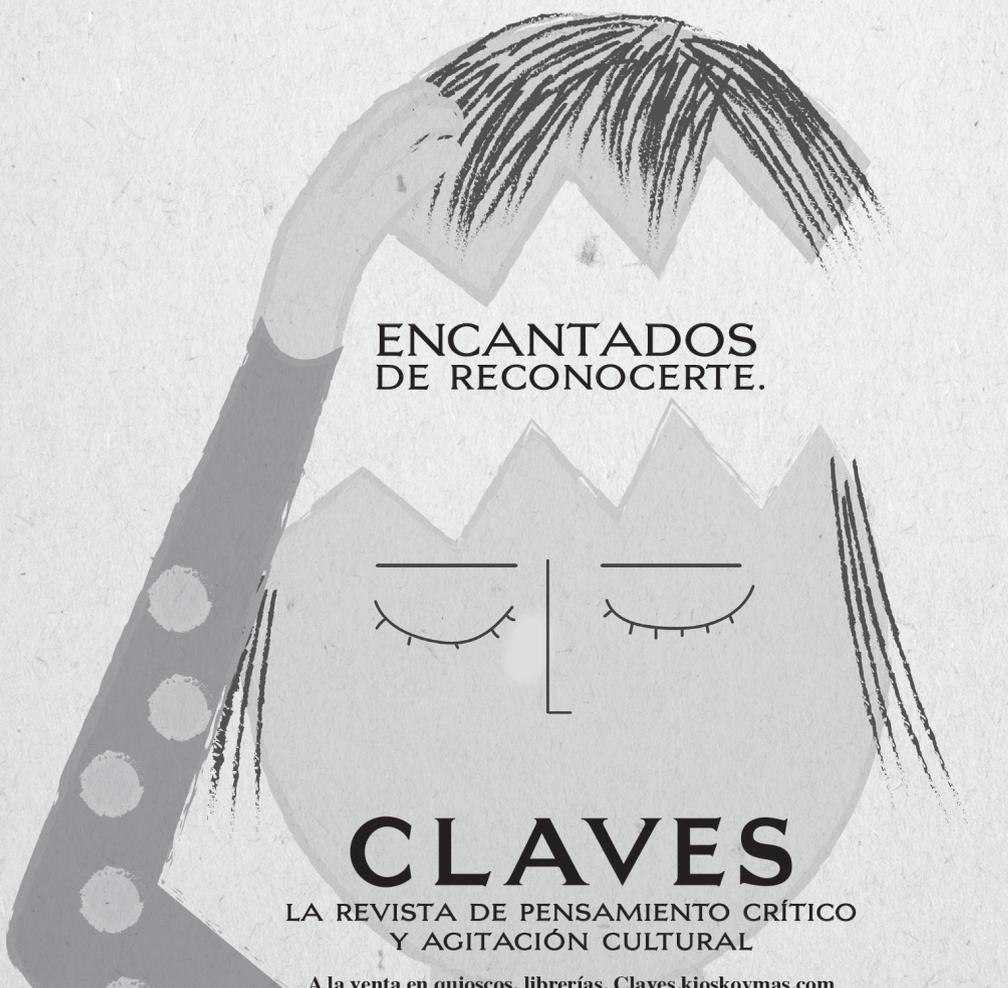
El conjunto del trabajo desplegado por todos los colaboradores de este monográfico es un esfuerzo de cooperación académica para comprender el proceso de digitalización en la UE, la cual busca crear un modelo de digitalización propio, siguiendo los patrones y valores de la sociedad europea (Pando Ballesteros, 2016). Ello puede suponer una alternativa a modelos de otras potencias económicas y tecnológicas que no necesariamente poseen los mismos valores humanos que Europa.

Referencias bibliográficas

- Brack, Nathalie y Gürkan, Seda. «Introduction: European integration (theories in crisis?)». En: Brack, Nathalie y Gürkan, Seda (eds.). *Theorising the Crises of the European Union*. Londres: Routledge, 2020. p. 1-20.
- Brusenbauch Meislova, Monika. «In the spotlight, or behind the scenes? The European Parliament as an actor in Article 50 withdrawal negotiations». *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 29, n.º 4 (2021), p. 567-583.
- Cancela Outeda, Celso. *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*. Univ Santiago de Compostela, 2001.
- Dreimane, Santa. «Technology-enhanced learning for the development of learning motivation». *Innovations, Technologies and Research in Education*, (2019), p. 100-112.
- Hamulák, Ondrej. «La carta de los derechos fundamentales de la union europea y los derechos sociales». *Estudios constitucionales*, vol. 16, n.º 1 (2018), p. 167-186.
- Irrera, Daniela. «The Power and Impact of Institutions on International Relations: From Intergovernmental to Non-governmental Organisations». En: Charountaki, Marianna e Irrera, Daniela (eds.). *Mapping Non-State Actors in International Relations*. Cham: Springer, 2022. p. 17-33.
- Ivic, Sanja. «Citizenship as discursive practice: The postmodern culture of citizenship». *Journal of Philosophy, Culture and Religion*, vol. 19, n.º 1 (2016), p. 13-19.
- Kasper, Agnes y Antonov, Alexander. «Towards Conceptualizing EU Cybersecurity Law. Zentrum für Europäische Integrationsforschung». *Discussion Paper C253* (2019) (en línea) <https://bonndoc.ulb.uni-bonn.de/xmlui/handle/20.500.11811/9849>
- Kerikmäe, Tanel; Hoffmann, Thomas y Chochia, Archil. «Legal technology for law firms: Determining roadmaps for innovation». *Croatian International Relations Review*, vol. 24, n.º 81 (2018), p. 91-112.
- Kerikmäe, Tanel; Troitiño, David Ramiro y Shumilo, Olga. «An idol or an ideal? A case study of Estonian e-Governance: Public perceptions, myths and misbeliefs». *Acta Baltica Historiae et Philosophiae scientiarum*, vol. 7, n.º 1 (2019), p. 71-80.
- Pando Ballesteros, María de la Paz; Muñoz Ramírez, Alicia y Garrido Rodríguez, Pedro (coords.). *Pasado y presente de los derechos humanos: mirando al futuro*. Madrid: Libros de la Catarata, 2016.
- Polese, Abel. «The (Im) Moralities of Informality: States, Their Citizens and Conflicting Moral Orders». En: Polese, Abel (ed.). *Informality, Labour Mobility and Precariousness*. Cham: Palgrave Macmillan, 2022, p. 3-30.

- Sanz Caballero, Susana. «El Estado de Derecho en la UE en los informes del Consejo de Europa y de la Comisión Europea de 2021: ¿Hay luz al final del túnel?». En: Sanz Caballero, Susana (coord.). *La Unión Europea y el reto del Estado de Derecho*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 25-56.
- Steible, Bettina. «Emmanuel Macron: The Return of France as a Driving Force for European Integration?». En: Troitiño, David Ramiro; de la Guardia, Ricardo y Pérez, Guillermo (eds.). *The European Union and its Political Leaders*. Cham: Springer, 2022, p. 279-294.
- Troitiño, David Ramiro; Kerikmäe, Tanel; de la Guardia, Ricardo y Pérez, Guillermo (ed.). *The EU in the 21st century: Challenges and opportunities for the European integration process*. Cham: Springer, 2020.

**AHORA MISMO,
SEGURAMENTE
ESTÉS PENSANDO.**



**ENCANTADOS
DE RECONOCERTE.**

CLAVES

LA REVISTA DE PENSAMIENTO CRÍTICO
Y AGITACIÓN CULTURAL

A la venta en quioscos, librerías, Claves.kioskoymas.com
Suscripciones: 914 400 499 / suscripciones@prisarevistas.com

La estrategia de las instituciones de la Unión Europea ante el reto de digitalización

European Union institutions' strategy for facing the challenge of digitalisation

David Ramiro Troitiño

Profesor titular de Relaciones Internacionales, TalTech-Tallinn University of Technology; titular de la Cátedra Jean Monnet de «La Europa Digital y su influencia en la integración futura» (2022-2025). david.troitino@taltech.ee.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0542-5724>

Cómo citar este artículo: Troitiño, David Ramiro. «La estrategia de las instituciones de la Unión Europea ante el reto de digitalización». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 17-40. DOI: doi.org/10.24241/rci.2022.131.2.17

Resumen: Las instituciones de la Unión Europea (UE) –lideradas por la Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeo y el Consejo de la UE– están decididas a lograr que esta sea la «década digital» de la Unión. Es el momento de Europa para consolidar su desarrollo digital y establecer las normas de acuerdo con sus principios morales y culturales, en lugar de seguir los de otros agentes externos, como China o Estados Unidos, y centrarse claramente en los datos, la tecnología y las infraestructuras. Este artículo examina el desarrollo digital de la UE desde la perspectiva y posición de las instituciones citadas que, dentro de un marco común, presentan divergencias. Y ello desde una visión crítica, a partir de tres corrientes teóricas (neofuncionalismo, federalismo e intergubernamentalismo), para analizar el impacto (positivo y/o negativo) de las acciones al respecto de las instituciones europeas en la ciudadanía europea.

Palabras clave: Unión Europea, Comisión Europea, Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la UE, digitalización, integración europea, soberanía digital, democratización digital

Abstract: *The EU institutions – led by the Commission, Parliament and European Council, along with the Council of the EU – are determined to make this the union's "digital decade". It is time for Europe to consolidate its digital development and set rules in line with its moral and cultural principles, instead of following those of external actors like China and the United States, as well as focussing on data, technology and infrastructure. This paper examines the EU's digital development from the perspectives and positions of the abovementioned institutions, which show divergences, albeit within a common framework. Based on three theoretical currents (neofunctionalism, federalism and intergovernmentalism), it applies a critical perspective to analyse the impact (positive and/or negative) on European citizens of the institutions' actions in this field.*

Key words: *European Union, European Commission, European Parliament, European Council, Council of the EU, digitalisation, European integration, digital sovereignty, digital democratisation*

La Unión Europea (UE) se puede entender como un proceso de paz iniciado entre los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y los albores de la Guerra Fría. Las raíces del proyecto cuentan con numerosos antecedentes ideológicos, desde el Abad de Saint Pierre (Normandía, 1658-1743) a las propuestas de Immanuel Kant (Königsberg, 1724-1804), consecuencia de siglos de proyectos comunes europeos fallidos. La idea de un sistema de paz estable basado en los conceptos de cooperación mutua e integración dentro de un entramado institucional estable, aunque en constante evolución, fue finalmente implementada por unos visionarios a través del Tratado de París –formalmente el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado el 18 de abril de 1951– que supieron aprovechar el momento histórico adecuado. El proceso iniciado con la CECA se vio mejorado con los Tratados de Roma –el primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euroatom), ambos firmados el 25 de marzo de 1957– para evolucionar posteriormente hasta la Unión a través de diversos tratados¹ que profundizaron y expandieron la organización supranacional. Su carácter atrevido e innovador desembocó en el proyecto social más relevante de la historia de Europa –la UE– que en la relación entre sus estados miembros combina la cooperación y la integración, así como cierta autonomía institucional, para encauzar los esfuerzos conjuntos hacia soluciones comunes. Entender este armazón ideológico, tanto de valores como institucional, es fundamental para comprender la posición de las principales instituciones europeas –Comisión Europea, Parlamento Europeo y Consejo Europeo y Consejo de la UE– frente al reto de la digitalización.

Existe una estructura teórica detrás la cooperación entre estados (Salomón, 1999), fundamentada en el concepto de soberanía nacional y la posibilidad de veto institucional a la creación y gestión de cualquier tipo de soberanía supranacional por parte de todos los estados participantes en la cooperación. El nacionalismo político, fruto de la imbricación entre los conceptos de Estado y nación, ha sido la mayor fuerza política de Europa desde el siglo XIX hasta la actualidad y ha facilitado la lealtad ciudadana al Estado, así como una necesaria estabilidad social subordinada a las necesidades nacionales. Pese a ello, el esquema de una

1. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 191 (29 de julio de 1992). Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Versiones consolidadas. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83 (30 de marzo de 2010).

Europa organizada en torno a naciones ha provocado constantes conflictos internacionales vinculados a la idea de superioridad imbuida en el concepto grupal de nación (Barrington, 1997). El nacionalismo político, de hecho, es el causante de conflictos como la Primera Guerra Mundial o la Guerra de los Balcanes de los años noventa del siglo pasado, por poner dos ejemplos. Es prácticamente una constante en los conflictos violentos más relevantes de los últimos siglos de historia europea.

La necesidad de paliar los efectos negativos del sistema nacionalista en las relaciones exteriores y su capacidad de generar conflictos internacionales –pese a conseguir, a nivel interno, los objetivos de estabilidad y cohesión social– generó los primeros proyectos internacionales de cooperación, como la Sociedad de Naciones creada en 1919, basados en el respeto absoluto de sus miembros a la soberanía nacional y con el objetivo de crear un sistema de paz estable entre naciones. Para este fin, el funcionamiento de este tipo de organizaciones se fundamenta en la cooperación voluntaria entre sus miembros, sin cesiones de soberanía, y el establecimiento de un foro donde los acuerdos sean alcanzados en beneficio de todos sus participantes de mutuo acuerdo. Ello materializará la teoría del *intergubernamentalismo*, que se basa en acuerdos en áreas de interés común, cimentados en la *ganancia* mutua y la racionalidad de las relaciones internacionales. Por lo tanto, la cooperación fue la primera de las opciones utilizadas para justificar la implementación de organizaciones internacionales. Una opción que, aunque sobrepasada por la actual UE, aún es utilizada con frecuencia en el seno de la organización europea para las políticas comunes de nueva creación, ya que a través de la toma de decisiones por consenso o unanimidad (cooperación) se genera un ambiente positivo para la gestión común, al mitigar los miedos a un potencial conflicto entre las partes involucradas.

En el entramado institucional de la UE, la opción del intergubernamentalismo claramente pertenece al Consejo Europeo y al Consejo de la Unión Europea², instituciones que representan los intereses de los estados miembros de la Unión y que funcionan principalmente basándose en decisiones consensuadas (Troitiño, 2020). Como se verá, uno de los principales objetivos de este artículo es analizar la capacidad de implementar de manera efectiva avances digitales en el seno de la UE a partir de un modelo basado en el intergubernamentalismo, siguiendo las directrices marcadas por el Consejo, una de las instituciones más relevantes dentro de la arquitectura institucional europea.

2. Representación de los estados miembros a través de sus jefes de Estado y/o de Gobierno (Consejo Europeo) y de sus ministros (Consejo de la UE).

Por otro lado, el fracaso de la Sociedad de Naciones como sistema para preservar la paz, el aumento de los conflictos generados por las tensiones nacionales y el estallido de la Segunda Guerra Mundial indujeron a numerosos intelectuales europeos, como Altiero Spinelli (1907-1986) y Salvador de Madariaga (1886-1978), entre muchos otros, a señalar al nacionalismo político como el gran culpable del desastre humanitario que sacudía Europa y el mundo, por lo que buscaron soluciones basadas en la separación de ambos conceptos. La nación, así, se respetaría como ente cultural, pero sin prerrogativas políticas, las cuales pasarían al ámbito ciudadano. Con ello, se relegaba el concepto de soberanía nacional frente al de soberanía ciudadana. Una vez rota la barrera nacional, se podían integrar distintos grupos nacionales a través de su afiliación política, creando una soberanía común basada en la cesión de la soberanía individual de los miembros, en este caso, de la sociedad europea, a un ente común encargado de gestionarla (Wallace *et al.*, 2020). De aquí surge el *federalismo* europeo, que busca la integración y separar el Estado de la nación, con la finalidad última de crear un nuevo nivel supranacional basado en la participación de todos los sujetos políticos de la sociedad, sin tener en cuenta su nacionalidad, solamente su ciudadanía.

Entre las instituciones de la UE, el Parlamento Europeo es la que simboliza mejor esta alternativa, ya que representa a la ciudadanía de Europa y sus ideas políticas. El concepto nacional carece de sentido en una organización basada en la integración y cesión de soberanía nacional para una gestión común a través de un sistema de votación basado en mayorías, creando con ello una soberanía conjunta o soberanía europea. Los poderes del Parlamento se han visto incrementados y reforzados por cada tratado europeo desde el inicio del proceso de integración, desde 1952 con el Tratado de París, hasta el más reciente firmado en Lisboa en 2007. El concepto de Estado-nación desaparece dentro de la lógica federalista y, consecuentemente, las prioridades nacionales se subordinan al bien común de la mayoría de la ciudadanía. En este sentido, la implementación de un modelo digital por parte del Parlamento Europeo se basaría en premisas comunes sin atender a intereses nacionales.

Paralelamente, ante la necesidad de crear una organización estable a nivel continental a fin de asegurar la paz a partir de premisas alternativas al federalismo, debido a la fuerte oposición nacionalista —a través de un proceso continuado de evolución partiendo de una realidad nacional para desembocar en una realidad conjunta de carácter europeo—, se propició la implementación y uso del *neofuncionalismo* en el proceso de construcción europea (Salomón, 1999). La idea alternativa de integración requiere de un constante desarrollo apoyado por una institución autónoma, sin injerencias de las autoridades nacionales, cuya principal función sea la de gestionar e implementar soluciones comunes

(Kerikmäe, 2019); un organismo que, además, se encargue de velar por el respeto de los acuerdos (aunque sin potestad para decidir sobre los incumplimientos)³ y guiar la constante evolución en la dirección adecuada. Esta tarea es fundamental para evitar que los diferentes intereses nacionales se impongan sobre los intereses comunes, afectando el proceso de integración, desviándolo de sus objetivos fundacionales: la creación de una entidad común que supere el concepto de soberanía nacional e integre las sensibilidades de la ciudadanía según sus visiones políticas a nivel europeo.

En el proyecto europeo este papel es asumido por la Comisión Europea, formada por un cuerpo independiente de funcionarios de alto nivel y brazo ejecutivo de la organización, que se compone de 27 miembros llamados comisarios. Hay un representante por cada Estado miembro, pero los miembros están obligados a representar los intereses de la UE en su conjunto. Uno de los miembros es el presidente de la Comisión, que es seleccionado por el Parlamento Europeo de un candidato propuesto por el Consejo Europeo. Los otros 26 miembros de la Comisión son propuestos por el Consejo de la Unión Europea y el presidente electo, que deben ponerse de acuerdo para enviar una propuesta de Comisión al Parlamento Europeo, donde el conjunto se somete a una última votación. Además de guardián del proceso de integración basado en un esquema simple y efectivo: identificación de problemas y desarrollo de soluciones comunes, así como implementación a nivel europeo de las iniciativas europeas. Por tanto, la Comisión vela porque el proceso de integración mantenga la dirección adecuada de manera independiente sin injerencias ni intereses nacionales (Troitiño, 2017). Respecto a la implementación de un modelo digital europeo, siguiendo la corriente teórica neofuncionalista, sigue los pasos marcados por el efecto de derrame derivado de la integración a nivel europeo. Por tanto, la digitalización es consecuencia directa de la creación de nuevas políticas comunes y debe enfocarse en cuestiones prácticas, alejadas de los focos mediáticos. Evitar un debate público es fundamental para la correcta implementación de esta opción, ya que el neofuncionalismo considera que el nacionalismo es una potente fuerza de poder que es mejor no enfrentar hasta que el desarrollo de la integración se consolide. Así, la integración digital, siguiendo estas pautas, debería enfocarse en asuntos técnicos, como el mercado único digital, y relegar los asuntos de índole política a las últimas fases de integración.

3. Esta tarea se reserva a los tribunales comunes. El sistema judicial de la UE está constituido por tres tipos de órganos: el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados en determinadas áreas. En conjunto, velan por la interpretación y la aplicación del Derecho de la Unión.

Existen otros modelos alternativos de integración y cooperación –funcionalismo, transaccionalismo, nuevo institucionalismo, redes políticas o constructivismo social–, pero su influencia en referencia a la UE es menor en comparación con las tres opciones seleccionadas para esta investigación. Igualmente, la UE consta de más instituciones y organismos que los seleccionados, principalmente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones; sin embargo, la importancia de cada una de estas instituciones proviene de sus funciones que, aunque relevantes, carecen del impacto global que tienen las instituciones seleccionadas para analizar la estrategia de las instituciones europeas frente al reto de la digitalización, esto es, el proceso de transferir la información a un formato digital.

La transformación digital de la UE conlleva la integración de tecnología digital en su funcionamiento, cambiando fundamentalmente su forma de actuar y de relacionarse con la ciudadanía europea. Complementariamente, supone un cambio cultural que requiere un paso más allá en el proceso de construcción europea, avanzando hacia una Europa digital más unida.

El resultado de este laborioso proceso es la representación de un objeto, imagen, sonido, documento o señal obtenida al generar una serie de números que describen un conjunto discreto de puntos o muestras (Muñoz Soro, 2014).

La transformación digital de la UE conlleva la integración de tecnología digital en su funcionamiento, cambiando fundamentalmente su forma de actuar y de relacionarse con la ciudadanía europea. Complementariamente, supone un cambio cultural que requiere un paso más allá en el proceso de construcción europea, avanzando hacia una Europa digital más unida. Asimismo, requiere la reelaboración de estrategias, ya que facilita nuevas opciones que anteriormente eran inexistentes. Por lo tanto, esta transformación digital de la UE, a fin de ayudar a seguir el ritmo a las demandas emergentes de la ciudadanía, requiere un examen y reinterpretación a partir de los modelos existentes dentro del proceso de construcción de la Unión. Ello permitirá a la UE competir de una manera más eficiente en un entorno económico que cambia constantemente a medida que la tecnología evoluciona.

De esta forma, para responder a la principal pregunta de investigación –¿siguen las principales instituciones de la UE las pautas teóricas en las que se apoya su funcionamiento en lo relativo a la integración digital?– serán sujetos centrales de estudio: el proceso de digitalización de la UE, modelos de integración como el intergubernamentalismo, el federalismo y el neofuncionalismo, así como los máximos responsables institucionales de la Unión (Comisión, Parlamento y Consejo Europeo y Consejo de la UE). El análisis se desarrollará sobre la base de

tres ejes conceptuales: a) Comisión Europea versus neofuncionalismo; b) Parlamento Europeo versus federalismo y c) Consejo Europeo y Consejo de la UE versus intergubernamentalismo. Con ello se quiere examinar, por un lado, si la Comisión sigue un modelo neofuncionalista basado en la integración técnica, si el Consejo Europeo y el Consejo de la UE fomentan la cooperación a nivel digital y si el Parlamento Europeo trabaja para la creación de una identidad digital de los ciudadanos europeos con avances a nivel político dentro de un marco digital común; o, si por el contrario, las principales instituciones europeas, frente al reto digital, han optado por una opción y prisma comunes a fin de acelerar el proceso de digitalización de la Unión.

La elección de las fuentes consultadas ha estado condicionada por la novedad del tema tratado, lo que significa una selección bibliográfica reducida que, con frecuencia, trata el tema de la investigación de manera tangencial. La deficiencia parcial en materia bibliográfica se ve compensada con la abundancia de documentos de trabajo publicados por las instituciones estudiadas. Esta prosificación de documentos digitales supone una riqueza considerable para afrontar la investigación con garantías. La estructura del artículo está íntimamente relacionada con la pregunta de investigación, ya que, tras una breve descripción de la problemática, se centra en el análisis de las opciones tomadas por las tres instituciones bajo escrutinio en lo referente a la transformación digital de la UE.

La Comisión Europea

La Comisión Europea considera que la tecnología digital está cambiando la vida de la humanidad a nivel global (Inglese, 2019), sobrepasando las fronteras físicas tradicionales. Por tanto, estima que se requiere una estrategia digital común en el seno de la Unión para mitigar cualquier efecto negativo del proceso de digitalización (como la desmotivación ciudadana) y reforzar sus potenciales efectos positivos (incrementar la funcionalidad de la UE, por ejemplo). Los principales afectados, los ciudadanos europeos y las empresas que disfrutan del mercado único, se engloban dentro de las prerrogativas de la Unión y, por ende, de la Comisión, ya que es la institución encargada de velar por la gestión de las acciones comunes (Hoofnagle *et al.*, 2019). En este sentido, la Comisión Europea opta claramente por un modelo de digitalización basado en soluciones prácticas para las necesidades de los ciudadanos y las empresas, lo que, a nivel teórico, supone una apuesta clara por el modelo neofuncionalista.

Dentro del proceso global de digitalización, la Comisión Europea ha señalado, a nivel práctico, tres objetivos específicos como prioritarios: la gestión de datos, el desarrollo de tecnología europea y la creación de las infraestructuras necesarias⁴. Son objetivos ambiciosos relacionados con la creación del entramado tecnológico y de gestión de los datos generados para proteger la privacidad de los ciudadanos y facilitar una mayor competitividad a las empresas europeas, incluyendo la protección frente a estados sin escrúpulos capaces de utilizar las debilidades del sistema digital en su propio beneficio o en el de sus empresas nacionales. Por consiguiente, la Comisión Europea considera que es una prioridad garantizar la seguridad digital tanto de empresas como de ciudadanos frente al uso ilegal de herramientas tecnológicas (Bradford, 2020). La justificación dada por la propia Comisión⁵ para asumir dichas competencias está relacionada con la consolidación de la «soberanía digital europea», un concepto difuso en su desarrollo teórico, aunque con relevantes implicaciones prácticas. La Comisión vincula la soberanía digital con los valores europeos, consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

Así, el respeto de los derechos humanos es una de las obligaciones fundamentales de la UE y, por tanto, estos principios deben ser asumidos por todos los actores involucrados en el proceso de construcción europea, incluyendo a la propia Comisión y los estados miembros (Cruz-Jesús *et al.*, 2019). La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge todos los derechos individuales, civiles, políticos, económicos y sociales que disfrutaban los ciudadanos europeos, y su papel es complementario a la protección ofrecida por los sistemas nacionales, sin solaparse ni generándose conflicto entre ambos niveles. De todas formas, países como Polonia sostienen que la Comisión se otorga prerrogativas no incluidas específicamente en los tratados, como la defensa de los derechos fundamentales, generando un conflicto de profundas consecuencias en el seno de la UE (Troitiño, 2017). Las multas impuestas por los tribunales europeos a Polonia, las sanciones impuestas por la propia Comisión y el comportamiento irresponsable del Gobierno polaco tomando decisiones unilaterales como la injerencia inaceptable en su sistema judicial, están rompiendo el equilibrio de fuerzas dentro de la UE. Aunque

4. Véase: Comisión Europea. «La Década Digital de Europa: metas digitales para 2030» (en línea) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_es

5. Véase: Comisión Europea. «Una Europa Adaptada a la Era Digital» (en línea) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es

el debate se ha paliado por los efectos de la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa y el papel relevante jugado por Polonia en los esfuerzos europeos, tanto para ayudar militarmente al ejército ucraniano, como para asistir a los refugiados ucranianos, la confrontación total entre Polonia y la Comisión Europea no se ha solventado, simplemente se ha retrasado y será inevitable. Un triunfo absoluto de las tesis de la Comisión supondría un debilitamiento de los estados miembros y de las tesis intergubernamentalistas; un triunfo del Gobierno polaco, por el contrario, conjeturaría el fin de la integración y el debilitamiento de las instituciones europeas. El conflicto nunca ha sido la solución preferida dentro de Europa, ya que la organización se ha construido en base a la mutua aceptación y respeto por encima de vencedores y vencidos. Por tanto, las tesis de la Comisión sobre la soberanía digital europea son cuando menos polémicas, a no ser que se consensuen con los estados miembros (Legner *et al.*, 2017).

En este sentido, siguiendo el modelo de la soberanía digital europea, la Comisión apoya la creación de la «identidad digital europea», que espera que esté disponible para los ciudadanos, residentes y empresas de la UE que deseen identificarse o confirmar determinada información personal. Podrá utilizarse para acceder a servicios, tanto públicos como privados, en línea o fuera de línea, en toda la UE, y generará un sistema común para todos los europeos (Gobble, 2018). Los beneficios prácticos son numerosos como, por ejemplo, el acceso a servicios públicos (solicitar un certificado de nacimiento o médico, comunicar un cambio de domicilio, etc.), apertura de una cuenta bancaria, presentación de una declaración de impuestos, solicitud de plaza en una universidad en cualquier Estado miembro, almacenamiento de una receta médica que pueda utilizarse en cualquier lugar de la UE, demostración de la edad e identidad, alquiler de un coche utilizando un permiso de conducir digital, registro en un hotel, etc.

A nivel de integración, las ventajas de una identidad digital europea son realmente notorias, ya que supondrá un gran paso hacia la identidad común de los ciudadanos europeos. Ello puede facilitar la cohesión entre ciudadanos con diferente afiliación nacional, sentándose las bases para atraer la lealtad de los ciudadanos hacia el proyecto europeo y crear el entramado social necesario para la identificación grupal a nivel europeo. Por lo tanto, se fomenta la compatibilidad social entre los ciudadanos. Dado que el papel de la Comisión es guiar el proceso de integración en la dirección común y evitar desviaciones en el proceso por

La Comisión Europea busca afianzar la posición de la Unión en áreas claramente definidas, como la de la inteligencia artificial (IA), y ofrecer a los ciudadanos la confianza necesaria para adoptar dichas tecnologías, apoyándose paralelamente en los agentes económicos europeos para que desarrollen herramientas para su uso.

razones o prioridades nacionales, la acción de la identidad digital común parece acertada. Además, se trata de un sector poco desarrollado a nivel nacional y que trasciende fronteras, por lo que el beneficio común es evidente.

Dentro de un marco más técnico, la Comisión Europea busca afianzar la posición de la Unión en áreas claramente definidas, como la de la inteligencia artificial (IA), y ofrecer a los ciudadanos la confianza necesaria para adoptar dichas tecnologías, apoyándose paralelamente en los agentes económicos europeos para que desarrollen herramientas para su uso. Para ello, la Comisión ha elaborado una hoja de ruta concisa que incluye la creación de un marco jurídico sobre IA y la promoción de la excelencia en la IA⁶. Como elemento tecnológico autónomo, la IA genera numerosas incógnitas desde el punto de vista teórico-político, con aspectos conflictivos en torno a la soberanía y las libertades individuales de los ciudadanos (Ordieres-Meré *et al.*, 2020). Ante lo cual, la Comisión, como guardiana de los tratados, se ha otorgado el papel de protector de las empresas y los ciudadanos europeos aplicando el principio de subsidiariedad, o de que el nivel más efectivo para solucionar los problemas debería ser que ella misma los asumiera. La IA desborda totalmente las fronteras tradicionales y los controles estatales, por lo que correspondería a la UE la gestión de un campo fundamental para el desarrollo social y económico común. Al respecto, la capacidad de afrontar con éxito los retos que plantea la inmensidad del mundo digital es mayor desde una perspectiva europea que desde posiciones fragmentadas a nivel nacional. Según Kerikmäe, la IA se basa principalmente en la capacidad de recopilar datos útiles para su utilización en la generación de patrones de comportamiento, otorgando a la protección de datos una relevancia crucial. Consecuentemente, la Comisión ha presentado una estrategia europea de datos, que busca convertir a la UE en líder del sector, ya que la creación de un mercado único de datos permitirá que estos fluyan libremente por la Unión de manera global en beneficio de las empresas, la investigación y las administraciones públicas.

La Ley de Servicios Digitales es otro de los pilares sobre los que se asienta la posición de la Comisión ante el proceso de digitalización. Dicha ley consta de una serie de normas sobre los servicios de intermediación en línea que millones de europeos utilizan cada día –por ejemplo, empresas tan populares como booking.com, y muchas más–. Las obligaciones de los distintos agentes se corresponden con su respectivo papel, tamaño e impacto en el ecosistema digital.

6. 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. (SEC(2021) 167 final) – (SWD(2021) 84 final) – (SWD(2021) 85 final).

Esta acción abrirá nuevas oportunidades para prestar servicios digitales a través de las fronteras interiores, garantizando la protección de los usuarios a nivel europeo. Es una ley que permitirá la creación de un mercado único de servicios digitales, adaptándolo al actual mercado único, sin fronteras interiores (Inglese, 2019). La integración económica ha sido uno de los grandes éxitos de la UE: la libertad de intercambios económicos, junto con la libertad de movimiento de trabajadores y servicios han supuesto la creación del mayor bloque comercial del mundo (Charef *et al.*, 2019). El éxito de la integración económica ha proporcionado beneficios tangibles a los europeos, incrementando el sentimiento de pertenencia y la lealtad de los ciudadanos hacia Europa. Asimismo, ha reducido las tensiones entre las naciones europeas al obstruir opciones mercantilistas y la discriminación entre ciudadanos europeos, con medidas muy concretas para la igualdad de trato entre todos los agentes implicados.

Esta acción se complementa con la Ley de Mercados Digitales, que busca contrarrestar la posición dominante de ciertas plataformas para que haya una competencia más equitativa, lo que viene a equivaler a las leyes antimonopolio activas en el mercado único. Controlar a las grandes plataformas tecnológicas, en general provenientes de Estados Unidos, tiene como objetivo también facilitar la competencia de pequeñas y medianas empresas tecnológicas europeas que, en la actualidad, carecen del musculo necesario para enfrentarse a las primeras. Por tanto, es un problema común de los europeos, que no puede ser resuelto individualmente por los estados miembros –por su tamaño y poca eficacia transfronteriza– pero que una Europa unida puede afrontar con cierta garantía de éxito.

Asimismo, la expansión del modelo económico imperante al mundo digital conlleva importantes consecuencias para la integración europea y refuerza el papel de la Comisión. Como ya hemos comentado, el modelo neofuncionalista se basa en la integración de campos con mínimo valor político, que no atraigan demasiada atención mediática pero que, a su vez, tengan potencial para fomentar más integración. En este caso, esta opción defiende que la integración económica en el contexto digital impulsará la integración política para controlar de manera democrática a los agentes económicos. Por tanto, la economía digital presenta unas opciones de futuro sin límites que, en cierto momento, necesitará de un control político. Al ser su dominio europeo, consecuentemente, ese control político deberá ser también europeo, facilitando la creación de un entramado político más profundo en el seno de la UE (Grimmel y Giang, 2017). La integración de la economía digital a nivel europeo fomentará, igualmente, que la Comisión asuma un papel relevante en las relaciones internacionales de la organización. Al igual que el mercado único, el mercado digital supondrá la eliminación de barreras entre los estados miembros y la creación de barreras externas comunes, que deberá gestionar

la Comisión como garante del bien común. Esto otorga un papel muy activo a esta institución en una parcela económica que no para de crecer y cuyas expectativas son muy elevadas en lo referente a la generación de recursos económicos. En definitiva, supondrá un importante poder externo para la Comisión Europea, que gestionará de manera independiente, aunque bajo la supervisión del Consejo Europeo, un escalón más hacia una Europa unida (Bloomberg, 2018).

La última de las prioridades de la Comisión en el proceso de digitalización hace referencia al propio proceso. Al europeizar la economía digital, la IA, los servicios administrativos o la identidad digital, se crean marcos comunes que necesitan de una protección común. En este sentido, la Comisión busca promocionar, como órgano gestor, una ciberseguridad europea que proteja el entramado digital europeo (Kasper y Antonov, 2019). Un sistema europeo protegido por instituciones nacionales incapaces de traspasar las fronteras de los estados no podría tener la misma eficiencia que una protección europea gestionada de manera común. Por tanto, tiene todo el sentido que, al crear un espacio digital europeo, se cree una protección europea de la misma dimensión.

El Parlamento Europeo

El papel del Parlamento Europeo (PE) en el entramado institucional de la UE está claramente enfocado hacia la soberanía europea común y se visualiza a través del proceso legislativo. En los comienzos de la integración de Europa, la llamada Asamblea Común de la Comunidad del Carbón y del Acero no era más que un mero adorno. Su verdadero significado era el de una posterior evolución planificada de antemano. Desde entonces, cada tratado europeo ha incrementado la relevancia y competencias del Parlamento, hasta llegar a sus actuales cotas de poder, similares a las del Consejo Europeo en el proceso legislativo y presupuestario. Quizás el hito más destacado haya sido la elección democrática, desde 1979, de los miembros de esta institución, dotándola de un respaldo político fundamental en su propia esencia. La representación de los ciudadanos europeos, que a su vez son portadores de la ciudadanía de algún Estado miembro, ha sido conflictiva con aquellos estados más cercanos a las tesis intergubernamentalistas, que consideran que la soberanía europea no existe y son los parlamentos nacionales los últimos recipientes de la soberanía popular. Según esta tesis, la democracia necesita de un *demos* y, en la actualidad, no existe un *demos* europeo cohesionado. Sin embargo, la gran mayoría de los estados miembros ha apoyado la evolución ascendente del PE, como queda reflejado en los tratados europeos negociados y aprobados por las capitales de Europa.

El Parlamento es una institución de un carácter marcadamente europeísta y la independencia de sus diputados, pese a pertenecer a partidos políticos nacionales, es bastante elevada. Aunque no faltan entre sus miembros personas de carácter fuertemente nacionalista o contrarias a un proceso de construcción europeo vinculado con el concepto de federalismo, la corriente que mejor representa a esta institución. Tras las primeras elecciones europeas, el político italiano Altiero Spinelli, padre del federalismo europeo, potenció la labor federalista del PE desde un grupo de parlamentarios que se denominaban a sí mismos como el Club Cocodrilo, que vinculaba la institución europea con el concepto de ciudadanía europea, una soberanía disociada de la nacionalidad.

Pese al aumento de los poderes del PE, todavía persisten numerosos obstáculos en su funcionamiento que impiden que pueda alcanzar su potencial, una problemática que el proceso de digitalización podría remitir, principalmente para ayudar a mejorar la democracia europea y aproximar el Parlamento a los ciudadanos. Aunque ello no puede ser impuesto de manera autónoma, ya que corresponde a los gobiernos de los estados miembros –en sus negociaciones de reforma de los tratados– la prerrogativa de otorgar nuevos poderes al PE. Parece sensato prever que, en los próximos años, estos afrontarán la revolución digital adaptando las instituciones europeas a la nueva realidad, por lo que un nuevo tratado será necesario (Parida *et al.*, 2019). No obstante, la dificultad de aprobar nuevos tratados, debido al requerimiento de unanimidad, supone que los aspectos tecnológicos probablemente se agregarán, cuando sea imprescindible, a otros tratados enfocados también a otras cuestiones, como una posible ampliación hacia a los Balcanes o una reforma profunda de la Unión, con nuevas políticas de defensa, fomentadas por el conflicto de Ucrania, por ejemplo. Por lo tanto, el uso de las nuevas tecnologías para ejecutar la democracia *en línea* para unas elecciones europeas deberá esperar a que se genere una atmosfera favorable al cambio en un sentido más general (Castelo-Branco *et al.*, 2019).

Respecto a la digitalización, actualmente, el PE se centra en el proceso legislativo relativo a asuntos digitales y en la elaboración de informes para solicitar a la Comisión acciones concretas sobre contenidos específicos. Esto significa que, en numerosas ocasiones, PE y Comisión comparten objetivos en lo referente a la digitalización, aunque sea la negociación con el Consejo Europeo la que defina los contenidos finales de las iniciativas de carácter legislativo. La transformación digital es una de las prioridades actuales del Parlamento Europeo, por lo que trabaja para potenciar la adaptación de las empresas y la ciudadanía europea, a través de la educación digital, al nuevo ecosistema tecnológico. El factor pedagógico es fundamental para proveer de mano de obra cualificada a las empresas europeas, facilitar el consumo digital de la ciudadanía y digitalizar los servicios públicos, a la vez que se respetan los valores y derechos fundamentales (Hughes,

2019). Asimismo, la Eurocámara vincula la revolución tecnológica con la transición ecológica europea y el objetivo de lograr la neutralidad climática en 2050, por las posibilidades que aquella ofrece de afrontar el reto medioambiental de una manera más eficaz.

Una vez adquiridas las competencias necesarias por los ciudadanos, la sociedad estará preparada para un sistema de democracia digital que conecte a los ciudadanos con el PE de manera directa y permita la implementación de un sistema electoral único europeo, fomentando la creación de partidos políticos europeos e incremente la participación ciudadana en las elecciones europeas, respetando los modelos políticos tradicionales en lo referente al sufragio, pero desde una perspectiva europea. Pese a la importancia de estas acciones, el PE todavía no las ha planteado de manera rotunda, y se enfoca en acciones más prácticas y plausibles de acuerdo con las condiciones actuales. La Eurocámara aprobó en mayo de 2021 un informe sobre la configuración del futuro digital de Europa en el que pedía a la Comisión que diera respuesta a los desafíos que presentaba la transición digital⁷. La resolución adoptada –571 votos a favor, 17 en contra y 105 abstenciones– es una clara respuesta a la estrategia de la Comisión para dar forma al futuro digital de Europa. Se puede observar cómo una significativa parte de la Cámara se muestra partidaria de dar forma a la digitalización de la economía y la sociedad europeas, recalcando la necesidad de un fuerte apoyo institucional a la innovación digital. Ante lo cual, se debe proporcionar un entramado legal conjunto, un camino claro para la evolución tecnológica europea, que facilite los intercambios, potencie una tecnología que los ciudadanos respalden, que sea accesible y que respete las libertades y valores europeos. El PE ha enfocado su apoyo a la economía digital en las pymes europeas, que necesitan un soporte institucional adecuado para adaptarse y beneficiarse de las nuevas tecnologías, ya sea a través de instalaciones de prueba como centros de innovación digital, un mejor acceso a los datos, requisitos reglamentarios más sencillos o financiación (Lindgren *et al.*, 2019). El enfoque federalista es claro, ya que, a través de una europeización digital, se quiere proteger a la ciudadanía y las pequeñas y medianas empresas con un fuerte arraigo europeo para que se conviertan en agentes autónomos del proceso de construcción europeo, agentes independientes que enfoquen sus prioridades hacia la UE, traspasando así las fronteras estatales de los miembros.

7. Informe sobre la configuración del futuro digital de Europa: eliminación de los obstáculos al funcionamiento del mercado único digital y mejora del uso de la inteligencia artificial para los consumidores europeos (2020/2216(INI)).

En referencia a la IA, el Parlamento Europeo sostiene que esta podría disminuir las barreras existentes al comercio digital, como la parcelación de servicios online, y reducir la fragmentación del mercado interior, apoyar la economía digital europea y su competitividad, contribuyendo también a la seguridad, la educación, la asistencia sanitaria, el transporte y el medio ambiente. Al mismo tiempo, los eurodiputados abogan por un marco jurídico claro para la IA como requisito previo para su uso adecuado que respete los valores europeos. Así, el PE no solo se preocupa por aspectos tecnológicos, sino por cómo estos podrían afectar a la ciudadanía y el modo de vida europeos. Por otro lado, los desarrollos tecnológicos basados en algoritmos dependen de sus programadores y del ambiente político y social donde estos se desarrollen, por lo tanto, implementar las normas que provienen de China o Estados Unidos en IA supondría aceptar la influencia de sus modelos sociales y políticos dentro de Europa (Breindl y Briatte, 2013).

Ante esta situación, el PE aboga por tomar la delantera en este campo, y así proteger a Europa de influencias de agentes externos que podrían transformar el modelo europeo. Este acercamiento teórico se ha llevado a la práctica con importantes iniciativas legislativas, como el régimen de responsabilidad civil de la IA, o el reglamento sobre aspectos éticos de la IA, la robótica y las tecnologías afines.

Paralelamente, la Eurocámara trabaja en la nueva legislación sobre servicios digitales, que afectará especialmente a las plataformas digitales y su control e influencia sobre los contenidos que albergan. En 2022 también ha aprobado recientemente las reglas para un nuevo centro europeo de ciberseguridad y para prevenir la diseminación del terrorismo, mostrando su interés en la ciberseguridad como área prioritaria de actuación. Además, ha presentado recomendaciones propias en asuntos referentes, entre otros, a los derechos de propiedad intelectual para el desarrollo de tecnologías de inteligencia artificial, directrices generales para el uso de IA en el sector civil y militar, así como la influencia de la inteligencia artificial en la educación, la cultura y el sector audiovisual⁸. Estas recomendaciones son fundamentales

El Parlamento Europeo aboga por tomar la delantera en el ámbito de la IA y así proteger a Europa de influencias de agentes externos que podrían transformar el modelo europeo. Este acercamiento teórico se ha llevado a la práctica con importantes iniciativas legislativas, como el régimen de responsabilidad civil de la IA, o el reglamento sobre aspectos éticos de la IA, la robótica y las tecnologías afines.

8. Para más información, véase: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/inteligencia-artificial-en-la-ue/20201015STO89417/regulacion-de-la-inteligencia-artificial-en-la-ue-la-propuesta-del-parlamento>

en el funcionamiento interno de la Unión, ya que el PE es el único organismo elegido democráticamente de manera directa en la UE. Sin embargo, a diferencia de los parlamentos de los estados miembros, el europeo no tiene prácticamente ningún derecho formal de iniciativa legislativa, lo que recae en la Comisión y, de forma limitada pero creciente, en el Consejo Europeo y Consejo de la UE. Al respecto, los «informes de propia iniciativa» del Parlamento constituyen una iniciativa ampliamente subestimada y son una herramienta poco reconocida para dar forma informal a la agenda política de la UE al crear un entorno cooperativo con el resto de las instituciones involucradas en el proceso legislativo (Petruzzi y Koukoulioti, 2018). En este sentido, es relevante el esfuerzo que está realizando esta institución para influir en el proceso de digitalización de la UE. Otras propuestas en las que está trabajando en la actualidad se refieren a la IA en el derecho penal y su uso por la policía y las autoridades judiciales, además de un informe sobre IA en la era digital, derivado del trabajo de la Comisión Especial sobre inteligencia artificial en la Era Digital.

Asimismo, el PE también ha opinado sobre cuestiones fiscales, siempre muy delicadas en las relaciones con el Consejo, ya que influyen en la financiación propia de los estados y en sus capacidades para financiar sus sistemas de seguridad social, parte esencial de la funcionalidad de los sistemas nacionales. De todas maneras, la recomendación del PE busca adecuar el marco fiscal a la realidad tecnológica y actualizar la carga impositiva a una economía cada vez más vinculada al mundo digital. La Eurocámara propone la introducción de un tipo mínimo efectivo del impuesto sobre sociedades y nuevos derechos de imposición para que los impuestos se paguen allí donde se crea valor y no donde estos son más bajos. Las grandes empresas tecnológicas se están aprovechando de las lagunas legales generadas por la disociación imperante entre el mercado único y la economía digital. Por tanto, urge una adaptación del sistema para evitar los efectos perniciosos generados por la falta de adaptación legal a los avances de la tecnología en el mundo económico (Kwilinski *et al.*, 2020).

En referencia a la financiación del proceso de digitalización en la UE, el PE también se ha involucrado desde un punto de vista presupuestario, ya que sus poderes en la aprobación del presupuesto de la Unión son muy amplios. El poder presupuestario de la Eurocámara ha sido históricamente el camino de la institución para influir el proceso de construcción europea. Por tanto, las enmiendas al presupuesto introducidas por el PE influyen en la dirección de las políticas europeas y las prioridades del PE en materia de digitalización se ven plasmadas a través de este instrumento financiero. A nivel práctico, el plan de recuperación de la economía tras la crisis generada por la COVID-19 incluye entre sus contenidos la transformación digital; el 20% de los 800.000 millones de euros consignados. Además, los programas de inversión Horizonte Europa,

centrados en la investigación y la innovación, y el Mecanismo «Conectar Europa», dedicado a infraestructuras, destinan partidas significativas a los avances digitales⁹.

El Parlamento ha aprobado la implementación del Programa Europa Digital¹⁰, que es el principal instrumento financiero para el uso directo y exclusivo en el proceso de digitalización. Su objetivo es invertir en infraestructuras digitales para que las tecnologías estratégicas se alineen con las prioridades expresadas por las distintas instituciones europeas. El Parlamento Europeo calcula que el programa destinará 7.590 millones de euros en cinco áreas de actuación: informática de alto rendimiento (2.227 millones); IA (2.062 millones); ciberseguridad (1.650 millones); capacidades digitales avanzadas (577 millones), e implementación de tecnologías digitales en la economía y sociedad (1.072 millones). El esfuerzo presupuestario da una clara referencia de las prioridades del PE en materia de digitalización y respalda las conclusiones alcanzadas a través de las iniciativas legislativas y de las recomendaciones emitidas por el Parlamento (Polykalas, 2014).

El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea

Ambas instituciones representan los intereses de los estados miembros de la UE y basan su funcionamiento en el consenso y la cooperación, buscando posiciones comunes antes de imponer soluciones mayoritarias, aunque no unánimes. Por tanto, su carácter intergubernamental es parte de la esencia de su funcionamiento. Evidentemente, a menudo no es posible alcanzar posiciones comunes entre tantos miembros, pero el diálogo es parte importante de su trabajo (González Fuster y Jasmontaite, 2020).

Dentro de las competencias del Consejo de la UE destaca su capacidad para dirigir el proceso de construcción europea a través de la definición de las prioridades políticas; un poder que se ha utilizado con frecuencia en relación con el

9. Para más información, véase: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/connecting-europe-facility_es

10. Para más información, véase: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/digital-europe-programme_es

proceso de digitalización de la Unión. A modo ilustrativo, el Consejo de finales de octubre de 2021 incluyó en sus conclusiones la solicitud para el acuerdo entre el Consejo de la UE (dependiente del Consejo Europeo a nivel práctico) y el PE en referencia a legislación vinculada con la digitalización de la Unión en general (Kadar, 2015). Entre los campos señalados en dichas conclusiones destacan el reglamento sobre la itinerancia, la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales; además, se solicitan avances en expedientes legislativos relativos a los espacios sectoriales de datos, la IA, un marco europeo para una identidad digital, así como un ecosistema europeo de microchips. En concordancia con las otras dos instituciones involucradas en el proceso legislativo, el Consejo también apoya los avances en la ciberseguridad, con la esperanza de que una gestión común incremente la efectividad de las acciones encaminadas a proteger el espacio

En concordancia con las otras dos instituciones involucradas en el proceso legislativo, el Consejo también apoya los avances en la ciberseguridad, con la esperanza de que una gestión común incremente la efectividad de las acciones encaminadas a proteger el espacio digital europeo.

digital europeo. Estas conclusiones marcan claramente la agenda digital para los próximos años, por su influencia en otras instituciones de la UE y en los gobiernos de los estados miembros.

Por su vínculo teórico con el intergubernamentalismo, sorprenden las referencias del Consejo, tras la

reunión de marzo de 2021¹¹, a la soberanía digital europea. La institución comparte la visión de la Comisión al respecto y se muestra abierta al desarrollo conjunto del concepto a través de la Brújula digital 2030. No obstante, la referencia es bastante general y no acarrea consecuencias prácticas, por lo que es muy probable que la soberanía digital europea sea una fuente de conflicto en un futuro cercano entre las instituciones europeas por el alto componente político que lleva asociado (Rachinger *et al.*, 2019).

A nivel fiscal, el Consejo se ha posicionado claramente dentro de un marco basado en la cooperación internacional¹², con un posible impuesto global que proporcione una solución mundial al problema del pago de impuestos de las grandes empresas tecnológicas que obtienen sus ingresos por sus actividades en línea, escapando del control de las haciendas estatales. Se trataría de un acuerdo entre gobiernos a nivel mundial para solucionar un problema global a través de

11. Para más información, véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2021/03/25/>

12. Para más información, véase: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/digital-taxation/>

una implementación a nivel estatal sin controles supranacionales. El Consejo incluso ha amenazado con acciones unilaterales a nivel europeo para presionar al resto de los involucrados en el ámbito internacional, aunque no parezca factible una fiscalidad común por lo que significaría a nivel de integración en Europa al traspasar los límites nacionales actuales de manera transgresora (Klein *et al.*, 2022). Se prevé una dura confrontación del Consejo con la Comisión y el PE en lo referente a la propuesta para la creación de un impuesto digital europeo para 2023, porque los estados miembros partícipes del G-20 llegaron a un acuerdo a finales de octubre de 2021 para imponer un impuesto global mínimo del 15% a las empresas para desalentarlas de utilizar recursos contables a fin de evadir impuestos en paraísos fiscales. Aunque aún no está claro si el Congreso de Estados Unidos refrendará el acuerdo o si su implementación será efectiva.

Las indicaciones políticas del Consejo Europeo, que reúne a los presidentes o primeros ministros de los países participantes en la UE, tienen un gran peso en el Consejo de la UE, institución más práctica compuesta por ministros, y que se encarga del proceso legislativo y presupuestario en colaboración con la Eurocámara. Asimismo, al no existir partidos políticos europeos, los europarlamentarios pertenecen a partidos políticos nacionales, con frecuencia en los gobiernos representados en el Consejo, por lo que la influencia del Consejo sobre el PE es relevante (Bygrave, 2003). No obstante, la independencia de los parlamentarios es significativa hasta el momento, existiendo ejemplos en los que no han seguido las directrices de los dirigentes de sus partidos políticos.

La opción intergubernamental del Consejo con respecto al proceso de digitalización europeo es clara, aunque las negociaciones con la Comisión y el Parlamento desvíen dicho modelo hacia una solución de compromiso.

Observaciones finales

En el mundo digital todavía no se han producido grandes conflictos entre las instituciones europeas, aunque es posible que ocurran en los próximos años en referencia a dos campos específicos: la soberanía digital europea y la fiscalidad digital. El carácter transnacional del mundo digital hace de la UE el marco más adecuado para su gestión y control, pese a que existen actitudes tradicionales de los estados miembros respecto a políticas digitales comunes con implicaciones sociales relevantes. En el resto de los campos incluidos en el proceso de digitalización, en especial el mercado digital único y la ciberseguridad, hay una unión de objetivos entre las instituciones europeas que facilitará una acción común efectiva y relativamente rápida.

De todas formas, no hay que olvidar que el entramado institucional europeo está diseñado para incorporar diferentes visiones y actores al proceso de construcción europea. Sus prioridades no tienen que ser coincidentes, pero el proceso de negociación supone la inclusión de los diferentes enfoques en un marco común. La toma de decisiones en la UE se ha criticado con frecuencia por su lentitud y el compromiso entre posiciones que supone resultados con frecuencia poco ambiciosos, teniendo en cuenta la posición inicial. No obstante, esa también es la fuerza de la Unión que, recordemos, es libre y busca el mayor beneficio posible para el mayor número de participantes involucrados.

La bondad axiomática de la integración digital, que evidentemente es más eficaz a nivel europeo, que una gestión nacional desbordada por la imposibilidad de controlar más allá de las fronteras tradicionales (Perarnaud, 2022), hace que

La funcionalidad de la propia UE, que afronta un reto conjunto, que necesita de acciones comunes para solucionar los problemas planteados por la digitalización, augura una predominancia de las tesis neofuncionalistas a medio plazo, que finalmente deriven en opciones federalistas a largo plazo para dotar de legitimidad democrática a la Europa digital.

la velocidad de la integración digital no se vea afectada por controversias dogmáticas relevantes entre los actores involucrados en la toma de decisiones. Incluso es posible que aspectos digitales faciliten la integración en otras parcelas, como la creación de una ciberseguridad común europea, que puede influenciar positivamente en el desarrollo de una defensa común en la UE, o la creación de

una policía europea que luche contra crímenes europeos.

La investigación revela un claro respeto de las tres instituciones incluidas en el estudio con sus parámetros teóricos iniciales. La posición ante el proceso de digitalización de la Comisión es claramente neofuncionalista, pese a incidir en el concepto de soberanía digital. El PE busca complementar las acciones de la Comisión con un acercamiento federalista que incide en ciudadanos y empresas europeas, dejando de lado, temporalmente, los aspectos más federalistas relacionados con la creación de un sistema electoral único y una verdadera democracia digital europea. Finalmente, el Consejo (en sus dos versiones) está promoviendo acuerdos globales basados en cooperación, siguiendo un acercamiento intergubernamental. Las acciones referentes a la digitalización revelan que la postura tradicional de las instituciones europeas sigue los patrones establecidos pese a tratarse de un tema novedoso.

La funcionalidad de la propia UE, que afronta un reto conjunto, que necesita de acciones comunes para solucionar los problemas planteados por la digitalización, augura una predominancia de las tesis neofuncionalistas a medio plazo, que finalmente deriven en opciones federalistas a largo plazo para dotar de legitimidad democrática a la Europa digital. Por tanto, el proceso, pese a seguir en la

actualidad modelos tradicionales a nivel institucional, tiene un marcado sentido europeo dictaminado por la propia digitalización, que dependerá en gran medida de la flexibilidad de los estados miembros para adaptarse a un proceso irreversible. El auge del populismo y de posiciones nacionalistas en Europa es un hecho que puede afectar al proceso de digitalización, probablemente ralentizándolo, ya que sus propuestas se basan en potenciar la soberanía nacional en detrimento de la europea; ello aunque la propia dinámica de integración y la posición técnica adoptada por la Comisión faciliten la cooperación intergubernamental, siempre que se eliminen las referencias a la soberanía digital.

Referencias bibliográficas

- Barrington, Lowell W. «“Nation” and “nationalism”: The misuse of key concepts in political science». *PS: Political Science & Politics*, vol. 30, n.º 4 (1997), p. 712-716.
- Bloomberg, Jason. «Digitization, digitalization, and digital transformation: confuse them at your peril». *Forbes*, (29 de abril de 2018) (en línea) <https://www.forbes.com/sites/jasonbloomberg/2018/04/29/digitization-digitalization-and-digital-transformation-confuse-them-at-your-peril/>
- Bradford, Anu. *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Breindl, Yana y Briatte, François. «Digital protest skills and online activism against copyright reform in France and the European Union». *Policy & Internet*, vol. 5, n.º 1 (2013), p. 27-55.
- Bygrave, Lee A. «Digital rights management and privacy—legal aspects in the European Union». En: *Digital Rights Management*. Berlín: Springer, 2003. p. 418-446.
- Castelo-Branco, Isabel; Cruz-Jesus, Frederico y Oliveira, Tiago. «Assessing Industry 4.0 readiness in manufacturing: Evidence for the European Union». *Computers in Industry*, vol. 107, (2019), p. 22-32.
- Charef, Rabia; Emmitt, Stephen; Alaka, Hafiz y Fouchal, Farid. «Building information modelling adoption in the European Union: An overview». *Journal of Building Engineering*, vol. 25, (2019) (en línea) <https://doi.org/10.1016/j.job.2019.100777>
- Cruz-Jesus, Frederico; Oliveira, Tiago y Bacao, Fernando. «Digital divide across the European Union». *Information & Management*, vol. 49, n.º 6 (2012), p. 278-291.
- Gobble, MaryAnne M. «Digitalization, digitization, and innovation». *Research-Technology Management*, vol. 61, n.º 4 (2018), p. 56-59.

- González Fuster, Gloria y Jasmontaite, Lina. «Cybersecurity regulation in the European union: the digital, the critical and fundamental rights». En: Christen, Markus; Gordijn, Bert y Loi, Michele (eds.). *The Ethics of Cybersecurity*. Cham: Springer, 2020. p. 97-115.
- Grimmel, Andreas y Giang, Susanne My. *Solidarity in the European Union*. Cham: Springer, 2017.
- Hamilák, Ondrej. «La carta de los derechos fundamentales de la union europea y los derechos sociales». *Estudios constitucionales*, vol. 16, n.º 1 (2018), p. 167-186.
- Hoffman, Jacklyn. «Crossing borders in the digital market: A proposal to end copyright territoriality and geo-blocking in the European Union». *George Washington International Law Review*, vol. 49, (2016), p. 143.
- Hoofnagle, Chris Jay; Van Der Sloot, Bart y Borgesius, Frederik Zuiderveen. «The European Union general data protection regulation: what it is and what it means». *Information & Communications Technology Law*, vol. 28, n.º 1 (2019), p. 65-98.
- Hugues, Donna M. «Trafficking in human beings in the European Union: Gender, sexual exploitation, and digital communication technologies». *Sage Open*, vol. 4, n.º 4 (2019), p.
- Inglese, Marco. *Regulating the Collaborative Economy in the European Union Digital Single Market*. Cham: Springer, 2019.
- Kadar, Massimiliano. «European Union competition law in the digital era». *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht*, vol. 13, n.º 4 (2015), p. 342-363.
- Kasper, Agnes y Antonov, Alexander. «Towards Conceptualizing EU Cybersecurity Law». *Zentrum für Europäische Integrationsforschung*, Discussion Paper C253, 2019 (en línea) <https://bonndoc.ulb.uni-bonn.de/xmlui/handle/20.500.11811/9849>
- Kerikmäe, Tanel; Hoffmann, Thomas y Chochia, Archil. «Legal technology for law firms: Determining roadmaps for innovation». *Croatian International Relations Review*, vol. 24, n.º 81 (2018), p. 91-112.
- Kerikmäe, Tanel; Troitiño, David Ramiro y Shumilo, Olga. «An idol or an ideal? A case study of Estonian e-Governance: Public perceptions, myths and misbeliefs». *Acta Baltica Historiae et Philosophiae scientiarum*, vol. 7, n.º 1 (2019), p. 71-80.
- Kirchherr, Julian, Piscicelli, Laura; Bour, Ruben; Kostense-Smit, Erika; Muller, Jennifer; Huibrechtse-Truijens, Anne y Hekkert, Marko. «Barriers to the circular economy: Evidence from the European Union (EU)». *Ecological Economics*, vol. 150, (2018), p. 264-272.
- Klein, Daniel; Ludwing, Christopher A.; Spengel, Christoph. «Taxing the Digital Economy: Investor Reaction to the European Commission's Digital Tax Proposals». *National Tax Journal*, vol. 75, n.º 1 (2022), p. 61-92.

- Kwilinski, Aleksy; Vyshnevskiy, Oleksandr; Dzwigol, Henryk. «Digitalization of the EU Economies and People at Risk of Poverty or Social Exclusion». *Journal of Risk and Financial Management*, vol. 13, n.º 7 (2020), p. 1-14.
- Legner, Christine, Eymann, Torsten; Hess, Thomas; Matt, Christian; BÖHMANN, Tilo; Drews, Paul; MÄdche, Alexander; Urbach, Nils y Ahlemann, Frederik. «Digitalization: opportunity and challenge for the business and information systems engineering community». *Business & information systems engineering*, vol. 59, n.º 4 (2017), p. 301-308.
- Lindgren, Ida; Madsen, Christian Ø.; Hofmann, Sara y Melin, Ulf. «Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services». *Government Information Quarterly*, vol. 36, n.º 3 (2019), p. 427-436.
- Mărcu, Mirela. *The Governance of Digital Policies: Towards a New Competence in the European Union*. Cham: Springer, 2020.
- Muñoz Soro, José Félix y Nogueras Iso, Javier. «La digitalización de documentos en la Administración de Justicia». *Ibersid: revista de sistemas de información y documentación*, vol. 8, (2014), p. 49-53.
- Ordieres-Meré, Joaquín; Prieto Remon, Tomas y Rubio, Jesús. «Digitalization: An opportunity for contributing to sustainability from knowledge creation». *Sustainability*, vol. 12, n.º 4 (2020), p. 1-21.
- Parida, Vinit; SJÖDIN, David y Reim, Wiebke. «Reviewing literature on digitalization, business model innovation, and sustainable industry: Past achievements and future promises». *Sustainability*, vol. 11, n.º 2 (2019), p. 1-18.
- Perarnaud, Clément. «Power to the connected? Determinants of member states' bargaining success in the making of the EU Digital Single Market». *Journal of Cyber Policy*, vol. 7, n.º 1 (2022), p. 55-71.
- Petruzzi, Raffaele y Koukouloti, Vasiliki. «European Union-The European Commission's Proposal on Corporate Taxation and Significant Digital Presence: A Preliminary Assessment». *European taxation*, vol. 58, n.º 9 (2018), p. 391-400.
- Polykalas, Spyros E. «Assessing the evolution of the digital divide across European Union». *2014 International Conference on Web and Open Access to Learning (ICWOAL)*, (25-27 de noviembre de 2014) (en línea) <https://doi.org/10.1109/ICWOAL.2014.7009194>
- Rachinger, Michael; Rauter, Romana; MÜLLER, Christiana; Vorraber, Wolfgang y Schirgi, Eva. «Digitalization and its influence on business model innovation». *Journal of Manufacturing Technology Management*, vol. 30, n.º 8 (2019), p. 1.143-1.160.
- Rodríguez-Hevía, Luisa Fernanda; Navío-Marco, Julio y Ruíz-Gómez, Luis Manuel. «Citizens' Involvement in E-Government in the European Union: The Rising Importance of the Digital Skills». *Sustainability*, vol. 12, n.º 17 (2020), p. 1-19.

