

Trimestral - n.º 6, Abril-Junio 2018

# DERECHO Y ECONOMÍA DE LA **Integración**



DIRECCIÓN  
**CARLOS F. MOLINA DEL POZO**

## ***Especial GRIDALE***

E. VIEIRA POSADA  
J. BRICEÑO RUIZ  
G. CAMILO PRIETO  
A. STUHL DREHER  
N. MELLADO

## ***Empresas, Estados y DD.HH.***

S. BOTERO GÓMEZ

## ***Administración Pública Europea***

C.F. MOLINA DEL POZO

## ***Mujer migrante***

S. SANZ CABALLERO

## **ESPECIAL GRIDALE** **EL FUTURO DE LA** **INTEGRACIÓN** **LATINOAMERICANA**

En colaboración con el  
*Instituto Eurolatinoamericano de*  
*Estudios para la Integración (IELEPI)*

**JURI-DILEYC**



La revista **DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN** no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

La revista **DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN** agradece la remisión de artículos para su publicación.

Los originales deben ser enviados a **info@juri-dileyc.com**.

Normas completas: **juri-dileyc.com**

*Diseño gráfico: Daniela Coïc*

*Créditos fotográficos: Pixabay, Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

**Precio (número suelto): 15 € (sin IVA)**

**Suscripciones anuales:**

**50 € sin IVA (general) | 25 € sin IVA (estudiantes)**

Revista indexada en:



© 2018 Juri-Dileyc, C/ Velázquez 94, 1ª planta, 28006 Madrid (España)

NIF: B87486213

ISSN: 2530-5093

Publicación trimestral

Encuétranos en **juri-dileyc.com** o envíanos un correo electrónico (**info@juri-dileyc.com**)

Todos los derechos reservados

## EDITORIAL



En el territorio de la Unión Europea se prodiga -desgraciadamente no para todos sus ciudadanos-, aunque sí para una amplia cantidad de ellos, una sana costumbre que llegó a convertirse en un evidente derecho de los trabajadores. Nos estamos refiriendo al derecho a disfrutar de un periodo anual de merecidas vacaciones tras el ejercicio de las labores profesionales que cada cual lleva a cabo en sus respectivos lugares de trabajo.

Así es, la mayor parte de la ciudadanía de la Unión, incluyendo en ella a los trabajadores que desarrollan su actividad laboral en algún Estado miembro y poseen, por tanto, su domicilio en un punto geográfico perteneciente a la Unión, se encuentran durante el presente mes de agosto gozando de unos días o semanas de descanso, que les sirven para retomar con más y mayor energía el próximo curso laboral que tendrá su inicio en septiembre.

En el mencionado periodo vacacional, las instituciones, órganos y organismos que conforman la maquinaria imprescindible para conseguir el funcionamiento ordinario de la Unión Europea, también parece que ralentizan su propia dinámica de actividad normal, y ello debido a la actitud de sus mismos trabajadores y personal de todo tipo que trabaja en ellas y ellos. Tanto es así que, prácticamente puede decirse -y es bien sabido por todo el mundo aquí-, que en el mes de agosto, todo se halla «cerrado por vacaciones» en la Unión.

Sin embargo, este periodo aludido, no debe identificarse con una situación de parálisis total o parcial. En este tiempo se aprovecha también por algunos para pensar y reflexionar de cara al futuro. Se meditan determinadas actuaciones realizadas y se valoran resultados para, de alguna forma, afianzar o enmendar las posiciones mantenidas, todo ello con el objetivo de mejorar la adopción de decisiones en el contexto de la Unión y lograr un mejor y más amplio acercamiento a la ciudadanía europea, dando cumplimiento de este modo a lo preceptuado ya desde el art. 1 del TUE.

En efecto, determinados actores de la ciudadanía europea, aprovechan el mencionado periodo de descanso para planificar y determinar posibles avances en el proceso de integración. Se valoran experiencias habidas en los meses anteriores para recapitar y obtener -con los cambios que se formulen- unos mejores resultados en la aplicación de las disposiciones que se pretendan adoptar en el transcurso del siguiente ciclo de actividad.

Pues bien, las vacaciones estivales de 2018 deben ser el detonante que impulse numerosas cuestiones que están bloqueadas en el espacio de la Unión y sobre las cuales, no sólo no se producen logros ni avances de consideración, sino que la involución y la parálisis están dejando huella negativa en el conjunto del proceso integrador que se lleva a cabo desde los años cincuenta del pasado siglo.

De entre las cuestiones señaladas, podríamos destacar algunas de ellas, tales como la no adopción valiente y eficaz de una política de inmigración común, o la creación y desarrollo de una política estrictamente europea en materia de defensa, o el fracaso, en algunos supuestos concretos y reales de la llamada «euro orden», dentro del contexto del denominado en los Tratados «Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia», o por evitar ser prolijos, la situación constatada de no cumplimiento de las normas y acuerdos adoptados y que forman parte del que apelamos ordenamiento jurídico de la

Unión, es decir, el nivel elevado de incumplimiento del Derecho de la Unión que se pone de manifiesto por parte de determinados Estados miembros y que dificulta el avance del proceso de integración europea.

Detengámonos aquí y realicemos algunos breves comentarios sobre cada uno de los diferentes aspectos evocados anteriormente.

En primer lugar, la ineficacia de las medidas que se adoptan en el marco de la inexistente política de inmigración de la Unión Europea y que están provocando continuas y numerosas desavenencias en el interno de los países que componen la Unión.

*«Parece claro que la Unión amerita la posesión de una Defensa propia, en la que estén presentes sus Estados»*

Efectivamente, la carencia de criterios aplicables de modo común por todos los Estados miembros, posibilita el hecho constatable de que cada uno lleve a

término políticas propias, desconectadas y descoordinadas de los demás, lo que implica una evidente muestra de intergubernamentalidad -si acaso- y una falta de puesta en común del problema migratorio a escala de la Unión Europea, perdiéndose la ocasión de lograr fijar una única visión y resolución del grave conflicto de la inmigración que sacude el contexto de la supranacionalidad propia de la Unión.

Definitivamente, entendemos que, es preciso buscar la manera de articular una política común en materia de inmigración, y ello habrá de hacerse o por el procedimiento normal o, en caso contrario, aplicando en este caso también las famosas «dos velocidades», es decir, poniendo en marcha la cooperación reforzada o, mejor -como nosotros venimos desde muchos años atrás refiriéndonos- la integración reforzada, de forma que se puedan adoptar decisiones por los que quieran disponer de una política común en materia de inmigración y continuar adelante, salvando las dificultades planteadas en la situación actual.

En segundo lugar, refirámonos escuetamente a la necesidad de generar, en el marco de la Unión, una verdadera política de Defensa, al margen de las vicisitudes por las que transcurra el porvenir de la OTAN, organización internacional de la que todos los Estados miembros de la Unión forman parte junto a otros países aliados como Estados Unidos, Canadá o Turquía.

En tal sentido, parece claro que la Unión amerita la posesión de una Defensa propia, en la que estén presentes sus Estados, ya sean todos, como sería lo lógico y el ideal de esta cuestión, o ya sean, de nuevo, únicamente algunos de ellos, es decir, aquellos que participen más decidida y activamente en la construcción de la ansiada Unión política, de estructura federal, pero estrictamente europea.

La Unión política europea requiere de una sólida y común política de Defensa, la cual tenga como objetivo prioritario salvaguardar y garantizar la seguridad externa de sus fronteras, al tiempo que asegure la presencia militar y la protección de los territorios propios, así como de otros entornos internacionales vinculados de alguna forma con la Unión.

Desgraciadamente, en el mundo en el que nos ha tocado vivir, es preciso ser un líder, también en materia militar, por ello, con independencia de cual pueda ser el futuro de la OTAN -expuesto, sin duda, a las arbitrarias e infantiles decisiones personales del Presidente de los Estados Unidos en materia de aportaciones al presupuesto general de la Organización-, la Unión Europea debe poseer su propia política común de Defensa,

puesto que tiene la obligación, de carácter internacional, de garantizar y liderar la seguridad y la paz en todo el mundo, al margen de las estrategias, más o menos caprichosas, que puedan manifestar y actuar algunos países con los que compartimos alianzas en el ámbito de la seguridad y de la defensa.

Así pues, consideramos que, tanto los Presupuestos económicos de la Unión, como las previsiones que se aprueben para los próximos años, deben tener muy presente y prestar la precisa atención a la necesidad real reseñada, y contener las correspondientes partidas, suficientes para hacer frente al papel de paladín y conductor del modelo de paz y estabilidad de los pueblos, a nivel internacional, que le toca protagonizar.

En tercer lugar, hacíamos referencia al fracaso cosechado - en ciertos casos concretos y recientes - por la «euro orden» dentro del contexto del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, previsto en los Tratados y heredero del viejo Tercer Pilar de la Unión, consagrado, como bien es sabido, a la Cooperación en Asuntos de Justicia y de Interior (CAJI).

En efecto, la «euro orden» que implicaba desde su creación y puesta en funcionamiento una simple facilidad entre los Estados para reclamar y disponer de nacionales que hubiesen cometido delitos y se refugiasen en el territorio de otro Estado miembro, sin necesidad de solicitar las tradicionales extradiciones entre países y previa convicción y aceptación del principio por el que, entre Estados democráticos con costumbres y culturas comunes o similares, el reconocimiento mutuo en la comisión de los mismos delitos, propiciaba el acuerdo común para ser perseguidos los delincuentes y, a continuación, ser entregados a las autoridades del país del que se era nacional, para ser juzgados conforme a sus propias leyes, por jueces y tribunales del Estado del que el delincuente es nacional.

Pues bien, se ha puesto de manifiesto recientemente que, en el momento de utilizarse la petición de «euro orden» por parte de jueces del Tribunal Supremo del Reino de España para enjuiciar en su territorio a determinados delincuentes españoles por delitos de rebelión y otros, cometidos cuando desempeñaban cargos políticos, distintos tribunales y jueces -incluso de menor instancia- de otros Estados, como son los casos de Bélgica o de Alemania, no han atendido el contenido de la «euro orden», resolviendo poner en libertad a los presuntos delincuentes objeto de la requisitoria de la Justicia española.

Parece evidente, pues, que ante tan grave atentado al cumplimiento de los propios Tratados por parte de los órganos judiciales de algunos Estados miembros, se perfila como algo urgente la reordenación del denominado Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, al objeto de adecuarlo a los criterios y prácticas utilizables por el conjunto de autoridades de Interior y Judicaturas de los diferentes Estados miembros de la Unión.

En nuestra opinión, conviene proceder a la recomposición de la «euro orden» en el ámbito del reiterado Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, y ello antes de que sea demasiado tarde y termine de evaporarse la ilusión que algunos depositamos cuando se estableció su uso habitual y en todos los supuestos, sin excepciones ni primaturas.

El espíritu y la naturaleza de este instrumento procesal que es la «euro orden» debe ser urgentemente reparado y renovado, aleccionando e impulsando de nuevo la integración en el interior de la Unión Europea.

Por último, mencionaremos las tareas en curso tendentes a poner remedio a la situación constatable de no cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico comunitario por parte de determinados Estados miembros de la Unión, los cuales, con su insistente y reiterada actitud, están poniendo en peligro toda la obra ya realizada y afianzada por el paso de más de seis décadas de existencia y desarrollo del proceso de construcción europea mediante el instrumento jurídico-político que denominamos «integración».

Así es, ciertos Estados, como Hungría, Polonia o República Checa, hace tiempo que vienen incumpliendo lo previsto en los Acuerdos adoptados por la Unión en materia de

*«Hay Estados miembros para los que parecen no existir en la realidad práctica tales disposiciones, llegando a vulnerar sistemática y reiteradamente, el Derecho de la Unión»*

reparto de inmigrantes entre los Estados miembros, sobre la base de unos cupos establecidos de común acuerdo en el seno de las Instituciones de la Unión.

Dichos compromisos - reiteradamente no cumplidos, como ya hemos indicado anteriormente, por algunos Estados miembros- están referidos a principios y valores

contemplados, taxativamente, en el art. 2 del TUE y, cuya no observancia con escrupulosidad, significa que se produce una clara violación del Derecho de la Unión, en la medida en que aparecen conectados con el contenido del art. 6 del TUE.

En el mismo orden de ideas, el citado art. 2 del TUE viene a determinar que, la Unión encuentra su fundamento en una serie de valores, tales como el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las personas que conforman minorías.

Además, todos los valores relacionados, se caracterizan por ser comunes a todos los Estados miembros en una sociedad que se distingue y personifica su singularidad en el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia y la igualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte, el referido art. 6 del TUE, se orienta a fijar con toda nitidez, que la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, luego de «proclamada» el 7 de Diciembre de 2000, fue adoptada el 12 de Diciembre de 2007 por parte del Parlamento Europeo, y a la que el reiterado precepto llega a otorgarle idéntico valor jurídico que los Tratados, es decir, que la Carta de Derechos Fundamentales forma parte del Derecho originario de la Unión Europea.

Asimismo, podemos sostener que, para garantizar el reconocimiento de los derechos, libertades y principios contenidos en la aludida Carta Europea de los Derechos Fundamentales, también el precepto del TUE que nos ocupa, hace referencia a la futura adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Sobre la base indicada, el reseñado art. 6 del TUE, alude a un hecho bien importante cual es que, los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo ya indicado, de 4 de Noviembre de 1950, así como todos aquéllos que son fruto de las distintas tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, se integran y pasan a formar parte del Derecho de la Unión en tanto que principios generales.

Pues bien, después de tanta regulación -incluso como se ha puesto de manifiesto más atrás- a nivel de Derecho originario de la Unión, hay Estados miembros para los que parecen no existir en la realidad práctica tales disposiciones, llegando a vulnerar sistemática y reiteradamente, el Derecho de la Unión.

Naturalmente, para estos supuestos indicados de incumplimiento reincidente, redundante e insistentemente frecuente de las disposiciones y acervo propio del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, el Tratado de la Unión prevé una solución aplicable para estos casos flagrantes de incumplimiento por parte de determinados Estados miembros.

La solución nos la ofrece -eso sí, a través de un complejo procedimiento en el que se implica la participación de varias instituciones de la Unión- el propio texto del TUE, concretamente, en su art. 7.

Se trata, simplemente, del establecimiento de un procedimiento sancionador para los Estados miembros, que debiera iniciarse en el preciso momento en el que se constata la existencia de un riesgo claro de violación grave, por parte de un Estado miembro, de los valores que hemos revisado que se contemplan en el art. 2 del TUE.

Las sanciones por incumplimiento, en aplicación del procedimiento que nos ocupa, pueden implicar la suspensión de ciertos derechos derivados de la utilización de los Tratados y su proyección práctica al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del Representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo.

Las mencionadas sanciones se prolongarán en el tiempo hasta tanto pueda constatarse fehacientemente que cesó el incumplimiento grave y reiterado del Derecho de la Unión, en materia de valores, derechos, libertades y principios enunciados en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, por parte del Estado miembro objeto de la sanción, en aplicación del art. 7 del TUE.

En fin, como puede observarse, son numerosos y variados los temas que aguardan a los responsables de las instituciones de la Unión para el momento en que regresen de sus, probablemente, merecidas vacaciones estivales. Y eso que, conscientemente, no hemos pretendido ser exhaustivos en el recuento de temas aplazados que requieren de urgente atención y resolución en el contexto de la Unión. Por ejemplo, nada hemos dicho a propósito del gran tema pendiente para concluir durante el próximo curso. Es obvio que nos estamos refiriendo al cierre definitivo de la negociación sobre el *Brexit* y a la necesidad de salvaguardar al máximo los intereses en juego de ambas partes, sobre todo los de los ciudadanos. Sin embargo, de ello nos ocuparemos en otro momento.

***Prof. Dr. Dr. H. C. Carlos Francisco Molina del Pozo***

*Director de la Revista* **DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN**

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Catedrático Jean Monnet «Ad Personam» de Derecho Comunitario*

*Universidad de Alcalá (España)*

*Presidente del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI)*

CON LA PARTICIPACIÓN DE:



[WWW.IELEPI.ORG](http://WWW.IELEPI.ORG)

**SUMARIO N.º 6**  
**ABRIL-JUNIO DE 2018**

**EDITORIAL**

Carlos F. MOLINA DEL POZO, Director de la Revista p. 3

**DOSSIER ESPECIAL GRIDALE: EL FUTURO DE LA  
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

*Reflexiones del Coordinador General del GRIDALE en la instalación del I Congreso Latinoamericano de Integración* p. 15  
Edgar VIEIRA POSADA

*Razón de ser de la integración y conceptualización de un nuevo marco teórico de la integración de América Latina y el Caribe* p. 21  
José BRICEÑO RUIZ

*Armonización de políticas para una integración multidimensional y el desarrollo sostenible* p. 35  
German CAMILO PRIETO

*Mejora de la gobernabilidad mundial y profundización de la gobernanza multinivel en América Latina: trayectorias teórico-conceptuales, reflexiones actuales y proyección a futuro* p. 47  
Amalia STUHLREHER

*El marco multilateral como herramienta esencial de la integración de ALC en un sistema multipolar* p. 73  
Noemí MELLADO

**MIGRACIÓN**

*La mujer migrante como grupo especialmente vulnerable en Derecho Internacional y Europeo: ¿Resulta suficiente el actual marco de protección?* p. 95  
Susana SANZ CABALLERO

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA**

*El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa como instrumento esencial para la aplicación práctica del derecho a una buena administración* p. 111  
Carlos Francisco MOLINA DEL POZO

El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa p. 122

## GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

*Las empresas transnacionales, los Estados-nación y los Derechos Humanos en el contexto de la globalización* p. 129  
Santiago BOTERO GÓMEZ

## NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y LEGISLATIVAS

Índice temático Jurisprudencia p. 143

**Agricultura:** Tribunal General, Bayer CropScience/Comisión, 17 de mayo de 2018, T-429/13, T-451/13, T-584/13; TJUE, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros, 29 de mayo de 2018, C-426/16; TJUE, Scotch Whisky Association, 7 de junio de 2018, C-44/17 p. 145

**Ciudadanía de la Unión:** TJUE, Pisciotti, 10 de abril de 2018, C-191/16; TJUE, B, 17 de abril de 2018, C-316/16, C-424/16; TJUE, K., 2 de mayo de 2018, C-331/16, C-366/16; TJUE, Coman y otros, 5 de junio de 2018, C-673/16 p. 152

**Competencia:** Tribunal General, Deutsche Lufthansa/Comisión, 16 de mayo de 2018, T-712/16 p. 155

**Consumidores:** TJUE, Karel de Grote - Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen, 17 de mayo de 2018, C-147/16 p. 155

**Datos personales:** TJUE, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, 5 de junio de 2018, C-210/16 p. 156

**Derecho institucional:** Tribunal General, One of Us y otros/Comisión, 23 de abril de 2018, T-561/14; Tribunal General, Korwin-Mikke/Parlamento, 31 de mayo de 2018, T-770/16, T-352/17; Tribunal General, Le Pen/Parlamento, 19 de junio de 2018, T-86/17 p. 157

**Discriminación:** TJUE, MB, 26 de junio de 2018, C-451/16 p. 157

**Espacio de libertad, seguridad y justicia:** TJUE, A y S, 12 de abril de 2018, C-550/16; TJUE, MP, 24 de abril de 2018, C-353/16; TJUE, Hassan, 31 de mayo de 2018, C-647/16; TJUE, Valcheva, 31 de mayo de 2018, C-335/17 p. 158

**Justicia y asuntos de interior:** TJUE, K.A. y otros, 8 de mayo de 2018, C-82/16; TJUE, Gnandi, 19 de junio de 2018, C-181/16 p. 159

**Libertad de establecimiento:** TJUE, Conseils et mise en relations (CMR), 19 de abril de 2018, C-645/16; TJUE, ANGED, 26 de abril de 2018, C-233/16 à C-237/16 p. 162

**Medio ambiente:** Tribunal General, Auto, Abel y otros/Comisión, 4 de mayo de 2018, T-197/17 p. 163

**Medio ambiente y consumidores:** TJUE, PPC Power, 12 de abril de 2018, C-302/17; TJUE, Comisión/Polonia, 17 de abril de 2018, C-441/17; TJUE, Comisión/Italia, 31 de mayo de 2018, C-251/17; TJUE, Wegener, 31 de mayo de 2018, C-537/17; TJUE, Comisión/Malta, 21 de junio de 2018, C-557/15 p. 163

**Mercados de instrumentos financieros:** TJUE, Baumeister, 19 de junio de 2018, C-15/16 p. 164

**Política económica:** Tribunal General, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence/BCE, 24 de abril de 2018, T-133/16 p. 165

**Principios de Derecho comunitario:** TJUE, Egenberger, 17 de abril de 2018, C-414/16 p. 165

<b>Propiedad intelectual e industrial:</b> Tribunal General, Senetic/EUIPO - HP Hewlett Packard Group (hp), 24 de abril de 2018, T-207/17et T-208/17; Tribunal General, Messi Cuccittini/EUIPO - J.-M.-E.V. e hijos (MESSI), 26 de abril de 2018, T-554/14; TJUE, Louboutin y Christian Louboutin, 12 de junio de 2018, C-163/16; Tribunal General, France.com/EUIPO - France (FRANCE.com), 26 de junio de 2018, T-71/17	p. 166
<b>Relaciones exteriores:</b> TJUE, Makhlouf/Consejo, 14 de junio de 2018, C-458/17 P	p. 166
<b>Sustancia química:</b> Tribunal General, Esso Raffinage/ECHA, 8 de mayo de 2018, T-283/15	p. 166
<b>Transportes:</b> TJUE, Uber France, 10 de abril de 2018, C-320/16; TJUE, Krüseemann y otros, 17 de abril de 2018, C-195/17C-197/17 à C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17,C-274/17, C-275/17, C-278/17 à C-286/17, C-290/17 à C-292/17	p. 167
Índice temático Legislación	p. 169

## LECTURA

América en busca de la integración: rasgos y principios desde la óptica del derecho internacional ( <i>Cástor Miguel Díaz Barrado</i> )	p. 173
Crise de l'Union. Quel régime de crise pour l'Union européenne ? ( <i>Hélène Gaudin</i> )	p. 173
El control de las normas internas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ( <i>Byron G. Cárdenas Velásquez</i> )	p. 174
Guide pratique de procédure devant les juridictions de l'union européenne ( <i>Jean-Luc Sauron</i> )	p. 175
Jurisprudence de la CJUE 2017 ( <i>Fabrice Picod</i> )	p. 175
La autorización y la comunicación ( <i>David Blanquer Criado</i> )	p. 176
La Fiscalía Europea ( <i>Lorena Bachmaier Winter</i> )	p. 177
Procesos colectivos y legitimación. Un necesario salto hacia el futuro ( <i>Sergi Corominas Bach</i> )	p. 177
Protección de datos en Europa. Origen, evolución y regulación actual ( <i>Lucrecio Rebollo Delgado</i> )	p. 178
Protecting the rights of refugees beyond european borders. Establishing extraterritorial legal responsibilities ( <i>Lisa Heschl</i> )	p. 178

TU OPINIÓN NOS INTERESA

## COMITÉ CIENTÍFICO

**Juan Domingo ALFONZO PARADISI** (Venezuela)  
**Mariano BAENA DEL ALCÁZAR** (España)  
**Enrique BARÓN CRESPO** (España)  
**Miguel Ángel CIURO CALDANI** (Argentina)  
**Juan Ramón CUADRADO-ROURA** (España)  
**Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE** (España)  
**José María GIL-ROBLES** (España)  
**Carlos GUERRA GALLARDO** (Nicaragua)  
**Aída KEMELMAJER DE CARLUCCI** (Argentina)  
**David ORDOÑEZ SOLIS** (España)  
**Benigno PENDÁS GARCÍA** (España)  
**Rosario SILVA DE LAPUERTA** (España)  
**Ottón SOLÍS FALLAS** (Costa Rica)  
**Antonio TIZZANO** (Italia)  
**Ernesto VELÁZQUEZ BAQUERIZO** (Ecuador)

## CONSEJO EDITORIAL

**Elizabeth ACCIOLY RODRIGUES DA COSTA** (Brasil)  
**Domingo CARBAJO VASCO** (España)  
**Roberto CIPPITANI** (Italia)  
**Andrea DE GUTTRY** (Italia)  
**Santiago DELUCA** (Argentina)  
**Antonio ESTELLA DE NORIEGA** (España)  
**José Javier FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ** (España)  
**Salvador FORNER MUÑOZ** (España)

**Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER** (España)  
**Waldemar HUMMER** (Austria)  
**Jamile MATA DIZ** (Brasil)  
**Andry MATILLA CORREA** (Cuba)  
**María Elvira MÉNDEZ PINEDO** (Islandia/ España)  
**Peter-Christian MÜLLER-GRAFF** (Alemania)  
**Juan Emilio OVIEDO CABAÑAS** (Paraguay)  
**Terina PALACIOS CRUZ** (México)  
**Juan Pablo PAMPILLO BOLIÑO** (México)  
**Calogero PIZZOLO** (Argentina)  
**Pablo PODADERA RIVERA** (España)  
**Enrique PUERTA DOMÍNGUEZ** (España)  
**Joaquín ROY** (USA / España)  
**Roberto RUIZ DÍAZ LABRANO** (Paraguay)  
**Antonio SANTAGOSTINO** (Italia)  
**Enrique ULATE CHACÓN** (Costa Rica)  
**Alberto ZELADA CASTEDO** (Bolivia)

## SECRETARÍA PERMANENTE

**Chrysoula ARCHONTAKI** (Grecia)  
**Roxana BALAUR** (Rumanía)  
**Francisco BARQUIN** (México)  
**Ronan CIRÉFICE** (Francia)  
**Jorge Antonio JIMÉNEZ CARRERO** (España)  
**Pablo Cristóbal MOLINA DEL POZO MARTÍN** (España)  
**José Alejandro MORALES DE LOS RÍOS** (Venezuela)  
**José Luis NAVAS GARCÍA** (España)  
**María RAPALO LICHTENSZTEIN** (Argentina)  
**Lorène SOULARD** (Francia)

**DOSSIER ESPECIAL**  
**EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**



Edgar Vieira Posada  
José Briceño Ruiz  
Germán Prieto  
Amalia Stuhldreher  
Noemí Mellado

[www.gridale.org](http://www.gridale.org)

**EDITORIAL JURÍDICA  
100 % DIGITAL**

**JURI-DILEYC.COM**



**INFO@JURI-DILEYC.COM**

## DOSSIER ESPECIAL GRIDALE

## REFLEXIONES DEL COORDINADOR GENERAL DEL GRIDALE EN LA INSTALACIÓN DEL I CONGRESO LATINOAMERICANO DE INTEGRACIÓN

**EDGAR VIEIRA POSADA**

*Director Centro de Pensamiento Global (CEPEG)  
Universidad Cooperativa de Colombia*



Estimada Rectora de la Universidad Cooperativa de Colombia, Maritza RONDÓN RANGEL; estimado embajador y catedrático de relaciones internacionales, Diego CARDONA; estimadas directivas de la Universidad Cooperativa de Colombia; estimados colegas internacionales y nacionales integrantes del GRIDALE; apreciados asistentes:

Muy bienvenidas todas y todos a este primer congreso latinoamericano de integración regional en un contexto de desarrollo sostenible, que constituye el primer encuentro formal de un número tan significativo y representativo de académicos vinculados al Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE. A la Rectora Maritza RONDÓN RANGEL y directivas de la Universidad Cooperativa de Colombia, nuestro profundo agradecimiento por hacer posible este encuentro, que coincide con la celebración de los 60 años de la universidad.

La respuesta de la academia latinoamericana y europea a nuestra convocatoria hace escaso año y medio, ha sido sorprendente, tanto en el número de participantes, como especialmente en la representatividad de los académicos vinculados, que constituyen lo más significativo del actual pensamiento sobre integración latinoamericana en América latina y en Europa. De allí la enorme responsabilidad que tenemos de contribuir con reflexiones adecuadas, a la identificación de soluciones para relanzar y profundizar la integración en el continente, en un contexto mundial particularmente difícil para las relaciones internacionales y para la integración.

La generalización de un amplio proceso globalizador de carácter multidimensional, desde finales de los años ochenta, soportado en grandes cambios tecnológicos, condujo a un mundo interconectado e interdependiente, favorable a la apertura y a la inserción internacional. Así, la integración latinoamericana y caribeña, pasó en la década de los noventa de un regionalismo cerrado y proteccionista de décadas anteriores, a un regionalismo abierto de economía de mercado y de inserción en la economía global, fundamentado en acuerdos regionales y organizaciones multilaterales, que priorizó los vínculos económicos y el libre comercio en la CAN, el MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano y CARICOM. Pero el regionalismo abierto implicó un freno a la armonización de políticas y a la construcción de mercados comunes previstos en los procesos de integración, pues era suficiente profundizar la fase del libre comercio.

Los ajustes a comienzos del siglo XXI hechos por los gobiernos denominados progresistas, de un regionalismo postliberal o posthegemónico; no sólo reorientó los procesos de integración hacia lo político y lo social, sino que en casos como el ALBA y algunos integrantes del MERCOSUR, planteó un modelo neoproteccionista, de

desarrollo endógeno y antiimperialista, que dividió ideológicamente la integración en América Latina.

Tal división se vio agravada con el surgimiento en la presente década de un proceso defensor del libre comercio y la inserción internacional, como es la Alianza del Pacífico (AdP); con las divisiones producidas al interior de la CAN y del SICA por concepciones opuestas sobre desarrollo e integración, y con los recientes cambios políticos producidos en Argentina y Brasil hacia un nuevo regionalismo abierto. Esto ha afectado la continuidad y buen funcionamiento de organizaciones recientes como la UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que se encuentran semiparalizadas en su accionar. La realidad es pues, la de una integración latinoamericana sin rumbo preciso, que navega entre regionalismo abierto, regionalismo postliberal y regionalismo estratégico hacia afuera.