- Salomón, Mónica. «La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”». *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 45-46 (1999), p. 197-221.
- Troitiño, David Ramiro. «Winston Churchill y el proceso de construcción europea». *Revista Notas Históricas y Geográficas*, n.º 24 (2020), p. 453-482.
- Troitiño, David Ramiro; FÄRBER, Karoline y Boiro, Anni. «Mitterrand and the great European design – from the Cold War to the European Union». *Baltic Journal of European Studies*, vol. 7, n.º 2 (2017), p. 132-147.
- Wallace, Helen, H.; Pollack, Mark A.; Roederer-Rynning, Cristilla y Young, Alasdair R. (eds.). *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Este artículo forma parte del proyecto de investigación de la Cátedra Jean Monnet “La Europa Digital y su influencia en la integración futura”. N.º identificación: 101082988. ERASMUS-JMO-2022-HELTCH-RSCH. Programa: ERASMUS2027.

Gestionar la complejidad: la contribución de la UE a la gobernanza de la inteligencia artificial

Managing complexity: the EU's contribution to artificial intelligence governance

Alexander Antonov

Investigador predoctoral, Departamento de Derecho, Escuela de Negocios y Gobernanza, TalTech-Tallinn University of Technology. Alexander.Antonov@taltech.ee.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6692-647X>

Cómo citar este artículo: Antonov, Alexander. «Gestionar la complejidad: la contribución de la UE a la gobernanza de la inteligencia artificial». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 41-68. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.41

Resumen: En un contexto de ecosistemas digitales mundialmente cuestionados, este artículo examina el papel y la contribución de la UE al concepto emergente de la gobernanza de la inteligencia artificial (IA). Entendida esta por la UE como el ingrediente fundamental para la innovación, la adopción de sistemas de IA ha alterado nuestra comprensión de la gobernanza. Enmarcando la IA como una tecnología digital autónoma integrada en las estructuras sociales, este artículo argumenta que se puede aumentar la confianza de la ciudadanía de la UE hacia la IA si la innovación que esta comporta se fundamenta en un enfoque basado en los derechos fundamentales. Ello se evalúa a partir del trabajo del Grupo de Expertos de Alto Nivel en IA (que ha desarrollado el marco para una IA fiable) y la propuesta recién aprobada de la Comisión Europea para una Ley de inteligencia artificial (con un enfoque basado en el riesgo).

Palabras clave: Unión Europea (UE), inteligencia artificial (IA), gobernanza, derechos fundamentales, Ley de IA, IA fiable, mercado único digital

Abstract: *With digital ecosystems being questioned around the world, this paper examines the EU's role in and contribution to the emerging concept of artificial intelligence (AI) governance. Seen by the EU as the key ingredient for innovation, the adoption of AI systems has altered our understanding of governance. Framing AI as an autonomous digital technology embedded in social structures, this paper argues that EU citizens' trust in AI can be increased if the innovation it entails is grounded in a fundamental rights-based approach. This is assessed based on the work of the High-Level Expert Group on AI (which has developed a framework for trustworthy AI) and the European Commission's recently approved proposal for an Artificial Intelligence Act (taking a risk-based approach).*

Key words: *European Union (EU), artificial intelligence (AI), governance, fundamental rights, AI Act, trustworthy AI, digital single market*

En el contexto de los ecosistemas digitales, cuestionados mundialmente y que evolucionan de forma dinámica, donde el comercio y la producción de bienes, servicios e información se van desplazando progresivamente al ámbito digital, este artículo tiene como objetivo examinar el papel y la contribución de la UE al desarrollo de un marco de gobernanza emergente de sistemas de inteligencia artificial (IA). Puesto que la IA ejerce la función fundamental de amplificar, por no decir automatizar, procesos sociales que tradicionalmente llevaban a cabo seres humanos, es posible que su introducción a gran escala en la sociedad tenga un impacto revolucionario sobre la autonomía personal. Ante las numerosas preguntas que se plantean respecto a la naturaleza exacta y el alcance de la IA, así como a la capacidad para regular su aplicación en diversos contextos sociales, la UE –como uno de los líderes en el desarrollo de IA, junto con Estados Unidos y China– ha contemplado la puesta en marcha de un marco normativo diseñado para aprovechar al máximo el potencial de la IA.

Los estándares únicos a nivel mundial fomentados por la UE al respecto son de especial interés: a) el marco para una IA fiable, desarrollado por el Grupo de Expertos de Alto Nivel en IA (AI HLEG, por sus siglas en inglés, 2019a) y asentado en una concepción basada en los derechos fundamentales, y b) la propuesta posterior de la Comisión Europea para un enfoque de cuatro dimensiones basado en el riesgo contenido en su propuesta de Ley de inteligencia artificial¹ (AIA, por sus siglas en inglés) (Comisión Europea, 2018a, 2018b y 2020f). Las políticas de la UE en materia de IA están motivadas por la intención de crear un «ecosistema de la confianza»² y, a la vez, un «ecosistema de la excelencia»³ (Comisión Europea, 2020). En términos más generales, el objetivo es acelerar el desarrollo del mercado único digital y empoderar a los ciudadanos y a los consumidores con la finalidad transformadora de alcanzar la «Década digital de Europa» (Comisión Europea, 2021a). En este contexto, ¿cómo se alinean estos dos enfoques, el basado en los derechos fundamentales y el asentado en el riesgo de la innovación, para lograr una «IA fiable»?

-
1. Véase: COM(2021) 206 final. «Propuesta de 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».
 2. Enfoque basado en la ética aplicada que pretende desarrollar la IA bajo una lógica reflexiva, centrándose en los ciudadanos y basándose en los derechos fundamentales.
 3. Que gira principalmente en torno a tres pilares: inversión responsable, innovación e implementación de la IA. Véase: COM(2020) 605 final. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad», Bruselas, 24.7.2020.

Sobre eso, este artículo pretende, por un lado, examinar las formas de gobernanza de la UE aplicadas a este ámbito emergente de la política, desde la perspectiva del marco para una IA fiable desarrollado por el IA HLEG; por el otro, argumentar si dichas formas de gobernanza están basadas en los derechos fundamentales, ya que ello supondría la forma más viable para aumentar la confianza de los ciudadanos en una tecnología basada en datos cada vez más autónoma (AI HLEG, 2019a). En consecuencia, el objetivo clave es proporcionar información inicial sobre hasta qué punto los siete requisitos para una IA fiable –esto es, intervención y supervisión humanas; robustez y seguridad; privacidad y gestión de datos; transparencia; diversidad, no discriminación y equidad; bienestar social y medioambiental, así como rendición de cuentas (AI HLEG, 2019a)– se expresan en el enfoque basado en el riesgo estipulado en la AIA. Ello se realizará a través de las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué es la IA y cómo se puede conceptualizar esta tecnología?
- ¿Cuál es el marco de gobernanza de la IA de la UE y cuál es su contribución al campo emergente de la gobernanza de la IA en general?
- ¿En qué medida el enfoque de cuatro dimensiones basado en el riesgo que se propone en la AIA se alinea con el concepto de la IA fiable?

Este estudio tiene en cuenta que, si bien la IA es de uso dual por naturaleza, el ámbito de aplicación del marco para una IA fiable se limita al desarrollo y utilización de la IA en el sector público (Comisión Europea, 2021b); asimismo, se centra principalmente en los factores de gobernanza externa, con lo que no proporciona un análisis de los factores de gobernanza interna variables, como el impacto de los asuntos presupuestarios en el marco de gobernanza de la IA (por ejemplo, en materia de contratación pública de IA).

Problematización de la IA

La IA como reto para la gobernanza

Calificada como una tecnología de uso general (Brynjolfsson y McAfee, 2017) y concebida como una «caja negra», el carácter de arma de doble filo de la IA proporciona razones convincentes para establecer un régimen regulador global, holístico y de naturaleza multidimensional. Promocionada como una de las tecnologías más estratégicas del siglo XXI, la adopción a gran escala de la IA en el marco de la UE condensa la promesa de aumentar la calidad de

los productos y los servicios, mejorar la eficiencia y propiciar un crecimiento económico anual por valor de 176.600 millones de dólares –si no billones de dólares– siempre y cuando su adopción en el comercio electrónico como parte de la estrategia para el mercado único digital europeo resulte exitosa en los próximos años (Scott *et al.*, 2019). Desde el punto de vista sociopolítico, promete contribuir a afrontar retos sociales en sectores como el *sanitario*, al detectar células cancerígenas; el *agrícola*, al disminuir el agotamiento del suelo, o el del *transporte*, al aumentar la seguridad y reducir potencialmente la huella de carbono (Taeihagh, 2021).

Sin embargo, entre las dimensiones social y económica de la IA aparecen tensiones, al debilitarse la confianza social hacia el uso de la tecnología tanto por parte de actores privados como del sector público. Esto se produce, principalmente, por el mal uso e incluso un abuso deliberado de la IA, como ya se ha visto, por ejemplo, en áreas como la de la aplicación de la ley para predecir la probabilidad de reincidencia, en el contexto estadounidense, o en el del uso de sistemas de identificación biométrica a distancia y de crédito social, en el contexto chino, o, más pertinente para este artículo, en el de la asignación de prestaciones sociales en la UE (Chiusi *et al.*, 2020). Estos y otros casos plantean retos para la adopción social a gran escala de la IA y exigen medidas reguladoras para restringir lo que en ocasiones se ha concebido en los informes académicos como el «leviatán digital» emergente (Langford, 2020).

Para sacar partido de la IA, el discurso social y jurídico del estudio –todavía fragmentado– de la gobernanza de la IA se centra fundamentalmente en cómo lograr una «IA responsable», una IA «ética por concepción» y una «IA fiable» (Van den Hoven, 2017; Theodorou y Dignum, 2020; Hamulák, 2018). Puesto que los ingenieros son uno de los grupos clave de las partes interesadas (*stakeholders*) en el desarrollo de la IA, se han establecido iniciativas de investigación como la *inspección-Z* con el objetivo de implicar a los desarrolladores de IA en marcos de codiseño iterativo y de hacerlos partícipes de los debates con un grupo heterogéneo de especialistas en ese campo concreto (Zicari *et al.*, 2021). Esta metodología de codiseño holística e interdisciplinaria aporta un elemento importante para concretar los requisitos del AI HLEG para una IA fiable, conciencia acerca de la sociotecnicidad de la IA y, con ello, reafirma la importancia de un enfoque basado en los derechos fundamentales para la gobernanza de la IA en el seno de la UE. Además, existen debates centrados en la creación de marcos de responsabilidad y rendición de cuentas en casos de IA potencialmente discriminatoria o con puntos débiles (Ebers, 2021). En una sociedad cada vez más interconectada y dataficada, es-

estructurada en torno a las tecnologías de la información y la comunicación⁴, la adopción de la IA pone a prueba fundamentalmente la intervención humana y, con ella, los pilares y valores del proyecto de integración europea, como la dignidad humana, la democracia y el Estado de derecho (AI HLEG, 2019a; Murray, 2020).

El doble desafío, que resuena con el discurso anterior sobre las tecnologías emergentes (Larsson, 2021), es idear un mecanismo regulador proporcionado y personalizado que, por un lado, aporte un cierto grado de libertad para la innovación en IA y, por el otro, aborde las trampas que esta pueda acometer y que ya se han detectado. Dicho de otro modo, la UE se enfrenta al reto de establecer un marco normativo para el diseño, el desarrollo y la aplicación de la IA que no «subordine, coaccione, engañe, manipule, condicione o guíe en rebaño a los seres humanos de manera injustificada», sino que «aumente, complemente y empodere las habilidades cognitivas, sociales y culturales de estos» (AI HLEG, 2019a). En este sentido, si adopta un enfoque basado en los derechos fundamentales, ello puede contribuir a situar y contextualizar la aplicación a gran escala de sistemas sociotécnicos basados en la IA, alineados con los principios de proporcionalidad y necesidad. Además, daría acceso a mecanismos de reparación y rendición de cuentas en casos adversos que involucran a la IA como, en particular, hacia los grupos vulnerables de la sociedad. Asimismo, desde el punto de vista del desarrollador de la IA, el marco de derechos fundamentales ayuda a anticipar y, en consecuencia, abordar los riesgos potenciales que pueden surgir al utilizar la IA (Smuha, 2021) en un estadio inicial. La clave reside en cómo podemos lograr una IA fiable en el contexto de factores endógenos y exógenos variables, teniendo en cuenta la competencia mundial por el desarrollo de la IA, materializada en conceptos como «carrera por la IA» entre Estados Unidos, China y la UE, así como las reivindicaciones cada vez mayores por la «soberanía digital» (Pohle y Thiel, 2020).

La UE se enfrenta al reto de establecer un marco normativo para el diseño, el desarrollo y la aplicación de la IA que no «subordine, coaccione, engañe, manipule, condicione o guíe en rebaño a los seres humanos de manera injustificada», sino que «aumente, complemente y empodere las habilidades cognitivas, sociales y culturales de estos».

4. Definidas como un «campo amplio y no consolidado (...) de (i) productos, (ii) infraestructura y (iii) procesos (...) que incluye las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, de (a) la radio y (b) las líneas telefónicas a (c) los satélites, (d) los ordenadores y (e) Internet» (ITU, 2015).

Marco conceptual de los sistemas de IA

La IA como una tecnología digital autónoma integrada en las estructuras sociales

La IA puede dividirse en diferentes metodologías y subdisciplinas (Gasser y Almeida, 2017), la más prometedora de las cuales es la formada por aplicaciones basadas en el aprendizaje automático (AA), por ejemplo, en las áreas del procesamiento del lenguaje natural, el reconocimiento de imágenes o la robótica. Tras el surgimiento de la IA como disciplina de investigación en la Conferencia de Dartmouth en el verano de 1956⁵, el interés político y económico por la IA ha ido en aumento, no sin haber pasado por varios altibajos, los llamados «inviernos de la IA» y «veranos de la IA» (Russel y Norvig, 2010). Catalizada por un incremento exponencial en la cantidad de datos legibles por el ordenador, junto con la aceleración de la potencia computacional proporcionada por métodos estadísticos de AA mejorados, parece existir un nuevo impulso en la adopción a gran escala de la IA, tanto en la Administración pública como en el sector privado.

La naturaleza intangible del autoaprendizaje continuo de la IA, que funciona con software y códigos, o la información digitalizada codificada en cadenas de bits diseñadas para traducir los impulsos electrónicos con un determinado fin para amplificar o incluso substituir la capacidad física o mental del ser humano, complica nuestra interpretación de cómo diseñar un marco normativo centrado en las personas. Según la AIA, la IA es: «el software que se desarrolla con (...) (a) enfoques de aprendizaje automático (...), (b) enfoques basados en el conocimiento y en la lógica (...), (c) enfoques estadísticos (...) y que puede, para un determinado conjunto de objetivos definidos por los seres humanos, generar resultados tales como contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyen sobre los entornos con los que interactúan» (Comisión Europea, 2021c). En este sentido, la IA se puede conceptualizar mejor como «un medio que se materializa en dispositivos basados en un código concreto» (Lawson, 2017), lo que implica un cambio en el estado mental de un ser humano y/o en el estado físico de objetos.

5. La Conferencia de Dartmouth tuvo lugar en el verano de 1956 en la universidad privada Dartmouth College (Hanover, estado estadounidense de Nuevo Hampshire), duró unas ocho semanas y fue organizada por John McCarthy (informático), Marvin Minsky (científico), Nathaniel Rochester (arquitecto jefe de IBM) y Claude Shannon (matemático, ingeniero eléctrico y criptógrafo). Este evento se considera como el germen de ver la inteligencia artificial como una esfera o campo de actividad.

De ello se deduce que el concepto y la interpretación de la tecnología digital de la IA dependen del contexto de su aplicación, de su impacto en el mundo material, así como de los métodos o medios subyacentes a través de los cuales se espera alcanzar determinados objetivos preprogramados. Su materialización siempre se traduce en un efecto sobre el mundo real y, por lo tanto, está ligada a la actualización de los procesos preprogramados de su diseñador. Al respecto, elementos de la inteligencia y el conocimiento humanos se replican y representan en la capacidad tecnológica para *percibir* el entorno digital y/o físico, *interpretar* y *procesar* datos estructurados o no estructurados, *decidir* realizar la acción más racional en el contexto de alcanzar un objetivo predefinido, *aprender* de este proceso y establecer *inductivamente* nuevas reglas para alcanzar los mismos objetivos de forma más eficiente (AI HLEG, 2019a). En consecuencia, la IA podría conceptualizarse como un sistema tecnológico y sociotécnico tan pronto como se alcance el umbral de sus efectos, materializándose en la actualización a través de artefactos o dispositivos materiales o dispositivos informáticos y/o robóticos. En este sentido, vale la pena recordar la relevancia de los datos, ya que el proceso de aprovechar los datos se traduce en una reflexión acerca de los valores, las normas y las estructuras sociales sobre los que se despliega la IA o que ya estarían integrados en ella (Rahwan, 2018; Larsson, 2019 y 2021).

La novedad de la IA radica en su característica inherente de autonomía, proporcionada por los algoritmos basados en aprendizaje automático, así como por su inteligencia, la cual, aunque limitada, se va desarrollando progresivamente.

Si bien este marco podría cuestionarse debido a ser de aplicación demasiado amplia, lo que convierte las tecnologías de la información y comunicación (TIC) anteriores basadas en software en «sistemas de IA», es decir, la novedad de la IA radica más bien en su característica inherente de autonomía, proporcionada por los algoritmos basados en AA, así como por su inteligencia, la cual, aunque limitada, se va desarrollando progresivamente. De forma más general, la IA es única en comparación con los sistemas sociotécnicos tradicionales debido a que tiene sus propias características «autónomas, adaptativas e interactivas» (Van de Poel, 2021), con un diseño que cambia continuamente a través de la interacción y el compromiso con el entorno a lo largo del tiempo y del espacio. Así, el nexo entre la naturaleza de la IA y su despliegue en contextos del mundo real requiere una reflexión adicional sobre el impacto de este nuevo tipo de sistema sociotécnico sobre el entorno humano y, particularmente, sus interacciones con los seres humanos. Plantear la IA como un sistema sociotécnico autónomo integrado en un entorno económico y sociolegal ayuda, de esta forma, a establecer el vínculo entre el diseño de la IA y el impacto de las opciones de diseño para el

desarrollo de la IA en la interacción humano-ordenador. Asimismo, aumenta el rol de los ciudadanos empoderándolos en los enfoques de diseño, que se pueden extender a las necesidades humanas desde una perspectiva centrada en el ser humano en el contexto de la innovación en IA. Esto resulta todavía más relevante si se tiene en cuenta que la innovación en IA ha tenido lugar fundamentalmente en clústeres de investigación privados motivados por intereses comerciales, cuya lógica se inclinaba más hacia los consumidores que al empoderamiento de los ciudadanos (Umbrello, 2021).

Por consiguiente, a fin de concretar el marco para una IA fiable del AI HLEG y, de esta forma, aprovechar el potencial de las características de naturaleza autónoma de la IA, se pide a los ingenieros, en particular, que se familiaricen y apliquen enfoques de pensamiento sistémico al diseño de la IA, los cuales se fundamentan en lógicas basadas en los derechos fundamentales. Para ello, por ejemplo, Umbrello (2021) sugiere utilizar el enfoque del diseño de concepción ética (*Value Sensitive Design* [VSD]), un marco que proporciona una valiosa caja de herramientas sobre el estudio de la interacción humano-ordenador, y cuándo/cómo adaptarla a las especificidades de la IA, particularmente respecto a la gobernanza de la IA (Umbrello y van de Poel, 2021). Como metodología específica, reflexiva, interdisciplinaria y transcultural, este marco puede generar y fomentar la concienciación sobre la importancia de las opciones de diseño en la innovación de la IA y el impacto a largo plazo de incorporar valores específicos del contexto de la IA en los ciudadanos, los usuarios finales y otras partes interesadas en los ecosistemas digitales emergentes de IA. Esto es relevante, ya que el diseño ético puede complementar el trabajo del AI HLEG, traduciendo los criterios para una IA fiable en normas concretas a través de su diseño y, por lo tanto, puede ayudar a fomentar un sistema de pensamiento basado en los derechos fundamentales para la gobernanza de la IA.

Respecto a la segunda problemática, la mejor forma de describirla es con el llamado «efecto IA», una paradoja que subyace a la utilización de todas las tecnologías basadas en IA: tan pronto como el público general adopte la IA, esta perderá la naturaleza de IA y se convertirá en una tecnología convencional (Troitiño, 2021). Pero el hecho de definir la IA en función de la gravedad y el alcance de los efectos de su utilización en los seres humanos y en el entorno en general –como se estipula en el enfoque de cuatro dimensiones basado en el riesgo de la AIA– ayuda a abordar este reto no solo desde el punto de vista semántico, sino posiblemente desde el punto de vista del Estado de derecho y de los derechos fundamentales (Comisión Europea, 2021c). Por ejemplo, un sistema de IA «que utiliza técnicas subliminales más allá de la conciencia de la persona para distorsionar materialmente su comportamiento» (Comisión Europea, 2021c) nunca podría ser tratado como una tecnología conven-

cional por y en el interior de una sociedad democrática. Podrían surgir tensiones durante la aplicación de «sistemas de identificación biométrica remota “a tiempo real” en espacios públicos con el fin de hacer aplicar la ley» (ibídem), con excepciones a su aplicación, enfrentándose a importantes críticas por parte del Parlamento Europeo y varias ONG europeas.

Sin embargo, el hecho de que las mismas aplicaciones estén restringidas por los principios legales de derechos fundamentales de necesidad y proporcionalidad no implica que estas puedan ser aprobadas sin una reflexión crítica previa por parte de una sociedad democrática bien informada por una prensa independiente y, por lo tanto, consciente de los peligros potenciales que plantea la IA a su propia dignidad. Al respecto, podrían surgir problemas en los países de la UE donde el Estado de derecho y la independencia de la prensa y del poder judicial se están socavando progresivamente. Esto podría complicar los procedimientos de revisión judicial para impugnar solicitudes individuales de IA en tribunales administrativos, por ejemplo, por la aplicación de la ley, lo que a su vez podría tener un efecto negativo sobre la confianza de la sociedad en la tecnología digital.

Igualmente, sería necesaria una mayor concienciación respecto al uso de la biometría sobre ciudadanos de «terceros países», por ejemplo, en el contexto de la protección de las fronteras. En este sentido, el campo de la biometría seguirá siendo objeto de controversia y proporcionará un terreno fértil para los debates sobre si las solicitudes procedentes de esos países deben transferirse total o parcialmente a los criterios de «prácticas prohibidas de IA» (Comisión Europea, 2021c). Aunque podríamos mencionar otras áreas grises referentes a las tensiones entre los principios de los derechos humanos y la salvaguardia de la seguridad pública, toda esta controversia se reduce a que, mientras la sociedad civil o las entidades jurídicas estén informadas sobre las trampas de la IA y estén empoderadas para desafiarlas a través de procedimientos de revisión judicial, los impactos adversos de la IA continuarán siendo cuestionados por la sociedad, lo que convertiría el «efecto de la IA» en un criterio pertinente sobre el cual podría evaluarse el despliegue de la IA. En consecuencia, al permanecer bajo el escrutinio público durante todo el ciclo de vida de la IA, la paradoja presenta un criterio sobre el umbral a partir del cual se puede evaluar el carácter democrático de una sociedad.

En esencia, ya que la IA puede construirse como un artefacto tecnológico digital autónomo integrado en un entorno económico y sociolegal, la regulación de la IA se resuelve en torno a las preguntas fundamentales de «para *quién* y *para qué propósito* se diseñarán [los sistemas de IA] y, relacionado con ello, *de quién* son propiedad, *quiénes* los usarán y *en qué contextos* se aplicarán» (Antonov y Kerikmäe, 2020).

Cómo gestionar la IA: de la gobernanza a la gobernanza de la IA

El concepto de «gobernanza» se aplica a varios campos y áreas para referirse, a grandes rasgos, a forma(s) compleja(s) de gestión y cogestión por parte de actores públicos y privados de procesos sociales, políticos y/o económicos, en el ámbito internacional, nacional o subnacional. Por lo general, por lo tanto, el marco de la gobernanza puede entenderse como un ejercicio de ordenación social y, en su definición, se incluyen los siguientes cinco elementos: a) multitud de actores –instituciones, estados, organizaciones internacionales y no gubernamentales–, b) variedad de mecanismos y c) de estructuras, d) grados de institucionalización y e) distribución de la autoridad (Katzenbach y Ulbricht, 2019).

Aunque algunos politólogos han cuestionado la profundidad analítica de este marco, debido a su amplio alcance y aplicabilidad (Kohler-Koch y Rittberger, 2006), en la adopción de tecnologías disruptivas y ante la necesidad de una concepción holística de las ramificaciones sociales de la IA (Murray, 2020), el marco de la gobernanza brinda, en primer lugar, orientación –como si fuera una caja de herramientas– para explorar y potencialmente abordar la complejidad en torno a la IA, la diversidad de actores, así como los procesos que se producen alrededor de la infraestructura tecnológica y, a su vez, sobre las modalidades y las configuraciones existentes en la interrelación entre nuestra comprensión actual del marco de gobernanza y la IA. Eso incluye, por tanto, las medidas necesarias, ya sean políticas, legislativas, reguladoras, incluyendo modalidades alternativas de regulación (Lessig, 1999) –como directrices éticas (Larsson, 2021), estándares, códigos de conducta–, o de adjudicación, a través de las cuales las fricciones sociales, políticas y económicas causadas por la adopción de la IA pueden suavizarse y, por consiguiente, equilibrar proporcionalmente los intereses públicos y privados.

En esencia, el concepto de gobernanza surgió a finales de la década de 1970, cuando actores privados entraron en el campo de la gobernanza pública impulsados por motivos de reducción de costes y eficiencia; áreas y campos sobre los cuales el Estado tradicionalmente había asumido la autoridad política, lo que con el tiempo condujo a lo que Rhodes (1996: 661) describió como una «fragmentación de la autoridad política» (véase también, Calcara *et al.*, 2020: 8). Por lo que respecta a la dimensión internacional y externa del marco de la gobernanza, en el contexto del final de la Guerra Fría e impulsada por el proceso de la globalización, la concepción Estado-céntrica había sido reemplazada progresivamente por nuevos tipos de gobernanza que culminaron en la siguiente definición consensuada de la Comisión sobre Gobernanza Global (Commission

on Global Governance, 1995: 2): «La gobernanza es la suma de las numerosas formas en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes».

Esta definición plasma acertadamente el carácter cambiante del Estado, de manera que, tras ser moldeado gradualmente por factores endógenos y exógenos, «gobernar» se acabó transformando en «gobernanza». El aspecto más crucial que cabe mencionar para ambas dimensiones es la adopción de las TIC y el posterior proceso de digitalización⁶. Por lo tanto, el fenómeno de la fragmentación se aplica igualmente a –y está representado en y por– el contexto actual de disrupción tecnológica, al que han contribuido las grandes plataformas digitales, en particular los gigantes tecnológicos del GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft). Como tal, la digitalización, que tiene un impacto en todas las dimensiones de la sociedad, ha distorsionado más la concepción tradicional del funcionamiento del Estado. El continuo proceso de fragmentación caracterizado por una complejidad tecnológica cada vez mayor tiene diversos impactos en la formulación de políticas: en su diseño, en la selección y la participación de nuevos actores, en los objetivos de las políticas y, por lo tanto, en los métodos por los que dichos objetivos se establecen para ser alcanzados.

En este sentido, han surgido nuevos marcos de la gobernanza, como la *e-gobernanza* (Garson, 2006), la *gobernanza de Internet* (Kettemann, 2020), la *gobernanza de la ciberseguridad* (Von Solms y Von Solms, 2018) y la *gobernanza algorítmica* (Katzenbach y Ulbricht, 2019). La profética observación que Lessing (1999) realizó en los inicios de la adopción de las TIC al final de la década de 1990, de que «el código [era] la ley» y de que la arquitectura del ciberespacio presentaba características únicas que requerían una revisión de los marcos de gobernanza tradicionales, es un precursor bien fundamentado de la comprensión de los fenómenos actuales socialmente disruptivos, como la elaboración de perfiles sociales con fines comerciales y el *nudging* («empujoncito»), o la proliferación de discursos de odio y la difusión de desinformación, todo ello impulsado por la innovación en las TIC a través del ciberespacio. Fundamentalmente, el gran poder económico que ejercen las plataformas digitales sobre la sociedad (Zuboff, 2019; Nemitz y Pfeffer, 2020) y la dataficación que se deriva de ello (Murray, 2020) han exigido la revisión de los marcos de gobernanza tradicionales. En particular, la creciente asimetría de

6. Aquí consideramos la digitalización como un proceso tanto técnico como social de traducción de información y datos analógicos, tradicionalmente almacenados en forma de textos, a un formato legible por un aparato a través del código binario (Altwicker, 2019).

conocimiento al respecto entre los programadores y los responsables políticos aporta razones para repensar la gobernanza (Lessig, 1999; Van den Hoven, 2017; Buiten, 2018). El concepto de «*multistakeholderism*» (múltiples partes interesadas), derivado del discurso de la gobernanza de Internet (Kettemann, 2020: 30), ha ido ganando terreno, lo que requiere una participación amplia de expertos con conocimientos técnicos, jurídicos, sociales y económicos en los procesos de elaboración de políticas y leyes.

A la luz de todo esto, el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) puede considerarse una continuación de la innovación en las TIC o las tecnologías digitales en general. Simplificando, podemos decir que la digitalización, apoyándose en las capacidades de la infraestructura actual —las capas técnica, lógica y social del ciberespacio (Schmitt, 2017)—, culmina con la llegada de la inteligencia digital

Se puede distinguir un nuevo campo de gobernanza a partir del discurso actual presente en la literatura interdisciplinar sobre gobernanza tecnológica: la gobernanza de la IA. Tanto académicos como responsables políticos han propuesto diversos planteamientos para gestionar la IA.

en la cognificación de los procesos sociales (Kelly, 2016) como presentación de una inteligencia humana aún restringida en su definición. El problema del *control* de estos procesos, sumado a la velocidad que alcanza la luz de las señales electrónicas que recorren los cables de fibra óptica, se ve agravado por el aspecto

más característico y propio de la IA, su autonomía (que parte de mecanismos de aprendizaje inductivos basados en AA) —y, por tanto, su condición de «caja negra»—, que a su vez trastoca la idea tradicional de transparencia, justicia, legalidad y rendición de cuentas. Otro factor que complica la gobernanza de la IA es la multiplicidad de actores que intervienen en su concepción, implantación, mantenimiento y fiscalización. Por último, la velocidad de la innovación en este ámbito llega a inducir a algunos investigadores a sostener que una IA no alineada con nuestro sistema de valores podría constituir una amenaza existencial para la propia humanidad (Bostrom, 2014; Dafoe, 2018).

Consecuentemente, además de la lista no exhaustiva de marcos de gobernanza presentada anteriormente, se puede distinguir un nuevo campo de gobernanza a partir del discurso actual presente en la literatura interdisciplinar sobre gobernanza tecnológica: la *gobernanza de la IA*. De forma dinámica, aunque fragmentada y no consolidada (Butcher y Beridze, 2019; Taihagh, 2021), tanto académicos como responsables políticos han propuesto diversos planteamientos para gestionar la IA. El discurso sobre la gobernanza de la IA —holístico en muchos sentidos— se articula principalmente en torno a la cuestión de anticipar y reducir los riesgos futuros a corto y largo plazo mediante unas directrices de ética, procesos de construcción institucional y la inclusión de las directrices de ética en las nor-

mas de carácter vinculante (Larsson, 2021b). Como primeros investigadores que establecieron un marco de gobernanza de la IA, Gasser y Almeida (2017) y Dafoe (2018) buscaron concretar las reflexiones relativas a las oportunidades y las ramificaciones sociales de la IA en torno a las dimensiones de a) *nivel social y jurídico*, b) *nivel ético* y c) *nivel técnico* y, respectivamente, a) el *panorama técnico*, b) la *política de la IA* y c) la *gobernanza ideal* en políticas, nuevas instituciones y normas a través de consultas reiterativas con múltiples partes interesadas en el plano internacional. A partir de la motivación por crear una IA ética y explicable, han surgido subcomunidades como la iniciativa AI4Good de Naciones Unidas, vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de esta organización (ITU, 2021; Cows et al., 2021), y el Movimiento Éticamente Alineado de la comunidad del Instituto de Ingeniería Eléctrica y Electrónica (IEEE, 2019), lo que en sentido más amplio atiende al llamamiento de «abrir la caja negra de la IA» (Buiten, 2019) a la sociedad.

Para ayudar a los ingenieros en IA, en especial, a traducir las directrices éticas y los valores específicos de la IA a través del diseño, Umbrello y van de Poel (2020) sugirieron enfoques híbridos y de abajo arriba (*bottom-up*) para la gobernanza de la IA, partiendo del marco autorreflexivo de concepción ética VSD (Umbrello, 2021b). Demostrando cómo los principios del AI HLEG se pueden concretar como valores de orden superior a través del diseño de la IA mientras se tienen en cuenta las tensiones éticas y los posibles dilemas que este proceso pueda contener, el trabajo de Umbrello y van de Poel no solo otorga credibilidad a la operatividad del marco del AI HLEG, sino que también reafirma cuán instrumental es el pensamiento del sistema basado en los derechos fundamentales para la gobernanza y la innovación de la IA. Así, para lograr una IA fiable, piden a los ingenieros de IA que hagan su trabajo *teniendo en cuenta* principalmente los valores humanos para contrarrestar la lógica actual de la innovación mercantilizada de la IA y su influencia en el diseño de la IA; asimismo, ofrecen pautas complementarias sobre cómo hacerlo de manera más efectiva a largo plazo (Umbrello y van de Poel, 2021).

Desde la misma perspectiva, los discursos sociojurídicos sobre IA (Rahwan, 2018; Floridi et al., 2018; Dignum, 2019; Larsson, 2021b) reflejan los argumentos para considerar la IA no solo como una tecnología basada en la ciencia computacional, sino también como un elemento que está integrado y situado en las estructuras sociales, por lo que plantea por igual cuestiones éticas, normativas y de valores. En particular, la propuesta de Rahwan (2018) de un contrato social algorítmico arroja luz sobre el reto social fundamental de retener la agencia humana en la adopción de la IA, como se ejemplifica en el modelo de «sociedad en el bucle» del mismo autor. Examinar y explicar la interrelación entre el desarrollo de la IA y los valores humanos en el ámbito social proporciona vías para una concepción revisada de cómo la sociedad como conjunto puede prosperar

adoptando la IA. Esta reflexión se materializa en la petición de Rahwan de un contrato social renovado en un entorno cada vez más cuantificable donde «los humanos y los algoritmos de gobernanza» interactúen entre sí (ibídem). A su vez, todo el ciclo de vida de la IA, desde su diseño hasta su auditoría, debe entenderse en el contexto social en el que se despliega la tecnología digital.

Contribución de la UE a la gobernanza de la IA

Los elementos elaborados para avanzar en propuestas de marcos de gobernanza en materia de IA se reflejan en documentos de políticas, como las múltiples *estrategias nacionales de IA* (OECD, 2021; Van Roy, 2020) y, en especial, los documentos de la UE *Directrices éticas para una IA fiable* y *Recomendaciones de políticas e inversión para una IA fiable* (AI HLEG, 2019a y 2019b), el *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial* de la Comisión Europea (2020) y la propuesta legislativa de la UE sobre IA, la AIA (Comisión Europea, 2021c).

Por ejemplo, el marco autorreflexivo de concepción ética VSD está de acuerdo con los siete requisitos clave del AI HLEG y se refleja en el marco de la UE para una IA fiable, que trata «no solo de la fiabilidad del propio sistema de IA, sino también (...) de la fiabilidad de todos los *procesos y actores* que forman parte del ciclo de vida del sistema», siendo este reiterativo por naturaleza (AI HLEG, 2019a). En el nivel meta, la propuesta holística de la UE para la AIA presenta no solo la primera concreción de los marcos analizados en los discursos académicos sobre gobernanza de la IA, en particular sobre IA responsable y la iniciativa AI4Good (Rahwan, 2018; Floridi *et al.*, 2018; Dignum, 2019; Theodorou y Dignum, 2020; Cowls *et al.*, 2021; Larsson, 2021b), sino también el primer instrumento legislativo general para abordar la creciente recomendación, desde la literatura sobre gobernanza de la IA, de llevar a cabo el desarrollo institucional y la construcción de estructura de gobernanza en materia de IA, lo que consolida los debates internacionales sobre esta cuestión. Esto también se debe, en parte, a la participación de algunos de los académicos más destacados del AI HLEG, como Floridi o Dignum, cuyas investigaciones abarcan temas de los campos interdisciplinarios de la ciencia computacional, la filosofía y el derecho. Y viceversa, los informes elaborados por el AI HLEG han configurado y cambiado el discurso sobre gobernanza de la IA de los debates anteriores, poniendo el foco en la gobernanza de la IA *centrada en el riesgo* existencial (Dafoe, 2018) hacia la gobernanza de la IA *fiable*, reflejada en la adopción de los principios de la OCDE y los principios estadounidenses sobre IA (Thiebes *et al.*, 2021).

¿Confianza, excelencia o ambas?

Tanto las medidas legislativas ad hoc como los esfuerzos de estandarización son pilares para la competitividad mundial de la UE en la adopción de la IA (Data Ethics Commission, 2019). La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se comprometió con el objetivo clave recogido en las *Directrices políticas de la Comisión para 2024* de diseñar un marco normativo para la IA basado en los valores y las normas europeos (Comisión Europea, 2021d).

Desde 2018, con el establecimiento del AI HLEG –formado por 52 miembros de múltiples partes interesadas– hasta la AIA, presentada el 21 de abril de 2022 por la Comisión, la UE ha recurrido a varios instrumentos políticos para crear un marco de gobernanza para

la IA, de entre los cuales destacan los tres siguientes: a) las *directrices éticas y de políticas sobre IA*, que sienta las bases para el concepto de IA fiable centrada en el ser humano y establece un estándar general; b) el *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial*, que expone la visión de un ecosistema de IA basado en la confianza y la excelencia, y c) las

propuestas legislativas, en especial, la Ley de Servicios Digitales, la Ley de Mercados Digitales y la última propuesta de Ley de inteligencia artificial-AIA (AI HLEG, 2019a, 2019b; Comisión Europea, 2021a).

A su vez, estas iniciativas conjuntas se han ido incorporando gradualmente en un marco normativo general, aunque no exento de controversia respecto a la IA. Junto con la introducción anterior del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), las últimas políticas de Bruselas sobre gobernanza de la IA podrían también concebirse como una reafirmación del papel que tradicionalmente ha asumido la UE de «superpotencia reguladora» basada en principios (Bradford, 2020a; Bakardjieva Engelbrekt *et al.*, 2021). Es decir, que lo que Bakardjieva Engelbrekt *et al.* (2021) analizan como «cambio tecnológico» se ha abordado en el contexto del «efecto Bruselas» desde la perspectiva de la capacidad innata de la UE –como el mercado único más grande del mundo– para promulgar estándares legales globales que posteriormente sirven de inspiración y son adoptados más allá de su jurisdicción (Bradford, 2020b). Debemos suponer que esta concepción de Bradford (ibídem), probada empíricamente, se ve reflejada en los esfuerzos de la UE en cuanto a

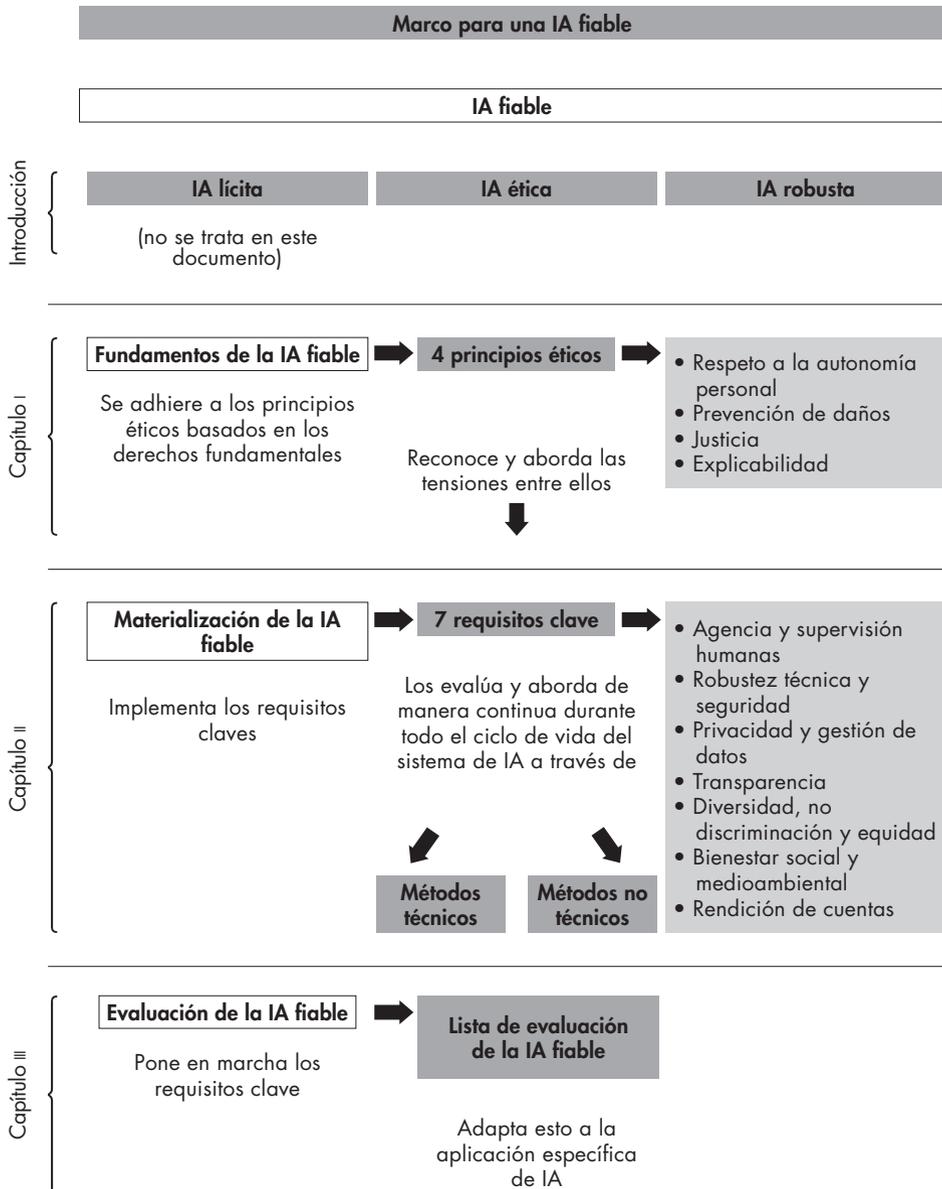
Tanto las medidas legislativas ad hoc como los esfuerzos de estandarización son pilares para la competitividad mundial de la UE en la adopción de la IA. Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión, se comprometió con el objetivo clave de diseñar un marco normativo para la IA basado en los valores y las normas europeos.

regulación global de la tecnología, un ejemplo paradigmático de lo cual es el RGPD. El mismo patrón se sigue aplicando a sus esfuerzos reguladores para contrarrestar el poder monopolístico del GAFAM y otros actores tecnológicos mundiales. Si bien este artículo no pretende adoptar la metodología de Bradford, sí que partimos de su leitmotiv, a saber, la resolución inherente de la UE a actuar como un modelo para la democracia, el Estado de derecho y la promoción de los derechos fundamentales, todos principios y conceptos holísticos que son más relevantes que nunca en la coyuntura del «cambio tecnológico». Estos mismos principios, basados en los derechos fundamentales globalmente desafiados, se materializan en el marco para una IA fiable, un concepto que la UE pretende exportar y con el que, a través de la IA, quiere ostentar el liderazgo.

En este sentido, la Comisión Europea se propone gestionar el desarrollo, la comercialización y la aplicación de la IA basándose principalmente en un enfoque de cuatro dimensiones fundamentado en el riesgo (Comisión Europea, 2021c). Si bien es más completo y, por lo tanto, tiene un alcance más matizado en comparación con la propuesta binaria prevista anteriormente en el *Libro Blanco sobre inteligencia artificial*, que solo distinguía entre aplicaciones de IA de alto riesgo y de bajo riesgo (Comisión Europea, 2020), el método de clasificación basado en el riesgo de la AIA todavía parece estar sujeto a críticas. Para que la «IA hecha en la UE» sea considerada fiable (véase la figura 1), los desarrolladores y los diseñadores de estos sistemas deben cumplir tres requisitos clave: a) la IA debe cumplir todas las normas legales; b) acatar los valores y estándares éticos de las sociedades democráticas, y c) presentar un alto grado de robustez, tanto técnica –por ejemplo, en el área de la ciberseguridad– como social, por lo que respecta a la seguridad de la IA y a los principios como la explicabilidad, la equidad y la prevención de los daños y el respeto hacia la autonomía humana, en particular (AI HLEG, 2019a).

Mientras que el AI HLEG expuso en profundidad los requisitos segundo y tercero, la Comisión Europea, como órgano ejecutivo de la UE, concibió una propuesta legislativa para realizar una «IA lícita», complementando el marco para una IA fiable con el enfoque de cuatro dimensiones basado en el riesgo (véase la figura 2; Comisión Europea, 2021c). Esto, a su vez, plantea la pregunta sobre cómo está representado el marco para una IA fiable basada en derechos fundamentales en la AIA, concretamente en el contexto de la intención de la Comisión Europea de crear «una estructura de gobernanza ligera» sobre IA (Comisión Europea, 2021c). En otras palabras, ¿puede la UE alcanzar una IA fiable con una estructura de gobernanza ligera, incluida en el enfoque basado en el riesgo?

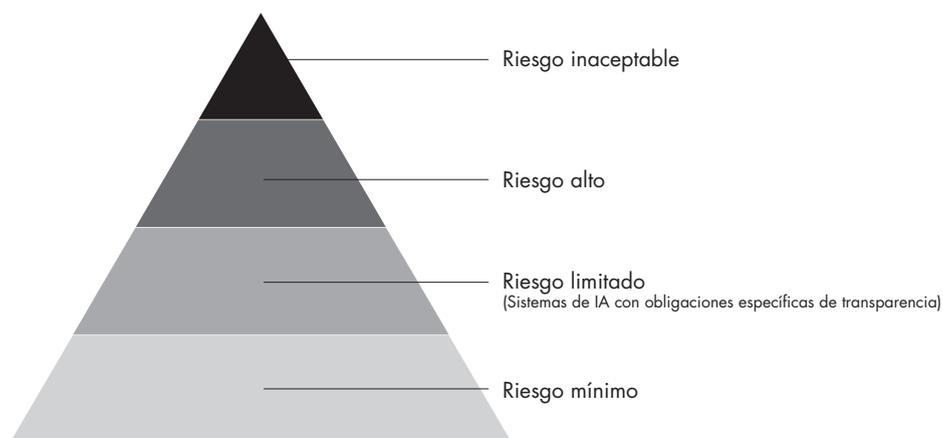
Figura 1. Marco para una IA fiable del Grupo de Expertos de Alto Nivel en IA (AI HLEG)



Fuente: AI HLEG (2019a).

Partiendo de los cinco elementos del marco de gobernanza presentado anteriormente, combinándolos con los siete requisitos para una IA fiable, este artículo examina el *feedback* recibido sobre la propuesta de AIA, en particular, el proporcionado por académicos del ámbito jurídico de los derechos humanos (véanse, por ejemplo, Smuha *et al.*, 2021), y sostiene que la AIA en su forma actual carece de elementos fundamentales para poder ser considerada fiable en la dimensión de «IA lícita».

Figura 2. Enfoque de cuatro dimensiones basado en el riesgo de la Ley de inteligencia artificial (AIA)



Fuente: Comisión Europea (2021d).

Multiplicidad de actores

Si bien la UE ha permitido la participación pública en el desarrollo de la AIA –por ejemplo, mediante encuestas a las pequeñas y medianas empresas sobre el marco para una IA fiable, el establecimiento de un foro europeo de debate sobre políticas de IA o la «Alianza IA» o el AI HLEG–, todavía quedan dudas sobre la inclusividad del proceso. Esta crítica se ve reflejada en la AIA, que no estipula *de-recho procedimentales* ni *substantivos* para los ciudadanos de la UE afectados por una IA adversa (Smuha *et al.*, 2021), ya sea en áreas de aplicaciones de bajo o alto riesgo, y que está en desacuerdo con los principios para una IA fiable de *agencia humana, equidad, bienestar social y rendición de cuentas*. Como tal, la AIA en su forma actual no empodera a los ciudadanos hasta el punto de permitir mecanis-

mos de reparación informados y transparentes (Smuha *et al.*, 2021), en casos de usos potencialmente defectuosos o ilegales de la IA, como anteriormente había previsto el AI HLEG.

Por consiguiente, el aspecto de la participación de la ciudadanía de la UE en esta materia debe ser mejorado. Basándose en los principios del Estado de derecho de legalidad, equidad y rendición de cuentas, el ingrediente esencial de la inclusividad debería ganar peso en el debate sobre la gobernanza de la IA en el ámbito de la UE. Los marcos de gobernanza inclusiva conllevan elementos que permiten la participación ciudadana, legitimándolos, y están orientados a aumentar la transparencia del propio proceso de elaboración de políticas. Por último, pueden ajustarse con el tiempo, por lo que su alcance es reiterativo y dependiente del contexto. Aunque no es exhaustiva, la combinación de estos factores clave permite que la confianza de los ciudadanos hacia el proceso de elaboración de políticas y hacia las instituciones del Estado crezca y se desarrolle (Pierre y Peters, 2021), independientemente del momento y del contexto en que las tecnologías, de naturaleza digital, autónoma o compleja, se introduzcan.

De esta forma, las voces de los ciudadanos de la UE de a pie deberían reflejarse en la AIA, especialmente para empoderarlos, pero no solo a través de mecanismos de formulación de quejas y rendición de cuentas. En este sentido, el Parlamento Europeo, como representante de 450 millones de ciudadanos, debe defender una mayor participación ciudadana en la futura formulación y definición de la AIA, por ejemplo, introduciendo el derecho a la participación directa en las revisiones potenciales de la aplicación de la IA de riesgo. Los ciudadanos de la Unión podrían presentar casos y quejas directamente ante un consejo europeo de IA o ante sus respectivas autoridades nacionales de supervisión.

Mecanismos, estructuras, institucionalización y autoridad

En este sentido, aunque la AIA prevé establecer un *Consejo Europeo de inteligencia artificial*, con representación de expertos de los 27 estados miembros y la Comisión Europea, para permitir una aplicación adecuada de la ley, quedan dudas en cuanto a las buenas prácticas administrativas derivadas, ya que se deben desarrollar los niveles requeridos de conocimientos respecto a la infraestructura de la IA. Ello exige una exhaustiva formación de los expertos y el nivel de inversión adecuado para desplegar las capacidades de la infraestructura de las autoridades nacionales de supervisión, ya que la experiencia en torno al contexto del RGPD, por ejemplo, señala que estas instituciones normalmente han estado infradotadas en varios países de la UE, lo que ha obstaculizado y

paralizado la administración efectiva del cumplimiento de este reglamento y la aplicación de las leyes de protección de datos.

Para la perspectiva a largo plazo sobre la implementación y el seguimiento de la AIA, es especialmente importante el hecho de capacitar a los funcionarios públicos en alfabetización digital avanzada, en particular sobre cómo identificar amenazas específicas de la IA para los derechos humanos, considerando que los diseñadores de sistemas de IA tienen un gran margen de maniobra en su decisión de realizar evaluaciones de conformidad *ex ante*, lo que, dudosamente, se refiere solo a las aplicaciones de la IA de alto riesgo⁷ enumeradas en el artículo 6(2) y en el Anexo III (Comisión Europea, 2021c), pero no a las de bajo riesgo. Al respecto, debido a la naturaleza compleja y a la dependencia en el contexto de la IA, si esto no se aborda, ello podría tener un impacto negativo en los derechos de privacidad y la agencia de la ciudadanía de la UE. Si bien la creación de una base de datos sobre aplicaciones de la IA de alto riesgo de ámbito europeo respeta el objetivo de supervisión y seguimiento efectivos de los sistemas críticos de IA, desde la perspectiva de la ley de derechos fundamentales, cabe preguntarse si la base de datos no debería extenderse a las cuatro dimensiones del riesgo.

Además, al transponer un espíritu de protección de los derechos fundamentales en la AIA, valdría la pena establecer un órgano de auditoría externa complementario, que revise de forma continua los criterios de *necesidad y proporcionalidad*, cuestionando si las vulneraciones temporales de los derechos fundamentales son *necesarias en una sociedad democrática*, legítimas y, por lo tanto, *proporcionadas* (Smuha *et al.*, 2021). Esto tiene una relevancia especial en la utilización de la IA por parte del sector público, teniendo en cuenta que la AIA permite el uso de sistemas de identificación biométrica en el ámbito del cumplimiento de la ley. Las aplicaciones adversas o mal interpretadas de los requisitos de necesidad y proporcionalidad podrían tener repercusiones graves en los requisitos para una IA fiable de: *agencia y supervisión humanas; privacidad y gestión de datos; diversidad, no discriminación y equidad; bienestar social y rendición de cuentas*. Aunque son necesarias para monitorear los requisitos de salud y seguridad de los productos en el área de la IA, en

7. Ejemplos de aplicaciones de la IA de alto riesgo: «(i) el componente de seguridad de los productos sujeto a la evaluación de conformidad *ex ante* por parte de terceros, y (ii) los sistemas de IA autónomos con implicaciones principalmente en materia de derechos fundamentales en las áreas de identificación biométrica y categorización de personas físicas; gestión y funcionamiento de infraestructuras esenciales; educación y formación profesional; empleo, gestión de trabajadores y acceso al autoempleo; acceso y disfrute de servicios públicos y privados esenciales y sus beneficios; aplicación de la ley; gestión de la migración, el asilo y el control fronterizo; así como administración de justicia y procesos democráticos».

general, las autoridades de vigilancia del mercado no pueden reemplazar ni asumir los roles de las instituciones, cuya competencia principal radica en salvaguardar los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE, extendiéndolos a áreas sensibles como la protección de datos y la privacidad.

En consecuencia, remitiéndonos a la última pregunta de investigación: ¿en qué medida el enfoque de cuatro dimensiones basado en el riesgo que se propone en la AIA se alinea con el concepto de la IA fiable?, podemos afirmar que, si bien se muestran y respetan los requisitos para una IA fiable, en especial en términos de *riesgos inaceptables* de usos de la IA que van en contra de los valores democráticos, el Estado de derecho y los derechos fundamentales como tales, la primera propuesta legislativa horizontal global en materia de IA se inclina más bien a favor de la creación de un ecosistema de la excelencia. Por lo tanto, si se compara con el RGPD, la AIA debe entenderse como una propuesta legislativa inspirada en la innovación, lo cual cambia el debate sobre la gobernanza de la IA desde un lenguaje de *IA fiable* –un enfoque basado en los derechos y respaldado por el AI HLEG– hasta un lenguaje de una *IA basada en el riesgo*, que se considera más bien favorable a la innovación, manteniéndose los valores *económicos* y *humanos* en tensión entre sí.

A modo de conclusión

El fundamento de este artículo ha sido examinar si el marco de la gobernanza de la UE en su forma actual está en consonancia con el objetivo de crear un ecosistema de IA inclusiva, basada en los derechos fundamentales y, por lo tanto, fiable. Tras tener en cuenta la naturaleza de arma de doble filo de los sistemas de IA y los retos que presentan para el desarrollo de un marco de gobernanza de la IA centrado en los seres humanos, este artículo ha analizado el discurso más reciente de la literatura sobre la gobernanza de la IA desde la perspectiva de la UE. A continuación, ha evaluado las medidas políticas de la UE en materia de IA y ha discutido la estructura de gobernanza de la IA de la UE desde una perspectiva basada en derechos fundamentales, estableciendo un contraste entre la propuesta de AIA inspirada por la innovación de la Comisión Europea, que se interpreta que representa un *ecosistema de la excelencia*, y el marco para una IA fiable del Grupo de Expertos de Alto Nivel en IA (AI HLEG), concebido principalmente para crear un *ecosistema de la confianza*. Al situar las medidas políticas de la UE en los discursos académicos sobre la gobernanza de la IA y viceversa, este artículo proporciona información inicial sobre el papel y la contribución de la UE para un marco de gobernanza emergente de la IA.

Al enmarcar la IA como una tecnología digital autónoma integrada en contextos y estructuras sociales, mediada a través de dispositivos digitales, el artículo sostiene que surgen tensiones potenciales entre ambos enfoques que se materializan en el enfoque de cuatro dimensiones basado en el riesgo contenido en la AIA, lo que, en parte, compromete los principios de una IA fiable, especialmente respecto a la *agencia humana, la equidad y la rendición de cuentas*. Sin embargo, dada la naturaleza incipiente del campo de la gobernanza de la IA, la primera propuesta legislativa de la historia en materia de IA allana el camino a debates más amplios sobre cómo las sociedades democráticas, basadas en valores inspirados en los derechos fundamentales y el Estado de derecho, pretenden vivir en un entorno cada vez más condicionado por la tecnología y la IA.

Este artículo, por lo tanto, reclama mecanismos adicionales para empoderar y permitir a los ciudadanos de la UE participar directamente en la futura configuración y gestión de la implementación de la AIA, con el fin de promover los requisitos para una IA fiable de *agencia humana, y supervisión y rendición de cuentas*. Cuestionando reiteradamente el enfoque basado en el riesgo, la investigación futura necesitaría estudios de caso empíricos basados en riesgos dependientes del contexto sobre la efectividad de las evaluaciones de autoconformidad de los diseñadores de IA partiendo del concepto de IA fiable. Deberían realizarse encuestas de opinión pública de amplio alcance, para recopilar información sobre la percepción de los ciudadanos de la UE acerca de los conceptos basados tanto en el riesgo como en los derechos fundamentales. Estos hallazgos deben respaldar y sostener las discusiones sobre ambos enfoques para alcanzar una IA fiable inclusiva. No son menos importantes las medidas para recopilar más información sobre el impacto ambiental de la adopción de las tecnologías de la IA, en estrecha colaboración con los estudios acerca del papel de la IA en la potencial reducción de la huella de carbono.

En esencia, en este contexto es fundamental situar los derechos de los ciudadanos en el centro y empoderarlos a través de la transformación digital a fin de desarrollar y adoptar una IA fiable. La propuesta de la Comisión para una AIA proporciona un punto de partida único de ámbito global para estos debates, en los niveles internacional, nacional y subnacional. Sin embargo, falta voluntad política no solo para respaldar parcialmente sino también para integrar por completo las ideas de los enfoques de gobernanza de la IA híbridos, por no decir de abajo arriba (*bottom-up*), en particular los que están basados en los

empíricos basados en riesgos dependientes del contexto sobre la efectividad de las evaluaciones de autoconformidad de los diseñadores de IA partiendo del concepto de IA fiable. Deberían realizarse encuestas de opinión pública de amplio alcance, para recopilar información sobre la percepción de los ciudadanos de la UE acerca de los conceptos basados tanto en el riesgo como en los derechos fundamentales. Estos hallazgos deben respaldar y sostener las discusiones sobre ambos enfoques para alcanzar una IA fiable inclusiva. No son menos importantes las medidas para recopilar más información sobre el impacto ambiental de la adopción de las tecnologías de la IA, en estrecha colaboración con los estudios acerca del papel de la IA en la potencial reducción de la huella de carbono.

métodos de pensamiento del sistema basado en los derechos fundamentales del diseño de concepción ética VSD. Solo a través de la comprensión, basándose en un proceso a largo plazo y evaluando reiteradamente los riesgos de la adopción social a gran escala de la IA, los representantes públicos elegidos democráticamente pueden ayudar a empoderar a los ciudadanos hasta un punto que les permita potenciar la tecnología digital para el bien social común en los ecosistemas digitales mundialmente cuestionados.