A estas dificultades en Latinoamérica se suman otras en la integración europea con las oleadas migratorias, la desconfianza hacia las instituciones comunitarias y el resurgimiento de peligrosos nacionalismos que ocasionaron el retiro del Reino Unido de la Unión Europea, y que han motivado al Presidente Macron a proponer una refundación de la integración europea.

Y lo que terminó de convencer a la academia de no permanecer indiferente y contar con un Grupo de Reflexión, han sido los cambios en la geopolítica mundial con la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Donald Trump y su avasalladora política de «*América first*». En este congreso se hará referencia más detallada a este difícil contexto mundial, por lo cual solo menciono ciertos hechos, que evidencian cada día, la conveniencia de haber creado el Grupo de Reflexión del GRIDALE y el alcance de nuestras responsabilidades.

Los fundamentos del sistema internacional están siendo alterados y desconocidos por el presidente Trump. El trato a México, con muro fronterizo, maltrato a la inmigración y renegociación a la fuerza del NAFTA; la denuncia del acuerdo nuclear con Irán; las medidas proteccionistas frente a Europa y la alteración de las relaciones transatlánticas; el desconocimiento del acuerdo de París sobre cambio climático y de las Resoluciones del Consejo de Seguridad; la apertura de la embajada de EEUU en Jerusalén; el ultimátum en materia comercial y las represalias a China, y el no acompañamiento del G-7; son medidas de fuerza que minan el multilateralismo, los acuerdos comerciales existentes y el diálogo y la estabilidad del sistema internacional, al considerar a varias regiones amigas como un peligro para la seguridad nacional de los Estados Unidos, mientras se cede el liderazgo de la apertura mundial y del proceso de globalización a China.

Los hechos someramente indicados, justifican la necesidad de que la academia interactúe en la identificación de alternativas y dimensiones de las reformas a llevar a cabo, en la reorientación de los procesos de integración de América latina, en temáticas tan variadas como las que se han establecido en los cuatro grupos de trabajo.

El **Grupo 1**, sobre la razón de ser de la integración en el siglo XXI y la conveniencia de una nueva conceptualización teórica de la integración latinoamericana que otorgue claridad a los objetivos a alcanzar;

el **Grupo 2** sobre armonización multidimensional de políticas para superar la disyuntiva entre integración económico-comercial e integración político-social, en un contexto mundial de desarrollo sostenible que incorpora nuevos temas a armonizar;

el **Grupo 3** sobre limitaciones en la institucionalidad que perjudican la gobernabilidad mundial y la necesaria profundización de espacios de participación en una gobernanza multinivel, hasta ahora inexistente en América Latina, que refuerce el papel de las regiones y de la sociedad civil;

y el **Grupo 4** sobre revalorización y reforzamiento de lo multilateral ante la generalización de negociaciones regionales y bilaterales, que reducen las condiciones favorables a alcanzar por los países en desarrollo, con el fin de recuperar un entorno multilateral que facilite a los procesos latinoamericanos de integración, una mejor inserción en un mundo multipolar.

En los trabajos a desarrollar, sería conveniente el mantenimiento de principios fundamentales e inamovibles de la integración, como la concepción universalista kantiana de un sistema internacional de vínculos sociales transnacionales, donde la política internacional es un

*«En los trabajos a desarrollar, sería conveniente el mantenimiento de principios fundamentales e inamovibles de la integración»*

juego cooperativo; que marque la diferencia frente a la concepción hobbesiana de una política internacional basada en el ejercicio de la fuerza en una sociedad anárquica, en la que los intereses de cada Estado son incompatibles con los del otro, con la anulación de la cooperación y las dificultades para la integración.

Esta concepción idealista es la que puede permitir a la integración latinoamericana recuperar propósitos asociativos y mancomunados propios de la integración y desarrollar soberanías compartidas, en vez de la integración actual a medio construir, sin continuidad, sin institucionalidad suficiente, sin voluntad política que la sustente, diseñada desde posicionales nacionales aislacionistas, influenciadas por hiper presidencialismos caudillistas característicos de buena parte de los gobiernos latinoamericanos.

El rescate de unas ideas y unos principios fundamentales de la integración, se debe acompañar de una contextualización teórica que acompañe las negociaciones en los procesos para tener unos objetivos de adónde se quiere llegar, de una hoja de ruta que evite la improvisación y los retrocesos.

La integración en América latina debe superar modelos de desarrollo divergentes de un regionalismo abierto neoliberal y un regionalismo postliberal neoproteccionista y estatista, para avanzar hacia lo que el INTAL ha llamado un «regionalismo inteligente», que concrete el acercamiento entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

Que pase como sugiere Dani RODRIK, del Estado benefactor al Estado innovador, con apoyo a la transferencia de tecnología en sectores estratégicos que mejoren su competitividad, para atender no sólo los mercados regionales sino los mercados globales. Con el reto para los procesos de integración latinoamericanos, de acomodarse a los cambios de tecnologías disruptivas de una cuarta revolución industrial, como la robótica, la nanotecnología, la biogenética, la impresión 3D, la informática del futuro, internet de las cosas y la inteligencia artificial.

El mundo actual es el del conocimiento y la innovación, y la integración se debe adaptar a este contexto internacional. Desde la periferia se siguen colocando rubros primarios, mientras se compra a los del centro productos de alta y media tecnología. Luego de una inconveniente reprimarización de las exportaciones latinoamericanas en

la década pasada, que hizo perder avances en la modificación de la estructura exportadora lograda en los procesos de integración en las décadas de los años 80 y 90; se debe impulsar la incorporación de valor agregado y el emprendimiento mediante el desarrollo de cadenas globales de valor que permitan colocar rubros con contenido tecnológico.

Para el aprovechamiento de estos encadenamientos productivos, la integración latinoamericana debe profundizar los proyectos de integración física y conectividad contemplados en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y en el Proyecto Mesoamericano (Antiguo Plan Puebla-Panamá), con transparencia en las obras de conectividad física frente a los altos niveles de corrupción.

Es responsabilidad también de la integración latinoamericana, alcanzar un desarrollo social y sostenible que reduzca la inequidad y acabe con los riesgos ambientales, a través de nuevas herramientas de trabajo y de hábitos más respetuosos con el medio ambiente, que contribuyan a avanzar en la mitigación y adaptación al cambio climático; así como a la creación de nuevas oportunidades de negocios vinculadas a la bioeconomía y la agricultura sostenible.

A nivel institucional, la ALADI podría brindar un marco de negociación adecuado e instrumentos apropiados y sub-utilizados como los diferentes tipos de acuerdos de alcance parcial, para llevar adelante la «*convergencia en la diversidad*» en el espacio regional latinoamericano, de países del Mercosur, de la Alianza del Pacífico y del Sistema Centroamericano, con el establecimiento de vasos comunicantes entre los procesos de transformación productiva y la inserción internacional de los dos bloques.

En aspectos normativos de la gobernabilidad mundial, las dificultades para finalizar la Ronda de Doha y la peligrosa estrategia unilateralista del presidente Donald Trump, son un grave riesgo para la continuidad del marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La situación se agrava con el desarrollo por fuera de la OMC de acuerdos «mega-regionales», con temas OMC plus, de estándares más exigentes que trasladan fuera del marco multilateral la definición de normas en materias ambientales y laborales, derechos digitales o la solución de diferencias entre Estados y corporaciones, que van más allá de lo que los países en desarrollo lograrían en una negociación multilateral.

¡Estamos ad portas de una peligrosa guerra comercial y del desmantelamiento del marco multilateral! Esta coyuntura otorga mayor validez y responsabilidad al Grupo de Reflexión, en la formulación de recomendaciones que permitan la reactivación de lo multilateral como marco para la inserción internacional de los procesos de integración latinoamericanos, en un mundo multipolar pero compartimentado.

Y para lograrlo, se debe aprovechar que todavía la integración regional cuenta con amplio consenso entre los latinoamericanos, como lo muestra un reciente estudio del Latinobarómetro, en el que 7 de cada 10 personas consultadas, apoyan la integración en términos económicos, y 6 de cada 10, apoyan también la integración política; y por procesos de integración, 81% de los ciudadanos del MERCOSUR y 74% de los de los países de la Alianza del Pacífico (AdP), están de acuerdo con la integración económica latinoamericana.

Los académicos agrupados en el GRIDALE tenemos pues grandes responsabilidades frente a la crisis de la integración y al cuestionado orden mundial; y debemos interactuar organizadamente en la identificación de alternativas y dimensiones de las

reformas a llevar a cabo, de la reorientación de los procesos de integración, de la cohabitación de modelos diferentes de desarrollo en un contexto de desarrollo sostenible y de la sustentación conceptual de un marco teórico que otorgue claridad y precisión a los objetivos a alcanzar en los procesos de integración de América latina. ¡Ese es el alcance de los trabajos a desarrollar en este Congreso y de los subsiguientes trabajos del GRIDALE!

Muchas gracias

Muito obrigado

**COMENTA ESTE ARTÍCULO**

Trimestral - n.º 1, Enero de 2017

## DERECHO Y ECONOMÍA DE LA Integración



DIRECCIÓN  
CARLOS F. MOLINA DEL POZO

**Le Tribunal de l'UE**  
(H. KANNINEN)

**MERCOSUR: 25 años**  
(M. Á. CIURO CALDANI)

**Le marché unique numérique**  
(S. CHATRY)

**El Acuerdo de París**  
(F. BARQUÍN)

**Relaciones UE-África Meridional**  
(P. MOLINA DEL POZO MARTÍN)

**EXCLUSIVO  
DUSAN  
SIDJANSKI**  
11 ARTÍCULOS ACERCA DE  
EUROPA

En colaboración con el  
Instituto Eurolatinoamericano de  
Estudios para la Integración (IELEPI)

JURI-DILEYC

Trimestral - n.º 2, Abril de 2017

## DERECHO Y ECONOMÍA DE LA Integración



DIRECCIÓN  
CARLOS F. MOLINA DEL POZO

**Derecho al Medio Ambiente**  
(M. PRIEUR - CIDCE)

**Libre Circulación**  
(R. CIPPITANI)

**Pacto UE - Turquía**  
(C.F. MOLINA DEL POZO /  
J.A. JIMÉNEZ CARRERO)

**Tribunales Administrativos**  
(N. SUÑÉ)

**Uso del Velo en el Trabajo**  
(J.E. LÓPEZ AHUMADA)

**OPINIÓN  
JOSÉ MARÍA  
GIL-ROBLES**  
LA CIUDADANÍA  
EUROPEA

En colaboración con el  
Instituto Eurolatinoamericano de  
Estudios para la Integración (IELEPI)

JURI-DILEYC

Trimestral - n.º 3, Agosto de 2017

## DERECHO Y ECONOMÍA DE LA Integración



DIRECCIÓN  
CARLOS F. MOLINA DEL POZO

**Muslim Migrations in Europe**  
(M. GRADOLI)

**Derecho Social Comunitario**  
(J.E. LÓPEZ AHUMADA)

**Brexit y Fiscalidad**  
(D. CARBAJO VASCO)

**Derecho de la Competencia**  
(B. HERNÁNDEZ BATALLER)

**Despido / Influencia de los  
pronunciamientos del TJUE**  
(R.K. APARICIO ALDANA)

**DOSSIER  
ESPECIAL  
MIGRACIONES**  
(M.T. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ)

En colaboración con el  
Instituto Eurolatinoamericano de  
Estudios para la Integración (IELEPI)

JURI-DILEYC

**SUSCRIPCIONES:**

\*General:

50 € sin IVA (anual)

\*Estudiante:

25 € sin IVA (anual)

**NÚMERO SUELTO:**

15 € (sin IVA)

**ARTÍCULO SUELTO:**

5 € (sin IVA)

**JURI-DILEYC.COM**

## GRIDALE: DOCUMENTO GRUPO DE TRABAJO N.º 1

### RAZÓN DE SER DE LA INTEGRACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE UN NUEVO MARCO TEÓRICO DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**JOSÉ BRICEÑO RUIZ**

*Profesor Investigador*

*Universidad Cooperativa de Colombia (Bogotá)*

*Colombia*



**Resumen:** La integración regional (y en general el regionalismo) en América Latina atraviesa por un nuevo periodo de dificultades y retos. Después de más de dos décadas de existencia, el Mercado Común del Sur (Mercosur) no termina de superar sus problemas en el área comercial mientras que su ambiciosa agenda en temas sociales y productivos no ha cumplido con las expectativas creadas. La Comunidad Andina (CAN) vive una crisis de identidad de sus miembros, algunos de los cuales (Bolivia y Ecuador) estuvieron más interesados en la ser parte de Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), mientras Colombia y Perú están más involucrados en la Alianza del Pacífico.

**Palabras clave:** Integración, América Latina, gobernanza.

### REASON OF THE INTEGRATION AND CONCEPTUALIZATION OF A NEW THEORETICAL FRAMEWORK FOR THE INTEGRATION OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

**Abstract:** Regional integration (and in general regionalism) in Latin America is going through a new period of difficulties and challenges. After more than two decades of existence, the Common Market of the South (Mercosur) does not finish overcoming its problems in the commercial area while its ambitious agenda in social and productive issues has not fulfilled the expectations created. The Andean Community (CAN) is experiencing an identity crisis of its members, some of which (Bolivia and Ecuador) were more interested in being part of the Bolivarian Alliance for the Peoples of America (ALBA), while Colombia and Peru are more involved in the Pacific Alliance.

**Keywords:** Integration, Latin America, governance.

### RAISON D'ÊTRE DE L'INTEGRATION ET CONCEPTUALISATION D'UN NOUVEAU CADRE THEORIQUE POUR L'INTEGRATION DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAÏBES

**Résumé:** L'intégration régionale (et le régionalisme en général) en Amérique latine traverse une nouvelle période de difficultés et de défis. Après plus de deux décennies d'existence, le Marché commun du Sud (Mercosur) n'a pas fini de surmonter ses problèmes dans le domaine commercial alors que son programme ambitieux en matière sociale et productive n'a pas répondu aux attentes créées. La Communauté andine

(CAN) connaît une crise d'identité parmi ses membres, dont certains (Bolivie et Équateur) étaient plus intéressés à faire partie de l'Alliance bolivarienne pour les peuples d'Amérique (ALBA), tandis que la Colombie et le Pérou sont plus impliqués dans l'Alliance du Pacifique.

**Mots-clés:** Intégration, Amérique latine, gouvernance.

**Índice.** I. La razón de ser de la integración. II. Nuevo marco teórico para la integración.

La integración regional (y en general el regionalismo) en América Latina atraviesa por un nuevo periodo de dificultades y retos. Después de más de dos décadas de existencia, el Mercado Común del Sur (Mercosur) no termina de superar sus problemas en el área comercial mientras que su ambiciosa agenda en temas sociales y productivos no ha cumplido con las expectativas creadas. La Comunidad Andina (CAN) vive una crisis de identidad de sus miembros, algunos de los cuales (Bolivia y Ecuador) estuvieron más interesados en la ser parte de Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), mientras Colombia y Perú están más involucrados en la Alianza del Pacífico. Se debe señalar, no obstante, que la posición de Ecuador frente al ALBA se ha modificado durante el gobierno de Lenin Moreno, que ha optado por alejarse del bloque bolivariano. El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) muestra señales de progreso en términos de intercambio comercial, pero sus avances en temas como la construcción de una unión aduanera siguen siendo limitados. Otros procesos regionales que se enfocan más en la cooperación política y funcional, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el ALBA y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) atraviesan también momentos difíciles.

Este momento de dificultades no es una novedad en la historia moderna del regionalismo latinoamericano. En los años sesenta, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) tuvo un impulso inicial exitoso, para entrar en una fase de crisis a mediados de esa década; el Pacto Andino, considerado a inicios de los años setenta una de las grandes innovaciones dentro de las iniciativas de integración regional, a fines de esa década vivía un periodo de estancamiento; el Mercosur, heredero directo de la integración bilateral entre Argentina y Brasil, fue considerado un caso exitoso de integración en la década del noventa, y en 1998 entró en crisis.

A pesar de esta crisis, la integración regional en América Latina no muere. Viejas iniciativas son relanzadas y reestructuradas; nuevas propuestas emergen. La integración latinoamericana es resiliente. No obstante, sus avances concretos dejan mucho que desear. Una integración que es resiliente, es decir, que tiene capacidad de mantenerse viva, a pesar de sus dificultades, pero que en términos reales no avanza de la forma adecuada en temas como el libre comercio o la coordinación de políticas económicas constituye una suerte de enigma por explicar. Esto puede conducir a pensar que la integración es apenas un elemento retórico, que no se cumple, que se queda en plano del discurso. ¿Es realmente así? Responder a esta interrogante implica una reflexión sobre la razón de ser de la integración latinoamericana, es decir, preguntarse para qué se impulsan iniciativas de integración regional.

Este documento es el resultado de tres reuniones virtuales realizadas en el GT1 del GRIDALE. La primera de estas se realizó en octubre de 2017; la segunda en abril de 2018 y la tercera en mayo de 2018. Algunos colegas no pudieron participar en estas reuniones virtuales, pero realizaron sus aportes sea por correo electrónico o a través del foro del GT en el sitio web del GRIDALE. En el Documento se discuten los dos temas

fundamentales que debe abordar el GT. En una primera sección, se analiza la razón de ser de la integración regional. Se considera en primer lugar la cuestión de si la integración es un fin o un instrumento. En segundo lugar, se trata de responder a la pregunta ¿para qué la integración regional?, lo que implica considerar las motivaciones para impulsar la integración en América Latina, dentro de las cuales se destaca el desarrollo, la autonomía y, más recientemente, la gobernanza. Esta sección continúa con un análisis en torno a la pregunta ¿la integración, para quién? Finalmente, se realiza una discusión sobre el problema de la institucionalidad en la integración latinoamericana. En la segunda sección, se evalúa la cuestión de un nuevo marco teórico para la integración regional, en la que se aborda el tema de la influencia de la teoría de la integración europea y el problema del eurocentrismo; la existencia de un acervo teórico latinoamericano sobre la integración regional y las dificultades en el proceso de construcción teórica de la integración en América Latina.

Este es un Documento de Trabajo, que como se señaló previamente es el resultado de tres reuniones virtuales del GT. Por lo tanto, más que referencias a libros o artículos, en él se incluyen las contribuciones de los destacados expertos sobre el tema de la integración regional que participaron en las discusiones en el seno del GT en sus encuentros virtuales. Se entiende que ese es el objetivo de un Grupo de Reflexión y por ello más que un documento con pretensiones científicas es un documento que incluyen reflexiones iniciales que pueden impulsar debates posteriores entre expertos de la región.

## I. LA RAZÓN DE SER DE LA INTEGRACIÓN

En este aspecto se debe analizar, en primer lugar, si la integración regional es un fin o un instrumento. Posteriormente, se va a responder a la pregunta ¿Para qué la integración regional? Enseguida, se responde a la interrogante. ¿Para quién la integración regional? Finalmente, se discute el tema de la institucionalidad en la integración regional.

### *La integración: fin o instrumento*

Una primera cuestión a ser dilucidada cuando se discute la razón de ser de la integración en América Latina es si ella debe ser considerada un fin o un instrumento. Este fue un tema que se discutió en la primera reunión virtual del GT1. Un punto de partida para ampliar la discusión es partir de la premisa de que un fin vs. instrumento no constituye una dicotomía insalvable. Como señaló Rita GAJATE en la primera reunión virtual, ver las cosas en términos de instrumento vs. fin no ayuda a poner en valor en concepto de integración. En una reflexión posterior, Tullo VIGEVANI en esa reunión señaló que ninguna integración, pero igual reflexión vale para la discusión más general en la disciplina de las relaciones internacionales, puede avanzar o consolidarse si no combina un interés de tipo histórico (un fin) con deseos de obtener ventajas concretas (un instrumento). VIGEVANI señala que el desinterés por integración en algunos países ha obedecido a la ausencia de una dimensión histórica de parte de sus elites y grupos dirigentes.

El argumento es válido. La integración es un fin y un instrumento. Es un fin, pues es América Latina, la idea de unidad regional se asocia con su destino histórico (para utilizar una expresión usada por Alfredo SEOANE en la primera reunión virtual), no simplemente un instrumento para obtener ventajas de sus contrapartes. No obstante, el elemento instrumental está presente: los países al promover o ser parte un proceso regional buscan obtener beneficios concretos y el buscarlos no es un pecado capital. Por

ejemplo, en la literatura sobre la integración, sobre todo la de corte racionalista, se asume que la integración es una forma de enfrentar las externalidades negativas que genera la interdependencia. Pues bien, todos los países que participan en un bloque regional pueden tener un similar objetivo instrumental al incorporarse en el mismo, pero una vez que este comienza a funcionar de manera exitosa, no sólo se convierte en un mecanismo instrumental para tratar las externalidades, sino que desencadena una serie de relaciones económicas, políticas y sociales (incluso identitarias) que hacen de la integración algo más que un instrumento. Los enfoques de sociología histórica y constructivas han destacado este aspecto de la integración. Desde una perspectiva más latinoamericana, Alicia PUYANA ha argumentado que la integración económica regional, como el crecimiento económico o el de las exportaciones, la estabilidad macroeconómica o cualquier política económica, la fiscal o la monetaria son medios para un fin: el bienestar de la población, de toda la población. Señala además que uno de los serios problemas de la economía como se entiende es convertir el crecimiento económico en el fin de la teoría y la gestión económica, postura que ha llevado a extremos como el calentamiento global y la intensificación de la desigualdad, entre otros.

### ***La integración: ¿Para qué?***

Más allá de la discusión instrumento vs. fin, en términos concretos es legítimo preguntarse sobre las razones que motivan a los países a ser parte de un proceso regional en América Latina. Una primera aproximación es que las motivaciones parecen mantenerse en el tiempo, aunque las estrategias para que se concreten los objetivos que están detrás de esas motivaciones, varíen.

### ***El desarrollo: una motivación***

Una razón de ser de la integración en América Latina es su vinculación al desarrollo económico de la región. La integración es considerada un instrumento para ayudar a alcanzar el desarrollo económico. Ese es un objetivo que ha sido constante al menos desde el inicio de las iniciativas de integración económica en la década del cincuenta del siglo XX. Así, bajo la influencia de las ideas de Raúl PREBISCH y la CEPAL, la integración fue percibida como un mecanismo para ayudar en el proceso de industrialización de América Latina. Esta visión de la integración fue crucial en el diseño del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que tenía un Régimen de Industrias Centroamericanas para la Integración (RICI) o en el Pacto Andino, a través de los Acuerdos Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), incluso en la ALALC existían los acuerdos de complementación industrial.

Con el colapso del modelo de sustitución de importaciones en la década del ochenta y la crisis de la deuda, el modelo cepalista fue severamente criticado y sustituido por lo que el Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo, describieron como un «nuevo regionalismo» y que en 1994 la CEPAL describiría como un «regionalismo abierto». En ese contexto el regionalismo se asoció a las políticas de reforma estructural que se estaban promoviendo a nivel doméstico en los diversos países latinoamericanos. El regionalismo, o más exactamente la integración económica regional, se convirtió en un mecanismo para alcanzar una mejor inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial. En este sentido, la integración se concibió como un instrumento para contribuir al crecimiento económico de la región latinoamericana. El tema del desarrollo desapareció (o si se es un poco más indulgente, paso a un segundo plano) en la agenda regional.

Después de 2003, con el ascenso del denominado regionalismo post-hegemónico, la agenda del desarrollo volvió a los acuerdos de integración económica de América Latina, aunque no exenta de dificultades. Este fue por ejemplo el caso del Mercosur, donde se aprobó un programa de integración productiva, que buscaba rescatar la idea de que la integración era un mecanismo para impulsar la transformación de las tradicionales estructuras productivas de la región, aún centradas en las materias primas. Sin embargo, a diferencia del periodo del viejo regionalismo, no se impulsaba la creación de grandes programas como los PSDI o el RICI, sino la promoción de cadenas de valor regional.

*«El tema del desarrollo es una de las razones por la cual la integración económica se mantiene en América Latina»*

En consecuencia, el tema del desarrollo es una de las razones por la cual la integración económica se

mantiene en América Latina. Como señala Alicia PUYANA, la integración económica regional y la evolución de los proyectos latinoamericanos muestra que ésta es un complemento del modelo de desarrollo, ya sea en la etapa de la sustitución de importaciones, o en el modelo exportador, centrado en las inversiones externas y la liberalización de la economía, bajo el creciente poder del capital financiero. Como complemento, no puede ni superarlo ni resolver sus contradicciones y limitaciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo que ha sucedido en los últimos 20 años en el escenario de regionalismo, es legítimo plantearse preguntas como las siguientes ¿Es la integración un simple mecanismo para la inserción internacional, sin importar la naturaleza de esa inserción? ¿Crecimiento o desarrollo, qué motiva la integración? Y si es desarrollo ¿De qué desarrollo hablamos, de un desarrollo sustentable, como se propone en el GRIDALE, de desarrollo humano? Y si aceptamos la opinión de voces críticas al concepto de desarrollo, como Arturo ESCOBAR, ¿Es conveniente seguir hablando de desarrollo, o sustituir éste por el posdesarrollo? Estas son simples preguntas que se pueden considerar en una discusión del GT1.

En la segunda reunión virtual se destacó la importancia del desarrollo como una de las motivaciones que ha impulsado la integración regional en América Latina. Rita GIACALONE, Noemí MELLADO, Ricardo BUITRAGO y Giovanni MOLANO, destacaron este aspecto, aunque GIACALONE cuestionó que existiese una dicotomía entre crecimiento y desarrollo. Señaló que tal dicotomía no existe porque el crecimiento es un indicador que mide desarrollo económico.

Debe existir crecimiento para que haya desarrollo económico. El argumento es incuestionable, y ciertamente establecer una separación dicotómica entre crecimiento y desarrollo no es correcto. En otras palabras, crecimiento no es sinónimo de desarrollo y es en este aspecto donde se debe ser cuidadoso. Como señaló BUITRAGO en su intervención al señalar que, en América Latina, por ejemplo, durante el boom de *commodities*, los países crecieron de una forma importante, pero esto no se acompañó con un proceso de redistribución de la riqueza que ayudará a resolver algunos problemas de la región.

Esto es un tema relevante a ser destacado cuando se analiza la cuestión de la integración y el desarrollo como razón de ser. La integración debe ser un mecanismo para impulsar el desarrollo en un sentido amplio, no sólo como sinónimo de crecimiento sino también como un desarrollo humano, como un proceso dirigido a mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Ello implica como señaló BUITRAGO alcanzar

indicadores positivos en términos de la inserción internacional de América Latina, pero también indicadores positivos a nivel subregional en términos de desarrollo humano. Esto supone entonces proponer una agenda multidimensional de la integración que sea al mismo tiempo un mecanismo para la inserción internacional (integración comercial), la transformación productiva (integración productiva) pero también el desarrollo integral de los países latinoamericanos (dimensión social de la integración). Esta última dimensión social de la integración es importante en una región tan desigual como América Latina, pero además cuando la integración tiene una fuerte dimensión en temas sociales, ésta se acerca al ciudadano de los países miembros de un bloque regional, que la empiezan a ver como suya.

Otro aspecto que se debe analizar al considerar al desarrollo como una de las motivaciones de la integración regional es el debate sobre la complementariedad económica de los países de la región y las dificultades para establecer cadenas productivas, lo que puede ser un obstáculo para consolidar a la integración como un instrumento para el desarrollo, como asevera Karina MARIANO. No obstante, justamente el problema de la región es que todas sus economías se han especializado en la producción de materias primas o *commodities* y por ende son más competitivas que complementarias. Esto lo entendió PREBISCH en la década del cincuenta y justamente por ello se opuso a una integración meramente comercialista, pues el libre comercio tenía un límite para los países de la región. En vez de ello, la integración era un mecanismo para promover lo que PREBISCH denominaba la transformación productiva, es decir, el fomento de actividades productivas en áreas distintas a las tradicionales materias primas. Como ya se explicó arriba, en la propuesta se buscaba convertir a la integración en un mecanismo para promover industrias regionales. En el mundo postfordista de fragmentación de la producción eso ya no es posible, y en vez de ello se plantea que la integración debe ser usada para crear cadenas de valor regional o para insertarse en forma conjunta en cadenas de valor global. El Mercosur, a través del Programa de Integración Productiva, optó por fomentar cadenas de valor regional, mientras que Alianza del Pacífico prefiere buscar insertarse en cadenas de valor global. ¿Son estas dos estrategias contradictorias o complementarias? El problema es, como recuerda Britta WEIFFEN, es que siempre existe el peligro que los Estados más fuertes prefieren se inserten en cadenas de valor global solos, en vez de colaborar con sus socios regionales. Estos son aspectos que se deben profundizar en las discusiones del GT.

### ***La autonomía: otra motivación***

Una segunda motivación para impulsar la integración es lograr incrementar el poder de negociación de la región en los asuntos mundiales y frente a los grandes actores del sistema internacional. Este es un tema que se ha vinculado con la idea de una mayor autonomía. No obstante, este ha sido un concepto que ha generado muchas interpretaciones y debates en América Latina. En concreto, se le asocia al nacionalismo, que en esencia se contrapondría a la integración. También se le asimila a la autarquía, la separación del resto de mundo, lo cual parece ser completamente irracional en un mundo interdependiente y globalizado. Otros, como señala Britta WEIFFEN, asocian la autonomía como un intento de liberarse de Estados Unidos. Sin entrar en una discusión a profundidad sobre el concepto de autonomía (que nos podría alejar de las discusiones centrales del grupo), es indiscutible que en América Latina el regionalismo no solo se ha manifestado en proyectos de integración económica. La cooperación, la concertación y el diálogo en temas políticos y económicos globales también han sido importantes. Ejemplo de ellos ha sido el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Grupo de Río, la UNASUR o la CELAC. A través de estos procesos se ha buscado incrementar el

margen de maniobra propio de los países de América Latina en los asuntos mundiales. En este sentido, si se retoma el debate sobre la autonomía, se trataría de una autonomía para relacionarse con mayor fortaleza al mundo, no para separarse de éste.

Rita GIACALONE ha cuestionado este concepto de autonomía, que considera no es propio de la historia latinoamericana, sino de la Guerra Fría, cuando había un mundo dividido en dos bloques y los que no querían ser parte de ninguno de los bloques plantearon la autonomía. GIACALONE, acudiendo al concepto de ACHARYA de la existencia de un «mundo multiplex», señala en que este contexto, la integración no buscaría la autonomía, que describe como un concepto parroquial, sino en términos de lo que describe como más general: poder relativo dentro del sistema internacional.

### ***La gobernanza regional: una tercera motivación***

También se alega que en el mundo complejo en que vivimos, en el cual la decisión y gestión de varios asuntos no está en manos del Estado ni de ningún actor en particular, la integración regional debe ser vista como un mecanismo de gobernanza, como propuso Pia RIGGIROZZI en la primera reunión virtual. Sería un nuevo espacio de acción política, una nueva arena política, en el cual actores públicos y privados tendrían la posibilidad de actuar. Bajo esta perspectiva, temas como la salud, la educación, la protección del medio ambiente o la seguridad podrían ser regulados de forma eficiente desde una perspectiva de una gobernanza regional. Aunque el GT3 del GRIDALE es el espacio para discutir en detalle el tema de la gobernanza regional, en el GT1 se puede considerar como la integración regional (y el regionalismo) puede tener como su razón de ser la creación de mecanismos de gobernanza regional para resolver complejos problemas que tiene la región. Sin embargo, el tema en los debates del GT se ha problematizado la aplicación la categoría gobernanza a la realidad latinoamericana. Por ejemplo, se destaca la debilidad de la sociedad civil, un tema planteado varias veces por Marleny BUSTAMENTE. En este sentido se argumenta que, si la gobernanza se concibe como una forma de ejercicio de autoridad no monopolizada sino resultado de la acción de varios actores, entre ellos los de la sociedad civil, como se puede aplicar un concepto a una región donde la sociedad civil está aún muy débilmente organizada. De igual manera, gobernanza está asociada fuertemente a la existencia de sociedades democráticas. A pesar de los indudables progresos de América Latina en términos de su consolidación democrática, la región aún sufre retrocesos, como lo demuestran los casos de Venezuela y Nicaragua. Por ello, la aplicación de categoría gobernanza debe ser utilizada con cautela cuando se aplica al caso latinoamericano y en el GRIDALE se va continuar discutiendo sobre este tema.

Existen entonces algunas ideas iniciales para discutir la razón de ser de la integración. Su estudio debe ser realizado tomando en cuenta el contexto histórico en el cual se han desarrollado las iniciativas de integración. Esto implica evaluar el contexto internacional, que siempre ha sido un elemento crucial que ha influido en el desarrollo de los procesos regionales. También supone examinar los contextos nacionales de los diversos países y cómo los cambios que han sucedido en ellos pueden determinar el destino de las iniciativas de integración.

Ya en términos más operativos, es decir, al margen de los grandes objetivos históricos de la integración (desarrollo y autonomía) o de los más recientes (mecanismo de gobernanza regional) una manera de conocer cuáles son las razones que han impulsado en la última década a la integración regional es estudiar los acuerdos en concreto, determinar cuáles son sus objetivos, y ver cuáles son razones que motivan esos acuerdos. Este método es interesante y puede proveer insumos importantes para

entender cuál es la «razón de ser actual» de la integración. No obstante, tiene sus riesgos. Por ejemplo, el Mercosur se crea mediante la firma del Tratado de Asunción en 1991, en una época de hegemonía del regionalismo abierto. Su objetivo era un

*«Si se analizan iniciativas como la Unasur y Celac, se observa como uno de sus objetivos iniciales es el fortalecimiento de la concertación y el diálogo político regional»*

mecanismo para insertarse de manera eficiente en el mundo globalizado. Con el ascenso al poder de los gobiernos de izquierda a partir de 2003, el Mercosur adquiere un sesgo más desarrollista, como se expresa en su mayor interés por la integración productiva, que se materializa con la firma del Programa de Integración Productiva en 2008. Entonces en menos de 20 años, el Mercosur pasó de ser un proceso

centrado en la promoción del crecimiento económico y la inserción internacional, muy en línea con los planteamientos del regionalismo abierto, con uno más enfocado en el desarrollo económico, con reminiscencias de las propuestas cepalistas. Si añadimos a esto que se intentó desarrollar una sólida dimensión social, la idea de desarrollo se amplía no sólo para incluir el desarrollo económico sino el desarrollo humano.

Igualmente, si se analizan iniciativas como la UNASUR y CELAC, se observa como uno de sus objetivos iniciales es el fortalecimiento de la concertación y el diálogo político regional, así como la actuación conjunta en el plano internacional. Ejemplos de diálogo y concertación son la Cumbres CELAC - UE o CELAC - China, así como las cumbres UNASUR - África y UNASUR - Países Árabes, que se pueden describir como casos de interregionalismo. Estos son mecanismos que pueden ayudar incrementar el margen de maniobra propia de los países latinoamericanos. La actuación conjunta en cambio se refiere a la posición conjunta de los países de la región en instituciones internacionales, es decir, votos convergentes en las Naciones Unidas o la OMC. Aunque en este aspecto se ha avanzado menos, si se lograrán acordar un número, aunque sea limitado, de temas en los cuales la región actuase de forma conjunta, su margen de maniobra también se ampliaría.

Si se considera el argumento de la integración (o más propiamente el regionalismo) como un mecanismo de gobernanza regional, se observa, por ejemplo, como en la UNASUR se ha creado un Consejo Suramericano de Salud, que ha realizado avances importantes en áreas como la creación de un banco de medicamentos. El Consejo Suramericano de Planificación (COSIPLAN) ha impulsado la mejora de infraestructura regional a través del IIRSA, lo que es una forma de promover bienes públicos regionales.

Esto permite argumentar que las razones para impulsar la integración en América Latina son diversas y que, en consecuencia, pensar en singular la integración latinoamericana es un enfoque equivocado. Existen razones económicas, políticas y sociales que impulsan a los países a fomentar iniciativas de integración. De allí, la naturaleza multidimensional de la integración, un aspecto que se analiza en detalle en los trabajos del GT2 del GRIDALE.

### ***La integración: ¿Para quién?***

Es igualmente importante discutir para quién funciona la integración. Esta es una vieja pregunta en los estudios de la integración regional que remonta a François PERROUX, quien la formuló en un artículo clásico publicado en 1966. La importancia de plantear y responder esta pregunta fue enfatizada por Giovanni MOLANO, Daniele BENZI y Miriam SARAIVA en la segunda reunión virtual del GT. PERROUX no preguntaba para quién era la integración sino a quién beneficiaba la integración. Su respuesta dependía de la respuesta que se deba a una pregunta previa que él formulaba: ¿Cómo opera la integración? A esta pregunta respondía, y se hace una verdadera síntesis de su argumento, que la integración operaba o fuese a través de los mecanismos de mercado o través de la combinación del mercado con la acción de Estado. Esto determinaba a quien favorecía la integración. Si la integración funcionaba en base a mecanismos de mercado sólo favorecía a los actores económicos involucrados en el intercambio comercial, pero si la integración funcionaba con a base a la acción conjunta de Estado - mercado la integración sería para la sociedad en su conjunto. Tras la pregunta de para quien es la integración está la idea de actores y la forma como la acción política de estos se asocia con las motivaciones de la integración. Miriam SARAIVA lo señaló en la segunda reunión virtual cuando afirmó que se puede hablar de motivaciones pensando en el Estado, un gobierno o en elites, y en consecuencia las motivaciones no son uniformes o monolíticas y que pueden existir posiciones contrapuestas.

En el fondo esta discusión nos remite a la cuestión de la integración como un proceso político, como una arena política en la cual los diferentes actores tratan de hacer valer sus intereses y visiones sobre las motivaciones, forma y estrategia a seguir en un proceso regional. En el enfoque racionalista de MORAVCSIK se describe este proceso como la formación de las preferencias nacionales, una etapa en la que los actores agregan sus intereses y determinan las posiciones de un Estado. Este enfoque, aunque valioso, tiene el problema que sólo incluye en el proceso de formación de preferencia a los actores del sector productivo, en particular aquellos con actividades crecientemente internacionalizadas. Los actores de la sociedad civil, los actores transgubernamentales o incluso las regiones subnacionales no entran en el marco explicativo de MORAVCSIK. Si se amplía su marco explicativo para incluir la diversidad de actores que participan (o que se excluyen) en un proceso de formación de preferencias, se lograr determinar con más precisión por qué las motivaciones varían, o por qué la integración toma un modelo económico en particular o adopta cierta estructura institucional. Vista las cosas de esta forma, se puede argumentar que es la acción de los actores en la arena política de la integración la que va a determinar las preferencias nacionales y, en consecuencia, a favor de quien va a funcionar la integración.

### ***Integración e institucionalidad***

Otro tema que ha sido objeto de consideración ha sido qué tipo de institucionalidad requiere la integración en América Latina, que tipo de institucionalidad se adapta a la realidad histórica, cultural, política y económica de los países latinoamericanos. El problema en este tema es el peso de la experiencia europea que, a pesar de sus dificultades actuales, ha sido un proceso que se ha visto como un espejo que América Latina tiene que mirar. Ello plantea el tema de la aplicación de un modelo institucional supranacional en nuestra región y este es un asunto polémico, pues existen riesgos en el trasplante acrítico de la experiencia supranacional europea a América Latina, como lo evidencia la experiencia de la Comunidad Andina.

Esto tiene una dimensión jurídica y política. Como señala Silvana INSIGNARES, se debe discutir la fundamentación jurídica que debe tener el proceso de integración latinoamericano y cuáles serían las bases jurídico-políticas en las que debe reposar el modelo regional. INSIGNARES propone la habilitación constitucional de los Estados miembros, para facilitar el entendimiento del fenómeno comunitario y supranacional como pilares de la construcción del proceso de integración regional y de esta manera lograr un avance real entre el querer soberano y el interés de la integración. En este sentido, el debate jurídico debe centrarse entre otros en cómo debe operar en la práctica la cesión de competencias de los Estados a las instituciones supranacionales. Para INSIGNARES, en América Latina se han generado procesos fragmentados e inacabados a pesar del papel que ha cumplido el derecho internacional en la coordinación y análisis de las relaciones entre los Estados y las distintas organizaciones internacionales promotoras de la integración. Las características propias del derecho de la integración continúan generando problemas de aplicación, que los Estados han intentado resolver a partir de la incorporación de estas normas del derecho comunitario en el ordenamiento nacional de cada Estado para otorgarle validez y carácter vinculante, generando problemas de autonomía inherente al ordenamiento jurídico comunitario.

Ahora bien, aunque en el plano jurídico-normativo la supranacionalidad parezca muy lógica y racional, desde el punto de vista política, la cesión o delegación de soberanía a entes supranacionales tiene implicancias significativas en la soberanía de los Estados, y esto es particularmente sensible en una región donde la idea de soberanía sigue siendo de gran valor para las élites económicas y políticas. A esto se debe agregar el hecho de que otras experiencias de integración como la Asociación de Estados del Sureste de Asia (ASEAN) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han establecido arreglos institucionales de tipo intergubernamental y avanzan de forma exitosa en sus metas integradoras.

Como se trata de un tema polémico, la cuestión de la supranacionalidad ha generado posiciones diversas en las discusiones del GT. Giovanni MOLANO, por ejemplo, ha señalado que supranacionalidad ha sido más una excepción que una constante en los procesos regionales. Esta posición es compartida por otros miembros del GT como José BRICEÑO RUIZ. En cambio, Edgar VIEIRA considera que la supranacionalidad sí es aplicable a América Latina y que sería el mecanismo más eficiente para resolver el problema de la ineficiencia de las instituciones intergubernamentales, que describen como asociadas a la soberanía nacional y los intereses de los Estados y no a la búsqueda de objetivos regionales. Marco ROMERO, por su parte, plantea que se debe dejar tratar el tema supranacionalidad e intergubernamentalismo como un binario que se contradicen.

Obviamente, el tema institucional (y en particular la supranacionalidad) es uno de más complejos a tratar cuando se analiza la integración regional en América Latina. Una cosa que debe ser dejada en claro es que la supranacionalidad, sea normativa o decisional no existe de forma pura ni siquiera en la UE. La institucionalidad europea se basa en un equilibrio entre instancias supranacionales como la Corte Europea de Justicia y la Comisión e instancias intergubernamentales como el Consejo. El Parlamento también desempeña un papel importante en este proceso. El proceso legislativo de creación de normas es un ejemplo de esto, pues en él participa la Comisión, que tiene la iniciativa, el Parlamento y el Consejo, sin cuya aprobación no puede aprobarse. Este no sólo el caso de Europa, pues como señaló Verónica JAIME en la tercera reunión virtual del Grupo, es erróneo describir al SICA como supranacional porque dentro de su estructura institucional apenas la Corte Centroamericana de Justicia tiene atributos

supranacionales. María Mercedes PRADO también destaca la importancia de lo intergubernamental en la CAN.

En consecuencia, más que insistir en el carácter binario de la supranacionalidad y el intergubernamentalismo. El Mercosur es un caso de intergubernamentalismo y desde hace años vive grandes dificultades; la CAN tiene una fuerte dimensión supranacional y tiene una crisis no menor que el Mercosur. Entonces, el problema debe ir más allá de la dicotomía supranacional vs. intergubernamental. Lo que se destaca es la necesidad de crear instituciones eficientes que permitan gestionar de forma eficiente los instrumentos creados para impulsar la integración regional o para resolver los conflictos que siempre surgen debido a una creciente interdependencia regional. Estas instituciones pueden algunas tener un carácter intergubernamental, otras supranacional, pero lo que deben es reflejar un compromiso político de los Estados y los demás actores que participan en un proceso de integración.

## **II. NUEVO MARCO TEÓRICO PARA LA INTEGRACIÓN**

Un hecho es incontrovertible: la teoría de la integración nació y se desarrolló para explicar el proceso que se inicia en el viejo continente en 1951 con la creación de la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA) en 1951. El neo-funcionalismo y el intergubernamentalismo surgen para explicar el proceso europeo. La teoría vineriana sobre las uniones aduaneras o las propuestas de Bela BALASSA de la integración como un proceso gradual y por etapas, tienen como referencia a la integración europea. Nuevos enfoques como el liberalismo intergubernamental, la gobernanza multinivel o el institucionalismo también emergieron para analizar la integración europea.

Muchas de estas teorías han sido usadas para evaluar los procesos de integración regional en América Latina. Y esto ha planteado un debate, que también existe en otras regiones del mundo, sobre si la teoría europea puede aplicarse de manera descontextualizada en otras regiones. Este es de hecho uno de los temas centrales del regionalismo comparado, una nueva rama en el estudio de los procesos que ha adquirido gran fuerza en los años recientes.

Por ello, es importante discutir el marco teórico del regionalismo latinoamericano. En primer lugar, se debe señalar que en América Latina ha habido una reflexión teórica propia sobre el regionalismo y la integración regional. Este es el caso de la escuela estructuralista de la CEPAL en el ámbito económico. Como ocurre con sus ideas sobre el desarrollo económico, el pensamiento cepalista sobre la integración ha evolucionado desde las propuestas de una integración al servicio de la industrialización de los años cincuenta al regionalismo abierto de los años noventa. Los planteamientos sobre autonomía de Helio JAGUARIBE y Juan Carlos PUIG son otro ejemplo de una reflexión propia sobre la dimensión política de la integración. Se es consciente que aspectos de estas teorías han sido objeto de intensos debates y cuestionamiento, pero ello no desmerita el valor explicativo de muchos de sus aportes. Por ello, la construcción de un marco teórico supone considerar y debatir la relevancia de las contribuciones latinoamericanas. Seguir desconociendo las conceptualizaciones latinoamericanas sobre los procesos latinoamericanos de integración regional es continuar fortaleciendo la inercia del eurocentrismo en la comprensión y explicación del regionalismo en el mundo.

Un tema crucial en este aspecto ha sido planteado en la segunda reunión virtual del GT, y que MOLANO describió como una construcción de una teoría de la integración sin adjetivos. Como punto de partida es conveniente superar el supuesto (aceptado

consciente o inconscientemente) de que «teoría de la integración» es sinónimo o se asimila a «teoría de la integración europea». En otras palabras, parece que cuando se usa la teoría de la integración (sin adjetivo) se está refiriendo a la teoría de la integración europea. Y eso se debe superar, una teoría de la integración sin adjetivos debe abarcar cualquier conocimiento generado para explicar los procesos de integración existentes en el mundo, en Europa y más allá de ella.

El segundo asunto es: ¿qué hacer con la teoría europea? En realidad, el eurocentrismo (o UE-centrismo como señala Amitav ACHARYA) es un problema serio que tiene enfrentarse. La reflexión teórica en las Ciencias Sociales tiene un contexto: histórico, social e incluso personal del autor. No tomar en cuenta ese contexto y tratar de trasplantar un marco interpretativo y analítico a otras regiones puede conducir a

*«Tampoco se trata de crear una teoría latinoamericana para explicar exclusivamente los procesos latinoamericanos», pues ello nos puede conducir a un provincialismo tan nocivo como el etnocentrismo»*

equívocos. Incluso, Ernst HAAS y Philippe SCHMITTER, los padres del neofuncionalismo, reconocieron en un artículo publicado en 1967 las dificultades de aplicar su enfoque al caso latinoamericano. Habría entonces que establecer algunos criterios para usar la teoría europea. Uno de ellos contextualizar los enfoques

europeos al aplicarlos a América Latina. Otro es considerar el grado de abstracción de algunas categorías, que permitirían que su aplicación fuera posible más allá de un caso en particular. Otra podría ser distinguir entre los aspectos normativos y explicativos de una teoría. Otro más, quizás podría ser que, mediante el conocimiento crítico de las conceptualizaciones latinoamericanas sobre el regionalismo, se contribuye a revelar el parroquialismo (o para decirlo de forma más elaborada «el problema de n=1») de las teorías europeas sobre integración regional.

Un tercer aspecto que debe considerarse es lo que Fredrik SÖDERBAUM describe como «eurocentrismo inverso», es decir, considerar a la integración europea como un «anti-modelo». Europa occidental tiene una larga experiencia de integración regional, y aunque no es correcto intentar replicarla de manera acrítica y descontextualizada, si puede ser un laboratorio para realizar comparaciones sobre la forma como funcionan los procesos económicos en un bloque regional, su dimensión institucional y la cuestión del liderazgo.

Tampoco se trata de crear una «teoría latinoamericana para explicar exclusivamente los procesos latinoamericanos», pues ello nos puede conducir a un provincialismo tan nocivo como el etnocentrismo. Eso se relaciona con la idea de una teoría de la integración sin adjetivos. La integración regional (y el regionalismo en general) es un proceso global, cada vez más universal y muchas regiones del Sur Global también han impulsado procesos de integración. La cuestión es entonces como los aportes latinoamericanos también pueden ayudar a explicar ese fenómeno global. Algunos puntos de encuentro se pueden observar: como en América Latina, en el sureste de Asia el tema del desarrollo es importante; en África algunas coincidencias pueden observarse, como el uso de los bloques regionales como instancia para resolver crisis internas.

Un elemento que se debe incorporar en la construcción de un marco teórico de la integración es el análisis histórico, pues como señaló Giovanni MOLANO en la segunda reunión virtual del GT, este tipo de estudios históricos permite ver las regularidades del

fenómeno de la integración en América Latina. Por ejemplo, como plantea MOLANO, el análisis histórico permite visualizar como las categorías desarrollo y autonomía han sido modificadas o han sufrido variaciones en su contenido a lo largo del tiempo. Esto permitiría evidenciar las regularidades y las variaciones que se observen en la búsqueda de autonomía y de desarrollo en el marco de los procesos de integración latinoamericanos. Daniel BENZI y Leiza BRUMAT coinciden en destacar la importancia de esta dimensión histórica, y BRUMAT incluso añade la cuestión identitaria como elemento a ser considerado.

Daniele BENZI, recomienda también prudencia al abordar el tema de la construcción de un marco teórico. Para él, ante la nueva realidad global y en particular, frente a la crisis de algunos procesos regionales, no hay consenso sobre cuáles son los escenarios actuales influyen en los debates teóricos. Por ello, BENZI propone la prudencia y recomienda no hablar de un «marco teórico» en singular sino de «marcos teóricos» en plural al abordar el tema de la integración regional en América Latina.

Una propuesta que se ha planteada en las discusiones en las reuniones virtuales del GT es si es más bien conveniente formular conceptos. El argumento es que construir una teoría no es una tarea fácil, en cambio elaborar conceptos lo es un poco más. Esto fue expresamente planteado por Miriam SARAIVA en la segunda reunión virtual el GT y respaldado por Giovanni MOLANO. La cuestión que se plantea entonces, y es algo que debe ser discutido en el GT, es cuáles son esos conceptos que se deben construir o profundizar. Autonomía y desarrollo son dos de ellos. Rita GIACALONE coincide en que se debe trabajar con conceptos, pero plantea que es así como ha cambiado los modelos, los actores, el entorno y el contexto, también necesario actualizar los conceptos de desarrollo y autonomía. Por ejemplo, existe un consenso en cuanto a la necesidad de un desarrollo económico en el Sur global, pero se trata de un desarrollo económico con ciertos elementos que no se planteaban en los años cincuenta, por ejemplo, desarrollo con redistribución de la riqueza, inclusión o sostenibilidad ambiental, etc.

**COMENTA ESTE ARTÍCULO**

**MON JO**  
**DU MARDI AU DIMANCHE**



**WWW.JURI-DILEYC.FR**

## GRIDALE: DOCUMENTO GRUPO DE TRABAJO N.º 2

### ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS PARA UNA INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

**GERMÁN CAMILO PRIETO**

*Profesor Asistente*

*Departamento de Relaciones Internacionales*

*Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*

*Universidad Javeriana (Bogotá)*

*Colombia*



**Resumen:** El presente documento ofrece un recuento de las reflexiones en torno a los temas correspondientes a los dos subgrupos que componen el Grupo 2, a saber: «Armonización de políticas en una integración multidimensional de ALC» y «Nuevos temas para la integración de ALC y modelo alternativo de desarrollo sostenible», realizadas por algunos miembros del grupo que han participado en los foros y reuniones que se han realizado dentro del marco de la preparación del I Congreso del GRIDALE.

**Palabras clave:** Integración multidimensional, desarrollo sostenible, armonización de políticas.

### HARMONIZATION OF POLICIES FOR MULTIDIMENSIONAL INTEGRATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**Abstract:** This document offers an account of the reflections on the topics corresponding to the two subgroups that make up Group 2, namely: «Harmonization of policies in a multidimensional integration of LAC» and «New issues for the integration of LAC and alternative model of sustainable development», carried out by some members of the group that have participated in the forums and meetings that have taken place within the framework of the preparation of the 1st GRIDALE Congress.

**Keywords:** Multidimensional integration, sustainable development, harmonization of policies.

### HARMONISATION DES POLITIQUES D'INTEGRATION MULTIDIMENSIONNELLE ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE

**Résumé:** Ce document rend compte des réflexions sur les thèmes correspondant aux deux sous-groupes qui composent le groupe 2, à savoir: «Harmonisation des politiques dans une intégration multidimensionnelle de l'ALC» et «Nouveaux enjeux pour l'intégration de l'ALC et modèle alternatif de développement durable», réalisé par certains membres du groupe qui ont participé aux forums et aux réunions qui ont eu lieu dans le cadre de la préparation du 1er Congrès GRIDALE.

**Mots-clés:** Intégration multidimensionnelle, développement durable, harmonisation des politiques.

**Índice.** I. Integración y armonización de políticas. II. Principales temas que ameritan armonización de políticas en los proyectos regionales latinoamericanos: beneficios y obstáculos. III. Nuevos temas para la integración en América Latina. IV. Conclusiones.

El presente documento ofrece un recuento de las reflexiones en torno a los temas correspondientes a los dos subgrupos que componen el Grupo 2, a saber: «Armonización de políticas en una integración multidimensional de ALC» y «Nuevos temas para la integración de ALC y modelo alternativo de desarrollo sostenible», realizadas por algunos miembros del grupo que han participado en los foros y reuniones que se han realizado dentro del marco de la preparación del I Congreso del GRIDALE.

El documento parte de una reflexión sobre la importancia de la armonización de políticas para el desarrollo de la integración, pero llamando a la vez la atención sobre las dificultades y costos que conlleva dicha armonización. Posteriormente se dedican dos secciones a plantear las reflexiones en torno a los temas de los dos subgrupos de trabajo, y finalmente se ofrecen unas conclusiones con las que se espera contribuir a la discusión de las temáticas del Grupo 2 y del GRIDALE en general a tratarse en el I Congreso.

## I. INTEGRACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS

Sea que la integración se entienda desde una perspectiva formal como la cesión de poder soberano de decisión a organismos comunes, o desde una perspectiva más informal como la profundización de los intercambios y las influencias entre dos o más países, la armonización de políticas puede traer importantes beneficios para la cooperación, en la medida en que se trate de alcanzar objetivos no solamente comunes, sino también dispares. En primer lugar, debe señalarse que armonización no es lo mismo que coordinación. De acuerdo a la definición de Robert O. KEOHANE, la cooperación es la coordinación de políticas. En dicho ejercicio los Estados se ponen de acuerdo para llevar a cabo sus políticas de manera que las afectaciones sobre el otro se reduzcan, o cuando menos se administren, o se trabaje conjuntamente para que sean menos graves y más manejables. En cambio, un ejercicio de armonización consiste en que los países adopten políticas similares, o incluso las mismas, o que al menos formulen y ejecuten sus políticas bajo los mismos lineamientos y procedimientos. Ninguno de los dos ejercicios implica necesariamente una cesión de soberanía a organismos comunes, pero la armonización claramente implica mayores concesiones por parte de los Estados hacia los otros, en la medida en que unificar políticas y procedimientos implica reducir el margen de diferenciación, y con ello muy probablemente de autonomía, frente a los demás.

En el caso de la Unión Europea, el clásico ejemplo de armonización ha sido en el área de políticas macroeconómicas, particularmente la fiscal y la monetaria, como ejercicio previo e indispensable para la consolidación del mercado común, y posteriormente de la unión monetaria. En efecto, si se pretende asegurar las condiciones para la libre movilidad de bienes, capitales y trabajadores, se debe asegurar que los costos de contratación laboral, los derechos y beneficios pensionales, y las cargas tributarias, entre otros, no sean demasiado dispares entre los países, pues de lo contrario unos serán más atractivos para trabajar e invertir que otros. Estos ejercicios de armonización

macroeconómica se plantearon también en la Comunidad Andina (CAN) y en el Mercosur en los años 90, cuando ambos esquemas regionales se propusieron crear mercados comunes. Una de las causas de que esta armonización no se pudiera realizar fue la renuencia de los miembros de ambos esquemas a ceder autonomía en el manejo de sus políticas macroeconómicas, y ello contribuyó a que en los años 2000 el objetivo de consolidar mercados comunes se dejara a un lado.

Pero la armonización puede darse en diferentes frentes. En la CAN y el Mercosur, por ejemplo, la armonización ha sido relativamente exitosa en materia aduanera y no arancelaria, donde los países miembros de ambos esquemas regionales han logrado ponerse de

*«Los únicos objetivos comunes necesarios para la armonización son los de la armonización misma, es decir, armonizar lo que se decide armonizar»*

acuerdo no solo en aranceles comunes, sino también en procedimientos aduaneros, estándares de calidad, y normas sanitarias y fitosanitarias para llevar a cabo sus políticas e intercambios comerciales. Este ejemplo sirve para vislumbrar los beneficios de la armonización. En primer lugar, se reducen los costos de información y de transacción. Si se comparten unos estándares y unos procedimientos para realizar los intercambios, se ahorra tiempo y recursos tratando de entender y de aceptar los estándares y procedimientos de la contraparte. En segundo lugar, hay mayor facilidad para el aprendizaje mutuo. Si ambas o todas las partes están trabajando con la misma ‘materia prima’, hay mayores posibilidades de que, bien sea juntos o separados, encuentren mejores formas de proceder con esa materia prima compartida, y los demás puedan implementar esos avances con relativa facilidad. Y en tercer lugar, hay mayores posibilidades de alcanzar los objetivos propuestos, independientemente de qué tan comunes sean. Si se comparten estándares y procedimientos hay menos posibilidades de que haya ‘malas sorpresas’ por afectaciones causadas por otro país, y en cambio existe una mayor posibilidad de apoyarse en el otro para conseguir lo que se pretende, considerando también que incluso un Estado puede aprovechar lo que hace otro para beneficiarse de ello (la superación de un obstáculo técnico con un tercer país, por ejemplo).

Debe notarse aquí que la armonización no implica compartir fondos ni presupuestos en moneda ni en especie, ni tampoco objetivos. En principio, los únicos objetivos comunes necesarios para la armonización son los de la armonización misma, es decir, armonizar lo que se decide armonizar. Pero los objetivos que cada Estado pretende alcanzar con dicha armonización pueden ser dispares sin que ello afecte per se el ejercicio de armonización. Volviendo al tema aduanero, un Estado puede adoptar un arancel común con el fin de superar su déficit comercial con otro, mientras que este otro puede hacerlo para aumentar su superávit con aquel. Objetivos en principio contrapuestos, pero que no impiden la armonización. Asimismo, un Estado puede armonizar barreras no arancelarias para modernizar un sector de su industria, mientras que el otro puede hacerlo para obtener mayor protección para el mismo sector. Más bien, si la armonización se realiza también con objetivos comunes, es más coherente que además de la armonización se destinen recursos comunes como fondos y presupuestos en moneda y en especie para alcanzar tales objetivos, y con ello las posibilidades de éxito deberían ser mayores. Pero es claro que la definición de objetivos comunes y la destinación de recursos a fondos y presupuestos comunes reduce sustancialmente la autonomía de cada Estado para decidir sobre sus procedimientos de

política y el uso de esos recursos, y con ello se generan obstáculos para la armonización. Las siguientes secciones discutirán con más detalle los beneficios y obstáculos de la armonización de algunas políticas para la integración en América Latina en la actualidad.