Referencias bibliográficas

- AI HLEG-High-level Expert on *Artificial Intelligence*. «Ethics guidelines for trustworthy AI». *European Commission*, (8 de abril de 2019a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>
- AI HLEG-High-level Expert on *Artificial Intelligence*. «Policy and investment recommendations for trustworthy Artificial Intelligence». *European Commission* (8 de abril de 2019b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/policy-and-investment-recommendations-trustworthy-artificial-intelligence>
- Altwickler, Tilmann. «International Legal Scholarship and the Challenge of Digitalization». *Chinese Journal of International Law*, vol. 18, n.º 2 (2019), p. 217-246. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Antonov, Alexander y Kerikmäe, Tanel. «Trustworthy AI as a Future Driver for Competitiveness and Social Change». En: Troitiño, David; Kerikmäe, Tanel; de la Guardia, Ricardo Martín y Pérez Sánchez, Guillermo Á. (eds.). *The EU in the 21st Century Challenges and Opportunities for the European Integration*. Cham: Springer, p. 135-154.
- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina; Leijon, Karin; Michalski, Anna y Oxelheim, Lars. «What Does the Technological Shift Have in Store for the EU? Opportunities and Pitfalls for European Societies». En: Bakardjieva Engelbrekt, Antonina; Leijon, Karin; Michalski, Anna y Oxelheim, Lars (eds.). *The European Union and the Technology Shift*. Cham: Springer Nature, 2021, p. 1-25.
- Bostrom, Nick. *Superintelligence: Paths, dangers, strategies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Bradford, Anu. *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford: Oxford University Press, 2020a.
- Bradford, Anu. «The Brussels Effect Comes for Big Tech». *Project Syndicate*, (17 de diciembre de 2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-digital-services-and-markets-regulations->

- on-big-tech-by-anu-bradford-2020-12
- Brynjolfsson, Erik y McAfee, Andrew. «What's Driving the Machine Learning Explosion?». *Harvard Business Review*, (18 de julio de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://hbr.org/2017/07/whats-driving-the-machine-learning-explosion>
- Buiten, Miriam. «Towards Intelligent Regulation of Artificial Intelligence». *European Journal of Risk Regulation*, vol. 10, n.º 1 (2019), p. 41-59. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Butcher, James and Beridze, Irakli. «What Is the State of Artificial Intelligence Governance Globally?». *The RUSI Journal*, vol. 164, n.º 5–6 (2019), p. 88-96. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Calcara, Antonio; Csernaton, Raluca and Lavallée, Chantal (eds.). *Emerging Security Technologies and EU Governance: Actors, Practices and Processes*. Londres: Routledge, 2020.
- Chiusi, Fabio; Fischer, Sarah; Kayser-Bril, Nicolas y Spielkamp, Matthias. «Automating Society Report 2020». *Algorithm Watch*, (30 de septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2020/12/Automating-Society-Report-2020.pdf>
- Comisión Europea. «Artificial Intelligence for Europe». *CE*, COM/2018/237 final, (25 de abril de 2018a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN>
- Comisión Europea. «Coordinated Plan on Artificial Intelligence». *CE*, COM/2018/795 final, (7 de diciembre de 2018b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018D0795>
- Comisión Europea. «European White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust». *CE*, COM(2020) 65 final, (19 de febrero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en
- Comisión Europea. «A Europe fit for the digital age». *CE*, (9 de marzo de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en
- Comisión Europea. «Fostering a European approach to Artificial Intelligence». *CE*, COM/2021/205 final, (21 de abril de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts». *CE*, COM (2021) 206, (21 de abril de 2021c) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://>

- eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206
- Comisión Europea. «Regulatory framework proposal on Artificial Intelligence». *CE*, (31 de agosto de 2021d) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>
- Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995
- Cowls, Josh; Tsamados, Andreas; Taddeo, Mariarosaria y Floridi, Luciano. «A definition, benchmark and database of AI for social good initiatives». *Nature Machine Intelligence*, vol. 3, n.º 2 (2021), p. 111-115. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Dafoe, Allan. «AI governance: a research agenda». *Governance of AI Program, Future of Humanity Institute*, (27 de agosto de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://www.fhi.ox.ac.uk/wp-content/uploads/GovAI-Agenda.pdf>
- Data Ethics Commission of the [German] Federal Government. «Opinion of the Data Ethics Commission». *DEK*, (diciembre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Fokusthemen/Gutachten_DEK_EN_lang.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Dignum, Virginia. *Responsible artificial intelligence: how to develop and use AI in a responsible way*. Cham: Springer Nature, 2019.
- Ebers, Martin. «Liability for Artificial Intelligence and EU Consumer Law». *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, vol. 12, n.º 2 (2021), p. 204-220.
- Floridi, Luciano; Cowls, Josh; Beltrametti, Monica; Chatila, Raja; Chazerand, Patrice; Dignum, Virginia; Luetge, Christoph; Madelin, Robert; Pagallo, Ugo; Rossi, Francesca; Schafer, Burkhard; Valcke, Peggy y Vayena, Effy. «AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations». *Minds and Machines*, vol. 28, n.º 4 (2018), p. 689-707. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Garson, George D. *Public information technology and e-governance: Managing the virtual state*. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2006.
- Gasser, Urs y Almeida, Virgilio. «A Layered Model for AI Governance». *IEEE Internet Computing*, vol. 21, n.º 6 (2017), p. 58-62. <https://doi.org/10.1109/MIC.2017.4180835>
- Hamulák, Ondrej. «La carta de los derechos fundamentales de la union europea y los derechos sociales.» *Estudios constitucionales* 16.1 (2018): 167-186.
- IEEE-Institute of Electrical and Electronics Engineers. «Ethically Aligned Design: A Vision for Prioritizing Human Well-being with Autonomous and Intelligent Systems». *IEEE*, (31 de marzo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- ITU-International Telecommunication Union. «Measuring the Information Socie-

- ty Report 2015». *UN*, (30 de noviembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2015.aspx>
- ITU-International Telecommunication Union. «AI for Good». *UN*, (2021) (en línea) [Fecha de acceso: 15.03.2022] <https://aiforgood.itu.int/about/>
- Katzenbach, Christian y Ulbricht, Lena. «Algorithmic governance». *Internet Policy Review*, vol. 8, n.º 4 (2019) (en línea) [Error! Referencia de hipervínculo no válida.](#)
- Kelly, Kevin. *The inevitable: Understanding the 12 technological forces that will shape our future*. Nueva York: Viking Press, 2016.
- Kettemann, Matthias C. *The normative order of the internet: A theory of rule and regulation online*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Kohler-Koch, Beate y Rittberger, Berthold. «Review Article: The Governance Turn in EU Studies». *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, (2006), p. 27-50. [Error! Referencia de hipervínculo no válida.](#)
- Langford, Malcolm. «Taming the digital leviathan: Automated decision-making and international human rights». *American Journal of International Law*, vol. 114 (2020), p. 141-146.
- Larsson, Stefan. «The Socio-Legal Relevance of Artificial Intelligence». *Droit et société*, vol. 103, n.º 3 (2019), p. 573-593.
- Larsson, Stefan. «AI in the EU: Ethical Guidelines as a Governance Tool. Why Ethics Guidelines?». En: Bakardjieva Engelbrekt, Antonina; Leijon, Karin; Michalski, Anna y Oxelheim, Lars (eds.). *The European Union and the Technology Shift*. Cham: Springer, 2021, p. 85-111.
- Lawson, Clive. *Technology and isolation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Lessig, Lawrence. *Code and Other Laws of Cyberspace*. Nueva York: Basic Books, 1999.
- Murray, Andrew. «Talk at Sixth Annual T.M.C. Asser Lecture on Law and Human Agency in the Time of Artificial Intelligence». *Annual T.M.C. Asser Lecture 2020*, (26 de noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://www.asser.nl/annual-lecture/annual-tmc-asser-lecture-2020/>
- Nemitz, Paul y Pfeffer, Matthias. *Prinzip Mensch: Macht, Freiheit und Demokratie im Zeitalter der Künstlichen Intelligenz*. Bonn: Dietz, 2020.
- OECD-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. «National AI policies and strategies». *OECD.AI*, (septiembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] [Error! Referencia de hipervínculo no válida.](#)
- Pierre, Jon and Peters, Guy. *Advanced Introduction to Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

- Pohle, Julia y Thiel, Thorsten. «Digital sovereignty». *Internet Policy Review*, vol. 9, n.º 4 (2020), p. 1-19. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Rahwan, Ilyad. «Society-in-the-loop: programming the algorithmic social contract». *Ethics and Information Technology*, vol. 20 (2018), p. 5-14. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Rhodes, Roderick. «The New Governance: Governing Without Government». *Political Studies*, vol. 44, n.º 4 (1996), p. 652-667. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Russell, Stuart y Norvig, Peter (eds.). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Londres: Pearson, 2010.
- Schmitt, Michael N. *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Scott, Marcus; Petropoulos, Georgios y Yeung, Timothy. «Contribution to growth: The European Digital Single Market. Delivering economic benefits to citizens and businesses». *European Parliament*, PE 631.044, (enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/02/IPOL_STU2019631044_EN.pdf
- Smuha, Nathalie. «Beyond a human rights-based approach to AI governance: Promise, pitfalls, plea». *Philosophy and Technology*, vol. 34, (2021), p. 91-104. <https://doi.org/10.1007/s13347-020-00403-w>
- Smuha, Nathalie; Ahmed-Rengers, Emma; Harkens, Adam; Li, Wenlong; MacLaren, James; Piseli, Ricardo y Yeung, Karen. «How the EU Can Achieve Legally Trustworthy AI: A Response to the European Commission's Proposal for an Artificial Intelligence Act». *SSRN Electronic Journal*, (2021), p. 1-59. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Taeihagh, Araz. «Governance of artificial intelligence». *Policy and Society*, vol. 40, n.º 2 (2021), p. 137-157. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Theodorou, Andreas y Dignum, Virginia. «Towards ethical and socio-legal governance in AI». *Nature Machine Intelligence*, vol. 2, n.º 1 (2020), p. 10-12. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Troitiño, David Ramiro y Kerikmäe, Tanel. «Europe facing the digital challenge: obstacles and solutions.» *IDP: revista d'Internet, dret i política*, n.º 34 (2021).
- Umbrello, Steven. «The Role of Engineers in Harmonising Human Values for AI Systems Design». *Journal of Responsible Technology*, vol. 10, (2021a), p.1-19. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Umbrello, Steven.«Conceptualizing Policy in Value Sensitive Design: A Machine Ethics Approach». En: Thompson, Steven John (ed.). *Machine Law, Ethics, and Morality in the Age of Artificial Intelligence*. Hershey: IGI Global, 2021b, p. 108-125.

- Umbrello, Steven y van de Poel, Ibo. «Mapping value sensitive design onto AI for social good principles». *AI and Ethics*, vol. 1, n.º 3 (2021), p. 283-296.
- Van de Poel, Ibo. «Embedding values in artificial intelligence (AI) systems». *Minds and Machines*, vol. 30, n.º 3 (2020), p. 385-409. ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.
- Van den Hoven, Jerome. «Ethics for the Digital Age: Where Are the Moral Specs? – Value Sensitive Design and Responsible Innovation». En: Werthner, Hannes y van Harmelen, Frank (eds.). *Informatics in the Future*. Cham: Springer, 2017, p. 65-76.
- Van Roy, Vincent. «AI Watch - National strategies on Artificial Intelligence: A European perspective». *European Union*, JRC122684 (junio 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2022] <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC119974>
- Von Solms, Basie y Von Solms, Rossouw. «Cybersecurity and information security—what goes where?». *Information and Computer Security*, vol. 26, n.º 1 (2018), p. 2-9.
- Zicari, Roberto V.; Ahmed, Sheraz; Amann, Julia; Braun, Stephan; Brodersen, John; Bruneault, Frédérick; Brusseau, James; Campano, Erik; Coffee, Megan; Dengel, Andreas; Düdder, Boris; Gallucci, Alessio; Krendl Gilbert, Thomas; Gottfrois, Philippe; Goffi, Emmanuel; Bjerre Haase, Christoffer; Hagedorff, Thilo; Hickman, Eleanore; Hildt, Elisabeth; Holm, Sune; Kringen, Pedro; Kühne, Ulrich; Lucieri, Adriano; Madai, Vince I.; Moreno-Sánchez, Pedro; Medlicott, Oriana; Ozols, Matiss; Schnebel, Eberhard; Spezzatti, Andy; Jahan Tithi, Jesmin; Umbrello, Steven; Vetter, Dennis; Volland, Holger; Westerlund, Magnus y Wurth, Renne. «Co-design of a trustworthy AI system in healthcare: Deep learning based skin lesion classifier». *Frontiers in Human Dynamics*, vol. 3, (2021), p. 1-20. <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.688152>
- Zuboff, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. Londres: Profile Books, 2019.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Este artículo forma parte del proyecto de investigación de la Cátedra Jean Monnet "La Europa Digital y su influencia en la integración futura". N.º identificación: 101082988. ERASMUS-JMO-2022-HE-TCH-RSCH. Programa: ERASMUS2027.

La ciberseguridad en la era de hipercompetitividad: ¿puede la UE afrontar los nuevos retos?

Cybersecurity in the era of hypercompetitiveness: can the EU meet the new challenges?

Malthe Munkøe

Asesor sénior, BusinessEurope (escribe a título personal). malthemunkoe@gmail.com.

Holger Mölder

Profesor titular de Relaciones Internacionales, TalTech-Tallinn University of Technology.
holger.molder@taltech.ee. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2481-2735>

Cómo citar este artículo: Munkøe, Malthe y Mölder, Holger. «La ciberseguridad en la era de hipercompetitividad: ¿puede la UE afrontar los nuevos retos?». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 69-94. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.69

Resumen: En su discurso de 2021 sobre el estado de la Unión, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, recalcó la necesidad de mejorar la ciberseguridad de la UE. El panorama de las amenazas es diverso y cambiante: desinformación y noticias falsas, ataques informáticos contra infraestructuras gubernamentales, injerencia en elecciones de terceros países, etc. Ante ello, en diciembre de 2020, la UE dio a conocer una nueva Estrategia de Ciberseguridad que incluye iniciativas legislativas e institucionales: desde la revisión de la Directiva NIS –la primera legislación sobre ciberseguridad de la UE– hasta el establecimiento de un ciberescudo para identificar los ataques cibernéticos a gran escala. Para ser efectiva en este campo, en que participan una multitud de actores, la UE deberá garantizar la cooperación y el intercambio de información de forma sólida, tanto a escala nacional como europea, así como con la OTAN.

Palabras clave: Unión Europea, ciberseguridad, hipercompetitividad, integración europea, guerra informativa, seguridad económica

Abstract: In her 2021 State of the Union address, European Commission President Ursula von der Leyen stressed the need to improve EU cybersecurity. The threat landscape is diverse and changing, and includes disinformation and fake news, cyber-attacks on government infrastructure and interference in elections in third countries. With this in mind, in December 2020 the EU unveiled a new Cybersecurity Strategy that includes legislative and institutional initiatives: from the revision of the NIS Directive – the EU's first cybersecurity legislation – to the establishment of a cybershield to identify large-scale cyber-attacks. To be effective in this field, which involves a multitude of actors, the EU will need to ensure robust cooperation and information exchange, both at national and European level, as well as with NATO.

Key words: European Union, cybersecurity, hypercompetitiveness, European integration, information warfare, economic security

En la actualidad, la seguridad ha pasado de ser una cuestión relativamente opaca a convertirse en un tema de gran transcendencia política. El 15 de septiembre de 2021, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, dedicó un tiempo considerable a este asunto en su discurso sobre el estado de la Unión, señalando que: «No podemos hablar de defensa sin hablar de cibernética. En un mundo en el que todo está conectado, todo puede ser hackeado. Vista la escasez de recursos, debemos aunar nuestras fuerzas, y no darnos por satisfechos solamente con lidiar con la amenaza cibernética, sino que tenemos que trabajar para ser líderes en el ámbito de la ciberseguridad» (Von der Leyen, 2021). De esta forma, plenamente establecido lo cibernético en el discurso político de la Unión Europea (UE), no resulta sorprendente que una serie de iniciativas en forma de nueva legislación concerniente al campo

La amenaza a la ciberseguridad a la que se enfrenta Europa es de naturaleza polifacética y procede tanto de bandas criminales, como de grupos con alguna supuesta relación con rivales geopolíticos, aunque también de fuerzas regulares cibersecuritarias desplegadas como parte del aparato militar que otros estados pueden usar en caso de conflicto.

tanto de bandas criminales, como de grupos con alguna supuesta relación con rivales geopolíticos, aunque también de fuerzas regulares *cibersecuritarias* desplegadas como parte del aparato militar que otros estados pueden usar en caso de conflicto, como se ha demostrado en la actual guerra ruso-ucraniana. Del mismo modo, la naturaleza de las ciberamenazas varía: desde las operaciones que persiguen deteriorar o interrumpir infraestructuras, hasta el ciberespionaje o los programas de extorsión, que incluyen desde la suplantación de identidad hasta la obtención de información comprometedor, por ejemplo, con fines de chantaje. Esta diversidad de amenazas surgidas del campo cibernético requiere un enfoque multidimensional, así como la colaboración institucional entre las fuerzas de orden público, de seguridad y de defensa, además de otros actores implicados. La rápida evolución de este fenómeno ha requerido una serie de desarrollos de políticas normativas, ya sean de ámbito estatal o europeo.

En este contexto hipercompetitivo, este artículo examina el desarrollo de las amenazas a la ciberseguridad de la UE y cómo sus élites han percibido el

cibernético y cambios institucionales estén listos para implementarse y desarrollarse. En su discurso, Von der Leyen incluso llegó a pedir una «política europea de ciberdefensa», lo que es un indicio de la centralidad otorgada a la ciberseguridad en la formulación de políticas de la UE.

La amenaza a la ciberseguridad a la que se enfrenta Europa es de naturaleza polifacética y procede

cambiante panorama de dichas amenazas, sobre la base de lo cual han articulado la necesidad de ampliar la política europea de ciberseguridad para afrontar los retos a los que se enfrentan; a continuación, se focaliza en el desarrollo de la política de ciberseguridad desarrollada por la UE en respuesta a estas amenazas; y, por último, analiza los retos actuales para la UE y las perspectivas del trabajo normativo actualmente en curso que permitirán abordar estos desafíos de forma amplia y exitosa.

La era de la hipercompetitividad y la cibernética

En el discurso ya referenciado de Von der Leyen, esta subrayó que nos enfrentamos a un contexto de seguridad nuevo, hipercompetitivo y en rápido desarrollo, que se caracteriza por una rivalidad y competitividad entre potencias cada vez mayor, en el que las opciones de seguridad colaborativas posteriores a la Guerra Fría están siendo cuestionadas y el auge del nacionalismo y del proteccionismo amenazaría la paz estable de la que ha disfrutado Europa durante décadas. Así lo expresó, de forma cruda y reveladora, la presidenta de la Comisión Europea: «Nos adentramos en una nueva era, la de la hipercompetitividad, en la que hay quien está dispuesto a hacer lo que sea con tal de ganar influencia, ya se trate de prometer vacunas y proporcionar créditos a elevados intereses, o de recurrir a los misiles y a la desinformación. Es la era de las rivalidades regionales, en la que las principales potencias están reorientando sus atenciones mutuas» (Von der Leyen, 2021).

El triunfo de los sistemas políticos internacionales colaborativos e integracionistas iniciado tras el fin de la Guerra Fría ha resultado ser fugaz. Los nuevos desafíos a la seguridad que emergen de un contexto internacional mucho más adverso han evidenciado que una digitalización en rápida evolución no solo puede proporcionar grandes beneficios para nuestras sociedades, sino que también puede generar nuevos riesgos y vulnerabilidades. Ya sea por el intento de manipular los procesos electorales, por el espionaje industrial, por el hackeo de información clasificada de gobiernos extranjeros, o por el potencial para causar la destrucción de la infraestructura o las capacidades militares del enemigo, está claro que las ciberamenazas ya no pueden ignorarse. Las potencias revisionistas usan los ataques cibernéticos para favorecer sus ambiciones estratégicas y desafiar el statu quo en el sistema internacional (Tenenbaum, 2012). El mundo se abre paso, así, hacia una nueva era de rivalidad entre

grandes potencias con tensiones cada vez mayores como, en particular, las guerras comerciales entre Estados Unidos y China. Rusia, China, Corea del Norte y otras potencias que desafían el statu quo han elaborado nuevas doctrinas estratégicas, especialmente sobre el uso de medios híbridos, para retar la hegemonía occidental. Una potencia revisionista puede tener ventaja a la hora de desafiar el statu quo del sistema internacional, ya que va más allá de las expectativas racionales (Krastev, 2014). Por lo tanto, el empoderamiento de ciertos actores y estados ha generado mayor inestabilidad y competitividad en las relaciones internacionales. Es más, encontrar soluciones duraderas para los problemas mundiales actuales –como la pandemia de la COVID-19 o el cambio climático– en un sistema internacional fuertemente polarizado resultará probablemente mucho más difícil que en un sistema caracterizado por la búsqueda de resultados mutuamente beneficiosos a través de la colaboración.

Este panorama de mayor rivalidad en las relaciones internacionales no solo tiene un impacto en la competencia por el liderazgo económico mundial entre Estados Unidos y China, sino que muy a menudo socava la unidad de las democracias liberales occidentales y erosiona la colaboración entre la UE y Estados Unidos, porque ambos son posibles competidores económicos. El pacto de seguridad y defensa AUKUS, firmado en septiembre de 2021 entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia, derivó en una crisis diplomática entre Australia y Francia después de que Australia incumpliera el contrato por valor de 90.000 millones de dólares australianos para submarinos de diseño francés (Sheftalovich, 2021). El ministro de Asuntos Exteriores galo, Jean Yves Le Diran, calificó el anuncio de AUKUS de «brutal» e «imprevisible» y como una reminiscencia de la Presidencia de Donald Trump. Por su parte, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, mostraba su preocupación por el hecho de que «uno de nuestros estados miembros haya recibido un trato inaceptable» (Walden, 2021). Aquellos que desafían el sistema democrático liberal podrían sacar tajada de los acontecimientos que llevan a los estados occidentales a disputas y rivalidades entre ellos.

Puesto que los nuevos desafíos mundiales –COVID-19, cambio climático, guerra en Ucrania– amenazan nuestro planeta, sería sumamente importante que los países aunaran esfuerzos para elaborar políticas conjuntas y encontrar vías adecuadas para alcanzar soluciones comunes. En este entorno de seguridad cada vez más hostil, la UE todavía se manifiesta al viejo estilo, como una isla de relativa estabilidad, que se basa en activos cooperativos. En la 73ª Asamblea de la Organización Mundial de la Salud (OMS) celebrada en mayo de 2020, Von der Leyen (2020a) afirmó: «Es el momento de la colaboración. Es el momento de la ciencia y la solidaridad. Es el momento de que toda la humanidad se reúna en torno a una causa común. Y pueden contar con que Europa siempre trabajará para el conjunto».

Desde el Tratado de París de 1951, que estableció la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), los avances realizados hacia la integración europea han sido impresionantes y han allanado el camino para una cooperación regional más estrecha, lo cual debería aumentar la probabilidad de que la integración socioeconómica se extendiese hasta la integración política, de modo que los gobiernos nacionales transfieran más autoridad a las organizaciones regionales (Schmitter, 2004: 47-48). En este sentido, ha habido intentos más o menos fructíferos de crear mecanismos integracionistas para resolver las crisis en la UE y sus estados miembros. Por ejemplo, a raíz de la crisis económica de 2007-2008, se creó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) intergubernamental para conceder préstamos a los estados miembros pertenecientes a la zona del euro con problemas financieros (Zeevaert, 2020). En materia de ciberseguridad, los ataques perpetrados en 2007 contra instituciones gubernamentales e infraestructura crítica en Estonia, presuntamente respaldados por Rusia, produjeron un efecto indirecto de mayor cooperación en ciberseguridad. De igual manera, la pandemia de la COVID-19 ha provocado un efecto indirecto similar en la seguridad sanitaria.

Sin embargo, el enfoque integracionista –que persigue conseguir ventajas racionales gracias a una mayor cooperación– no encuentra un contexto favorable en la actualidad, ya que el clima político está cambiando y puede ser adverso para una mayor integración regional. Asimismo, aunque la amenaza militar directa a la UE proveniente de otros estados se ha reducido enormemente, existen muchos otros desafíos a la seguridad: guerras comerciales, movimientos migratorios, ataques cibernéticos, propagación de la cultura del miedo, disturbios sociales, terrorismo y delincuencia de alcance internacional, así como pérdida de control sobre las armas de destrucción masiva, entre otras amenazas que podrían quebrantar de forma eficiente los principios y objetivos alcanzados en el marco del proceso de integración europea¹.

Los nuevos desafíos a la seguridad que emergen de un contexto internacional cada vez de mayor rivalidad y mucho más adverso han evidenciado que una digitalización en rápida evolución, aunque puede proporcionar grandes beneficios para nuestras sociedades, también puede generar nuevos riesgos y vulnerabilidades.

1. Además, la actual guerra entre Rusia y Ucrania pone en evidencia que queda pendiente abordar la seguridad militar.

Hoy en día, el término *cyber* o *ciber* se está convirtiendo en un elemento de marketing que puede adjuntarse prácticamente a todo (Whyte *et al.*, 2021: 4). Las nuevas tecnologías han alentado a variados movimientos populistas del espectro político –desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda– a usar plataformas virtuales para difundir sus ideologías con las que han conseguido una gran fuerza, lo que nunca antes había sucedido. De esta forma, los movimientos populistas y extremistas, tanto dentro como fuera de la UE, propagan cada vez más la imagen de una Europa en declive e intentan desacreditar la democracia liberal, que describen como un sistema de gobierno «débil» que se encuentra en crisis (Krouwel y Önnersfors, 2021). Tras la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos en 2016, su programa más proteccionista de «America First» (América, primero) alentó la rivalidad entre las grandes potencias y volvió más inestable el sistema internacional. De hecho, los patrones introducidos por la reciente oleada populista todavía influyen en el clima político y confirman que, si alguien decide desafiar el sistema internacional, podría tener ventaja sobre aquellos que deberían defenderlo.

Asimismo, está en auge la tendencia de llevar a cabo operaciones de injerencia en el campo cibernético, mediante las cuales algunos gobiernos revisionistas tienen como objetivo influir en ciertas emociones políticas o discursos públicos de otros países. Se ha usado propaganda digital para suprimir derechos humanos fundamentales, desacreditar a los oponentes políticos o silenciar las opiniones disidentes. Las democracias liberales pueden volverse especialmente vulnerables a estas operaciones de injerencia –incluida la propaganda digital–, porque el derecho a libertad de expresión y la libertad de prensa brindan a sus oponentes una puerta abierta para atacar sus valores. Al respecto, Bradshaw y Howard (2019) identificaron manipulaciones en las redes sociales en 70 países, de los cuales 26 han mostrado una tendencia autoritaria. Siete países (Arabia Saudí, China, India, Irán, Pakistán, Rusia y Venezuela) usaron plataformas de redes sociales (por ejemplo, Facebook o Twitter) para realizar operaciones de injerencia en el extranjero. Según los autores, Facebook ha sido la red más popular para dichas manipulaciones, puesto que 56 países habían usado esta plataforma para la propaganda digital. Estudios llevados a cabo en Taiwán y Ucrania han evidenciado que las campañas mediáticas de larga duración realizadas en prensa, radio, televisión y redes sociales pueden tener un impacto sobre la opinión pública para apoyar a candidatos respaldados por China o Rusia, respectivamente (Baterman *et al.*, 2021).

Las operaciones cibernéticas organizadas por actores revisionistas apuntan directamente al conocimiento y a la ciencia, mediante el uso ilegal, la

revelación, la interrupción, la eliminación, la corrupción, la modificación, la inspección, el registro o la devaluación de la información (Hamulák, 2018). La difusión masiva de ideologías extremistas y teorías conspirativas debido al fácil acceso al campo cibernético nos recuerda que la digitalización puede contener amenazas ocultas que pueden atacar contra los valores de la UE.

Los retos de la ciberseguridad

La revolución digital ha creado una plataforma propicia para iniciar y promover ciber guerras (o guerras tecnológicas) mediante el ataque deliberado a ordenadores y redes de estados soberanos u organizaciones internacionales (Troitiño, 2022). En abril de 2007, por ejemplo, el Gobierno de Estonia trasladó un monumento en recuerdo de los soldados rusos caídos durante la Segunda Guerra Mundial a un emplazamiento de Tallin más discreto y, como respuesta, estallaron disturbios entre la minoría rusófona. Poco después, empezaron cuatro oleadas de ciberataques, principalmente ataques de denegación de servicio distribuido (DDoS, por sus siglas en inglés), dirigidos a instituciones gubernamentales, medios de comunicación y bancos de Estonia. Si bien el impacto en cuanto a daños reales sobre la infraestructura crítica no fue notable, ello supuso una alerta para reconocer los riesgos y la necesidad de reforzar las capacidades en ciberseguridad.

Estos desarrollos alcanzaron un punto álgido con el aludido discurso de Von der Leyen (2021), cuando esta subrayó que la naturaleza de las actuales amenazas a la seguridad estaba evolucionando rápidamente, pasando de los ataques híbridos o cibernéticos a la escalada armamentística en el espacio: «La tecnología disruptiva ha venido a nivelar en gran medida el uso del poder por parte de estados ‘canallas’ [*rogue states*] o grupos no estatales, porque para causar daños a gran escala ya no hacen falta ni ejércitos ni misiles. Basta con un ordenador portátil o un teléfono para paralizar una fábrica, toda una administración municipal o un hospital. Con un simple teléfono inteligente conectado a Internet se puede alterar el curso de unas elecciones». Los ciberataques pueden apuntar eficazmente a la propiedad intelectual, a operaciones comerciales, a infraestructura crítica, así como a sistemas militares, pero también se utilizan en operaciones de información e injerencia para captar la mente de las personas y difundir la cultura del miedo y la incertidumbre. Asimismo, pueden afectar a estados, a empresas y a la ciudadanía en general, además de suponer una amenaza múltiple sobre nuestro bienestar y seguridad.

Alarmante aumento de la desinformación y las noticias falsas en el panorama mediático

En el contexto actual de *posverdad*², la información puede convertirse fácilmente en blanco de manipulaciones y en un mercado mediático para conseguir más atención y generar más beneficios. La cibercultura ha provocado el auge de medios y producción artificiales, manipulación y modificación de datos y medios de forma automatizada, así como una nueva oleada de *ultrafalsos* (o *deepfakes*)³, por la que una persona que aparece en una imagen o un vídeo ya existentes es substituida por otra con un parecido razonable. La evolución de los medios artificiales puede conducir fácilmente a percepciones erróneas y promulgar nuevos mitos, creencias y conspiraciones que ayudan a aumentar la oleada populista.

Hackeos en infraestructuras gubernamentales

La digitalización provoca que los ataques contra otros gobiernos sean más rentables y ocultos, ya que el atacante puede permanecer fácilmente invisible y no ser identificado. Durante la pandemia de la COVID-19, varias agencias de los estados miembros y de la UE han sufrido ciberataques, encontrando los gobiernos dificultades para garantizar una protección total, por lo que han sido necesarias acciones coordinadas. Por ejemplo, en diciembre de 2020, la Agencia Europea del Medicamento anunció que había sido objeto de un ciberataque y, en marzo de 2021, el periódico neerlandés *De Volkskrant* publicaba un artículo que afirmaba que «fuentes cercanas a la investigación» habían revelado que detrás de los ataques estaban un servicio de inteligencia ruso y espías chinos (Reuters, 2021a). Aunque esa afirmación no fue confirmada oficialmente, es representativa del clima de inestabilidad actual.

-
2. El mundo contemporáneo de la posverdad describe una situación en la que «los hechos objetivos tienen menos influencia en la formación de la opinión pública que las apelaciones a las emociones y las creencias personales» (English Oxford Living Dictionaries, s.f.).
 3. Los *ultrafalsos* se originan usando técnicas automatizadas de generación de contenido, incluida la inteligencia artificial, para crear imágenes de hechos falsos, manipular o generar texto, imágenes visuales (por ejemplo, retoques de fotos) o contenido de audio (por ejemplo, «voz clonada») (Kalpokas y Kalpokiene, 2021: 37; Sample, 2020).

Injerencias en elecciones de terceros países

Las injerencias en procesos electorales de terceros países se pueden producir ya sea a través de hackeos para alterar el escrutinio o revelar información confidencial sobre algún candidato, ya sea a través de diferentes campañas de desinformación, lo que se ha convertido en una amenaza constante para las democracias. Se ha descubierto recientemente que el grupo de hackers informáticos rusos *Ghostwriter* ha lanzado ataques contra cuerpos electos germanos con mensajes de correo electrónico falsos (Cerulus y Klingert, 2021).

Aplicación militar en la guerra directa

En 1988, Hashemi Rafsanjani, un portavoz del Parlamento iraní que más tarde sería el presidente, se refirió a las armas químicas y biológicas como «la bomba atómica de los pobres» (Headley, 2018). Hoy, su afirmación puede extenderse a la amenaza potencial del ciberarmamento, ya que desarrollar sus capacidades, aunque es menos costoso, es más eficiente. Los virus informáticos, el fraude electrónico o *phishing*, los gusanos informáticos y el *software* malintencionado o *malware* difundidos por instituciones militares pueden acabar con infraestructuras críticas, pudiendo los ataques de DDoS dañar redes y dispositivos informáticos (Andress y Winterfeld, 2014).

Ciberespionaje

Para el público, en general, los ciberataques suelen estar relacionados con ataques contra países con el fin de destruir su infraestructura crítica; sin embargo, la digitalización ha abierto nuevos caminos para tener acceso a nuevas tecnologías y secretos comerciales. Se lanzaron campañas anónimas de ciberespionaje contra varios funcionarios de gobiernos, incluyendo el ministro de Interior belga, políticos polacos y hospitales de Irlanda y Francia (Cerulus, 2021a). Asimismo, en este sentido, han surgido temores por la implicación de China en las redes inalámbricas 5G, debido a las acusaciones de que los equipos de redes móviles de proveedores chinos pueden contener puertas traseras que permitan la vigilancia por parte del Gobierno chino.

Guerra económica, espionaje industrial y el dilema de la desconexión

Esto puede incluir espionaje industrial (por ejemplo, robo de propiedad intelectual, información confidencial, planes comerciales diversos), presiones y amenazas sobre los clientes y el mero intento de sembrar cizaña para perjudicar a la competencia. La Administración estadounidense de Trump publicó una orden ejecutiva para restringir las transacciones de productos o servicios de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) vinculados a un «adversario extranjero», lo que se relaciona con la acusación de que empresas chinas (por ejemplo, Huawei) usaban sus productos con fines de espionaje industrial (Lim y Ferguson, 2019). Esta cuestión también está relacionada con actuaciones delictivas, que en determinadas circunstancias pueden tener alcance gubernamental. Por ejemplo, Corea del Norte obtiene una parte de sus ingresos del robo cibernético (Reuters, 2019), lo que se está convirtiendo en una especie de modelo de negocios para los estados *canalla*, pero también para actores internacionales sin reconocimiento (como la organización Estado Islámico).

Delincuencia en el ciberespacio

Los ciberdelincuentes no necesariamente roban documentos o planes secretos guardados en cajas fuertes cerradas, sino que pueden simplemente hackear los sistemas informáticos de sus rivales. Informes recientes señalan que la ciberdelincuencia cada vez está mejor organizada y más extendida, lo que perjudica a compañías europeas –grandes y pequeñas– y amenaza con erosionar la confianza hacia la economía digital. Cabe mencionar que el 43% de los ciberataques se dirigen a pequeñas empresas que, obviamente, tienen menos recursos y capacidad financiera para invertir en ciberseguridad (Cyber Competence Network, 2021).

Según todos los indicios, pues, hemos visto solo la punta del iceberg de lo que los actores de la ciberseguridad tienen que estar preparados para abordar en el futuro cercano, porque deberán gestionar situaciones de tensiones geopolíticas que conducirán a picos descomunales de incidentes y ciberataques completamente planificados.

La política de la UE ante los retos de la ciberseguridad

La labor de la UE en materia de ciberseguridad se inició en 2004, cuando se creó la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA, por sus siglas en inglés) en Heraclión (Grecia), cuyo mandato es realizar análisis e investigaciones sobre ciberseguridad, fomentar la cooperación y la confianza entre los estados miembros en la materia, proporcionar formación y contribuir a la sensibilización⁴. Luego, tuvo que pasar casi una década para tener lugar el siguiente gran avance en materia de ciberseguridad en la UE. Antes, sin embargo, en 2011, se creó la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) para gestionar los sistemas informáticos de gran magnitud necesarios, en especial, para el espacio Schengen y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Y ya en 2013, la UE dio a conocer su primera Estrategia de Ciberseguridad, señalando la diversidad de riesgos, desde las actividades cibernéticas patrocinadas por estados⁵ hasta grupos políticos o criminales.

En 2013, la UE dio a conocer su primera Estrategia de Ciberseguridad, que hizo un gran hincapié en el trabajo de la que sería la conocida como Directiva NIS, la cual establecería unos requisitos mínimos comunes en torno a la ciberseguridad en todos los estados miembros, garantizando la coordinación y sirviendo de enlace con la ENISA y la Comisión Europea.

La Estrategia de Ciberseguridad 2013 hacía un gran hincapié en el trabajo de la que sería la conocida como Directiva NIS (siglas en inglés de «redes y sistemas de información»)⁶, la cual establecería unos requisitos mínimos comunes en torno a la ciberseguridad en todos los estados miembros, garantizando la coordinación al constituir órganos de contacto para participar en las redes pertinentes y servir de enlace con la ENISA y la Comisión Europea. Se alcanzó el acuerdo político sobre la Directiva NIS en diciembre de 2015, aprobándose y entrando

4. Reglamento (CE) No 460/2004 (Parlamento Europeo, 2004)

5. Téngase en cuenta que «patrocinadas por estados» no presupone entender que los estados extranjeros estarían directamente involucrados.

6. Oficialmente, Directiva relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información de la Unión. Directiva (UE) 2016/1148 (Unión Europea, 2016).

en vigor la directiva final en julio de 2016. Se dieron 21 meses a los estados miembros para transponer completamente los requisitos NIS a la legislación nacional, aunque, de hecho, la implementación total no se consideró completa hasta 2020. NIS ha desarrollado, asimismo, una arquitectura institucional para la labor de la UE en materia de ciberseguridad, exigiendo a los estados miembros la designación de puntos de contacto para intercambiar información con los demás estados miembros y las instituciones de la UE, a fin de monitorizar y garantizar la implementación de los requisitos legales de la Directiva; también el establecimiento de Equipos de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CSIRT, por sus siglas en inglés) para monitorizar incidentes de ámbito nacional y trabajar juntos a través de una red CSIRT para facilitar la cooperación y el intercambio de información; y, por último, el nombramiento de un representante nacional para un grupo de cooperación que se crearía con el fin de abordar el amplio abanico de asuntos en torno a la ciberseguridad en la UE.

Mientras tanto, Europol, la agencia de la UE en materia policial, abrió un nuevo Centro Europeo de Ciberdelitos (EC3) en 2013. El EC3, que combina la investigación sobre amenazas de ciberdelitos con la cooperación operativa, es un centro neurálgico de cooperación para los servicios de los estados miembros, al tiempo que ofrece apoyo forense analítico (incluyendo soporte técnico y digital) para las investigaciones. Por su parte, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) también ha ido asumiendo progresivamente el papel de coordinación en casos jurídicos y asuntos judiciales relativos a la ciberseguridad, y la Agencia Europea de Defensa (AED) ha desarrollado programas de formación, llevado a cabo maniobras⁷ y realizado investigaciones en el ámbito cibernético (European Defence Agency, 2021b).

En 2015, la UE dio a conocer un nuevo documento estratégico: la Agenda Europea de Seguridad, que analizaba ampliamente los retos de seguridad a los que se enfrentaba Europa e incluyó la ciberseguridad como una de las tres prioridades clave que requerían coordinación a escala comunitaria. En 2017, la Comisión Europea lanzó una versión actualizada de su Estrategia de Ciberseguridad (RTE, 2017), que sintetizaba una visión distinta del panorama. En este sentido, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker (2017), señalaba en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017 que «los ciberataques pueden ser más peligrosos para la

7. Por ejemplo, EU CYBRID de septiembre de 2017, organizado por la Presidencia estonia del Consejo de la UE, fue el primer ejercicio cibernético de ámbito ministerial de la UE que tuvo como objetivo en especial sensibilizar sobre la necesidad de coordinación ante incidentes de ciberseguridad y para la toma de decisiones estratégicas (Kerikmäe *et al.*, 2019).

estabilidad de las democracias y las economías que las armas y los tanques. (...) Por este motivo, la Comisión propone hoy nuevas herramientas, entre ellas una Agencia Europea de Ciberseguridad, que nos ayuden a defendernos de estos ataques». El hecho de equiparar la ciberseguridad con la seguridad cinética «del mundo real» supuso un paso importante para el desarrollo de una política de ciberseguridad de la UE, que pasó de ser una cuestión de nicho a otra dominante, tal y como sugería el hecho de tener una mayor percepción de amenaza.

Para implementar los diseños de la Estrategia de Ciberseguridad actualizada, la Comisión presentó el llamado Reglamento sobre Ciberseguridad y el marco para una respuesta diplomática conjunta de la UE a las actividades cibernéticas malintencionadas, la llamada «caja de herramientas de la ciberdiplomacia» (Bendiek *et al.*, 2017). Hasta ahora, ENISA tenía solo un mandato temporal que dependía del apoyo político y fiscal para su renovación, lo que frustró los intentos de planificación a más largo plazo. El Reglamento sobre Ciberseguridad finalmente le otorgó un mandato permanente y amplió el alcance de sus responsabilidades operacionales. Es importante señalar que también se le asignó la responsabilidad de implementar los programas de certificación de ciberseguridad de la UE (lo que incluye una serie de actividades como, por ejemplo, establecer estándares comunes para la industria de la computación en la nube).

Al respecto, la UE ha sido calificada como «superpotencia reguladora» (Bradford, 2020) y como «un gigante económico, pero un enano político» (véase, por ejemplo, Leonard, 2018). Como tal, la UE puede tener dificultades para desempeñar un papel decisivo en el campo sumamente politizado de la política de seguridad, pero debería estar bien posicionada para utilizar su poder regulador y económico para establecer programas de certificación y estandarización con una aceptación generalizada. Hay un importante trabajo en marcha sobre este asunto; por ejemplo, con el acuerdo alcanzado en enero de 2020 para establecer una nueva «caja de herramientas del 5G» para las clasificaciones de ciberseguridad del 5G (ENISA, 2020). Ello es fundamental para garantizar unos estándares de ciberseguridad adecuados en Europa, especialmente teniendo en cuenta, por ejemplo, el crecimiento y la generalización de la tecnología del Internet de las cosas; asimismo, puede ayudar a estimular el crecimiento de una industria europea de la ciberseguridad.

En 2017, la Comisión Europea lanzó una versión actualizada de su Estrategia de Ciberseguridad, recogiendo las nuevas percepciones de las ciberamenazas. En este sentido, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, señalaba que «los ciberataques pueden ser más peligrosos para la estabilidad de las democracias y las economías que las armas y los tanques (...).»

Junto con la estrategia actualizada y el Reglamento sobre Ciberseguridad, la Comisión también lanzó el Plan director de la respuesta coordinada a los incidentes y crisis de ciberseguridad a gran escala de la Unión (Comisión Europea, 2017) y presentó una caja de herramientas de ciberseguridad que fundamentalmente ha conseguido que los ministros de asuntos exteriores acepten la posibilidad de desplegar «medidas restrictivas» (es decir, sanciones de la UE) ante «actividades cibernéticas malintencionadas». Esta opción se pondría en práctica en julio de 2020, cuando la UE impuso sus primeras sanciones –prohibición de viajar y congelación de activos– contra seis individuos de China y Rusia, así como tres entidades de China, Rusia y Corea del Norte, en respuesta a una serie de incidentes, incluido el tan publicitado ataque con el criptogusano WannaCry (Unión Europea, 2020b); posteriormente, estas se complementaron con sanciones de prohibición de viajar y congelación de activos contra la unidad militar rusa conocida coloquialmente como «Fancy Bear», también para dos miembros de esa unidad, por el ataque informático de 2015 contra el Parlamento alemán (Unión Europea, 2020a).

A finales de 2019, tras asumir el cargo de presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen declaró la transición digital (junto con la transición verde) como el eje principal de su mandato, lo que preparó el terreno para un aluvión de iniciativas legislativas relativas a políticas digitales, incluido el campo cibernético (Von der Leyen, 2020b). A mediados de 2019, había presentado las orientaciones políticas (*Political Guidelines*) –que describen los objetivos y las visiones de cada nueva Comisión–y, en este caso, destacaba la intención de crear una Unidad Cibernética Conjunta. Así, en diciembre de 2020, la Comisión Von der Leyen publicó una nueva Estrategia de Ciberseguridad que describía un panorama de amenazas bastante oscuro y preveía un número de iniciativas mucho más ambiciosas que las contenidas en la estrategia anterior de 2013.

En este sentido, la Estrategia de Ciberseguridad 2020 exigía revisar la Directiva NIS, puesto que una evaluación de su impacto había revelado que su implementación había sido muy dispar en los diferentes estados miembros, lo que había llevado a la fragmentación de las prácticas y los estándares de seguridad. La directiva revisada, conocida como «NIS2», ampliaría su alcance hasta abarcar todas las medianas y grandes empresas de un abanico más amplio de sectores (entre los que ahora se incluiría el de las telecomunicaciones); también abarcaría las pequeñas empresas si se consideraba que presentaban un perfil de alto riesgo de seguridad. El objetivo sería optimizar los requisitos impuestos sobre las empresas abarcadas, incluyendo la obligación legal de notificar los incidentes de ciberseguridad a las autoridades competentes en los plazos establecidos (Comisión Europea, 2020b). NIS2 avanzará más hacia la armonización de las sanciones entre los estados miembros y también creará un registro de vulnerabilidades de

la UE en ENISA (Comisión Europea, 2020b). Además, se establecerá la Red Europea de Organización de Enlace de Crisis Cibernéticas (Red CyCLONE)⁸ para facilitar la cooperación entre los estados miembros en torno a los incidentes críticos (ENISA, 2021).

Formando parte de su paquete de medidas de ciberseguridad, la Comisión también presentó una propuesta para una Directiva relativa a la resiliencia de las entidades o actores considerados críticos, la llamada Directiva CER (Comisión Europea, 2020d), cuya principal novedad es el aumento de los sectores que cubre y el refuerzo de la cooperación transfronteriza. De esta forma, irá más allá del ámbito de aplicación de la actual Directiva relativa a la infraestructura crítica, al abarcar no solo la energía y el transporte, sino también la banca, los mercados financieros, la Administración pública y el espacio. Asimismo, esta directiva exige a los estados miembros que identifiquen las entidades críticas, establezcan una estrategia para reforzar su resiliencia, evalúen periódicamente los riesgos que les pueden afectar y fijen obligaciones para las entidades críticas con el fin de garantizar su resiliencia, por lo que enumera una serie de medidas que dichas entidades deberían llevar a cabo para aumentarla.

En diciembre de 2020, la Comisión Von der Leyen publicó una nueva Estrategia de Ciberseguridad que describía un panorama de amenazas bastante oscuro, preveía un número de iniciativas mucho más ambiciosas y exigía revisar la Directiva NIS.

Complementariamente a estas acciones legislativas, la Estrategia de Ciberseguridad 2020 también exige una serie de cambios institucionales: el desarrollo de un servicio de resolución de sistemas de nombres de dominio (DNS, por sus siglas en inglés)⁹, una nueva infraestructura de comunicación cuántica (QCI, por sus siglas en inglés) para que las autoridades públicas transmitan la información confidencial, y mayor ciberseguridad para las propias instituciones europeas (en este sentido, se trabaja en un reglamento para actualizar la normativa actual). Quizá lo más destacado sea que la Comisión tiene la intención de crear un *ciberescudo*—una red de centros de operaciones de seguridad en toda la UE— para detectar muy rápidamente las amenazas y anticiparse a los daños con acciones proactivas, usando inteligencia artificial, entre otras medidas (Comisión Europea, 2020c).

8. La red se creó en 2021 basándose en la cooperación francoitaliana con el fin de servir de enlace entre los ámbitos tecnológico (es decir, los CSIRT) y político durante las crisis cibernéticas a gran escala (ENISA, 2020).

9. Los DNS son fundamentales para el funcionamiento del Internet moderno, y la UE está preocupada por las interrupciones o los ataques contra uno o más de los proveedores clave para empresas.

Simultáneamente, la UE está avanzando con una serie de iniciativas legislativas no horizontales que tendrán importantes repercusiones en materia de ciberseguridad y que incluyen nuevas reglas para los operadores de energía, nuevas reglas relativas a la infraestructura energética y a los flujos transfronterizos de electricidad y una ley de resiliencia operativa digital para entidades financieras (el Reglamento DORA) (Krüger y Brauchle, 2021). Por lo tanto, la UE prepara nuevos avances institucionales en un panorama de la ciberseguridad ya de por sí complejo: una Unidad Cibernética Conjunta, que se establecerá en Bruselas, y un nuevo Centro Europeo de Competencia en Ciberseguridad, que lo hará en Bucarest. Complementando estos avances institucionales en el ámbito de la UE, se ha establecido una Organización Europea de Ciberseguridad (ECSSO, por sus siglas en inglés) con el fin de colaborar con la UE estableciendo alianzas público-privadas en materia de ciberseguridad.

Puesto que, de un modo u otro, todas las agencias, empresas y ciudadanos usan herramientas digitales, la ciberseguridad también es en cierta medida esencial para cada sector y ámbito de las políticas. En consecuencia, el número de actores que trabajan en ciberseguridad en la UE es elevado y va en aumento, incluyendo numerosas direcciones generales (DG) y agencias especializadas. De un modo similar, las iniciativas legislativas en otras áreas se van solapando cada vez más con la ciberseguridad, como el trabajo para abordar las responsabilidades jurídicas de los intermediarios digitales, por ejemplo, las redes sociales –a través de la nueva Ley de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés)–, que también tendrá importantes ramificaciones para hacer frente a la difusión de desinformación en Europa (Krüger y Brauchle, 2021). En la misma línea, la UE se prepara para desplegar recursos económicos procedentes de una gran variedad de programas y fuentes propias con diferentes alcances y objetivos para apuntalar su labor en materia de ciberseguridad. Junto con las inversiones de los estados miembros, la Comisión Europea espera inversiones en ciberseguridad por un valor total de 4.500 millones de euros para el período 2021-2027¹⁰.

Todo ello implica que, para abordar con éxito las amenazas a la ciberseguridad, serán necesarios la coordinación efectiva y el enlace entre un gran número de actores e instituciones a diferentes escalas (Singh, 2018; Ilves *et al.*, 2016).

10. Para un resumen de las políticas de ciberseguridad en la UE, véase Domenico Ferrara, funcionario de políticas de la Comisión Europea, DG CNECT.H.1 Tecnología de Ciberseguridad y Creación de Capacidad (en Gonzalez-Sancho, 2021).

Desafíos y obstáculos en el desarrollo de la ciberseguridad en la UE

Una conclusión destacada que se desprende de la Estrategia de Ciberseguridad 2020 es que la UE centra sus esfuerzos en ser capaz de «prevenir, desalentar e impedir ciberataques y responder de forma efectiva ante ellos» (Comisión Europea, 2020c). Sin embargo, para que las capacidades de la ciberseguridad actúen como una forma de disuasión efectiva, por lógica, la disuasión también se debe potencialmente poder desplegar con fines ofensivos. Esto supone desviarse significativamente de la postura tradicional de la UE en política de seguridad e inevitablemente suscita una serie de preguntas sobre el papel que deben desempeñar la UE, la OTAN y los propios estados miembros en un panorama complejo que tiene múltiples capas y actores (European Court of Auditors, 2019).

La ciberseguridad abarca un amplio abanico de esferas: desde el crimen convencional e investigaciones penales hasta las actuaciones de estados extranjeros, o desde el fraude electrónico (*phishing*) y el fraude de hacerse pasar por director ejecutivo (*CEO fraud*) hasta el hackeo, la obtención de información, la desactivación de sistemas y la difusión de desinformación. Por lo tanto, la UE debe garantizar rutinariamente la coordinación y el enlace no solo entre la Comisión y sus agencias, sino también entre los 27 estados miembros y los socios externos (como, por ejemplo, la OTAN en cuestiones relativas a defensa y seguridad militar) (Carrapico y Barrinha, 2017). Sin embargo, aunque la UE ha podido establecer una gran variedad de puntos de contacto, redes y agencias de ciberseguridad, ello no necesariamente garantiza que estos consigan una capacidad operativa efectiva (European Court of Auditors, 2019). Además, lograr un intercambio de información fluido y una cooperación efectiva constituye un desafío en este panorama complejo. Otro factor de confusión es el hecho de que las relaciones con la OTAN no se caracterizan necesariamente por presentar un alto grado de confianza, sobre todo tras los casos de espionaje estadounidense contra aliados europeos, ni por una división de tareas y responsabilidades clara y de refuerzo mutuo en el

Una conclusión que se desprende de la Estrategia de Ciberseguridad 2020 es que la UE centra sus esfuerzos en ser capaz de «prevenir, desalentar e impedir ciberataques y responder de forma efectiva ante ellos»; sin embargo, para que las capacidades de la ciberseguridad actúen como una forma de disuasión efectiva, esta también se debe potencialmente poder desplegar con fines ofensivos. Esto supone desviarse significativamente de la postura tradicional de la UE en política de seguridad.

campo emergente de la ciberseguridad (Reuters, 2021b). También complica la situación el hecho de que los estados miembros de la UE hasta ahora se han mostrado reacios a cualquier aspiración de mayor cooperación e integración de ámbito europeo en cuestiones de defensa y seguridad, ya que muchos prefieren mantener la plena soberanía nacional sobre dichas cuestiones o seguir cooperando con la OTAN en vez de con la UE.

En cambio, las potencias revisionistas, que potencialmente pueden tener como blanco a los países de la UE, tienden a presentar una unidad de organización y dirección mucho mayor que la configuración con múltiples instituciones que caracteriza a Europa, lo que puede colocar a los europeos en situación de desventaja. Un tema controvertido en los últimos años ha sido que la tecnología china y el gigante del 5G Huawei pueden construir «puertas traseras» en sus sistemas y en su *hardware* que podrían usarse para infiltrarse (Pancevski, 2020), lo cual ha motivado los intentos estadounidenses de que Europa prohíba Huawei como han hecho ellos.

Los responsables políticos europeos ya no pueden ignorar los riesgos que plantea el hecho de que la infraestructura digital sea de propiedad extranjera, por lo que deben decidir qué acciones reguladoras emprender para contener esa dependencia y ese riesgo. Al respecto, los estados miembros han adoptado posturas dispares, especialmente ante las acusaciones que se han vertido contra Huawei, aunque con miras a avanzar hacia medidas más restrictivas (Cerulus, 2021b) e iniciativas para disminuir la dependencia externa, como la reciente creación de una Alianza Europea sobre Datos Industriales y Nube. Un reflejo de estos desarrollos y avances en materia de políticas es que la UE ha establecido un Reglamento de control de inversiones extranjeras directas en la Unión¹¹, que prevé la coordinación en torno al control de las inversiones nacionales, lo que puede llevar al bloqueo de las inversiones extranjeras sobre la base de los intereses estratégicos (Comisión Europea, 2020a). En cualquier caso, las inversiones extranjeras y el acceso de las empresas extranjeras a tecnologías clave seguirá siendo un asunto espinoso fundamental del debate sobre ciberseguridad de la UE en los próximos años.

Ante este escenario, la UE debe gestionar sus iniciativas con un gran número de actores e instituciones, los cuales tendrán que colaborar entre ellos para garantizar la efectividad de los esfuerzos realizados. También debe navegar en un contexto en que la ciberseguridad está pasando rápidamente de ser una cuestión de nicho a otra dominante, de formar parte de un área política para especialistas a otra con una importancia política crucial que ocupa un lugar muy destacado

11. Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0452>

en la agenda. Asimismo, debe lidiar con la creciente inquietud por la dependencia de proveedores extranjeros de soluciones tecnológicas, así como por el tema cada vez más complejo del libre flujo de los datos con una tendencia hacia la regionalización de Internet (Chernaskey, 2021; Sherman, 2019).

Conclusiones

La UE ha respondido a la rápida proliferación de amenazas a su ciberseguridad adaptando y ampliando su enfoque estratégico. Este proceso se inició en 2013, cuando dio a conocer su primera estrategia de ciberseguridad, ha continuado en la última década y ha culminado con una nueva y ambiciosa estrategia lanzada en diciembre de 2020, lo cual se ha visto confirmado en el discurso sobre el estado de la Unión que Von der Leyen pronunció en 2021. En respuesta a la percepción cambiante de la amenaza, la UE ha desarrollado un marco institucional con una agencia de ciberseguridad totalmente desarrollada, varias redes, puntos de contacto y organismos coordinadores, y ahora va más allá con nuevas iniciativas, como los planes para crear un *ciberescudo*, que pretenden aportar un alto grado de seguridad para la UE y sus estados miembros. Al mismo tiempo, la UE ha establecido un régimen normativo con una serie de directivas que establecen estándares y normas comunes, además de trabajar también en programas de certificación y estandarización.

Sin embargo, la ciberseguridad seguirá siendo un asunto espinoso para la UE en los próximos años. Y aunque la UE se considere una gran «potencia reguladora», sigue siendo un actor relativamente insignificante en cuestiones de políticas de seguridad, ya que muchos estados miembros prefieren arreglárselas por su cuenta o en el marco de la OTAN. La ciberseguridad abarca desde la cooperación judicial y operativa para el cumplimiento de la ley hasta la defensa militar real contra otros estados o grupos respaldados por estados. Para la UE, encontrar un reparto adecuado de responsabilidades y un *modus operandi* que garantice la colaboración efectiva entre este gran número de actores de diferentes niveles se antoja difícil, pero ello, a su vez, es fundamental para garantizar una respuesta apropiada en Europa ante unas ciberamenazas cada vez más acuciantes.

Para la UE, encontrar un reparto adecuado de responsabilidades y un *modus operandi* que garantice la colaboración efectiva entre un gran número de actores de diferentes niveles se antoja difícil, pero ello, a su vez, es fundamental para garantizar una respuesta apropiada en Europa ante unas ciberamenazas cada vez más acuciantes.

Referencias bibliográficas

- Andress, Jason y Winterfeld, Steve. *Cyber Warfare. Techniques, Tactics and Tools for Security Practitioners*. Amsterdam: Elsevier, 2014.
- Bateman, Jon; Hickok, Elonnai y Shapiro, Jacob N. «Measuring the Effects of Influence Operations: Key Findings and Gaps from Empirical Research». *Carnegie Endowment for International Peace*, (28 de junio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://carnegieendowment.org/2021/06/28/measuring-effects-of-influence-operations-key-findings-and-gaps-from-empirical-research-pub-84824>
- Bendiek, Annegret; Bossong, Raphael y Schulze, Matthias. «The EU's Revised Cybersecurity Strategy». *SWP Comments*, n.º 47, (2017) (en línea) [Fecha de consulta: 01.10.2016] https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2017C47_bdk_etal.pdf
- Bradford, Anu. «When It Comes to Markets, Europe Is No Fading Power. The EU Sets the Standards for the Rest of the World». *Foreign Affairs*, (3 de febrero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 11.09.2021] <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2020-02-03/when-it-comes-markets-europe-no-fading-power>
- Bradshaw, Samantha y Howard, Philip N. «The Global Disinformation Disorder: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation». *Oxford Internet Institute – Working Paper*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2021] <https://demotech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/09/CyberTroop-Report19.pdf>
- Carrapico, Helena y Barrinha, André. «The EU as a Coherent (Cyber)Security Actor?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, n.º 6 (2017), p. 1.254-1.272. <https://doi.org/10.1111/jcms.12575>
- Cerulus, Laurens. «EU to launch rapid response cybersecurity team». *Politico*, (21 de junio de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2021] <https://www.politico.eu/article/eu-joint-cyber-unit-rapid-response-cyber-rattacks/>
- Cerulus, Laurens. «Germany falls in line with EU on Huawei». *Politico*, (23 de abril de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2021] <https://www.politico.eu/article/germany-europe-huawei-5g-data-privacy-cybersecurity/>
- Cerulus, Laurens y Klingert, Liv. «Russia's 'Ghostwriter' hacker group takes aim at German election». *Politico*, (21 de septiembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 02.10.2021] <https://www.politico.eu/article/russia-brash-hackers-turn-to-german-election/>
- Chernaskey, Rachel. «The World Wide Web's Break Up: State-Backed Media's Role in Supporting Internet Fragmentation». *Foreign Policy Research Institute*,

- (28 de febrero de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://www.fpri.org/fie/internet-break-up-russia-china/>
- Comisión Europea. «Commission Recommendation (EU) 2017/1584 of 13 September 2017 on coordinated response to large-scale cybersecurity incidents and crises». *European Commission*, (13 de septiembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1584&from=EN>
- Comisión Europea. «EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational». *European Commission*, (9 de octubre de 2020a) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867
- Comisión Europea. «Impact assessment Proposal for directive on measures for high common level of cybersecurity across the Union». *European Commission*, (16 de diciembre de 2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-proposal-directive-measures-high-common-level-cybersecurity-across-union>
- Comisión Europea. «New EU Cybersecurity Strategy and new rules to make physical and digital critical entities more resilient». *European Commission*, (16 de diciembre de 2020c) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2391
- Comisión Europea. «The Commission proposes a new directive to enhance the resilience of critical entities providing essential services in the EU». *European Commission*, (16 de diciembre de 2020d) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-proposes-new-directive-enhance-resilience-critical-entities-providing-essential_en
- Comisión Europea. «Decision on establishing the office of the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) in Brussels». *European Commission*, (22 de junio de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/decision-establishing-office-european-union-agency-cybersecurity-enisa-brussels>
- Comisión Europea. «Joint Cyber Unit». *European Commission*, (23 de junio de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/joint-cyber-unit>
- Consejo Europeo. «EU imposes the first ever sanctions against cyber-attacks». (30 de julio de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/eu-imposes-the-first-ever-sanctions-against-cyber-attacks/>
- Cyber Competence Network. «Four EU pilot projects to prepare the European Cybersecurity Competence Network». *Cyber Competence Network*, (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://cybercompetencenetwork.eu/about/>

- EMA – European Medicines Agency. «Cyberattack on EMA - update 5». *EMA*, (15 de enero de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://www.ema.europa.eu/en/news/cyberattack-ema-update-5>
- English Oxford Living Dictionaries. «Post-truth». *Lexico.com*, (s/f) (en línea) [Fecha de consulta: 04.08.2021] <https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth>
- ENISA – European Network and Information Security Agency. «EUCS – Cloud Services Scheme». *ENISA*, (22 de diciembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://www.enisa.europa.eu/publications/eucs-cloud-service-scheme/>
- ENISA – European Network and Information Security Agency. «EU Member States test rapid Cyber Crisis Management». *ENISA*, (19 de mayo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/eu-member-states-test-rapid-cyber-crisis-management>
- Eurojust. «Overview Report Challenges and best practices from Eurojust's casework in the area of cybercrime». *Eurojust*, (noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-11/2020-11_Cybercrime-Report.pdf
- European Court of Auditors. «Challenges to effective EU cybersecurity policy». *European Union*, Briefing Paper, (marzo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_CYBERSECURITY/BRP_CYBERSECURITY_EN.pdf
- European Defence Agency. «EDA's Growing Role in Cybersecurity». *European Defence Matters*, n.º 18 (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://eda.europa.eu/webzine/issue18/focus/eda-s-growing-role-in-cybersecurity>
- European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators. «Framework Guideline on sector-specific rules for cybersecurity aspects of cross-border electricity flows». *European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, (22 de julio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] https://documents.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Framework_Guidelines/Framework%20Guidelines/Framework%20Guideline%20on%20Sector-Specific%20Rules%20for%20Cybersecurity%20Aspects%20of%20Cross-Border%20Electricity%20Flows_210722.pdf
- Gonzalez-Sancho, Miguel. «Standardisation supporting the Cybersecurity Act». *ENISA Cybersecurity standardization conference 2021*, (3 de febrero de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] https://www.enisa.europa.eu/events/cybersecurity_standardisation_2021/presentations/03-04-gonzalez-sancho
- Hamulák, Ondrej. «La carta de los derechos fundamentales de la Union Europea y los derechos sociales». *Estudios constitucionales*, vol. 16, n.º 1 (2018), p. 167-186

- Headley, Tyler. «Introducing “the Poor Man’s Atomic Bomb”: Biological Weapons». *National Interest*, (2 de diciembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://nationalinterest.org/blog/buzz/introducing-poor-mans-atomic-bomb-biological-weapons-37437>
- Ilves, Luukas K.; Evans, Timothy J.; Cilluffo, Frank J. y Nadeau, Alec A. «European Union and NATO Global Cybersecurity Challenges: A Way Forward». *PRISM*, vol. 6, n.º 2 (2016), p. 126-141.
- Juncker, Jean-Claude. «State of the Union Address». *European Commission*, (13 de septiembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 04.08.2021] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165
- Kalpokas, Ignas y Kalpokiene, Julija. «Synthetic media and information warfare: Assessing potential threats». En: Mölder, Holger *et al.* *The Russian Federation in Global Knowledge Warfare*. Springer, Cham, 2021, p. 33-50.
- Kerikmäe, Tanel; Troitiño, David R., y Shumilo, Olga. «An idol or an ideal? A case study of Estonian e-Governance: Public perceptions, myths and misbeliefs». *Acta Baltica Historiae et Philosophiae scientiarum*, vol. 7, n.º 1 (2019), p. 71-80.
- Krastev, Ivan. «Putin’s world». *Project Syndicate*, (1 de abril de 2014) (en línea) [Fecha de consulta: 30.04.2019] www.project-syndicate.org/commentary/ivan-krastev-blame-the-west-s-weak-response-in-crimea-for-empowering-russia#AK0vzVbmtIUQCseG.99
- Krouwel, Andre y Önnerrfors, Andreas (eds). *A Continent of Conspiracies: Conspiracy Theories in and about Europe*. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2021.
- Krüger, Philipp S. y Brauchle, Jan-Philipp. «The European Union, Cybersecurity, and the Financial Sector: A Primer». *Carnegie Endowment for International Peace*, (16 de marzo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2021] <https://carnegieendowment.org/2021/03/16/european-union-cybersecurity-and-financial-sector-primer-pub-84055>
- Leonard, Mark. «Europe for itself». *European Council of Foreign Relations*, (24 de julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2021] https://ecfr.eu/article/commentary_europe_for_itself/
- Lim, Darren y Ferguson, Victor. «Huawei and the decoupling dilemma». *The Interest*, (28 de mayo de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/huawei-and-decoupling-dilemma>
- Maurer, Lucas. «Europe in the post-COVID-19 world». *Atlantic files*, (19 de mayo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 22.07.2021] <https://www.orfonline.org/expertspeak/europe-post-covid19-world/>
- NATO – North Atlantic Treaty Organization. «Brussels Summit Communiqué». *NATO*, (14 de junio de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en

- NATO – North Atlantic Treaty Organization. «Cyber defence». *NATO*, (2 de julio de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_78170.htm?selectedLocale=en
- Pancevski, Bojan. «U.S. Officials Say Huawei Can Covertly Access Telecom Networks». *The Wall Street Journal*, (12 de febrero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://www.wsj.com/articles/u-s-officials-say-huawei-can-covertly-access-telecom-networks-11581452256>
- Parlamento Europeo. «Regulation (EC). No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency». (10 de marzo de 2004) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l24153>
- PESCO – Permanent Structured Cooperation. «Cyber exercise provides readiness to respond to cyber threats». *Cyber Rapid Response Teams (CRRTs) y PESCO*, (28 de mayo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://pesco.europa.eu/wp-content/uploads/2021/05/PRESSSTATEMENT-CRRT.pdf>
- Reuters. «North Korea took \$2 billion in cyberattacks to fund weapons program: U.N. report». *Reuters*, (5 de agosto de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2021] <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-cyber-un-idUSKCN1UV1ZX>
- Reuters. «Russian, Chinese hackers targeted Europe drug regulator: newspaper». *Reuters*, (6 de marzo de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2021] <https://www.reuters.com/article/us-eu-cyber-idUSKBN2AY0F1>
- Reuters. «U.S. spied on Merkel and other Europeans through Danish cables - broadcaster DR». *Reuters*, (30 de mayo de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://www.reuters.com/world/europe/us-security-agency-spied-merkel-other-top-european-officials-through-danish-2021-05-30/>
- RTE – Raidió Teilifís Éireann, Ireland's National Public Service Media. «Plans unveiled for EU to step up cyber security efforts». *RTE*, (19 de septiembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2021] <https://www.rte.ie/news/2017/0919/905989-eu-cybersecurity>
- Sample, Ian. «What are deepfakes – and how can you spot them?». *The Guardian*, (13 de enero de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 03.10.2021] <https://www.theguardian.com/technology/2020/jan/13/what-are-deepfakes-and-how-can-you-spot-them>
- Schmitter, Philippe C. «Neo-Neofunctionalism». En: Diez, Thomas y Wiener, Antje. (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 45-75.

- Sheftalovich, Zoya. «Why Australia wanted out of its French submarine deal». *Politico*, (16 de septiembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 12.03.2022] <https://www.politico.eu/article/why-australia-wanted-out-of-its-french-sub-deal/>
- Sherman, Justin. «Russia and Iran Plan to Fundamentally Isolate the Internet». *Wired*, (6 de junio de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 09.10.2021] <https://www.wired.com/story/russia-and-iran-plan-to-fundamentally-isolate-the-internet>
- Singh, Rajnish. «Cybersecurity: Defending the digital wall». *The Parliament Magazine*, (4 de junio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/cybersecurity-defending-the-digital-wall>
- Tenembaum, Yoav D. «International Relations: It's Time to Revise How We Talk About Revisionist Powers». *OXPOL Blog*, (6 de noviembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 22.07.2021] <https://blog.politics.ox.ac.uk/international-relations-its-time-to-revise-how-we-talk-about-revisionist-powers/>
- Troitiño, David R. «The European Union Facing the 21st Century: The Digital Revolution». *TalTech Journal of European Studies*, vol. 12, n.º1 (2022), p. 60-78.
- Unión Europea. «Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union». *Official Journal of the European Union*, (19 de julio de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 12.09.2021] <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj>
- Unión Europea. «Of implementing Regulation (EU) 2019/796 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States». *Official Journal of the European Union*, L 351 I, (22 de octubre de 2020a) (en línea) [Fecha de consulta: 30.03.2022] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:351I:FULL&from=FR>
- Unión Europea. «Amending Decision (CFSP) 2019/797 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States». *Official Journal of the European Union*, L 246 12, (30 de julio de 2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 30.03.2022] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D1127&from=EN>
- Von der Leyen, Ursula. «Speech at World Health Organization's 73rd Assembly». *European Commission*, (19 de mayo de 2020a) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655
- Von der Leyen, Ursula. «State of the Union Address». *European Commission*, (16 de septiembre de 2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655

- Von der Leyen, Ursula. «State of the Union 2021». *European Commission*, (15 de septiembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2021_en
- Walden, Max. «How can Australia repair its relationship with France after the AUKUS submarine row?». *ABC News*, (23 de septiembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 04.10.2021] <https://www.abc.net.au/news/2021-09-23/how-can-australia-repair-its-relationship-with-france-aukus/100480270>
- Whyte, Christopher; Thrall, A. Trevor y Mazanec, Brian M. (eds). *Information Warfare in the Age of Cyber Conflict*. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2021.
- Zeevaert, Marius. «Spillovers versus Bargaining – Which Integration Theory Explains the EU’s Coronavirus Recession Response?». *The Yale Review of International Studies*, (octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 30.09.2021] http://yris.yira.org/global-issue/4325#_ftn8

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Este artículo forma parte del proyecto de investigación de la Cátedra Jean Monnet “La Europa Digital y su influencia en la integración futura”. N.º identificación: 101082988. ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH. Programa: ERASMUS2027.

Regulación de las Fintech en la Unión Europea: tendencias y líneas difusas

Fintech regulation in the European Union: trends and blurred lines

Janika Aben

Profesora visitante, TalTech-Tallinn University of Technology. janika.aben@taltech.ee.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4767-6043>

Paula Etti

Experta en nuevas tecnologías y finanzas; asesora del Ministerio de Finanzas de Estonia.
paula.etti@fin.ee. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0701-9383>

Cómo citar este artículo: Aben, Janika y Etti, Paula. «Regulación de las Fintech en la Unión Europea: tendencias y líneas difusas». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 95-114. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.95

Resumen: La digitalización, las tecnologías innovadoras en los servicios financieros y los nuevos modelos de negocio aspiran a un mercado sin fronteras. Las tecnologías financieras (Fintech) quieren ser un actor más en dicho mercado. A fin de aumentar la integridad del mercado común y el volumen del mercado de capitales de la UE, las nuevas iniciativas legislativas se han elaborado para homogeneizar el terreno de juego de todos los participantes y repensar los conceptos tradicionales de flujos de capitales e instrumentos y riesgos asociados a la apertura del mercado de capitales a nuevos participantes. Servicios financieros como las plataformas de *crowdfunding* están transformando el concepto servicios, mientras que los riesgos relacionados con las operaciones digitales de los servicios financieros sitúan al mismo nivel a todo el mundo de las finanzas digitales. Al respecto, este artículo examina los esfuerzos de la UE por crear un entorno jurídico sin costuras.

Palabras clave: Unión Europea, Fintech, finanzas digitales, plataformas de *crowdfunding*, micromecenazgo, *crowdlending*, servicios financieros, operaciones digitales

Abstract: Digitalisation, innovative financial services technologies and new business models hope for borderless markets. Financial technology (Fintech) is looking to be another player in this market. In order to increase the integrity of the EU common market and the size of its capital market, new legislative initiatives have been designed to level the playing field for all participants and to rethink the traditional concepts of capital flows and instruments and the risks associated with opening the capital market up to new participants. Financial services like crowdfunding platforms are transforming the services concept, while the risks associated with the digital operations of financial services place the entire digital finance world on the same level. In this context, this paper examines the EU's efforts to create a seamless legal environment.

Key words: European Union, Fintech, digital finance, crowdfunding platforms, crowdfunding, crowdlending, financial services, digital operations

Con el fin de apoyar la innovación digital en su interior y potenciar el mercado único de capitales, la Unión Europea (UE) está a las puertas de proporcionar el marco legislativo común para la innovación financiera. Para abordar este tema, es importante entender cuál es la situación del sector financiero, es decir, cómo la innovación influye en el funcionamiento del mercado de capitales y qué avances deberían producirse en el ámbito legislativo para organizarlo. No hay duda de que las claves de la industria financiera del siglo XXI son las tecnologías financieras (Fintech) y la innovación. Las primeras están revolucionando la forma en que se proporcionan los instrumentos financieros y se prestan los servicios financieros, ya sea por parte del sector financiero tradicional o de los nuevos participantes en el mercado. Para orientar los objetivos de la UE hacia el liderazgo digital y un mercado único

No hay duda de que las claves de la industria financiera del siglo XXI son las tecnologías financieras (Fintech) y la innovación. Las Fintech están revolucionando la forma en que se proporcionan los instrumentos financieros y se prestan los servicios financieros, ya sea por parte del sector financiero tradicional o de los nuevos participantes en el mercado.

atractivo, en primer lugar, se deben identificar las características de los servicios financieros innovadores para, a continuación, proporcionar y aplicar la legislación pertinente. Es ampliamente reconocido que, para permitir y beneficiarse de las sinergias del mercado común europeo, no se puede depender solo de la legislación nacional, ya que ello daría como resultado la fragmentación (Lehmann, 2021). Así, es preferible el enfoque europeo frente a la competencia reguladora de los estados miembros.

En este contexto, este artículo se centra en las nuevas tendencias del mercado financiero digital de la UE y en el marco de las iniciativas legislativas de la Unión respecto a las Fintech; asimismo, como ejemplo más concreto, también en el paquete normativo sobre la legislación de los proveedores del servicio de *crowdfunding*¹. Este último sector de las Fintech está regulado por el Reglamento relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa (PSFP)² para empresas, junto con la propuesta de Directiva

1. O micromecenazgo: proveedores de servicios de financiación participativa.

2. *Reglamento* (UE) 2020/1503 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020 relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa para empresas, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/1129 y la Directiva (UE) 2019/1937.

relativa al crédito al consumo (DCC2)³, que pretende abarcar el abanico no regulado de proveedores de servicios de crowdfunding. Al respecto, y desde la perspectiva de alcance europeo, el quid de la cuestión es, en primer lugar, si el enfoque horizontal de la UE abarca todo el ámbito innovador de la financiación entre particulares (*peer-to-peer*) con fines de inversión y, en segundo lugar, si los riesgos y las características del servicio de crowdfunding se abordan en las leyes correspondientes. Aquí excluimos, y dejamos para futuras investigaciones, las cuestiones más concretas relativas a los términos y condiciones de los nuevos servicios financieros –incluidos la aplicación de soluciones financieras basadas en contabilidad distribuida y los servicios de pago innovadores. Así pues, nuestro análisis se basa en la comparación de las nuevas propuestas legislativas de la UE y la regulación vigente, excluyendo el ámbito de la legislación nacional.

El artículo se divide en tres secciones principales. La primera proporciona una visión general de los progresos en materia de servicios financieros y su interconexión con la tecnología digital. En este sentido, la disposición de la UE a contribuir a un verdadero mercado único digital dependerá de la cooperación de los sectores digital y financiero, así como de la capacidad de apoyar los flujos de capitales posibilitados por las soluciones Fintech. La segunda sección se centra en las iniciativas legislativas especiales del Plan de acción en materia de Fintech y la Estrategia digital de la UE, que incluyen el Reglamento de PSFP y la DCC2. Puesto que las nuevas regulaciones pretenden respaldar el desarrollo del mercado común mediante el reconocimiento transfronterizo de las Fintech, sigue quedando el interrogante de si el ámbito de aplicación de la legislación reconoce todas las transferencias innovadoras de capitales entre particulares y si prevé un trato igualitario, garantías comparables y la misma supervisión para los servicios que conllevan los mismos riesgos. Por último, la tercera sección pone el foco en el servicio de crowdfunding, como ejemplo de servicio financiero innovador, que combina la flexibilidad que proporciona el enfoque digital para el movimiento de flujos de capital y, al mismo tiempo, abre la puerta a la inclusión financiera como motor del crecimiento de los mercados de capitales.

3. Directiva (UE) 2021/2167 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2021 sobre los administradores de créditos y los compradores de créditos y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2014/17/UE.

Hacia un mercado digital sin fronteras

En un contexto financiero y económico transformado se establecen nuevos objetivos, por lo que la UE, reconociendo las nuevas tendencias, avanza en la dirección de la neutralidad climática y el liderazgo digital (UE, 2020). En consecuencia, los temas más importantes de nuestra era han adquirido un papel definitorio también en el derecho financiero, es decir, el progresivo camino hacia la tecnología y la sostenibilidad, pero también la dificultad constante de ofrecer apoyo a la integración y la armonización. Los nuevos participantes en el mercado, como las plataformas de crowdfunding, los sistemas de pago en línea y los intercambios de criptoactivos constituyen canales y mercados para mover el capital hacia aquellos que lo necesitan; asimismo, fomentan el reemplazo de la infraestructura y los instrumentos financieros tradicionales por las nuevas herramientas digitales, lo que desafía a los intermediarios financieros tradicionales. Con todo, permanece la esencia de los servicios financieros que permiten la circulación de capitales. Así pues, el concepto de Fintech hace referencia a un conjunto de compañías dedicadas a usar las últimas innovaciones y nuevas oportunidades en tecnología de la información para mejorar los servicios financieros (McQueen *et al.*, 2016: 1). Aunque a priori la tecnología no se asocia a menudo con objetivos medioambientales, el mundo de las Fintech con sus redes de tecnología de contabilidad distribuida (DLT, por sus siglas en inglés) entre particulares y sus formas de financiación directa es coherente con y aspira a alcanzar un sistema financiero socialmente más inclusivo que apoye el desarrollo sostenible (Macchiavello y Siri, 2020: 4). Desde el año 2020, ha aumentado el número de inversores minoristas en los mercados financieros (Pareek, 2021; New Economy Observer, 2021) y, además, los *millennials* (como máximos impulsores del crecimiento de las Fintech) muestran un interés particular en invertir en actividades sostenibles (Macchiavello y Siri, 2020: 3).

Sin embargo, aunque aumenta la inclusión social, la innovación también plantea problemas relacionados con el dinero de los particulares, la confianza y las medidas pertinentes de protección y vigilancia apropiadas. Todavía es controvertida la cuestión de si las Fintech contribuyen a la estabilidad financiera o si aumentan la volatilidad y la inestabilidad de la economía (Chen *et al.*, 2021). Si bien crean nuevos mercados y desdibujan las líneas entre los servicios financieros, las innovaciones tecnológicas plantean nuevos riesgos para el sistema financiero, lo que suscita también la cuestión de la resiliencia digital. Se considera que las Fintech desdibujan no solo las fronteras geográficas, sino también las líneas jurídicamente importantes que delimitan diferentes segmentos de los mercados financieros (Omarova, 2020: 24). Un ejemplo de una combinación de desarrollos digitales favorables y con potencial entre la población es el auge de los servicios de crowdfunding. Sin embargo, la expresión crowdfunding es un

término paraguas que abarca una gran variedad de modelos de recaudación de fondos (Shneor *et al.*, 2020: 2) los cuales, a gran escala, pueden dividirse entre los de naturaleza financiera y los no financieros. Los modelos de crowdfunding de naturaleza financiera, que incluyen los préstamos entre particulares y las inversiones de capital, pueden considerarse segmentos de los mercados de capitales, por lo que llaman la atención de los legisladores.

La llegada cada vez más pronunciada de la digitalización, junto con una regulación más estricta para los bancos, han convertido las formas alternativas de financiación en una parte importante de los actuales mercados financieros. Al respecto, el crowdfunding, al menos en el corto plazo, puede considerarse uno de los ejemplos más viables de la transformación progresiva de los mercados financieros motivada por la emergencia de las Fintech (Kallio y Vuola, 2020: 210). Los factores que favorecieron el crecimiento y la expansión del crowdfunding fueron los siguientes: 1) la crisis de los mercados financieros de 2008, que conllevó la quiebra de una serie de bancos y el endurecimiento de los requisitos de solvencia y suficiencia de capital para los bancos en virtud de la regulación de Basilea III, lo que a su vez allanó el camino para las restricciones al capital para las pymes, y 2) el boom de la tecnología y el uso de Internet (IOSCO, 2015). Ello ha permitido poder llegar a un gran número de inversores potenciales de forma eficiente.

La llegada cada vez más pronunciada de la digitalización, junto con una regulación más estricta para los bancos, han convertido las formas alternativas de financiación en una parte importante de los actuales mercados financieros. Al respecto, el crowdfunding, al menos en el corto plazo, puede considerarse uno de los ejemplos más viables de la transformación progresiva de los mercados financieros motivada por la emergencia de las Fintech.

El crowdfunding involucra a tres actores principales: a) los *recaudadores de fondos*, que publican sus proyectos en línea, los cuales son estudiados por los interesados, quienes deciden si invertir en ellos, funcionando las plataformas como puente de enlace (Cai *et al.*, 2020: 185); b) los *inversores potenciales*, que normalmente no son inversores profesionales (Kallio y Vuola, 2020: 209); y c) las *empresas emergentes (start-ups)* y las *pequeñas empresas*, para las que, en general, se ha considerado apropiado el crowdfunding para las etapas iniciales y de crecimiento de la inversión (Spacetec, 2014, en Kallio y Vuola, 2020: 229). En definitiva, el crowdfunding constituye una versión digital de la oferta pública inicial de valores o préstamos en una etapa inicial de inversión para entidades más pequeñas. Sin embargo, esta modalidad no está exenta de riesgos, ya sean morales o de oportunismo, que se han observado en el sector financiero desde el principio. En este sentido, se ha señalado que el crowdfunding, como inversión

financiera, abarca un amplio espectro de riesgos desde el punto de vista del inversor (Kirby y Worner, 2014, en Cai *et al.*, 2020: 183). El gran número de «inversores minoristas poco experimentados» (definidos según su nivel de ingresos y riqueza) que intervienen agrava los problemas de gobernanza financiera, ya que los recaudadores de fondos son en su mayoría pequeñas empresas (Cumming *et al.*, 2021: 4).

Las cuestiones antes mencionadas desafían, de esta forma, la regulación del sector financiero, los principios de la integridad de los mercados y la protección de inversores y consumidores. Según el Banco de Pagos Internacionales (BPI), los nuevos participantes prefieren mantenerse al margen de las actividades financieras que conllevan grandes cargas regulatorias, de capital y de licencias para, así, centrarse en actividades como pagos, tarjetas de crédito y asesoramiento financiero. De hecho, la existencia de vacíos legales facilitó la rápida expansión de las Fintech en muchos mercados, lo que permitió a nuevos proveedores de servicios entrar y operar en ellos con cargas regulatorias mínimas. A pesar del atractivo de los vacíos legales durante las primeras fases de la innovación, las soluciones innovadoras tienden a buscar un entorno regulador proporcionado que permita un mayor progreso y crecimiento. Así, en respuesta a la innovación de los mercados, varios países han hecho esfuerzos por regular los servicios entre particulares y otros servicios de Fintech (World Bank y CCAF, 2019). Sin embargo, considerando el uso sin fronteras de la tecnología digital, la legislación debe valerse de los medios más integrados, de alto nivel y transfronterizos que sean posibles (EBA, 2021).

Un mercado financiero con un marco legislativo común en la UE

En un mundo que se va reduciendo a un mercado único, surge la pregunta de quién debería regular qué (Lehmann, 2019: 1). Puesto que las transacciones se realizan de manera transfronteriza y utilizan varios proveedores de servicios de jurisdicciones diferentes, es difícil determinar a qué jurisdicción pertenecen los servicios y cómo garantizar que esté disponible la información pertinente. Por lo tanto, la legislación armonizada que es aplicable por vía transfronteriza en la UE puede ser más acorde con las dimensiones de los servicios financieros digitales.

Uno de los pilares principales de la UE, el compromiso de facilitar un entorno en el que la industria encuentre financiación, se ve cuestionado por la era digital. Los mercados de capitales bien desarrollados constituyen la base fundamental para la innovación financiera y son un buen amortiguador en

caso de que tenga lugar una crisis inevitable. La financiación de la economía del conocimiento, los sectores de alto crecimiento y la digitalización requiere inversiones en capital intangible. Así, en lugar de requerir financiación para adquirir edificios y maquinaria, los innovadores invierten en software, datos e investigación, elementos que no pueden ser fácilmente garantizados. En este sentido, puesto que los bancos no están bien preparados para financiar iniciativas de alto riesgo que dependen en gran medida del capital intangible, estos sectores buscan financiación alternativa a través de plataformas digitales (Demertzis *et al.*, 2021: 3).

Además, si se piensa en verde, considerar los objetivos de sostenibilidad y transición verde establecidos por la UE, así como ampliar el alcance normativo de los mercados financieros, puede conllevar beneficios adicionales. Para ilustrar esta última idea, De Haas y Popov (2019) han concluido que, para determinados niveles de desarrollo financiero y económico y regulación medioambiental, las economías que están relativamente más financiadas con acciones presentan menos emisiones de dióxido de carbono per cápita, puesto que «los mercados de valores redistribuyen los fondos a los sectores menos contaminantes de forma más eficiente que los bancos y, además, los mercados de valores proporcionan incentivos para que los sectores con altos niveles de emisiones de carbono desarrollen tecnologías más verdes (la publicación de patentes verdes aumenta a medida que se intensifican los mercados de valores)» (ibídem: 4). A medida que la transformación sostenible de la sociedad va siendo respaldada cada vez más por volúmenes mayores de mercados de capitales, la cuestión es –yendo un paso más atrás– cómo aumentar el volumen de los mercados de capitales y qué papel desempeñan las Fintech en este contexto.

Los resultados de la encuesta sobre los aspectos institucionales que motivan el volumen de crowdfunding muestran que la existencia de regulación aumenta el volumen de financiación: la existencia de regulación para el *crowdlending*⁴ o

Es preferible una regulación desde la UE para evitar el surgimiento de diferentes marcos nacionales y la fragmentación del mercado digital. El sector de las Fintech está regulado por el Reglamento relativo a los proveedores europeos de servicios de financiación participativa (PSFP) para empresas, junto con la propuesta de Directiva relativa al crédito al consumo (DCC2), que pretende abarcar el abanico no regulado de proveedores de servicios de crowdfunding.

4. Préstamos entre particulares.

el crowdfunding con acciones se relaciona con un aumento de 17 o 18 veces el volumen de crowdfunding per cápita (Kukk y Laidroo, 2020: 14). Aunque estos resultados están basados en la encuesta con números de países individuales y pueden considerarse un acicate para trabajar en el desarrollo de la legislación pertinente en el ámbito nacional, estas correlaciones también pueden ser válidas en el ámbito del mercado único (Hamulák, 2018). En general, las preferencias descritas de los participantes en el mercado respaldan el movimiento hacia un mercado financiero de amplio alcance, que no dependa excesivamente en el sector bancario para abordar la innovación y el cambio climático, sino que busque las soluciones para promover el pleno desarrollo de un mercado único digital de capitales.

La integración de los mercados de capitales europeos empezó con el desarrollo del mercado único en la década de 1980, que introdujo derechos de prestación transfronteriza de servicios financieros. Se espera que el próximo paso sea que una unión de mercados de capitales (UMC) más integrada pueda implicar el poder de impulsar este avance de forma más intensa. La iniciativa de la UMC empezó en 2014 y alcanzó su siguiente nivel en septiembre de 2020, cuando la Comisión Europea publicó un nuevo plan de acción para la UMC (UMC2). Más allá de la integración en un auténtico mercado único de capitales, los objetivos principales de este plan son, entre otros, apoyar una recuperación verde e inclusiva y convertir la UE en un lugar más seguro para la inversión a largo plazo (Comisión Europea, 2020a).

El plan de acción de la UMC2, además de abarcar cuestiones versátiles relacionadas con el mercado de capitales tradicional, enfatiza la transformación digital de los mercados financieros como parte de los estímulos de la UMC. Más concretamente, el plan de acción de las Fintech de las iniciativas de la UMC2 de marzo de 2018 y el paquete financiero digital de septiembre de 2020 aportan en la UMC los ámbitos de las finanzas digitales. Estas iniciativas se centran en siete grandes subtemas para aumentar la competitividad de la UE, que se pueden sintetizar en: permitir modelos empresariales innovadores, apoyar la adopción de la innovación tecnológica (incluyendo las Fintech con sus redes DLT) y aumentar la ciberseguridad del sector financiero. Asimismo, han conducido a varias iniciativas legislativas que ya han sido adoptadas o que actualmente están en proceso de desarrollo. Al respecto, la iniciativa de la UMC2 más consolidada es la legislación sobre servicios financieros entre particulares, esto es, el Reglamento PSFP, que entró en vigor el 10 de noviembre de 2020. Posteriormente, se han iniciado las negociaciones sobre los informes del paquete financiero digital incluyendo la propuesta de la Regulación del Mercado de Criptoactivos (MiCA, por sus

siglas en inglés) y por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, así como una propuesta para una regulación que establezca un régimen piloto sobre las infraestructuras de los mercados de DLT para estos instrumentos (Comisión Europea, 2020a) y la propuesta de Reglamento de Resiliencia Operativa Digital del sector financiero (Reglamento DORA, por sus siglas en inglés).

Con anterioridad, las regulaciones de la UE para los mercados financieros se encontraban principalmente en las directivas, las cuales, a su vez, se debían trasponer a la legislación nacional, lo que conducía a diferencias en la implementación que tendían a afectar negativamente el nivel de armonización y, de este modo, a debilitar la noción de un terreno de juego uniforme en toda Europa (Busch, 2021: 4). En la actualidad, por lo que respecta a las nuevas tecnologías relacionadas con las Fintech, se prefiere una regulación desde la UE para evitar el surgimiento de diferentes marcos nacionales y la fragmentación del mercado digital. De ese modo, la Comisión –en tanto que única institución de la Unión que puede iniciar el desarrollo de legislación– desempeña su papel de impulsora de una integración más profunda (Troitiño, 2014: 248). El instrumento escogido para la nueva legislación (reglamento) es una clara muestra de la seriedad de las intenciones reguladoras, esto es, de llenar un importante vacío legal y garantizar un enfoque armonizado en todo el mercado único de la UE (Zetzsche *et al.*, 2020: 4), aplicando el principio de «misma actividad, mismas reglas». Sin embargo, como se apunta también en las encuestas del Cambridge University Centre for Alternative Finance (CCAF), el riesgo regulador se ha visto como uno de los más importantes entre los participantes del mercado financiero alternativo (CCAF, 2021). Una cuestión fundamental sobre inclusividad desde el punto de vista de la industria financiera tendrá sus respuestas iniciales durante el proceso de negociación de las propuestas de la Comisión sobre Fintech.

En resumen, las propuestas legislativas sobre Fintech y finanzas digitales tienen la intención de construir un mercado común, orientado hacia los servicios financieros innovadores y en correspondencia con la necesidad de un desarrollo tecnológico rápido, pero al mismo tiempo que garantice una protección y estabilidad financieras suficientes a los consumidores y los inversores. Los servicios financieros digitales se consideran en la actualidad como una herramienta para modernizar la economía europea en todos los sectores y para convertir a Europa en un actor digital global. A continuación, el foco se pondrá en la evaluación de las soluciones proporcionadas por la UE en referencia a la actividad financiera entre particulares y sus proveedores de servicios.

Apoyar con la ayuda de un reglamento (UE): disposiciones transfronterizas sobre crowdfunding

Un reglamento proporcionado puede ser la clave para acelerar los volúmenes de mercados de capitales y ofrecer suficiente confianza a los inversores y otros participantes en el mercado, según se señala en la encuesta de Kukk y Laidroo (2020). La falta de cobertura explícita de los modelos de negocio más nuevos en la legislación de los diferentes estados ha acarreado considerables diferencias interpretativas locales por parte de los estados miembros (Laidroo *et al.*, 2021: 8). De ahí que desde las Fintech se valore mucho la infraestructura de alta calidad y la claridad reguladora (ibídem: 18). En este sentido, las propuestas legislativas de la UE sobre Fintech y finanzas digitales suponen un paso adelante para hacer cumplir el principio de «misma actividad, mismos riesgos y mismas reglas en un formato armonizado». Sin embargo, concluir estas negociaciones no resulta una tarea sencilla, teniendo en cuenta ya la primera parte de la agenda: qué puede considerarse como «misma actividad» y qué actores del nuevo mercado financiero deberían incluirse en el ámbito de la legislación.

Según la propuesta de la Comisión del Reglamento PSFP, el crowdfunding es una nueva forma de servicio financiero impulsado por la tecnología, que tiene el potencial de ayudar a conectar mejor a los inversores con los proyectos empresariales que necesitan financiación, ya que las plataformas actúan como intermediarios entre los inversores y las empresas. Este sistema proporciona una alternativa al préstamo bancario sin garantía, que es la fuente principal de financiación externa para las pymes de la UE, especialmente durante la fase inicial de la actividad (Comisión Europea, 2018a). La lógica de la legislación comunitaria materializada en el Reglamento PSFP y en la Directiva (UE) 2020/1504⁵ radica en la intención de permitir a los proveedores de servicios de crowdfunding autorizados obtener volúmenes de capital en todo el mercado único. El título del Reglamento PSFP y su alcance se refieren a una determinada categoría de servicios entre particulares, es decir, el tipo financiero de crowdfunding basado en modelos de capital y préstamos para ajustarse a los intereses de la financiación empresarial.

5. Directiva (UE) 2020/1504 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020, por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros.

La actividad de inversión entre particulares basada en el capital está incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento PSFP cuando el servicio de crowdfunding está relacionado con: a) valores negociables según la definición de la Directiva sobre mercados de instrumentos financieros (MiFiD2)⁶ o b) instrumentos admitidos. Estos últimos son una nueva categoría de instrumentos que pueden ofrecerse en toda la UE como «instrumentos admitidos con fines de crowdfunding». Según el artículo 2.1(n) del PSFP, estos instrumentos son, en relación con cada Estado miembro, participaciones de una sociedad privada con responsabilidad limitada que no están sujetos a las restricciones que evitarían de forma efectiva su transferencia, incluyendo restricciones al modo en que estas participaciones se ofrecen o anuncian al público. Según el considerando 14, la autenticación de la transferencia por un notario no está considerada una restricción en el sentido del PSFP, por ejemplo. La definición amplia deja la puerta abierta a la interpretación de cuáles son las condiciones de la ley nacional, que se presentan como restricciones a la transferencia y, por lo tanto, limitan que los servicios de crowdfunding puedan prestarse de forma transfronteriza. Si bien la transferibilidad de un instrumento se considera una garantía importante para que los inversores tengan la posibilidad de abandonar la inversión, se plantea la pregunta de si la transferibilidad debe constituir un criterio para que un servicio financiero pueda prestarse de forma transfronteriza. Puesto que los servicios de crowdfunding pueden dirigirse a inversores de diferentes categorías, ya sean experimentados o no, los términos y condiciones relacionados con la salida o la transferibilidad pueden tener una importancia secundaria en comparación con las garantías que la legislación armonizada proporciona a los inversores del mercado común.

El PSFP incluye, asimismo, el servicio de crowdfunding basado en préstamos para empresas, aunque, según las definiciones de los modelos de crowdfunding contenidos en los informes del CCAF, el modelo financiero de crowdfunding no solo se limita al préstamo empresarial. La taxonomía del CCAF de *crowdlending* incluye a) préstamos empresariales entre particulares, es decir, transacciones ba-

La Comisión Europea ha reconocido el *crowdlending* como una forma cada vez más extendida de financiación, también para los consumidores, por lo que propuso en 2021 la DCC2, la cual complementa el Reglamento PSFP y otorga a las plataformas que intermedian capital para préstamos al consumo el derecho de solicitar la licencia única o «pasaporte europeo».

6. Directiva 2014/65/EU relativa a los mercados de instrumentos financieros.

sadas en deuda entre individuos y empresas existentes que, en su mayoría, son pymes con muchos prestamistas individuales que hacen aportaciones a cualquier préstamo, y b) préstamos entre consumidores particulares, es decir, individuos que usan una plataforma en línea para pedir prestada una suma a varios prestamistas individuales, cada uno de los cuales presta una pequeña cantidad. El crowdfunding basado en acciones incluye la venta de participaciones de una empresa a través de una plataforma en línea a un número de inversores a cambio de inversión, y es un instrumento predominantemente utilizado por las empresas en sus etapas iniciales (Banco Mundial y CCAF, 2019).

Un estudio de la Red Europea de Crowdfunding AISBL y la consultora alemana Osborne Clarke (Klaes, 2017), al tratar sobre los riesgos que debería abordar la legislación, sacó a relucir los retos del crowdfunding basado en préstamos y capitales. Las conclusiones del estudio subrayan que los costes operativos (información, evaluación y creación de mercado) desempeñan un papel destacado en la expansión de los servicios de crowdfunding en el mercado común. Las barreras de mercado tienen su origen en la naturaleza del crowdfunding como proceso que une de forma novedosa a una gran variedad de «financiadores» y «recaudadores de fondos» a través de los mercados digitales. Si bien estas nuevas formas de intermediación de mercado abren la posibilidad a una mayor eficacia, también son susceptibles a una serie de imperfecciones de mercado que en última instancia tienen su origen en las asimetrías en la información entre financiadores y recaudadores de fondos, las cuales pueden reducirse con las garantías pertinentes de protección de los inversores, lo que se espera para los servicios de crowdfunding de préstamos comerciales y al consumo. Al respecto, el Reglamento PSFP establece el sello europeo para las plataformas de crowdfunding basado en préstamos empresariales y de capitales que dan respuesta al interés de los inversores de crowdfunding. Según el considerando 30, el enfoque adoptado en el PSFP minimizaría los riesgos de arbitraje regulatorio y, además de la dimensión transfronteriza, los requisitos para los servicios de crowdfunding reducirían los riesgos operativos y garantizarían un alto grado de transparencia y protección del inversor.

Los objetivos mencionados en relación con los riesgos y la protección de los inversores se consiguen con varias medidas. En primer lugar, de conformidad con el Reglamento PSFP, como los clientes están expuestos a potenciales riesgos relacionados con los proveedores de servicios de crowdfunding —especialmente riesgos operativos—, para protegerlos, estos últimos deben estar sujetos a requisitos prudenciales (considerando 24). En segundo lugar, a partir de los resultados del estudio de la red AISBL y Osborne Clarke, el Reglamento PSFP pretende reducir las asimetrías informativas. Así, la regulación exige un trato justo de los proyectos y los clientes, así como una información clara sobre el servicio

y los proyectos de financiación. En tercer lugar, el proveedor de servicios de crowdfunding es el responsable de ofrecer la ficha de datos fundamentales de la inversión (KIIS, por sus siglas en inglés) relativos a la oferta de crowdfunding a los inversores potenciales y de garantizar que esos datos sean claros, correctos y completos (artículos 23 y 24).

La Comisión Europea ha reconocido el *crowdlending* como una forma cada vez más extendida de financiación, también para los consumidores, por lo que propuso la DCC2 en junio de 2021, la cual complementa el Reglamento PSFP y otorga a las plataformas que intermedian capital para préstamos al consumo el derecho de solicitar la licencia única o «pasaporte europeo». Al evaluar los méritos para otorgar una dimensión transfronteriza también para los proveedores de servicios de *crowdlending* al consumidor, la propuesta plantea cuestiones esenciales sobre los instrumentos de protección de los inversores en crowdfunding. Siguiendo la lógica de la DCC, la nueva DCC2 se centra en las garantías a los prestatarios-consumidores y no incluye disposiciones especiales para proteger los intereses de los inversores de crowdfunding. Los objetivos generales de la revisión de la DCC han sido reducir el perjuicio al consumidor, evitar el sobreendeudamiento y los riesgos de pedir préstamos en un mercado cambiante y facilitar la provisión de créditos al consumo transfronterizos. Teniendo en cuenta el crowdfunding, la DCC2 tiene como objetivo complementar el Reglamento PSFP y aportar claridad al marco jurídico aplicable (considerando 16). En particular, en el contexto de «un proveedor de servicios de crowdfunding», la propuesta se refiere a «un proveedor de servicios crediticios de crowdfunding», lo que introduce un término nuevo relativo a la misma actividad.

En cualquier caso, y más allá de la legislación en forma de reglamento paneuropeo, una parte de la actividad de crowdfunding –que abarca instrumentos no admitidos y garantías para los inversores de *crowdlending* al consumidor– aún debe ser regulada por cada Estado miembro. Sin embargo, para la unión de mercados de capitales (UMC), la confianza en la legislación nacional no otorga el privilegio de la prestación transfronteriza de los servicios en todo el mercado único y, por lo tanto, contribuye a la fragmentación. El crowdfunding en su esencia necesita una «multitud» (*crowd*) para funcionar. Aumentar la protección armonizada a los inversores puede ser de interés para todo tipo de plataformas de crowdfunding y también para los mercados europeos de capitales en su conjunto.

El crowdfunding en su esencia necesita una «multitud» (*crowd*) para funcionar. Aumentar la protección armonizada a los inversores puede ser de interés para todo tipo de plataformas de crowdfunding y también para los mercados europeos de capitales en su conjunto.

Conclusiones

Gracias a las nuevas tecnologías, aplicadas también en los sistemas financiero y bancario, Europa está viviendo una época de cambios e incertidumbre jurídica e institucional. Las tecnologías financieras (Fintech) plantean no solo problemas técnicos, sino también cuestiones conceptuales de gran calado sobre instituciones, herramientas y regulaciones relevantes. Como sintetiza Saule Omarova (2020), las Fintech pueden entenderse como «una fuerza sistémica que complica el actual paradigma de la regulación financiera». De hecho, hacen que las finanzas adquieran mayor dimensión y sean más rápidas, al cambiar la naturaleza de la toma de decisiones financieras y desdibujar las fronteras jurídicas y de los mercados. Además de aportar un contexto normativo sólido para que el mercado

Hoy, la unión de mercados de capitales (UMC) y las iniciativas sobre finanzas digitales son piezas de un puzzle mucho más grande de la transformación digital y transición verde de la UE, por lo que avanzar en cada aspecto es la forma de construir el verdadero mercado común.

financiero tradicional use las herramientas de las finanzas digitales, las Fintech esperan que el eslogan de «misma actividad, mismas reglas» se aplique en los mercados.

constituye un obstáculo para la prestación de servicios transfronterizos y apoyar los negocios. Por consiguiente, en el marco del proyecto UMC, en noviembre de 2021 entró en vigor el marco sobre los servicios de crowdfunding para empresas, y las regulaciones sobre otras aplicaciones de las Fintech ya están en fase de debate.

La UE no es una federación, sino un batiburrillo de estados soberanos, y la existencia de todo tipo de reglas nacionales –tal vez bloqueadoras–

Las plataformas de crowdfunding, a las que se les otorgará el derecho al «pasaporte europeo» para ofrecer sus servicios y conseguirán el estatus de entidades de confianza en toda la UE a partir de noviembre de 2022, pueden dar vida al mercado de capitales de la UE junto con las nuevas instituciones financieras tradicionales digitalmente innovadoras. El triunfo de las Fintech, incluidos los servicios de crowdfunding, se basa en las restricciones de acceso a la financiación tradicional, pero también en el aumento de la alfabetización digital de los inversores, especialmente de los inversores minoristas, de los cuales los *millennials* constituyen un porcentaje considerable en la actualidad. Las nuevas generaciones prefieren soluciones innovadoras, menos onerosas y más sostenibles. Por otro lado, el acceso sin obstáculos a los nuevos servicios financieros plantea problemas de protección de los clientes y los inversores.

En la UE, los inversores de *crowdlending* comerciales y de crowdfunding basado en acciones, aunque están limitados a ciertos instrumentos financieros, cumplen con las garantías establecidas por el Reglamento PSFP, que sigue en

gran medida los resultados de la investigación en este sector. El *crowdlending* al consumidor, a su vez, se ha trasladado a una legislación separada de la DCC2. Las versiones actuales de la legislación sitúan a los inversores del *crowdlending* al consumidor en la zona gris de la regulación. Los inversores de las plataformas de crowdfunding buscan garantías comparables para obtener capital, a pesar de la cuestión de saber quién actúa como receptor de los fondos. Respecto a los costes operativos y las asimetrías informativas, así como los requisitos prudenciales de los proveedores de servicios de crowdfunding, incluyendo la gestión del riesgo operativo y la resiliencia digital, adquieren importancia independientemente del objeto de la recaudación de fondos. Teniendo en cuenta el ámbito de aplicación del Reglamento PSFP, la Directiva DCC2 y el Reglamento DORA, puede existir cierto margen de flexibilidad y la posibilidad de abrir el mercado único a entidades e instrumentos de forma tan amplia como sea razonable y cumplir en esencia el principio de «misma actividad, mismas reglas». Hoy, la UMC y las iniciativas sobre finanzas digitales son piezas de un puzzle mucho más grande de la transformación digital y transición verde de la UE, por lo que avanzar en cada aspecto es la forma de construir el verdadero mercado común.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial y CCAF. *Regulating Alternative Finance: Results from a Global Regulator Survey*. WB y CCAF, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/08/2019-11-ccaf-regulating-alternative-finance-report.pdf>
- BCBS-Basel Committee on Banking Supervision. «Principles for the Sound Management of Operational Risk». *Bank for International Settlements*, (junio de 2011) (en línea). [Fecha de consulta: 10.04.2022] <https://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf>
- Buckley, Ross P.; Arner, Douglas W.; Zetzsche, Dirk A. y Selga, Eriks. «The Dark Side of Digital Financial Transformation: The New Risks of FinTech and the Rise of TechRisk». *EBI Working Paper*, n.º 54, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 10.04.2022] <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3478640>
- Busch, Danny. «The Future of EU Financial Law». *EBI Working Paper*, n.º 93 (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://ssrn.com/abstract=3841349>
- Cai, Wanxiang; Polzin, Friedemann y Stam, Erik. «Legal Institutions, Social Capital, and Financial Crowdfunding: A Multilevel Perspective». En: Shneor, Rotem; Zhao, Liang y Flåten, Bjørn-Tore (eds.). *Advances in Crowdfunding*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, p. 183-205.

- CCAF-Cambridge Centre for Alternative Finance. *The 2nd Global Alternative Finance Market Benchmarking Report*. CCAF, (junio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2021/06/ccaf-2021-06-report-2nd-global-alternative-finance-benchmarking-study-report.pdf>
- Chen, Yuxuan; Chiu, Junmao y Chung, Huimin. «Givers or Receivers? Return and volatility spillovers between Fintech and the Traditional Financial Industry». *Financial Research Letters*, vol. 46, parte B (2022) (en línea) <https://doi.org/10.1016/j.frl.2021.102458>
- Comisión Europea. «Communication from the Commission, FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector». *EC*, COM/2018/0109 final, (8 de marzo de 2018a) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0109>
- Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Crowdfunding Service Providers (ECSP) for Business». *EC*, COM/2018/0113 final, (8 de marzo de 2018b) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0113&qid=1631014625091>
- Comisión Europea. «Communication from the Commission, A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan». *EC*, COM/2020/590 final, (24 de septiembre de 2020a) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>
- Comisión Europea. «Communication from the Commission, on a Digital Finance Strategy for the EU». *EC*, COM/2020/591 final, (24 de septiembre de 2020b) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0591>
- Comisión Europea. «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2009/65/EC, 2009/138/EU, 2011/61/EU, EU/2013/36, 2014/65/EU, (EU) 2015/2366 and EU/2016/2341». *EC*, COM/2020/596 final, (24 de septiembre de 2020c) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0596>
- Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014 and (EU) No 909/2014». *EC*, COM/2020/595 final, (24 de septiembre de 2020d) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0595&qid=1631004876985>
- Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU)

- 2019/1937». *EC*, COM/2020/593 final, (24 de septiembre de 2020e) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593&qid=1631004470482>
- Comisión Europea. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Pilot Regime for market infrastructures based on distributed ledger technology». *Council of the European Union*, COM/2020/594 final, (24 de septiembre de 2020f) (en línea) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11055-2020-INIT/EN/pdf>
- Comisión Europea. «Regulation (EU) 2020/1503 of the European Parliament and of the Council of 7 October 2020 on European crowdfunding service providers for business, and amending Regulation (EU) 2017/1129 and Directive (EU) 2019/1937». *Official Journal of the European Union*, (20 de octubre de 2020g) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R1503&qid=1631014625091>
- Comisión Europea. «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on consumer credits». *EC*, COM/2021/347 final, (30 de junio de 2021) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:347:FIN>
- Cumming, Douglas J.; Vanacker, Tom y Zahra, Shaker A. «Equity crowdfunding and governance: Toward an integrative model and research agenda». *Academy of Management Perspectives*, vol. 35, n.º 1 (2021), p. 69-95. <https://doi.org/10.5465/AMP.2017.0208>
- De Haas, Ralph y Popov, Alexander. (2019). Finance and carbon emissions.
- Demertzis, Maria; Domínguez-Jiménez, Marta y Guetta-Jeanrenaud, Lionel. «Europe should not neglect its Capital Markets Union». *Bruegel*, (7 de junio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://www.bruegel.org/2021/06/europe-should-not-neglect-its-capital-markets-union/>
- EBA-European Banking Authority. *Report on the use of digital platforms in the EU banking and payments sector*. EBA, EBA/REP/2021/21, (septiembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2021/1019865/EBA%20Digital%20platforms%20report%20-%20210921.pdf
- ESAs-European Supervisory Authorities. «Legislative proposal for a regulation on digital operational resilience for the financial sector». *ESAs*, (9 de febrero de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/letters/esa-2021-07-letter_dora_oversight.pdf
- European Banking Federation. «EU digital finance package is a major step forward». *EBF*, (24 de septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta:

- 28.09.2021] <https://www.ebf.eu/innovation-cybersecurity/eu-digital-finance-package-is-major-step-forward/>
- European Securities and Markets Authority. *ESMA Report on Trends, Risks and Vulnerabilities*, No. 1 (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-report_on_trends_risks_and_vulnerabilities_no1_2019.pdf#page=42
- Hamulák, O. «La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y los derechos sociales». *Estudios constitucionales*, vol. 16, n.º 1 (2018), 167-186.
- Havrylchyk, Olena. «Regulatory framework for the loan-based crowdfunding platforms». *OECD Working Paper*, ECO/WKP(2018)61, No. 1513, (13 de noviembre de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2018\)61&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2018)61&docLanguage=En)
- International Organization of Securities Commissions. «Crowdfunding. 2015 Survey Responses Report». *IOSCO*, FR29/2015, (diciembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 10.04.2022] <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD520.pdf>
- Kallio, Aki y Vuola, Lasse. «History of Crowdfunding in the Context of Ever-Changing Modern Financial Markets». En: Shneor, Rotem; Zhao, Liang y Flåten, Bjørn-Tore (eds.). *Advances in Crowdfunding*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, p. 209-239.
- Kerikmäe, T., Troitiño, D. R., & Shumilo, O. «An idol or an ideal? A case study of Estonian e-Governance: Public perceptions, myths and misbeliefs». *Acta Baltica Historiae et Philosophiae scientiarum*, vol. 7, n.º 1 (2019), p. 71-80.
- Kasper, Agnes y Mölder, Holger. «The EU's Common Security and Defence Policy in Facing New Security Challenges and Its Impact on Cyber Defence». En: Ramiro Troitiño, David; Kerikmäe, Tanel; de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo (eds.). *The EU in the 21st Century*. Cham: Springer, 2020, p. 271-294.
- Klaes, M. (ed.). *Identifying Market and Regulatory Obstacles to Cross-border Development of Crowdfunding in the EU*. Bruselas: Publications Office of the European Union, 2017.
- Kukk, Mari-Liis y Laidroo, Laivi. «Institutional Drivers of Crowdfunding Volumes». *Journal of Risk and Financial Management*, vol. 13, no. 12 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://www.mdpi.com/1911-8074/13/12/326>
- Laidroo, Laivi; Tamre, Anneliis; Kukk, Mari-Liis; Tasa, Elina y Avarmaa, Mari. *FinTech Report Estonia 2021*. Tallinn: Tallinn University of Technology, 2021.
- Lehmann, Matthias. «Global Rules for a Global Market Place? – The Regulation and Supervision of FinTech Providers». *Boston University International Law*

- Journal*, vol. 37, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://ssrn.com/abstract=3421963>
- Lehmann, Matthias. «National Blockchain Laws as a Threat to Capital Markets Integration». *European Banking Institute Working Paper Series*, n.º 95 (2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://ssrn.com/abstract=3861519>
- Macchiavello, Eugenia y Siri, Michele. «Sustainable Finance and Fintech: Can Technology Contribute to Achieving Environmental Goals? A Preliminary Assessment of 'Green FinTech'». *European Banking Institute Working Paper Series*, n.º 71 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 29.09.2021] <https://ssrn.com/abstract=3672989>
- McQueen, Alan; Guo, Weining y Castro, Daniel. «Policy Principles for Fintech». *Information Technology and Innovation Foundation*, (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 27.09.2021] https://itif.org/publications/2016/10/18/policy-principles-fintech?mc_cid=ba078be05d&mc_eid=c954c0f3eb
- New Economy Observer. «Retail Investor Boom Set to Continue in Emerging Markets». *NEO*, (4 de junio de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://neweconomy.site/retail-investor-boom-set-to-continue-in-emerging-markets/>
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future*. París: OECD Publishing, 2019.
- Omarova, Saule T. «Technology v. Technocracy: Fintech as a Regulatory Challenge». *Cornell Legal Studies Research Paper*, n.º 20-14 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://ssrn.com/abstract=3545468>
- Pareek, Rajat. «Discount Brokers and Retail Investor Boom». *Oxford Business Review*, (2 de septiembre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://oxfordbusinessreview.org/discount-brokers-and-retail-investor-boom/>
- Shneor, Rotem; Zhao, Liang y Flåten, Bjørn-Tore. «Introduction: From Fundamentals to Advances in Crowdfunding Research and Practice». En: Shneor, Rotem; Zhao, Liang y Flåten, Bjørn-Tore (eds.). *Advances in Crowdfunding*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, p. 1-18.
- Troitiño, David Ramiro. «European Commission and the Management of Europe: Past, Present and Future». *MEST Journal*, vol. 2, No. 2 (2014), p. 241-250.
- UE-Unión Europea. *Identifying market and regulatory obstacles to cross-border development of crowdfunding in the EU. Final report*. EU, (diciembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/171216-crowdfunding-report_en.pdf

- UE-Unión Europea. «Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States». *United Nations Framework Convention on Climate Change*, (6 de marzo de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 28.09.2021] <https://unfccc.int/documents/210328>
- Zetzsche, Dirk Andreas; Annunziata, Filippo; Arner, Douglas W. y Buckley, Ross P. «The Markets in Crypto-Assets Regulation (MICA) and the EU Digital Finance Strategy». *European Banking Institute Working Paper Series*, No. 2020/77, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 29.09.2021] <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3725395>

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Este artículo forma parte del proyecto de investigación de la Cátedra Jean Monnet "La Europa Digital y su influencia en la integración futura". N.º identificación: 101082988. ERASMUS-JMO-2022-HELTCH-RSCH. Programa: ERASMUS2027.

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

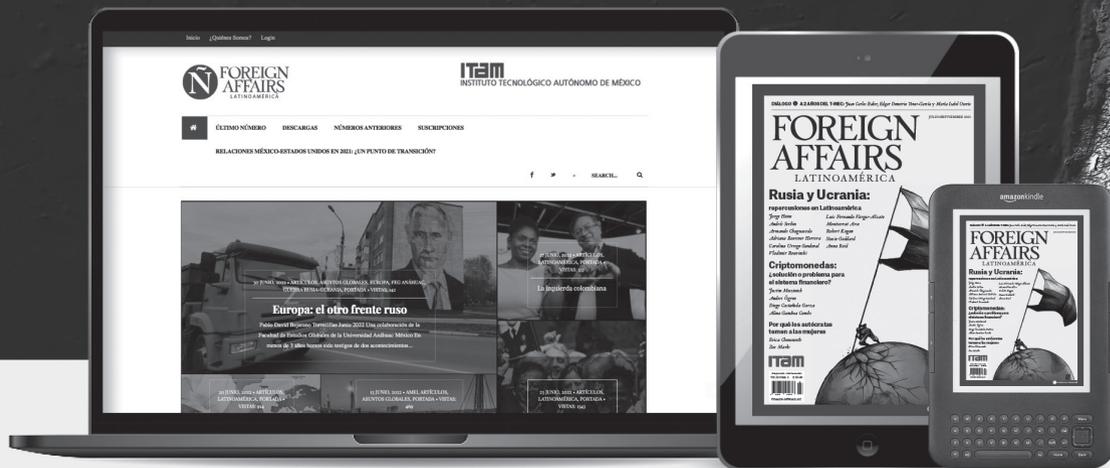
Porque somos Latinoamérica

En Foreign Affairs Latinoamérica nos renovamos para ofrecerle toda la información sobre América Latina y el mundo en un espacio más dinámico, de fácil acceso y con contenidos exclusivos. Visite fal.itam.mx y comparta con nosotros una nueva forma de vivir las Relaciones Internacionales.



Versión impresa y digital de la revista disponibles en

www.fal.itam.mx



CONTENIDO GRATUITO Y NOTICIAS EN

 Foreign Affairs Latinoamérica  @ForeignAffairsL

DOSSIER

Presentación del dossier
Gobierno, educación y pandemia en América Latina
Jorge David Segovia, Esteban Maioli y Carlos Minchala

Desigualdades en la escuela secundaria argentina: recorridos escolares y proyecciones educativas
Andrés Santos-Sharpe y Pedro Núñez

Educación media superior en México: abandono escolar y políticas públicas durante la covid-19
Carlos Alberto Arellano-Esparza y Ángeles Ortiz-Espinoza

Claves para transformar el currículo en el sistema escolar chileno tras la pandemia
Alexis Moreira-Arenas, Israel Ferreira-Pinto, Jennifer Obregón-Reyes y Máximo Quiero-Bastías

Trabajo docente en tiempos de pandemia: agudización de las desigualdades e intensificación de la tarea en la provincia de Buenos Aires
Nora Beatriz Gluz, Luisa Vecino y Valeria Martínez-del-Sel

Madres, padres y representantes en la educación durante la pandemia. La dicotomía rural-urbana en Ecuador
Juan Cárdenas-Tapia, Fernando Pesántez-Avilés y Angel Torres-Toukoumidis

TEMAS

¿Hacia una ciudad incluyente? Efectos de los cambios estético-corporales de varones transmasculinos
Sofía Luciana Santillán

Paridad de género entre las autoridades del sistema de educación superior ecuatoriano
Christian Escobar-Jiménez

TEMAS

Pensar las clases medias desde América Latina: una actualización de viejos debates
Isabel D'Íaz

La pornografía del confinamiento. Expresiones porno sobre el coronavirus
Paula Sequeira-Rovira

Esquemas valorativos y participación en actividades de tráfico de drogas en Sonora, México
Francisco Manuel Piña-Osuna

Número anterior:
ICONOS 73: Urbanismo, arquitecturas y diseños feministas

Número siguiente:
ICONOS 75: Urbanismos habitados: vida social del entorno construido en América Latina

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELL'S); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); ICI Journals Master list, Copernicus; International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (IZOR); LatAm-Studies; LATINDEX catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; Sociological Abstracts; SCOPUS; Social Science Journals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).
Página web: www.revistaiconos.ec
Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

Trabajadores de la economía gig en la Unión Europea: hacia un cambio en su clasificación jurídica

Gig economy workers in the European Union: towards change in their legal classification

Tanel Kerikmäe

Catedrático de Derecho Comunitario y Tecnológico, TalTech-Tallinn University of Technology.
tanel.kerikmae@taltech.ee. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5972-827X>

Aleksi Kajander

Docente investigador, TalTech-Tallinn University of Technology.
aleksi.kajander@taltech.ee. <https://orcid.org/0000-0001-7164-2973>

Cómo citar este artículo: Kerikmäe, Tanel y Kajander, Aleksi. «Trabajadores de la economía gig en la Unión Europea: hacia un cambio en su clasificación jurídica». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 117-139. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.117

Resumen: Aunque la clasificación de los trabajadores de la economía gig lleva muchos años siendo motivo de controversia en el marco del derecho laboral europeo, la aparición de la pandemia de la COVID-19 la ha convertido en una prioridad. El papel de la economía gig ha cambiado: de ser una opción laboral para complementar los ingresos se ha convertido, para muchos, en la fuente principal de ingresos, por lo que la Unión Europea (UE) anunció su intención de abordar esta cuestión. En 2021, en el ámbito europeo, se realizó una intensa actividad en referencia a la jurisprudencia de la economía gig, con sentencias de tribunales supremos de varios estados miembros y nuevas leyes que han clasificado a los participantes en el mercado laboral de este sector. Este artículo parte de tres estudios de caso –Reino Unido, Países Bajos y España– para explorar los desarrollos recientes en jurisprudencia de la economía gig y sacar conclusiones para el futuro.

Palabras clave: Unión Europea, economía gig, plataforma digital, tribunal supremo, derecho laboral, empleo, jurisprudencia, clasificación jurídica, TIC

Abstract: While the classification of gig economy workers under European labour law has been controversial for many years, the COVID-19 pandemic made it a priority. The role of the gig economy has changed: from being an employment option that provides supplementary income, it has become many people's main income source, which is why the European Union (EU) announced its intention to address this issue. In 2021, there was intense activity around gig economy jurisprudence across Europe, with supreme courts in several member states making judgements and new laws classifying the participants in this sector of the labour market. This paper draws on three case studies – from the UK, the Netherlands and Spain – to explore recent developments in gig economy jurisprudence and to draw conclusions for the future.

Key words: European Union, gig economy, digital platform, supreme court, labour law, employment, jurisprudence, legal classification, ICT

Los avances en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han posibilitado el desarrollo de plataformas que conectan ambas partes de la ecuación laboral –las personas que necesitan un servicio y las que están dispuestas a proporcionarlo– de forma más eficiente en cuanto a volumen y beneficios se refiere. En consecuencia, parafraseando a un director ejecutivo de una empresa de externalización abierta de tareas (*crowdsourcing*)¹, si bien antes era difícil encontrar a alguien y hacer que realizara una tarea de diez minutos de duración para, a continuación, despedirlo, ahora es posible gracias a las plataformas (Kirven, 2018: 259). Este nuevo tipo de contexto laboral se ha denominado economía gig (*gig economy*)², una economía bajo demanda centrada en trabajos esporádicos y de corta duración (Bulian, 2021: 107) que son desempeñados por personas que reciben una remuneración por cada una de las tareas realizadas (Davies, 2020: 251).

La economía gig, a menudo, se ha relacionado con beneficios como el de «liberarse» del horario de «nueve de la mañana a siete de la tarde» (Snider, 2018: 564), el ahorro que supone para los empleadores –que no tienen que pagar costes asociados con los trabajadores como es el seguro por desempleo, al usar a contratistas independientes (Azar, 2020: 414)– y una mayor eficiencia en el trabajo (Schiek y Gideon, 2018: 275). Sin embargo, este modelo ha sido criticado por explotar a las personas que prestan los servicios, ya que se permite a los empleadores de forma legal «eludir prácticamente todos los beneficios conseguidos por los trabajadores en los últimos cien años» (Snider, 2018: 564). Desde el punto de vista jurídico, el quid de la cuestión radica en la clasificación que se hace de los individuos que realizan un trabajo en la economía gig, ya que las plataformas digitales tienen como objetivo evitar la clasificación de estos actores laborales³ como «trabajadores» –con las consiguientes prestaciones que ello conlleva– y prefieren clasificarlos como «contratistas independientes» o «autónomos» para ahorrarse los gastos asociados al hecho de tener empleados. A menudo, se acusa al sistema jurídico de ir por detrás de los avances tecnológicos y sus problemas legales, lo que parece ser globalmente el caso en lo relativo al dilema de la clasificación de los actores laborales de la economía gig (ibídem: 569). Las plataformas, actualmente, se ven envueltas en disputas jurídicas en

-
1. N. de la Ed.: En castellano el *crowdsourcing* también se traduce como subcontratación masiva voluntaria.
 2. N. de la Ed.: La traducción literal en castellano de «gig economy» sería «economía de bolos», utilizando un concepto musical (gig, en inglés; y bolos, en castellano) que hace referencia al tipo de actividad económica que han practicado desde siempre los músicos y actores.
 3. El concepto de «actor laboral» se definirá más adelante.

diferentes jurisdicciones por lo que respecta a la clasificación de sus actores laborales. Al respecto, la situación actual ha generado sombrías predicciones, en el sentido de que las plataformas, independientemente de las sentencias, adaptarán sus condiciones de servicio para asegurarse de que sus actores laborales no sean considerados empleados (Malin, 2018: 411), lo que efectivamente obligará a que la ley siga ejerciendo de *perseguidor*.

En la Unión Europea (UE), según un estudio de 2016, se podría afirmar que la preocupación que había por la clasificación errónea de los actores laborales de la economía gig era algo exagerada, puesto que, en su mayoría (58%), estos participaban en este modelo para aumentar sus ingresos y no por necesidad (Bulian, 2021: 112). En la misma línea, un estudio en 13 estados miembros de la UE realizado entre 2016 y 2019 por la Universidad de Hertfordshire llegó a conclusiones similares, según las cuales el trabajo mediante plataformas era una fuente de ingresos adicional y que la mayoría de prestadores de servicios no se identificaba en primer lugar como trabajadores de una plataforma⁴. Sin embargo, esto se producía antes de la pandemia de la COVID-19, la cual ha tenido repercusiones en todas las economías y sociedades a nivel mundial. En el caso de la UE, se estima

La economía gig, a menudo, se ha relacionado con beneficios como el de «liberarse» del horario de «nueve de la mañana a siete de la tarde», el ahorro que supone para los empleadores y una mayor eficiencia en el trabajo. Sin embargo, este modelo ha sido criticado por explotar a las personas que prestan dichos servicios.

que ha acarreado una disminución del 8% del producto interior bruto (PIB) en comparación con 2019 (Römisch, 2020: 1). Aunque no cabe duda de que los efectos han sido diferentes según el sector, los subsectores de servicios como la hostelería, el comercio minorista y los hoteles se han visto especialmente afectados, puesto que se vieron obligados a cerrar temporalmente o a sufrir fuertes restricciones (ibídem). Además, como las consecuencias negativas tienden a *acumularse*, los países más afectados por la pandemia probablemente también sufrirán los peores efectos sobre el empleo, agravando problemas ya existentes como la alta tasa de desempleo y la precariedad laboral (como los contratos temporales) (Fana *et al.*, 2020: 402). Teniendo en cuenta que la economía gig, por lo general, no proporciona contratos de trabajos de larga duración como podría suceder con el tipo de empleo *tradicional*, se deduce que el número de personas que dependen de la economía gig ha aumentado durante la pandemia.

4. Véase: <https://www.herts.ac.uk/research/impact-our-research/case-studies/a-fairer-gig-economy>

En este sentido, el anuncio de la Comisión Europea, el 24 de febrero de 2021, relativo a la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores de las plataformas reafirmó este razonamiento, puesto que, como se ha mencionado, la economía de plataformas está creciendo: «cerca del 11% de toda la mano de obra de la UE» (Troitiño, 2022) ha prestado servicios a través de una plataforma y la crisis de la COVID-19 ha «acelerado la expansión y la transformación digital de los modelos de negocio mediante plataformas» (Comisión Europea, 2021a: 1). En la misma línea, en diciembre de 2021, la propuesta de Directiva para la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales reiteraba que la pandemia había acelerado la transición digital (ibídem, 2021b: 2). Así pues, es razonable afirmar que los efectos de la COVID-19 sobre el marco legal del derecho laboral de la UE deben ser analizados.

En consecuencia, las preguntas de investigación de este artículo son las siguientes: a) ¿cuáles son los enfoques actuales sobre la regulación de los actores laborales en la economía gig en la UE? Y, al respecto, b) ¿cuáles son los avances en curso o esperados en materia de legislación? Nuestra hipótesis es que la COVID-19 ha cambiado considerablemente la situación prepandémica identificada en 2019 por Kerikmäe *et al.* (2019). Para demostrarlo, este artículo examina tres estudios de caso significativos de actuaciones judiciales o legislativas realizadas por estados miembros de la UE durante la pandemia de la COVID-19 en 2021. Así, tras revisar el concepto de economía gig y situarlo en el contexto de la COVID-19, se analizan tres sentencias seleccionadas de los tribunales supremos –ya que representan el nivel más alto en cuanto a los intentos por clasificar los actores laborales de la economía gig desde la perspectiva de la UE, salvo la propia acción de la UE– de tres países europeos: una del Reino Unido sobre Uber, otra de los Países Bajos sobre Deliveroo y la última de España sobre la Ley Rider.

La economía gig y la COVID-19

Si bien no existe una definición universalmente aceptada para economía gig (Moyer-Lee y Kountouris, 2021: 6), este artículo usará una combinación de las definiciones existentes, según las cuales se trata de un trabajo de corta duración basado en tareas (Bulian 2021: 107), que es realizado por actores laborales que reciben una remuneración por tarea realizada (Davies, 2020: 251), y todo ello bajo la coordinación de una aplicación que funciona a modo de plataforma para conectar a los actores laborales con los clientes. Esto no quita que existan otras definiciones, como la de «mercado de trabajo caracterizado

por trabajadores que son considerados contratistas independientes y, por lo tanto, quedan excluidos de las protecciones propias de los empleados y del derecho laboral» (Dubal, 2017: 740). Sin embargo, para reflejar la condición incierta de estos «trabajadores», este artículo prefiere usar el término «actor laboral», para mantener un tono neutro y enfatizar la ambigüedad, porque el hecho de usar términos como «empleado» o «contratista independiente», que generalmente están en el centro del debate, puede conllevar la normalización de su uso en este contexto controvertido.

Con todo, el término economía gig abarca un abanico muy amplio de actividades económicas: desde proporcionar alojamiento o un servicio de transporte, hasta el paseo de perros. Sin embargo, no todas las actividades tienen la misma representación en las disputas legales. Aparentemente, la mayoría de los casos, incluyendo los que se examinan en este artículo, tienen que ver con los servicios de transporte (Hamulák, 2018). Existen numerosas razones que explican la sobrerrepresentación del servicio de transporte, como el estricto control que ejercen las plataformas sobre *sus* conductores, como en el caso de Uber que, en primer lugar, entrevista a los potenciales conductores, a quienes se les exige tasas de aceptación y requisitos sobre el vehículo (UKSC 5, 2021: párr. 14, 15 y 18), lo cual, como se verá, puede contribuir a que dichos actores laborales sean clasificados como «empleados». No obstante, no debe ignorarse la amenaza subyacente que suponen empresas de la economía gig como Uber, Lyft y otras para los taxistas profesionales *tradicionales*, ya que gracias al ahorro de costes debido a que no contratan a los conductores como empleados, los servicios de *taxi* de la economía gig han debilitado e invadido los *monopolios* de las compañías de taxis tradicionales (Pepic, 2018: 133). En consecuencia, estas han empezado a enfrentarse a una competencia *incómoda*, lo que ha hecho que algunos de los taxistas tradicionales se hayan pasado a la economía gig para trabajar en plataformas como Uber (Pepic, 2018: 131 y 134).