## **II. PRINCIPALES TEMAS QUE AMERITAN ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS EN LOS PROYECTOS REGIONALES LATINOAMERICANOS: BENEFICIOS Y OBSTÁCULOS**

La discusión que se dio en la reunión virtual del Grupo 2 previa al Congreso del GRIDALE arrojó un conjunto de temas como los primordiales para ejercicios de armonización de políticas en el futuro cercano. En materia de integración económica, se consideró que se debe profundizar lo que ya existe, pese a que debe recordarse que el comercio entre los países latinoamericanos, y particularmente entre los suramericanos, se encuentra ya liberalizado casi en su totalidad, y ningún esquema regional le apuesta en el presente a avanzar en la consolidación de una unión aduanera ni mucho menos de un mercado común. La unión aduanera en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en el Mercosur se mantiene, aunque mucho más unificada la primera que la segunda. Pero en la medida en que ninguno de estos dos esquemas tiene previsto conformar un mercado común en el futuro cercano, la profundización de ambas uniones aduaneras aparece como algo innecesario. La CAN y la Alianza del Pacífico (AP), por su parte, desecharon la posibilidad de conformar mercados comunes, pese a que la AP sostenga oficialmente que pretende conformar un espacio de libre circulación de bienes, capitales y personas, pero en ningún momento ha planteado ningún tipo de iniciativa para emprender un ejercicio mínimo de coordinación macroeconómica para ello. Sin embargo, algunos participantes de la discusión resaltaron que la conformación de un mercado común suramericano o latinoamericano no debería desecharse de forma definitiva, pues es claro que la ampliación de los mercados nacionales hacia mercados comunes ofrecería importantes oportunidades de crecimiento y desarrollo económico para los países, particularmente teniendo en cuenta que, en ausencia de estos mercados comunes, prevalece la desigualdad en los términos de intercambio con los países desarrollados, quienes siguen siendo los principales compradores de *commodities* de los países latinoamericanos.

Otro posible tema de armonización en materia económica que se plantea como prioritario es la acumulación de origen para incentivar las cadenas de valor entre los países latinoamericanos. Este es un tema en el que la AP ha anunciado su voluntad de avanzar, pero sin logro alguno que mostrar hasta el momento. La acumulación de origen permitiría que países que no tienen acuerdos comerciales con terceros se beneficiaran de los acuerdos comerciales que alguno de los países latinoamericanos tuviera con ese tercero para incorporar porciones de valor (insumos, tecnología, procesamiento) en el producto que sea finalmente exportado a ese tercer país. Aparte de las dificultades técnicas y legales que esto conlleva, particularmente dadas las reglas de origen de la OMC, el mayor obstáculo para la acumulación de origen es que la mayoría de encadenamientos productivos hacia atrás entre los países latinoamericanos son de poco valor agregado, es decir, importan insumos básicos entre ellos para exportar a un tercero bienes intermedios de poco valor agregado relativo. Las exportaciones manufactureras tienen más encadenamientos nacionales que externos, y aparte de Brasil y México, son muy pocos los casos de exportaciones de otros países latinoamericanos que requieren mayores niveles de encadenamiento hacia atrás que permitan aportar un mayor valor agregado por parte de los países proveedores y procesadores de insumos. En estas

condiciones, acumular origen puede equivaler más bien a incrementar la competencia para los proveedores nacionales de insumos que actualmente participan en cadenas de valor nacionales, pero que tendrían que competir con los proveedores de otros países que pretendieran incluirse en una cadena regional que pudiera acumular origen.

El siguiente tema que emergió en la discusión como prioritario para la armonización es el de infraestructura. Si bien se reconoce que IIRSA constituye un excelente ejercicio de cooperación para el desarrollo de infraestructura que conecte el Atlántico con el Pacífico en Suramérica, se considera que se debe profundizar esta cooperación. Sin embargo, se considera que la armonización debe darse sobre todo en materia energética, pues en materia de infraestructura no se vislumbra qué es lo que se podría armonizar, aparte de especificidades técnicas de ingeniería. En cambio, en materia energética sí valdría la pena considerar la posibilidad de armonizar estándares ambientales, y consolidar una red energética suramericana que le garantizara el acceso a la energía eléctrica y al gas a toda la población, así como a las fuentes de agua potable, y más deseable aun, a fuentes de energías renovables.

Pasando justamente al área de medio ambiente, se resalta que los ODS deberían ser objeto de ejercicios más profundos de armonización entre los países latinoamericanos, dado que Latinoamérica tiene una enorme responsabilidad de administrar su riqueza en materia de recursos naturales, lo que puede convertirla en líder mundial del desarrollo sostenible. Si bien en el marco del cambio climático se han dado iniciativas globales (Acuerdo de París 2015, por ejemplo), y regionales (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe 2018), se requiere de medidas armonizadas e incluso de políticas comunes entorno a la deforestación, tala ilegal o a la construcción de infraestructura terrestre.

A continuación, se planteó el tema de la planeación y el ordenamiento territorial, no en el sentido de armonizar formas particulares de planeación y ordenamiento territorial entre los países, pues esto podría ir en detrimento de los objetivos de descentralización y de mayor autonomía local con los que están comprometidos la mayoría de países de la región. Más bien se considera que la armonización puede darse en cuanto a esos objetivos y procesos participativos, donde la planeación y el ordenamiento territorial se conviertan en procesos más democráticos y autónomos, donde las comunidades alcancen una mayor apropiación del territorio y con ello un mayor aprovechamiento de sus recursos, y mejoren sus niveles de convivencia y bienestar.

El siguiente tema en aparecer en la discusión fue el de la asociatividad. Este es un tema importante porque está estrechamente relacionado con el del desarrollo sostenible, en la medida en que la sostenibilidad ambiental requiere de enormes esfuerzos de cooperación entre las personas que habitan en un mismo entorno. Las dimensiones sociales de los distintos esquemas de integración latinoamericanos, como el MCCA, la CAN y el Mercosur, han procurado impulsar la asociatividad entre empresarios, campesinos y otros grupos sociales para temas de salud, laborales, culturales y ambientales. Este es un tema en el que la armonización de políticas se ve bastante viable por dos razones. Primero, la asociatividad es una práctica o un conjunto de prácticas que no implican costos monetarios ni en especie para los Estados. Se trata más bien de promover la solidaridad y el diálogo entre las personas, y de otorgar incentivos para la asociatividad. Por otra parte, la asociatividad puede promoverse en todas las áreas de cooperación regional, desde las instancias participativas para la sociedad civil de los proyectos regionales, hasta microproyectos localizados en comunidades muy

particulares de un territorio que pueda beneficiarse de alguna política regional o de integración.

El tema que prosiguió en la discusión fue la migración. Hoy aun no es claro para muchos ciudadanos y ciudadanas latinoamericanas si se puede visitar otro país sin visa, o sin pasaporte, o solo presentando el documento nacional de identidad. Frente a los flujos migratorios de ciudadanos de otro país latinoamericano aún hay estigmatización y discriminación. Y frente a las crisis migratorias como la venezolana, en particular hacia Colombia, aun hoy los gobiernos se arrojan culpas, eluden responsabilidades y hacen de la crisis y de las personas que migran un instrumento político para legitimar sus posturas. Claramente la migración es un tema mucho más difícil de

*«Frente a los flujos migratorios de ciudadanos de otro país latinoamericano aún hay estigmatización y discriminación»*

armonizar, por todo lo que implica en términos de nacionalismos y de despliegue de recursos para su atención. Pero si de verdad se cree en la unidad y hermandad de los pueblos latinoamericanos, los Estados deberían firmar un acuerdo para el tratamiento de los flujos y las crisis migratorias, permitir la libre circulación de los nacionales de los países latinoamericanos entre ellos solo con el documento de identidad nacional, y enviar un mensaje de que los ciudadanos y ciudadanas de los países latinoamericanos no somos pueblos enemigos ni vamos al otro país a quitarle nada a nadie, sino que Latinoamérica es un espacio vital donde alcanzan los recursos para todas y todos. Paradójicamente esto era así en la época de la colonia, y con las independencias frente a España y Portugal hemos venido parcelando el espacio de nuestra América con discursos nacionalistas que de nada sirven cuando un pueblo busca ayuda en los otros.

Un aporte que guarda cierta relación con el punto anterior es el de intercambios académicos y convalidaciones. En la actualidad es común que en varios países latinoamericanos sea más fácil convalidar títulos obtenidos en terceros países que en otro país latinoamericano. Aparte del colonialismo cultural y cognitivo que esto refleja, es verdaderamente una desventaja para el desarrollo de nuestros sistemas educativos que bien podrían beneficiarse de la demanda que de ellos hagan estudiantes de los mismos países latinoamericanos, y por supuesto es algo que va en detrimento del intercambio estudiantil que es fundamental para conocernos los unos a los otros, y que en un futuro esos estudiantes que serán profesionales tomadores de decisiones confíen más en los profesionales tomadores de decisiones de los otros países, y se pueda profundizar la cooperación y la integración. Este tema de los intercambios académicos, profesionales y de convalidaciones no es uno en el que haya grandes obstáculos para la armonización, pues se trata más bien de un intercambio de información y de un ejercicio técnico de armonización de estándares, que no implica grandes costos para los Estados latinoamericanos.

Una posibilidad que se discutió a este respecto es la extensión de beneficios y posibilidades de cumplimiento de compromisos para los becarios que cada país envía a estudiar al extranjero, con el compromiso de regresar al país a trabajar a cambio de una condonación total o parcial de la deuda adquirida con la obtención de la beca. Si bien esta posibilidad podría ser muy buena en los casos en que los becarios no encuentran trabajo en su país a su regreso, puede ser un tema difícil de armonizar en la medida en que es difícil demostrar que realmente no hay opciones de trabajo, y no más bien que no hay las que el becario espera. En cambio, abrirle las puertas para cumplir su compromiso en otro país latinoamericano puede ser motivo de una fuga de cerebros que

no es coherente con la inversión que los Estados hacen en formar profesionales para que regresen a sus países a difundir el conocimiento adquirido en el extranjero.

Los temas anteriores guardan cierta relación con el tema que surgió a continuación, y es el tema de los salarios. Sobre este tema, más que armonizar los salarios en términos cuantitativos, lo que se podría armonizar son estándares laborales, no solo para permitir que ciudadanos de un país latinoamericano trabajen en otro país latinoamericano, sino para garantizar que donde sea que trabajen sus derechos laborales estén asegurados. En esto se ha avanzado mucho en el MCCA, la CAN y el Mercosur, pero aun esta armonización se puede profundizar mucho más. En cuanto a los montos salariales, si bien sería ideal igualar por lo alto los salarios mínimos en los países latinoamericanos, también lo es que la definición del salario mínimo en cada país corresponde a condiciones macroeconómicas muy particulares y a negociaciones con el sector privado muy complejas, y sería mucho más difícil armonizar los montos, aunque sí podría avanzarse en armonizar ciertos procedimientos de negociación que ofrezcan garantías mínimas a trabajadores y empresarios.

En cuanto a otros obstáculos que se presentan para la armonización de políticas, se señaló la oposición política de gremios y asociaciones profesionales nacionales afectadas por los procesos de armonización, algo que ha sucedido a lo largo de toda la historia de la integración latinoamericana. Este asunto está muy relacionado con la tensión que existe entre integración y democracia, donde es en principio contradictorio que un gobierno que ha sido elegido para administrar ciertos asuntos delegue competencias o ceda soberanía a organismos regionales donde otros Estados o incluso representantes supranacionales tomen decisiones sobre esos asuntos. Por ello, más que un obstáculo, la oposición de grupos de interés a la armonización de políticas es un reto que debe enfrentar el regionalismo y la integración de llevar a cabo las acciones de forma democrática y participativa, o cuando menos consultiva, como ha sucedido en los procesos de la CAN y el Mercosur con los consejos consultivos laborales y empresariales.

Otro obstáculo que se resaltó es la falta de recursos y capacidades estatales para articular e implementar reformas de la legislación doméstica en las áreas donde se realice la armonización. Este es un obstáculo que puede ser más agudo en países pequeños que no cuenten con instituciones sólidas o que no tengan mucha experiencia en el área particular de armonización. Pero como se señaló previamente en este documento, los ejercicios de armonización permiten aprendizaje mutuo, y los países con debilidades institucionales bien pueden aprender de los países con más experiencia y lograr implementar las reformas requeridas para efectuar la armonización. Si se trata más bien de escasez de recursos, el obstáculo es más difícil de salvar a menos que se cuente con fondos comunes o recursos de cooperación que financien la armonización de las políticas.

La inestabilidad política en países claves o líderes también se erige como un obstáculo para la armonización. Pero además de esto, la tendencia que mantienen la mayoría de Estados latinoamericanos, de que cada vez que llega un nuevo gobierno quieren cambiar todo lo que hizo el anterior, constituye un obstáculo grande para la armonización. Así como hay políticas que pueden armonizarse en un plazo corto, otras requieren de un proceso de más largo plazo. Por ello es necesario que los ejercicios de armonización que toman más tiempo sean asumidos como compromisos de Estado y no de gobierno, de manera que no sean en vano los esfuerzos emprendidos por un gobierno para que el siguiente llegue a revertirlos.

Por último, se consideró pertinente realizar una reflexión sobre la división ideológica como un enorme obstáculo para la armonización de políticas entre los Estados latinoamericanos, particularmente aquellos miembros de proyectos regionales. En efecto, las dos primeras etapas del regionalismo latinoamericano se caracterizaron por contar con fuertes consensos ideológicos en torno al modelo económico y las políticas que debían implementarlo, y fue bajo estos consensos ideológicos que se crearon los esquemas pioneros del MCCA y la CAN (Pacto Andino) en los años 60, y que se reimpulsaron aquellos y se creó el Mercosur en los 90 (y también la ALBA en los 2000, al menos entre sus países líderes). En cambio, la división ideológica resquebrajó a la CAN en los 2000, y estancó fuertemente al Mercosur. Pese a sus magros logros hasta el momento, la AP se crea también bajo un consenso ideológico fuerte, y el Mercosur permanece en una incertidumbre ideológica importante debido a los cambios políticos que en el momento sufren Paraguay y Brasil, y un poco menos Argentina y Uruguay. La ideología aparece entonces en la integración latinoamericana no solamente como un factor determinante para su ritmo, progreso y decaimiento, sino que por ello mismo puede ser también un aliciente y un obstáculo para la armonización de políticas.

En América Latina, pareciera que a veces es más importante tener afinidades ideológicas que cooperar, como se ha demostrado en los casos de la CAN y el Mercosur, y particularmente en el caso presente de la UNASUR, donde la división ideológica ha llevado a la organización al estancamiento político total por no haber podido consensuar el nombramiento de un secretario general entre los países que aun apoyan al régimen venezolano y los que lo rechazan por completo. Esta reflexión conduce a la conclusión de que es muy probable que en el futuro cercano sea más fácil armonizar políticas en áreas que no sean tan sensibles ideológicamente, sino más bien en aquellas de tipo más técnico o que no comprometan la ideología de los gobernantes de turno. Es lamentable que las etiquetas y las identidades ideológicas primen sobre las necesidades de la población, pero ese es el continente en el que estamos, y la separación entre lo técnico y lo político puede ser útil por ahora para lograr avances en la región en materia de armonización. La discusión de este punto se cerró, por cierto, llamando la atención sobre los ODS como posible punto de encuentro de las diferentes ideologías, y núcleo en torno al cual podrían articularse las iniciativas de armonización para la integración latinoamericana.

Aparte de los temas hasta aquí expuestos, se mencionaron otros temas que, por ser novedosos, se incluyen en la siguiente sección.

### **III. NUEVOS TEMAS PARA LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

La otra dimensión que se trató en la reunión fue la de los nuevos temas de los que podría ocuparse el regionalismo y la integración en América Latina para reimpulsarse. En primer lugar se planteó el tema de la salud, que si bien ha sido objeto de cooperación en el seno de UNASUR, se considera que es un tema que ha sido abordado apenas someramente por los distintos esquemas de integración, y que aún debe desarrollarse mucho más. Un aspecto que sobresale, por ejemplo, en el área de la salud, es el tema de los medicamentos. La suscripción de tratados de libre comercio por parte de buena parte de los países latinoamericanos ha hecho que deban aceptar condiciones muy rígidas en materia de propiedad intelectual, lo que tiende a incrementar el precio de medicamentos esenciales y a aumentar el plazo en el que los laboratorios nacionales tienen prohibido fabricar la versión genérica. Así, en lugar de estar fomentado las industrias farmacéuticas nacionales a través de condiciones de propiedad intelectual más flexibles, y de facilitar el comercio latinoamericano de medicamentos, se está actuando al servicio

de las grandes multinacionales farmacéuticas de los países desarrollados y se está actuando en detrimento de la salud de los pacientes latinoamericanos. Si bien este es un tema muy sensible por los costos que puede acarrear para el comercio de los países latinoamericanos alterar las condiciones de propiedad intelectual contempladas en los TLC con países desarrollados (principalmente Europa y EE.UU.), es posible que existan algunos temas de propiedad intelectual, control de precios y acceso a medicamentos que se puedan armonizar entre ellos para contribuir a mejorar el acceso a medicamentos para ciudadanos y ciudadanas latinoamericanas.

*«América Latina sí podría avanzar en el marco de la CELAC en la definición de ciertos compromisos, en materia de derechos y de distribución de la riqueza»*

El tema que emergió de forma subsiguiente fue el del manejo coordinado de desastres naturales. Si bien los países latinoamericanos han mostrado una enorme solidaridad y capacidad de reacción frente a los desastres naturales que han sufrido países de la región (huracanes en el Caribe, terremoto en México), bien pueden fortalecerse los procedimientos para coordinar la reacción ante desastres naturales ocurridos en zonas fronterizas, o crear protocolos de ayuda que hagan más rápida y expedita la asistencia ante la eventualidad de una catástrofe.

Seguidamente se introdujo el tema de la desigualdad en América Latina, el cual no ha sido precisamente objeto directo de los diferentes esquemas regionales que se han presentado. América Latina permanece como una de las regiones más desiguales del planeta, y varios países como Colombia y Brasil continúan ocupando los primeros puestos en desigualdad en el mundo. La desigualdad no solo es problemática por el diferencial de oportunidades para la productividad de la población, sino que, como lo han mostrado los trabajos de autores como STIGLITZ, PIKETTY, KRUGMAN, y ROBINSON y ACEMOGLU, la desigualdad pronunciada es la principal causa de la corrupción en una sociedad. Esto se debe a que en la medida en que haya una porción de la sociedad que sea mucho más rica que el resto, y sobre todo que las porciones menos ricas, se genera un incentivo para enriquecerse aún más de cualquier forma posible, en aras de aumentar aún más el poder que da poseer tanta riqueza. No es una coincidencia que quienes más se roban los dineros públicos en las sociedades más desiguales sean justamente las élites gobernantes que llegan al poder público justamente gracias a la riqueza que tienen, y una vez llegan allí lo que quieren hacer es enriquecerse aún más para asegurar aún más su permanencia en el poder.

Dada la variedad y complejidad de factores que conllevan a la desigualdad pronunciada, más que un tema que pueda ser objeto de armonización de políticas, América Latina sí podría avanzar en el marco de la CELAC en la definición de ciertos compromisos, en materia de derechos y de distribución de la riqueza por vía de impuestos progresivos y gasto e inversión social, para reducir la desigualdad en América Latina. Este tipo de políticas sí podrían ser objeto de armonización en algunos aspectos, por ejemplo, en sus principios.

A continuación, se sugirió el tema de ciencia y tecnología (CyT), y el de la economía naranja y economías creativas como temas nuevos de los que podría ocuparse el regionalismo latinoamericano. Latinoamérica continúa siendo una región que destina muy poco porcentaje de su PIB a CyT. Esto no solamente prolonga la desigualdad en los términos de intercambio con el mundo desarrollado, y reduce las oportunidades de mayores ingresos para las clases trabajadoras, sino que además opera en detrimento de la posibilidad de consolidar sociedades más educadas que alcancen mejores niveles de

paz y convivencia. Igual que en el caso anterior, más que armonizar políticas concretas de CyT, las cuales deben responder a particularidades y contingencias nacionales y locales de cada país, se pueden armonizar principios, objetivos y estándares para el mejoramiento de las políticas y de los niveles de CyT en América Latina, así como constituir fondos regionales para la implementación de actividades de CyT y de innovación, incluyendo la economía naranja y las economías creativas.

Por último, en materia de seguridad, se plantearon los temas de lucha contra el crimen transnacional y de la ciberseguridad como nuevos temas que deberían ser prioritarios para la cooperación en América Latina. Debe señalarse que el primero ya es objeto de cooperación ministerial en la UNASUR, y que Mercosur ha desplegado también amplios programas de cooperación, sobre todo para combatir el crimen en la triple frontera. Pero en efecto hace falta avanzar mucho más a nivel latinoamericano, particularmente en materia de lucha contra el narcotráfico, tráfico de armas y trata de personas, donde las redes de estas actividades criminales suelen envolver a varios países situados en distintas subregiones, como el Cono Sur, la región andina, la Amazonía, el Caribe y Centroamérica.

Por su parte, la ciberseguridad tiene que ver no solamente con las posibilidades de combatir el crimen organizado, sino también con avanzar en las prácticas de gobierno en línea y el control de las noticias falsas en redes sociales, lo que está estrechamente relacionado con la construcción de democracia y ciudadanía. Como se sabe, en el mundo existen actualmente tres doctrinas sobre la ciberseguridad. Por una parte, se encuentra la doctrina de EE.UU., que pretende construir una normativa universal para controlar la seguridad en Internet, aplicada por todos los Estados. Por otra parte, está la doctrina china, que aboga por una autonomía total de cada Estado para controlar la ciberseguridad. Y por otra parte está la postura de Rusia, que establece que debe haber libertad total para el uso de la Internet, y que el Estado solo debe intervenir cuando lo considere necesario, y sin referirse a marco legal alguno que regule dicha intervención. América Latina tiene la posibilidad de adherir a una de estas tres posturas, o de crear incluso una cuarta doctrina, una en la que se promueva la democratización del acceso a Internet y se provea un marco regulatorio para que la Internet contribuya al fortalecimiento de la democracia y al ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos de los países latinoamericanos y de todo el mundo.

Al final de esta sección se mencionaron algunas estrategias que los países latinoamericanos podrían emplear para avanzar en la incorporación de estos nuevos temas. Estas son la coordinación profunda entre técnicos de las distintas instituciones nacionales encargadas de formular e implementar planes de acción y protocolos de respuesta ante eventualidades de emergencia que se presenten en los diversos temas, y promover un mayor involucramiento de actores no-estatales, en particular bancos de desarrollo y donantes internacionales que puedan aportar conocimiento sobre los temas nuevos y presionar para que sean incorporados en las agendas regionales.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Como conclusión de este documento, los participantes en la reunión resaltaron la necesidad de construir sobre lo construido con miras a la armonización de políticas para la integración latinoamericana, y de aprender de todas las experiencias para la incorporación y el tratamiento de los nuevos temas. En cualquier caso, todos los temas contenidos en este documento deberán vincularse con los contenidos de los documentos

y discusiones de los demás grupos, y se espera que de ello se obtengan excelentes resultados al final del I Congreso del GRIDALE.

Finalmente, se considera que la armonización de políticas no debe ser solo un resultado de iniciativas de regionalismo, son que bien puede realizarse sin un marco institucional integrador, y en cambio motivarlo a partir de la obtención de resultados positivos. América Latina cuenta con varios espacios institucionales regionales con un bagaje de experiencia y aprendizaje enorme para la armonización de políticas y la incorporación de nuevos temas para la integración, y es necesario demandar a las autoridades nacionales que se empleen estos espacios para avanzar en la construcción de región y en la cooperación para mejorar las condiciones de vida de todos y todas las latinoamericanas y latinoamericanos.

**COMENTA ESTE ARTÍCULO**



**BOOKS  
JOURNALS  
NEWS  
EDUCATION**

**GLOBAL.JURI-DILEYC.COM  
9,99€/MONTH**



**GRIDALE: DOCUMENTO GRUPO DE TRABAJO N.º 3****MEJORA DE LA GOBERNABILIDAD MUNDIAL Y  
PROFUNDIZACIÓN DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN  
AMÉRICA LATINA: TRAYECTORIAS TEÓRICO-CONCEPTUALES,  
REFLEXIONES ACTUALES Y PROYECCIÓN A FUTURO****AMALIA STUHLBREHER***Profesora adjunta**Universidad de la República (UDELAR)**Uruguay*

**Resumen:** Las actividades del Grupo 3 se encuadran en los objetivos centrales del GRIDALE (Grupo de Reflexión sobre integración y desarrollo en América Latina y Europa), según lo expresado en el Documento Constitutivo: en ese sentido, a través del trabajo de esta Red se apunta a recuperar los propósitos asociativos y mancomunados de la integración, adaptándolos a las condiciones del siglo XXI, trabajando en pos del logro de las metas de desarrollo sostenible requeridas por el planeta para superar concepciones y miradas nacionales que limitan tales propósitos.

**Palabras clave:** Gobernabilidad mundial, gobernanza multinivel, América Latina.

**IMPROVING GLOBAL GOVERNANCE AND DEEPENING OF MULTILEVEL  
GOVERNANCE IN LATIN AMERICA: THEORETICAL-CONCEPTUAL  
TRAJECTORS, CURRENT REFLECTIONS AND FUTURE PROJECTION**

**Abstract:** The activities of Group 3 fit into the central objectives of the GRIDALE (Reflection Group on integration and development in Latin America and Europe), as expressed in the Constituent Document: in this sense, through the work of this Network, aims to recover the associative and pooled purposes of integration, adapting them to the conditions of the XXI century, working towards the achievement of the sustainable development goals required by the planet to overcome national conceptions and views that limit such purposes.

**Keywords:** Global governance, multilevel governance, Latin America.

**AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ET GOUVERNANCE À  
PLUSIEURS NIVEAUX EN AMÉRIQUE LATINE: TRAJECTOIRES  
THÉORIQUES ET CONCEPTUELS, RÉFLEXIONS ACTUELLES ET  
PROJECTION FUTURE**

**Résumé:** Les activités du groupe 3 s'inscrivent dans les objectifs centraux du GRIDALE (groupe de réflexion sur l'intégration et le développement en Amérique latine et en Europe), tel qu'exprimé dans le document constitutif: en effet, les travaux de ce réseau, cherche à récupérer les objectifs associatifs et mutualistes de l'intégration, en les adaptant aux conditions du XXIe siècle, en œuvrant à la réalisation des objectifs de

développement durable requis par la planète pour surmonter les conceptions et les points de vue nationaux qui limitent de tels objectifs.

**Mots-clés:** Gouvernance mondiale, gouvernance à plusieurs niveaux, Amérique latine.

**Índice.** I. Introducción. II. Introduciendo algunas consideraciones teórico-conceptuales. II.1. Abordando el nivel subnacional/territorial de la gobernanza. II.2. Más allá de las fronteras estatales: la gobernanza global. II.3. Gobernanza y sus vínculos con el regionalismo y el interregionalismo. II.4. Aportes posibles del enfoque de gobernanza a futuro: continuidades y quiebres en tiempos de incertidumbre. III. De la conformación y trabajo de los subgrupos: agendas, dinámicas y resultados. III.1. De las agendas. III.2 De las dinámicas de trabajo. III.3. De los resultados de los Foros 1 y 2. IV. A la manera de conclusiones: perspectivas y proyección a futuro. V. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Las actividades del Grupo 3 se encuadran en los objetivos centrales del GRIDALE (Grupo de Reflexión sobre integración y desarrollo en América Latina y Europa), según lo expresado en el Documento Constitutivo: en ese sentido, a través del trabajo de esta Red se apunta a recuperar los propósitos asociativos y mancomunados de la integración, adaptándolos a las condiciones del siglo XXI, trabajando en pos del logro de las metas de desarrollo sostenible requeridas por el planeta para superar concepciones y miradas nacionales que limitan tales propósitos. A esos fines, los académicos nucleados en torno al GRIDALE buscarán generar un conjunto de reflexiones que permitan a gobiernos, grupos políticos, ONG y organismos intergubernamentales superar la desnaturalización y el estancamiento de los procesos de integración, identificando metas de desarrollo factibles y compatibles con distintos modelos vigentes en los países de América Latina y el Caribe (ALC) (GRIDALE, 2017).

El presente Informe refiere a las actividades desarrolladas en el marco de los dos SubGrupos que integran el Grupo 3, esto es el Subgrupo «Mejora de la gobernabilidad mundial» y el SubGrupo «Profundización de la gobernanza multinivel en ALC». En primer lugar, se presentan algunas consideraciones teóricas en torno a tópicos centrales que refieren a este Grupo, esto es la evolución de la conceptualización de gobernanza en diferentes niveles que abarcan desde el plano subnacional al global. En segundo lugar, se reportan las dinámicas y metodología de trabajo que se definieron para cada SubGrupo, incluidas las agendas consensuadas en torno a los temas que se abordarían en cada SubGrupo. En tercer lugar, se sistematizan los principales hallazgos y resultados de los procesos de reflexión colectiva, haciendo mención de los aportes específicos más significativos vertidos por los colegas en torno a las líneas de trabajo establecidas. Finalmente se efectúa una posible proyección a futuro para la futura tarea académica del Grupo 3 y sus dos SubGrupos.

## II. INTRODUCIENDO ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES

En primer lugar, como forma de contextualizar las actividades del Grupo 3 cabe una revisión teórica del concepto de gobernanza y su evolución reciente. Sin la pretensión de absoluta exhaustividad respecto a conceptos sobre los que existe una literatura sumamente extensa, el presente esbozo de sistematización representa un recorrido por

algunos hitos conceptuales que resultan de relevancia para las tareas de este Grupo con sus dos SubGrupos específicos. Procurando dar cuenta de los objetivos del GRIDALE, este recorrido conceptual expresamente toma cuenta del énfasis que esta Red pone en aspectos ligados a la integración regional y la promoción del desarrollo sostenible.

En ese sentido, respecto a las nociones de gobernanza es posible diferenciar una evolución que incluye diversos modelos interpretativos, que además fueron aplicados en diversos niveles desde la dimensión territorial (subnacional) a la arena global, pasando por los Estados nacionales y su articulación en los esquemas de integración regional. Precisamente ese abordaje en diferentes lógicas multinivel lo que lo hace interesante para las diferentes problemáticas discutidas en los dos Subgrupos del Grupo 3, que presentan aristas particulares según el nivel que se analice. Mientras que uno de los SubGrupos se concentra en aspectos a la mejora de la gobernabilidad mundial, el otro SubGrupo aborda los desafíos propios de la profundización de la gobernanza multinivel en la región latinoamericana, lo que incluye expresamente el nivel subnacional y los procesos transfronterizos, así como fenómenos que desarrollan un correlato y una dialéctica particulares *vis a vis* con el ámbito estatal, tales como por ejemplo la paradiplomacia. Esto implica una integración por regiones y ciudades, concebida más de lo global a lo local.

### **II.1. Abordando el nivel subnacional/territorial de la gobernanza**

Teniendo en cuenta que en sus orígenes el enfoque de gobernanza abrevaba de la economía institucional y de la escuela de la regulación, es evidente que estuvo fuertemente asociado con el mercado, apuntando a optimizar los procesos de regulación e intervención pública, al tiempo de facilitar la toma de decisiones del resto de los actores sociales. Progresivamente el concepto evolucionó dentro de disciplinas como la ciencia política y la administración, focalizando formas relacionales organizadas en lógica horizontal. En ese contexto, los análisis apuntaron a desarrollar una gestión de tenor más inclusivo, que permitiera a diversos agentes sociales asumir responsabilidades, en contraposición a los modelos más tradicionales-burocráticos y caracterizados por la imposición. Dada su naturaleza polisémica, el concepto de gobernanza fue incorporado por corrientes teóricas tan diversas como la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neo- institucionalismo o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (FARINÓS DASI, 2008, p. 12 y ss.).

Desde una perspectiva territorial, el concepto de gobernanza ganó creciente importancia en el ámbito de las ciencias sociales: en particular se subrayó su esencia democrática, ya que incluía mecanismos de concertación, participación y de compromisos de la sociedad civil. Respecto a ese punto, fue Renate MAYNTZ (2000) quien enfatizó la capacidad generada en el territorio para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores institucionales y económicos de esos ámbitos. En ese sentido, tomando la *díada* gobierno gobernanza, puede decirse que el concepto de gobernanza representa un cambio respecto a la forma en que el propio Estado ejerce su legitimidad. Mientras que con la noción de gobierno se hace alusión a la presencia del poder del Estado articulado en un sistema de relaciones jerárquicas con vínculos burocráticos entre sí, la gobernanza refiere a un sistema de relaciones más amplio que abarca expresamente a otros actores no tradicionales del ámbito político. En consecuencia, representa un modelo alternativo e innovador de gestión de los asuntos públicos (CARMONA, 2006; FARINÓS DASI, 2008, p. 12 y ss.). La interacción y la cooperación devendrían en la piedra angular de la vinculación de los actores y niveles de gobierno. Estas dinámicas novedosas crearían

nuevos marcos institucionales, formales e informales dentro de los distintos espacios territoriales. Esto determinaría un nuevo marco de ordenamiento legal, pero por sobre todo permitiría la generación de redes y espacios de participación pública, donde junto a los elementos formales pesarían fuertemente los vínculos gestados a partir de la creación de confianza y el conocimiento de los participantes (KOOIMAN, 2003; MONCAYO, 2002).

En virtud de lo anterior, se entiende que la gobernanza constituiría un marco donde podrían surgir y ser aplicadas formas de planificación y gestión de dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, apoyadas por múltiples actores con mecanismos de coordinación, que comparten objetivos consensuados y que asumen responsabilidades de cara al logro de los mismos. Esto determinaría en teoría un mejor posicionamiento frente a la meta del desarrollo sostenible en los territorios en el nivel subnacional. Por otra parte, algunos análisis apostaron a esta categoría para redimensionar conceptual y fácticamente la relación de frontera, señalando la necesidad de que los gobiernos centrales abrieran nuevas posibilidades a los gobiernos subnacionales inmersos en una relación transfronteriza, para legitimar y potenciar precisamente su gobernabilidad y gobernanza. Como ejemplo pueden mencionarse aquí los estudios sobre desarrollo local y desarrollo transfronterizo en Uruguay, que apuntan a subrayar la necesidad de convergencia de la gobernanza local y la gobernanza transfronteriza en función de la idea de región, a fin de superar restricciones institucionales y de representación de intereses. Dejando atrás las limitaciones de una conceptualización autoreferenciada de desarrollo local endógeno (panacea de los años setenta y ochenta), en el debate y en la práctica se avanzó conformando regiones donde se comparten determinadas claves comunes que generan una arquitectura nueva de territorio, tanto dentro de los límites del Estado como en el espacio supranacional y en una escala subnacional. En consecuencia, se plantea la categoría de desarrollo regional transfronterizo y su potencialidad en términos de gobernanza (MAGRI, 2016), lo que puede ser visto en vinculación con la paradiplomacia transfronteriza.

## **II.2. Más allá de las fronteras estatales: la gobernanza global**

A nivel del sistema internacional el aceleramiento de la globalización a partir de la década de los setenta y ochenta generó respuestas de diversos tenores dados sus impactos como fuerza reestructurante de dicho sistema. En ese sentido, para algunos autores se estaría frente a una sociedad internacional nueva y sumamente diferente de la surgida de fenómenos anteriores como la mundialización que implicaría procesos de larga duración en términos históricos y que también diferiría de otros periodos propios del siglo XX como el incremento de la interdependencia compleja. En particular destacan aquí la instantaneidad y la ubicuidad como fenómenos esenciales de la globalización, con la superación de la concepción del tiempo y el espacio que rigieran los procesos de mundialización (DEL ARENAL, 2008). Concretamente se trataría de un punto de «discontinuidad histórica» (CASTELLS, 1997, p. 94).

A nivel teórico, en el marco de una discusión más general dentro de la disciplina de las relaciones internacionales que marcó la década de los noventa - donde las corrientes neoliberales, neoinstitucionalistas y constructivistas ganaban cada vez mayor relevancia frente a los postulados del realismo clásico y del neorrealismo -, se reflexionó en forma creciente acerca de aspectos como cooperación, cuestiones institucionales, así como el rol de normas e ideas en el surgimiento de identidades colectivas (WENDT, 1992; WENDT, 1994). Sumado a nuevos aportes desde las teorías ya establecidas (integración regional, regímenes internacionales) se plantearía una nueva discusión en torno al concepto de gobernanza global. Dicho debate se concentraría en la relación existente

entre las posibilidades aún disponibles para el ejercicio de la política en el ámbito de los Estados nacionales y las oportunidades de la concertación internacional de cara a los nuevos desafíos globales. A manera de un indicador, en su revisión de la aplicación del concepto de gobernanza en la disciplina de las relaciones internacionales José BRICEÑO (2015, p. 168 y ss.) señala el uso generalizado de esta categoría en particular a partir del libro *Governance without government: order and change in world politics*, de James ROSENAU y Otto-Ernst CZEMPIEL (1992).

Desde aquel momento en la literatura surgida en especial en el hemisferio Norte al discutirse el tópico de la gobernanza se enfatizarían especialmente las posibilidades de cooperación en una economía crecientemente internacionalizada, donde la política era concebida paulatinamente como policéntrica (HIRST & THOMPSON, 1999a). Al mismo tiempo, se subrayaría la capacidad exclusiva del Estado de legitimar acuerdos (*bargains*) tanto «hacia arriba» en su carácter de representante de la población de un determinado territorio, como «hacia abajo» en correspondencia con su legítima base de poder constitucional (HIRST & THOMPSON, 1996). En general, la discusión en torno a la gobernanza global se caracterizaría por su pluralidad teórica cruzada por diversas corrientes argumentativas (MÜRLE, 1998). Su carácter polisémico le permitiría ser adoptado como un marco conceptual para una serie diversa de investigaciones, lo que a su vez determinaría serias dificultades para establecer una definición acabada del concepto.

Sin embargo, por sus connotaciones más allá del debate teórico y por su proyección políticodiplomática, es interesante hacer referencia a la conceptualización desarrollada a mediados de la década de los noventa por la llamada *Comission on Global Governance* de las Naciones Unidas:

*«Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action can be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (...) At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGO), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence»* (CGG, 1995).

Desde una perspectiva cercana a la preocupación por la gobernabilidad mundial, la noción de gobernanza global implicaba para autores como Dirk MESSNER y Franz NUSCHELER, en primer término, un modelo contrastante con concepciones hegemónicas del orden mundial. En segunda instancia, esta categoría era vinculada con el predominio del derecho internacional y la puesta en práctica de una ética de responsabilidad global. En tercer lugar, se entendía que el concepto apuntaba más allá de la mera definición de condiciones marco y de la regulación de diferentes áreas de política. Para estos autores era especialmente relevante el énfasis en las formas cooperativas en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones, así como el carácter procesual de la política (MESSNER & NUSCHELER, 1996). En comparación con los usos idiomáticos anglosajones, se subrayaba que el concepto «governance» o «gobernanza» se implicaba tanto la acción como la forma de ejercicio del gobierno, del control o direccionamiento de los procesos. En oposición al ejercicio de gobernar por

parte de gobiernos, la categoría gobernanza implicaría la existencia de reglas, sin definir a priori un determinado agente que ejecute la acción del caso (MÜRLE, 1998).

Por una parte, la discusión de la gobernanza se asociaba a cuestiones relativas a nuevos formatos de participación o incidencia en la definición de políticas o estrategias de negociación: dado que grado de interdependencia mundial, un espectro ampliado de actores procuraba influir en foros internacionales o regionales, a la vez que la política exterior de numerosos países ya no se concebía como un espacio de interés exclusivo

*«En un mundo globalizado, el Estado vincularía el nivel subnacional con el supranacional y se constituiría el pilar fundamental de la arquitectura de la gobernanza global»*

para gobiernos, sino también para sus ciudadanos. Esto podría determinar un mayor grado de sensibilización e información de la opinión pública pero también los riesgos de fragmentación de una «diplomacia paralela» (ARDILA, 2009). Asimismo, se hacía especial referencia a la posible complementariedad entre diferentes niveles en la práctica de la

gobernanza global. Aun cuando se enfatizara principalmente la reforma del sistema de las Naciones Unidas, otros componentes como los regímenes internacionales jugarían un rol esencial en la definición de una nueva arquitectura global. Desde esta perspectiva se postulaba además que esta última debiera basarse a su vez en los así llamados «núcleos regionales», tales como la Unión Europea (UE) (MESSNER & NUSCHELER, 1996). En efecto, algunos autores señalaban que las estructuras de gobernanza global habían logrado consolidarse especialmente dentro de la así llamada Tríada (RÜLAND, 2000a). Ligado a esto se planteaba la creciente demanda internacional de bienes públicos tales como seguridad y estabilidad en un contexto de avanzada globalización, resultando claro que el sistema internacional enfrentaba un déficit institucional, así como un fenómeno de subdireccionamiento. Según algunas visiones, el «principio de subsidiaridad» (KNIGHT, 2000) podría proporcionar una respuesta posible a los nuevos problemas globales, dado que: (...) «there is probably no single level of jurisdiction that is appropriate of all types of governance at the international level. A multilevel approach is desirable, with the choice subordinate to the specific nature of policy issue» (GUERRIERI & FALAUTANO, 2000). En consecuencia, en la discusión sobre el nuevo orden global, los Estados eran concebidos como una instancia estratégica dentro de un sistema de niveles múltiples, que se complementarían en el ejercicio de la gobernanza de acuerdos a criterios funcionales (CERNY, 1999) y que serían acompañados por una serie de nuevos actores tales como organizaciones no-gubernamentales, movimientos sociales o mercados de capital globales. En un mundo globalizado, el Estado vincularía el nivel subnacional con el supranacional y se constituiría el pilar fundamental de la arquitectura de la gobernanza global, aun cuando perdiera relativamente capacidad de acción (MESSNER & NUSCHELER, 1999).

Progresivamente la profundización del debate permitió interpretaciones que introducían matices y contrastaciones también desde otros posicionamientos y otras geografías. Así, abordajes desde América Latina como el de José BRICEÑO (2015) subrayan que el enfoque de la gobernanza constituiría una respuesta a corrientes teóricas como el keynesianismo o, en el caso de la economía del desarrollo, a la propuesta de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) impulsada por Raúl PREBISCH, así como a otras formas de planificación económica. A su vez, la noción de gobernanza estimuló críticas en diversos planos. Referido a este punto

BRICEÑO enfatiza aquellas que asimilan el enfoque de gobernanza a una propuesta asociada al neo-liberalismo (BOAVENTURA DE SANTOS, 2005) y su eventual instrumentalización como herramienta de transformación política (HUFTY, 2007). A esto se suma los cuestionamientos a lo que se considera una inadecuada visión multi-céntrica del mundo, así como sus limitaciones para explicar los procesos de configuración de la gobernanza (SENDING & NEUMAN, 2006), determinadas entre otras cosas por su fijación en un enfoque de suma cero en el análisis de la capacidad de acción del Estado (BRICEÑO, 2015, p.169).

### II.3. *Gobernanza y sus vínculos con el regionalismo y el interregionalismo*

Desde una perspectiva que superaba las fronteras de los Estados nación la conceptualización de la gobernanza fue aplicada (y discutida) vinculando el nivel de integración regional y el rol del regionalismo en la nueva arquitectura global. Desde la ya citada *Comission on Global Governance* se partía de la premisa de que a causa de las interacciones existentes entre el nivel regional y el multilateral, la integración regional no podía ser considerada en forma aislada de las instituciones globales (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995). Por ello, se visualizaba al elemento regional como un aporte decisivo para la adaptación de los Estados territoriales a las nuevas realidades del contexto mundial y a las necesidades de un nuevo orden (SCHIRM, 1999). Aunque en algunos casos el Estado resignara parte de su autonomía de decisión a favor de las estructuras regionales, se suponía que ganaría mayor capacidad de acción frente a los desafíos de la globalización. De esa forma, el regionalismo no reemplazaba al Estado territorial, sino que lo confirmaba en su ámbito de decisión primigenio. De esa forma, en interpretaciones de esa década tan particular de los noventa, se consideraba que el regionalismo se transformaba en elemento constitutivo del nuevo orden global, asumiendo la intermediación entre la estandarización forzada por la globalización y la creciente diferenciación y fragmentación estatal, lo que determinaría el surgimiento de un «régimen mixto» (LINK, 1998).

Para algunos analistas, solamente las alianzas regionales del tipo de la UE, el TLCAN, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) estaban en condiciones de inducir una re-regulación de la economía mundial: bloques comerciales competidores podrían superar problemas relativos al *free-riding* y negociar reglas de juego aceptables para todas las partes. Concretamente, el camino hacia los bloques comerciales implicaba para algunos un acercamiento a la posibilidad del «*global economic governance*» (WIESENTHAL, 1999). En este contexto se planteaba el interrogante acerca del tipo de interrelación y dinámica entre el nivel regional y el multilateral, cuestión que para algunos expertos era de carácter histórico y empírico (BOUZAS, 1996).

En forma genérica existía en el debate cierto nivel de consenso respecto a que se estaba frente a un nuevo tipo de regionalismo, con características diferentes al que se diera en el contexto de la Guerra Fría y la bipolaridad. En especial se enfatizaban elementos asociados al modelo económico propio del nuevo regionalismo, asociado a una mayor apertura comercial que dejaba atrás el modelo de corte más proteccionista que había caracterizado a las propuestas integracionistas de la segunda mitad del siglo XX, aunque se señalaban las características diferenciales que asumían las distintas propuestas regionales (HETTNE, 2002). Como señala Isabel CLEMENTE (2016, p. 75), es en el surgimiento de este «regionalismo abierto» donde se hace manifiesta la convergencia entre globalización y regionalismo, que en América Latina conlleva la ruptura con las modalidades de integración de las décadas cincuenta y sesenta, a la vez

que se asocia a las estrategias de inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial.

A partir de las crisis coincidentes con el cambio de milenio y los cambios de gobierno, también la evolución del regionalismo en América Latina se ve afectada, con lo que algunos autores señalan un viraje hacia un «regionalismo estratégico» (BRICEÑO, 2006; SANAHUJA, 2007 y 2009; GUERRA BORGES, 2009; BIZZOZERO, 2009; BIZZOZERO, 2011a, 2011b), asociado al agotamiento de la estrategia anterior. A esto se sumarán categorizaciones como las de «regionalismo postliberal» (TUSSIE, 2009) o «regionalismo posthegemónico» (RIGGIROZZI, 2012), para denominar la proliferación de nuevas iniciativas superpuestas con las ya existentes, con implicancias en términos de configuración de la gobernanza regional y donde las interpretaciones difieren en cuanto a sus eventuales aportes a la consolidación de la misma y su vinculación con la promoción del desarrollo sostenible (SANAHUJA, 2009; NOLTE, 2014; GARZÓN, 2015; GIACALONE, 2015; CLEMENTE, 2016; STUHLREHER, 2017).

Por su parte, en una conceptualización algo diferente BALDWIN (2011) denomina a la etapa siguiente al «regionalismo abierto» como «regionalismo del siglo XXI», enfatizando ya no tanto la disminución de la protección arancelaria, sino el impacto de las nuevas tecnologías en la estructuración de los procesos productivos a escala global. Por su parte, BOUZAS (2017) subraya que lo esencial a remarcar sería más bien la estrategia comercial de Estados Unidos a partir de la década de los ochenta: a través de una estrategia ecléctica el énfasis habría transitado del multilateralismo a la incorporación del regionalismo dentro del menú de opciones, sin constituirse en un sustituto de su accionar en el plano multilateral, sino un complemento. Es a este fenómeno que BOUZAS denomina «regionalismo estratégico», que constituiría una suerte de «*template*» de compromisos que interesaban a la diplomacia comercial estadounidense.

Las discusiones actuales denotan que el regionalismo en sus diferentes acepciones y constelaciones de Estados constituye un elemento central de gobernanza: la publicación reciente del *Handbook of South American Governance* (RIGGIROZZI & WYLDE, 2018) refiere expresamente a la vinculación con la problemática del desarrollo y considerando las diferentes improntas teóricas que siguen marcando la práctica de la gobernanza en los distintos esquemas regionales de América del Sur. La institucionalidad definida y la constelación de actores devienen asimismo en aspectos centrales de los diversos procesos de gobernanza regional.

Continuando con la evolución del debate, puede decirse que de forma paralela al debate acerca del regionalismo, y en parte como una prolongación del mismo, con el cambio de milenio se registró un interés creciente por el fenómeno cercano del interregionalismo, al que también se le atribuyó un rol importante en la concreción de la arquitectura de la gobernanza global. Mientras que se remarcaba que los foros interregionales podían contribuir a la institucionalización de las relaciones internacionales (RÜLAND, 1996), se explicitaba que las relaciones interregionales podían conllevar en sí mismas tanto un alto grado de conflictividad como un potencial de cooperación significativo. Dado el alto grado de interdependencia del mundo actual, ambos fenómenos rara vez quedarían dentro del marco nacional o incluso regional, sino que ambos podían tener efectos de derrame que se extendieran a través de las regiones y llegaran a la arena internacional. Una porción importante de la literatura del hemisferio Norte subrayaba la necesidad de buscar vías que favorezcan las relaciones cooperativas entre los bloques, así como la integración de los foros transregionales en los procesos de adaptación del aún frágil nuevo orden internacional. Al mismo tiempo

se expresaba la preocupación respecto a posibles violaciones de los principios que puedan afectar la integridad del sistema multilateral de comercio. En consecuencia, el análisis de la dinámica interregional era visualizado como una cuestión de relevancia estratégica para las relaciones internacionales contemporáneas (RÜLAND, HÄNGGI & ROLOFF, 2006; RÜLAND, SCHUCHER & STORZ, 2008; GARDINI & MALAMUD, 2014; BAERT, SCARAMAGLI & SÖDERBAUM, 2014) y fue incorporado con fuerza por ejemplo dentro de los lineamientos de política exterior de la UE frente a América Latina (AYUSO, 2016).

Transcurridas ya prácticamente dos décadas del nuevo siglo, la perspectiva de la comparación de los abordajes regionales brinda elementos de juicio diferenciales: en ese sentido, CLEMENTE (2016, p. 87) remarca que el análisis teórico del regionalismo e interregionalismo muestra que la evolución de las ideas y estrategias en América Latina y Europa han seguido direcciones opuestas: mientras que el regionalismo latinoamericano impulsó modelos de integración con objetivos de desarrollo al amparo de una redefinición del Estado y su relación con la economía y la sociedad, el interregionalismo impulsado por la UE tomó el sendero hacia la desregulación, afectando las competencias del Estado. Finalmente, la autora señala las implicancias de negociaciones interregionales y transregionales sobre el espacio de acción multilateral (y su concomitante impacto) en materia de gobernanza. Por su parte, en su revisión de la literatura sobre regionalismo e interregionalismo, GARDINI & MALAMUD (2014, p. 18) debaten la idea de que la centralidad del Estado siga siendo cuestionada, señalando que estudios empíricos más recientes muestran la importancia que siguen teniendo los Estados. Para los autores, esto indicaría la relativa menor importancia de las regiones y eventualmente, también del interregionalismo.

Desde una perspectiva diferente, autores como GARZÓN & NOLTE (2018) abordan los desafíos del nuevo minilateralismo y el «regionalismo cruzado» de procesos como el de la Alianza Pacífico, que implican una proyección transregional.

#### ***II.4. Aportes posibles del enfoque de gobernanza a futuro: continuidades y quiebres en tiempos de incertidumbre***

En forma breve la sistematización previa procuró una recorrida conceptual en torno a la noción de gobernanza desde diferentes niveles de abordaje, donde es factible identificar algunas continuidades del debate de las últimas tres décadas. Pese a las críticas señaladas, el concepto no ha sido reemplazado por una categoría alternativa que supere sus limitaciones de una categoría polisémica, por lo que cabe esperar que seguirá siendo central a los debates en torno a los desafíos propios del siglo XXI. Se trata de una noción que ha logrado establecerse y que acompañará los debates de un período cargado de incertidumbres propias de las etapas de transición de un orden internacional hacia otro que aún no termina de pergeñarse con claridad, donde la novedad según Félix PEÑA está dada porque no es producto de una guerra. Se plantea aquí el interrogante respecto a los países que actuarán como garantes de dicho orden, lo que lleva a la cuestión de las relaciones de poder entre las naciones, teniendo en cuenta la dificultad de proveer bienes públicos que garanticen la gobernanza regional y global. En ese contexto pareciera clave la calidad del frente doméstico (PEÑA, 2015), lo que en términos analíticos nos lleva de retorno a la gobernanza a nivel nacional y subnacional.

Como expresa Dani RODRIK (2011), tras la profunda crisis internacional desatada en 2008, los cuestionamientos y el escepticismo frente a la globalización ya no son exclusividad de los países en desarrollo, ambientalistas, representantes de los trabajadores o sectores anarquistas, sino que se han expandido a través de los países

desarrollados y estimulado en algunos fenómenos como el nacionalismo con características diversas, lo que representa un quiebre importante. Frente a estos desafíos, análisis como el de RODRIK (2011) subrayan la complementariedad entre mercado y Estado para una gobernanza que apunte a la estabilidad y prosperidad en democracia, con variaciones en cuanto a las preferencias de modelos institucionales y regulatorios nacionales y con la imposibilidad de lograr al mismo tiempo el «trilema» de la democracia, la autonomía de la jurisdicción de los Estados nacionales y la globalización económica. Para el autor, la pregunta a plantearse es qué clase de régimen multilateral puede permitir de mejor manera que las naciones persigan sus objetivos de desarrollo y prosperidad en forma acorde a sus propios valores y según sus respectivos acuerdos sociales. Por otra parte, RODRIK subraya además el rol diferencial de las políticas nacionales para aquellas temáticas que hacen a la gobernanza económica mundial (comercio, finanzas, etc.). En otras problemáticas como el cambio climático o la defensa de los derechos humanos, aún sin desconocer el nivel estatal sería en particular la cooperación internacional la que tendría un rol crucial para el funcionamiento del sistema global (RODRIK, 2011, p. 249).

*«Resulta evidente que los esfuerzos en AL en pos de nuevos mecanismos de gobernanza regional (...) representarían más bien una expresión de deseos de autonomía regional por parte de los gobiernos denominados progresistas, antes que una reacción concertada»*

A la vez, como señala Ricardo FRENCH-DAVIS (2017, p. 111), paradójicamente en esta época de globalización se han debilitado rasgos esenciales para una gobernabilidad mundial más integral y balanceada. Respecto a

la provisión de bienes públicos y regulaciones en el ámbito de importancia central como la gobernanza económica mundial, analistas como Roberto BOUZAS (2017) hacen referencia a la ciclominia (que podríamos calificar como recurrente en estas últimas décadas) que han caracterizado a los análisis sobre tendencias y perspectivas del comercio internacional. En esa visión, el ocaso de los acuerdos megarregionales se interpreta como una clara manifestación de los obstáculos que enfrentaría el proceso de creciente integración global al interior de las sociedades: aunque Estados Unidos pareciera constituir un ejemplo paradigmático, no sería el único. Más allá de esos acuerdos en particular, la revisión de la evolución de la literatura de estas tres últimas décadas evidencia la recurrencia de las idas y vueltas de los interrogantes respecto a los formatos de interrelación y dinámica entre el nivel regional y el multilateral, lo que representa otra continuidad tanto de los debates académicos como de las iniciativas político-diplomáticas.

Saliendo del ámbito estrictamente comercial, para algunos autores como Wolf GRABENDORFF (2015, pp. 20-21) resulta evidente que los esfuerzos en América Latina en pos de nuevos mecanismos de gobernanza regional durante los últimos años representarían más bien una expresión de deseos de autonomía regional por parte de los gobiernos denominados progresistas de los últimos años, antes que una reacción concertada. Esto implicaría que la continuidad de este tipo de gobernanza no estaría necesariamente garantizada. Al respecto, resultan de interés análisis sobre la diversidad de institucional que han avanzado sobre la caracterización del potencial y desafíos de distintas organizaciones surgidas en las últimas décadas como la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (AYLLON, 2015), la Alianza del

Pacífico (AP) (ARDILA, 2015), la Alianza Boliviarina para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (BRICEÑO, 2015) o la Unión de Naciones Suramericanas (LLENDEROZAS, 2015) por mencionar solamente algunos. Resulta evidente que con toda su heterogeneidad y pese a las menciones sobre la crisis de la integración (MALAMUD, 2015), el componente de la integración regional sigue siendo invocado como sustancial a la concepción de gobernanza: se trataría de otra continuidad del debate en clave multinivel en torno a estos tópicos. En palabras de BOUZAS (2017, p. 84), el proyecto de la integración de América representaría una suerte de Ave Fénix que resurge una y otra vez, tanto en contextos favorables como desfavorables a nivel interno de las naciones. Por otra parte, la discusión de los tópicos de la gobernanza y el regionalismo sigue siendo fuertemente asociado a las problemáticas del desarrollo de América Latina (RIGGIROZZI & WYLDE, 2018).

Respecto a las perspectivas a futuro de la integración latinoamericana, tendencias contradictorias tanto a nivel global, regional y nacional dificultan las evaluaciones, donde las consideraciones al momento presente difieren en cuanto a las posibilidades de consolidación de propuestas con implicancias bien diversas. En el plano económico-comercial, mientras que para algunos analistas como Félix PEÑA (2017) creen posible un moderado optimismo en torno a un eventual acuerdo integral en América Latina en torno a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con una geometría variable y con diversas velocidades, para otros siguen subsistiendo factores que durante décadas marcaron restricciones relativamente permanentes que no parecieran haberse subsanado en forma significativa, tales como las características de la interdependencia entre los países de la región, la heterogeneidad de los incentivos nacionales y los problemas de ejercicio de liderazgo o hegemonía en la región (BOUZAS, 2017, pp. 86-87). En términos de gobernanza donde la integración regional promueva el desarrollo, el desafío de la *convergencia en la diversidad* (PEÑA, 2015b) enfrenta los claros límites impuestos por percepciones notoriamente divergentes en cuanto a políticas y modelos de desarrollo (GRABENDORFF, 2015, p. 20). Asociado a esto, la discusión en torno a la centralidad del Estado, su rol en la promoción del desarrollo y su impacto en la impronta de los distintos esquemas regionales representa otro elemento de continuidad en los debates de la etapa aquí analizada.

Al momento presente, aunque se reitere la invocación retórica al potencial del regionalismo para proveer bienes públicos en dimensiones esenciales del desarrollo (otra continuidad del debate), tampoco puede obviarse la mención a la brecha actual respecto al logro efectivo de las metas (STUHLREHER, 2016, p. 33). Como subrayan MELLADO & ALI (2014), pese a la reconfiguración política regional de los últimos años no se constata una convergencia respecto a la inserción mundial y a los modelos de desarrollo. La definición de la Agenda Post-2015 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) podría proporcionar elementos para una agenda compartida, aunque es evidente que la multiplicidad de iniciativas integracionistas no será reemplazada fácilmente por algún esquema regional «superador» que tenga a los ODS como marca de identidad (STUHLREHER, 2017, p. 93). Por otra parte, es evidente para el lograr avances en dichas metas resulta indispensable la consideración expresa del nivel subnacional y la gobernanza territorial, con la «traducción» de los distintos ODS en clave territorial diferenciada según las demandas específicas en materia de desarrollo sostenible.