Más aún, la introducción de la tecnología del sistema de posicionamiento global (GPS, por sus siglas en inglés) ha restado utilidad al hecho de saberse de memoria el callejero («*the knowledge*») —lo que tradicionalmente impedía que ajenos y *aficionados* fueran taxistas efectivos—, ya que ha disminuido el obstáculo que suponía no disponer de esta capacidad necesaria para ser taxista. Por

Si bien no existe una definición universalmente aceptada para economía gig, aquí se usa una combinación de varias: «un trabajo de corta duración basado en tareas realizado por actores laborales, los cuales reciben una remuneración por tarea realizada y, todo ello, bajo la coordinación de una aplicación que funciona a modo de plataforma para conectar a los actores laborales con los clientes».

ello, debido a este avance tecnológico y al surgimiento de la economía gig, el sector del taxi ha experimentado una gran transformación. En comparación, otros ámbitos de la economía gig han sido menos controvertidos, porque los obstáculos para entrar han sido menores y, por lo tanto, el surgimiento de las plataformas no ha tenido un efecto tan transformador. Por ejemplo, el sector de la economía gig que se ocupa de las tareas diarias, como AskforTask, quizá sea menos problemático, ya que antes de las plataformas apenas había barrera alguna para cualquiera que quisiera entrar en este mercado como actor laboral, con lo que la economía gig –que ha introducido mayor competencia (pero también ha facilitado la búsqueda de tareas)– ha constituido una amenaza menor para los actores laborales ya existentes. En cambio, en la industria del taxi, los profesionales existentes, de repente, se vieron amenazados por la entrada de conductores «a demanda» quienes, con la ayuda de un GPS, podían prestar un servicio comparable a un coste más bajo, lo que, tras la introducción de Uber, derivó en protestas (Allman, 2016; Kyvrikosaios y Konstantinidis, 2018; BBC, 2018).

Asimismo, no todas las actividades de la economía gig las desempeñan profesionales. Por ejemplo, la aplicación Barking permite a los propietarios de plazas de aparcamiento alquilarlas cuando no las necesitan, como cuando están en el trabajo. En el caso de una actividad de este tipo, parece poco probable que muchas personas utilicen su plaza de aparcamiento compartida como su fuente principal de ingresos, sino que más bien sería un medio para aumentar los ingresos a través de la aplicación. Por lo tanto, ese nicho de la economía gig no es probable que suscite una gran controversia relativa a la clasificación de los actores laborales, puesto que no existe un intercambio de trabajo. Así pues, aunque a menudo se considera que dichos acuerdos de «compartición» forman parte de esta economía bajo demanda (Chen *et al.*, 2021: 1), este artículo se va a centrar en los sectores de la economía gig «basados en tareas», en los que existe un intercambio de trabajo, para analizar su clasificación. En este sentido, desde la perspectiva laboral, examinar el impacto negativo de la pandemia de la COVID-19 en el sector del alojamiento (ibídem: 15) es menos relevante que sobre ámbitos que implican un intercambio de trabajo, aunque sí que se debe tener en cuenta como parte del impacto más amplio sobre la sociedad: las personas que se han quedado sin trabajo debido a la pandemia no pueden usar sus recursos propios, por ejemplo, alquilando su piso, para generar ingresos, sino que más bien tienen que recurrir al intercambio de su trabajo, lo cual también es relevante para el contexto de este artículo. Al respecto, nuestra investigación indica que los servicios de alojamiento y taxi fueron los más golpeados de la economía gig por la pandemia, y que los servicios de reparto a domicilio de alimentos, autónomos y entretenimiento, por el contrario, aumentaron (Batoool *et al.*, 2020: 2.383).

El impacto negativo global de la COVID-19 ha podido ser considerable; por ejemplo, los conductores *desempleados* de la economía gig que no estaban clasificados como «empleados» han quedado al margen de la red de seguridad de las protecciones laborales más básicas, si fueron clasificados como «contratistas independientes» (ibídem: 2.384). Además, como el precio de los servicios y, por ende, de los ingresos del actor laboral, a menudo se calculan usando un algoritmo, una sobreoferta de mano de obra hace aumentar la competencia por las tareas disponibles y, simultáneamente, disminuir el precio del servicio. Por lo tanto, ello pudo derivar en una espiral destructiva de ingresos para los que intentaron subsistir por medio de la economía gig durante la pandemia. Consecuentemente, si la economía bajo demanda en realidad conlleva condiciones de trabajo *explotadoras*, puede decirse que es más probable que se den estas condiciones cuando los actores laborales no buscan aumentar sus ingresos habituales, sino que dependen principalmente de estos ingresos. Por todo ello, la clasificación que se haya hecho de los trabajadores de este modelo que estuvieron inmersos en intercambios laborales basados en tareas durante la pandemia tiene una importancia crucial. A continuación, se van a analizar tres estudios de caso.

El Reino Unido: el caso de la sentencia sobre Uber

Antes de que surja la inevitable crítica derivada del Brexit relativa al hecho de incluir el Reino Unido en este artículo que explora la economía gig en el contexto de la UE, cabe recordar que el histórico caso *Uber BV and others vs. Aslam and others* («caso Uber») empezó en 2016, cuando el Reino Unido todavía formaba parte de la Unión. Por lo tanto, podría decirse que la resolución final de 2021 puede tener relevancia e interés en el enfoque de la UE para el tratamiento y la clasificación de los actores laborales de la economía gig, ya que muestra la clasificación final de un (antiguo) Estado miembro. Así pues, puede usarse como referencia para las futuras acciones de la UE sobre esa cuestión.

La Ley de derecho al empleo del Reino Unido de 1996 define un «trabajador» en el artículo 230(3), el cual se subdivide en dos partes. Según el punto (a), un trabajador es una persona que trabaja en virtud de un «contrato de trabajo»; sin embargo, según el punto (b), cuya definición es más elaborada, «cualquier otro contrato» será suficiente para serlo, y este puede ser «explícito o implícito», en virtud del cual una persona «realiza personalmente cualquier trabajo o servicio»

y que, debido al contrato, no tiene la condición de «cliente o consumidor». La definición del punto (b) es evidentemente más amplia, ya que apenas existen requisitos formales para la existencia del contrato y es irrelevante su tipo (es decir, no tiene por qué ser un «contrato de trabajo»), ni ello tiene que ser explícito ni constar por escrito. Además, si bien la definición no menciona el «control» sobre el empleado como factor definitorio de un «trabajador», esto se acabará incorporando a la jurisprudencia, como resultará evidente en el análisis del caso *Uber BV and other vs. Aslam and others*.

El caso Uber se origina a partir de 2016, cuando los demandantes sostuvieron ante el tribunal laboral británico que cumplían con los requisitos para ser considerados trabajadores y, por lo tanto, para tener acceso a los derechos de los trabajadores, como el salario mínimo nacional (UKSC 5, 2021: pár. 1). Uber, por su parte, recurrió contra esta clasificación al afirmar que los conductores eran «contratistas independientes», lo que finalmente hizo que el caso se llevara ante el Tribunal Supremo del Reino Unido, que dictó sentencia el 19 de febrero de 2021. Para entender este caso, vale la pena examinar la parte llamada colectivamente Uber, igual que los acuerdos concretos.

La parte llamada Uber es, de hecho, Uber B.V («UBV»), una sociedad neerlandesa que es, a su vez, la sociedad matriz de las otras dos: Uber London Limited (ULL) y Uber Britannia Limited (UBL), ambas registradas en el Reino Unido. Los conductores de estas sociedades debían firmar un «formulario de inscripción de socio», mediante el cual aceptaban cumplir con las «condiciones de los socios» de UBV, así como un «acuerdo de servicios» que se añadió en 2015 (ibídem: pár. 22). Esto último tiene un interés especial, puesto que es entre UBV y una «sociedad independiente [el conductor]», al que se denomina «consumidor» (ibídem: pár. 23). El «acuerdo de servicios» establece que UBV proporciona «servicios electrónicos», es decir, acceso a la app de Uber y sistemas de pago (UBV paga al conductor semanalmente) y, a cambio, el «consumidor» presta servicios de transporte a los «usuarios» (pasajeros) (ibídem). Además, es importante señalar que el acuerdo indica que el «consumidor» «reconoce y acepta» que UBV «no presta servicios de transporte» y que el «consumidor» es el responsable de prestar esos servicios y, por lo tanto, mantiene una «relación jurídica y comercial directa» con el usuario (ibídem: pár. 24), lo que implica que el «consumidor» mantiene el control sobre el servicio de transporte. Ello tiene una importancia crucial, como se explicará más adelante. Aquí es evidente que el «acuerdo de servicios» de UBV está redactado para alejar esta sociedad de cualquier servicio de transportes, al categorizarse a sí misma como una mera proveedora de acceso a la plataforma y nada más. Asimismo, vale la pena mencionar que ninguna de las otras dos partes (ULL o UBL) están incluidas en dicho acuerdo.

ULL y UBL tienen un papel de «intermediarios» entre el «proveedor del transporte» [conductor] y el usuario, según se establece en las «condiciones del conductor [rider]», que todos los usuarios deben aceptar antes de poder usar la aplicación (ibídem: 27-28). Un descargo de responsabilidad similar a los acuerdos escritos de UBV encontramos en las «condiciones del conductor», en las que se establece explícitamente que UBV (o ULL) «no presta un servicio de transporte», con lo que se distancia de cualquier noción de servicio de transporte de un modo similar a UBV. En virtud del derecho británico, es necesario tener una licencia para aceptar reservas privadas, con lo que ULL tiene dicha licencia para Londres, mientras que UBL es para el resto del Reino Unido. Por lo tanto, Uber alegó, basándose en los acuerdos mencionados, que el contrato es entre el conductor y el usuario, y que ninguna entidad de Uber es parte de este, sino que solo proporcionan «servicios tecnológicos» y sistemas de pago (ibídem: párr. 43). El Tribunal Supremo desmontó el argumento de Uber de que las relaciones contractuales por escrito demostraban que los demandantes no podían ser considerados «trabajadores». A través de una serie de precedentes, el Tribunal subrayó el propósito de las leyes que protegen a los «trabajadores» en primer lugar, con un razonamiento sobre la vulnerabilidad del «trabajador», es decir, la subordinación y la dependencia de este hacia otro, o sea, el grado de control que ejercía sobre él el «empleador» (ibídem: párr. 87).

En el caso Uber, el Tribunal Supremo británico rechazó la idea de la mera inclusión de declaraciones, que aparentemente solo sirven para descalificar deliberadamente a la otra parte, para que esta no sea considerada un «trabajador».

Este punto de vista está respaldado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que también considera la existencia de una «relación jerárquica» como «el rasgo esencial» de un contrato entre un empleador y un trabajador y destaca la necesidad de considerar la «situación objetiva» y «todas las circunstancias» del trabajo. En consecuencia, la «redacción de los documentos contractuales, si bien es relevante, no es concluyente» (ibídem: párr. 88). Por lo tanto, en esencia, el Tribunal Supremo británico rechazó la idea de la mera inclusión de declaraciones que aparentemente solo sirven para descalificar deliberadamente a la otra parte para que no sea considerada un «trabajador». Puede decirse que esto es un aspecto clave para evitar la «carrera» de la economía gig en la que los proveedores de la plataforma cambian ligeramente las condiciones del acuerdo o acuerdos para seguir descalificando sus actores laborales como trabajadores. Pero mientras las circunstancias y la realidad sigan siendo las mismas, el tipo de análisis teleológico que usaría el Tribunal Supremo podría decirse que derivaría en la misma calificación, a pesar de los cambios introducidos en los textos de los acuerdos. Así pues, este tribunal entendió y confirmó el propósito de la legislación de proteger

a los trabajadores, es decir, protegerlos de la explotación, con independencia del redactado del acuerdo en el que no tenían ni voz ni voto. En consecuencia, la plataforma debía o bien calificar a sus actores laborales como trabajadores con los beneficios que ello conlleva, o realizar cambios «reales» hasta el punto de que se conviertan en «contratistas individuales» con más autonomía en la relación con la plataforma y, con ello, evitar la explotación de los actores laborales de un modo u otro.

Sobre el control que Uber ejercía sobre sus conductores, el Tribunal Supremo destacó cinco aspectos que en su conjunto permitían concluir que Uber mantenía dicho control (ibídem: p. 101): a) Uber fijaba la tarifa, que el conductor solo podía rebajar, lo que significaría que tendría que cubrir la diferencia de su bolsillo (ibídem: p. 94); b) los conductores debían aceptar el formulario estándar de acuerdo escrito por Uber, que establece las condiciones de la prestación de sus servicios (ibídem: p. 95); c) los conductores tenían restricciones respecto a la posibilidad de aceptar o no viajes, ya que rechazarlos daría lugar a medidas disciplinarias, y no podían ver el destino del pasajero antes de recogerlo (ibídem: p. 94-95); d) Uber revisaba los vehículos que se usaban y facilitaba la ruta, de modo que desviarse de esta suponía un riesgo considerable para el conductor, ya que ser mal valorado por los usuarios reduciría su calificación (ibídem: p. 98-99); y, por último, e) se evitaba que el conductor entablara relación comercial alguna con el usuario, puesto que la app estaba diseñada para evitar que se compartieran datos de contacto y los conductores tenían expresamente prohibido hacerlo (ibídem: p. 100).

En consecuencia, por todo ello y partiendo del fallo del Tribunal Supremo de considerar a los conductores como trabajadores, Uber tendría que tomar medidas reales relativas al control que ejercía sobre sus actores laborales para evitar su clasificación como «trabajadores». Por su parte, cabe añadir que la UE clasificó a Uber como un servicio de transporte en 2017 (Court of Justice of EU, 2017: 1), lo que implica que también vio más allá de las declaraciones en los contratos de Uber. Sin embargo, antes de sobregeneralizar los principios del caso a la clasificación de los actores laborales en toda la UE, es importante destacar que, aun así, el caso se decidió teniendo en cuenta circunstancias específicas, como el grado de control ejercido por parte de Uber. Estas circunstancias, aunque pueden ser generalizables para plataformas similares relacionadas con el transporte, se puede decir que podrían ser menos útiles a la hora de clasificar a otros actores de otros sectores. Con todo, el caso Uber destaca la importancia de mirar más allá de los acuerdos formales y de analizar la naturaleza real de lo acordado en la práctica entre la plataforma y sus actores laborales, lo cual probablemente será necesario para que un tribunal decida sobre la clasificación de los actores laborales en la economía gig.

Los Países Bajos: el caso de la sentencia sobre Deliveroo

En 2021, los tribunales de los Países Bajos también estuvieron ocupados con cuestiones relativas a la clasificación de los actores laborales de la economía gig, y de un modo similar a sus homólogos británicos, destacando particularmente dos casos en los que la Federación de Sindicatos Neerlandeses (FNV, por sus siglas en neerlandés) fue una de las partes: *Deliveroo vs FNV* y *FNV vs Uber*. El primero lo resolvió el Tribunal de Apelación el 16 de febrero de ese año y el segundo el Tribunal de Ámsterdam, el 13 de septiembre. Sin embargo, antes de entrar en detalle, es necesario presentar brevemente los antecedentes de derecho laboral relativos a la definición de trabajador en este país.

En virtud del Código Civil de los Países Bajos, el contrato de trabajo se define en el artículo 7:610, al que normalmente se apela durante las disputas laborales relacionadas con la economía gig. Según este artículo, cuando una parte («empleador») se compromete a realizar un trabajo durante un período de tiempo para la otra parte («empleado») a cambio de remuneración, el acuerdo resultante se considera un contrato de trabajo. Incluso el artículo 7:610a especifica que si el trabajo se realiza durante tres meses consecutivos con un mínimo de 20 horas al mes, entonces existe la presunción de un contrato de trabajo. Con referencia a la relación de autoridad, es decir, al «control», este es igual de importante que en el caso del Reino Unido a la hora de determinar si una persona es un trabajador o un contratista independiente (Rechtbank Amsterdam, 2019: párr. 3.6). Otro punto de similitud es el fallo del Tribunal Supremo de los Países Bajos del 6 de noviembre de 2020 respecto a que la intención de las partes no es determinante para establecer si un contrato se clasifica o no como contrato de trabajo (Hoge Raad, 2020: párr. 3.3.2).

En este contexto, cabe realizar una observación interesante: si bien en 2021 el Reino Unido y los Países Bajos dictaminaron de un modo similar sobre los conductores de Uber, en ambos países se emitieron fallos opuestos sobre los repartidores de Deliveroo. Para resumirlo destacaremos que, en el fallo de los tribunales de los Países Bajos sobre Uber, resultaron decisivos esencialmente los mismos aspectos que en el Reino Unido, como el hecho de que, si bien «sobre el papel» los conductores de Uber eran «contratistas independientes», las circunstancias reales encajaban con un contrato de trabajo (*Uber vs FNV*, 2021: párr. 34): «el desempeño personal del trabajo de Uber (ibídem: párr. 22) y, lo que es más característico y relevante, una relación de autoridad» (ibídem: párr. 25 y 33). Por lo tanto, en el lapso de un año, se confirmaba que el contrato particular de Uber para sus actores laborales encajaba con los contratos de «trabajadores» del Reino Unido y los Países Bajos, lo que aparentemente implicó que, al menos en estos países, el enfoque que clasifica

a los actores laborales de la economía gig es bastante similar. Sin embargo, como se demostrará con el(los) caso(s) Deliveroo, incluso pequeñas diferencias pueden conducir a resultados muy diferentes.

Así, en el ejemplo de Deliveroo de los Países Bajos de 2021, si bien los actores laborales fueron clasificados como trabajadores, en su equivalente del Reino Unido estos fueron definidos como contratistas independientes. En el caso holandés, los hechos fueron los siguientes: Deliveroo se considera una plataforma que proporciona un sistema para realizar pedidos de alimentos y pagos en línea, así como un servicio de entrega a domicilio (Rechtbank Amsterdam, 2019: pág. 2.1). Inicialmente, los repartidores mantenían un contrato de trabajo temporal (ibídem: pág. 2.2.), pero en 2018 estos contratos ya no se renovaron y, en su lugar, se ofrecieron dos acuerdos de servicio: el «ordinario» y el «ilimitado» (ibídem: pág. 2.4.).

Si bien en el caso jurídico de Deliveroo de 2021 en los Países Bajos los actores laborales fueron clasificados como trabajadores, en su equivalente del Reino Unido estos fueron definidos como contratistas independientes.

Con el primero, una persona podía ganar un máximo de 603,92€ (el 40% del salario mínimo) debido a consideraciones fiscales y relativas al IVA (ibídem: pág. 2.4.), mientras que, con el último, la persona podía exceder ese límite, con lo que am-

bos podrían llamarse coloquialmente como contratos de «aficionado» y «profesional», respectivamente.

Deliveroo utilizaba un algoritmo denominado Frank para determinar a qué repartidor se le asignaba un reparto, entre otros aspectos, como el tiempo estimado de entrega, que era comunicado al cliente (ibídem: pág. 3.7.3.). Debe señalarse que, desde 2020, no había consecuencias adversas por rechazar un pedido (antes sí que ello reducía las posibilidades del repartidor de trabajar en determinadas horas punta) (ibídem: pág. 3.7.4.), lo que contrasta con las penalizaciones de Uber por rechazar repartos. El tribunal neerlandés concluyó que los pagos de salarios eran coherentes con los propios de un contrato de trabajo (ibídem: pág. 3.8.4.), como también lo era el control ejercido sobre sus actores laborales a través de Frank (como establecer la hora estimada de entrega), así como los incentivos económicos (ibídem: pág. 3.9.7.).

Sin embargo, las opiniones de los tribunales neerlandés y británico diferían con respecto a la posibilidad de usar un sustituto para los repartos. Aquí cabría destacar que el Código Civil neerlandés establece la obligación del desempeño personal, a no ser que el trabajador notifique un reemplazo y este se haya aprobado previamente, de conformidad con el artículo 7:659. En consecuencia, el tribunal neerlandés convino en que la opción de un reemplazo era factible y usada en la práctica, aunque fuera solo ocasionalmente, debido a la legislación nacional que obliga a Delive-

roo a garantizar que sus actores laborales tengan regularizado el derecho a trabajar, así como por el propio interés de Deliveroo por conocer la identidad de «sus» *riders*, puesto que si se observa una situación de inseguridad causada por un repartidor, el receptor del servicio puede comunicarlo a Deliveroo (ibídem: párr. 3.7.5.). De esta forma, el tribunal concluyó que, si bien es posible un reemplazo ocasional, incluso sin notificación previa, ello no sería posible llevarlo a cabo de forma permanente sin saberlo Deliveroo, lo cual sí que es posible en el caso de los trabajadores –también en virtud del artículo 7:659–. Por lo tanto, aunque la libertad podría indicar la ausencia de contrato de trabajo, esta situación tampoco sería incompatible con la existencia de un contrato (ibídem: párr. 3.7.8.).

Por el contrario, el caso equivalente del Reino Unido se centró efectivamente en este punto, como se observa en la referencia al «derecho prácticamente ilimitado de sustitución», lo que era opuesto a la «característica fundamental» de cualquier relación de trabajo en virtud del derecho inglés de prestar un servicio de forma personal (UKSC 5, 2021: párr. 77). Puede decirse que, en gran parte debido a esta diferencia, los repartidores de Deliveroo no fueron considerados trabajadores en el Reino Unido. En consecuencia, puede entenderse que el redactado del artículo 7:659 del Código Civil neerlandés respecto a que los reemplazos están permitidos si se notifican con antelación, habría contribuido a dichos resultados diferentes. De no haber sido incluida la última parte del artículo 7:659, es decir, si el redactado hubiera sido simplemente «un trabajador tiene la obligación de realizar el trabajo personalmente», el caso holandés podría haber tenido otro resultado, ya que en ese hipotético caso habría habido al menos un elemento que habría sido incompatible con una relación de trabajo. En cambio, aquí había cuatro indicios que apuntaban a la existencia de un contrato de trabajo y uno que podía ir en contra, aunque no de forma incompatible. Ello llevó al tribunal neerlandés a considerar que sí que había un contrato de trabajo (Rechtbank Amsterdam, 2019: párr. 3.12.1.).

Así pues, a menos que se establezca un acuerdo en el conjunto de la UE, si se tienen en cuenta las diferencias en las diversas legislaciones laborales de los estados miembros, no es arriesgado afirmar que probablemente seguirán apareciendo resultados divergentes como el que acabamos de exponer de Deliveroo.

España: el caso Glovo y la Ley Rider

España difiere de los estudios de caso analizados en que su Tribunal Supremo no solo ha decidido sobre casos históricos que clasifican a los actores laborales de la economía gig, sino que el país también ha introducido cambios legislativos a consecuencia de ello. Por eso, el estudio de caso de España brin-

da una oportunidad de analizar el enfoque de los tribunales españoles y sus legisladores sobre la incorporación de aspectos importantes en la legislación nacional. Por consiguiente, el ejemplo español es especialmente relevante para otros estados miembros que quieran modificar sus leyes laborales, e incluso potencialmente para la UE si decide ofrecer una respuesta conjunta a la economía gig.

La principal fuente para la definición legal de persona trabajadora en España es el Estatuto de los Trabajadores⁵, según el cual un trabajador es una persona que voluntariamente presta sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica (Estatuto de los Trabajadores, 2015: artículo 1). Asimismo, como señaló el Tribunal Supremo español en el *caso Glovo*, «reiterados» precedentes han establecido que la dependencia y el hecho de trabajar por cuenta ajena en lugar de por cuenta propia (ajenidad) son los rasgos esenciales que definen un contrato de trabajo (Tribunal Supremo, 2020: secc. 7, pár. 2). Es interesante señalar que el Código Civil español incorpora específicamente el concepto de «realidad social» cambiante que debe considerarse al interpretar las normas, a lo que apela el Tribunal Supremo en el contexto de la economía gig (ibídem). Podría decirse que esta codificación en el seno del Código Civil proporciona a los tribunales españoles un requisito definitivo para adaptar las leyes a la «realidad social» cambiante, lo que en relación con la economía gig es valioso, puesto que parece evitar un enfoque excesivamente rígido que se basa únicamente en el redactado y en los precedentes o la jurisprudencia que ya no reflejan la realidad actual.

En el ejemplo español, podría decirse que lo que *materializó* el cambio de la «realidad social» fue el caso Glovo –resuelto en última instancia por el Tribunal Supremo el 25 de septiembre de 2020– relativo a una plataforma de reparto de comida (Glovo), comparable en cuanto a su funcionamiento con Deliveroo descrita en el apartado anterior, y que implicaba determinar si un repartidor de comida era un empleado o un autónomo. Al respecto, dos tribunales (el Juzgado de lo Social n.º 39 de Madrid y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en 2019) fallaron que el repartidor no era un empleado (fundamento de derecho primero, 2(2)). Finalmente, el Tribunal Supremo concluyó que sí que existía una relación de trabajo (ibídem: conclusión, pár. 3), basándose en argumentos que pueden parecer similares a los de los casos que se han analizado antes, aunque la sentencia aquí incluyó además otros aspectos destacables.

5. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Por ejemplo, se subrayaba el papel desempeñado por Glovo en la coordinación y la organización del servicio, como la influencia y el control que ejercía a través de la gestión de este por medio de un algoritmo (como la evaluación de los repartidores), que fijaba el precio y el pago, así como el hecho de ser Glovo la propietaria de los «recursos fundamentales» para la actividad, es decir, la propia aplicación (ibídem: sección 21, párr. 1). Este último punto sobre la propiedad de la plataforma merece un análisis más profundo, puesto que no se alegó en las sentencias anteriores.

El Tribunal Supremo señaló, sobre este punto, la diferencia en importancia entre las herramientas proporcionadas por el actor laboral –un teléfono móvil y una moto, que presentan una importancia secundaria–, por un lado, y la herramienta esencial que ofrece la plataforma digital, por el otro, sin la cual el servicio no se podría realizar (ibídem: sección 20, párr. 4). Además, sobre la aplicación, esgrimía que esta limitaba la autonomía del actor laboral, puesto que asignaba los servicios basándose en la puntuación obtenida por el repartidor, con lo que las facultades de dirección tradicionales se materializan a través de la aplicación (ibídem: sección 21, párr. 2).

Por lo tanto, el Tribunal Supremo consideró que el actor laboral solo conservaba un grado limitado de autonomía y en cuestiones secundarias –como su medio de transporte y su ruta preferidos–, lo que en conjunto indicaba la existencia de un contrato de trabajo (ibídem: sección 21, párr. 2). Esto sitúa al proveedor de la plataforma en una posición complicada, ya que, si bien las condiciones de servicio y los acuerdos entre los actores laborales pueden modificarse, podría decirse que vincular el factor limitador de la autonomía y el control a la plataforma en sí es mucho más difícil de abordar si el proveedor de la plataforma desea seguir clasificando (con éxito) a sus actores laborales como autónomos.

Derivado de ello, se introdujeron cambios en el Estatuto de los Trabajadores, que incorporaron estas reflexiones en la forma de la *Ley Rider*, añadiéndose una vigesimotercera disposición adicional y un inciso al artículo 64.4. La disposición adicional contempla la presunción de laboralidad en el ámbito de las plataformas digitales de reparto para las personas que los realizan para un empleador y están sujetas a su organización, dirección y control de forma directa, indirecta o implícita, mediante la gestión algorítmica del servicio o de las condiciones de trabajo, a través de una plataforma digital (BOE, 2021: sección III, artículo único). Ello sitúa de manera explícita, al menos, a los actores laborales de la

Respecto a la plataforma de reparto de comida Glovo, el Tribunal Supremo español concluyó que sí que existía una relación de trabajo, basándose en argumentos que pueden parecer similares a los de los de los casos que se han analizado antes, aunque la sentencia aquí incluyó además otros aspectos destacables.

economía gig que realizan repartos, bajo la presunción de que existe un contrato de trabajo entre personas que prestan un servicio remunerado por cuenta ajena dentro de su ámbito de organización y gestión. Sin embargo, la redacción es específica para las personas que se dedican al «reparto» o «distribución», lo que potencialmente excluye a otros actores laborales que realizan otro tipo de actividades en la economía gig. Al respecto, debe señalarse que se incluyó una presunción jurídica similar refutable, no limitada a los repartidores, en la propuesta de Directiva de la UE sobre las plataformas digitales laborales, en sus artículos 4 y 5 (Comisión Europea, 2021b: 35).

Volviendo a la Ley Rider, el añadido al artículo 64.4 fundamentalmente otorga al «comité de empresa» el derecho de ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial (IA) que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, incluida la elaboración de perfiles. Se podría afirmar que se trata de una adición bien recibida, puesto que la naturaleza exacta del algoritmo que toma decisiones importantes (desde la perspectiva del actor laboral) ha estado envuelta en un halo de misterio, ya que los proveedores de la plataforma han sido reticentes a compartir los detalles, incluso en los procedimientos judiciales, como puede observarse en los casos *Aslam v Uber y Deliveroo v FNV*, lo que implicaría que un derecho así podría ser bien recibido igualmente en otros estados miembros de la UE.

En este sentido, existe una versión indirecta de este derecho basado en el caso *Ola* de los Países Bajos, que se deriva del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)⁶. En este caso, el Tribunal del Distrito de Ámsterdam concluyó que *Ola* se basaba únicamente en decisiones que se habían tomado de forma automatizada según el significado del artículo 22 relativo a las sanciones automatizadas para los conductores, lo que llevó al tribunal a ordenar a la plataforma que proporcionara a los demandantes la información sobre la base de la cual se tomaban las decisiones, los criterios de evaluación más importantes, así como su papel en la toma de las decisiones automatizadas (Rechtbank Amsterdam, 2021a: párr. 4.51 y 4.52). Sin embargo, se podría afirmar que el umbral en virtud del RGPD es más alto que para el equivalente español, puesto que la toma de decisiones debe producir un efecto lo suficientemente significativo y, a la vez, no contar con intervención humana. Por el contrario, la ley española permite

6. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo 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.

que el comité de empresa reciba la información, aunque solo *pueda* afectar a las condiciones de trabajo y, por lo tanto, el umbral para recibir información es considerablemente más bajo. Un caso en los Países Bajos que involucra a Uber destaca esta discrepancia respecto a que, a diferencia de Ola, Uber usó empleados para complementar un sistema de IA de detección de fraude, y la toma de decisiones automatizada solo produjo la desactivación temporal de la cuenta de un conductor hasta que un empleado contactó con ellos, por lo que el efecto no fue considerado suficientemente importante en virtud del artículo 22 (ibídem, 2021b: par. 4.23-4.26).

Teniendo en cuenta lo reciente que es la Ley Rider española, cuyos cambios entraron en vigor el 12 de agosto de 2021, no es posible examinar las consecuencias que se derivan de ello de forma exhaustiva, especialmente referente a sus efectos a largo plazo. No obstante, ya se aprecian ciertos cambios a corto plazo. En primer lugar, Glovo solo contrató a 2.000 de sus 12.000 repartidores, y el resto tuvo la *opción* de elegir entre aceptar un nuevo modelo de «empleo por cuenta propia» o marcharse (Brave New Europe, 2021). Los que no fueron empleados se enfrentaron, de esta forma, a una subasta *multiplicadora*, en la que cada repartidor podía *decidir* si trabajar por una tarifa estándar (1x multiplicador), inferior (0,7x) o máxima (1,3x), con lo que se les *devolvía* la autonomía respecto de la plataforma, al permitirles *fixar* sus propias tarifas (Guzzer, 2021). En este contexto, aunque los multiplicadores por debajo de 1x se eliminaron, a la vista de las quejas de los *riders*, algunos de estos se han quejado de que han disminuido sus ingresos. Asimismo, considerando que es Glovo quien fija la tarifa base, cualquier *multiplicador* que se elija sigue siendo una derivación del precio fijado por Glovo, lo cual hace que la «autonomía» sea, en el mejor de los casos, derivada. Ello podría llevar a considerarla una *autonomía* insuficiente, ya que el Tribunal Supremo se había referido a la capacidad de los repartidores de tomar únicamente decisiones de «importancia secundaria», con lo que podría afirmarse que Glovo todavía está tomando las decisiones más importantes en relación con las tarifas (precio base), mientras que la «elección» del repartidor es secundaria. Esta interpretación reflejaría la opinión del Tribunal Supremo del Reino Unido referente a la afirmación de Uber de que sus conductores podían establecer sus tarifas, puesto que Uber solo fijaba el máximo, el cual podía ser rebajado por los conductores según el cliente siempre que la tarifa de Uber fuera la misma, lo que según la opinión del Tribunal Supremo no valía la pena, ya que cualquier reducción sería asumida por el conductor (UKSC 5, 2021: pár. 94). En consecuencia, incluso tras la introducción de la nueva legislación, parece que sigue habiendo tensiones y la sensación de que surgirán más disputas legales, con lo que el caso español es un ejemplo interesante para seguir.

Conclusiones

Los tres estudios de caso examinados en este artículo demuestran que el reto que comporta la economía gig respecto de la clasificación de los actores laborales es de alcance europeo, ya que los tres estados miembros analizados se han enfrentado a disputas prácticamente idénticas. Ello ha servido de excelente punto de comparación entre los enfoques de los tribunales de los diferentes estados miembros de la UE ante circunstancias efectivamente similares respecto a intercambios laborales en el seno de la economía gig; los casos de Uber y Deliveroo directamente comparables entre los Países Bajos y Reino Unido donde, aunque el resultado pueda ser el mismo, el valor otorgado a un factor, como la posibilidad de sustitución, introduce una clasificación completamente diferente.

El caso de la Ley Rider de España quizá se haya convertido en el camino a seguir, por ser el primer país en adaptar su legislación laboral como consecuencia de la sentencia de su Tribunal Supremo a fin de reflejar mejor la nueva «realidad social» surgida de la economía gig.

El caso de la Ley Rider de España quizá se haya convertido en el camino a seguir, por ser el primer país en adaptar su legislación laboral como consecuencia de la sentencia de su Tribunal Supremo a fin de reflejar mejor la nueva «realidad social» surgida de la economía gig. Sin embargo, es pronto para sacar conclusiones,

ya que los cambios son relativamente recientes, por lo que solo el tiempo y la investigación futura podrán arrojar luz definitiva sobre los éxitos y los fracasos relativos a estas adaptaciones. Ello, a su vez, podrá ser útil para otros estados miembros interesados en actualizar su legislación, así como para la UE en su conjunto. En consecuencia, cualquier actuación de ámbito europeo deberá ser consciente del impacto general de sus variaciones en el valor otorgado a determinados aspectos de las relaciones laborales, así como de los éxitos y los defectos relativos de los cambios introducidos en las economía gig.

En este contexto, debe reiterarse que la economía gig no se limita a diferentes formas de servicios de transporte, ya sea de pasajeros o el reparto de comida, abordados en este artículo. Si bien este no tenía directamente la intención de analizar exclusivamente los desarrollos de la jurisprudencia en este campo, lo ha hecho porque parece que es el que recibe la mayor parte de la atención de los tribunales de los estados miembros, al menos en el contexto de la clasificación de los actores laborales. La Ley Rider española en particular así lo refleja, puesto que el redactado se refiere específicamente a los servicios de reparto o distribución, lo que evidentemente esquiva la cuestión de otros sectores de la economía gig en que los actores laborales pueden estar sujetos a clasificaciones erróneas y al control algorítmico mediante aplicaciones. En este sentido, considerando

que la economía bajo demanda no se restringe inherentemente a ningún campo en particular, mientras que la definición de tarea sea lo suficientemente simple, podría decirse que será posible la existencia de una plataforma que conecte los actores laborales con los usuarios finales. Por ello, sería perjudicial restringir la percepción de la economía gig solo a los servicios de transporte que actualmente constituyen el centro de atención.

Por lo tanto, es factible imaginar que la economía gig deba segmentarse aún más y dividirse, al menos en el sentido legal, en sectores más concretos y, por lo tanto, regulables con más precisión. Por ejemplo, puede afirmarse que los sectores *activos* de la economía gig—donde el trabajo se intercambia de forma activa, como los repartidores de comida—son considerablemente diferentes del sector más *pasivo* de compartición de recursos, en que no hay un intercambio de trabajo comparable. Igualmente, incluso en el seno de los campos *activos* de la economía gig, puede afirmarse que ciertas actividades son más propicias a la explotación de los actores laborales: por ejemplo, si se comparan los conductores de Uber con los paseadores de perros, ambos casos englobados en el término general de la economía bajo demanda o economía gig. Teniendo en cuenta que los primeros a menudo necesitan un permiso, al menos para conducir, y que el segundo caso no está regulado de forma efectiva, sería razonable sugerir que pueden requerir un enfoque diferente en términos de derecho laboral (Troitiño, 2021). En este sentido, la Ley Rider española ya es específica, puesto que se centra concretamente en el sector del reparto y la distribución, aunque los legisladores deben ir con cuidado de no conformarse con la impresión de que ya han resuelto los problemas relacionados con la economía gig al regular solo un sector específico.

En conclusión, la economía gig sigue siendo una fuente de controversias en cuanto a la clasificación de los actores laborales, y es probable que lo siga siendo hasta que se tome una medida definitiva de alcance de la UE. Como ha demostrado este artículo, aunque el enfoque de los tribunales de los estados miembros sea similar en líneas generales, existen diferencias en el peso que se otorga a los factores y en la legislación laboral nacional, lo que puede conllevar sentencias opuestas incluso en situaciones prácticamente idénticas. Además, con el auge de la economía gig, propiciada por la pandemia de la COVID-19, urge todavía más establecer una clasificación consistente para sus actores laborales, ya que lo que antes era una forma de complementar los ingresos se ha convertido en el medio de vida de cada vez más personas. Por lo tanto, debe ponerse gran atención en las diferentes conclusiones legales de las disputas, así como en los cambios legislativos—sus éxitos y puntos débiles respectivos—para determinar el curso futuro del derecho laboral en la UE con relación a la economía gig, a fin de conseguir un equilibrio adecuado entre los derechos de los trabajadores y los intereses de las empresas de dicha economía.

Referencias bibliográficas

- Allman, Tim. «Taxi drivers protest after Uber launches in Argentina». *BBC*, (16 de abril de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://www.bbc.com/news/av/world-latin-america-36060209>
- Azar, Justin. «Portable Benefits in the Gig Economy: Understanding the Nuances of the Gig Economy». *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy*, vol. 27, n.º 3 (2020), p. 409-428.
- Batool, Maryam; Ghulam, Huma; Hayat, Muhammad A.; Naeem, Muhammad Z.; Ejaz, Abdullah; Imran, Zulfigar A.; Spulbar, Cristi; Birau, Ramona y Gorun, Tiberiu. «How COVID-19 has shaken the sharing economy? An analysis using Google trends data». *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, vol. 34, n.º 1 (2020.), p. 2.374-2.386 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.1080/1331677X.2020.1863830>
- BBC. «Spanish taxis block roads in ‘anti-Uber’ protest». *BBC*. (30 de julio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://www.bbc.com/news/world-europe-45009087>
- Boletín Oficial del Estado. «Royal Legislative Decree 2/2015». *BOE*, (23 de septiembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://www.global-regulation.com/translation/spain/615191/royal-legislative-decree-2-2015%252c-on-23-october%252c-which-approves-the-recasted-text-of-the-law-of-the-statute-of-workers.html>
- Boletín Oficial del Estado. «Real Decreto-ley 12/2021 de 28 septiembre». *BOE*, (12 de mayo de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2022] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-15767
- Brave New Europe. «Gig Economy Project – Spain: Glovo riders protest and picket in Barcelona against “inhuman” competitive pay system». *Brave New World*, (16 de agosto de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://braveneweuropa.com/gig-economy-project-spain-glovo-riders-protest-and-picket-in-barcelona-against-inhuman-competitive-pay-system>
- Bulian, Luka. «The gig is up: who does the gig economy actually benefit?». *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, vol. 19, n.º 1 (2021), p. 106-119 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.7906/indices.19.1.9>
- Chen, Guangwu; Cheng, Mingming; Edwards, Deborah y Xu, Lixiao. «COVID-19 pandemic exposes the vulnerability of the sharing economy: a novel accounting framework». *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 30, n.º 5 (2021), p. 1.141-1.158 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1868484>

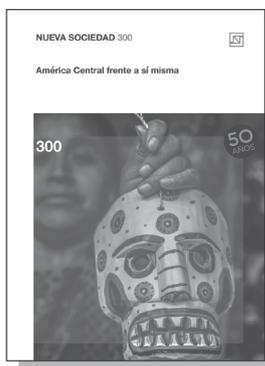
- Comisión Europea. «Questions and Answers: First stage social partners consultation on improving the working conditions in platform work». *EU Commission*, (24 de febrero de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_656
- Comisión Europea. «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work». *EU Commission*, (9 de diciembre de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2022] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A762%3AFIN>
- Court of Justice of EU. «The service provided by Uber connecting individuals with non-professional drivers is covered by services in the field of transport». *Court of Justice of the European Union*, (20 de diciembre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-12/cp170136en.pdf>
- Davies, Anne. «Wages and Working Time in the ‘Gig Economy’». *King’s Law Journal*, vol. 31, n.º 2 (2020), p. 250-259 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.1080/09615768.2020.1790820>
- Dubal, Veena. «Winning the Battle, Losing the War: Assessing the Impact of Misclassification Litigation on Workers in the Gig Economy». *Wisconsin Law Review*, n.º 4 (2017), p. 739-802.
- Fana, Marta; Torrejón, Sergio y Fernández, Enrique. «Employment impact of Covid-19 crisis: from short term effects to long terms prospects». *Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 47, n.º (2020), p. 391-410 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.1007/s40812-020-00168-5>
- Guzzer, Stefania. «Spain had a plan to fix the gig economy. It didn’t work *Wired*, (9 de septiembre de 2012) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://www.wired.co.uk/article/spain-gig-economy-deliveroo>
- Hamulák, Ondrej. «La carta de los derechos fundamentales de la union europea y los derechos sociales». *Estudios constitucionales* 16.1 (2018): 167-186.
- Hoge Raad. «ECLI:NL:HR:2020:1746». Hoge Raad der Nederlanden, (6 de noviembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2020:1746>
- Kerikmäe, Tanel; Ondrej Hamulak, Olga Shumilo, Alexander Antonov y Henri Mart Pihl. «Employment status of gig companies working force in EU/EEA member states». *PWC Global*, (2019) (en línea) https://haldus.taltech.ee/sites/default/files/2021-10/Employment%20status%20of%20gig%20companies%20working%20force%20in%20EU/EEA%20member%20states.pdf?_ga=2.268040910.1155068199.1634382905-1384769620.1633335591

- Kirven, Alex. «Whose Gig Is It Anyway: Technological Change, Workplace Control and Supervision, and Workers' Rights in the Gig Economy». *University of Colorado Law Review*, vol. 89, n.º 1 (2018), p. 249-292.
- Kyvrikosaïos, Deborah y Konstantinidis, Alkis. «Taxi drivers protest against Uber 'invasion' in Greece». *Reuters*, (6 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://www.reuters.com/article/us-greece-protests-taxis-uber-idUSKCN1GI1ST>
- Malin, Martin. «Protecting platform workers in the gig economy: look to the FTC». *Indiana Law Review*, vol. 51, (2018), p. 377-411.
- Moyer-Lee, Jason y Countouris, Nicola. «The “Gig Economy”: Litigating the Cause of Labour». En: *Taken for a Ride: Litigating the Digital Platform Model*. International Lawyers Assisting Workers Network, (marzo de 2021), p. 6-36. (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://www.ilawnetwork.com/wp-content/uploads/2021/03/Issue-Brief-TAKEN-FOR-A-RIDE-English.pdf>
- Pepic, Lana. «The sharing economy: Uber and its effect on taxi companies». *Acta Economica*, vol. 16, n.º 28 (2018), p. 123-136 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.7251/ACE1828123P>
- Rechtbank Amsterdam. «ECLI:NL:RBAMS:2019:198 (Deliveroo vs FNV)». *Rechtbank Amsterdam*, (15 de enero de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI%3ANL%3ARBAMS%3A2019%3A198>
- Rechtbank Amsterdam. «ECLI:NL:RBAMS:2021:1019 (Applicants vs Ola)». *Rechtbank Amsterdam*, (11 de marzo de 2021a) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2022] <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:1019>
- Rechtbank Amsterdam. «ECLI:NL:RBAMS:2021:1018 (Applicants vs Uber)». *Rechtbank Amsterdam*, (11 de marzo de 2021b) (en línea) [Fecha de consulta: 19.04.2022] <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:1018>
- Rechtbank Amsterdam. «8937120 CV EXPL 20-22882 (Uber vs FNV)». *Rechtbank Amsterdam*, (13 de septiembre de 2021c) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2021:5029>
- Römish, Roman. «Covid-19 effects on Central Europe». *Interreg* (Unión Europea), (septiembre de 2020) (en línea) <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/discover/Covid-19-effects-on-Central-Europe.pdf>
- Schiek, Dagmar y Gideon, Andrea. «Outsmarting the gig-economy through collective bargaining – EU competition law as a barrier to smart cities?». *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 32, n.º 2-3 (2018),

- p. 275-294 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.1080/13600869.2018.1457001>
- Snider, Laureen. «Enabling Exploitation: Law in the Gig Economy». *Critical Criminology*, vol. 26, n.º (2018), p. 563-577 (en línea) [Fecha de acceso: 10.10.2021] <https://doi.org/10.1007/s10612-018-9416-9>
- Tribunal Supremo. «TS Sentencia num. 805/2020. (Glovo case)». *Tribunal Supremo* (sala de lo social), (23 de septiembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] https://aefabogados.com/wp-content/uploads/2020/10/sentencia_riders-2.pdf
- Troitiño, David Ramiro. La «Década Digital» de la Unión Europea: desarrollos e impactos sobre su ciudadanía y economía. IDP: revista d'Internet, dret i política. 2021 Dec 9(34):1-4.
- Troitiño, David Ramiro. «The European Union Facing the 21st Century: The Digital Revolution.» *TalTech Journal of European Studies* 12, no. 1 (2022): 60-78.
- UKSC 5. «Uber BV and others (Appellants) v Aslam and others (Respondents)». *The Supreme Court*, (19 de febrero de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 10.10.2021] <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0029-judgment.pdf>

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.

Este artículo forma parte del proyecto de investigación de la Cátedra Jean Monnet "La Europa Digital y su influencia en la integración futura". N.º identificación: 101082988. ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH. Programa: ERASMUS2027.



América Central frente a sí misma

300

JULIO-AGOSTO 2022

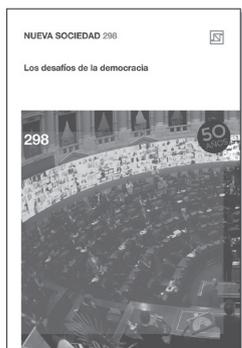
COYUNTURA: **Iván Olano Duque**. Tres momentos en el triunfo de la izquierda colombiana.

TRIBUNA GLOBAL: **Riccardo Marchi**. Portugal y la derecha radical: otra «excepción» que cae.

TEMA CENTRAL: **Gilles Bataillon**. América Central: violencia y pseudo-democracias (1987-2022). **Salvador Martí i Puig**. Urgencias en la América Central del bicentenario. **Pedro Caldentey del Pozo**. América Central: fin

de ciclo, ¿nuevos consensos? **Elvira Cuadra Lira**. Nicaragua: de proyecto revolucionario a dinastía autoritaria. **Nelson Rauda Zablah**. Los apóstoles del bitcoin que conquistaron El Salvador. **Ricardo Sáenz de Tejada**. Guatemala: ¿del Estado capturado al Estado plurinacional? **Álvaro Murillo**. Elites alteradas en Costa Rica. **Leonardo Aguilar / Jennifer Ávila**. Honduras: entre la democratización y el poder familiar. **María José Cascante Matamoros / Jesús Guzmán Castillo**. Reconfiguraciones políticas en Costa Rica. Del bipartidismo a la fragmentación.

ENTREVISTAS | 50 AÑOS: **Camila Sosa Villada / Hinde Pomeraniec**. Escribir y tirar arañazos.



298

MARZO-ABRIL 2022

Los desafíos
de la democracia



299

MAYO-JUNIO 2022

Progresismos
latinoamericanos:
segundo tiempo

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
El regreso de la geopolítica

Desorden informativo en la Unión Europea: construyendo una respuesta normativa

Information disorder in the European Union: building a regulatory response

Carme Colomina Saló

Investigadora principal, CIDOB; profesora asociada, College of Europe de Brujas, Bélgica.
ccolomina@cidob.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3848-4242>

Susana Pérez-Soler

Doctora en Comunicación Digital y profesora, Universitat Ramon Llull; periodista especializada en periodismo digital, cultura web y redes sociales.
susanaps@blanquerna.url.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2578-2761>

Cómo citar este artículo: Colomina Saló, Carme y Pérez-Soler, Susana. «Desorden informativo en la UE: construyendo una respuesta normativa». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 141-161. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.141

Resumen: La desinformación se combate de manera multilateral y desde la multiplicidad de herramientas: plataformas tecnológicas, políticas nacionales, medios de comunicación y plataformas de verificación. A medida que las técnicas desinformativas han ganado en sofisticación y que aumentan también los actores de la disrupción, la Unión Europea (UE) se ha sentido obligada a acelerar un proceso político y regulador que empezó a gestarse en 2015, cuando el Consejo Europeo invitó por primera vez a la Comisión Europea a actuar contra lo que consideraban una amenaza a los procesos democráticos en la UE y en sus estados miembros. Este artículo ofrece un análisis crítico de la evolución de las estrategias de la lucha contra la desinformación en línea en el marco de la UE y las implicaciones que esta voluntad de intervención ha tenido sobre las grandes plataformas digitales que operan en Europa.

Abstract: Fighting disinformation is a multilateral battle that deploys a range of tools: technology platforms, domestic policies, the media and verification platforms. As disinformation techniques have grown more sophisticated and the number of disruptive actors has also risen, the European Union (EU) has felt compelled to accelerate a political and regulatory process that began to take shape in 2015, when the European Council for the first time asked the European Commission to take action against what it considered a threat to democratic processes in the EU and its member states. This paper provides a critical analysis of the evolution of the strategies for fighting online disinformation within the EU framework, and of the implications of this willingness to intervene for the large digital platforms operating in Europe.

Palabras clave: digitalización, UE, desinformación, disrupción, plataformas tecnológicas, regulación

Key words: digitalisation, EU, disinformation, disruption, technology platforms, regulation

Internet es hoy un territorio fragmentado. Aquella idea primigenia de un espacio digital convertido en la nueva esfera pública para la comunicación masiva y el empoderamiento colectivo (Castells, 1996) ha dado lugar a una nueva realidad mucho más compleja. La red es un espacio de confrontación geopolítica y desinformación, de choque de relatos y silos de supuestas verdades contrapuestas, que refuerzan la «ciberbalcanización» de las preferencias, según el término que acuñaron en 1997 en un estudio sobre las comunidades electrónicas Van Alstyne y Brynjolfsson (1997). La interconexión digital permite que la información circule a una velocidad mayor que la capacidad humana para procesarla. Esta superabundancia de contenidos, que alimentan la conversación pública en línea, ha cambiado nuestra relación con la información y la veracidad. En este proceso de digitalización de espacios, conocimientos e identidades, las empresas

La red es un espacio de confrontación geopolítica y desinformación, de choque de relatos y silos de supuestas verdades contrapuestas, que refuerzan la «ciberbalcanización» de las preferencias.

tecnológicas de Silicon Valley, como Facebook y Google, están creando problemas nuevos tanto en escala como en naturaleza: se valen de pantallas ubicuas y conectadas a todas horas, dotadas de precisos sistemas de captura, medición, segmentación

y análisis de datos para construir un modelo de negocio dominante basado en la persuasión industrializada (Williams, 2021). Esta «silicolonización del mundo» (Sadin, 2016) desborda las costuras tradicionales de las democracias occidentales, en general, y de la Unión Europea (UE), en particular. Andrew Keen, empresario de Silicon Valley, ya advirtió en 2007, en su libro *The Cult of the Amateur*, que Internet estaba sustituyendo el verdadero conocimiento por la «sabiduría de la turba» (*wisdom of the crowd*), a partir de borrar las fronteras entre hechos y opiniones, y entre los argumentos informados y las especulaciones fatuas. En el contexto de esta sustitución, la verosimilitud ha ido ocupando el puesto de la verdad, como unidad de medida (Kakutani, 2019).

La fuerza de la irrupción de la desinformación en línea ha supuesto la aparición de un «nuevo daño social» (Del Campo, 2021) que se expresa a través de falsedades de distinto tipo, algunas legales y otras ilegales, impactando en el discurso público y la seguridad humana. La desinformación tiene, además, implicaciones de gran alcance para los derechos humanos y las normas democráticas. También disminuye los indicadores más amplios de calidad democrática, perturba la confianza institucional de la ciudadanía, distorsiona las elecciones libres y justas, e incluso fomenta la violencia digital y la represión (Harari, 2018; Peirano, 2019; Innerarity, 2020; Zuboff, 2020). El carácter inherentemente afectivo de las redes sociales ha multiplicado los intercambios persuasivos, los niveles de sentimentalización, y ha impactado en la percepción de legitimidad

de los mediadores tradicionales, modificando la relación del individuo con su representante político, en particular. Asimismo, es difícil regular los efectos de una experiencia tecnológica que se ha vuelto íntima, donde la divisoria clásica entre esfera pública y privada se ha visto difuminada. Se agota la idea de la representación vertical del poder (Arias Maldonado, 2016: 179-183).

Ante tales desafíos, gobiernos e instituciones democráticas ensayan respuestas sociales, políticas y legislativas a un fenómeno en constante evolución. Desde 2015, la UE ha intentado desarrollar un marco propio de principios y soluciones al desafío de la desinformación, demostrando su voluntad de gobernanza. Al respecto, este artículo analiza la evolución normativa y conceptual de dicha estrategia. Para ello, es preciso conocer la aceleración de los distintos niveles de intervención desplegada por las instituciones de la UE desde 2015 hasta hoy, pero, sobre todo, es imprescindible entender que se trata de un desafío en permanente estado de mutación, con origen y solución multifactorial (Seijas, 2020). Así, tras hacer una revisión de la literatura sobre la aproximación de la UE al fenómeno de la desinformación, el artículo evalúa en las distintas secciones cómo las medidas normativas, que en un principio se centraron en el control del contenido, fueron sofisticándose y diversificándose a partir de la necesidad de dar respuesta a la complejidad del desafío.

Evolución conceptual del fenómeno de la desinformación

La *infocracia*, o «régimen de la información» en el mundo digital, que ha teorizado Byung-Chul Han (2022), es una forma de dominio en el que «la información y su procesamiento mediante algoritmos e inteligencia artificial determinan de modo decisivo los procesos sociales, económicos y políticos». La capacidad de alterar la información o los datos, factores decisivos para la obtención del poder, trastoca los procesos democráticos. Aunque el concepto de desinformación es anterior a la era digital y, por tanto, no se adscribe exclusivamente a la revolución que significó la web y su «vientre tecnológico», donde navegamos por un mundo virtual que se disuelve en fragmentos (Baricco, 2019), las herramientas digitales facilitan la distribución masiva y veloz del contenido que se vierte en ella –veraz o no–.

En este contexto, la UE define la desinformación como «información verificable falsa o engañosa que se crea, presenta y difunde con fines de lucro económico o para engañar intencionalmente al público, y que puede causar daño público»

(Comisión Europea, 2018b). Según el informe final del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre las noticias falsas y desinformación en línea (ibídem, 2018a), la producción y promoción de la desinformación puede estar motivada por factores económicos, objetivos de reputación o agendas políticas e ideológicas, y sus efectos pueden verse exacerbados por la forma en que las diferentes audiencias y comunidades reciben, involucran y amplifican dicha desinformación. Cualquiera que tenga una cuenta en redes sociales puede crear y difundir desinformación: gobiernos, empresas, otros grupos de interés o individuos.

Ampliando el foco, la Comisión Europea y la Unesco –la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura– se refieren a tres tipos de desórdenes informativos: la desinformación, la información errónea y la mala información (Wardle y Derakhshan, 2017).

- Desinformación (*disinformation*): información deliberadamente falsa, difundida por motivos económicos, ideológicos o por alguna otra razón. Es el tipo de desinformación que más preocupa a los expertos por su intención deliberada de engañar a la opinión pública.
- Información errónea (*misinformation*): información falsa, pero transmitida con el convencimiento de su veracidad. Aquí se incluyen errores ortográficos y/o tipográficos, datos inexactos o fechas y/o nombres incorrectos.
- Mala información (*mal-information*): información verdadera, pero de ámbito privado o restringido, que se saca a la luz pública con la intención de dañar a una persona, una institución o un país y que, por lo tanto, no debería ser publicada.

Esta clasificación determina la intencionalidad de dañar o sacar rédito como el elemento distintivo entre la desinformación y el contenido falso o erróneo, por lo que define también la voluntad de su carácter disruptivo. El ejecutivo de la UE admite que, además, «la desinformación erosiona la confianza en las instituciones» y daña la democracia «al obstaculizar la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas»¹. También advierte que la desinformación está destinada a polarizar las sociedades democráticas al crear o profundizar las tensiones, así como socavar pilares democráticos como los sistemas electorales. Por su parte, el Parlamento Europeo ve la desinformación como una «presión

1. Comisión Europea. «Tackling online disinformation». *Shaping Europe's digital future (s/f)* (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2021] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>

sistemática creciente» sobre las sociedades europeas y su estabilidad electoral². De esta forma, la verdad se ha ido compartimentando en silos distintos que han acabado con la idea de la información como elemento de cohesión e interrelación social (Julibert, 2018). Sin relatos compartidos, la hiperconectividad digital nos conecta solo con aquellos que, desde esta nueva comunidad extraterritorializada, comparten nuestra visión del mundo. Además, las mentiras tienen hasta un 70% de posibilidades más de ser retuiteadas (Vosoughi *et al.*, 2018). Parte de este desequilibrio que amplifica el contenido falso responde a la emocionalidad con que se empaqueta la desinformación, pero también a la arquitectura algorítmica que premia la capacidad de viralización.

Finalmente, la misma Comisión Europea (2018a) desaconseja, en el informe final del Grupo de Expertos de Alto Nivel antes mencionado, referirse al amplio universo de las informaciones falsas o erróneas que circulan en Internet con la manida expresión de *fake news*, que se popularizó con motivo de las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos y el referéndum del Brexit celebrado en junio de ese mismo año en el Reino Unido. Para los expertos que han elaborado este informe, liderados

La desinformación tiene implicaciones de gran alcance para los derechos humanos y las normas democráticas: disminuye los indicadores más amplios de calidad democrática, perturba la confianza institucional de la ciudadanía, distorsiona las elecciones libres y justas, e incluso fomenta la violencia digital y la represión.

por la profesora Madeleine De Cock Buning, resulta un término inadecuado para definir el complejo problema de la desinformación porque, como hemos visto, involucra contenido que no es solamente falso, sino también información fabricada de forma errónea o difundida con mala intención. Además, la desinformación comprende prácticas que van más allá de los contenidos con apariencia de *noticia*, como, por ejemplo, los mensajes generados por cuentas automatizadas (*bots*) utilizadas para manipular la opinión pública digital, los vídeos fabricados o manipulados (*deepfake*), la publicidad dirigida, la utilización de plataformas para operaciones de injerencia extranjera, los mensajes en redes sociales y canales de mensajería instantánea, las capturas de pantalla, los memes, etc. También hace referencia al mismo comportamiento digital, que tiene más que ver con la distribución de desinformación que con la producción de esta, y que abarca los comentarios, las comparticiones, los «me gusta», los seguidores,

2. Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de noviembre de 2016, sobre la comunicación estratégica de la Unión para contrarrestar la propaganda de terceros en su contra (2016/2030(INI)) (2018/C 224/08).

o cualquier elemento de reacción digital a un contenido. En segundo lugar, el término *fake news* no solo es inadecuado, sino que también es engañoso, porque ha sido apropiado por algunos políticos y sus partidarios, que lo utilizan para desestimar cualquier cobertura o pronunciamiento que encuentren desafiante para sus intereses y, por lo tanto, se ha convertido en un arma arrojadiza con la que actores poderosos pueden interferir en la circulación de información y atacar a los medios de comunicación.

Al analizar los diferentes actores responsables de la desinformación, el grupo de trabajo sobre libertad de expresión y abordaje de la desinformación de la Unesco hace la distinción entre los responsables de la creación del contenido desinformativo y los encargados de su distribución: entre los instigadores (directos o indirectos), que están en el origen de la desinformación, y los agentes (*influencers*, individuos, organizaciones, gobiernos, empresas, instituciones) encargados de difundir las falsedades (Bontcheva y Posetti, 2020). En este contexto, cualquier intento de regulación del fenómeno debería tener en consideración tres vectores distintos: los actores, el contenido y las tácticas de diseminación o comportamientos de la desinformación (Lewandowsky *et al.*, 2020).

Sobreexposición del poder de las plataformas tecnológicas

La principal pieza del sistema de difusión de desinformación son las redes sociales. La historia de estas empresas tecnológicas —que tienen un papel clave en la construcción de la esfera pública digital— comienza en la segunda mitad de los años 2000 con la irrupción de LinkedIn (2003), Facebook (2004), YouTube (2005), Twitter (2006) e Instagram (2008). Las redes sociales proporcionan un entorno inédito para la difusión de información, al combinar dos elementos completamente nuevos: a) la producción de contenidos, que no es ya el fruto de las organizaciones de medios de comunicación, sino de cualquier persona que sube su historia e interactúa con los contenidos producidos por otros, y b) la personalización de los contenidos a los que accede el usuario, que se esbozará en función de los otros a los que sigue y de la publicidad que recibe a partir de sus intereses —tanto los que declara en su perfil como los que la plataforma deduce de su actividad en línea— (Badillo, 2019). El modelo de negocio de estas plataformas en línea se basa, precisamente, en impulsar aquel contenido que genera reacciones, permitiendo a estas plataformas *vender* la atención de los usuarios a los anunciantes. Esta «economía de la atención» (Davenport y Beck, 2002) se

construye algorítmicamente. De la misma manera, los algoritmos son centrales en la difusión del contenido manipulado, ya que pueden ser deliberadamente explotados para la distribución de contenido político polarizante (Flore, 2020).

Durante las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, las tecnológicas se presentaban ante el mundo como simples canales de distribución de contenidos. Sin embargo, la revelación de determinadas campañas de manipulación informativa (véanse Schaedel, 2016 y Subramanian, 2017) y de interferencias rusas sobre el proceso electoral (Mueller, 2019) forzaron a estas plataformas digitales a asumir cierta responsabilidad sobre el contenido que difunden. Desde entonces, han establecido estrategias de moderación de contenidos de manera automatizada y humana, así como sistemas de denuncia para que los usuarios puedan alertar del contenido falso que circula dentro de las plataformas, además de poner límites a la viralidad e instaurar acuerdos con plataformas de verificación. Ahora bien, si la llegada de Trump a la Casa Blanca marcó una nueva consciencia sobre el poder de la construcción narrativa de la posverdad³, su traumática salida se tradujo en una herida reputacional

La principal pieza del sistema de difusión de desinformación son las redes sociales, que proporcionan un entorno inédito, al combinar dos elementos completamente nuevos: la producción y la personalización de los contenidos.

para las plataformas tecnológicas todavía abierta. Después del ataque al Capitolio en Washington, el día 6 de enero de 2021, que terminó con seis víctimas mortales y decenas de heridos, las empresas tecnológicas decidieron eliminar las redes sociales de Donald Trump: sus cuentas de Twitter y Facebook quedaron suspendidas el mismo 6 de enero, mientras millones de ciudadanos de todo el mundo seguían en directo el asalto al corazón de la democracia estadounidense. En menos de 24 horas, estas suspensiones temporales se hicieron permanentes, y Trump se convertía en el primer presidente cancelado en nombre de la democracia. Instagram, Snapchat, Twitch o YouTube también eliminaron sus perfiles. Al mismo tiempo, el debate público se centraba en la responsabilidad de las redes sociales en la polarización política en Estados Unidos.