### III. DE LA CONFORMACIÓN Y TRABAJO DE LOS SUBGRUPOS: AGENDAS, DINÁMICAS Y RESULTADOS

#### III.1. De las agendas

A fines de la evaluación de los avances del Grupo 3 es necesario sistematizar brevemente el proceso de conformación de sus dos SubGrupos, con la definición de sus respectivas agendas de trabajo, la implementación de algunas dinámicas de trabajo que permitieron algunos hallazgos como resultado del proceso. Esto permitirá finalmente identificar algunas perspectivas como proyección para el futuro el Grupo 3.

En lo que respecta a la conformación del Grupo 3 y sus SubGrupos debe señalarse que la propuesta del GRIDALE se caracterizó por una parte por una amplia adhesión por un número significativo de colegas que se interesaron por la iniciativa y que transmitieron sus datos a la Coordinación general de la red. Es así que en un lapso relativamente breve de tiempo la base de datos del GRIDALE aumentó en forma importante, abarcando a académicos de numerosas universidades a ambos lados del Atlántico. Desde la Coordinación de GRIDALE se fueron estableciendo los contactos con la coordinación del Grupo 3. En forma paralela desde la Coordinación general se avanzó con la identificación de los colegas que podían asumir la coordinación de ambos SubGrupos, lo que insumió un tiempo considerable. Para el 20 de octubre de 2017 se culminó con esa etapa de definiciones, logrando contar con Isabel CLEMENTE (Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de la República, Uruguay) con el apoyo de Diego HERNÁNDEZ (del mismo Programa) para coordinar el SubGrupo «Mejora de la Gobernabilidad Mundial», así como con Martha ARDILA (Universidad del Externado, Colombia) como coordinadora del SubGrupo «Profundización de la Gobernanza Multinivel en América Latina».

A partir de ese momento, durante los meses de noviembre y diciembre de 2017 se buscó establecer un diálogo fluido a la interna del Grupo 3, ya fuese a través de correo electrónico, contactos telefónicos, conferencias por Whatsapp o videoconferencia (para las reuniones entre los colegas de la UDELAR). Desde la Coordinación del Grupo se procuró estimular un flujo de información entre los coordinadores de los dos SubGrupos, manteniéndolos al tanto de la respectiva evolución para evitar trabajar en una lógica de compartimentos estancos y apuntando a desarrollar un trabajo integral, más allá de la especificidad de cada SubGrupo. Cabe destacar expresamente el estilo colaborativo de trabajo que se consiguió establecer, lo que permitió un intercambio intenso, marcado por la confianza y la cordialidad.

En forma paralela los intercambios se ampliaron a aquellos colegas que habían efectivamente dado respuesta a la convocatoria del Grupo para expresar temas de interés de cara a la definición de las respectivas agendas de trabajo para ambos SubGrupos. Debe señalarse que la participación no fue tan amplia como hubiera cabido esperar teniendo en cuenta el número de colegas que se habían interesado por el GRIDALE. De todas formas, contando con las sugerencias de aquellos colegas que efectivamente hicieron llegar sus sugerencias en cuanto a áreas temáticas para ser abordadas, para fines de diciembre de 2017 ambos SubGrupos logran definir sus respectivas **agendas de trabajo**, que se presentan a continuación en forma esquemática:

#### **SubGrupo 1: Mejora de la gobernabilidad mundial**

- 1) Regímenes internacionales desde una perspectiva de la gobernabilidad mundial y en issues/áreas temáticas como las que se detallan en los puntos 2.2; 2.3; 2.4. El sistema

- multilateral, negociaciones trans-regionales y difusión normativa. Instituciones de gobernanza mundial, justicia internacional.
- 2) El sistema multilateral, negociaciones trans-regionales y difusión normativa. Instituciones de gobernanza mundial, justicia internacional.
  - 3) Gobernanza del Medio Ambiente: la Convención de cambio climático. Medio ambiente y desarrollo, el problema energético y la renovación energética.
  - 4) Fronteras y la migración. Crisis de refugiados y modelos de gobernanza en regiones fronterizas y de integración trans-fronteriza.
  - 5) El multilateralismo y el sistema de Naciones Unidas. América Latina en el Consejo de Seguridad y las misiones de paz de la ONU.
  - 6) China y nuevos mecanismos de gobernanza que afectan a ALC.
  - 7) Guerra a las drogas y lavado de dinero. La reforma del modelo prohibicionista.
  - 8) Interregionalismo.
  - 9) Cooperación internacional.

### **SubGrupo 2: Profundización de la gobernanza multinivel en América Latina**

El análisis proyectado para este SubGrupo contempla al menos tres aspectos de la gobernanza multinivel:

- a) Institucional: se apuntaría al análisis de la Alianza del Pacífico, Proyecto Mesoamérica, MERCOSUR, UNASUR. Se considera que esto permitiría abordar la variación y las diferencias de la institucionalidad entre el viejo y el nuevo multilateralismo, dado que existirían formatos de institucionalidades muy flexibles tales como la de la Alianza del Pacífico.
- b) Estatal: se abordarían aquí por ejemplo esquemas de integración caracterizados por un bajo grado de institucionalidad, integrados por Estados con una fuerte diplomacia presidencialista y donde la impronta dada por los respectivos gobiernos sería de suma importancia.
- c) Regional y de la sociedad civil: se abordaría aquí el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos subnacionales, la paradiplomacia y el rol de la sociedad civil. Todo esto representaría una diplomacia paralela, que en ocasiones no pasa ni se coordina con el Estado.

### **III.2 De las dinámicas de trabajo**

A partir de la definición de las mencionadas agendas como punto de partida, el diálogo entre todos los coordinadores permitió plantear algunas dinámicas de trabajo. Desde el SubGrupo «Profundización de la gobernanza multinivel» se propuso realizar un foro virtual el día 1.º de marzo a través de la plataforma de GRIDALE, para lo que se contó con el apoyo operativo de Fernanda CABALLERO. Como material disparador para los intercambios, desde la Coordinación se puso a consideración un documento preliminar con consideraciones teórico-conceptuales respecto a la categoría gobernanza y cuya versión final se incluyó al comienzo del presente Informe. Junto con la coordinadora del SubGrupo se circularon además algunos artículos y trabajos sobre las temáticas definidas en la agenda, a la vez que se redactaron algunas consignas a la manera de preguntas disparadoras del debate:

1. ¿Qué vamos a entender por Gobernanza? ¿Cuáles son sus particularidades en América Latina (¿por subregiones y países?). ¿Cómo se vincula con la democracia, gobernabilidad y el regionalismo?
2. A nivel institucional: ¿Cómo se manifiesta la crisis del multilateralismo? ¿Diferencias entre ellos? ¿Países líderes? ¿Cómo se vincula con el regionalismo del siglo XXI?
3. ¿Cuál es la participación de los actores no gubernamentales? ¿Qué cooperación hay entre ellos, con el Estado, lo local y lo regional?
4. ¿Cómo se manifiesta la Gobernanza a nivel subnacional? ¿Fronterizo? ¿Regiones? ¿Ciudades?

El foro se llevó adelante en la fecha programada con una duración de tres horas: la participación de los colegas tuvo características diferenciales: mientras algunos pudieron volcar sus aportes en forma fluida, otros colegas tuvieron algunas limitaciones por razones tan diversas como los cortes de luz y electricidad que impidieron a los colegas de Venezuela poder conectarse, pasando por cierto desconocimiento o inexperiencia respecto a las formas de acceso a la plataforma. Durante todo el foro se mantuvo un contacto fluido entre la Coordinación del Grupo y del SubGrupo, para ir monitoreando el proceso. Una vez finalizado el mismo, las coordinadoras realizaron una evaluación de la experiencia: más allá de los aspectos sustantivos sobre los que se intercambió y que se reportan más adelante, se extrajeron algunas conclusiones en términos de funcionamiento del instrumento. Así, aunque el foro no funcionara en forma óptima, el experimento sí permitió un aprendizaje respecto a la duración necesaria del foro para facilitar la conexión y participación de colegas radicados en diversos países y con distintos husos horarios.

A partir de esa experiencia y considerando los posibles puntos de intersección del trabajo de ambos SubGrupos, se modificó la estrategia y se planteó la realización de un foro general para todo el Grupo 3. Teniendo en cuenta el número efectivo de colegas activos lo ameritaba, se invitó a una instancia conjunta otra vez a través de la plataforma de foros del GRIDALE y que se planificó para los días 23 y 24 de abril, recurriéndose nuevamente al apoyo operativo de Fernanda CABALLERO. También se circularon en forma previa insumos para la discusión y consignas definidas en forma conjunta por todos los coordinadores del Grupo y sus SubGrupos, recogiendo aspectos planteados en el primer foro y agregando nuevas cuestiones para el debate:

1. ¿Qué entendemos por Gobernanza? ¿Cuáles son sus particularidades en América Latina (¿diferenciando por subregiones y países?). ¿Cómo se vincula con la democracia, gobernabilidad y el regionalismo?
2. A nivel institucional: ¿Cómo se manifiesta la crisis del multilateralismo? ¿Qué diferencias pueden constatarse en los diferentes regímenes multilaterales? ¿Qué países líderes podemos identificar?
3. ¿Cómo se vincula el multilateralismo con el regionalismo del siglo XXI? ¿Hasta qué punto las debilidades del sistema multilateral inciden en los procesos latinoamericanos de integración?
4. ¿Qué consecuencias tienen los conflictos armados de alcance global en la pérdida de relevancia de la región latinoamericana en la agenda global?
5. ¿Cómo afectan las dificultades que enfrenta la UE (casos *Brexit*, propuestas separatistas en varios países, ascenso del nacionalismo y de movimientos anti-

uropeístas) a la integración latinoamericana y a las perspectivas de la relación interregional?

6. En términos de gobernanza regional, ¿cuál es la participación de los actores no gubernamentales? ¿Qué cooperación hay entre ellos, con el Estado, lo local y lo regional?
7. ¿Cómo se manifiesta la gobernanza a nivel subnacional? ¿Fronterizo? ¿Regiones? ¿Ciudades?

Esta instancia del segundo foro también supuso una experiencia de la cual pueden extraerse algunas enseñanzas de carácter operativo, así como pudieron extraerse algunas conclusiones en materia de las temáticas del Grupo, que se detallarán en el acápite de Resultados.

Respecto a lo operativo, puede concluirse que la idea de abrir el foro por dos días flexibilizó las posibilidades de participación de colegas que habían estado limitados en el primer foro, aumentando los aportes que fluyeron de cara a los temas priorizados por los SubGrupos. Sin embargo, la experiencia indica que aun contando con la orientación técnica por parte del equipo de GRIDALE, es necesario optimizar las posibilidades de conexión al foro. Por un lado, se hizo evidente que la toma de contacto con el instrumento representa un desafío para los participantes, que debieran redoblar esfuerzos para familiarizarse con la herramienta. Por otra parte, se sugiere revisar la estructuración de las categorías en las que se plantea el instrumento del foro para reducir su complejidad. Eventualmente esto podría redundar en una mayor amigabilidad para los usuarios, facilitando la utilización de un instrumento sumamente valioso y con un potencial interesante para apoyar las dinámicas de los grupos.

### **III.3. De los resultados de los Foros 1 y 2**

De los intercambios en los dos foros surgen algunos resultados que materializan las visiones de los participantes respecto a las cuestiones planteadas para el debate y que se sistematizan a continuación:

Respecto a la conceptualización de Gobernanza en la discusión Isabel CLEMENTE propone partir de la definición aceptada generalmente de gobernanza global como conjunto de prácticas, acuerdos e instituciones internacionales que permiten establecer formas de manejo concertado de situaciones de crisis o problemas de la agenda global. Entre los factores que inciden en la acción de los Estados en formación de la agenda y en la arquitectura de organizaciones se mencionan los siguientes:

1. Multipolaridad con la emergencia de nuevos centros de dinámica económica y formación de grupos de países
2. Multiplicación de foros de diversa composición y agendas focalizadas en algunas áreas de políticas
3. Coexistencia del sistema multilateral con mecanismos de diverso alcance (en términos de membresía) y diferentes grados de institucionalización y recursos: cumbres, grupos ad hoc organizados para abordar problemas de alcance coyuntural
4. Diversidad de actores participantes desde Estados y organizaciones altamente estructurados hasta mecanismos informales. En ese contexto, los desafíos que se presentan a los actores de la gobernanza global (en particular a los Estados) incluyen: multiplicar actividades en diferentes niveles y organismos y

diversificar estrategias según prioridades propias y condicionantes externas que emergen de la compleja arquitectura de la gobernanza global.

Respecto a la vinculación entre gobernanza y la integración regional / regionalismo, algunos participantes como Marleny BUSTAMANTE entienden que la gobernanza es

*«Los conflictos armados de alcance global forman parte del escenario de conflicto global en el cual Latinoamérica está incluida»*

viable y capaz de producir sinergias favorables a los mencionado procesos regionales en escenarios de cooperación y/o escasamente conflictivos, pues se requiere la conjunción de actores (aportando ideas diferentes) buscando la mejor forma de lograr objetivos específicos,

que no necesariamente serán uniformes o similares pero sí tendrían cierta cercanía en su orientación. Por el contrario, en escenarios de conflicto o antagonismo como el actual (a nivel global, regionalmente e incluso nacional), para algunos participantes la gobernanza no pareciera ser el procedimiento o proceso más apropiado para explicar los cambios de políticas, objetivos, estrategias y planes de los actores en los distintos niveles pues no hay espacios de negociación para alcanzar consensos y avanzar acuerdos. En forma similar a lo que surge del debate entre realismo/intergubernamentalismo y liberalismo/funcionalismo/neofuncionalismo, la gobernanza puede ser vista como factible en momentos y escenarios de cooperación (neofuncionalismo) a la cual debería ofrecerse una alternativa para momentos de realismo.

Respecto al panorama actual, MARLENY señala que los conflictos armados de alcance global forman parte del escenario de conflicto global en el cual Latinoamérica está incluida. La creciente presencia de Hezbollá, los conflictos entre Israel y Palestina o entre Judíos y Musulmanes, y ahora entre cristianos y musulmanes (que antes eran si no completamente extraños a Latinoamérica al menos no tan visibles) son ahora parte del ajedrez global y además con repercusiones y de conocimiento inmediato. Si a ello se suman los propios conflictos de la región, como narcotráfico, es evidente, aunque América Latina se mantenga fuera de los grandes conflictos armados de todas formas se ve afectado por las guerras y violencia globales. También se menciona de qué forma los intereses de potencias como Rusia, China e Irán han ganado creciente influencia en la región y solo la dejarán de lado si sus intereses en su entorno más cercano ypreciado es amenazado.

En lo que hace a la conceptualización de la Gobernanza, los participantes como Martha ARDILA señalan también que se trata de un concepto que toma fuerza y que se entiende de diversas maneras vinculándolo con la gobernabilidad y la interacción entre lo público y lo privado. La Gobernanza Multinivel incluye un nivel subnacional. Se menciona que durante los últimos años han venido aumentando los estudios sobre la internacionalización de los gobiernos subnacionales denominada Paradiplomacia, que ejercen las regiones y las ciudades. En América Latina, en países como Argentina, Brasil y México debido a sus constituciones se observa una mayor internacionalización de las regiones. Colombia y Bogotá no escapan a ello, pese al poco interés de académicos y tomadores de decisiones por estudiar este tema. Esto podría representar una cuestión a abordar a futuro en el marco del Grupo.

Respecto a las denominaciones asignadas al fenómeno de la Paradiplomacia (o internacionalización de los gobiernos subnacionales), se mencionan categorías diplomacia local, internacionalización de los gobiernos subnacionales, cooperación

internacional subnacional y gobernanza local. No obstante, se señala también que durante muchos años, la Diplomacia ha sido considerada como una actividad exclusiva de los Estados o Gobiernos Centrales ya que se creía que estos eran los únicos actores de las relaciones internacionales. Desde finales del siglo XX, nuevos actores fueron tomando fuerza como las regiones multinacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los empresarios, que en muchas ocasiones desarrollan acciones internacionales sin tener en cuenta el Estado y las instituciones gubernamentales que lo componen. Un aspecto destacado por Diego HERNÁNDEZ es la creciente importancia que en los últimos años ha ganado la vinculación que busca establecer con los niveles subnacionales de gobierno un actor global de peso como lo es China: por ejemplo a través de su política de inversiones la estrategia OBOR (One Belt One Road Initiative) conocida en español como la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda se ha convertido en una forma operativa también en América Latina. Un ejemplo que se menciona en ese contexto es la propuesta china de invertir en el puerto de La Paloma en Uruguay.

Al tematizar los temas de paradiplomacia en vinculación con los tópicos de gobernanza / gobernabilidad se hace mención al texto de Miguel SANTOS NEVES (2010) de un E-Journal (Janus. NET), que enfatiza lo heterogéneo del fenómeno de la paradiplomacia, identificando distintos tipos de paradiplomacia en lo que refiere a la participación de gobiernos subnacionales en organizaciones multilaterales. Esto implica diferentes impactos tanto para el sistema internacional como para la política exterior. Del artículo se rescatan algunas cuestiones, tales como el hecho que las preocupaciones en torno a la naturaleza «disfuncional» de la paradiplomacia no estarían justificadas o al menos serían relativizadas por los hechos hoy en día. Algo así como una «naturalización» de la participación de otros niveles de gobierno en la proyección externa de los países. Esto se iría ligado a una de las dimensiones «clásicas» de la gobernanza: la articulación entre niveles. Por otra parte, en lo que hace a la otra dimensión «clásica» de la gobernanza, la participación: allí el espectro de actores no tradicionales en los nuevos formatos de paradiplomacia evidentemente varían de caso a caso, con implicancias diversas en términos de legitimidad y capacidad de influencia. El trabajo de ARDILA (2009) sobre el caso colombiano es ilustrativo por ejemplo en lo tocante a política exterior migratoria.

Como indica MARLENY, en definitiva, los actores no-gubernamentales que han ido apareciendo son los que tienen menor experiencia relativa comparada con los gobiernos y muchos de los espacios posibles han sido otorgados y no ganados, por lo que llegan a cubrirlos en un proceso de ensayo y error pues no ha sido algo adquirido producto de la formación o el conocimiento de lo que deben hacer en esos espacios. Según esta visión, su capacidad de incidencia es muy limitada, ya que las ONGs o la sociedad civil tendrían escasa conciencia de sus opciones y oportunidades producto de una organización autónoma y libre, así como tampoco de las formas de participación que se abren mediante su participación organizada. De todas formas, sí se admite que existe una gobernanza subnacional informal especialmente en regiones fronterizas, en donde los habitantes de lado y lado buscan asociarse o colaborar para realizar determinadas actividades; algunas lícitas muchas ilícitas.

En lo tocante a la temática de la Gobernabilidad Mundial, algunos participantes como Diego HERNÁNDEZ plantean expresamente la necesidad de reflexionar sobre las formas de representación de América Latina en los organismos multilaterales especialmente relevantes tales como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) o el Banco Mundial (BM), entre otros. Surge allí una cuestión respecto al status de los

países que participan, ya que se entiende que dichos Estados evidentemente no claramente no son delegados de la región y tampoco actuarían como representantes de la misma, aunque se trata de posiciones que ocupan en su calidad de países latinoamericanos.

En ese marco, durante el debate algunos participantes plantean el interés en reflexionar sobre las posibles formas de efectuar un seguimiento a los países que participan a título individual (por ejemplo en el CSNU). En aquellos casos que se trate de una representación (por ejemplo en el BM) eventualmente se podría avanzar en la definición de un mecanismo de rendición de cuentas. Desde el punto de vista institucional también se plantean desafíos a resolver. Por ejemplo el grupo de países latinoamericanos en la ONU tiene una bajísima institucionalidad. En relación al tema CSNU, se trata de una situación que surge periódicamente: se mencionan aquí la solución ad hoc adoptada en el caso de la disputa entre Venezuela y Guatemala por la banca. También se hace mención del intento de Brasil por adelantar su retorno al CSNU, cambiando su turno con Honduras (justamente dos gobiernos cuestionados en su legitimidad democrática). Para algunos participantes se plantea la necesidad de concebir un mejor mecanismo, donde eventualmente podría pensarse en la CELAC. Coincidiendo con este planteo, Amalia STUHLBREHER señala que la CELAC corporiza un esquema que integra a todos los países de América Latina y el Caribe. En ese sentido, actores internacionales de peso como la Unión Europea le reconocen una entidad significativa a través del proceso de cumbres interregionales. También es interesante mencionar la vinculación de la CELAC con China, que opta por dicha organización como interlocutor de la región. Por otra parte, en los temas que hacen a la integración regional y el desarrollo sostenible, también es posible identificar algunas líneas de trabajo de la CELAC que se expresan por ejemplo en el Plan Estratégico 2017 (CELAC, 2017).

Siguiendo con la discusión sobre la articulación de posiciones conjuntas, se señala que en el caso de los organismos donde la banca es ocupada en representación de la región, la situación es más compleja. Se menciona como ejemplo el papel del representante argentino-uruguayo al momento de votar el préstamo del BM para financiar la instalación de la planta de procesamiento de celulosa. Se menciona aquí que son varias temáticas la región no está resolviendo adecuadamente en lo tocante a comenzar a mostrar capacidad de coordinación autónoma. Se trataría de un caso típico en el que los problemas del regionalismo latinoamericano se cruzan con los problemas de la gobernabilidad mundial. El momento actual obligarían a pensar nuevas dinámicas, normas y aprendizajes institucionales, por lo que se sugiere que podría elaborarse un *policy paper* sobre el tema.

Finalmente, puede rescatarse una última preocupación planteada por Isabel CLEMENTE respecto a de qué forma puede incidir el conocimiento informado producido en la Academia en propuestas para la gobernanza global. Dicho planteo podría constituir un hilo conductor para todas las temáticas abordadas por el Grupo y constituye uno de los factores centrales de la propuesta del GRIDALE como tal.

#### **IV. A LA MANERA DE CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS Y PROYECCIÓN A FUTURO**

Llegados al momento actual y dados los desafíos contemporáneos cabe plantearse el interrogante respecto a en qué medida los procesos de integración regional implican en la actualidad vectores de acción conjunta que permitan la superación de los rezagos



Sin embargo, considerando el contexto actual y como señala BITAR (2016, p.11 y ss.) en la gran mayoría de los países de la región el diseño de políticas se adapta a tendencias de corto plazo, con una fuerte orientación en el mercado y prescindiendo en muchos casos de programas estructurales que incrementen la productividad, la igualdad y la participación. Aun considerando sus avances en materias tales como la gestión eficiente de las finanzas públicas y la macroeconomía o el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en muchos países, también es evidente que existen rezagos en cuanto a la visión estratégica necesaria para la formulación e implementación de políticas públicas. A esto se suma el hecho de que para explorar los futuros posibles de América Latina no bastan las perspectivas nacionales, siendo además necesario una proyección de largo plazo, donde los esfuerzos de reforzar la *capacidad de prospectiva de la región* pueden jugar un rol importante. Puede así postularse la necesidad de desarrollar la inteligencia anticipatoria a nivel regional: ese sentido, se podría pensar en intensificar el uso de metodologías de proyección de escenarios futuros, incorporando la incertidumbre como dato de la realidad, haciendo un seguimiento de las principales tendencias mundiales y estudiando acontecimiento de escasa probabilidad, pero de alto impacto en caso de ocurrir.

Siguiendo a la escuela francesa de los estudios prospectivos puede decirse que éstos constituyen ante todo una reflexión para aclarar la acción presente a la luz de futuros posibles y deseables. Tratándose de un abordaje transdisciplinario se caracteriza por una visión global y sistémica donde los actores y las variables de análisis pueden desempeñar un papel clave en la construcción de un futuro siempre abierto donde los determinismos no impiden la determinación de apropiárselo (GODET & DURANCE, 2011, p. 13 y ss.). En ese sentido puede considerarse un abordaje eventualmente compatible con la conceptualización de gobernanza que se adoptó para el trabajo del Grupo 3 y sus dos SubGrupos y que podría aportar una perspectiva para la reflexión hacia el mediano y largo plazo, más allá de las coyunturas actuales que también deben ser analizadas. Concretamente, la esencia misma de la prospectiva radica en la capacidad de discernir detrás de lo ‘visible’ los factores que condicionan realmente el cambio. Asociado a esto, resulta crucial preguntarse acerca de la validez de la permanencia (MASSÉ, 1959). Esto resulta relevante en un contexto global que como ya se señaló al momento presente se caracteriza por la inestabilidad y el cambio.

Asociado a los elementos de la permanencia, debe subrayarse la importancia de la consideración en perspectiva histórica del vínculo entre integración y desarrollo, ya que ofrece algunos elementos importantes a la hora de pensar la proyección a futuro de la región. Al respecto, como postulan AROCENA & CAETANO (2011, pp. 13 y 22) desde un punto de encuentro entre la prospectiva y la historia, el problema de la renovación consistiría en forjar lo nuevo con los metales más nobles de la tradición. En palabras de los autores, la historia bien puede ser el laboratorio por antonomasia de la reflexión prospectiva.

En ese sentido, la historia de la integración latinoamericana denota en diferentes etapas diversos grados respecto al esfuerzo de anticiparse al futuro enfatizando estrategias planificación, que ya se hiciera presente fuertemente en los inicios de la propuesta cepalina. El ritmo de los cambios del nuevo siglo parece imponer nuevos desafíos para la capacidad de anticipación, donde los ejercicios de prospectiva ofrecen un campo de reflexión y acción propicio.

En América Latina ya desde la década de los '90 se han dado esfuerzos diversos para crear redes y realizar estudios prospectivos, ligados originariamente a la ciencia y tecnología y que luego ampliaron su la paleta temática. Durante las dos últimas décadas

se han realizado diversos esfuerzos prospectivos a nivel nacional<sup>1</sup>, aunque no se registran todavía avances sustantivos, salvo en casos como el Brasil, Colombia y Perú. Dado que los compromisos con los ODS ejercerán nuevas presiones sobre los gobiernos de la región, existen nuevas oportunidades para llevar adelante estudios prospectivos que dialoguen con las políticas públicas (BITAR, 2016, p. 58). A nivel regional, en el marco de la CEPAL son significativos los trabajos realizados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y de su equipo de Prospectiva, cuyo hilo conductor es prestar apoyo a la gestión y políticas públicas para el desarrollo de los países de la región. Por su parte, también otras instituciones como el BID y el Atlantic Council apoyaron estudios recientes en materia de prospectiva a nivel regional (MARCZAK & ENGELKE, 2016).

A partir de diversos estudios resulta evidente que una de las fuerzas mayores de cambio y desestabilización del escenario internacional actual es la emergencia de una economía basada en el conocimiento científico y movilizadora por la innovación técnico-productiva (AROCENA & CAETANO, 2011, p. 7), donde tanto su alcance como sus impactos están marcados por la asimetría geográfica y social. Aunque dicho fenómeno se plasma en algunos lugares y en otros no, afecta de una manera u otra a todos, ofreciendo beneficios, pero determinando al mismo tiempo formas nuevas y diversas de exclusión. Esto tiene implicancias concretas para una región como América Latina, signada por su propia historia de desigualdad y marcada en la actualidad por déficits de gobernanza.

Frente al desafío de pensar la proyección a futuro de la región incluyendo expresamente las dimensiones de la integración regional y del desarrollo humano sustentable, los estudios prospectivos pueden representar un aporte importante, para fortalecer la cooperación entre Estados y hacia el interior de los mismos. Más allá de los avances a nivel nacional, resulta indispensable la articulación a nivel regional optimizando el instrumentario integracionista. Esto representaría una contribución importante tanto para la gobernanza «hacia adentro» como «hacia afuera» y podría coadyuvar a la implementación de los ODS. Se trata en definitiva de impulsar y habilitar cambios orientados a mejorar las condiciones de la vida de los seres humanos, considerando expresamente la dimensión de la sostenibilidad del modelo con las necesidades de las generaciones futuras.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ARDILA, Martha (2009), «Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana», *Colombia Internacional*, n.º 69, pp. 108-123.

<sup>1</sup> A título de ejemplo pueden mencionarse aquí planes de desarrollo o visiones de futuro tales como «Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial» (Argentina, 2004); «Vision for Belize by the Year 2030» (Bélice, 2010); «Visión para el 2025 (Camino hacia el Vivir Bien)» (Bolivia, 2012); «Brasil 2022 Tres Tiempos» (Brasil, 2010); «Visión Colombia II: Centenario 2019» (Colombia 2005); «Proyecto Bicentenario: Objeto, Metas e Indicadores de Desarrollo para la Costa Rica del 2021»; «Programa de desarrollo 2013 (construcción)» (Cuba, 2015); «Visión 2021» y «Visión 2035» (Ecuador, 2013 y 2015); «Apuestas estratégicas 2024» (El Salvador, 2009); «K'atun Nuestra Guatemala 2032» (Guatemala, 2014); «La Visión de País 2010-2038» (Honduras, 2010); «Vision 2030 Jamaica-National Development-Plan» (Jamaica, 2012); «Visión México 2030» (México, 2007); «Visión Nacional 2020» (Panamá, 1999); «Plan Nacional de Desarrollo: construyendo el Paraguay del 2030» (Paraguay, 2011); «Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021» (Perú, 2011); «Estrategia Nacional de Desarrollo 2030» (República Dominicana 2012); Saint Lucia National Vision Plan (Santa Lucía 2008); «The New Policy Agenda 2014-2021» (Trinidad y Tobago, 2014) (MÁTTAR, 2015).