Fue el colofón de una crisis reputacional para las grandes plataformas tecnológicas que ha ido *in crescendo* y que tiene a Facebook como uno de los máximos exponentes de este declive (Müller y Schulz, 2019). La falta de salvaguardas dentro de la plataforma de Mark Zuckerberg ya quedó en evidencia

3. Aquí entendemos la posverdad como un concepto-lugar común, que engloba desde la falsedad retórica a la decadencia de los hechos objetivos y la verdad racional, científica o académica (Kakutani, 2019).

con la filtración de datos de 87 millones de usuarios de Facebook a Cambridge Analytica en 2018. Más tarde, la publicación de los informes internos de la compañía filtrados a *The Washington Post* y una treintena de medios más por la exabajadora de Facebook, Frances Haugen (Lima, 2021) constataba que la plataforma era plenamente consciente del alcance y el impacto de la desinformación en los sistemas democráticos y, a pesar de ello, no había tomado medidas al respecto. Aunque, como apunta Baricco (2019: 225), «la fuerza de los sistemas nunca está en las oligarquías del vértice» sino en el cambio de paradigma; estas «nuevas élites» tecnológicas han impuesto una nueva forma de estar en el mundo. Las empresas acumulan información sobre sus usuarios –incluso sobre aquellos que no están en sus plataformas– para confeccionar una dieta de contenidos a medida y personalizar su experiencia digital, alterando algorítmicamente la percepción de la realidad. Esta reinterpretación de nuestra relación con el entorno se construye a partir de un conocimiento profundo de la identidad digital de unos usuarios que, sin embargo, desconocen en la mayoría de los casos los métodos y condiciones a partir de los cuales se recogen, analizan y explotan sus datos. La misma desproporción sienten muchos gobiernos democráticos ante el nivel de conocimiento que tienen estas plataformas sobre los intereses, relaciones y comportamientos del individuo-usuario, convertido en producto para el beneficio empresarial, además de ciudadano (Peirano, 2019). Al final, esta asimetría de información se convierte en asimetría de poder en favor de unas plataformas tecnológicas que, a partir de la sobreexposición acumulada durante la aceleración digital impuesta por el confinamiento pandémico, encaran una nueva presión social y política sobre los límites de la supremacía acumulada.

Los gigantes tecnológicos del GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft), principales exponentes del capitalismo de plataforma que han construido su modelo global a partir de la desregulación estadounidense, son la punta de lanza de lo que Shosana Zuboff (2020: 52-55) llama «capitalismo de vigilancia», el cual define como «un nuevo orden económico que reclama para sí la experiencia humana como materia prima gratuita aprovechable para una serie de prácticas comerciales ocultas de extracción, predicción y ventas». La concentración de poder digital genera, por lo tanto, desigualdad digital. Así es como un sistema nacido para redistribuir el poder ha acabado distribuyendo sobre todo posibilidades (Baricco, 2019), creando a cambio inmensas concentraciones de poder que se ubican en espacios «diferentes a los del siglo xx, pero no parecen ser menos impenetrables». Voces más pesimistas como la de Yuval Noah Harari (2018) advierten de los peligros de crear «dictaduras digitales», construidas con macrodatos, para concentrar el poder en manos de una élite minúscula y condenar a una mayoría a la irrelevancia.

Con todos estos antecedentes, el marco normativo desplegado por la UE busca mitigar los vacíos legales actuales, al tiempo que intenta frenar las medidas unilaterales que algunas de estas plataformas han adoptado recientemente sin que la justicia se hubiera pronunciado aún, sin diálogo ni supervisión –como ocurrió con la expulsión del presidente Trump de las redes sociales–. La canciller alemana, Angela Merkel, ya alertó en ese momento del enorme poder de las plataformas tecnológicas en detrimento de la jurisprudencia de los estados. Es por ello por lo que la UE ha ido desarrollando un marco propio para la regulación de la esfera digital, donde se protejan los derechos fundamentales de las personas; así, pone el foco en las empresas tecnológicas exigiéndoles apertura, transparencia y seguridad.

Aceleración regulatoria de la UE

El proceso regulador en la UE empezó a gestarse en 2015, cuando el Consejo Europeo invitó por primera vez a la Comisión Europea a actuar contra lo que consideraban una amenaza a los procesos democráticos en la Unión y en sus estados miembros. Sin embargo, la percepción de riesgo que podía suponer en aquel momento la desinformación estaba completamente mediada por el conflicto en Ucrania⁴, y los distintos niveles de entendimiento político entre los gobiernos de los distintos estados miembros de la UE y la Federación Rusa. La desinformación se entendía entonces únicamente como una amenaza exterior de la que algunos estados miembros se sentían completamente alejados, lo que dibujaba una Europa de distintas velocidades ante la desinformación, especialmente desde un punto de vista legislativo (Magallón, 2019). Este contexto determinará que una de las primeras acciones directamente vinculadas a la detección de desinformación que se desplegará en Bruselas sea la creación, en 2015, de una unidad de comunicación estratégica, dentro del Servicio Europeo de Acción Exterior, para la identificación de contenido desinformativo sobre la UE con origen en medios de comunicación y plataformas rusas.

En el año 2016 se añade una nueva dimensión al desafío. El referéndum del Brexit puso de manifiesto que decisiones de máxima importancia para el futuro de la UE, como la separación de uno de sus estados miembros (Reino Unido), podían verse condicionadas por campañas de desinformación apoyadas en las tecnologías más sofisticadas (Bastos y Mercea, 2019). Fuera del territorio de la UE, otros ejem-

4. En 2014 se produjo la anexión rusa de Crimea y el inicio de la guerra del Donbás.

plos, como la mencionada victoria de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, alertaron sobre el alcance de ciertas campañas de desinformación en la política, además de apuntar directamente a la capacidad disruptiva patrocinada desde Rusia (Mueller, 2019). Con el horizonte de las elecciones al Parlamento Europeo previstas para 2019, la respuesta en el seno de la Unión entró en fase de aceleración.

Por un lado, el Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre las noticias falsas y la desinformación en línea sentó las bases conceptuales del fenómeno (Comisión Europea, 2018a); por el otro, a finales de 2018, la Comisión presentó también el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación (Monti 2020). Este código, de carácter voluntario, es el primer mecanismo autorregulador acordado entre las instituciones europeas, los representantes de las grandes plataformas en línea y de redes sociales, así como

El proceso regulador en la UE empezó a gestarse en 2015, cuando el Consejo Europeo invitó por primera vez a la Comisión Europea a actuar contra lo que consideraban una amenaza a los procesos democráticos en la Unión y en sus estados miembros.

de la industria publicitaria. En este instrumento, que podríamos considerar de derecho blando porque se establece de forma voluntaria, se reconoce el papel de cada uno de estos diferentes actores en la capacidad de diseminación de la desinformación y su impacto en un amplio espectro de usuarios. En este

sentido, el código rompe con la coartada de intermediación aséptica a la que se aferraron durante años las grandes plataformas digitales; pero también se convierte, desde el punto de vista de la responsabilidad sobre el contenido, en una externalización en favor de empresas privadas del poder de regular el discurso público en línea, con el impacto político y social que ello supone.

Cualquier restricción impuesta a la diseminación de contenido inevitablemente interfiere con el derecho a recibir y compartir información (Kuczerawy, 2019). Sin embargo, una tras otra, las grandes plataformas acceden a la corresponsabilidad que reclama la UE. Aquel mismo año 2018, Facebook, Google y Twitter, Mozilla y representantes de la industria publicitaria suscribieron el código. Microsoft se unió en 2019 y, un año más tarde, lo hizo TikTok. Si, en un primer momento, corresponsabilizar a las plataformas tecnológicas fue un paso decisivo para despojar a las grandes redes sociales de su supuesto argumento de ser meras autopistas para la circulación de una información sobre la cual no sentían ninguna incumbencia u obligación, la aceleración en el proceso de digitalización e *infodemia*⁵ vividos duran-

5. Entendida como la avalancha de desinformación registrada durante la pandemia de la COVID-19.

te la pandemia de la COVID-19 obligan a la UE a dar un paso más: para prevenir y combatir la desinformación resulta imprescindible que los algoritmos que utilizan las plataformas tecnológicas, tanto para distribuir los contenidos como para clasificarlos, sean transparentes.

En junio de 2022, la Comisión Europea presentó una nueva actualización de este Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación⁶. Significativamente, la efectividad del nuevo texto todavía depende de la voluntariedad de las empresas en el cumplimiento de una ampliada lista de requisitos, entre los cuales se incluye brindar mayor acceso a los datos por parte de investigadores externos, proporcionar desgloses detallados país por país sobre cómo circula la desinformación y reducir los beneficios económicos de las noticias falsas. La Comisión opta, así, por seguir apostando por la corregulación a través de un mecanismo voluntario, en lugar de aprobar nuevas reglas vinculantes que pudiesen propiciar una eliminación excesiva de contenido. Se trata de una decisión meditada, a partir de las contradicciones vividas en los años anteriores. El hecho de alentar a actuar contra contenido considerado «dañino», en lugar de «ilegal», dificulta que la supresión de cierta desinformación sea una restricción fácilmente justificable en el contexto de la libertad de expresión. Consciente de ello, la Comisión opta por evitar un enfoque paternalista (Harrison, 2021), enfatizando los méritos de la corregulación con las plataformas de redes sociales y empoderando a los usuarios para reconocer la desinformación. Sin embargo, este enfoque también genera dudas, ya que, a medida que estas plataformas tecnológicas –convertidas en *guardianas* del contenido– han ido aumentando su grado de compromiso con las políticas de eliminación de contenido no ilegal, la UE ha constatado también cómo arreciaban las críticas, entre el activismo y el mundo académico, a una «privatización de la censura» (Monti, 2020) por parte de gobiernos e instituciones de la UE, porque ello implica una delegación de poder a actores privados.

La transparencia y la rendición de cuentas en relación con las acciones curatoriales son esenciales para proteger la libertad de expresión. El relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión ha pedido reiteradamente la alineación de las políticas de las plataformas digitales sobre moderación de contenidos con los estándares de libertad de expresión (Naciones Unidas, 2018). Esta evolución ha acabado generando un nuevo e incómodo escenario en la estrategia europea de lucha contra la desinformación, especialmente de proporcionalidad y de protección efectiva de derechos fundamentales (Kuczerawy, 2019). Al fin y al cabo, el impacto de la mentira en los sistemas democráticos puede ser do-

6. Véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_3665

ble: por un lado, puede erosionar la confianza, polarizar e incluso distorsionar el libre desarrollo de procesos electorales; por otro, si la eliminación de una mentira dañina se ejerce de manera desproporcionada e incluso arbitraria, el resultado puede impactar en el ejercicio de las libertades individuales y colectivas (García Morales, 2020). Ante este dilema, las instituciones europeas han ido ganando conciencia de que el desafío que plantea la desinformación no proviene solo de su contenido, sino también de cómo se distribuye y se promociona en las redes sociales, es decir, de las estrategias y técnicas para maximizar la capacidad de influencia de dicho contenido.

En los últimos años, se han popularizado las campañas de *astroturfing*, es decir, conversaciones en redes sociales generadas por cuentas automatizadas para favorecer a un partido político, atacar a rivales o magnificar algunos temas para colocarlos

En junio de 2022, la Comisión Europea presentó una nueva actualización del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación. Significativamente, el texto sigue apostando por la corrección a través de un mecanismo voluntario de las empresas.

en la agenda mediática. En la esfera pública digital operan *bots* (cuentas de redes o programas informáticos que efectúan automáticamente tareas reiterativas), *trols* (usuarios, con identidad desconocida, que pretenden generar polémica en línea) y cuentas mercenarias. Se calcula que aproximadamente el 15% de las cuentas activas

en Twitter, por ejemplo, son *bots*, es decir, no pertenecen a personas reales, sino que son automáticas (véase Confessore *et al.*, 2018). A pesar de que es difícil conocer la dimensión de la desinformación porque funciona como parte de una economía clandestina y adopta distintas formas, solo en 2021, Facebook afirmó haber eliminado 52 redes de influencia que operaron de manera coordinada en 34 países para dirigir o corromper el debate público por objetivos estratégicos⁷.

En este contexto, el Plan de Acción para la Democracia Europea –la agenda de la Comisión Europea para fortalecer la resiliencia de las democracias de la UE– que se presentó en diciembre de 2020 (Comisión Europea, 2020a), amplía el concepto y las estrategias de lucha contra la desinformación para abordar también las «operaciones de influencia de la información» y la «interferencia extranjera en el espacio de la información». Ambos conceptos abarcan los esfuerzos coordinados para influir en una audiencia objetiva por medios engañosos, involucrando en algunos casos un

7. Véase: «Recapping Our 2021 Coordinated Inauthentic Behaviour Enforcements». Meta (20 de enero de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 18.02.2022] <https://about.fb.com/news/2022/01/december-2021-coordinated-inauthentic-behavior-report/>

«actor estatal extranjero» o sus «agentes». Además, ese mismo año, y con la misma voluntad de reforzar las herramientas civiles para la detección de la desinformación, la UE puso en marcha el Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO, por sus siglas en inglés)⁸, que sirve como centro de conexión para que los verificadores de datos y los académicos colaboren entre sí, al tiempo que los alienta a vincularse activamente con organizaciones de medios de comunicación y expertos en alfabetización mediática a fin de brindar apoyo a los responsables de la formulación de políticas. Todo ello ayuda a coordinar las acciones en la lucha contra la desinformación. Las actividades del EDMO se basan en cinco líneas estratégicas para luchar contra la desinformación de manera multilateral: a) mapear y apoyar a las organizaciones de verificación de datos en Europa; b) apoyar y coordinar actividades de investigación sobre desinformación a nivel europeo; c) crear un portal público que proporcione a los profesionales de los medios de comunicación, los profesores y los ciudadanos información y materiales destinados a impulsar la alfabetización mediática, d) diseñar un marco para garantizar el acceso seguro y protegido de la privacidad a los datos de las plataformas, y e) brindar apoyo a las autoridades públicas en el seguimiento de las medidas implementadas por las plataformas en línea para limitar la propagación y el impacto de la desinformación.

Así, la diversificación de herramientas ha ido de la mano de una diversificación de enfoques. En línea con la aproximación defendida por el grupo de trabajo sobre libertad de expresión y abordaje de la desinformación de la Unesco, el objetivo de la UE es reforzar no solo la detección del contenido, sino también la capacidad de actuación sobre la distribución de dicho contenido y las tácticas automatizadas que amplifican su poder de penetración en la conversación pública y en los procesos individuales de formación de opiniones y valores.

La Ley de Servicios Digitales y el «efecto Bruselas»

Toda esta aceleración de medidas e instrumentos dio un salto cualitativo con la aprobación del paquete legislativo de Servicios Digitales, compuesto por la Ley de Servicios Digitales (DSA, por sus siglas en inglés) y la Ley de Mercados

8. European Digital Media Observatory (EDMO) (en línea) [Fecha de consulta: 18.02.2022] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-digital-media-observatory>

Digitales (DMA, por sus siglas en inglés). Como la misma Comisión había reconocido en sus primeros documentos internos sobre una futura DSA, el «mosaico de normas nacionales» emergentes sobre la moderación de contenido planteaba la necesidad de crear un nuevo «marco [legislativo] general para los servicios digitales en línea» (Comisión Europea, 2019).

La DSA, presentada por la Comisión Europea a finales de 2020 y aprobada en abril de 2022, es la principal herramienta y la única de carácter regulatorio *fuerte* de la UE (Comisión Europea, 2020b). Persigue combatir la desinformación desde la transparencia sobre la arquitectura e implementación de los algoritmos que determinan lo que los usuarios ven –los llamados «sistemas de recomendación» de las plataformas tecnológicas–, además de aspirar a la trazabilidad de las campañas de promoción de esos contenidos, es decir, sobre quién patrocina

Toda la aceleración de medidas e instrumentos contra la desinformación dio un salto cualitativo con la aprobación, por parte del Parlamento Europeo, del paquete legislativo de Servicios Digitales, compuesto por la Ley de Servicios Digitales (DSA) y la Ley de Mercados Digitales (DMA).

los anuncios que ven los usuarios. La DSA también corresponsabiliza a las empresas tecnológicas de la propagación de la desinformación y las involucra en la detección de las mentiras. Sin embargo, el texto señala que las tecnológicas no son responsables de los contenidos ilegales que se comparten y solo deben eliminarlos cuando un juez así lo establezca. El

marco legislativo de la UE quiere que lo que sea ilegal en el ámbito analógico lo sea también en el digital, mediante la imposición de la transparencia total hacia las plataformas tecnológicas, pero dejando en manos de los tribunales de justicia de cada Estado miembro la eliminación de los contenidos, con el fin de evitar que las empresas tecnológicas tengan un papel de censoras.

Por su parte, la DMA agrupa en un mismo texto legislativo las distintas normas que la UE había impuesto hasta ahora para evitar las prácticas monopolísticas de los gigantes digitales. Con ella se prohibirán prácticas como impedir que los usuarios desinstalen aplicaciones preinstaladas, y se exigirán medidas de interoperabilidad para eliminar ecosistemas cerrados y facilitar que los consumidores puedan cambiar de plataforma si así lo desean. Pero, además, la legislación incluye un elemento sancionador –inexistente hasta el momento– de hasta el 6% de la facturación mundial de estas empresas en caso de una primera infracción y hasta el 20% en caso de reincidencia. En el ámbito de la gobernanza, la DSA y la DMA suponen también la superación del modelo de autorregulación aplicado hasta el momento. Pero, sobre todo, refuerzan el carácter de «poder normativo» sobre el cual la UE construye su legitimidad y su aportación al orden global (Whitman, 2011).

La UE ha estado durante mucho tiempo a la vanguardia de la regulación de la esfera digital. El precedente más claro se remonta a la década de los noventa del siglo pasado, con el consenso surgido en la UE para considerar la privacidad de los datos como un derecho fundamental, consagrado en el Tratado de Funcionamiento de la UE en 2007 (Newman, 2008). Sin embargo, la pieza legislativa clave en este terreno llegó una década más tarde, con la Comisión Junker (2014-2019). El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), en 2016, que reemplazaba a la Directiva de privacidad de datos, consolidó los derechos de los ciudadanos europeos sobre sus datos, limitando las cantidades que se pueden recopilar y exigiendo que se procesen de forma segura, temporal y transparente, además de añadir nuevas obligaciones como el «derecho al olvido», entre otras. Ambas propuestas legislativas, tanto el RGPD como la DSA, tienen en común una aproximación al desafío digital claramente «centrado en el consumidor» (Harrison, 2021), que ejemplifica el posicionamiento de la UE ante una competición tecnológica que, para los grandes actores globales, tiene un fuerte componente geopolítico y securitario (Hoffman *et al.*, 2020).

La DSA y la DMA refuerzan el carácter de «poder normativo» sobre el cual la UE construye su legitimidad y su aportación al orden global, el llamado «efecto Bruselas»: el impacto extraterritorial de las legislaciones de la UE, las normas y valores europeos.

Sin embargo, como ya ocurrió con el RGPD, el paquete regulador de los servicios digitales puede contribuir al llamado «efecto Bruselas» (Bradford, 2020): el impacto extraterritorial de las legislaciones de la UE, las normas y valores europeos. Así como el RGPD acabó influyendo en las prácticas y los límites en el uso de datos de los usuarios también a nivel también extracomunitario (Gstrein y Zwitter, 2021), las acciones normativas de la UE en el campo de la desinformación están demostrando cosechar su propio impacto más allá de la Unión. La consecuencia más clara ha sido la asunción de responsabilidades por parte de las grandes plataformas digitales globales sobre el contenido compartido en línea. Un posicionamiento inexistente antes de la firma del Código de prácticas de la desinformación (2018) o el Código de conducta voluntario impulsado por la Comisión Europea en 2016 para combatir el discurso de odio ilegal en línea (Jourová, 2016). Pero el impacto de la DSA y la DMA van mucho más allá: no solo pretenden dar forma al espacio digital europeo, tanto económica como políticamente, sino que, a la vez, ofrecen un marco de regulación del mercado. Esta voluntad de gobernanza del espacio de la UE tiene consecuencias directas sobre el poder de las grandes empresas tecnológicas; un poder construido a través de la extraterritorialidad y la desregulación.

Conclusiones

Los expertos reconocen que la UE se ha movido más rápido de lo previsto para delinear y aplicar soluciones operativas contra la desinformación (Polyakova y Fried, 2019). La cronología del proceso de construcción de un marco de gobernanza en la UE refleja claramente la aceleración regulatoria que se impone a partir de 2018; primero, por los temores a una disrupción de contenido falso que pudiese alterar las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 y, más tarde, por la constatación del creciente desequilibrio de derechos y oportunidades que genera el proceso de digitalización.

Desde 2018, la UE ha diversificado recursos y objetivos, y ha primado la coordinación con otros actores, desde las plataformas tecnológicas a las organizaciones de verificación. Todos los recursos empleados en esta línea, desde la creación del EDMO hasta el Código de Buenas Prácticas o el Plan de Acción para la Democracia Europea para fortalecer la resiliencia de los procesos electorales, son tácticas que acompañan, complementan y aligeran la respuesta reguladora comunitaria. Sin embargo, la intensificación y diversificación de medidas adoptadas hasta el presente demuestran que la capacidad de actuación de las instituciones europeas no incide de igual manera en todos los aspectos de la desinformación. Si tenemos en cuenta tanto el abordaje de Bontcheva y Posetti (2020) para la Unesco —que distingue entre los instigadores que están en el origen de la desinformación y los agentes encargados de distribuirla—, como el trabajo de Lewandowsky *et al.* (2020) para la UE —que especifica que cualquier intento de regulación debe tener en cuenta tanto a los actores, como el contenido desinformativo, las tácticas de diseminación y los efectos que causan—, vemos que las acciones de la UE se han centrado especialmente en el control del contenido y ahora intenta reforzar los límites a su capacidad de difusión.

Sin embargo, en el actual contexto, es difícil trazar el origen de los contenidos falsos que se diseminan de manera coordinada y automatizada. Los obstáculos para acotar el problema en origen son evidentes: primero, porque la producción o instigación de dichos contenidos puede iniciarse fuera del territorio comunitario; segundo, porque la libertad de expresión que protege el derecho a la libertad de información de los ciudadanos, ampara a los creadores y propulsores de mentiras.

En definitiva, la Ley de Servicios Digitales (DSA) y la Ley de Mercado Digital (DMA) son propuestas legislativas innovadoras, que reflejan las ambiciones de la UE de construir soberanía a través de la regulación de su espacio digital. Pero, además de desplegar una respuesta regulatoria a todas luces necesaria, Europa necesita ahondar en el fortalecimiento de las conexiones entre los distintos actores para atajar la desinformación sin dañar el derecho a la libertad de expresión, ni ser acusada de censora.

Referencias bibliográficas

- Álvaro, Sandra. «La esfera pública en la era de la hipermediación algorítmica: noticias falsas, desinformación y la mercantilización de la conducta». *Hipertext.net, Revista Académica sobre Documentación Digital y Comunicación Interactiva* n.º 17 (2018), p. 74-82.
- Arias Maldonado, Manuel. *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita, 2016.
- Badillo, Ángel. «La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información». *Real Instituto Elcano*, Documento de trabajo, n.º 8 (2019) [Fecha de consulta: 14.02.2022] <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-sociedad-de-la-desinformacion-propaganda-fake-news-y-la-nueva-geopolitica-de-la-informacion/>
- Baricco, Alessandro. *The Game*. Barcelona: Anagrama, 2019.
- Bastos, Marco y Mercea, Dan. «The Brexit Botnet and User-generated Hyperpartisan News». *Social Science Computer Review*, vol. 37, n.º 1 (2019), p. 38-54.
- Bontcheva, Kalina y Posetti, Julie (eds.). «Balancing Act: Countering Digital Disinformation While Respecting Freedom of Expression». *UNESCO Broadband Commission Report*, (septiembre de 2020) (en línea) <https://en.unesco.org/publications/balanceact>
- Bradford, Anu. *The Brussels Effect: how the European Union rules the world*. Nueva York: Oxford University Press, 2020.
- Castells, Manuel. *The Rise of Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture* (vol.1). Cambridge, MA: Blackwell, 1996.
- Comisión Europea. «A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation». *UE Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology*, (enero 2018a) (en línea) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>
- Comisión Europea. «Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Action Plan against Disinformation », JOIN(2018) 36 final (diciembre 2018b).
- Comisión Europea. «DGx Proposed Priorities Paper». *Politico.eu*, (agosto de 2019) (en línea [Fecha de consulta: 15.08.2022] https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/08/clean_definite2.pdf
- Comisión Europea. «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Democracy Action Plan». COM (2020) 790 final (diciembre de 2020a).

- Comisión Europea. « Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC». COM/2020/825 final. (diciembre de 2020b)
- Confessore, Nicholas; Dance, Gabriel J. X.; Harris, Richard, y Hansen, Mark. «The Follower Factory». *The New York Times*, (27 de enero de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 18.02.2022] <https://www.nytimes.com/interactive/2018/01/27/technology/social-media-bots.html>
- Davenport, Thomas H. y Beck, John C. *La economía de la atención*. Barcelona: Paidós, 2002.
- Del Campo, Agustina. «Disinformation is not Simply a Content Moderation Issue». En: Feldstein, Steven (ed.). *Issues on the Frontlines of Technology and Politics*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2021, p. 23-24.
- Flore, Massimo. «Understanding Citizens' vulnerabilities: from Disinformation to Hostile Narratives». *JRC Publications Repository*, (2020) (en línea) <http://dx.doi.org/10.2760/271224>
- García Morales, Verónica Yazmín. «Donde habitan las mentiras: libertades de expresión e información en tiempos de odio e hiperinformación». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 124 (2020), p. 25-47.
- Graves, Lucas y Cherubini, Fererica. «The rise of Fact-Checking Sites in Europe». *Informe del Reuters Institute*, (2016) (en línea) <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/our-research/rise-fact-checking-sites-europe>
- Gstrein, Oskar J. y Zwitter Andrej J. «Extraterritorial application of the GDPR: promoting European values or power?». *Internet Policy Review*, vol. 10, n.º 3 (2021) (en línea) <https://doi.org/10.14763/2021.3.1576>
- Han, Byung-Chul. *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Barcelona: Penguin Random House, 2022.
- Harari, Yuval Noah. *21 Lecciones para el Siglo XXI*. Barcelona: Penguin Random House, 2018.
- Harrison, Ruairí. «Tackling Disinformation in Times of Crises: The European Commission's Response to the Covid-19 Infodemic and the Feasibility of a Consumer-centric solution». *Utrecht Law Review*, vol. 17, n.º 3 (2021), p.18-33.
- Hoffman, Stacie; Bradshaw, Samantha y Taylor Emily. «Networks and Geopolitics: How great power rivalries infected 5G». *Oxford Information Labs*, report, (22 de agosto de 2019) (en línea) <https://oxil.uk/publications/geopolitics-of-5g/>
- Innerarity, Daniel. *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2020.
- IFCN-International Fact-Checking Network. «Verified signatories of the IFCN code of principles». *Poynter Institute*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta:

- 14.02.2022] <https://ifcncodeofprinciples.poynter.org/signatories>
- Jourová, Vera. «Code of Conduct on countering illegal hate speech online: First results on implementation». *Factsheet Directorate-General for Justice and Consumers*, (diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 01.09.2022] http://www.sisumma.com/wp-content/uploads/2016/12/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf
- Julibert, Joan. *El poder de la mentida*. Barcelona: Edicions Saldonar, 2018.
- Kakutani, Michiko. *La muerte de la verdad*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2019.
- Keen, Andrew. *The Cult of the Amateur*. Nueva York: Doubleday/Currency, 2007.
- Kuczerawy, Aleksandra. «Fighting online disinformation: did the EU Code of Practice forget about freedom of expression?». En: Terzis, Gegios; Kloza, Darjusz; Kuźelewska, Elbieta y Trottier, Daniel (eds.). *Disinformation and Digital Media as a Challenge for Democracy*. Cambridge: Intersentia, 2019, p. 291-308.
- Lewandowsky, Stephan; Smillie, Laura; Garcia, David; Hertwig, Ralph; Weatherall, Jim; Egidy, Stefanie; Robertson, Ronald E.; O'connor, Caillin; Kozyreva, Anastasia; Lorenz-Spreen, Philipp; Blaschke, Yannic y Leiser, Mark. «Technology and Democracy: Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making, EUR 30422 EN». *JRC Publications Repository*, (2020) (en línea) <http://dx.doi.org/10.2760/709177>
- Lima, Cristiano. «A whistleblower power: Key takeaways from the Facebook papers». *The Washington Post*, (26 de octubre de 2021) (en línea) [Fecha de consulta: 30.08.2022] https://www.washingtonpost.com/technology/2021/10/25/what-are-the-facebook-papers/?utm_campaign=wp_main&utm_source=twitter&utm_medium=social
- Magallón Rosa, Raúl. «La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea. Una perspectiva comparada». *Revista de Derecho Político UNED*, n.º 106 (2019), p. 319-347.
- Monti, Matteo. «The EU Code of Practice on Disinformation and the Risk of the Privatisation of Censorship». En: Giusti, Serena y Piras, Elisa (eds.). *Democracy and Fake News*. Routledge, 2020, p. 214-225.
- Mueller, Robert S. *Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election*. Washington, DC: US Government Publishing Office, 2019 (en línea) [Fecha de consulta: 21.02.2022] <https://www.govinfo.gov/features/mueller-report>
- Müller, Philipp y Schulz, Anne. «Facebook or Fakebook? How users' perception of 'fake news' are related to their evaluation and verification of news on Facebook». *Studies in Communication and Media*, vol. 8, n.º 4 (2019), p. 547-559.

- Naciones Unidas. «UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms». UN Doc A/73/348 (29 de agosto de 2018).
- Newman, Abraham. *Protectors of Privacy: regulating personal data in the Global Economy*, Nueva York: Cornell University Press, 2008.
- Paul, Christopher y Matthews, Miriam. «The Russian “Firehose of Falsehood” Propaganda Model». *Rand Corporation*, (2016) (en línea) [Fecha de consulta: 8/02/2022] <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE198.html>
- Peirano, Marta. *El enemigo conoce el sistema: Manipulación de ideas, personas e influencias después de la economía de la atención*. Barcelona: Debate, 2019.
- Polyakova, Alina y Fried, Daniel. «Democratic Defense Against Disinformation 2.0». *Atlantic Center*, (13 de junio de 2019) (online) [Fecha de consulta: 18.02.2022] <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/democratic-defense-against-disinformation-2-0/>
- Sadin, Éric. *La silicolonisation du monde*. París: L'Échappée, 2016.
- Schaedel, Sydney. «Did the pope endorse Trump?». *FactCheck.org*, (24 de octubre de 2016) (en línea) [Fecha consulta: 17.02.2022] <https://www.factcheck.org/2016/10/did-the-pope-endorse-trump/>
- Seijas, Raquel. «Las soluciones europeas a la desinformación y su riesgo de impacto en los derechos fundamentales». *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, n.º 31 (2020), p. 1-14 (en línea) [Fecha de consulta: 13.02.2022] <https://doi.org/10.7238/idp.v0i31.3205>
- Snyder, Timothy. *El camino hacia la no libertad*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2018.
- Stella, Massimo; Ferrara, Emilio y De Domenico, Manlio. «Bots increase exposure to negative and inflammatory content in online social systems». *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115, n.º 49 (2018), p. 12.435-12.440 (en línea) <https://doi.org/10.1073/pnas.1803470115>
- Subramanian, Samanth. «Inside the Macedonian fake-news complex». *Wired*, (15 de febrero de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 17.02.2022] <https://www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fake-news/>
- Timberg, Craig; Dvoskin, Elizabeth y Albergotti, Reed. «Inside Facebook, Jan. 6 violence fueled anger, regret over missed warning signs». *Washington Post*, (22 de octubre de 2022) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2022] <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/10/22/jan-6-capitol-riot-facebook/>
- Van Alstyne, Marshall; Brynjolfsson, Erik. «Electronic Communities: Global Village or Cyberbalkans?». *Proceedings of the International Conference on In-*

- formation Systems*, (1997) (en línea) <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=3089CBAA3A27D3299F0854B4B3DB5E84?doi=10.1.1.72.3676&rep=rep1&type=pdf>
- Vosoughi, Soroush; Roy Deb y Aral, Sinan. «The spread of true and false news online». *Science*, vol. 359, n.º 6.380 (2018), p. 1.146-1.151.
- Wardle, Claire, y Derakhshan, Hossein. «Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making». *Council of Europe report DGI*, n.º 09 (2017) (en línea) <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>
- Whitman, Richard (ed.). *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.
- Williams, J. *Clics contra la humanidad. Libertad y resistencia en la era de la distracción tecnológica*. Barcelona: Gatopardo Ediciones, 2021.
- World Economic Forum. «The Global Risk Report 2021. 16th Edition». WEF, (2021) (online) [Fecha de consulta: 18.02.2022] <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021/>
- Zuboff, Shosana. *La era del capitalismo de la vigilancia*. Barcelona: Paidós, 2020.



Núm. 209
vol. XXXVI
15 €

POLÍTICA EXTERIOR

septiembre/octubre de 2022 • www.politicaexterior.com



HISTORIA

A vueltas con el pasado

Margaret MacMillan | Lynn Hunt | Kristina Spohr | Antonio Muñoz Molina



9 788488 025623



9 770213 685004

00209

Relaciones de género en la industria exportadora marroquí: Casablanca como caso de estudio

Gender relations in the Moroccan export industry: Casablanca as a case study

Rocío Fajardo Fernández, Rosa M. Soriano-Miras y Antonio Trinidad Requena *

Cómo citar este artículo: Fajardo Fernández, Rocío; Soriano-Miras, Rosa M. y Trinidad Requena, Antonio. «Relaciones de género en la industria exportadora marroquí: Casablanca como caso de estudio». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 163-184. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.163

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar la forma en que las relaciones de género interactúan en la socialización laboral en la industria de exportación marroquí –a partir del estudio de caso de la ciudad de Casablanca– y su relación con la migración internacional. El diseño de la investigación es cualitativo, con un análisis desde la teoría fundamentada y una aproximación desde los estudios interseccionales. El mercado laboral global aparece como un nuevo eje de desigualdad que crea nuevos espacios, los cuales mantienen a una mayoría en situación de precariedad. La originalidad del artículo radica en la aplicación del marco teórico interseccional al contexto marroquí, centrándose en una visión relacional de las categorías. La identificación de tres procesos sociales básicos (rol de las mujeres, crisis de masculinidad y migración) nos permite ampliar el conocimiento sobre dicha realidad.

Palabras clave: género, interseccionalidad, Marruecos, división internacional del trabajo, teoría fundamentada

Abstract: *This paper aims to analyse how gender relations interact in labour socialisation in the Moroccan export industry – based on a case study of the city of Casablanca – and the relationship with international migration. The paper uses qualitative research, with analysis based on grounded theory and an intersectional studies approach. The global labour market emerges as a new axis of inequality creating new spaces that keep the majority in a precarious position. The paper's original contribution is to apply the intersectional theoretical framework to the Moroccan context, focusing on a relational view of the categories. Identifying three basic social processes (role of women, crisis of masculinity and migration) allows us to expand the knowledge about this reality.*

Key words: *gender, intersectionality, Morocco, international division of labour, grounded theory*

Rocío Fajardo Fernández, profesora sustituta interina, Departamento de Sociología, Trabajo Social y Salud Pública, Universidad de Huelva (rozioff@ugr.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8300-2110>; **Rosa M. Soriano-Miras**, profesora titular, Departamento de Sociología, Universidad de Granada (rsoriano@ugr.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8296-2382>; **Antonio Trinidad Requena**, catedrático, Departamento de Sociología, Universidad de Granada (atrinida@ugr.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3075-0983>.

Este artículo recoge parte de los resultados de un proyecto de investigación denominado «Reconstruir el campo de las regiones no fronterizas en la relocalización industrial y la migración: los casos de Marruecos y México» (CSO-2013-40646), financiado por el Plan Nacional I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación de España

Economía global e interseccionalidad en el contexto marroquí

El objetivo de este artículo es analizar la forma en que las relaciones de género interactúan en la socialización laboral en la industria de exportación marroquí —a partir del estudio de caso de la ciudad de Casablanca— y su relación con la migración internacional. ¿Por qué las relaciones de género? En los últimos años, las mujeres marroquíes han ido aumentando su participación en el mercado laboral, empezando por los sectores más relacionados con su rol tradicional, como es el caso del textil (Zirari, 2006). No obstante, esta incorporación no es irreversible ni necesariamente ascendente para ellas, pues entre los cambios recientes en la estructura ocupacional de Marruecos se observa una movilidad diferenciada por género, es decir, ascendente para los varones y descendente para las mujeres (Verme *et al.*, 2015). Dicha desigualdad se puede constatar en el Índice de la Brecha de Género Global del Foro Económico Mundial (2020), en el que Marruecos ha pasado de estar en 2006 en el puesto 107 a ocupar el puesto 143 en 2019. Según el mismo informe, los factores más importantes de desigualdad se encuentran en la distribución del poder político, seguido por la participación económica y, en último lugar, en el acceso a la educación y la salud, donde habría menor desigualdad entre hombres y mujeres. Por lo tanto, podemos afirmar que los cambios recientes en el país no están conduciendo necesariamente a una mayor igualdad entre hombres y mujeres (Sadiqi y Ennaji, 2006). Cabe preguntarse, pues, por las causas de este fenómeno.

La selección de la relocalización industrial en la ciudad de Casablanca como estudio de caso se ha llevado a cabo, en primer lugar, teniendo en cuenta que Marruecos se ha convertido en las últimas décadas en uno de los países preferentes para externalizar la producción e instalar diversas industrias centradas en la exportación. Uno de los motivos de ello es su posición geoestratégica, ya que la parte norte del país limita tanto por vía marítima como terrestre con la Unión Europea (UE), de donde proviene la mayoría de las empresas relocalizadas, fundamentalmente de Francia y España (Hibou, 2012). Dichos países acumulaban el 28% de las importaciones y el 45% de las exportaciones del país africano en 2018 (WITS, 2020). El Gobierno

marroquí se ha abierto a los capitales extranjeros para gestionar diferentes tipos de influencia, uno de los cuales sería hacia su población, a través de la construcción de empleo. Según el Ministerio de Industria de Marruecos (s.f.), se crearon entre 2014 y 2018 en el país 405.496 empleos en el sector industrial; más de 100.000 de los cuales pertenecen al sector automovilístico que, en estos momentos, se encuentra en auge, siendo el principal sector exportador y encontrándose en Marruecos el *hub* más importante del continente africano, según la misma fuente. De igual forma, destaca el crecimiento en las cifras de negocio de los centros de llamada (*call centers*) que, en el año 2013, supusieron 391 millones de euros, 411 en 2014 y 447 en 2015 (ICEX, 2018). Algunas de las empresas más importantes en este sector en Marruecos son IBM, Dell, Ubisoft y Amazon (ibídem). El informe «Doing Business» (World Bank, 2019) sitúa al país africano en el puesto 60 del mundo del ranking general, habiendo subido 68 puestos en 9 años. Si hablamos en concreto de emprender un negocio, Marruecos se sitúa en el puesto 34, muy por delante de España, que está en el 86.

Respecto a la región de Casablanca-Settat, esta es la más poblada del país, y la ciudad de Casablanca cuenta con más de 3.343.000 de habitantes, prácticamente la mitad de la población de la región, según el censo¹. La tasa de actividad de la ciudad es del 52%, siendo la masculina de un 73% y la femenina del 32,5%. Según los últimos datos disponibles, en 2014, el 44% de las exportaciones del país salían de esta región (Haut-Commissariat au Plan, s.f.). Sin embargo, todo este movimiento económico, ¿se ha convertido en la promesa de mejores condiciones de vida tanto para hombres como para mujeres? Al respecto, los estudios que se han centrado en los procesos de relocalización industrial en el Sur global no han tratado suficientemente las relaciones de género incluyendo hombres y mujeres en el análisis. Con algunas excepciones (Tyner, 2004; Labrecque, 2006; Beşpinar y Topal, 2017), la mayor parte de la literatura se ha centrado en la masculinidad o la feminidad, incluyendo en su análisis solo a hombres (Ye, 2013) o solo a mujeres (Ong, 1987; Mills, 1999; Gibson *et al.*, 2001; Dutta, 2019). Pero en nuestro estudio, además, evitando poner el foco en el género como categoría omniexplicativa, vamos a ir más allá y analizar, a través de la

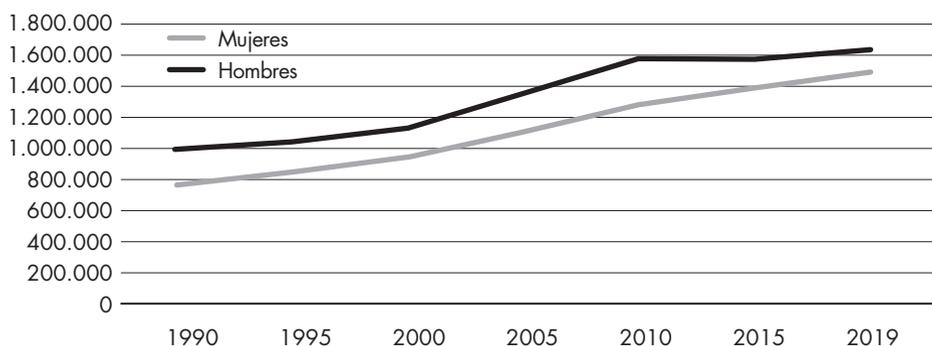
A través de la perspectiva interseccional, vamos a analizar las diferencias al interior de la categoría mujeres, ya que las narrativas hegemónicas invisibilizan, victimizan y homogeneizan la complejidad de determinados sujetos.

1. El Censo General de Población y Vivienda marroquí de 2014 es el último elaborado por El Alto Comisionado de Planificación (Haut-Commissariat au Plan, s.f.), el organismo encargado de la producción, análisis y publicación de estadísticas oficiales en Marruecos.

perspectiva interseccional, las diferencias al interior de la categoría mujeres, ya que las narrativas hegemónicas invisibilizan, victimizan y homogeneizan la complejidad de determinados sujetos.

Por otro lado, sobre la relocalización industrial, observamos cómo esta actúa como polo de atracción de migrantes provenientes del propio país, pero también y al mismo tiempo genera frustración, actuando como trampolín para la migración internacional. Tanto las migraciones que se producen al interior del país como las que van al extranjero tienen una dimensión de género (Osella y Osella, 2000; Broughton, 2008; Choi, 2018). Tal como muestra la figura 1, la cifra absoluta de marroquíes que residen fuera de su país no ha dejado de aumentar desde el año 1990 y, aunque en los últimos años se ha reducido un poco la diferencia, las mujeres siguen migrando menos.

Figura 1. Personas marroquíes residentes en el extranjero (1990-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre personas migrantes de Naciones Unidas (2019).

Todos estos indicadores nos permiten confirmar la importancia de Casablanca como motor económico del país y, por lo tanto, uno de los nichos ideales para el desarrollo de la industria exportadora. En la actualidad, esta ciudad y sus alrededores siguen conformando una región en crecimiento que genera expectativas de mejora y ofrece oportunidades. Pero ¿cuáles?, ¿a quién?, ¿afectan sus conexiones con la economía global a las aspiraciones de la población?, ¿cómo analizarlo desde la perspectiva de género y en su interacción con otras dimensiones?, ¿qué impacto tiene este proceso en la construcción del imaginario colectivo sobre la migración internacional? Para responder a todos estos interrogantes, proponemos la interseccionalidad como el marco de análisis adecuado para ofrecer nueva información.

La interseccionalidad como marco analítico

La interseccionalidad es una forma específica de concebir y analizar la desigualdad, siendo su principal diferencia con otras perspectivas el hecho de considerar que las opresiones trabajan de manera conjunta en la producción de la injusticia (Cho *et al.*, 2013). Desde esta línea, se propone un análisis conjunto de las estructuras de dominación, en su plasmación en contextos determinados, lo que posibilitará además desentrañar cómo los sujetos otorgan significados que no se corresponden con una visión de las categorías independientes y separadas (Platero, 2014; Constantinidis *et al.*, 2019). Por tanto, es una perspectiva que permite analizar la distribución de recursos en un contexto específico, en este caso, la industria de exportación en Casablanca, partiendo de la idea de que «en un patriarcado capitalista y supremacista blanco, el poder y los recursos materiales y psicológicos se encuentran distribuidos desigualmente» (Golash-Boza *et al.*, 2019: 1751). Este reparto desigual supone una desigualdad de acceso a los diferentes eslabones de las cadenas globales de valor (Gereffi y Sturgeon, 2013) y a los diferentes puestos en la división internacional del trabajo (Mies, 2019).

Uno de los campos en los que el enfoque de la interseccionalidad ha mostrado ser especialmente fructífero es en el de los estudios jurídicos, donde se acuñó por primera vez el término (Crenshaw, 1989; Carbado, 2013). Gracias a este enfoque, se pudo mostrar la existencia de sesgos estructurales que afectan negativamente a las mujeres negras, por lo que su origen está ligado principalmente a la intersección entre raza y género. De esta forma, se entiende que el patriarcado no afecta de la misma manera a todas las mujeres. Y no solo a las mujeres, sino también a los hombres, los cuales incluimos desde una perspectiva relacional del género y de una concepción de este como un conjunto de prácticas sociales asociadas a diferentes cuerpos (García, 2012). La masculinidad, por su parte, tampoco se puede entender solo desde el patriarcado, pues la clase social sigue siendo uno de los ejes que más ayuda a entender las desigualdades (Ye, 2013). Así, la clase refuerza los roles de género, pues ante la precariedad de determinados modos de vida, los discursos tradicionales de género pueden convertirse en un factor de estabilidad (*ibídem*). Desde esta perspectiva, indagamos en las diferencias entre varones y mujeres, pero también en las similitudes y en la heterogeneidad intragrupal (Christensen y Jensen, 2012). La interseccionalidad cuenta con un amplio recorrido en la interpretación de la posición de desigualdad en la que están situadas no solo las mujeres negras en Estados Unidos (Crenshaw, 1989; Duffy, 2007; Carbado, 2013), sino también otras mujeres a lo largo y ancho del globo (Hurtado, 2014; Castellanos y Baucels, 2017; Baig y Chang, 2020; Fernández *et al.*, 2020). Sin embargo, este enfoque todavía no se ha aplicado al estudio de la relocalización industrial. Cuando se ha aplicado al mercado laboral global, se ha hecho en el estudio del mercado del

sexo (Hurtado, 2014), en programas de empleo temporal (Castellanos y Baucels, 2017) o referente a empleadas domésticas (Baig y Chang, 2020). También encontramos algunas investigaciones sobre Marruecos (Constantinidis *et al.*, 2019) que, sin embargo, no incluyen la dimensión global, ni un enfoque relacional del género al centrarse solo en las mujeres.

De igual modo, la interseccionalidad nos permite investigar las diferentes formas de influencia de un mismo fenómeno según categorías socioeconómicas. A través de ella nos preguntamos cómo los ideales de feminidad y masculinidad afectan al interior de la fábrica. Para averiguarlo, usamos el estado civil, el origen y el nivel educativo como categorías que ubican a la persona trabajadora; así como el sector y la posición en la cadena global para ubicar a la empresa. Así, indagamos en las diferentes composiciones de género y la presencia o no de malos tratos en

La interseccionalidad nos permite investigar las diferentes formas de influencia de un mismo fenómeno según categorías socioeconómicas, así como preguntarnos cómo los ideales de feminidad y masculinidad afectan al interior de la fábrica. Una mirada interseccional hace emerger la porosa frontera entre la distinción tradicional de espacio público y privado.

los centros de trabajo. Una mirada interseccional hace emerger la porosa frontera entre la distinción tradicional de espacio público y privado. Y es que, al incluir la clase como categoría de análisis, se visibiliza que siempre ha habido mujeres que han ocupado el espacio público, dada la necesidad de obtener ingresos (Fraser, 2016). La influencia de la interseccionalidad es tal que cada vez son más los campos

de estudio que toman en consideración el género, la etnia u otros ejes de poder interconectados en su análisis (Cho *et al.*, 2013; Fajardo *et al.*, 2019).

Metodología

Del objetivo general antes mencionado se derivan tres objetivos específicos: 1) analizar el modo en que las mujeres se incorporan en la relocalización industrial, atendiendo a las diferencias intracategoriales (entre mujeres); 2) profundizar en las consecuencias de este proceso en la construcción de la masculinidad, y 3) indagar en el rol de la migración internacional como posible alternativa al trabajo en este sector.

El estudio consiste en un examen analítico-interpretativo a partir de la realización de entrevistas en profundidad a trabajadores y trabajadoras del sector industrial, llevadas a cabo en cuatro oleadas de trabajo de campo entre los años 2014 y 2017. Esta técnica de recogida de información, apoyada en un guion de preguntas abiertas, fue implementada en diversas ciudades de

la región de Casablanca. El principal idioma de las entrevistas fue el *dāriya* (árabe magrebí), por lo que se acudió a la figura de ayudantes lingüísticos, lo que supuso una dificultad añadida a la complejidad del trabajo de campo. La técnica utilizada para contactar con las personas entrevistadas fue el llamado muestreo por «bola de nieve», ya que se trata de poblaciones difícilmente accesibles (Atkinson y Flint, 2001). Para la selección de informantes se recurrió a los criterios de muestreo estructural y saturación teórica, los cuales facilitan un desarrollo conjunto de los procesos de obtención y análisis de la información. En las primeras oleadas de trabajo de campo el muestreo fue abierto, en búsqueda de situaciones que aportaran información relevante sobre el objeto de estudio. Paulatinamente, la investigación fue orientándose hacia determinados informantes que proporcionarían una mayor variabilidad de categorías: género, edad, nivel educativo, región de procedencia, categoría ocupacional y rama industrial (véase la tabla 1). Cuando se alcanzó la saturación teórica de los discursos, se dieron por finalizadas las fases de muestreo y trabajo de campo con un total de 93 entrevistas a trabajadores de la industria de exportación en los siguientes sectores: automoción y aeronáutica, *call centers*, confección, textil y otros, lo que es un indicador de la gran diversidad muestral.

Tabla 1. Descripción de la muestra de la investigación (número de entrevistados)

	Automoción y aeronáutica	Call Center	Confección	Textil	Otros	Total
Mujeres	5	3	17	13	9	47
Hombres	2	3	13	13	15	46
Estudios primarios	1	-	11	13	6	31
Estudios secundarios	2	3	15	10	9	49
Estudios terciarios	5	4	1	1	12	23
Local	6	5	18	6	9	44
Zonas rurales	-	-	3	6	8	17
Otras ciudades	2	2	6	13	10	33

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del proyecto CSO-2013-40646.

El procedimiento analítico utilizado fue la teoría fundamentada, por ser un enfoque idóneo para investigar desde la interseccionalidad, ya que su *método de comparación constante* entre categorías nos permite dilucidar las relaciones entre ellas (Glaser, 1992). Siguiendo esta metodología de análisis (Charmaz, 2014), se realizó un proceso trifásico de codificación asistido por el software Atlas.ti 8, que permitió

reconocer la propia estructura de los datos, así como la teoría emergente. Para ello se inició, en primer lugar, un proceso de codificación abierta donde, a partir de la comparación constante de los «incidentes» hallados en los relatos de los trabajadores, se encontraron regularidades y singularidades. En segundo lugar, se llevó a cabo la codificación selectiva en la que, una vez identificado el código «La economía global como fuente de desigualdad» como categoría central, la explicación se centró en aquellas dimensiones que se relacionan de manera significativa con dicha categoría. Tras detectar la importancia del género, estado civil y condición migrante en el análisis, se intersecaron dichas categorías. El estado civil emerge como dimensión explicativa para entender la relación entre género y esfera laboral, al brindar la información sobre el núcleo y la organización familiar. La inclusión de la condición de migrante como categoría de análisis permite profundizar en el conocimiento de la diversidad interna de la mano de obra a través del estudio de su composición atendiendo al origen de la misma. Finalmente, la codificación teórica posibilitó introducir conceptos de mayor nivel de abstracción a través de la emergencia de tres familias de códigos: a) el rol de las mujeres en la industria de exportación; b) la crisis de masculinidad, y c) la migración como posible vía de escape al malestar emergente (véase la tabla 2).

Tabla 2. Familias de códigos de la investigación

Las mujeres en la industria exportadora	Sustentador principal sin «salario familiar»	La migración internacional: ¿posible alternativa?
Ideales de feminidad. Ideal de empleada virtuosa. El cuerpo femenino como usable. Complementariedad matrimonial en el trabajo. Cumplimiento parcial de la legalidad en maternidad. Nuevos espacios, viejas identidades. Dificultad de adquisición del rol de obrera.	Centralidad de proveer en la masculinidad. Segregación horizontal. Segregación vertical El eslabón en la cadena global de valor (CGV) y el nivel educativo claves para el acceso a los mejores puestos. Frustración de expectativas generadas por migración interna. Reparto de tareas en el trabajo. Masculinidad también es mercantilizada.	Tendencia a la equiparación por género. Generalización del imaginario. Descendencia como principal obstáculo. Maltrato en la fábrica como activador. Efecto imitación. Flexibilidad global, incertidumbre local. Precariedad ampliada a otras esferas.

Proceso Social Básico 1: Salarización de las mujeres como complemento.

Proceso Social Básico 2: Crisis de masculinidad.

Proceso Social Básico 3: Generalización del imaginario de la migración internacional como vía de escape.

Categoría Central: La economía global como fuente de desigualdad

Fuente: Elaboración propia.

Las relaciones de género en la industria exportadora

Las mujeres en la industria exportadora

El espacio laboral se constituye como un espacio clave para el análisis de género, ya que supone la progresiva ocupación por parte de mujeres de un espacio masculinizado. El reclutamiento de mujeres en procesos de industrialización está asociado a determinados ideales de feminidad que se adaptan tanto a la lógica organizacional capitalista como al sistema patriarcal, dando forma al ideal de «empleada virtuosa» (Beşpınar y Topal, 2017). En el contexto fabril, estos ideales de feminidad suelen ser una fuente de discriminación. Uno de ellos es la docilidad. Algunas mujeres se sienten forzadas a fingir desconocimiento ante sus superiores para mantener la jerarquía: «cosas que no haces ni con tu marido, y tienes que decírselo a él (...) para que él se quede a gusto (...) y para que tú sigas trabajando» (mujer casada de Casablanca). No obstante, ser dócil no es una característica inherente a las mujeres, sino que desde la propia fábrica se entrena esa docilidad en todos los sujetos (Bair, 2010). El ideal de empleada virtuosa comparte un espacio con la feminidad, dando como resultado un espacio en la intersección entre el género y el sistema de producción global. En el caso específico marroquí, existen unos atributos valorados socialmente, que están basados en los conceptos de *ħadga* (trabajador/trabajadora) y *sabbāra* (extremadamente paciente) (Schaefer, 1983), que son aprovechados por la empresa. En este trabajo se defiende una lectura de estas prácticas como el ejercicio de la agencia en un contexto determinado, y no necesariamente como una docilidad de carácter peyorativo (Mahmood, 2001). En el contexto hostil de la fábrica, cada cual desarrolla sus estrategias de supervivencia. Es importante destacar la presencia de mujeres sindicadas, inconformes y que denuncian casos de abuso: «un responsable quería abusar de mí (...) me dijo (...) mira: o te vienes conmigo o te voy a echar (...) entonces fui a hablar con el dueño» (mujer *bedawa*² casada).

Además de la docilidad, la belleza es otro ideal de feminidad a través del cual se justifican determinadas prácticas (Fuentes, 2019). El código de «acoso/malos tratos» permite identificar casos de violencia y acoso sexual, tanto por parte de trabajadores como de supervisores. El hecho de negarse o incluso de no ser considerada un objeto «útil» para ejercer esta violencia puede ser motivo de no contratación o incluso de despido: «contrataba a una chica (...) si no quería salir con él la echaba (...) se

2. Gentilicio de Casablanca.

ha aprovechado de muchas chicas de su pobreza» (mujer soltera de Casablanca). La cultura dominante favorece la interiorización de determinados comportamientos: «si llega a aceptar el café, eso significa que aceptaría también lo que sigue» (hombre divorciado de origen rural). Normalmente, es un tema que aparece en los discursos de terceras personas, ya que la deseabilidad social dificulta hablar de ello en primera persona: «provocan a las chicas (...) les tocan las orejas (...) les tocan por aquí (...) y por otros sitios que no me atrevo a decir» (hombre casado de origen urbano). Esto hace que sea difícil estimar su frecuencia real. En relación con esta práctica, el cuerpo femenino aparece como un cuerpo del que se puede disponer. Surge la creencia de que a las mujeres se las puede cansar más, que se puede pedir más de ellas físicamente en el rendimiento laboral, porque su reacción va a ser más represiva, hacia dentro: «las mujeres trabajan seriamente (...) traen pocos problemas» (hombre soltero de origen rural). Aquí observamos una de las contradicciones: el ideal de la empleada virtuosa choca con el de ama de casa: «yo a veces no me siento como una mujer, sino como un hombre (...) trabajando allí, a veces te despiertas a las cinco menos cuarto y otras veces no vuelves a casa hasta las once de la noche» (mujer bedawa casada). Este conflicto de roles es lo que se conoce como doble presencia (Ruíz et al., 2017): «A veces cuando trabajas estás al mismo tiempo pensando en tus hijos, pensando en tu casa, es decir, estás molesta psíquicamente» (mujer bedawa casada).

Surge la creencia de que a las mujeres se las puede cansar más, pedir más de ellas físicamente en el rendimiento laboral, porque su reacción va a ser más represiva, hacia dentro.

Si atendemos a la composición de género de la mano de obra en los diferentes centros de trabajo, se observa que las mujeres casadas trabajan mayoritariamente en lugares donde la mayoría son mujeres, mientras que entre las solteras el patrón es más diverso. La complementariedad a la que se tiende en el modelo de esferas separadas (Fraser, 2016) —es decir, separación entre espacios masculinos y femeninos— es reproducida cuando la esposa sale del hogar: las personas casadas trabajan en mayor medida en espacios donde la plantilla es del mismo sexo, lo que claramente conecta con la percepción del espacio público como un espacio peligroso, en el que las mujeres se encuentran con hombres que no son de la familia (Sadiqi y Ennaji, 2006).

Finalmente, las entradas y salidas del mercado laboral, en el caso de las mujeres, están más relacionadas con determinadas situaciones familiares. Aquí se genera una alianza entre la familia patriarcal y las empresas por medio de la cual «las mujeres son consideradas como las empleadas adicionales, poco fiables y dilatorias, ya que pueden ser llamadas a desempeñar sus responsabilidades de maternidad y de esposa» (Beşpinar y Topal, 2017: 11). Así, se ve como una ocupación temporal para las mujeres, de naturaleza precaria y subalterna, que no facilita la adquisición de una identidad obrera, suponiendo en la mayoría de los casos un complemento econó-

mico para la familia, ya sea de procreación o de origen; no se crea una identidad nueva de obrera que sustituye a la anterior, sino que dentro de la misma identidad se habitan nuevos espacios y responsabilidades, generando un espacio interseccional que combina elementos de viejas y nuevas realidades: «si me caso, entonces me quedo en casa» (mujer soltera de origen rural). La convivencia entre los diferentes modelos es la plasmación de mujeres y hombres navegando en un nuevo contexto en el que se mantienen las identidades sociales previas (Baig y Chang, 2020), lo que nos permite identificar el primer proceso social básico: *salarización de las mujeres como complemento*.

Sustentador principal sin «salario familiar»

Como contrapartida a esta visión del salario femenino como complemento del masculino, se contrapone la asunción de una mayor responsabilidad de los varones en los ingresos del hogar: «ella me dice que tengo que trabajar (...) y yo no encuentro trabajo, nuestra relación se ha roto» (hombre casado de origen rural). Esta situación genera conflictos en la identidad de algunos varones, ya que el espacio laboral es uno de los pilares básicos en la construcción de la masculinidad. Así, la precariedad y presiones generada por la tríada de «patriarcado, mercado laboral global y condiciones laborales» supone una crisis de masculinidad (De la O, 2013), generando mayor frustración ante el fracaso laboral en los hombres, dada la dificultad para la construcción de una familia de procreación: «yo tengo 30 años y todavía no he podido casarme, yo quiero casarme mañana mismo, pero no puedo. Es decir, no dispongo de vivienda ni de muchas otras cosas (...) y no quiero hacer sufrir a mis hijos, no tengo con qué darles de comer» (hombre soltero de origen urbano). Para ambos géneros, el destino último principal para la actividad laboral es la supervivencia familiar, pero mientras en ellos se presupone, en ellas se justifica solo en determinadas situaciones.

Dentro de los sectores con mayor mano de obra masculina en la industria de exportación destacan el calzado y la aeronáutica. En este último, además, se observa claramente la segregación vertical: los puestos de ingeniero son ocupados mayoritariamente por hombres mientras que el montaje de piezas está altamente feminizado. Entre los más feminizados, textil y confección, aunque la presencia masculina ha ido creciendo en los últimos años, como ha pasado en otros contextos (ibídem).

Según Setem, la cesta básica, es decir, el salario necesario para cubrir las necesidades de una familia compuesta por dos personas adultas y dos menores, es de 639€/mes, el equivalente a 7.157 dirhams/mes. Solo 12 personas de las entrevistadas tendrían acceso a ella.

Este reparto de la mano de obra por género según sector y puesto deriva claramente en una diferencia en los ingresos percibidos (véase la tabla 3). El salario mínimo interprofesional (SMI) marroquí es de 13,46 dirhams (dH) por hora desde 2015, lo que teniendo en cuenta las horas trabajadas, rondaría unos 2.400 dirhams al mes. Según Setem (Sales i Campos y Piñeiro Orge, 2012), la cesta básica, es decir, el salario necesario para cubrir las necesidades de una familia compuesta por dos personas adultas y dos menores, es de 639€/mes, el equivalente a 7.157 dirhams/mes. Solo 12 personas de las entrevistadas tendrían acceso a ella.

Tabla 3. Brecha de género salarial en la industria de exportación en Casablanca

	Menos del SMI (2.400 dirhams al mes)	Entre 2.000 y 3.000 dH	Entre 3.000 y 6.000 dH	Más de 6.000 dH
Mujeres	7	25	10	5
Hombres	4	20	13	7

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto CSO-2013-40646.

Entre las principales categorías que discriminan el acceso a los puestos con el salario más alto encontramos el nivel de estudios y la posición en la cadena global de valor que ocupa la empresa. La mayoría de estos puestos están ocupados por personas con estudios terciarios en ramas de ingeniería y contratadas por la propia empresa matriz. Es decir, no a través de subcontratas, formato más empleado en la rama textil. De esta forma, se crea un nuevo eje de desigualdad en el que solo las personas con alto nivel educativo tienen acceso a un salario familiar (Fraser, 2016) que permita el acceso a una cesta básica, que pueda mantenerse con un solo proveedor. En Marruecos, cuyo Estado de bienestar es limitado, el origen familiar, y especialmente el capital económico, es un factor clave para predecir el éxito en el sistema educativo (Lozano y Trinidad, 2020). Esto nos permite afirmar que los empleos de la industria de exportación reproducen las desigualdades de clase del país. No obstante, es precisamente el salario lo que motiva tanto a hombres como a mujeres a trabajar en la industria de exportación con la expectativa de conseguir: vivienda, educación para hijos e hijas y colaboración en la economía familiar (la de origen o de procreación, según el caso). Junto con la búsqueda de empleo estable y legal, se convierten en los móviles de la migración interna. Este tipo de empleo no siempre cumple con estas expectativas, estableciendo un mínimo de garantías solo en los mejores puestos: «y cuando llegué aquí y me vi en esta situación (...) todo lo que estaba imaginando en mis sueños no lo he encontrado» (hombre casado de origen rural).

Igual que ocurre con las mujeres, hay una tendencia a trabajar en empresas que emplean mayor mano de obra masculina entre los casados. Por lo tanto, la idea de una complementariedad dinámica en el contexto del matrimonio (Boddy, 1989) se refuerza desde la masculinidad también. Esto no ocurre solo entre sectores o centros de trabajo diferentes, sino también dentro de un mismo centro: «están separados, los hombres en una parte y las mujeres en otra» (hombre casado de origen urbano). La segregación espacial dentro del centro de trabajo es más frecuente en el caso de los casados, tengan el origen que tengan: «Todas las mujeres en la costura y los hombres en el montaje (...) las mujeres sentadas y los hombres de pie» (hombre casado de origen rural). Por contra, la amplia mayoría de narrativas apuntan hacia un reparto de tareas menos generizado dentro de la fábrica entre los hombres solteros, facilitando este estado civil que la frontera entre esferas se encuentre más difuminada: «hacían lo mismo, más o menos, uno completaba al otro. En cualquier cadena verás hombres y mujeres» (mujer soltera de origen urbano). A pesar de estas orientaciones relacionadas con el estado civil, en la mayoría de los centros de trabajo el reparto de tareas es mixto, habiendo tareas compartidas y específicas. Entre las masculinizadas encontramos las relacionadas con maquinaria, seguridad o carga de objetos pesados; y entre las feminizadas, la limpieza.

Los roles de género también se reflejan en la forma de reaccionar ante situaciones de abuso en las fábricas, pues se espera que los hombres sean más beligerantes y su respuesta sea más hacia fuera: «el jefe no puede reprimir a un hombre» (mujer bedawa casada). Estas lógicas están cercanas a la asociación entre la masculinidad y lo bélico (Segato, 2018). Las actitudes masculinas también pueden ser mercantilizadas según las necesidades de la economía global, por ejemplo, en los puestos de supervisión: «si una mujer no acata lo que le había dicho el jefe, él mete luego cizaña entre los trabajadores para que ellos también estén contra ella» (hombre soltero de origen urbano). Estas alianzas entre supervisor y trabajadores ejercen una función disciplinadora en las mujeres que reproduce el ideal de docilidad. Otro ejemplo serían las habilidades requeridas. En los centros de llamadas se puede observar que tanto la voz masculina como la femenina representan habilidades y valores diferentes, pero ambos son útiles para las necesidades de la empresa: desde la femineidad de servir y cuidar hasta la certeza y determinación masculinas (Alves, 2018). De igual forma, hombres y mujeres son susceptibles de sufrir malos tratos, como también se observa en dichos centros de llamadas: «me presionaban todo el rato, su objetivo era agobiarte y hacerte odiar el trabajo para que te vayas tú solito» (hombre casado de origen urbano). Los puestos más exentos de estas presiones son los mismos que ofrecen mayor capital económico, volviendo a reforzarse la idea del mercado laboral global como eje de desigualdad.

La migración internacional como alternativa

La misma reacción hacia dentro o hacia fuera ante la situación de explotación en la industria exportadora la vemos en el planteamiento de alternativas; es decir, los varones piensan en mayor medida hacia fuera –en migrar al extranjero– y las mujeres hacia dentro del propio país, buscando otro trabajo o la dedicación de ama de casa: «la mujer siempre tiene esa esperanza de que aparezca un hombre que se casará con ella (...) el hombre si no ve claro su futuro, coge sus cosas y se larga» (hombre casado de origen urbano). De esta manera, se crea un nicho laboral feminizado que sirve de ayuda económica y potencial freno a la emigración: «las mujeres pueden aguantar, piensan trabajar en cualquier trabajo aquí en Marruecos (...) en la limpieza, en eso, en lo otro, y no emigran» (mujer bedawa soltera). El mismo imaginario de feminidad que crea sujetos maleables, cuyo salario es un complemento, y están acostumbrados a tareas tediosas y repetitivas (Salzinger, 2004) se da para la migración.

Hay una serie de trabajos que existen porque son esenciales para el funcionamiento de la sociedad, y que las mujeres desempeñan en mayor medida. No obstante, comienza a emerger, de manera creciente, una nueva narrativa que reclama la migración como salida también para las mujeres: «las mujeres también tienen ese pensamiento de emigrar, es normal» (mujer casada de origen rural). Como pudimos ver en la contextualización, aunque sigan migrando más los hombres, por la asociación con la masculinidad a través de la vinculación con el dinero (Osella y Osella, 2000), es una estrategia de supervivencia cada vez más extendida y la cifra tiende a igualarse. La extensión de la estrategia migratoria tiene que ver con la inestabilidad del trabajo dependiente de la economía global: «Ella no quiere estas empresas por esto mismo, te utilizan y luego te echan» (mujer divorciada de Casablanca, habla sobre la hija). Las personas trabajadoras no son ajenas al conflicto inherente a la relocalización industrial que se produce entre oferta de empleo y calidad, sobre todo en términos salariales: «- ¿Crees que tu salario es suficiente comparado con el trabajo que realizas? - Si fuera suficiente, no se instalarían en Marruecos» (hombre casado de origen urbano).

En cualquier caso, la emigración no se asocia solo al trabajo asalariado, sino que un concepto de precariedad ampliado da cuenta mejor de los procesos. La incorporación de estas industrias no ha venido acompañada de políticas amplias de sanidad y educación suficientes para proveer de servicios básicos a la emergencia de barrios densamente poblados, a menudo sin alcantarillado o acceso a agua potable y electricidad. Los procesos de exclusión social persisten a pesar de la oferta laboral que supone la industria de exportación, lo que provoca un aumento en la frustración. Esta frustración va generando de forma transversal un imaginario compartido de la migración internacional como vía de escape. Pero, si bien esta concepción está

presente en todas las categorías analizadas, la acción de migrar se encuentra asociada a cómo se resuelve el conflicto que supone optar por 1) mejorar las condiciones materiales de vida y 2) no renunciar a la convivencia con las redes de parentesco en Marruecos y a la forma de vida que ello supone. Es decir, migrar puede suponer una mejora económica, pero implica el distanciamiento en mayor o menor medida de la familia. Por tanto, la generalización del imaginario migratorio no implica necesariamente que se lleve a la práctica. La centralidad del parentesco divide claramente entre las personas casadas con hijos/hijas y las personas solteras y sin descendencia. Las mujeres de Casablanca y con hijos/hijas son las menos propensas a migrar, siendo la descendencia el principal lazo de parentesco que aparece como obstáculo a la migración: «Mejor esto que buscar de nuevo y salir por ahí (...) cuando uno tiene hijos resulta más difícil» (hombre bedawa casado).

Si el parentesco influye decisivamente en el hecho migratorio, el sistema educativo lo hace en la construcción del imaginario. Entre las personas con bajo nivel educativo emerge en mayor medida la centralidad del salario, el maltrato en la fábrica y las vacaciones como elementos de incitación a la migración.

No debemos olvidar que el estilo de vida que proyectan los inmigrantes que regresan por vacaciones se encuentra asociado al deseo de migrar por el efecto imitación: «unos amigos que venían del extranjero (...) porque llegaban y traían coches y yo también pensaba que debería irme y volver con un coche» (hombre casado de Casablanca). El mercado de trabajo marroquí no siempre se percibe como suficiente para algunas de las aspiraciones que se construyen como forma de pertenencia a la cultura global, por lo que la migración se presenta como una alternativa para su consecución. De igual forma, las personas que migran por un tiempo y vuelven a Marruecos en vacaciones habiendo alcanzado ciertos bienes de consumo muestran de alguna manera que la migración es precisamente una vía para lograrlo, lo que de alguna manera se encuentra asociado con un componente etario: «hay una generación ahora que quiere resultados rápidos, quiere ganar dinero rápido, quiere rápidamente un coche y una casa (...) y después, la gente que emigra se topa con otros problemas» (hombre casado de Casablanca).

Cuando el patriarcado se mezcla con la estructura capitalista global, las relaciones de género se vuelven aún más complejas. Es decir, aunque se mantenga una división de tareas marcada por el género, la reorganización de los espacios que conlleva el trabajo asalariado femenino hace más compleja la dicotomía hombres/espacio público y mujeres/espacio privado (Sadiqi y Ennaji, 2006).

El mercado laboral global introduce un nuevo eje de desigualdad marcado por el puesto de trabajo en la empresa y por la posición de la empresa en la economía global. El nivel educativo, muy influido por la clase social, se convierte en el principal factor discriminador en el nuevo eje.

El mercado laboral global introduce un nuevo eje de desigualdad marcado por el puesto de trabajo en la empresa y por la posición de la empresa en la economía global. El nivel educativo, muy influido por la clase social, se convierte en el principal factor discriminador en el nuevo eje. El trabajo en la industria exportadora añade complejidad al multiplicar ejes de desigualdad y, con ellos, las resistencias y agencias, siendo una de estas agencias la de iniciar un proyecto migratorio. Por lo tanto, para explicar las diferencias de género en la industria de exportación de Casablanca hay que considerar la intersección del género con el eslabón de la cadena global en el que está la empresa y el nivel educativo de la persona. Por otro lado, para entender mejor la experiencia del sujeto, son claves el estado civil y la presencia de una determinada cultura migratoria, interna y externa.

Conclusiones

La intersección entre patriarcado, mercado laboral global y condiciones laborales afecta tanto a varones como a mujeres en Marruecos, pero lo hace de forma diferenciada. En este sentido, la interseccionalidad nos permite elaborar un análisis de categorías cuya aportación a la teoría es la de identificar la dimensión global como eje que actúa conjuntamente con el resto. Los ideales de feminidad se vuelven útiles para la producción de plusvalía en las cadenas globales de valor. Existen una serie de riesgos en las fábricas a las que se exponen todas las personas que trabajan en ellas, que son mayores cuanto peor es el puesto. De entre los que afectan de forma diferenciada según el género destaca el acoso sexual por parte de los jefes, seguido del hostigamiento en caso de negativa. Entre los riesgos que actúan independientemente del género destacan la mercantilización de las habilidades, mediante la idealización y exigencia de estas según roles de género, así como las diferentes formas de maltrato dentro de la fábrica. Asimismo, en la fábrica se reproducen esquemas de organización social de otras instituciones, como el matrimonio. Utilizando el estado civil como categoría de análisis, se observa una mayor separación de espacios tanto entre fábricas como dentro de la propia fábrica, representando una proyección del ideal de complementariedad, pues existe una mayor segregación espacial por género en los empleos de las personas casadas. Esta complementariedad se da la mano con la salarización femenina, que se entiende como temporal y sujeta a las necesidades económicas de las familias.

Por otro lado, la dificultad de acceso a una cesta básica —es decir, al salario necesario para cubrir las necesidades de una familia compuesta por cuatro

miembros— genera una crisis de masculinidad, ya que en los varones hay mayor presión para que ejerzan como proveedores. La posibilidad de depender de un solo proveedor está limitada por el nuevo eje de desigualdad que significa la economía global. La posición de la empresa en la cadena global de valor —es decir, si es una empresa matriz que genera mayor valor añadido o es una subcontrata en la que se externaliza solo una parte del proceso productivo— resulta decisiva para garantizar determinados ingresos. Por el lado del trabajador, el acceso a los puestos que garantizan esos ingresos depende en gran parte del nivel educativo. La necesaria escasez de estos puestos va generando una frustración de fondo que cristaliza en el imaginario de la migración internacional como alternativa.

Como vía de escape a la temporalidad y las condiciones laborales, las mujeres buscan en mayor medida una salida hacia dentro (en el propio país o en casa), mientras que la migración se presenta como una alternativa más presente en los varones al estar más relacionada con la esfera laboral y, por ende, con su propio proceso de socialización. Mujeres y varones piensan en emigrar en una proporción similar, pero ellos tienden más a llevarlo a cabo. Así, si bien la industria de exportación ha generado nuevas oportunidades de empleo en el mercado marroquí, las expectativas no siempre se cumplen, pues la mayoría de los puestos creados no ofrecen una estabilidad que permita una movilidad social ascendente, unas condiciones laborales mínimas o la tranquilidad de tener un futuro garantizado. En este contexto, la migración surge en el imaginario colectivo como una posibilidad para lograr lo que en Marruecos parece difícil de alcanzar. En cualquier caso, son diferentes los discursos que emergen ante la migración, desde la idealización hasta la crítica de algunos valores a los que se asocia (como la gratificación inmediata).

En definitiva, la globalización afecta a las relaciones de género al entrar en interacción directa con expectativas y patrones locales, lo que provoca una mayor oferta de opciones laborales en la que las mujeres ocupan un espacio propio. No obstante, en la mayoría de las situaciones, este espacio está asociado a una necesidad económica perentoria que no suele ofrecer las garantías suficientes para la estabilidad y la conciliación, condiciones necesarias para una mayor autonomía en la organización doméstica. Por su parte, aunque exista segmentación laboral tanto vertical como horizontal, el trabajo para los hombres también es precario. De esta forma, la industria de exportación, dependiente de las demandas de consumidores externos y con ritmos de producción en ocasiones intermitentes, genera una difícil adquisición femenina de una nueva identidad obrera a la par que en los hombres produce mayor presión y frustración. Las personas empleadas en la industria de exportación, como actores sociales, se enfrentan a un espacio social donde interseccionan varios ejes de desigualdad, actuando la economía global como uno más en diálogo con el resto y multiplicando las intersecciones.

La forma de desenvolverse en este espacio no es dicotómica, como un conflicto entre mundos o esferas diferentes, sino que la mayoría de los sujetos combinan herramientas de los diferentes sistemas, negociando sus relaciones de género de formas diversas y originando nuevas identidades asociadas al imaginario colectivo que representa la migración. La interseccionalidad nos ha permitido entender cómo funcionan los diferentes ejes de opresión en este contexto específico, ofreciéndonos un punto de partida y de regreso, tanto en el análisis de las estructuras que atraviesan a los sujetos como en la propia elaboración de teoría. La economía global actúa como una fuente de desigualdad más, en diálogo con el resto, multiplicando los espacios interseccionales.

Referencias bibliográficas

- Alves, Patrícia. «Precarity, Gender Capital and Structures of (Dis)empowerment in the Neoliberal Service Economy». En: Amrith, Megha y Sahraoui, Nina (eds.). *Gender, Work and Migration*. Londres: Routledge, 2018, p. 158-174.
- Atkinson, Rowland y Flint, John. «Accessing hidden and hard-to-reach populations: snowball research strategies». *Social researchupdate*, vol. 33, (2001) (en línea) [Fecha de consulta: 31.03.2022] <https://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU33.html>
- Baig, Raees y Chang, Ching-Wen. «Formal and Informal Social Support Systems for Migrant Domestic Workers». *American Behavioral Scientist*, vol. 64, n.º6 (2020), p. 784-801. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002764220910251>
- Bair, Jennifer. «On Difference and Capital». *Signs*, vol. 36, n.º1 (2010), p. 203-226. DOI:<https://doi.org/10.1086/652912>
- Beşpınar, Fatma y Topal, Cagatay. «Interplay of Gender Subtext and Local Culture in the Organizational Logic». *Community, Work & Family*, vol. 21, n.º3 (2017), p. 292-309. DOI:<https://doi.org/10.1080/13668803.2017.1303447>
- Boddy, Janice. *Wombs and Alien Spirits*. Madison: University of Wisconsin Press, 1989.
- Broughton, Chad. «Migration as Engendered Practice: Mexican Men, Masculinity, and Northward Migration». *Gender & Society*, vol. 22, n.º5 (2008), p. 568-589.
- Carbado, Devon. «Colorblind Intersectionality». *Signs*, vol. 38, n.º4 (2013), p. 811-845. DOI:<https://doi.org/10.1086/669666>
- Castellanos, Rosa y Baucells, Olga. «Interseccionalidad del género y mercado de trabajo postfordista». *La ventana*, n.º46 (2017), p. 202-243.
- Charmaz, Kathy. *Constructing Grounded Theory*. Londres: Sage, 2014.

- Cho, Sumi; Crenshaw, Kimberlé y McCall, Leslie. «Toward a Field of Intersectionality Studies». *Signs*, vol. 38, n.º4 (2013), p. 785-810. DOI:<https://doi.org/10.1086/669608>
- Choi, Susanne. «Migration, Masculinity, and Family». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45, n.º1 (2018), p. 78-94. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1427562>
- Christensen, Ann-Dorte y Jensen, Sune. «Doing Intersectional Analysis». *NORA*, vol. 20, n.º2 (2012), p. 109-125.
- Constantinidis, Cristina; Lebègue, Typhaine; El Abboubi, Manal y Salman, Noura. «How Families Shape Women's Entrepreneurial Success in Morocco». *International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research*, vol. 25, n.º8, (2019), p. 1.786-1.808.
- Crenshaw, Kimberlé. «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex». *University of Chicago Legal Forum*, n.º 8 (1989), p. 139-167.
- De la O, María. «Presencias masculinas en espacios laborales femeninos». En: De la O, María (coord.). *Género y trabajo en las maquiladoras de México*. México: Casa Chata, 2013, p. 55-92.
- Duffy, Mignon. «Doing the Dirty Work: Gender, Race, and Reproductive Labor in Historical Perspective». *Gender & Society*, vol. 21, n.º3 (2007), p. 313-336. DOI:<https://doi.org/10.1177/0891243207300764>
- Dutta, Madhumita. «'Becoming' Factory Workers: understanding women's geographies of work through life stories in Tamil Nadu, India». *Gender, Place & Culture*, vol. 26, n.º6 (2019), p. 888-904. DOI:<https://doi.org/10.1080/0966369X.2018.1552557>
- Fajardo, Rocío, Soriano, Rosa y Trinidad, Antonio. «Intersectionality applied to the study of global economy: the case of workers in relocated industries in Morocco». *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 4, n.º1 (2019), p. 44-62.
- Fernández, Juan; Díaz, Vivian; Aguirre, Tatiana y Cortínez, Valentina. «Mujeres colombianas en Chile: discursos y experiencia migratoria desde la interseccionalidad». *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 43, n.º 1 (2020), p. 17-36. DOI: <https://doi.org/10.15446/rsc.v43n1.79075>
- Foro Económico Mundial. «Global Gender Gap. Report 2020». *WEForum*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2021] https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
- Fuentes Valdivieso, Rocío. «Belleza, juventud y pobreza: Componentes subjetivos para el acoso a mujeres y niñas trabajadoras en diversos ambientes laborales mexicanos». *Inclusiones*, vol. 6 (2019), p. 47-65.
- Fraser, Nancy. «Contradictions of Capital and Care». *New Left Review*, n.º100 (2016), p. 99-117.

- García, Fernando. «Género, rol e identidad». En: Bericat, Eduardo (ed.). *Sociologías en tiempos de transformación social*. Madrid: CIS, 2012, p. 139-160.
- Gereffi, Gary y Sturgeon, Timothy. «Global Value Chain-oriented Industrial Policy». En: Elms, Deborah y Low, Patrick (eds.). *Global value chains in a changing world*. Ginebra: WTO, 2013, p. 329-360.
- Gibson, Katherine; Law, Lisa y McKay, Deirdre. «Beyond Heroes and Victims: Filipina Contract Migrants, Economic Activism and Class Transformations». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 3, n.º3 (2001), p. 365-386. DOI:<https://doi.org/10.1080/14616740110078185>
- Glaser, Barney. *Basic of Grounded Theory Analysis*. Mill Valley, CA: Sociology Press, 1992.
- Golash-Boza, Tanya; Duenas, Maria y Xiong, Chia. «White Supremacy, Patriarchy, and Global Capitalism in Migration Studies». *American Behavioral Scientist*, vol. 63, n.º13 (2019), p. 1.741-1.759. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002764219842624>
- Haut-Commissariat au Plan. «Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014». *Centre National de Documentation*, (s/f) (en línea) [Fecha de consulta 15.10.2021] https://www.hcp.ma/glossary/Recensement-General-de-la-Population-et-de-l-Habitat_gw115.html
- Hibou, Beatrice. «Economic Crime and Neoliberal Modes of Government». *Journal of Social History*, vol. 45, n.º3 (2012), p. 642-660.
- Hurtado, Teodora. «Análisis de la relación entre género y sexualidad a partir del estudio de la nueva división internacional del trabajo femenino». *Sociedad y Economía*, n.º 26 (2014), p. 213-238.
- ICEX. *Zonas industriales en Marruecos*. Casablanca: ICEX, 2018.
- Labrecque, Marie. «De ama de casa a obrera». *Papeles de Población*, vol. 12, n.º 49 (2006), p. 127-152.
- Lozano, Miguel y Trinidad, Antonio. «La capacidad predictiva en el rendimiento escolar del capital económico y cultural de las familias del estudiantado en España y Marruecos». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 29 (2020), p. 130-151.
- Mahmood, Saba. «Feminist Theory, Embodiment, and the Docile Agent». *Cultural Anthropology*, vol. 16, n.º 2 (2001), p. 202-236.
- McCall, Leslie. «The Complexity of Intersectionality». *Signs*, n.º30 (2005), p. 1.771-1.800. DOI: <https://doi.org/10.1086/426800>
- Mies, Maria. *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Madrid: Traficantes de sueños, 2019.
- Mills, Mary. *Thai Women in the Global Labor Force*. Londres: Rutgers University Press, 1999.

- Ministerio de Industria de Marruecos. «Automobile». *Royaume du Maroc Ministère de l'Industrie et du Commerce*, (s/f) (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2021] <http://www.mcinet.gov.ma/fr/content/automobile>
- Naciones Unidas. «International migrant stock». *ONU*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 31.03.2022] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>
- Nair, Nadia. «Globalisation, délocalisation des entreprises et travail des femmes». *Reflète*, n.º9 (2003), p. 22-52. DOI: <https://doi.org/10.7202/010861ar>
- ObservatorioMarroquí de Industria. «Industrie en Graphes». *Ministère de l'Industrie et du Commerce*, (2015) (en línea) <https://www.data.gov.ma/data/fr/dataset/industrie-en-graphes-l-observatoire-marocain-de-l-industrie>
- Ong, Aihwa. *Spirits of Resistance and Capitalist Discipline*. Albany: State University of New York Press, 1987.
- Osella, Filippo y Osella, Caroline. «Migration, Money and Masculinity in Kerala». *Royal Anthropological Institute*, n.º 6 (2000), p. 117-133.
- Platero, Raquel. «Metáforas y articulaciones para una pedagogía crítica sobre la interseccionalidad». *Quaderns de Psicologia*, vol. 16, n.º 1 (2014), p. 55-72. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/qpsicologia.1219>
- Ruíz, Paulina, Pullas, Paúl, Parra, Christian y Zamora, Ruth. «La doble presencia en las trabajadoras femeninas: equilibrio entre el trabajo y la vida familiar». *Revista de Comunicación de la SEECI*, n.º 44 (2017), p. 33-51. DOI: <https://doi.org/10.15198/seeci.2017.44.33-51>
- Sadiqi, Fatima y Ennaji, Moha. «The Feminization of Public Space». *Journal of Middle East Women's Studies*, vol. 2, n.º2 (2006), p. 86-114.
- Sales i Campos, Albert y Piñeiro Orge, Eloísa. *Moda española en Tángier: trabajo y supervivencia de las obreras de la confección*. Madrid: SETEM, Ropa Limpia, 2012 (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2021] <https://ropalimpia.org/wp-content/uploads/2017/08/Moda-espanola-en-Tanger.pdf>
- Salzinger, Leslie. «From Gender as Object to Gender as Verb». *Critical Sociology*, vol. 30, n.º1 (2004), p. 43-62.
- Schaefer, Susan. *Patience and Power*. Cambridge, MA: Schenkman, 1983.
- Segato, Rita. *Contra-pedagogías de la crueldad*. Buenos Aires: Prometeo, 2018.
- Tyner, James. *Made in the Philipines*. Londres: Routledge, 2004.
- Verme, Paolo; Barry, Abdoul; Guennouni, Jamal y Taamouti, Mohamed. «Labor Mobility, Economic Shocks and Jobless Growth». *Middle East Development Journal*, vol. 8, n.º1 (2015), p. 1-31. DOI: <https://doi.org/10.1080/17938120.2015.1100932>
- WITS. «Estadísticas de importaciones y exportaciones por país». *World Bank*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2021] <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/MAR>

- World Bank. «Doing Business 2019». *World Bank*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 15.10.2021] https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf
- Ye, Junjia. «Migrant Masculinities: Bangladeshi Men in Singapore's Labour Force». *Gender, Place & Culture*, vol. 2, n.º8 (2013), p. 1.012-1.028. DOI: <https://doi.org/10.1080/0966369X.2013.817966>
- Zirari, Hayat. «Femmes du Maroc entre hier et aujourd'hui». *Recherches Internationales*, vol. 3, n.º77 (2006), p. 65-80.

El Parlamento Europeo como tribuna moral internacional: el caso de Venezuela

The European Parliament as an international moral platform for the case of Venezuela

Paula Lamoso González

Profesora asistente, Universidad Loyola, Sevilla. aplamoso@uloyola.es.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6852-0932>

Stelios Stavridis

Investigador senior, Fundación Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo ARAID/Universidad de Zaragoza. dr.stelios.stavridis@gmail.com.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4113-5262>

Cómo citar este artículo: Lamoso González, Paula y Stavridis, Stelios. «El Parlamento Europeo como tribuna moral internacional: el caso de Venezuela». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 131 (septiembre de 2022), p. 185-210. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.185

Resumen: Uno de los objetivos principales de la diplomacia parlamentaria del Parlamento Europeo (PE) es velar por la democracia y los derechos humanos en el mundo. El caso de Venezuela es paradigmático, especialmente desde la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013 y el consecuente incremento de la represión política en el país, que ha derivado en una crisis social y económica, así como en la peor crisis humanitaria de América Latina en los últimos años. La Unión Europea (UE), presionada por el PE, ha impuesto desde 2017 sanciones económicas contra el régimen de Maduro. Además, el PE otorgó su Premio Sajarov a la oposición venezolana en 2017 y fue la primera institución de la UE en reconocer al opositor Juan Guaidó como presidente interino en 2019. Este artículo examina y confirma el papel del PE (entre 2014 y 2021) de tribuna moral internacional para el caso de Venezuela.

Palabras clave: Parlamento Europeo, Venezuela, Maduro, sanciones, Guaidó, Corte Penal Internacional, diplomacia parlamentaria

Abstract: One of the main aims of the parliamentary diplomacy of the European Parliament (EP) is to safeguard democracy and human rights around the world. Venezuela is a paradigmatic case, especially since Nicolás Maduro came to power in 2013 and political repression in the country increased, leading to a social and economic crisis, as well as the worst humanitarian crisis in Latin America in recent years. Under pressure from the EP, the European Union (EU) has imposed economic sanctions on the Maduro regime since 2017. Meanwhile, the EP awarded its Sakharov Prize to the Venezuelan opposition in 2017 and was the first EU institution to recognise the opposition leader Juan Guaidó as interim president in 2019. This article examines and confirms the EP's role (from 2014 to 2021) as an international moral platform for the case of Venezuela.

Key words: European Parliament, Venezuela, Maduro, sanctions, Guaidó, International Criminal Court, parliamentary diplomacy

La Unión Europea (UE) se (auto)define como «una fuerza para el bien» en el sistema internacional (Sjursen, 2006). En particular, el Parlamento Europeo (PE) dispone de varios instrumentos para velar por la democracia y los derechos humanos en todo el mundo, como resoluciones o informes sobre estos temas. Feliu y Serra (2015) y Glahn (2019) califican al PE como un importante actor moral internacional; mientras que Immenkamp y Bentzen (2019) caracterizan su diplomacia parlamentaria como un apoyo para la democratización en el mundo.

El caso de Venezuela entra en este supuesto desde el inicio del régimen «chavista»; especialmente, a partir de la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013. Desde entonces, se han venido produciendo tanto un incremento de la represión política como una crisis social y económica en el país, todo ello agravado por la pandemia de la COVID-19 iniciada en marzo de 2020. El resultado es

El Parlamento Europeo dispone de varios instrumentos para velar por la democracia y los derechos humanos en todo el mundo, como resoluciones o informes sobre estos temas.

una crisis humanitaria con millones de refugiados, la peor en América Latina en varias décadas. Como se verá en este estudio, la UE –impulsada por el PE– ha impuesto desde 2017 sanciones económicas contra el régimen de Maduro, que fueron

ampliadas en 2019 (Ayuso, 2020; Gratius y Ayuso, 2020). Hasta la fecha, los estudios sobre Venezuela únicamente mencionan el papel de los eurodiputados *en passant*, sin analizar su actuación sobre el conflicto en su conjunto (ibídem, 2020: 40 y 45). La originalidad de este artículo es llenar este importante vacío en la literatura sobre el tema y analizar el rol del PE como actor diplomático vis-à-vis la crisis venezolana. Metodológicamente, se realiza un estudio cualitativo centrado en el análisis sistemático de las resoluciones aprobadas por el PE con el fin de demostrar con evidencia empírica el papel de esta institución como defensora y promotora de la democracia y de los derechos humanos en el caso de Venezuela. Se añade, así, un nuevo caso de estudio a la literatura emergente sobre el PE como actor diplomático (Goinard, 2020; Stavridis e Irrela, 2015).

Al respecto, aunque desde 2007 el PE ha aprobado varias resoluciones sobre Venezuela¹, no fue hasta 2014 que este empezó a prestar mayor atención a la realidad venezolana, cuando la represión del régimen chavista había aumentado

1. Como hay otros temas –por ejemplo, derechos humanos o temas más específicos, como la pesca (sobre este último, véase PE, 2015b)– que pueden referirse a Venezuela en otros documentos, declaraciones o resoluciones del PE, nos centramos solo en aquellas resoluciones que específica y directamente se refieren a Venezuela.

exponencialmente. En 2017, por ejemplo, el PE otorgó su Premio Sájarov a la libertad de conciencia a la «oposición democrática de Venezuela» (Noticias Parlamento Europeo, 2017c). Asimismo, en enero de 2019, fue la primera institución de la UE en reconocer como presidente interino al opositor Juan Guaidó²; aunque, tras la constitución de la nueva Asamblea Parlamentaria en Venezuela, resultado de las elecciones celebradas por el chavismo en diciembre de 2020, la UE decidió dejar de utilizar esta terminología con Guaidó (según su alto representante y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell) (Romero, 2021; Abril y Singer, 2021). No obstante, en enero de 2021, el PE reiteraba su reconocimiento a Guaidó como presidente interino.

Así, para analizar el creciente papel desempeñado por el PE en el caso venezolano desde 2014 como reacción a la escalada del enfrentamiento político en Venezuela, este artículo se divide en seis apartados: el primero analiza las reacciones de la UE a la crisis venezolana; el segundo presta particular atención al papel jugado por el PE en dicha crisis; el tercero examina la imposición de sanciones por parte de la UE al régimen de Maduro y la influencia del PE en dicha decisión; el cuarto destaca que el PE fue la primera institución de la UE en reconocer al opositor Guaidó como presidente interino; el quinto enfatiza la determinación del PE en animar a la Corte Penal Internacional (CPI) a analizar los posibles crímenes contra la humanidad que el régimen de Maduro pueda haber cometido; y, el último, concluye que el PE es un actor muy activo y destacado en la crisis venezolana, al desarrollar una crítica sistemática al régimen chavista, consolidar en su seno un bloque anti-Maduro y erigirse como un claro actor diplomático prodemocrático.

La crisis venezolana y las reacciones de la UE y sus estados miembros

Entre las décadas de 1970 y 1990, la relación entre la Comunidad Europea/CE (desde 1993: UE) y América Latina se vehiculizó a través de diferentes acuerdos de asociación, con avances significativos a partir de la segunda mitad de los años noventa (Freres y Sanahuja, 2006: 26-29).

Concretamente, las relaciones entre la UE y Venezuela habían sido, hasta principios de los años 2000, fundamentalmente económicas, a través de la

2. Para más detalles sobre la complejidad política en Venezuela, véase Gratius (2020).

cooperación UE-Pacto Andino³; una colaboración que, desde 1977, se había centrado específicamente en la cooperación financiera y técnica. A partir de la Declaración de Roma de 1990, dichas relaciones se institucionalizaron a través del Grupo de Río⁴. Paralelamente a la reunión ministerial entre la UE y el Grupo de Río, celebrada en Copenhague en 2003, se llegó a un nuevo Acuerdo de Cooperación UE-Pacto Andino que dio un salto cualitativo en las relaciones UE-Venezuela. Por medio de este nuevo pacto, se hizo particular hincapié en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, subrayando que estos constituyen una parte fundamental de las relaciones (Comisión Europea, 2016). Durante el Gobierno de Hugo Chávez (1999-2013) se habían producido tensiones debido a que el mandatario puso en marcha políticas que perjudicaban los intereses de algunas empresas eu-

El régimen de Maduro se caracteriza por su autoritarismo, cuyo punto más álgido se produjo en 2018, cuando se proclamó ganador de las elecciones presidenciales a pesar de que estas habían sido calificadas como injustas e ilegítimas tanto por la Asamblea General de la OEA como por Estados Unidos y la UE.

ropeas –por ejemplo, un nuevo impuesto a la explotación petrolera (Malamud, 2006)–.

Desde el triunfo de Chávez por segunda vez en las elecciones presidenciales de 2006, la deriva autoritaria en Venezuela no ha cesado (López Maya, 2008 y 2011; Sánchez Urribarrí, 2016); es más, con la llegada de Maduro al poder en 2013, la protección de los derechos

humanos y el Estado de derecho se han ido deteriorando. La población venezolana lleva protestando por la gestión ineficiente de Maduro desde 2014, a lo que las autoridades han respondido de forma violenta (Legler *et al.*, 2018). El régimen de Maduro se caracteriza por su autoritarismo⁵, cuyo punto más álgido se produjo en 2018, cuando se proclamó ganador de las elecciones presidenciales a pesar de que estas habían sido calificadas como injustas e ilegítimas tanto por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Coto Curi, 2019: 42; Krzywicka, 2019: 391-395) como por Estados Unidos y la UE (Ekin Karel, 2019: 37).

3. El Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) se firmó en Cartagena (Colombia) en 1969.

4. El Grupo de Río (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) se creó en Río de Janeiro en 1986.

5. Sobre la completa interconexión entre el régimen de Maduro y las Fuerzas Armadas, véase Ramos Pismataro (2018).

En este sentido, ya desde 2002, se ha ido materializando una polarización constante entre prochavistas y antichavistas (Romero, 2002; Méndez la Fuente, 2007; Sánchez Urribarrí, 2016; Krzywicka, 2019: 385-388; Ccoto Curi, 2019: 39-41) que ha conducido a que, actualmente, Venezuela cuente con dos presidentes y dos asambleas parlamentarias que compiten por su legitimidad tanto interna como internacionalmente. A todo ello se debe sumar la gran crisis económica que asola al país y el hecho de que Maduro no deja que entre ayuda humanitaria del extranjero, lo que ha provocado una de las mayores crisis humanitarias de la región (FAO, 2018; Human Rights Watch, 2019; Espacio Público, 2019; UNHR, 2020; Koenig, 2019; Rapiet, 2019): la mayor crisis de refugiados en el continente americano y la segunda⁶ del mundo después de Siria (Arnson, 2019), todo ello agravado por los efectos derivados de la COVID-19.

Esta dramática situación ha llevado a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas a señalar que el Gobierno venezolano está cometiendo graves violaciones de los derechos económicos, sociales, civiles, políticos y culturales de su población (Ayuso, 2020: 2-5). El informe del año 2020 de la Misión Internacional Independiente de Investigación de Naciones Unidas sobre la República Bolivariana de Venezuela (Consejo de Derechos Humanos, 2020) confirma que la grave crisis en el país continúa y responsabiliza al régimen de Maduro. Como dijo Marta Valiñas, presidenta de la Misión: «La Misión encontró motivos razonables para creer que las autoridades y las fuerzas de seguridad venezolanas han planeado y ejecutado desde 2014 graves violaciones de derechos humanos, algunas de las cuales, incluidos los asesinatos arbitrarios y el uso sistemático de la tortura, constituyen delitos contra la humanidad» (ibídem).

Todo lo anterior ha contribuido a convertir la crisis venezolana en una crisis aún más regional e internacional que en el pasado (Arnson, 2019). El apoyo externo a Maduro proviene principalmente de Rusia, Cuba, Irán y China⁷, así como de otros estados bolivarianos latinoamericanos: Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador o El Salvador (BBC Mundo, 2017). Sin embargo, debido a un reciente giro político hacia la derecha en la mayoría de estos últimos, incluso su apoyo está disminuyendo. El respaldo latinoamericano (que también aparece en organismos regionales internacionales como la OEA⁸ y la Comunidad de Estados

6. No incluimos Ucrania desde 2022 porque nuestro estudio finaliza en 2021.

7. Para vínculos con otros países con tendencias similares autoritarias –por ejemplo, Turquía–, véanse Ekin Karel (2019) y Oner (2020).

8. Sobre la OEA, véase Ccoto Curi (2019: 41-44).

Latinoamericanos y Caribeños [CELAC], entre otros) varía según qué partido político esté en el poder. En el lado opuesto, Estados Unidos y la mayoría de los países occidentales apoyan a la oposición venezolana.

Referente a Europa, el conflicto venezolano ha impactado directamente en las relaciones UE-América Latina: «las cumbres entre la CELAC y la UE (...) desde 2015 no se celebran por diferencias sobre el conflicto venezolano»; pero también en sus relaciones intralatioamericanas con la expulsión de Venezuela del Mercosur en 2016 (Gratius y Rodríguez Pinzón, 2021: 137)⁹. Asimismo, se han producido varios intentos fallidos de mediación, como el liderado por Noruega con reuniones en Costa Rica, con la participación de países latinoamericanos y europeos, o el Grupo de Lima (Chaves García, 2019) con membresía similar. Los europeos piden una solución pacífica al conflicto actual (Ayuso, 2020); sin embargo, debido al rápido deterioro social, económico y político en el país, la UE ha endurecido sus críticas y condenas al régimen de Maduro. Las sanciones por parte de la UE consisten en restricciones financieras y de entrada al espacio Schengen para los miembros del Gobierno de Maduro, así como en un embargo de armas. La UE decidió renovar y ampliar estas medidas en 2018 y 2019. «A diferencia de Estados Unidos, la UE no ha impuesto restricciones comerciales o limitaciones al sector petrolero» (Gratius y Rodríguez Pinzón, 2021: 137; véanse también Gratius y Ayuso [2020: 32; 43-44] y Ayuso [2020]). Por su parte, Maduro ha rechazado la ayuda humanitaria ofrecida por la UE y Estados Unidos.

Desde 2019, la UE ha puesto en marcha una iniciativa diplomática, conocida como Grupo Internacional de Contacto (GIC), para explorar formas de encontrar una solución negociada a la crisis (Smilde y Ramsey, 2019). En julio de 2020, se produjeron más sanciones que llevaron a otra disputa diplomática entre Bruselas y Caracas; Maduro incluso amenazó con expulsar al embajador de la UE (Stroobants y Delcas, 2020), lo que finalmente hizo en 2021 (Arcienegas, 2021; Delcas, 2021a). En 2019, la UE, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) organizaron una Conferencia Internacional de Donantes en apoyo de los más de cuatro millones de venezolanos que se habían trasladado a países vecinos. Otra conferencia en la que participaron más de 40 países y organismos internacionales fue organizada en mayo de 2020 (Ayuso, 2020: 10).

9. Venezuela también se había unido al Mercosur en 2012, de la cual fue suspendida en 2016; véase Arredondo y Godio (2017).

En cuanto al reconocimiento del opositor Juan Guaidó, varios países de UE lo anunciaron en enero de 2019 como respuesta a que el régimen de Maduro no hubiese atendido sus demandas para la celebración de nuevas elecciones; ya que consideraban fraudulentas las celebradas a finales de 2018. Pero hubo algunas reticencias por parte de varios miembros: Italia, Grecia y Chipre. Roma se mantuvo neutral y no reconoció al presidente interino por opiniones diversas en el seno de la coalición gobernante de La Liga y el Movimiento 5 estrellas (Billotta, 2019). El caso de Atenas se explica por la retórica izquierdista del entonces primer ministro, Alexis Tsipras. Pero cuando el Gobierno griego cambió con las elecciones de julio de 2019, el nuevo primer ministro Kyriakos Mitsotakis reconoció inmediatamente a Guaidó y se reunió con él en persona en la cumbre de Davos en 2020 para enfatizar este cambio (Newmoney, 2020). Por su parte, Chipre no quiere entrar en un debate sobre legitimidad de representación debido a su situación resultante de la invasión turca en 1974. Otorgar cualquier tipo de legitimidad a una autoridad alternativa cuando Chávez sigue siendo el representante de Venezuela en Naciones Unidas podría haber sido interpretado como una violación del derecho internacional. Un *arma* para Chipre en su conflicto con Turquía que Nicosia no puede descuidar. Finalmente, a principios de 2021, la UE decidió teniendo en cuenta, entre otras cosas, las elecciones celebradas en diciembre de 2020, dejar de utilizar el término de presidente interino para Guaidó, aunque sigue considerándolo un interlocutor privilegiado (Reuters, 2021).

El papel del Parlamento Europeo en la crisis venezolana

El PE ha desarrollado sus relaciones internacionales de manera significativa desde hace muchos años, especialmente a partir del Tratado de Lisboa (en vigor desde 2009), el cual le ha otorgado más competencias en política exterior (Stavridis e Irrera, 2015; Immenkamp y Bentzen, 2019). En las relaciones UE-América Latina, el PE ha jugado un papel destacado (Fernández Fernández, 2011), incluso ha sido calificado de «pionero» (Dri, 2015: 162-166). Inicialmente promovió políticas y acciones dirigidas a facilitar el regreso de la democracia en muchos países de América Central y del Sur en los años noventa del siglo pasado. Desde entonces, la UE y el PE han podido centrarse en fortalecer los numerosos esfuerzos por poner en marcha procesos de integración regional en América Latina, así como en estrechar los vínculos interregionales –incluyendo en muchos de ellos una dimensión parlamentaria–. Al respecto, el PE

hace hincapié en que la asociación con América Latina no se centre únicamente en el ámbito del comercio, sino que también promueva la defensa de valores y principios comunes; en concreto, la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Estado de derecho o el multilateralismo. Cuando se producen abusos de los derechos humanos, la UE en su conjunto condena dichas prácticas y actúa en favor de la democracia emitiendo declaraciones o emprendiendo otras acciones como la imposición de sanciones financieras o económicas.

En el ejercicio de su papel de tribuna moral internacional, el PE ha venido observando los acontecimientos en Venezuela desde el inicio del mandato de Chávez (1999-2013), aprobando sus primeras resoluciones sobre la situación en el país. Particularmente desde 2007, como reacción a la deriva autoritaria

Es indiscutible que Venezuela permanecerá en la agenda del Parlamento Europeo mientras continúe la crisis del país con el régimen de Nicolás Maduro. En 2017, por ejemplo, otorgó el Premio Sájarov a la oposición venezolana.

de Chávez (Alfaro Pareja, 2020), el PE no ha cesado en su labor de velar por el cumplimiento del Estado de derecho y del respeto de los derechos humanos en este país a través de la aprobación de sucesivas resoluciones. La atención a la realidad venezolana aumentó a partir de 2014,

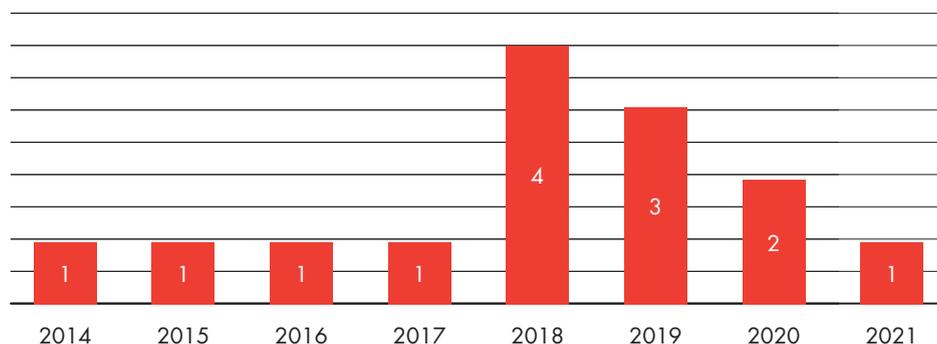
cuando creció la represión por parte del régimen chavista. Durante el período 2014-2019, en su octava legislatura, el PE aprobó 10 resoluciones que criticaban el deterioro de la protección de los derechos humanos en Venezuela (Gratius y Ayuso, 2020: 44). En el noveno período, iniciado en julio de 2019, y hasta 2021, se presentaron cuatro resoluciones sobre Venezuela. De entre ellas, Gratius y Ayuso (2020: 45) mencionan el destacado papel jugado por el PE en la crisis de Venezuela, especialmente a raíz de que este haya reconocido a Guaidó como presidente interino.

Entrando en detalle, la primera resolución se aprobó en 2007, por medio de la cual el PE llamaba la atención del Gobierno venezolano para que respetase la libertad de prensa e información, al mismo tiempo que asegurase la existencia de medios de comunicación públicos y privados (Parlamento Europeo, 2007). La siguiente resolución, presentada por el Partido Popular Europeo (PPE), apoyado por los liberales y los soberanistas de la Unión por la Europa de las Naciones (UEN), se aprobó el 23 de octubre de 2008 por 51 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención (menos del 10% de un total de 785 eurodiputados) y condenaba las inhabilitaciones a políticos venezolanos decretadas por el Gobierno de Chávez, además de la expulsión del país de miembros de asociaciones defensoras de los derechos humanos. El Gobierno venezolano rechazó esta resolución, calificándola como una injerencia inaceptable (PE, 2008).

Cabe señalar la expulsión del país del eurodiputado del Partido Popular, Luis Herrero, el 14 de febrero de 2009, cuando iba a participar como observador internacional del referéndum que permitiría la reelección indefinida de Chávez: las autoridades venezolanas le acusaron de haber llamado a Chávez dictador (Ordaz, 2009), comportamiento bastante común en países poco democráticos¹⁰. La última resolución aprobada por el PE durante el mandato de Chávez fue el 7 de julio de 2009 y en ella se declaraba una profunda preocupación por el deterioro de la calidad de la democracia en Venezuela debido a la manifiesta concentración de poder en manos del Estado y el autoritarismo de su presidente. Esta resolución reconocía que se estaban produciendo persecuciones políticas en Venezuela y expresaba su solidaridad con las víctimas, condenando la amenaza del uso de violencia y el abuso de poder en contra de la oposición (PE, 2009).

Tras el acceso al poder de Maduro en 2013, la situación no ha dejado de empeorar. Como se ha apuntado antes, el PE (2014) prestó todavía más atención a la situación en Venezuela a partir de 2014, en particular por lo que respecta a la protección de los derechos humanos y a las reglas democráticas, aprobando 10 resoluciones durante el período legislativo 2014-2019, y cuatro más desde julio de 2019¹¹.

Figura 1. Resoluciones del Parlamento Europeo sobre Venezuela (2014-2021)

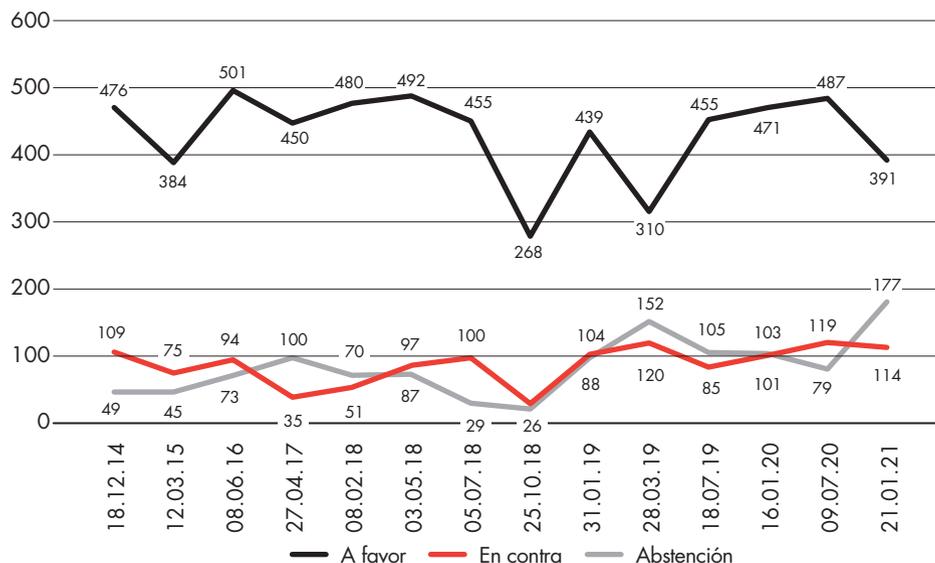


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo extraídos de VoteWatch Europe.

10. Para más ejemplos, véase Stavridis (2021: 232-233).

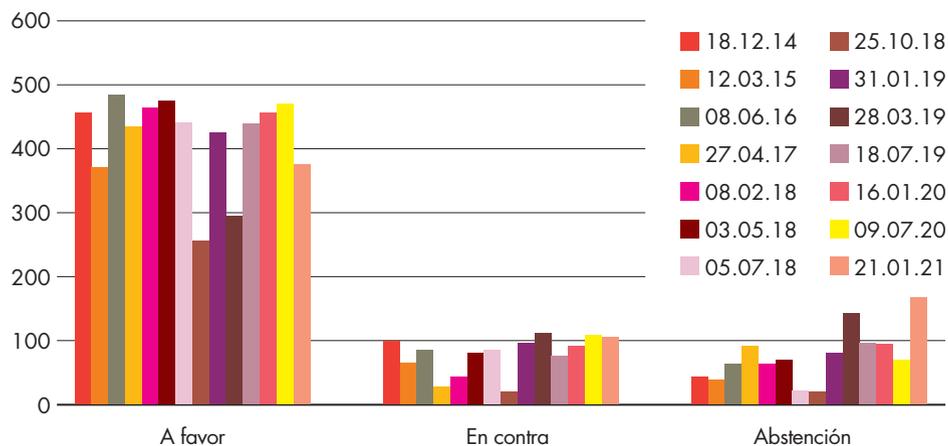
11. Las legislaturas del PE acaban en marzo antes de las elecciones en mayo, cada 5 años, y empiezan en julio del mismo año.

Figura 2. Resultado de votos de las resoluciones del Parlamento Europeo sobre Venezuela (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo extraídos de VoteWatch Europe.

Figura 3. Resoluciones sobre Venezuela: bloque anti-Maduro en el Parlamento Europeo (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

Tabla 1. Votos (número total y en porcentaje) del Parlamento Europeo condenando el régimen de Maduro (2014-2021)

Fecha votación	Votos totales	a favor %	En contra %	Abstenciones %
18.12.14	634	75,1	17,2	7,7
12.03.15	504	76,2	14,9	8,9
08.06.16	668	75	14,1	10,9
27.04.17	585	76,9	6	17,1
08.02.18	601	79,9	8,5	11,6
03.05.18	656	75	13,3	11,7
05.07.18	584	77,9	17,1	5
25.10.18	319	84	7,8	8,2
31.01.19	631	69,6	16,5	13,9
28.03.19	582	53,3	20,6	26,1
18.07.19	645	70,5	13,2	16,3
16.01.20	675	69,8	15	15,3
09.07.20	685	71,1	17,4	11,5
21.01.21	682	53,3	18,7	26

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Parlamento Europeo extraídos de VoteWatch Europe.

Además, el PE otorgó el Premio Sájarov¹² a la oposición venezolana en 2017, en base a lo siguiente: «Oposición democrática en Venezuela: Asamblea Nacional (Julio Borges) y todos los presos políticos enumerados por el Foro Penal Venezolano representado por Leopoldo López, Antonio Ledezma, Daniel Ceballos, Yon Goicoechea, Lorent Saleh, Alfredo Ramos y Andrea González. La situación en Venezuela se ha deteriorado seriamente en lo que respecta a la democracia, los derechos humanos y la socioeconomía, en un clima de creciente inestabilidad política y social. Nominados por el Partido Popular Europeo y por la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa. (...). Los prisioneros políticos en Venezuela, así como la oposición democrática en Venezuela también fueron preseleccionados para el premio Sájarov en 2015» (Noticias Parlamento Europeo, 2017a y b).

Las resoluciones del PE se centran fundamentalmente en condenar la violenta respuesta del Gobierno venezolano a las numerosas protestas ciudadanas en la calle a propósito de la mala gestión gubernamental y destacan su solidaridad con

12. Creado en 1988, el Premio Sájarov recompensa «a las personalidades o colectivos que se esfuerzan por defender los derechos humanos y las libertades fundamentales».

el pueblo venezolano. Además, también expresan su preocupación por la situación humanitaria sobre el terreno y alientan a las autoridades venezolanas a encontrar una solución a la actual crisis política. En este sentido, como ya se ha subrayado, el PE pide elecciones libres y justas, e insta a la comunidad internacional a desplegar ayuda humanitaria en Venezuela y en aquellos otros estados de la región que se enfrentan a un flujo masivo de refugiados provenientes de este país (PE, 2018c). En cuanto a la necesidad de un mayor apoyo internacional para el pueblo venezolano, el PE acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por los países del Grupo de Lima para tratar de encontrar una solución democrática al conflicto venezolano bajo el liderazgo de Guaidó. Los eurodiputados destacan el importante trabajo de otros países de la región en el apoyo a los venezolanos y alientan a la Comisión Europea a ayudarlos y a seguir trabajando con ellos (PE, 2018a).

Por otro lado, el PE envió una misión a las fronteras terrestres de Venezuela con Colombia y Brasil en junio de 2018 y, en las conclusiones de su resolución sobre el tema, pidió que se enviase una delegación ad hoc a Perú para evaluar la situación sobre el terreno de la crisis de refugiados. Posteriormente, aprobó otra resolución en octubre de 2018 por medio de la cual reiteraba la preocupante situación en Venezuela comprobada in situ mediante su visita a las fronteras de Colombia y Brasil, e insistía en la necesidad de enviar una misión ad hoc a la frontera con Perú. Además, «pide una vez más a las autoridades venezolanas que, con carácter de urgencia, permitan la llegada sin trabas de ayuda humanitaria al país» (PE, 2018d). En marzo de 2019, el PE envió una delegación ad hoc a la frontera de Perú con Venezuela, compuesta por 10 eurodiputados de cinco partidos políticos diferentes liderada por el europarlamentario popular Luis de Grandes.

Las sanciones de la UE a Venezuela

Teniendo en cuenta el claro agravamiento de la situación en Venezuela, el PE aprobó en marzo de 2015 una resolución donde subrayaba la intimidación y maltrato que sufrían tanto la oposición política como los medios de comunicación. En particular, «[i]nsta a la UE, sus estados miembros y a la comunidad internacional a que hagan declaraciones y tomen medidas para mostrar su solidaridad con el pueblo venezolano en este difícil período» (PE, 2015a). En junio de 2016, el PE aprobó otra resolución relativa al agravamiento en la desprotección del Estado de derecho y vulneración de los derechos humanos mediante la cual destacaba la clara influencia del Gobierno venezolano sobre el poder legislativo y el Consejo Nacional Electoral. Además, enfatizaba el claro empeoramiento en el ámbito de la salud y el hecho de que el Gobierno de Maduro siguiera impi-

diendo la entrada de ayuda humanitaria al país, teniendo en cuenta que no había medicamentos ni equipos médicos y que los ciudadanos no podían acceder a alimentos básicos. Ante esta situación, pedía al Consejo que hiciera una declaración y al alto representante de la UE un plan de asistencia que exhortara al presidente de Venezuela que dejara entrar la ayuda humanitaria y colaborara con las organizaciones regionales e internacionales en América Latina (PE, 2016).

En 2017, una nueva resolución sobre la situación en Venezuela condenaba «la continua e inconstitucional violación del orden democrático en Venezuela, tras la sentencia dictada por el Tribunal Supremo venezolano con el fin de asumir las competencias legislativas de la Asamblea Nacional, así como la falta de la separación de poderes y de independencia de los poderes del Estado» (PE, 2017). Así mismo, declaraba el firme rechazo de las sentencias de dicho Tribunal por medio de las cuales se suspendían las competencias de la Asamblea Nacional debido a que las consideraba antidemocráticas, vulnerando la Constitución venezolana, y subrayaba la necesidad de que el Gobierno venezolano garantizara la plena restauración de la democracia (ibídem).

El PE reiteró su pleno apoyo a la Asamblea Nacional surgida de las elecciones de 2015, en tanto en cuanto único parlamento legalmente constituido y reconocido de Venezuela, al mismo tiempo que pedía al Gobierno venezolano que reestableciera su plena autoridad constitucional. El PE rechazaba así, de forma clara y absoluta, cualquier decisión tomada por la «ilegítima» Asamblea Nacional Constituyente impuesta por el régimen chavista y, particularmente, su decisión unilateral de «convocar elecciones presidenciales anticipadas para finales de abril de 2018; lamenta profundamente la reciente sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela por la que se prohíbe la participación de los candidatos de la MUD [Mesa de Unidad Democrática] en las próximas elecciones; señala que son muchos los posibles candidatos que no podrán presentarse a las elecciones por estar en el exilio, en situación de inhabilitación administrativa, en arresto domiciliario o presos; insiste en que no deben imponerse condiciones ni levantarse obstáculos en lo que respecta a la participación de partidos políticos y pide a las autoridades venezolanas que restablezcan plenamente su derecho a ser elegidos» (PE, 2018a). Finalmente, habiéndose convocado por el Consejo Nacional Electoral venezolano las elecciones presidenciales para el 20 de mayo de 2018, el PE pedía su suspensión inmediata hasta que se cumplieran las condiciones necesarias para unas elecciones creíbles, transparentes e inclusivas (PE, 2018b).

Los eurodiputados responsabilizaban al régimen de Maduro por la dramática situación en el país y solicitaban la apertura de una investigación nacional interna. El PE también reclamaba la accesibilidad a alimentos, medicamentos, servicios de salud y el despliegue de ayuda humanitaria independientemente de la afiliación política, y pedía la imposición de sanciones adicionales contra las

autoridades gubernamentales de Venezuela, que los eurodiputados consideraban como las únicas responsables de las violaciones de derechos humanos en el país (PE, 2019a). El PE proponía en estas resoluciones que, en caso de seguir agravándose la situación de los derechos humanos, se pusieran sobre la mesa más medidas diplomáticas y económicas, en particular, en relación con la petrolera estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PE, 2018a). En su resolución de 28 de marzo de 2019, pedía que se impusieran más sanciones sobre los activos de las autoridades estatales ilegítimas que se encontraban en el extranjero y las responsables de violaciones de los derechos humanos y de la represión. Entendía que las autoridades de la UE debían restringir los movimientos de esas personas, de sus parientes más cercanos e inmovilizar sus activos y sus visados (PE, 2019b).

En su resolución del 16 de enero de 2020, el PE volvía a condenar la grave y continua vulneración de los derechos humanos en Venezuela y pedía al alto representante de la UE que priorizase el reestablecimiento de la democracia también a través de la ampliación de sanciones específicas contra las personas directamente implicadas en violaciones de los derechos humanos, extendiéndolas asimismo a sus familiares. Volvió a pedir a todos los estados miembros que no habían reconocido todavía a Guaidó que lo hicieran (véase la siguiente sección). Además, solicitaba el envío a Venezuela de una misión de investigación para evaluar la situación (PE, 2020a). Finalmente, el PE celebraba la decisión del Consejo de 29 de junio de 2020 por medio de la cual decidía añadir 11 nuevos altos cargos venezolanos a la lista de personas sujeto de sanciones individuales, y le pedía que se siguiera ampliando la lista en caso de que la situación en el país continuase empeorando (PE, 2020b).

Vistas las resoluciones descritas, corroboramos la importancia del papel jugado por el PE en el hecho de que la UE aprobara la imposición de sanciones al régimen de Maduro. A continuación, se añadirán más ejemplos de la influencia diplomática del PE sobre la respuesta de la UE en los acontecimientos en Venezuela.

El reconocimiento del Parlamento Europeo al opositor Juan Guaidó

Después de que Maduro hubiese «rechazado públicamente la posibilidad de celebrar nuevas elecciones presidenciales en respuesta a la solicitud realizada por la alta representante de la UE [por aquel entonces, Federica Mogherini] en nombre de la Unión de que se organicen urgentemente unas elecciones presidenciales libres, transparentes y creíbles» (PE, 2019a), el 31 de enero de 2019 el PE decidió aprobar una resolución por medio de la cual reconocía a Guaidó como presidente

interino. La votación de dicha resolución fue aprobada por 439 votos a favor, 104 en contra y 88 abstenciones; un resultado que mostraba un apoyo claramente mayoritario a Guaidó: una mayoría del 70%, mientras que el 16% se opuso y el 14% se abstuvo (Koenig, 2019: 3). Además, el PE pidió tanto a la alta representante de la UE como a los estados miembros que reconocieran a Guaidó hasta que se pudieran convocar nuevamente unas elecciones presidenciales libres, transparentes y creíbles y, así, reestablecer la democracia. Reiteraba su apoyo a la Asamblea Nacional considerada por el PE como el único órgano democrático legítimo de Venezuela, al mismo tiempo que enfatizaba que debían restablecerse y respetarse sus competencias junto con las prerrogativas y seguridad de sus miembros.

El PE pidió a la alta representante de la UE que trabajase junto a los países de la región y otros actores clave para poner en marcha un grupo de contacto, tal y como se acordó en el Consejo Europeo de octubre de 2015, con el ánimo de que se llegue a un acuerdo sobre la convocatoria de elecciones democráticas, sobre un calendario definido de común acuerdo en el que todos los actores estuvieran en igualdad de condiciones y bajo observación internacional (PE, 2019a). En su resolución de 28 de marzo de 2019, el PE celebraba los esfuerzos realizados por los países del Grupo de Lima, como el mecanismo regional decisivo con el que se aguardaba una solución democrática para Venezuela, contando con el liderazgo de Guaidó (PE, 2019b).

El PE considera el régimen de Maduro como ilegal porque orquestó un golpe de Estado parlamentario con el objetivo de boicotear la elección prevista del presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela el 5 de enero de 2020. Las Fuerzas Armadas impidieron de forma agresiva presidir la sesión al presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, al mismo tiempo que se les impedía la entrada a varios miembros de la oposición e incluso se le bloqueó el acceso al edificio a la prensa (PE, 2020a).

Como reacción a las elecciones celebradas en Venezuela el 6 de diciembre de 2020, consideradas como ilegales por el PE, este aprobó el 21 de enero de 2021 una resolución donde se volvía a subrayar que, hasta que no se celebrasen unas elecciones verdaderamente libres, inclusivas y plenamente democráticas, se reafirmaba su reconocimiento tanto de la Asamblea Nacional elegida en 2015 como a su presidente Juan Guaidó y a su Comisión delegada, también presidida por Guaidó, ya que representaban la última expresión libre de los venezolanos en un proceso electoral. Se insistía, además, al Consejo Europeo y a todos los estados miembros de la UE para que también reconocieran la continuidad constitucional de la Asamblea Nacional elegida en 2015 y a Guaidó como presidente interino. Con el fin de que se pudieran celebrar elecciones democráticas cuanto antes en Venezuela, el PE pedía la creación de un grupo de contacto entre eurodiputados y los representantes democráticamente elegidos de la Comisión Delegada de la Asamblea Nacional que facilitase la comunicación y el diálogo con las fuerzas democráticas legítimas del país (PE, 2021).

Más presión del Parlamento Europeo sobre Maduro a través de la Corte Penal Internacional

Teniendo en cuenta los posibles crímenes contra la humanidad cometidos por el régimen de Maduro, en septiembre de 2018, un grupo de seis estados parte del Estatuto de Roma (Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú), apoyados por Francia y Costa Rica, solicitaron al fiscal de la CPI que abriese una investigación. El PE ya había hecho esa misma petición a la CPI en sus resoluciones de 13 de septiembre de 2017 sobre las relaciones políticas con América Latina y en su resolución del 8 de febrero de 2018 sobre la situación en Venezuela (PE, 2018d).

La resolución de 5 de julio de 2018 del PE sobre la crisis migratoria y la situación humanitaria en Venezuela y sus fronteras terrestres con Colombia y Brasil volvía a enfatizar su apoyo a las investigaciones sobre los múltiples crímenes y actos de represión ejercidos por el régimen de Maduro y pedía a la UE que jugase un papel activo en este sentido (PE, 2018c). En su resolución de 25 de octubre de 2018, el PE reiteraba a la UE «y a todos los estados miembros a que se adhieran a la iniciativa de los estados parte de la CPI de investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos por el Gobierno venezolano en el territorio de Venezuela y hacer que los responsables rindan cuentas; recuerda el compromiso de la Unión con el multilateralismo, en el marco de la doctrina de la ONU, y el papel de la CPI en la lucha contra la impunidad por los crímenes graves contra la humanidad y a la hora de llevar a sus autores ante la justicia» (PE, 2018d). Por su parte, la resolución del 28 de marzo de 2019 subrayaba su apoyo a la CPI; en concreto, respaldaba la petición del secretario general de Naciones Unidas para que realizase una investigación «independiente y exhaustiva sobre las víctimas constatadas». Seguía apoyando las investigaciones de la CPI en su lucha por el procesamiento de los autores de actos de violencia y de violaciones de los derechos humanos, así como a la apertura de investigaciones sobre los posibles delitos cometidos por el régimen de Maduro, incluidos los que constituyan crímenes graves contra la humanidad (PE, 2019a).