ARDILA, Martha (2015), «La Alianza del Pacífico y su importancia estratégica», *Pensamiento Propio*, n.º 42, pp. 243-262.

AROCENA, Rodrigo & CAETANO, Gerardo (2011), «País de aprendizaje solidario: ¿un futuro posible para el Uruguay en el mundo del siglo XXI?». En: Rodrigo AROCENA & Gerardo CAETANO (Coordinadores), *La aventura uruguaya. ¿Naidés es más que naidés?*, Montevideo: Editorial Sudamericana Uruguay, pp. 7-22.

AYLLÓN PINO, Bruno (2015), «La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo Político, concertación diplomática y gobernanza regional», *Pensamiento Propio*, n.º 42, pp. 215-242.

AYUSO, Anna (2016), «Bilateralismo, interregionalismo y enfoque global: dilemas de la UE frente a América Latina y el Caribe». En: Giovanni MORLANO CRUZ (Comp.), *La Unión Europea en América Latina y el Caribe. Lógicas y políticas de un actor global*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, pp. 101-131.

BAERT, Francis, SCARAMAGLI, Tiziana & SÖDERBAUM, Fredrik (Eds.) (2014), *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, Springer.

BALDWIN, Richard (2011), «21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules», Staff Working Paper ERSD-2011-08, World Trade Organization.

BITAR, Sergio (2016), *Las Tendencias Mundiales y el Futuro de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.

BIZZOZERO, Lincoln (2009), «Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica». En: Alfredo GUERRA BORGES (Ed.), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México: Siglo XXI.

BIZZOZERO, Lincoln (2011a), «América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada», *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 54, n.º 1, pp. 29-43.

BIZZOZERO, Lincoln (2011b), «Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional: Una mirada desde los veinte años del proceso», *Meridiano*, vol. 12, n.º 125, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 4-10.

BÖRZEL, Tanja & RISSE, Thomas (2009), «Diffusing (Inter-) Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration», *KFG Working Paper Series*, No. 7, KollegForschergruppe (KFG) «The Transformative Power of Europe», Free University Berlin.

BOAVENTURA DE SOUSA, Santos (2005), «A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna», *Revista crítica de ciencias sociais*, n.º 72, pp. 7-44.

BOUZAS, Roberto (2017), «El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?», *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 49, pp. 65-88.

BRICEÑO RUIZ, José (2006), «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, n.º 15, pp. 28-42.

BRICEÑO RUIZ, José (2015), «¿Gobernanza regional o *soft balancing* de ‘Estados revolucionarios’? El discurso y la práctica del ALBA», *Pensamiento Propio*, n.º 42, pp. 163-194.

CERNY, Philip (1999), «Globalization, governance and complexity». En: Aseem PRAKASH & Jeffrey HART (Eds.), *Globalization and governance*, London/New York: Routledge, pp. 182-212.

CARMONA, Rodrigo (2006), «Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo», Universidad Nacional Sarmiento.

CASTELLS, Manuel (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1: La sociedad red*, Madrid: Alianza Editorial.

CELAC (2017), Plan Estratégico 2017. Recuperado el 23/4/2018 de: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_CELAC/PLANAC.2017ESP.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/PLANAC.2017ESP.pdf).

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press.

CLEMENTE, Isabel (2016), «Interregionalismo e inserción internacional de América Latina». En: Noemí MELLADO (Ed.), *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, Córdoba: Ediciones Lerner, pp. 73-90.

DEL ARENAL, Celestino (2008), *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales*, COMPLETAR

FARINÓS DASI, Joaquín (2008), «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la A.G.E.* n.º 46, pp. 11-32.

FRENCH-DAVIS, Ricardo (2017), «Globalización económica y desarrollo nacional: evolución y algunos desafíos actuales», *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 49, pp. 89-112.

GARZÓN, Jorge (2015), *Latin American Regionalism in a Multipolar World*, EUI Working Papers RSCAS 2015/23.

GARZÓN, Jorge & NOLTE, Detlef (2018), «The new minilateralism in regional economic governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance». En: Pia RIGGIROZZI & Christopher WYLDE (2018), *Handbook of South American Governance*, London: Routledge, pp. 173-189.

GARDINI, Gian Luca & MALAMUD, Andrés (2014), *Debunking Interregionalism: Concepts, types and Critique - With a Transatlantic Focus*, Atlantic Future Working Paper 38.

GIACALONE, Rita (2015), «El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación?». En: Noemí MELLADO (Coord.), *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*, Córdoba, Lerner Editora, pp. 55-77.

GODET, Michel & DURANCE, Philippe (2011), *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, UNESCO/DUNOD.

GRABENDORFF, Wolf (2015), «La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones», *Pensamiento Propio*, n.º 42, pp. 9-29.

GRIDALE (2017), *Documento Constitutivo del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa*.

GUERRA BORGES, Alfredo (2009), *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México: Siglo XXI.

GUERRIERI, Paolo & FALAUTANO, Isabella (2000), «Global Regionalism: Trends and Perspectives». En: Paolo GUERRIERI & Hans-Eckart SCHARRER (Eds.), *Global Governance, Regionalism and the International Economy*, HWWA Studies of the Hamburg Institute of International Economics in cooperation with Istituto Affari Internazionali (IAI), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 11-36.

HETTNE, Björn (2002), «El nuevo regionalismo y el retorno de lo político», *Comercio Exterior*, Vol. 52, n.º 11, pp. 954-965.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame (1996), *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*, Cambridge: Polity Press.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame (1999a), «The Tyranny of Globalisation: Myth or Reality?». En: Frans BUELLENS (Ed.), *Globalisation and The National-State*, Belgian-Dutch Association for Institutional and Political Economy, Edward Elmar, Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, pp. 139-178.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame (1999b), *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance* (Second Edition), Cambridge: Polity Press.

HUFTY, Marc (2007), «L'objet 'gouvernance'». En: Marc HUFTY *et al.*, *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur en concept*, Paris: Karthala, pp. 13-28.

KNIGHT, W. Andy (2000), *A Changing United Nations. Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*, Basingstoke Palgrave.

KOOIMAN, Jan (2003), *Governing as Governance*, Londres: Sage.

LINK, Werner (1998), *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Verlag C.H. Beck.

LLENDEROZAS, Elsa (2015), «UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior», *Pensamiento Propio*, n.º 42, pp. 195-214.

MAGRI, Altair (2016), «Una relación causal poco contemplada: el desarrollo local y el desarrollo transfronterizo en Uruguay». En: Enrique MAZZEI (Ed.), *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*, Montevideo: UDELAR, CCI, CEF.

MALAMUD, Andrés (2015), «Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy. Examples from Regional Integration Processes». En: Jorge DOMÍNGUEZ & Ana COVARRUBIAS, *Routledge Handbook of Latin America in the World*, New York: Routledge, pp. 112-123.

MARCZAK, Jason & ENGELKE, Peter (2016), *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*. BID (con David BOHL & Andrea SALDARRIAGA JIMÉNEZ), Atlantic Council.

MASSÉ, Pierre (1959), «Prévision et prospective». En : Gaston BERGER, Jacques de BOURBON-BUSSET & Pierre MASSÉ, *De la Prospective. Textes fondamentaux de la prospective française. 1955-1966*, París: L'Harmattan.

MÁTTAR, Jorge (2015), *Prospectiva, Planificación y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Presentación realizada en XII Congreso de Ciencia Política. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Sociales. Centro

de Estudios Prospectivos. Mendoza, 14 de agosto de 2015. Recuperado el 24/4/2018 de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/GuiaProspectiva/MattarCongresoSAAP2015.pdf>.

MAYNTZ, Renate (2000), «Nuevos desafíos de la teoría de Governance», *Instituciones y Desarrollo*, 7, Barcelona, pp. 35-51.

MELLADO, Noemí & ALI, Maria Luciana (2014), «La agenda social del MERCOSUR, CAN y UNASUR: sus implicancias». En: Noemí MELLADO (Ed.), *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*, Córdoba: Ediciones Lerner, pp. 185-228.

MESSNER, Dirk & NUSCHELER, Franz (1996), *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Policy Paper, Stiftung Entwicklung und Frieden.

MESSNER, Dirk & NUSCHELER, Franz (1999), «Strukturen und Trends der Weltpolitik». En: Ingomar HAUCHLER, Dirk MESSNER & Franz NUSCHELER, *Globale Trends 2000. Fakten. Analysen. Prognosen. Stiftung Entwicklung und Frieden*, Frankfurt: Fischer Taschenverlag, pp. 371-397.

MONCAYO, Edgar (2002), «Nuevos enfoques teóricos, evolución de las política regionales e impacto territorial de la globalización», *Serie gestión pública n.º 27*, CEPAL: Santiago de Chile.

MÜRLE, Holger (1998), *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen*, INEP Report, Heft 32.

NOLTE, Detlef (2014), *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?*, EUI Working Papers RSCAS 2014/89.

PEÑA, Félix (2015a), «Future Global and Regional Governance: a view from the Deep South». En: Sérgio Eduardo MOREIRA (Ed.), *Global governance. Crossed perceptions*, Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 293-313.

PEÑA, Félix (2015b), «Regional Integration in Latin America: The Strategy of 'Convergence in Diversity' and the Relations between Mercosur and the Pacific Alliance». En: Joaquin ROY (Ed.), *A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America*, Miami: European Union Center, pp. 189-198.

PEÑA, Félix (2017), «América Latina en un mundo incierto y turbulento: impacto sobre las estrategias de integración regional», *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 49, pp. 113-124.

RIGGIROZZI, Pia (2012), «Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to Do With It?». En: Pia RIGGIROZZI & Diana TUSSIE (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, United Nations University Series on Regionalism. Springer, Vol. 4, pp. 17-39.

RIGGIROZZI, Pia & WYLDE, Christopher (2018), *Handbook of South American Governance*, London: Routledge.

RODRIK, Dani (2011), *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of Global Economy*, W.W. Norton: New York.

ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (1992), *Governance without governance: order and change in world politics*, Cambridge: University Press.

RÜLAND, Jürgen (1996), «The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship?», *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*. Heft 5. Universität Rostock.

RÜLAND, Jürgen, HÄNGGI, Heiner & ROLOFF, Ralf (2006), *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?*, London: Routledge.

RÜLAND, Jürgen, SCHUCHER, Gunter & STORZ, Cornelia (2008), *Asian-European Relations: Building Blocks for Global Governance?*, London/New York: Routledge.

SANAHUJA, José Antonio (2007), «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento iberoamericano*, n.º 0, pp. 75-206.

SANAHUJA, José Antonio (2009), «Del 'Regionalismo abierto' al 'Regionalismo post-liberal'. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina», *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* n.º 7, Buenos Aires, CRIES, pp. 12-54.

SANTOS NEVES, Miguel (2010), «Paradiplomacy, knowledge regions and the consolidation of 'Soft Power'», *JANUS.NET e-journal of International Relations*, N.º 1, Autumn 2010. Recuperado el 23/4/2018 de: <http://observare.ual.pt/janus.net/en/previous-issues/61-english-en/vol-1,-n-%C2%BA1autumn-2010/articles/35-paradiplomacy-knowledge-regions-and-the-consolidation-of-qsoftpowerq>.

SCHIRM, Stefan (1999), *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

SENDING, Ole Jacob & NEUMANN, Iver (2006), «Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power», *International Studies Quarterly* n.º 50, pp. 651-672.

STUHLBREHER, Amalia (2016), «Gobernanza global y regionalismo latinoamericano: desafíos para el desarrollo humano sostenible. Una mirada desde Uruguay». En: Noemí MELLADO (Ed.) *Latinoamérica: inserción global e integración regional*, Córdoba: Ediciones Lerner, pp. 17-34.

STUHLBREHER, Amalia (2017), «Implicaciones de la reconfiguración del orden regional latinoamericano: ¿Hacia más y mejor desarrollo?». En: Noemí MELLADO (Coord. y Ed.) y Juan Carlos FERNÁNDEZ SACA (Ed.), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto del siglo XXI*, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador: Editorial Delgado, pp. 77-95.

TUSSIE, Diana (2009), «Latin America: Contrasting Motivations or Regional Projects», *Review of International Studies* n.º 35, pp. 169-188.

WENDT, Alexander (1992), «Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics», *International Organization*, Vol. 46, n.º 2, pp. 391-426.

WENDT, Alexander (1994), «Collective Identity Formation and the International State», *American Political Science Review*, Vol. 88, n.º 2, pp. 384-396.

WIESENTHAL, Helmut (1999), «Globalisierung als Epochenbruch - Maximaldimensionen eines Nichtnullsummenspiels». En: Gert SCHMIDT & Rainer TRINCZEK (Ed.), *Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 503-533.

COMENTA ESTE ARTÍCULO

## GRIDALE: DOCUMENTO GRUPO DE TRABAJO N.º 4

### EL MARCO MULTILATERAL COMO HERRAMIENTA ESENCIAL DE LA INTEGRACIÓN DE ALC EN UN SISTEMA MULTIPOLAR

NOEMÍ MELLADO

*Profesora de economía política*

*Universidad Nacional de La Plata*

*Directora del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*

*Argentina*



**Resumen:** Se evidencia un debilitamiento de las negociaciones en el marco multilateral para dar paso a la generalización de negociaciones regionales y bilaterales que reducen las condiciones favorables a alcanzar de parte de los países en desarrollo. Por tanto, es necesario que la integración latinoamericana y del Caribe replantee mecanismos de refuerzo de lo multilateral como entorno adecuado para adelantar una inserción mundial, estableciendo prioridades y estrategias de su relacionamiento con un sistema multipolar de «múltiples subsistemas internacionales».

**Palabras clave:** Integración, América latina, multilateralidad.

### THE MULTILATERAL FRAMEWORK AS AN ESSENTIAL TOOL FOR THE INTEGRATION OF ALC IN A MULTIPOLAR SYSTEM

**Summary:** There is evidence of a weakening of the negotiations in the multilateral framework to make way for the generalization of regional and bilateral negotiations that reduce the favorable conditions to be reached by the developing countries. Therefore, it is necessary for Latin American and Caribbean integration to reconsider mechanisms for strengthening the multilateral as an adequate environment to advance a global insertion, establishing priorities and strategies for its relationship with a multipolar system of «multiple international subsystems».

**Keywords:** Integration, Latin America, multilateralism.

### LE CADRE MULTILATÉRAL COMME OUTIL ESSENTIEL POUR L'INTÉGRATION DE L'ALC DANS UN SYSTÈME MULTIPOLAIRE

**Résumé:** Il existe des preuves d'un affaiblissement des négociations dans le cadre multilatéral pour permettre la généralisation des négociations régionales et bilatérales qui réduisent les conditions favorables à atteindre par les pays en développement. Il est donc nécessaire que l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes reconsidère les mécanismes de renforcement de l'environnement multilatéral propice à l'insertion mondiale, en établissant des priorités et des stratégies pour ses relations avec un système multipolaire de «sous-systèmes internationaux multiples».

**Mots-clés:** intégration, Amérique latine, multilatéralisme.

**Índice.** I. Introducción. II. Consideraciones teórico-conceptuales de partida. II.1. Entre el multilateralismo y el regionalismo. II.2. El interregionalismo y su debate. III. Consideraciones metodológicas. III.1. De la conformación del Grupo y Sub Grupos. III.2. La agenda de investigación. III.3. Estado de situación de los Sub Grupos. IV. Algunas reflexiones en proyección futura. V. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Las actividades del grupo se desarrollaron dentro de los marcos documentales de «Algunas reflexiones iniciales para la construcción del grupo» (enero de 2017) y del «Constitutivo del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina y Europa (GRIDALE, mayo de 2017)». En efecto, rezaba el primer documento:

América latina y el Caribe deben revisar las condiciones geopolíticas de su relacionamiento mundial con el propósito de un mejor aprovechamiento y posicionamiento en el Sistema Internacional de un mundo que es a la vez multipolar, globalizado y transnacionalizado [...] teniendo como trasfondo la negociación multilateral, donde se obtendrían mejores resultados del trabajo mancomunado de los países en desarrollo en defensa de sus intereses, ante las posibilidades de conflicto entre normativas multilaterales obligatorias y las múltiples nuevas reglas de juego negociadas a nivel regional o bilateral, en las que se disminuyen las condiciones de negociación que el mundo en desarrollo puede consolidar en la escena mundial bajo el liderazgo de naciones emergentes (GRIDALE, 2017).

En cuanto al segundo, considera que los propósitos asociativos y mancomunados de la integración, tienen como elemento esencial a la multilateralidad como herramienta analítica para pensar el regionalismo, a partir del **multilateralismo como elemento central de la concepción misma de la integración**, dada la tendencia actual de alejamiento y desconocimiento de lo grupal para pasar a propugnar relacionamientos de tipo bilateral que contribuyen al debilitamiento de la integración (GRIDALE, 2017a).

Asimismo, se señalan como ventajas del multilateralismo:

- a) Permite desarrollar un aspecto esencial de la integración: **la puesta en común de objetivos y aspiraciones**, pues va más allá de los intereses nacionales o bilaterales, para aunar esfuerzos detrás de reglas de juego universal, donde los países en desarrollo cuentan con mejores condiciones de negociación.
- b) Facilita además la **consideración de reformas institucionales** a la gobernabilidad mundial, en contextos de negociación más participativos, en lugar de instituciones que responden a posiciones cerradas, neo nacionalistas.
- c) Da **respuesta a los avances tecnológicos** que han vuelto el mundo interdependiente e interconectado, donde lo lógico hoy es conectarse, trabajar en la conectividad mundial, no aislarse, encerrarse, construir muros y barreras, que desperdician las oportunidades de trabajar en redes mundiales.

Conforme al documento constitutivo se evidencia un debilitamiento de las negociaciones en el marco multilateral para dar paso a la generalización de negociaciones regionales y bilaterales que reducen las condiciones favorables a alcanzar de parte de los países en desarrollo. Por tanto, es necesario que la integración latinoamericana y del Caribe replantee mecanismos de refuerzo de lo multilateral como

entorno adecuado para adelantar una inserción mundial, estableciendo prioridades y estrategias de su relacionamiento con un sistema multipolar de «múltiples subsistemas internacionales» (citando a PEÑA, 2010) a los que se puede tener acceso. En la inserción mundial de América Latina se debe considerar «una variable desarrollada en décadas recientes del proceso globalizador, y es el interregionalismo caracterizado por acuerdos entre grupos establecidos, principalmente acuerdos Norte - Sur» (GRIDALE, 2017a).

En función de los considerandos referenciados se establecieron como subgrupos, a saber: «Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC» y «Otras alternativas de inserción internacional del regionalismo de ALC». El primero, coordinado por *Catherine Ortiz Morales* y el segundo, por *Juan Carlos Fernández Saca*.

Por tanto, el informe general refiere a las actividades grupales y a las desarrolladas en los subgrupos producto del aporte individual de sus coordinadores, como también de sus integrantes a los que se les agradece en esta instancia.

Se parte de presentar algunas consideraciones teóricas-conceptuales respecto a las categorías centrales de cada uno de ellos, esto es, «multilateralismo» - «regionalismo», para luego dar lugar a las consideraciones metodológicas que se definieran y, por último, las reflexiones finales en su proyección futura.

Quiero expresar mi agradecimiento y el de los colegas que me acompañan en el trabajo en equipo a Edgard Vieira, coordinador de GRIDALE, y a todos aquellos que de alguna forma colaboraron en los documentos que estamos presentando. Sin su aporte no hubiera sido posible llegar al menos a desarrollar este informe grupal y el colectivo de los subgrupos. Al mismo tiempo se los convoca a continuar con el esfuerzo que implica su participación y, para aquellos que integran el grupo y que todavía no se incorporaron a las actividades, se los invita a participar de esta cruzada académica en pos de los objetivos compartidos de GRIDALE.

## II. CONSIDERACIONES TEÓRICO-CONCEPTUALES DE PARTIDA

En este punto se efectúa un sintético recorrido teórico conceptual respecto a las categorías centrales -«**multilateralismo**» y «**regionalismo**»-, sin pretender que el mismo sea exhaustivo, dado que existe una extensa bibliografía al respecto. Asimismo, este ítem se ve complementado por el *policy paper* titulado «Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar» cuya autoría es de Catherine ORTIZ MORALES y Carlos Alberto CHAVES GARCÍA que expondrán en el «Primer Congreso latinoamericano de integración regional y desarrollo sostenible». En el trabajo referenciado sus autores tratan con un mayor nivel de profundidad las categorías identificadas. En esta instancia únicamente se pretende un acercamiento conceptual a las mismas con el fin de enmarcar teóricamente las actividades del grupo.

### II.1. *Entre el multilateralismo y el regionalismo*

El estudio del **multilateralismo** ha sido fuertemente influenciado por los teóricos estadounidenses y europeos producto de la preocupación en lograr acuerdos y resolver problemas (SÁNCHEZ, 2017). Este autor referenciándose en Amitav ACHARYA (2005), considera que el multilateralismo, luego de la segunda guerra mundial, «fue fundamental en la difusión de normas europeas de soberanía, influyó en la distribución de poder en el orden mundial, debilitó el uso de la fuerza y facilitó el accionar de nuevos actores descolonizados del momento» (p. 4).

A partir de mediados de los años ochenta y afectado por los cambios en el escenario internacional a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y culturales, se objetan los paradigmas que habían dominado el estudio de las relaciones internacionales desde el realismo, neorrealismo, interdependencia compleja e institucionalismo neoliberal.

Con el fin de la guerra fría y el ascenso de nuevos actores comenzó a desafiarse el *statu quo* de las organizaciones multilaterales clásicas, así en lo político la ONU, en lo financiero el BM, en lo comercial el GATT y en cuanto al sistema de pagos internacional el FMI. Dicha perspectiva crítica (neo-marxista y constructivista) postula constituir un «nuevo multilateralismo». Sin embargo, la conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC en 1994, marcaron el apogeo del entusiasmo con el potencial del multilateralismo como modo de regulación del sistema de comercio internacional. De similar forma se interpretó el lanzamiento de la ronda de negociaciones comerciales multilaterales en Doha en el 2001 denominada como Ronda del Desarrollo (BOUZAS, 2017).

Las perspectivas críticas partieron de la premisa que «el conocimiento es una construcción históricamente determinada, no divorciada del tiempo y del espacio» (CAMARGO, 2000, p. 65 ) y que «las percepciones sobre el mundo tienen sus raíces en la nación, clases sociales, condición de dominación o de subordinación y otros factores, es decir, no surgen de una posición neutral del sujeto frente a una realidad objetiva, sino que reflejan intereses y objetivos sociales pre-existentes» (CAMARGO, citando a PAYNE & GAMBLE, 1996).

Al evaluar al multilateralismo consideraron que la forma en la que se presentaba era inadecuada para representar la totalidad de las fuerzas que eran capaces de impulsar cambios estructurales en el orden internacional. Así, se incorporaron al debate dos aspectos interrelacionados: la institucionalización y la regulación del orden establecido y, el ámbito en que se dan las interacciones para la transformación del orden existente (CAMARGO, 2000).

De este modo surgieron nuevos estudios y enfoques apoyados en una percepción más diversificada y dinámica del funcionamiento de las organizaciones internacionales y de los acuerdos multilaterales.

En este marco, Robert KEOHANE (1990) (citado por SÁNCHEZ, 2017) define al multilateralismo como «la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados» (p. 371) y centra su interés en las «instituciones multilaterales», las que considera como: «acuerdos multilaterales con clases de reglas persistentes, que se distinguen de otras formas de multilateralismo, como encuentros *ad hoc* y de corto tiempo para resolver problemas particulares» (pp. 732-733).

Por su parte John RUGGIE (1992), siguiendo una misma línea, sostiene que conceptualmente refiere «a la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados de acuerdo con ciertos principios» (p. 566) (principios generalizados de conducta), los cuales son los ordenadores de las instituciones y tienen dos características: la indivisibilidad entre sus miembros y que los casos exitosos generan en términos de Keohane la «reciprocidad difusa» (SÁNCHEZ, 2017).

En la actualidad GIACALONE (2016) sostiene que en relaciones internacionales el multilateralismo alude a la actividad institucionalizada y conjunta de varios países en torno a una cuestión específica, lo que determina como base un acuerdo formal. Estas tres definiciones destacan, por un lado, la dimensión cuantitativa del concepto (tres o

más Estados) y, por otro, la dimensión cualitativa, la que apunta al cumplimiento de los «principios que lo promueven» (GIACALONE), reglas persistentes en términos de KEOANE y «principios generalizados» de conducta según RUGGIE.

Esta es la perspectiva que se ha adoptado de común acuerdo entre los coordinadores a los fines de los estudios en los subgrupos.

En lo que respecta al **regionalismo**, su significación no es unívoca, aunque se ha aportado a su conceptualización desde diferentes perspectivas. Los críticos lo definen como un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional, destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes adscritas al ámbito del Estado nacional (CAMARGO, 2000). La autora siguiendo a HURREL indica que el regionalismo de la década de los noventa expresa tanto el fin de la bipolaridad estratégica como la evolución del sistema económico global.

*«El regionalismo de la década de los noventa expresa tanto el fin de la bipolaridad estratégica como la evolución del sistema económico global»*

Su conceptualización remite a HURREL (1995) que lo define en función de la tendencia de los gobiernos a establecer asociaciones voluntarias a través de acuerdos e instituciones regionales. Según BERNAL MEZA (2009) sus dimensiones son más amplias. Considera a la integración económica como una de sus manifestaciones, sin embargo, para el autor, el regionalismo es comprensivo de la política exterior y las relaciones internacionales. GUERRA-BORGES (2008) lo define como la propensión a crear regiones integradas; MALAMUD (2011), en cambio, muchas veces lo equipara con la integración regional. Otros resaltan los aspectos comunes y en este sentido KAKOWICZ (1999) lo percibe como un «proceso» a desarrollarse en una determinada región por el cual diferentes tipos de actores (estados, instituciones regionales, organizaciones sociales u otros actores no-estatales) avanzan en el sentido de compartir normas y valores. SODERBAUM (2003) lo percibe en función de las ideas, identidades e ideologías respecto a un «proyecto» regional dirigido por los Estados y, ARENAL (2001), si bien admite ese concepto, resalta los diversos alcances y objetivos (concertación política y económica, cooperación y procesos de integración). En esta línea ORTIZ MORALES (2015), en consonancia con IBAÑEZ (2000), alude «al proyecto» que engloba las iniciativas políticas de representantes gubernamentales con el fin de estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores de una misma región.

Pese a las contribuciones de los diversos autores sobre el tema persiste la ambigüedad respecto al concepto y su uso terminológico (DÍAZ NIETO, 2010; MURILLO ZAMORA, 2004). A los fines de salvar esa imprecisión conceptual sobre el término, este último autor lo define como disposición explícita de crear acuerdos e instituciones regionales.

Se suman a esa vaguedad los intentos de conceptualizar al multilateralismo latinoamericano. Algunos (LEGLER & SANTA CRUZ, 2011; SERBIN, 2010) se basan en las identidades comunes, valores tradicionales compartidos o la aspiración de la unión política y la integración regional; aunque SANAHUJA (2006) sostiene la inexistencia de identidad común al caracterizar el regionalismo latinoamericano al que identifica como

ligero, disperso y elitista. Ligero porque cree más eficaz el marco intergubernamental<sup>1</sup> que las instituciones fuertes y la supranacionalidad; disperso se negocia en muchos frentes a la vez y, elitista, no tiene apoyo de la población ni identidad común. Sin embargo, sostiene, la literatura «reconoce un patrón de multilateralismo latinoamericano, lo diferencia de la integración económica basada en el modelo europeo, como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-, Sistema de Integración Centroamericana -SICA- y MERCOSUR» (GIACALONE, 2016, p. 8).

En la época que se readaptan algunos procesos (GA en CAN y MCCA en el SICA) o generan otros (MERCOSUR y G3) existía cierto consenso a que este regionalismo era diferente al de los años sesenta (en un contexto de la Guerra Fría y de bipolaridad), enmarcados en el modelo de desarrollo de la industrialización sustitutiva y la concepción económica estructuralista de la CEPAL. En efecto, el «regionalismo abierto» surge como eje articulador de la respuesta a la globalización económica (DE LA REZA, 2003, p. 297, citado por CLEMENTE, 2016) y a los requerimientos de competitividad que exigían las tendencias internacionales de ese entonces en cuanto a la «liberalización de mercados e integración global» (CAMARGO, 2000). Conforme a Clemente, el mismo es la expresión de la convergencia entre globalización y regionalismo, al tiempo que marca la ruptura con las modalidades de integración regional del período 1950-1960.

En ese período los procesos de integración eran congruentes con las figuras de la unión aduanera y la zona de libre comercio como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida consagrada en el GATT. Además, se caracterizaron por instrumentar aranceles más altos, por fijar excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales, protegiendo a los mercados de las exportaciones de los países desarrollados con el fin de reducir las presiones propias del desarrollo hacia adentro (MELLADO, 2007). Algunos autores lo han llamado regionalismo defensivo frente al abierto u ofensivo, acuñado por la CEPAL<sup>2</sup>, caracterizando al primero por su carácter cerrado y excluyente, frente al segundo, que permite múltiples relaciones interregionales (CIENFUEGOS MATEO, 2006).

A partir de la década de los ochenta EE.UU. varió su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación consagrada en el GATT, adoptando una actitud pragmática entre el sistema multilateral y un esquema de regionalismo abierto como política activa unilateral (MELLADO, 2009). Es en ese entonces que comenzó a firmar acuerdos preferenciales en contraposición a su postura de rechazo respecto a desarrollar políticas comerciales por mecanismos paralelos al multilateralismo. Producto de ello fue la Iniciativa para el Caribe (1983) y el acuerdo con Canadá (1988).