En su resolución de 18 de julio de 2019, teniendo en cuenta que la situación política, económica, institucional, social y humanitaria de Venezuela había empeorado considerablemente entre los años 2018 y 2019, y que, tras una visita a Venezuela, Michelle Bachelet (alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) urgió al Gobierno de Venezuela a tomar medidas concretas

e inminentes para paliar las graves violaciones de los derechos humanos que se estaban cometiendo en el país, el PE apoyó la iniciativa de abrir una comisión de investigación con el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas para que se determinasen las responsabilidades individuales por haber cometido violaciones sistemáticas de derechos humanos en Venezuela (PE, 2019c). Finalmente, en su resolución del 10 de julio de 2020, el PE solicitaba el envío de una misión de investigación al país para evaluar la situación y, además, al igual que en su resolución de 21 de enero de 2021, volvía a avalar las investigaciones de la CPI (PE, 2020b y 2021). Esta dimensión ha ganado importancia después de la publicación del primer informe en septiembre de 2020 de la Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos de Naciones Unidas sobre la República Bolivariana de Venezuela, mandatada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en septiembre de 2020 (OHCHR, 2020; Delcas, 2020).

Conclusiones

Si bien inicialmente hubo poco interés por parte del PE por lo que estaba sucediendo en Venezuela (además de la oposición ideológica del PPE al régimen chavista), en los últimos años la situación ha cambiado radicalmente debido, principalmente, al rápido deterioro y a un incremento en la conflictividad en ese país. Este estudio parte de resoluciones que, si bien a finales de la década de los años 2000 únicamente atraían el voto de menos del 10% del total de eurodiputados, desde la llegada al poder de Maduro las cifras han rondado el 80%-90% (véase la tabla 1). Desde entonces las abrumadoras mayorías del Parlamento Europeo sobre Venezuela confirman un interés inquebrantable en favor de la defensa de la democracia y de los derechos humanos.

Destacamos que, a pesar de que existe un sesgo ideológico en los debates del PE, el bloque antichavista ahora incluye una aplastante mayoría, aunque hay pequeñas diferencias (como sobre opiniones pro- o antiestadounidenses, o sobre el principio de no interferencia, o el uso de la fuerza; véase Koenig, 2019: 7). Sin embargo, al final se puede señalar una clara división entre la extrema izquierda (claramente minoritarios en términos de representación electoral) y otros partidos. Ello, sin duda, responde a la alta carga ideológica del régimen de Maduro. Los principales grupos del PE (derecha, centro, izquierda) están a favor de una democratización de Venezuela, a menudo vista como «la Cuba sudamericana», en palabras del historiador venezolano Nahem Reyes (Pintos, 2019).

Esta dimensión partidista requiere más investigación, en general y desde una comparativa nacional (partidos políticos en los estados miembros). Desde aquí sugerimos profundizar en la siguiente cuestión: ¿existe congruencia entre los eurodiputados de un país y la posición de su Gobierno, por ejemplo, sobre el reconocimiento de Guaidó? De los países que inicialmente no reconocieron a Guaidó solo mantienen su posición Italia y Chipre (a pesar de que, en 2021, como se ha destacado, se le ha retirado el título de presidente interino por parte de la UE, pero no del PE). En este sentido, recientemente ha habido algún movimiento –limitado– en Venezuela. Aunque las elecciones venezolanas a finales de 2021 no están cubiertas en este estudio, destacamos que durante el verano de ese año se produjeron en México negociaciones entre el Gobierno de Maduro y la oposición. Como resultado, la oposición decidió

Desde la llegada al poder de Nicolás Maduro, las abrumadoras mayorías del Parlamento Europeo sobre Venezuela confirman un interés inquebrantable en favor de la defensa de la democracia y de los derechos humanos.

dejar de boicotear las elecciones y participar en las locales y regionales celebradas el 21 de noviembre de 2021. Además, por primera vez después de 15 años, la UE con el PE a la cabeza envió una misión de observación electoral –aunque el grupo Popular Europeo decidió boicotearla y no enviar a ningún representante (Wilson, 2021)–. Al final de la misión, el PE subrayó que «[e]l contexto en Venezuela no es democrático, es de una profunda degradación del Estado de derecho» (de Filippis y Buil, 2021). Ello llevó a unos comentarios poco diplomáticos por parte de Maduro acusando a los eurodiputados de ser «traidores» y a «expulsarlos» recortando el tiempo de su presencia en el país (Mundo Diario, 2021; Maupas, 2021; Delcas, 2021b).

En resumen, este estudio ha presentado evidencia del papel internacional del PE como actor diplomático a través del análisis del conflicto venezolano haciendo particular hincapié en la falta de protección de los derechos humanos y en el debilitamiento del Estado de derecho en el país latinoamericano. Además, el PE se ha mantenido firme en su reconocimiento de Juan Guaidó como presidente interino hasta que no se celebren unas elecciones democráticas. Por último, destacamos el apoyo que el PE está brindando a la CPI para que este tribunal investigue posibles crímenes contra la humanidad por parte del régimen de Maduro. Con este caso concreto se confirma, de nuevo, el papel del PE como tribuna moral internacional, aportando evidencia empírica a la creciente literatura científica sobre diplomacia parlamentaria.

Referencias bibliográficas

- Abril, Guillermo y Singer, Florantonia. «La UE deja de reconocer a Guaidó como presidente pese a constatar su liderazgo». *El País*, (6 de enero de 2021) (en línea) <https://elpais.com/internacional/2021-01-06/la-ue-reconoce-el-liderazgo-de-juan-guaido-pero-evita-reconocerlo-como-presidente.html>
- Alfaro Pareja, Francisco José. «Archipiélagos políticos bajo la tormenta en Venezuela: Coaliciones, actores y autocratización». *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n.º 109 (2020), p. 21-40.
- Arciniegas, Yurani. «Venezuela expulsa a la embajadora de la UE; el bloque pide revertir la medida». *France 24*, (24 de febrero de 2021) (en línea) <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210224-venezuela-parlamento-motion-expulsion-embajadora-union-europea>
- Arnson, Cynthia J. «The Venezuelan Refugee Crisis Is Not Just a Regional Problem: Latin American Neighbours Are Pulling More Than Their Weight». *Foreign Affairs*, (26 de julio de 2019) (en línea) <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2019-07-26/venezuelan-refugee-crisis-not-just-regional-problem>.
- Arredondo, Ricardo y Godio, Leopoldo M. A. «La suspensión y terminación de los Tratados: el caso de Venezuela y el Mercosur». *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, n.º 18 (2017), p. 101-144.
- Ayuso, Ana. «Apoyo internacional al proceso de democratización en Venezuela. El papel de la Unión Europea». *Notes internacionals CIDOB*, n.º 229 (2020).
- BBC Mundo «Cuáles son los países que están apoyando abiertamente al gobierno de Maduro luego de la polémica elección de la Asamblea Constituyente en Venezuela» (1 de agosto 2017) (en línea) <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40793359>
- Bilotta, Nicola. «Venezuela's Crisis: Italy Clashes with the EU Common Approach». *IAI Commentaries*, n.º 19 (2019) (en línea) <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/venezuelas-crisis-italy-clashes-eu-common-approach>
- Coto Curi, Edelmira. «Conflicto venezolano y organismos multilaterales». *Transnacionales*, n.º 13 (2019), p. 38-50.
- Chaves Garcia, Carlos A. «Crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima balance y desafíos de su acción diplomática». *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, vol. 15, n.º 1 (2019), p. 177-193.
- Comisión Europea. «Propuesta conjunta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y

- Venezuela), por otra parte». *Comisión Europea*, Bruselas, 2016/0025(NLE) (3 de febrero de 2016) (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016JC0004>
- Consejo de Derechos Humanos. «Misión Internacional Independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela». *Naciones Unidas*, (2020) (en línea) <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/ffmv/index>
- de Filippis, Alberto y Buil, Ana. «El objetivo de la UE es “devolver la dignidad y la esperanza a los millones de venezolanos”». *Euronews*, (23 de noviembre de 2021) (en línea) <https://es.euronews.com/2021/11/23/el-objetivo-de-la-ue-es-devolver-la-dignidad-y-la-esperanza-a-los-millones-de-venezolanos>
- Delcas, Marie. «L'ONU a “des raisons de croire” que des crimes contre l'humanité sont commis au Venezuela». *Le Monde*, (18 de septiembre de 2020) (en línea) https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/18/l-onu-a-des-raisons-de-croire-que-des-crimes-contre-l-humanite-sont-commis-au-venezuela_6052705_3210.html
- Delcas, Marie. «L'Union européenne sanctionne le Venezuela, Caracas expulse son ambassadrice». *Le Monde*, (25 de febrero de 2021a) (en línea) https://www.lemonde.fr/international/article/2021/02/25/l-union-europeenne-sanctionne-le-venezuela-caracas-expulse-son-ambassadrice_6071178_3210.html
- Delcas, Marie. «Au Venezuela, victoire écrasante du chavisme ternie par une forte abstention». *Le Monde*, (22 de noviembre de 2021b) (en línea) https://www.lemonde.fr/international/article/2021/11/22/au-venezuela-la-victoire-ecrasante-du-chavisme-ternie-par-une-forte-abstention_6103133_3210.html
- Dri, Clarissa. «The European Parliament and Regional Cooperation. The Case of Latin America». En: Stavridis, Stelios y Irrera, Daniela (eds.). *The European Parliament and its International Relations*. Londres: Routledge, 2015, p. 161-177.
- Ekin Karel, Irmak. «Turkish foreign policy in Venezuela: What factors can explain Turkey's sudden and accelerated rapprochement with Venezuela in the last years?». *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 92, n.º 1 (2019), p. 35-55.
- Espacio Público. «Detenciones en línea. Presos por usar las redes sociales». *Espacio Público*, (2 de mayo de 2019) (en línea) http://espaciopublico.org/detenciones-en-linea-presos-por-usar-las-redes-sociales/#.XPBMhY9S_cs
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; OPS – Organización Panamericana de la Salud; WFP – Programa Mundial de Alimentos y UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO, 2018.

- Feliu, Laura y Serra, Francesc. «The European Union as a “normative power” and the normative voice of the European Parliament». En: Stavridis, Stelios y Irrera, Daniela (eds.). *The European Parliament and Its International Relations*. Londres: Routledge, 2015, p. 17-34.
- Fernández Fernández, José Javier. «La dimensión parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC: la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT)». En: Stavridis, Stelios; Cancela, Celso; Ponce de León, Carolina y Guardatti, Georgina (coords.). *Gobernanza Global Multi-Nivel y Multi-Actor – Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011, p. 367-383.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio. *Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea–América Latina*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2006.
- Glahn, Cosima. «The European Parliament as a “normative actor” in inter-parliamentary cooperation?». En: Raube, Kolja; Müftüler Bac, Meltem y Wouters, Jan (eds.). *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations – An Essential Companion*. Cheltenham: Edward Elgar, 2019, p. 269-288.
- Goinard, Myriam. «The growing role of the European Parliament as an EU foreign policy actor». En: Westlake, Martin (ed.). *The European Union’s new foreign policy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2020, p. 107-124.
- Gratius, Susanne. «Venezuela un año después: el desgobierno de dos presidentes y tres parlamentos». *Opinión CIDOB*, n.º 609 (enero 2020) (en línea) https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/america_latina/venezuela_un_ano_despues_el_desgobierno_de_dos_presidentes_y_tres_parlamentos
- Gratius, Susanne y Ayuso, Ana. «Sanciones como instrumento de coerción: ¿Cuán similares son las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea hacia Venezuela?». *América Latina Hoy*, vol. 85, (2020), p. 31-53.
- Gratius, Susanne y Rodríguez Pinzón, Erika. «Entre seguridad humana y estatal: ¿ofrece la Unión Europea una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela?». *Colombia Internacional*, n.º 105 (2021), p. 117-145.
- Human Rights Watch. «Venezuela’s Humanitarian Emergency Large-Scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises». *HRW*, (4 de abril de 2019) www.hrw.org/report/2019/04/04/venezuelas-humanitarian-emergency/large-scale-un-response-needed-address-health
- Immenkamp, Beatrix y Bentzen, Naja. «Parliamentary Diplomacy: Democracy Support at the European Parliament». En: Costa, Olivier (ed.). *The European Parliament in Times of EU Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, p. 413-435.

- Krzywicka, Katarzyna. «La Organización de Estados Americanos frente a la crisis del Estado en Venezuela». *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, n.º 23 (2019), p. 383-398.
- Koenig, Nicole. «EP 2014-19: Key Votes Recognizing Guaidó». *Jacques Delors Institute*, policy brief, (10 de abril de 2019) (en línea) https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/user_upload/20190410_EP-2014-19-Key-votes-Venezuela_Koenig.pdf
- Legler, Thomas; Serbin Pont, Andrei y Garelli-Ríos, Ornela (dir.). «Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica». *Pensamiento Propio*, n.º 47 (2018) <https://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/pp47-web-FINAL.pdf>
- López Maya, Margarita. «Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 14, n.º 3 (2008), p. 55-82.
- López Maya, Margarita. «Venezuela: Hugo Chavez and the populist left». En: Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.). *The resurgence of the Latin America Left*. Baltimore: John Hopkins Press, 2011, p. 213-37.
- Malamud, Carlos. *La salida venezolana de la Comunidad Andina Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional latinoamericana*. Madrid: Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 28, 2006.
- Maupas, Stéphanie. «La CPI ouvre une enquête au Venezuela sur des allégations de crimes». *Le Monde*, (4 de noviembre de 2021) (en línea) https://www.lemonde.fr/international/article/2021/11/04/la-cpi-ouvre-une-enquete-sur-les-allegations-de-crimes-commis-par-le-regime-au-venezuela_6100974_3210.html
- Méndez la Fuente, José Luis. «La ilegitimidad de origen del segundo gobierno de Chávez. Caso venezolano». *Cuestiones Constitucionales*, n.º 17 (2007), p. 115-147.
- Mundo Diario. «Venezuela expulsa a los observadores electorales de la Unión Europea». *Mundo Diario*, (4 de diciembre de 2021) (en línea) <https://www.mundidiario.com/articulo/politica/venezuela-expulsa-observadores-electorales-union-europea/20211203233947232010.html>
- Newmoney. «Με τον Χουάν Γκουαΐδό συναντήθηκε ο Κυριάκος Μητσοτάκης [Kyriakos Mistotakis se ha reunido con Juan Guaidó]». *www.newmoney.gr*, (24 de enero de 2020) (en línea) Με τον Χουάν Γκουαΐδό συναντήθηκε ο Κυριάκος Μητσοτάκης | newmoney
- Noticias Parlamento Europeo. «Premio Sájarov 2017: conoce a los nominados». *Noticias Parlamento Europeo*, (14 de septiembre de 2017a) (en línea) <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20170911STO83546/premio-sajarov-2017-conoce-a-los-nominados>

- Noticias Parlamento Europeo. «Sakharov Prize ceremony 2017: Venezuela's democratic opposition to receive award». *News European Parliament*, (8 de diciembre de 2017b) (en línea) <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20171201STO89310/sakharov-prize-ceremony-2017-venezuela-s-democratic-opposition-to-receive-award>
- Noticias Parlamento Europeo. «La oposición democrática de Venezuela recibe el Premio Sájarov» (13 de diciembre de 2017c) (en línea) <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20171208STO89942/la-oposicion-democratica-de-venezuela-recibe-el-premio-sajarov>
- OHCHR. «Venezuela: Informe de la ONU insta a la rendición de cuentas por crímenes de lesa humanidad». *OHCHR*, (16 de noviembre de 2020) (en línea) <https://www.ohchr.org/es/2020/09/venezuela-un-report-urges-accountability-crimes-against-humanity?LangID=S&NewsID=26247>
- Oner, Imdat. «Turkey and Venezuela: An Alliance of Convenience». *LA-ME Programme*, Wilson Center, (marzo de 2020) (en línea) [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/LAP_200317_ven%20turkey_v2%20\(1\).pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/LAP_200317_ven%20turkey_v2%20(1).pdf)
- Ordaz, Pablo. «Luis Herrero: “La policía se abalanzó sobre mí y me sentí secuestrado”». *El País*, (15 de febrero de 2009) (en línea) https://elpais.com/diario/2009/02/15/internacional/1234652402_850215.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 24 de mayo sobre el caso de la cadena “Radio Caracas Televisión” en Venezuela». *Parlamento Europeo*, P6_TA(2007)0216, (24 de mayo de 2007) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0216_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 23 de octubre sobre las inhabilitaciones políticas en Venezuela». *Parlamento Europeo*, P6_TA(2008)0525, (23 de octubre de 2008) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-0525_ES.html?redirect
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del Parlamento Europeo sobre Venezuela, el caso de Manuel Rosales». *Parlamento Europeo*, P6_TA(2009)0393, (5 de mayo de 2009) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-6-2009-0281_SV.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 18 de diciembre sobre la persecución de la oposición democrática en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2014/2998(RSP), (18 de diciembre de 2014) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0106_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 15 de marzo sobre la situación en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2015/2582(RSP), (9 de marzo de 2015a) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2015-0246_ES.html

- PE-Parlamento Europeo. «European Parliament legislative resolution of 7 July 2015 on the draft Council decision on the approval, on behalf of the European Union, of the Declaration on the granting of fishing opportunities in EU waters to fishing vessels flying the flag of the Bolivarian Republic of Venezuela in the exclusive economic zone off the coast of French Guiana». *The European Parliament*, P8_TA(2015)0242, (7 de julio de 2015b) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0242_EN.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 8 de junio sobre la situación en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2018/2559(RSP) (2016) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0041_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 27 de abril sobre la situación en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2017/2651(RSP), (27 de abril de 2017) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0200_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 8 de febrero sobre la situación en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2018/2559(RSP), (8 de febrero de 2018a) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0041_ES.html
- PE – Parlamento Europeo. «Resolución del 3 de mayo sobre las elecciones en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2018/2695(RSP), (3 de mayo de 2018b) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0199_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 5 de julio sobre la crisis migratoria y la situación humanitaria en Venezuela y sus fronteras terrestres con Colombia y Brasil». *Parlamento Europeo*, 2018/2770(RSP), (5 de julio de 2018c) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0313_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 25 de octubre sobre la situación en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2018/2891(RSP), (25 de octubre de 2018d) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0436_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 31 de enero sobre la situación en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2019/2543(RSP), (31 de enero de 2019a) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0061_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 28 de marzo sobre la situación de emergencia en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2019/2628(RSP), (28 de marzo de 2019b) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0327_ES.html

- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 18 de julio sobre la situación en Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2019/2730(RSP), (18 de julio de 2019c) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0007_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Resolución del 16 de enero sobre la situación en Venezuela tras la elección ilegal de la nueva Presidencia y la nueva Junta Directiva de la Asamblea Nacional (golpe de Estado parlamentario)». *Parlamento Europeo*, 2020/2507(RSP), (16 de enero de 2020a) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0013_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Situación humanitaria en Venezuela y crisis migratoria y de refugiados Resolución del 10 de julio sobre la situación humanitaria en Venezuela y la crisis migratoria y de los refugiados». *Parlamento Europeo*, 2019/2952(RSP), (10 de julio de 2020b) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0193_ES.html
- PE-Parlamento Europeo. «Últimos acontecimientos en la Asamblea Nacional de Venezuela Resolución del 21 de enero sobre los últimos acontecimientos en la Asamblea Nacional de Venezuela». *Parlamento Europeo*, 2021/2508(RSP), (21 de enero de 2021) (en línea) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0019_ES.html
- Pintos, Lourdes. «Venezuela será la segunda Cuba, una Cuba sudamericana». *La Nación*, (13 de enero de 2019) (en línea) https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2019/01/13/venezuela-sera-la-segunda-cuba-una-cuba-sudamericana/
- Ramos Pismataro, Francesca. «Los militares y el deterioro democrático en Venezuela». *Estudios Políticos*, n.º 53 (2018), p. 260-282.
- Rapier, Robert. «Charting The Decline Of Venezuela's Oil Industry». *Forbes*, (29 de enero de 2019) (en línea) www.forbes.com/sites/rpapier/2019/01/29/charting-the-decline-of-venezuelas-oil-industry/#5732cbfb4ecd
- Reuters. «EU states no longer recognise Guaido as Venezuela's interim president». *Reuters*, (25 de enero de 2021) (en línea) <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-eu-idUSKBN29U1A3>
- Romero, Juan Eduardo. «Hugo Chávez: construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)». *Utopía y Praxis Latinoamericana*, n.º 17 (2002), p. 73-86.
- Romero, Mar. «La Unión Europea deja de reconocer a Juan Guaidó como "presidente interino" de Venezuela». *France 24*, (6 de enero de 2021) (en línea) <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210106-ue-deja-reconocer-guaido-presidente-interino-venezuela>
- Sánchez Urribarrí, Raúl A. «Venezuela (2015): Un régimen híbrido en crisis». *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, n.º 1 (2016), p. 365-381.

- Sjursen, Helene. «The EU as a ‘normative’ power: how can this be?». *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n.º 2 (2006), p. 235-251.
- Smilde, David y Ramsey, Geoff. «The Fraught Path Forward: Venezuela and the International Contact Group». *Análisis Carolina*, n.º 1 (2019) (en línea) <https://www.fundacioncarolina.es/the-fraught-path-forward-venezuela-and-the-international-contact-group/>
- Stavridis, Stelios. «Parliamentary Diplomacy: A Review Article». *International Journal of Parliamentary Studies*, vol. 1, n.º 2 (2021), p. 227-269.
- Stavridis, Stelios y Irrera, Daniela (eds.). *The European Parliament and Its International Relations*. Londres: Routledge, 2015.
- Stroobants, Jean-Pierre y Delcas, Marie. «Nouvelles tensions entre Caracas et Bruxelles». *Le Monde*, (2 de julio de 2020) (en línea) https://www.lemonde.fr/international/article/2020/07/02/nouvelles-tensions-entre-caracas-et-bruxelles_6044936_3210.html
- UNHR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. «Venezuela must offer concrete steps to end humanitarian crisis, say UN experts». *UNHR*, (6 de mayo de 2020) (en línea) www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25867&LangID=E
- Wilson, James. «EPP Boycotts EP Election Mission to Venezuela». *EU Political Report*, (2021) (en línea) <https://www.eupoliticalreport.eu/epp-boycotts-ep-election-mission-to-venezuela/>

Una versión preliminar de este artículo fue presentada como ponencia en el xv Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, en el marco del GT 6.3 Diplomacia(s) Plural(es) patrocinado por el Grupo Permanente de AECPA “Diplomacia(s) Plural(es)” (AECPA, 7-9 de julio de 2021, virtual). Los autores agradecen a la Universidad Loyola (Campus Sevilla) la financiación de un mes de acceso a VoteWatch Europe.

Reseñas de libros

Inteligencia artificial y derecho: ¿debería ser maniatado *Deus ex machina*?

Tanel Kerikmäe
*Catedrático de Derecho Comunitario
y Tecnológico, TalTech-Tallinn
University of Technology*

Chesterman, Simon
**We, the Robots? Regulating Artificial
Intelligence and the Limits of Law**
Cambridge University Press, 2021
289 págs.

La tecnología se desarrolla rápidamente en un mundo impulsado por los datos, lo que plantea nuevas e incómodas cuestiones éticas, morales y legales. ¿Deberíamos innovar solo porque podemos? ¿Quién controla la caja negra de la inteligencia artificial (IA) opaca? ¿Quién es responsable si la IA daña intereses privados, propiedades o incluso la vida humana? ¿Hay algún límite en el uso de la automatización? ¿Perdemos humanidad al darles a los robots la oportunidad

de ser parte de nuestras comunidades? ¿Quién tiene estas respuestas?

A este respecto, esperamos que expertos, legisladores y líderes actuales o futuros puedan inspirarse en el libro de Simon Chesterman, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Singapur (Derecho NUS) y director sénior de AI Governance. Tal como comuniqué al propio autor, creo que este libro es uno de los mejores estudios sobre una cuestión tan trascendente y de gran actualidad como es la del encuadre de la IA en disposiciones y principios legales. En este sentido, la obra abarca diferentes esferas. Aunque cualquiera puede encontrar fácilmente una respuesta general a una pregunta con cierto nivel de abstracción, para captar la foto completa, hay que profundizar para vislumbrar la complejidad de los problemas. Chesterman, al respecto, es un perfeccionista que ha cubierto los temas más relevantes, aquellos sobre los que los abogados debaten cuando discuten sobre IA. La publicación incluye análisis de la esencia misma de la IA (personalidad jurídica), investigación comparativa, enfoques de ramas jurídicas distintivas (derecho penal, derecho privado, derecho interna-

cional humanitario) e instituciones (responsabilidad, seguros). La confiabilidad del libro también se basa en la excelente bibliografía (más de 30 páginas) que consta de libros y artículos recientes y relevantes, pero también incluye a filósofos del derecho como Hart, Raz y Dworkin. La obra incluye excelentes ejemplos y jurisprudencia que no solo ilustran supuestos teóricos, sino que también aclaran cómo evolucionan las discusiones (jurídicas). El texto comienza con un caso de Wall Street relacionado con el impacto de la velocidad de la tecnología de la información; y se centra en otro gran caso práctico que proviene del Tribunal Comercial Internacional de Singapur, donde un juez afirmó que los algoritmos son «incapaces de saber lo que hacen».

Este libro puede ser de interés no solo para los expertos legales, sino también para cualquier persona que desee tener una visión holística de los desarrollos recientes relacionados con uno de los mayores avances de las últimas décadas: la IA. En su análisis, el autor no solo brinda perspectivas globales, sino también un discurso filosófico, citando a Tomás de Aquino, a los teóricos del derecho, así como a Karel Čapek, quien inventó la palabra «robot» en 1921: «nada es más extraño para un hombre que su propia imagen». El autor también presenta la mentalidad de visionarios como Musk o Gates. Paralelamente, el estilo del autor sigue siendo el de un hombre de leyes, más sobrio y moderado que provocador. Evitando tener una respuesta definitiva a la plétora de preguntas que se plantean en el libro, Chesterman ciertamente tiene

su propia visión y opiniones, como así refleja la sección que trata sobre problemas de responsabilidad, donde no apoya el uso de la responsabilidad estricta como herramienta, sino que sugiere la responsabilidad del productor. El lector no debe temer que el autor sea un robot legal, de corazón frío, con una opinión neutra; es más bien un académico experimentado y de mente abierta que analiza las razones de la no regulación y los detalles detrás de la regulación (cuándo, por quién y cómo). El texto no está sobrecargado de referencias a las normas legales, sino que está encabezado por narraciones originales y lógicas. Las explicaciones de los capítulos a menudo están complementadas con ejemplos bien enmarcados de rivales económicos y políticos para levantar el telón de un razonamiento, frecuentemente, muy pragmático.

La monografía se divide en tres partes que hacen que el texto se siga lógicamente: «Desafíos», «Herramientas» y «Posibilidades». El enfoque principal es comprender cómo debemos resolver los desafíos para regular la IA. Así, Chesterman construye su texto en torno a cuestiones esenciales, como los procesos automatizados de toma de decisiones, que él define como «los más importantes en áreas de alto volumen y riesgo legal». Asimismo, nos habla de gobiernos que están dispuestos a utilizar la automatización y enmarca la discusión bajo la óptica de tres dilemas: pragmatismo, moralidad y legitimidad. Uno de los dilemas más cruciales analizados es el control de la IA y la disyuntiva sobre su centralización o descentralización. Aquí, como una de las soluciones posibles, la sugerencia es la

creación de una agencia internacional de IA, con autoridad y estructura. En cuanto a los problemas de la IA a nivel nacional, también se propone como solución la creación de una oficina de defensor del pueblo exclusivamente enfocada en IA.

Estoy seguro de que tanto los juristas como el público general encontrarán emocionante filosofar y pensar analíticamente cuando lean las páginas dedicadas a la cuestión de la automatización de la creación de leyes y el sistema judicial. Este no es ciertamente un tema futurista sino muy actual, ya que, por ejemplo, en China, la tecnología compatible con IA para los tribunales ya se desarrolla desde hace bastantes años. Ha habido muchos foros y declaraciones de expertos legales en este campo y Chesterman los une elegantemente, brindando su propia perspectiva. Desde mi punto de vista, es una de las partes más emocionantes del libro, discutiendo las normas jurídicas como «un dato» o «un código», llegando al área de la esencia misma del derecho y su papel en la sociedad.

En definitiva, el libro de Chesterman, aunque puede *escucharse* primero como una canción pegadiza, es más bien una fusión de jazz, con sus líneas de bajo, sonidos electrónicos, ritmo original, experimentalismo y sofisticación. Quizás, para convertirse en una guía aún mejor, el autor podría agregar algo de multidisciplinariedad, característica que define la IA. Sin duda, recomendaría el libro a todos los interesados en las perspectivas de la sociedad humana y la IA.

La «carrera de la inteligencia artificial» y el nuevo orden mundial

Celso Cancela Outeda
Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración, Universidade de Vigo

Kai-Fu Lee
Superpotencias de la inteligencia artificial: China, Silicon Valley y el nuevo orden mundial

Ediciones Deusto, 2020
302 págs.

¿Existe una competición tecnológica o es una mera metáfora propia de la Guerra Fría o de la «carrera espacial»? La obra reseñada aborda, parcialmente, esta cuestión en diversos apartados. Su autor es un auténtico referente mundial en inteligencia artificial (IA). La tesis central de la obra es: China será la primera potencia mundial en soluciones y servicios de IA, adelantando a Estados Unidos para liderar este ámbito tecnológico en todo el mundo. En concreto, según Kai-fu Lee, «las empresas y los investigadores chinos especializados en IA ya han ganado mucho terreno frente a sus homólogos estadounidenses, experimentando con algoritmos y modelos de negocio innovadores que prometen revolucionar la economía del país. Juntos, estas empresas y eruditos han convertido a China en una auténtica superpotencia de la IA, el único verdadero contrapeso internacional a Estados Unidos en esta tecnología emergente. La forma en

que estos dos países decidan competir y cooperar en la IA tendrá consecuencias significativas para la economía y la gobernabilidad mundial».

La estructura del libro se asienta en nueve apartados principales. En su apartado primero se hace referencia al inicio, en 2017, de la «fiebre de la inteligencia artificial» en China. El apartado segundo expone las diferencias entre el entorno empresarial chino y el estadounidense y sostiene que las empresas chinas están mejor preparadas para utilizar las aplicaciones prácticas de la IA y generar oportunidades de negocio en los mercados de todo el mundo. La construcción de las bases de la economía impulsada por la IA en China y las transformaciones operadas en el ecosistema empresarial y, especialmente, en Internet son el objeto del tercer apartado. En el cuarto se revisa la trayectoria reciente de Estados Unidos y China en lo relativo al desarrollo de la IA, en particular, las iniciativas amparadas por sus respectivos gobiernos. El apartado quinto examina las cuatro olas que permitirán completar la revolución de la IA. El apartado sexto aborda la «verdadera crisis de la IA»: el desempleo tecnológico generalizado y la desigualdad económica mundial. El séptimo relata la experiencia personal de diagnóstico y superación de un cáncer. En el octavo defiende un enfoque de la IA que garantice la simbiosis entre humanos y máquinas, al tiempo que expone cuestiones como la automatización, la reconversión laboral, la renta básica universal o las futuras profesiones. Y, por último, el apartado noveno contiene una invitación a moldear la IA a través de acciones humanas deliberadas sustentadas en los valores centados en el ser humano.

Propiamente, el libro no adopta una perspectiva de Relaciones Internacionales. De manera fundamentada, analiza una innovación tecnológica, la IA, y sus implicaciones económicas, sociales y culturales. También presenta derivadas o extensiones políticas como el papel a desarrollar por los gobiernos, la configuración de un nuevo orden mundial o la «carrera de la IA». Justamente, el autor subraya que es posible un futuro y un desarrollo global de la IA sin esta «carrera de la IA». Así, escribe: «es fácil volver a las metáforas militares y a la mentalidad de suma cero (...) Si no tenemos cuidado, esta obtusa retórica en torno a una “carrera de la IA” socavará la planificación y configuración de nuestra futura IA compartida (...) Pero esta no es una nueva Guerra Fría».

Sin embargo, la realidad política y tecnológica parece tomar esa deriva. En la actualidad, ya se ha entablado una auténtica competición entre actores estatales y corporaciones que desean liderar la IA. En 2016, la Administración Obama publicó un plan a largo plazo sobre el aprovechamiento de la IA. En 2017, el presidente ruso Vladimir Putin declaró: «quien lidere la carrera por la inteligencia artificial gobernará el mundo». Por su parte, el Gobierno chino lanzó, a mediados de 2017, su plan de IA llamado a convertir a China en líder mundial de IA en 2030. Hace un año, el Senado estadounidense aprobó la Ley de Innovación y Competencia que se orienta al impulso de la tecnología y la investigación en materia de IA en el contexto de pugna o competencia con China para preservar el liderazgo estadounidense (también a proteger la propiedad intelectual). Así pues, tanto la práctica

política como el discurso político de las élites responden a esta lógica competitiva a escala global que involucra a centros de investigación y universidades, empresas privadas y estados. Existe consciencia de la importancia y el valor de la IA como instrumento de competencia geoeconómica y geopolítica global, y de su potencial transformador interno e internacional.

Kai-fu Lee parece subestimar el papel de la UE; de hecho, el libro apenas contiene menciones a la UE. Pasa por alto que, aunque con cierto retraso respecto de Estados Unidos o China y siguiendo un enfoque principalmente reactivo, la UE ha ido configurando su propia agenda. En concreto, desde 2014, la Comisión Europea ha adoptado varias iniciativas para su promoción y regulación. Además de la protección de los derechos civiles, trata de promover la soberanía digital y tecnológica europea de manera que se traduzca en el aumento de la competitividad a escala mundial de la economía de la UE. En particular, el marco regulador se orienta a manejar y controlar la recopilación y tratamiento de datos (evitar el colonialismo de datos). En esta línea, otros estados o grupos de estados que no lideran la competición podrán, al menos, regular el acceso y uso de los datos. No olvidemos que la IA entraña riesgos políticos (manipulación de la opinión pública) que afectan a los sistemas democráticos. Por último, pese a la referencia al nuevo orden mundial, apenas alude a las fórmulas institucionales para su gobernabilidad. Confía, excesiva e ingenuamente, en valores que debieran conformar y orientar el desarrollo de la IA, así como la relación con las personas.

El futuro digital de la política europea

David Ramiro Troitiño
Profesor titular de Relaciones Internacionales, TalTech-Tallinn University of Technology

Kersting, Norbert y Mossberger, Karen (eds.)

European E-Democracy in Practice

Springer Nature, 2020
359 págs.

El mundo de la política ha evolucionado de manera constante desde que los humanos crearon las primeras instituciones para gestionar los asuntos comunes, dejando así atrás el liderazgo personal, basado en las aptitudes particulares para gestionar un grupo. En términos democráticos, la antigua Grecia supuso la génesis de la política actual al compartir la responsabilidad de la gestión entre los integrantes de la sociedad con derechos reconocidos. A partir de ahí, diferentes modelos de sociedad y democracias han monopolizado, casi exclusivamente, diversos períodos históricos, con hitos definidores como el período republicano de Roma, la Revolución Gloriosa o la Revolución Francesa. Quizás el aspecto que más defina nuestra época actual sea la Unión Europea (UE), una nueva forma de hacer política basada en el concepto de ciudadanía frente al previo paradigma basado en la nacionalidad. Los padres de Europa culpaban al nacionalismo de ser el origen de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, y se propusieron cambiar el modelo político

imperante. La Revolución Francesa supuso un cambio de paradigma en lo referente a la lealtad de los súbditos, enfocada previamente en su respectivo monarca, sustituyéndolo por la lealtad a la nación, grupo humano afín culturalmente y diferenciador en referencia a otros grupos, con un alto grado de integración al estar basado en emociones más que en decisiones racionales o analíticas, y muy efectivo a la hora de garantizar la lealtad de los nacionales al Estado-nación. La propuesta europeísta pretende romper con el paradigma anterior con una sociedad basada en la participación ciudadana como objeto político, sin importar la nacionalidad. Sin embargo, el proyecto europeo carece de la fuerza necesaria para atraer la lealtad de los ciudadanos, acostumbrados a paradigmas nacionales, y ahí es donde cobran importancia las posibilidades que oferta la democracia digital, abriendo un mundo nuevo para implementar la UE a nivel ciudadano.

La importancia de la obra reseñada se basa precisamente en el análisis que realiza de las posibilidades que oferta el mundo digital a nivel político en Europa y que, evidentemente, tienen un gran potencial para su implementación a nivel europeo. La primigenia practicidad se enfoca en la necesidad de involucrar más al ciudadano en la gestión política de la sociedad europea, hacerle partícipe de la casa común sin importar sus rasgos nacionales, atrayendo así su lealtad hacia Europa como paradigma político de la sociedad del futuro. Por tanto, el libro responde a necesidades muy actuales en pleno desarrollo del proceso de creación de un nuevo modelo político con posibilidades de crear un modelo

que defina una época de la humanidad. El reto planteado es enorme, y la publicación busca solventarlo a través de un análisis de una amplia gama de herramientas, instrumentos y procedimientos, que fortalecen los vínculos entre los procesos establecidos en la toma de decisiones en las democracias representativas europeas por parte de sus electores, con especial énfasis en lo referente a la comunicación política y la toma de decisiones a nivel europeo.

El libro afronta las cuestiones señaladas de una manera efectiva y bien estructurada, al dividirse en tres partes claramente diferenciadas. La primera de ellas presenta un análisis profundo de las discusiones académicas en torno a la cuestión principal, aunque se realiza de una manera entendible para el gran público o cualquier lector interesado en la temática tratada. Se busca, y en general se consigue, describir el debate sobre los logros y potencialidades de la e-democracia y su relevancia para elaboración de políticas a nivel de la UE. Pese a ser una obra principalmente académica, también incluye conceptos básicos y un análisis de las tendencias actuales que presentan al lector una visión global. Sin olvidar la importancia de la dimensión europea que ofrece la política digital y las principales herramientas para su implementación. La segunda parte de la obra presenta 22 estudios de casos implementados sobre el uso de herramientas de participación electrónica a nivel local, nacional y europeo. Por tanto, presenta una vertiente práctica que complementa la visión teórica del primer apartado. Ello busca, de manera exitosa, aprender sobre las mejores prácticas, los principales desafíos y problemas de la par-

ticipación ciudadana en el mundo político digital. Finalmente, la sección final busca proporcionar un análisis comparativo y sistemático de los estudios de caso, a partir del cual se discuten las opciones para mejorar la participación electrónica a nivel de la UE.

Las conclusiones vertidas por los autores en este análisis sobre la importancia, y la practicidad, de la democracia digital para el éxito del proyecto europeo se dividen en dos partes: una que busca un examen académico fundado en la investigación presentada, y una parte más especulativa sobre las opciones para mejorar la participación de los ciudadanos europeos a nivel digital.

Sin embargo, pese a la brillantez de la combinación de teoría y práctica que supone esta obra, escasean las referencias bibliográficas para un estudio que busca una entidad mayor, reduciendo así su impacto a nivel científico. Además, carece de un análisis filosófico más profundo que examine las necesidades inherentes al proceso de construcción europea y cómo la política digital pueden subsanarlas, produciéndose así una desconexión palpable entre las distintas partes que necesita ser subsanada con lecturas adicionales para una comprensión global de la temática presentada. Por tanto, se trata de una obra relevante, que abre una perspectiva nueva para el lector general y que propone algunas acciones relevantes a nivel europeo. Es un primer paso necesario hacia un análisis más preciso a nivel de la UE. Una primera lectura muy recomendada para posteriormente profundizar en la temática con lecturas adicionales.

Estados Unidos ante el auge y deterioro de la diplomacia

Alfredo Crespo Alcázar
Profesor, Universidad Antonio de Nebrija y Universidad Internacional de Valencia

Farrow, Ronan Guerra por la paz. El fin de la diplomacia

Roca Editorial de Libros, 2021
484 págs.

Sánchez Román, José Antonio La Sociedad de Naciones y la reinvención del imperialismo liberal

Marcial Pons Historia, 2021
635 págs.

Las obras sobre las que vertebramos este ensayo bibliográfico muestran una complementariedad en el contenido y una suerte de continuidad cronológica en el plano temporal. En efecto, mientras que la de Sánchez Román cubre en exclusiva el período de entreguerras, a través del protagonismo concedido a la Sociedad de Naciones como objeto de estudio, la de Ronan Farrow se centra esencialmente en el siglo XXI con Estados Unidos como referente principal. El autor norteamericano defiende una tesis provocadora: en la Casa Blanca, el militarismo ha desplazado a la diplomacia como herramienta para encarar las relaciones internacionales, diseccionando de manera exhaustiva las repercusiones negativas que tal proceder ha generado en

diferentes ámbitos (seguridad, democracia, derechos humanos).

En ambos libros la opinión se halla tan presente como bien respaldada. En el caso de Sánchez Román, su riguroso estudio sobre la Sociedad de Naciones, en el que el lector advertirá un abundante manejo de fuentes y de bibliografía, le permite presentar una conclusión en forma de reivindicación de la labor desarrollada por la mencionada organización: «la Sociedad de Naciones creció, extendió sus objetivos hacia tareas impensables en el momento de su fundación, desarrolló una incipiente burocracia internacional, se convirtió en el nudo de redes de expertos trasnacionales, muchos de los cuales seguirían teniendo papeles destacados en la segunda posguerra, ya fuera en la ONU o en otros organismos multilaterales como el FMI, o incluso en el llamado proceso de reconstrucción europea» (Sánchez Román, 2021: 22).

De una manera más simplificada podemos afirmar que la Sociedad de Naciones sentó las bases para el multilateralismo que se consolidó al término de la Segunda Guerra Mundial y que, hoy en día, como lamenta Ronan Farrow, se ha deteriorado progresivamente. En efecto, la citada organización, dentro de un panorama internacional muy adverso para sus expectativas (declive de la democracia liberal, escaso protagonismo en la arena internacional de Estados Unidos, auge gradual de los totalitarismos con unas metas tan revanchistas como expansionistas, crack del 29, etc.) abordó cuestiones que actualmente integran la agenda de Naciones Unidas y de otras organizaciones supranacionales, tales como los refugiados y la

trata de seres humanos. Además, afrontó con valentía algunas otras, como la prostitución o el tráfico de drogas, siempre rodeadas de polémica. Como nexo entre ese pasado no tan remoto y el presente más cercano, «la mayor parte de los gobiernos rechazó nuevos compromisos con los refugiados. Muchos no querían recibir población judía o a refugiados alemanes a los que consideraban izquierdistas peligrosos; otros, como los polacos o rumanos, estaban deseosos de librarse de su población judía. (...) La reacción de los gobiernos europeos ante la crisis humanitaria había sido cerrar aún más las fronteras» (ibídem: 447-448).

Por su parte, en *Guerra por la paz*, Farrow adopta un estilo más periodístico que científico, lo que propicia una lectura dinámica. Los juicios de valor resultan constantes, pero en todos ellos se aleja del peligroso binomio compuesto por demagogia y retórica. Así, a modo de ejemplo, destacan las entrevistas realizadas a numerosos secretarios de Estado, como Henry Kissinger, o la transmisión de las vivencias derivadas de su etapa como ayudante de Richard Holbrooke, una suerte de «verso libre» dentro del aparato diplomático norteamericano, cuyas opiniones en asuntos controvertidos chocaron con las del Gobierno y con las del entramado militar.

En consecuencia, se hace patente la existencia de un hilo conductor entre ambos libros: la diplomacia. Como señala Sánchez Román, la ausencia de diplomacia o el recurso a una opacidad diplomática había resultado, bajo la perspectiva del presidente estadounidense Woodrow Wilson, uno de los factores desencadenan-

tes de la Primera Guerra Mundial. Por su parte, Ronan Farrow insiste en que priorizar las respuestas militares o, en su defecto, las alianzas de Estados Unidos con determinados gobernantes caracterizados por su nulo respeto por la democracia, supone un obstáculo para resolver problemas locales de repercusión global: «¿No se suponía que había terminado la Guerra Fría? (...) Dos décadas más tarde, las aspiraciones nucleares de Irán y de Corea del Norte, y el reclutamiento a nivel mundial del Estado Islámico figuran entre los desafíos internacionales más acuciantes. Pero, para entonces, ya habían eliminado el personal formado que debía enfrentar estos desafíos» (Farrow, 2021: 27).

Asimismo, también vemos la existencia de un actor que ocupa un espacio de relevancia en ambas obras. Nos estamos refiriendo a Estados Unidos; cuando lo abordan los dos autores, detectamos diferencias en su funcionamiento que obedecen a la postura adoptada hacia el panorama internacional. En este sentido, Sánchez Román nos presenta a la actual superpotencia en un período (1919-1939) en el cual su poderío económico, político y militar no se traducían en una hegemonía mundial, ni tampoco en la creación de una tupida red de aliados con los que compartiera objetivos, pero también adversarios ideológicos, un fenómeno que sí se produjo a partir de 1945. En efecto, al término de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos retornó voluntariamente a la que había sido su política exterior por excelencia desde su surgimiento como nación: el aislacionismo. Aún con ello, algunas de las propuestas novedosas efec-

tuadas por Woodrow Wilson en sus 14 puntos sí que se implementaron, sobresaliendo la creación de la Sociedad de Naciones. Sin embargo, tanto por razones idealistas como por otras más pragmáticas (un entorno «global» estable resultaba más adecuado para sus intereses comerciales), no puede afirmarse que Washington mostrara desinterés absoluto por los asuntos internacionales.

En este sentido, mientras el mundo se estrellaba en una segunda contienda bélica, Franklin Delano Roosevelt concluía que el aislacionismo no protegía a su país de las veleidades totalitarias mostradas por ciertos regímenes. Como subraya Sánchez Costa, fueron muchos los técnicos de la Sociedad de Naciones acogidos en Estados Unidos durante la Administración encabezada por el aludido presidente, algunos de los cuales se integraron posteriormente en el organigrama de Naciones Unidas.

De nuevo vemos en este apartado un elemento que vincula las dos obras, puesto que Ronan Farrow alude, aunque sin profundizar demasiado, a la denominada «Edad de los Sabios», esto es, un período en el cual los diplomáticos, como George Kennan, influyeron notablemente en el diseño de la política exterior norteamericana. Este fenómeno propició que Estados Unidos asumiera un rol de liderazgo en organizaciones de nueva creación, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y favoreciese la reconstrucción de Europa occidental a través del Plan Marshall, lo que garantizó el cumplimiento de sus expectativas tanto comerciales como de seguridad. Dicho con otras palabras: comenzó a ejercer de superpotencia.

Sin embargo, este apego por la diplomacia pronto convivió (e incluso cedió terreno) con una tendencia doble y complementaria, basada por un lado en apoyar a gobiernos enemigos de la Unión Soviética y, por otro lado, en consolidar alianzas con gobernantes cuyo respeto por el Estado de derecho era nulo y su corrupción difícil de ocultar. Esta conducta deterioró la imagen de Estados Unidos ante determinadas sociedades civiles, ejemplo de ello es que quedó en tierra de nadie cuando estallaron las primaveras árabes en 2011: «en Oriente Próximo, como en Asia Central, los pactos entre militares llevaban tanto tiempo eclipsando la democracia que apenas sabíamos hacer otra cosa. Egipto era la prueba» (Farrow, 2021: 267). Esta última propensión ha adquirido mayores dimensiones toda vez que desde la Administración encabezada por Barack Obama, Estados Unidos inició un repliegue gradual del panorama internacional: «¿por qué enviar a los hijos y las hijas de los estadounidenses a hacer un trabajo que los yemeníes y pakistaníes podían realizar a cambio de dinero» (ibídem: 201).

Las dos obras nos permiten extraer una conclusión a modo de hipótesis de futuro y que se halla íntimamente relacionada con el liderazgo de Estados Unidos. Si este en el período de entreguerras optó deliberadamente por un perfil bajo, relegando la supervisión de los asuntos globales a dos imperios en declive como eran el francés y el británico, lo que provocó las nefastas consecuencias por todos conocidas, en la actualidad determinadas empresas fallidas, como Irak y Afganistán, han motivado una suerte de desenganche del escenario inter-

nacional por parte de la Casa Blanca. El repliegue y el debate sobre el mismo permanece intacto y las posibles repercusiones de aquel ya las expuso John Kerry: «me preocupa la erosión del consenso bipartidista sobre la necesidad de liderazgo estadounidense... Si ese liderazgo no viene de nosotros, vendrá de otra parte» (ibídem: 323). Este modus operandi ha cedido solo en parte con Joe Biden, quien ha mostrado más respeto que su antecesor por el multilateralismo, pero las elecciones presidenciales están demasiado cerca como para obviar los deseos aislacionistas de amplios sectores de la opinión pública.

Rompiendo los discursos de poder para entender las realidades africanas

José Manuel Maroto Blanco
*Personal Docente e Investigador,
 Departamento de Historia
 Contemporánea, Universidad de
 Granada*

Africaye (coord.)
**Brújulas sobre África: Miradas para
 desapronder la región subsahariana**
 La Catarata, 2021
 253 págs.

El 5 de julio de 1960, menos de una semana después de la independencia de la República Democrática del Congo, el general belga Émile Janssens, ante la *Force Publique*, puso voz a las intenciones escondidas del proceso descolonizador con dos sencillas frases: «antes de la independencia igual a después de la independencia». La «profecía de Janssens» —en palabras de Jaume Portell— ilustra hoy día unas continuidades coloniales que no solo afectan al ámbito de lo político, sino que invaden todas las esferas de la vida individual y colectiva de un continente, el africano, y de sus poblaciones. Aquel «espíritu del colonialismo» que plantearon los historiadores Jürgen Osterhammel y Jan C. Jansen sigue presente en la praxis política y en el imaginario colectivo de la sociedad y, ante esta situación que pasa inadvertida ante el imaginario colectivo, «desapronder» se convierte en tarea obligada.

Coordinado por Africaye («África mía»

en amhárico, lengua etíope) —un proyecto transdisciplinar que tiene como objetivo entender las diversas realidades africanas desde el respeto que le niegan los grandes discursos hegemónicos y con la valentía y el esfuerzo de sus más de 20 colaboradores y colaboradoras—, *Brújulas sobre África. Miradas para desapronder la región subsahariana* (2021) es una obra que nos invita, en sus 23 capítulos agrupados en seis bloques temáticos, a romper con las ideas preconcebidas sobre África y complejizar la mirada reduccionista con la que nos engaña el discurso hegemónico cotidianamente. Este trabajo nos ayuda a entender que el colonialismo no es solo una relación de dominio concreta, sino que también incluye una interpretación de este, que continúa presente y que afecta a todos los ámbitos de la realidad social y del conocimiento.

El primer bloque de este libro, «Desorientarse para (re)conocer África Subsahariana», pone de manifiesto la necesidad de combatir unas narrativas con carácter simplificador y racista. La desigualdad en el trato informativo, que desemboca en un «silencio mediático», o los propios estudios sobre África, aparecen como espacios de difusión que contribuyen a consolidar los discursos que niegan sistemáticamente la humanidad de los pueblos africanos. Más allá del contenido de estos mensajes, este bloque ahonda en los marcos de comprensión y en los conceptos que vehiculan los conocimientos en torno al continente negro, que son acríticos e invisibilizan discriminaciones materiales, epistemológicas y ontológicas, así como la capacidad de

agencia de sus sociedades. Ejemplos los tenemos en «tribu» o «desarrollo», que arrastran significados para nada inocentes, que son reflejo de las relaciones desiguales de poder existentes y que modulan nuestra percepción.

El segundo bloque, «Nuevos reversos de la colonización», plantea una relectura del discurso histórico sobre África, complejizándolo y poniendo en cuestión determinados mitos. La ambivalente posición de los jefes tradicionales durante el dominio europeo, que se movió entre el colaboracionismo y la resistencia según los contextos; la agencia de las mujeres africanas, de enorme importancia y que rompe la falsa idea de que los feminismos africanos empezaron con Occidente y el colonialismo; las continuidades coloniales de las independencias, haciendo especial hincapié en la realidad de las fronteras, la economía o la cultura, y el robo de los museos y la lucha por la restitución de las obras culturales, englobándolos en un combate contra los restos de la dominación colonial que persiste, son puestos negro sobre blanco ante la necesidad de releer el pasado africano.

El bloque tres, «Política contra África», pone de relieve una serie de formas de dominio neocoloniales que nos alejan del relato simplista de que África está mal por meros problemas endógenos. Realidades como el papel de instituciones internacionales (ejemplos los tenemos en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o las trampas que impone la Organización Mundial del Comercio) o las formas neocoloniales de dominio francés, englobadas en el concepto de

Françafrique, así como el debate sobre la presencia China en el continente son ejes fundamentales en este bloque.

El cuarto, «Política desde África», pone el acento en las soluciones que se proponen desde África, con una perspectiva «desde abajo», dando cuenta de la agencia de las poblaciones y rompiendo con el discurso que sitúa a los africanos como sociedad(es) pasiva(s). Para el caso del feminismo, y apoyándose en conceptos como el de la interseccionalidad, se subraya la relación entre violencia colonial e historia de las mujeres africanas, reivindicando una historia en femenino que huya de la hegemonía del relato feminista occidental. Así mismo se destacan, con sus luces y sus sombras, diferentes formas de gestión en la acogida de refugiados, como en el caso de Uganda o la aparición y desarrollo de plataformas y movimientos ciudadanos que aspiran a convertir sus actuaciones en ejemplos de un panafricanismo crítico alejado del paraguas de los intereses coloniales.

Los dos últimos bloques, «Nuevos debates sobre conflictos en África» y «Análisis críticos de políticas», plantean, por un lado, la relación de la experiencia de la violencia en África con la propia experiencia colonial y el papel de las potencias extranjeras. Los procesos de paz desde una perspectiva feminista o los efectos del cambio climático, atacando el discurso que despolitiza sus consecuencias, son un ejemplo más de cómo esta obra crítica se asienta en la experiencia de opresión y combate de los subalternos. Por otro lado, el último bloque plantea un discurso afrocéntrico de esa Europa

Negra y, dejando patente que la diáspora es parte histórica de África, se subraya la importancia de la lucha por la memoria de las comunidades afrodescendientes en España y su papel como agentes activos del cambio social. Las críticas al III Plan África o a la propia Ayuda Oficial al Desarrollo y el papel de España en reforzar la idea de la Europa fortaleza ponen al descubierto las contradicciones actuales que son herederas de la etapa colonial.

He aquí una aportación capital dentro del espacio editorial español por la escasez de trabajos que han sido capaces de problematizar –con textos cortos, amenos y rigurosos–, las injusticias de praxis y discursos que atacan a África y a las personas afrodescendientes. Obligada lectura para acercarse a estas realidades diversas desde una perspectiva crítica.

El triunfo definitivo de la competición entre grandes potencias

Rocío Vales Calderón
Investigadora predoctoral FPU 2020,
Universidad Pablo de Olavide,
Sevilla

Tovar Ruiz, Juan **La política internacional de las grandes potencias**

Editorial Síntesis, 2021
245 págs.

El 25 de diciembre de 2021 se conmemoró el 30 aniversario del colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), hito que se celebró como la victoria de la democracia liberal y la consagración de la hegemonía norteamericana, llegándose a proclamar que habíamos presenciado el fin de la historia. Sin embargo, el optimismo con el que se acogió la posguerra fría ha ido menoscabándose con la evolución del escenario internacional en las últimas décadas, hasta el punto de haberse anunciado el retorno de la rivalidad y la competición entre grandes potencias, contraviendo las proclamas occidentales del triunfo definitivo del orden internacional liberal.

Es precisamente en este nuevo momento histórico en el que se publica la obra de Juan Tovar Ruiz, *La política internacional de las grandes potencias*, cuyo propósito es explicar por qué han vuelto a situarse en el centro de la agenda internacional aquellos aspectos que habían pasado a ser

considerados propios de las Relaciones Internacionales del pasado, tales como la competición entre potencias por el poder y la seguridad. Partiendo de la consideración del sistema internacional como multipolar, el autor analiza en el marco del realismo neoclásico el sistema internacional contemporáneo, caracterizado de manera creciente por la desglobalización, la expansión del populismo, la aparición de líderes políticos revisionistas y codiciosos en su política exterior, la competición por el poder y la seguridad, así como por un liderazgo disputado por los principales actores internacionales.

En este sentido, siguiendo la metodología fundamentada en el realismo neoclásico, el libro se estructura en tres partes diferenciadas. La primera parte, titulada «Dinámicas de un sistema internacional desglobalizado», aborda el análisis de los elementos estructurales que caracterizan el sistema internacional contemporáneo, entre los que destacarían el fenómeno de desglobalización, las principales ideologías reinantes, la actual distribución del poder o las características de la geopolítica y la geoeconomía en la actualidad.

La segunda parte, «Un sistema internacional de grandes potencias», se centra en presentar los principales actores que intervienen en los diferentes escenarios. Dedicando un único capítulo a Estados Unidos y a la evolución de su política exterior, los fundamentos y evolución de la política exterior de China y de la Federación Rusa son abordados en un mismo capítulo a continuación para, finalmente, concluir con un capítulo dedicado al análisis de las potencias medias y

regionales que desempeñan un papel relevante en este escenario de competición y rivalidad, tales como la Unión Europea y varios de sus estados miembros, además de la India, Irán o Arabia Saudí.

La tercera parte, «Escenarios de competición y conflicto», se centra en los diferentes escenarios en los que la competición entre potencias se estaría llevando a cabo, comenzando por la región indo-pacífica para posteriormente hacer referencia a África del Norte y Oriente Próximo y finalizar esta parte con un capítulo dedicado a otros escenarios regionales donde podrían observarse tales dinámicas de rivalidad y competición, como serían el espacio pos-soviético, América Latina y África. Finalmente, el autor concluye la obra dando respuesta a una serie de preguntas derivadas del análisis realizado y en las que realiza un ejercicio de prospectiva con respecto a la posible evolución de las tendencias identificadas en el futuro.

La presente obra constituye un esfuerzo necesario por abordar la realidad del sistema internacional contemporáneo e identificar las tendencias subyacentes al mismo, debiendo destacar su pertinencia tanto por el momento histórico que atravesamos como por su profundidad. Su autor, Juan Tovar, lleva a cabo un análisis riguroso, profundo y excepcional del sistema internacional. En este sentido, su elección de partir del realismo neoclásico ha supuesto un enriquecimiento notable del análisis realizado al haber abordado aspectos que normalmente son pasados por alto desde una perspectiva realista, refiriendo en el análisis de las potencias varios elementos domésticos que podrían repercutir en su

comportamiento en política exterior, como su sistema institucional, sus prioridades geográficas y las visiones del mundo preponderantes en cada una de ellas.

Por otro lado, la atención dispensada a la evolución del sistema internacional desde la posguerra fría hasta la actualidad, abordando el fenómeno de desglobalización y el desarrollo y extensión de la ideología populista soberanista, se demuestra indispensable a la hora de dar forma al contexto del escenario internacional en el que tales dinámicas de rivalidad tienen lugar. El hecho de que Tovar aborde precisamente la elección de Biden y plantee las posibilidades de evolución de la política exterior estadounidense en el presente contexto internacional, identificando una tendencia generalmente continuista, pone de manifiesto una cuestión de enorme relevancia que obliga a actores como Europa y sus estados miembros a despertar de su largo letargo: las tendencias estructurales que subyacen el escenario internacional no van a ser revertidas por la mera elección de un líder político, independientemente de cuáles sean sus deseos, más aun de una potencia que se caracteriza por la creciente disfuncionalidad y polarización.

Por último, convendría asimismo destacar la referencia a los diferentes escenarios de competición, entre los que destaca la región indo-pacífica por su indiscutible relevancia. Sin embargo, especialmente interesante es la referencia tanto a África del Norte y Oriente Medio como al espacio pos-soviético, América Latina y África. A este respecto, el autor acerca la competición a los escenarios de África y América Latina, donde existen potenciales

oportunidades para desarrollar la rivalidad y donde los principales actores, particularmente China y la Federación Rusa, pueden tener intereses divergentes al tiempo que compartirían intereses en otros escenarios, planteando una visión más completa de las dinámicas de competición y poniendo de manifiesto la complejidad del sistema internacional contemporáneo.

Por estas y más razones, *La política internacional de las grandes potencias* se presenta como una lectura necesaria y recomendada para todos aquellos que deseen obtener una visión más profunda del sistema internacional contemporáneo, sin quedarse en la superficialidad de una vana caracterización de los principales actores y su interacción según el lugar y de manera aislada. Estamos presenciando los primeros estertores de este nuevo sistema internacional y, como afirma Tovar, va a permanecer con nosotros durante las próximas décadas, por lo que debemos prepararnos para afrontarlo y qué mejor que comenzando con la lectura de este libro.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 31 - N° 62 Enero / Junio 2022

DIÁLOGOS *Roberto Savio*

ESTUDIOS

La expansión internacional de las empresas automotrices de China a través de la inversión extranjera directa (2001-2020) **José María Resiale Viano**

Sudamérica en la geopolítica de los hidrocarburos. Una aproximación a los casos de Vaca Muerta y el Pré-sal **Jonatan Núñez**

La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018) **Emiliano Fernández**

Autonomía y valor estratégico de los países periféricos: análisis de la literatura y propuesta teórica **Lautaro N. Rubbi**



Instituto de Relaciones Internacionales
previsibilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Prof. Dr. **Norberto Consani**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata **REPUBLICA ARGENTINA**
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar

DOSSIER: A 40 años de Malvinas

México frente a la Guerra de las Malvinas. Una aproximación retrospectiva

Luz Araceli González Uresti, Zidane Zeraoui

Uruguay y la Guerra de las Malvinas **José Ramiro Podetti**

Una diplomacia de papel: la posición de la derecha tradicional colombiana

frente a la guerra de Malvinas **David Antonio Pulido García**

La diplomacia boliviana en la cuestión de Malvinas. Remembranza de hitos a favor de la Argentina a 40 años del conflicto **Rene Quisbert Aguilar**

Hércules contra Hércules: la historia de uno de los momentos más emble-

máticos de la guerra de las Malvinas **Thayssa Wendling**

A 40 años de un conflicto que cambió la visión de América Latina: la solidaridad persistente de Venezuela con Argentina en la reclamación sobre las Islas del Atlántico Sur **Claudio Alberto Briceño Monzón**

REFLEXIONES Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur **Gladys Lechini**



ARQUITECTURA / URBANISMO /
DISEÑO



LITERATURA / LIBROS



ARTE



PENSAMIENTO / POLÍTICA



ARTES ESCÉNICAS



CINE / FOTOGRAFÍA /
AUDIOVISUAL



CRÍTICA DE LA CULTURA



MÚSICA



CIENCIAS SOCIALES / FILOSOFÍA /
HISTORIA



arce ASOCIACIÓN
DE REVISTAS
CULTURALES
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3. 2º Izda. 28010 Madrid (España) | Tel.: 34 91 308 60 66 | Fax: 34 91 310 55 07 | E-mail: secretaria@arce.es

www.revistas culturales.com | www.quioscultural.com | www.arce.es

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

REVISTA
CIDOB
D'AFERS
INTERNACIONALS
131 SEPTIEMBRE 2022

La sociedad digital –plataformas tecnológicas, inteligencia artificial, Fintech, ciberseguridad, economía gig, redes sociales– es ya una realidad en plena definición e implementación. En este contexto, el desarrollo digital de la Unión Europea (UE) se encuentra en un momento crucial: las decisiones y regulaciones que se adopten en un futuro próximo sobre esta materia tendrán una influencia significativa, desde perspectivas muy diversas, en el conjunto de la Unión, en la vida de sus ciudadanos y más allá. El número 131 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals analiza el proceso de digitalización de la UE con un enfoque multidisciplinar que ayude a la comprensión de este fenómeno –en los ámbitos laboral, securitario, informativo, político, etc.– a fin de contribuir a su divulgación científica y fomentar el pensamiento crítico con el objetivo de lograr una sociedad digital justa, inclusiva y competitiva.