---

<sup>1</sup> LEGLER & SANTA CRUZ (2011) al aludir al carácter intergubernamental de las instituciones sostienen que el multilateralismo latinoamericano desde el punto de vista institucional tiene al menos tres características: su índole presidencialista, su función como foro de diálogo y concertación política, y su debilidad institucional. Respecto a la primera, los presidentes y ministros de la región son los principales protagonistas de la actividad multilateral, lo que se manifiesta en la «diplomacia de las cumbres» (ROJAS ARAVENA, 2010), en donde los ministros y embajadores dan seguimiento e implementan las decisiones tomadas en las cumbres. Por otra parte, los presidentes se turnan en las presidencias *pro tempore* de los organismos regionales. En lo referente a la debilidad institucional desde el punto de vista operacional, se caracteriza por el bajo financiamiento derivado de evitar burocracias costosas.

<sup>2</sup> La CEPAL (1994, p. 8, 97/98) lo precisaba en estos términos «proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente».

El fin de la Guerra Fría significó el colapso del regionalismo hegemónico que desarrolló EE.UU. durante su vigencia (HETTNE, 1994, citado por BRICEÑO RUIZ, 2006). El cambio en la estrategia comercial de ese país al pasar del énfasis en el multilateralismo a una posición más ecléctica, en la que incorpora al regionalismo en el menú de opciones de su política comercial, según BOUZAS (2017) «no fue un sustituto de su accionar en el plano multilateral, sino un instrumento complementario» (p. 74) orientado a sentar precedentes y modificar el statu quo multilateral. Esto es lo que denomina un «regionalismo estratégico». Su rasgo es el uso «estratégico» del regionalismo como instrumento para diseñar reglas que puedan eventualmente convertirse en patrones globales. Desde esta perspectiva, caracteriza a ese regionalismo de mediados de la década de los ochenta: a) la emergencia de una modalidad de acuerdos preferenciales con objetivos «estratégicos»; b) el papel clave que jugó EE.UU. en ese entonces respecto a la difusión de ese tipo de arreglos fue consistente con la agenda de «intereses ofensivos» de la diplomacia norteamericana en el plano multilateral y hacia áreas como el comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual, el tratamiento de la inversión, la política de competencia, las compras gubernamentales (BOUZAS, 2017).

El inicio del siglo XXI fue acompañado por profundos cuestionamientos a los efectos socio-económicos que las reformas neoliberales habían causado en la región, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas en donde el «regionalismo estratégico» (BRICEÑO RUIZ, 2006; SANAHUJA, 2007; BIZZÓZERO, 2014) adquirió un papel primordial como respuesta de los Estados al proceso de mundialización y asociado al agotamiento del modelo anterior.

También se objetó al multilateralismo en sus diversos niveles, comercial, político y financiero, siendo los portadores de estas apreciaciones las movilizaciones sociales y los gobiernos de entonces -Hugo Chávez en Venezuela (1999); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Lula da Silva en Brasil (2002), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009)- los que, desarrollaron un discurso confrontativo sobre la base ideológica de un «nacionalismo económico» (TURCOTTE, 2008) o «nuevas izquierdas» (RODRÍGUEZ GARAVITO-BARRET & CHÁVEZ, 2005), permitiendo no sólo el resurgimiento del nacionalismo en lo económico, sino la politización de las agendas externas de los países orientadas a fortalecer el eje Sur-Sur (MELLADO, 2017).

Para MELLADO (2017) existe consenso académico respecto a que el regionalismo latinoamericano, posterior al «regionalismo abierto», si bien configura una nueva etapa, su denominación no tiene anuencia en la literatura especializada sobre el tema. Algunos autores (KLAVEREN, 2012) lo consideran un «regionalismo heterodoxo» por su mayor pragmatismo en relación con las experiencias anteriores de integración y la superposición de diversas vías de acción. BIZZOZERO (2014) sostiene que estamos frente a un regionalismo «estratégico y continental» impulsado preferentemente por Brasil; para BERNAL MEZZA (2014) conforma un verdadero «modelo sudamericano»; Diana TUSSIE y Pablo TRUCCO (2010) lo denominan «regionalismo poscomercial» por su énfasis en superar los factores que están detrás de estos procesos y no sólo su dimensión comercial. RIGGIROZZI (2012) lo califica de «poshegemónico», al desafiar los patrones tradicionales de comercio y la hegemonía estadounidense. Por último, los que lo diferencian del abierto lo designan como «posliberal» (CHACÓN, 2004; MOTTA VEIGA & SANDRA RIOS, 2007; SANAHUJA, 2009; SERBIN-MARTINEZ-RAMAZINI, 2012).

BALDWIN (2011) lo denomina «regionalismo del siglo XXI», teniendo en cuenta el impacto de las transformaciones tecnológicas en la reestructuración global de los procesos productivos. Este regionalismo posibilita explotar la fragmentación geográfica del proceso productivo alentada por la revolución de las tecnologías de información. Para aprovechar el impacto tecnológico sobre la organización territorial de la producción, era necesario no sólo reducir la protección en frontera, sino también armonizar las regulaciones nacionales y eliminar aquellos obstáculos que aumentarían el costo de hacer negocios internacionales, además de limitar la movilidad como el acceso de la inversión, así se convertía en «una respuesta regulatoria a un imperativo tecno productivo» (BOUZAS, 2017, p. 68).

BOUZAS (2017) crítica esta posición pese a reconocer la importancia que BALDWIN le asignó a los contenidos cualitativos de los acuerdos y los temas de naturaleza regulatoria. Aduce que las transformaciones tecnológicas fueron de poca o ninguna influencia en algunos casos,

*«La multiplicación de acuerdos en la región, en las dos últimas décadas, parece ser más consistente con la hipótesis del ‘regionalismo estratégico’»*

particularmente en América Latina y el Caribe. Sobre esta base resalta que, la multiplicación de acuerdos en la región, en las dos últimas décadas, parece ser más consistente con la hipótesis del «regionalismo estratégico». Ya sea en «la forma de acuerdos Norte-Sur (firmados luego del TLCAN) característicos de esa modalidad de regionalismo, o de acuerdos entre países de la región (como fue el caso del Mercosur), las consideraciones «estratégicas» (y reactivas) estima que jugaron un papel clave» (p. 81). Si bien, las demandas planteadas por el progreso técnico y su impacto sobre la organización de la producción son condiciones necesarias para el establecimiento de nuevos marcos regulatorios, pero no son suficientes. El desarrollo e implantación de nuevos marcos regulatorios, a través de acuerdos internacionales, afirma, es el resultado de la acción política.

SÁNCHEZ (2017) asocia el surgimiento del nuevo multilateralismo con el ascenso de líderes de izquierda en la región quienes manejaron un discurso antiestadounidense y crítico del neoliberalismo. Tampoco desconoce el rol de Brasil y su proyecto de sudamericanización para fortalecer su liderazgo y blindar a la región de interferencias extranjeras. Precisamente, la afinidad política entre estos líderes facilitó la creación de la CSN luego conocida como la UNASUR, el ALBA y la CELAC, como organizaciones de carácter intergubernamental con el fin de facilitar la concertación y el diálogo político. Según el autor, fueron creadas para superar las dificultades de los viejos esquemas de integración latinoamericanos concentrados en la integración económica.

En cambio, GIACALONE (2016) manifiesta que «los argumentos sobre la existencia de gobiernos de izquierda, no alcanzan por sí solos para explicar los distintos procesos» (p. 19). Brasil y Venezuela se apoyaron en los recursos que generó el *boom* de las exportaciones de *commodities* (petróleo y soja, 2003-2008). Sin embargo, «los dos gobiernos desarrollaron instrumentos de política exterior con objetivos distintos. ALBA es una alianza política defensiva con elementos ideológicos comunes. Su accionar político se basa en la defensa de su permanencia en el poder y de obstaculizar a otros actores regionales. A diferencia de Brasil a quien el MERCOSUR le sirvió para que surgiera como poder regional» (p. 20). Una vez alcanzada cierta visibilidad y reconocimiento internacional el gobierno promovió sus intereses nacionales antes que

los regionales en el ámbito global. De este modo, la emergencia de Brasil como poder regional no representó un cambio de poder global para el regionalismo suramericano, dado que ese país limitó la institucionalización del MERCOSUR y la UNASUR para no verse constreñido por el resto de sus integrantes. En estos casos, las regiones se vuelven instrumentos de las políticas exteriores de poderes regionales que protegen y expanden sus intereses en la región y fuera de ella.

La autora llama la atención sobre las debilidades en las distintas conceptualizaciones en el tratamiento del multilateralismo latinoamericano. Ellas derivan de incluir en ese concepto a «todos los acuerdos entre tres o más miembros», ponderando la dimensión cuantitativa de la definición, tales como UNASUR o CELAC e incluso el ALBA<sup>3</sup>, que tienen diferentes lógicas a los acuerdos de integración.

Sin desmerecer los aspectos cuantitativos que son importantes, enfatiza los alcances cualitativos del concepto. En este sentido, destaca (GIACALONE, 2016) al cumplimiento de los principios que lo promueven y, si no hay cumplimiento, que «contribuyan a prevenir la inestabilidad y el conflicto entre Estado (SERBIN, 2010, p. 2, citado por GIACALONE, 2016)». Los principios que lo promueven son los «principios generalizados de conducta» en términos de John RUGGIE.

Reconoce GIACALONE (2016) que un marco analítico propio del multilateralismo latinoamericano adquiere validez si consigue «explicar la realidad regional»; en consecuencia, si bien la literatura contribuyó a realizar aportes trascendentes, los mismos conviven con «interpretaciones parciales, confusas y superficiales abriendo un espacio para futuras reflexiones» (p. 23).

## II.2. *El interregionalismo y su debate*

Tampoco este concepto tiene consenso terminológico y se lo menciona indistintamente como interregionalismo, nuevo interregionalismo, relaciones interregionales, transregionalismo, cooperación interregional, interacción interregional, diálogo interregional, entre otras. El fenómeno como objeto de estudio es nuevo, lo que justifica la ambivalencia terminológica y la escasez de estudios (RÜLAND, 2002; GILSON, 2002; GRUGEL, 2004; SÖDERBAUM, 2003)

José BRICEÑO RUIZ (2006) afirma que su estudio es reciente en la teoría de la integración, como consecuencia de la aparición de ese fenómeno en las relaciones internacionales, en gran medida resultado del creciente rol político y económico desempeñado por macro-regiones. Su origen se remonta a la década de los años setenta, en un contexto de Guerra Fría. En ese entonces la CE comenzó a promover las relaciones con otras regiones, incluyendo América Latina, tendiente a ampliar su papel internacional y, con ello, sus competencias y su influencia externa (SANAHUJA, 2004).

Fueron los cambios en el sistema internacional de los años noventa que propiciaran un auge del interregionalismo y que éste adoptara nuevas formas. Como afirma SANAHUJA (2004), en el mundo «triádico» de la Posguerra Fría, libre de los alineamientos estratégicos de la etapa anterior, como parte de la dinámica de los procesos de globalización y regionalización en torno a los ejes de poder mundial (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón), el nuevo regionalismo emerge como estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa

---

<sup>3</sup> «Son conceptualizaciones puramente descriptivas que los ubica bajo la misma noción sin tener en cuenta que estos acuerdos se caracterizan más por sus objetivos diferentes en cuanto a comercio preferencial, estabilidad política y defensa ideológica, que por sus similitudes» (GIACALONE, 2016, p. 16).

privada. Sin embargo, la expansión del capitalismo ha favorecido el surgimiento de nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia cuestionando la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra. Por tanto se redefinió<sup>4</sup> (HÄNGGI, 1999) en función de las transformaciones en la estructura del poder mundial.

El nuevo regionalismo como proceso (BRICEÑO RUIZ, 2006) se desarrolla en dos niveles al mismo tiempo: intrarregional e interregional. El primero responde a la lógica de bloques económicos basados en la cercanía geográfica. El segundo es aquel que existe entre esquemas de integración y países que no presentan contigüidad geográfica. Su conceptualización ha sido compleja. Para DOCTOR (2005) fue adoptado como respuesta «extrovertida y liberalizadora» a la globalización y a la interdependencia de la economía mundial y se define como «el estrechamiento institucionalizado de las relaciones entre dos bloques regionales» (p. 18). En el mismo sentido HÄNGGI (2006), citado por DÍAZ NIETO (2010), considera que el interregionalismo es una respuesta frente a los retos de un mundo cada vez más globalizado y a la vez regionalizado, que supera los límites del llamado Estado nación. Julie GILSON (2005) lo define como la interacción de una región con otra y Björn HETTNE (2003) refiere a un tipo institucionalizado de relación entre macro-regiones.

HÄNGGI (2006) señala que existen diversos enfoques del fenómeno, al punto que distingue: el realismo que apunta a la dinámica de las rivalidades regionales; el institucionalista liberal que examina los esfuerzos cooperativos para controlar la interdependencia compleja y por último el constructivista, centrado en la formación de identidades por medio de la interacción interregional. Dadas sus particularidades y complejidad concluye el autor que resulta útil en el análisis combinar las distintas posiciones.

A lo largo de su evolución, las relaciones interregionales adoptaron diferentes formas y fueron analizadas por varios autores, por lo tanto, el interregionalismo sólo describe una categoría o un tipo (en el sentido weberiano del término). Al respecto RÜLAND (2002, citado por DÍAZ NIETO, 2010) distingue dos clases: por un lado, el «bilateral», con un débil grado de institucionalización, que se caracteriza por ser relaciones de grupo con un mayor o menor número de encuentros, sobre temas relacionados con la cooperación en materias específicas como el comercio o el medioambiente. Destaca DÍAZ NIETO que este tipo de vinculación se dio en la década de los años setenta encuadrada en el viejo regionalismo tales como las relaciones de la UE con ASEAN, APEC. Por otro, el «transregionalismo», que implica la pertenencia a un mismo círculo en un esquema de vinculación difuso que no siempre debe responder a la pertenencia a una organización regional. Alude a aquellos Estados que se incorporan a organizaciones regionales que, a su vez, están representadas en foros más amplios, sin que ello implique que los primeros pasen a formar parte de manera automática de dichos foros.

HETTNE (2003) difiere con RÜLAND y visualiza el «transregionalismo» como una forma de encarar las relaciones entre regiones, basada en un nivel bajo de institucionalización, a diferencia del «interregionalismo», que se caracterizaría por una vinculación institucional mayor, generando una relación de carácter más formal con consecuencias a largo plazo en el esquema mundial. Incorpora a su análisis un tercer tipo el «multiregionalismo» que indica una forma de regionalizar el orden mundial, que puede ser o no real, pues se identifica con el final de un proceso. Para DÍAZ NIETO (2010), las tres formas con diferentes niveles de la «interregionalidad» serán vistas por el autor como una especie de camino conducente a la regionalización del mundo.

---

<sup>4</sup> La nueva triada además de Estados Unidos y la Unión Europea incorpora a Asia del Este.

Por su parte, HÄNGGI (2006, citado por DÍAZ NIETO, 2010) distingue también tres tipos de relaciones interregionales:

a) Relaciones grupo a grupo, en el marco de referencia del viejo regionalismo, establecen un diálogo político, regular e institucionalizado entre grupos regionales, como señala SANAHUJA (2004), tales como el diálogo institucionalizado UE-CAN y UE-MERCOSUR. Con la llegada del «nuevo regionalismo», ese diálogo se extendió a otras regiones (entre ellas Latinoamérica y el Este Asiático) en una «estrategia radial» de acuerdos con un amplio número de países o grupos de países.

b) Acuerdos birregionales y transregionales generados en el contexto de la denominada Tríada y se ha extendido a otras regiones del mundo. En este tipo de iniciativas los países se incorporan a título individual, esto es, comprenden a Estados que pueden ser parte o no de grupos regionales, pero incluso si perteneciesen a un esquema regional actúan por cuenta propia. Afirma SANAHUJA (2004) que este tipo de vinculación, principalmente económica, se materializa a través de reuniones de alto nivel (Cumbres de Jefes de Estado) así como en programas de cooperación. Suelen tener un matiz económico, aunque se incluyen temas relacionados con la política, la seguridad o el medio ambiente, tal como las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe (por sus siglas UE-ALC), o también el llamado Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

*«El nuevo regionalismo como proceso se desarrolla en dos niveles al mismo tiempo: intrarregional e interregional»*

c) Relaciones entre grupos regionales y potencias individuales. Sería una forma híbrida cercana a las relaciones interregionales cuando una determinada potencia tiene cierto poder o es dominante en un contexto regional tal como UE-México. En la práctica se suele establecer una relación triangular entre el grupo regional, el país en cuestión y el grupo al que pertenece este último (SANAHUJA, 2004).

En este sentido y coincidente con los tipos anteriores, María Cecilia OLIVET (2005) referencia a los procesos descriptos: las relaciones «interregionales», comprensivas de los diálogos entre grupos de países que ya forman parte de un proceso de integración regional, esto es, entre dos bloques plenamente integrados como UE-MERCOSUR; las relaciones «transregionales», que abarcan las relaciones entre numerosos países que actúan en forma individual en un esquema de diálogo común; y las relaciones «híbridas», comprendiendo aquellas entre un grupo regional y países individuales como ASEAN-China, aunque muchos consideran que esta es una categoría más confusa y compleja.

A diferencia de las anteriores, las relaciones interregionales no triádicas son un fenómeno reciente, con un menor grado de institucionalización (RÜLAND, 2002; BRICEÑO RUIZ, 2006) sin que haya tenido una atención especial por la doctrina.

OLIVET (2005) establece como funciones propias de las relaciones interregionales: equilibrar, crear instituciones, racionalizar, acordar agendas y construir identidades. Los países y regiones buscan equilibrar determinadas situaciones de poder que se dan cuando hay cambios en la ecuación de poder de la Tríada. Esta es la única función que realmente explica por qué surgen este tipo de relaciones y contribuyen a la gobernanza global. Asimismo, contribuyen al proceso de institucionalización de las relaciones internacionales y fortalecen la institucionalización del grupo. Los foros inter e intra

regionales facilitan las discusiones. Por último, la participación en procesos interregionales fortalece la identidad de las regiones involucradas.

GIACALONE (2008) aduce que la función de equilibrio no es relevante en los regionalismos no triádicos y en este aspecto la teoría tiene limitaciones al intentar explicar el surgimiento del interregionalismo no triádico, aunque se distinguen del anterior por el alcance de la capacidad de los actores y la calidad institucional. Los no triádicos no pueden incidir en el sistema internacional. De esta suerte los países y regiones periféricos no tienen la capacidad de influir de manera alguna en la estructura de la gobernabilidad global. De allí que la función de diversificación es específica de los casos de interregionalismo periférico ya que los países y regiones tienen la necesidad de la diversificación política y económica de sus relaciones exteriores y de integrarse a la estructura de esa gobernanza.

En este sentido y, vinculado con la diversificación económica, para HALPERÍN (2009) existe un margen de maniobra por parte de los países periféricos que deberían aprovechar para obtener garantías de cooperación de los países desarrollados con los que se negocien o renegocien acuerdos. Menciona como una de las alternativas a las previsiones sobre cooperación, las cuales deberán atarse a las preferencias comerciales y económicas que puedan obtenerse, ya que los países desarrollados, cuando negocian con países en desarrollo, desvinculan cuidadosamente las acciones de cooperación técnica y financiera de las preferencias que les otorgan.

Precisamente, dada la relación asimétrica entre ambas categorías de países, cabe suponer que las acciones de cooperación deberían ante todo promover las actividades productivas y la comercialización de bienes originados en los países en desarrollo beneficiarios de las preferencias y con vistas al acceso a los mercados de los países desarrollados otorgantes de la cooperación, en las condiciones preferenciales fijadas por los mismos acuerdos (HALPERÍN, 2009, p. 10).

En tal sentido, propone atar la cooperación técnica y financiera a las preferencias comerciales. De este modo, «tendrían que aplicarse los recursos de cooperación a la creación o aumento de la capacidad para producir y exportar bienes y servicios que cumplan con los estándares de inocuidad, calidad, seguridad y cuidado del medio ambiente requeridos por los países de importación» (p. 10). Asimismo, el acceso real a dichos mercados tendría que ser garantizado toda vez que los procesos productivos localizados en los países periféricos beneficiados por la cooperación hubiesen cumplido con los recaudos previstos por ella. Así se consumará la verdadera y única «asociación» aceptable, aproximando las condiciones de producción locales a los parámetros aceptados en el plano global.

### III. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

#### III.1. De la conformación del Grupo y Sub Grupos

El grupo 4 pasó por varias vicisitudes en cuanto a su conformación que insumió un tiempo considerable y recién en el mes de marzo del corriente año se pudo superar dicha problemática definiendo sus integrantes: Mag. Catherine ORTIZ MORALES, docente investigador de la Universidad de San Buenaventura de Colombia, para coordinar el 1-«Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC» y el Mag. Juan Carlos FERNÁNDEZ SACA, Decano de la Facultad de Posgrado y Educación Continua de la Universidad Dr. José M. Delgado de El Salvador, como coordinador del 2-«Otras alternativas de inserción internacional del regionalismo de ALC».

Desde que asumiera la coordinación (octubre de 2017) se trató de interesar de manera activa a los integrantes del grupo, conforme a sus intereses, en la identificación de las temáticas a abordar en cada uno para la definición de las respectivas agendas de trabajo. Como producto de ello el 2 tuvo una respuesta positiva y adquirió una dinámica propia, a diferencia del 1 que, pese a realizarse dos convocatorias, muy pocos demostraron su interés y participaron en el trabajo conjunto. No obstante, a nivel general la respuesta no fue conforme se esperaba teniendo en cuenta la cantidad de interesados de las actividades de GRIDALE. Circunstancia ésta que se puso de manifiesto al Coordinador General, Edgard VIEIRA, en oportunidad de su visita y reunión con los académicos e investigadores del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

Quiero destacar que entre los coordinadores se creó una muy buena relación de confianza mutua, de colaboración y cordialidad esenciales para el trabajo grupal.

### **III.2. La agenda de investigación**

En función del contexto definido en el documento constitutivo de GRIDALE, para los diversos Grupos se diseñó, en términos generales, la agenda de investigación de cada uno de los subgrupos que se da cuenta a continuación, no obstante, cada coordinador profundizará particularmente en cada uno de ellos, complementando este informe:

#### **A) Marco multilateral para las negociaciones de integración de ALC**

El objeto de estudio es el sistema multilateral de comercio internacional -OMC-. Se abordará desde dos niveles de análisis: global y regional. El primero en términos de amenazas y oportunidades y el segundo en términos de debilidades y fortalezas.

Los ejes temáticos identificados son:

- a) El multilateralismo y el debilitamiento del sistema institucionalizado de comercio (OMC)
- b) La integración multilateral latinoamericana
- c) Reformas al sistema multilateral

#### **B) Otras alternativas de inserción internacional del regionalismo de ALC**

El objeto de estudio es el regionalismo de ALC. Se trabajará en dos niveles: regional y nacional, en términos de debilidades y fortalezas.

Ejes temáticos:

- a) Formas de inserción internacional: diagnóstico e identificación de fortalezas y debilidades
- b) Estudios de caso: Alianza del Pacífico, Mercosur y SICA
- c) Impactos en la inserción internacional de los países integrantes

### **III.3. Estado de situación de los Sub Grupos**

1. En esta etapa desarrolló su actividad científica con la colaboración activa de la informante y la coordinadora del subgrupo. Se recibieron aportes y propuestas particulares para el trabajo del Dr. Marcelo HALPERIN de la UNLP y aportes bibliográficos particulares del Dr. Fabio SÁNCHEZ y generales del Dr. Félix PEÑA de la UNTREF por medio de su boletín mensual.

Presentaron *policy paper* para el «I Congreso latinoamericano de integración regional y desarrollo sostenible»: Sergio CABALLERO, Universidad de Deusto, Bilbao, España, «Regionalismo latinoamericano y multilateralismo: divergencias, desafíos y

*potencialidades*»; Catherine ORTIZ MORALES con Carlos A. CHÁVEZ GARCÍA, Universidad de San Buenaventura, Bogotá, Colombia, «*Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar*» y Félix PEÑA, Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina, «*Un aporte al debate sobre globalización, integración regional y multilateralismo*».

2. Desarrollaron sus actividades con la colaboración activa de la Dra. Rita GIACALONE de la ULA permitiendo definir los objetivos de la agenda de investigación como también la metodología aplicar. Varios de sus integrantes identificaron su interés temático lo que permitió delimitar los estudios de caso (MERCOSUR, SICA, AP). Sin embargo, no fue posible elaborar un documento colectivo, el informe que presentará su coordinador fue producto de sus aportes personales y de Rita GAJATE de la UNLP. También contribuyó al mismo las distintas ponencias presentadas para el Congreso referenciado.

Presentó *policy paper* para el «I Congreso latinoamericano de integración regional y desarrollo sostenible»: Juan Carlos FERNÁNDEZ SACA, Universidad José Matías Delgado, El Salvador, «*Estrategias de inserción internacional de los países centroamericanos*». Ponencias: Alain FAIRLIE, Pontificia Universidad Católica del Perú (A.P); Camilla Silva GERARDELLO, Centro Universitario Moura Lacerda (Mercosur); Geneviève MARCHINI, Universidad de Guadalajara (AP); Gisela DA SILVA GUEVARA, Universidad Externado de Colombia (AP); Juan C. FERNÁNDEZ SACA, Universidad Dr. José Matías Delgado (SICA); Rita GAJATE, Universidad Nacional de La Plata (Mercosur); Elizabeth VARGAS GARCÍA, Universidad de Guadalajara (A.P.); María del Carmen VEGA RAMÍREZ, Universidad de Guadalajara (A.P.).

#### **IV. ALGUNAS REFLEXIONES EN PROYECCIÓN FUTURA**

Frente a la escasa participación de los integrantes en el trabajo conjunto, los resultados obtenidos tienen el carácter de ser preliminares.

Se pudo identificar Amenazas y Oportunidades del multilateralismo comercial, Debilidades y Fortalezas de la integración multilateral latinoamericana y, Debilidades y Fortalezas de las estrategias de inserción internacional de los bloques Alianza del Pacífico, MERCOSUR y SICA, en el marco de los trabajos desarrollados.

En la actualidad nos encontramos en una etapa de redefinición del contexto global y regional, producto de una conjunción de factores. En el orden global se destacan como factores geoeconómicos y geopolíticos de mayor incidencia sobre el regionalismo de ALC: la posible paralización de las negociaciones de mega-acuerdos regionales, el avance del proteccionismo, el retorno a los nacionalismos, la ascensión del Presidente Donald Trump en EE. UU., el debilitamiento de la UE como actor internacional y del sistema multilateral de comercio, el incremento de conflictos internacionales configurando un cuadro de inseguridad global. A nivel regional resaltan los efectos tardíos de la crisis económica internacional, las iniciativas de renegociación de acuerdos vigentes como el TLCAN, la crisis política en países relevantes como Brasil, Perú y Venezuela, y la retracción internacional de Brasil, los que agudizan la incertidumbre en su proyección futura de las relaciones económicas internacionales y plantean desafíos en términos de estrategias regionales.

En este contexto, se proponen dos alternativas a someter a consideración como disparador del debate y los futuros trabajos.

Por un lado, el Dr. Félix PEÑA (2018) formula dos interrogantes claves interrelacionados: ¿cuáles son los rediseños al sistema multilateral del comercio internacional y a sus reglas, que puedan ser más relevantes en las perspectivas de los países de la región, especialmente teniendo en cuenta sus estrategias de inserción comercial en el plano global, los requerimientos de sus propios procesos de integración regional, y los de sus respectivos procesos de desarrollo económico y social? ¿En qué aspectos del rediseño podría articularse posiciones con otros países miembros de la OMC? De este modo se podría abrir así una nueva etapa de rediseño del sistema y de sus reglas, basada en el reconocimiento por parte de todos los miembros de la OMC, que instituciones y reglas son necesarias para una gobernanza comercial global eficaz y, en especial, para garantizar condiciones que contemplen la realidad de las asimetrías económicas y de las diferencias de poder relativo entre las naciones.

Por otro, el Dr. Marcelo HALPERIN (2017) sugiere sobre la base de aceptación del estado de fragmentación e incertidumbre como constantes en las relaciones económicas internacionales, el trabajo intelectual en la periferia tendría que prestar especial atención al desarrollo de conocimientos para minimizar los efectos adversos de aquel estado de fragmentación-incertidumbre respecto de los sistemas económicos y sociales establecidos en la misma periferia. Por ejemplo: tratamiento de las asimetrías en tratados de libre comercio de última generación celebrados con países desarrollados, temas relativos a la «reserva de integración» en los compromisos de integración económica sub-regional y tratados de libre comercio de última generación entre países de la región. También propone analizar las políticas económicas y comerciales comprometidas por los países de la región a través de disposiciones o cláusulas en diversas esferas internacionales y que, por su propia índole, tengan el efecto, actual o potencial, de inhibir o al menos desalentar ostensiblemente la integración económica regional y subregional en cualquiera de los formatos previstos multilateralmente como el Acuerdo AMUMA, TISA, etc. Tendiente a aportar datos que puedan servir a los gobiernos latinoamericanos para agudizar la mirada cuando suscriben instrumentos internacionales y a los negociadores.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ACHARYA, Amitav (2005), *Multilateralism, Sovereignty and Normative Change in World Politics*, Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University, Working Papers series.

ARENAL, Celestino del (2001), «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, pp. 17-86.

BALDWIN, Richard (2011), «21st century regionalism: Filling the gap between 21<sup>st</sup> century and 20<sup>th</sup> century trade rules», *World Trade Organization (WTO)*, Economic Research and Statistics Division, N° ERSD-2011-08, Ginebra, Suiza.

BERNAL MEZA, Raúl (2014), «Brasil: Política exterior, BRICS y su impacto en la región». En: Raúl BERNAL MEZA & Lincoln BIZZÓZERO (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*, Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur, pp. 23-56.

BERNAL MEZA, Raúl (2009), «El Regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Instituto de Integración Latinoamericana, Año XV (21), pp. 1-29.

BIZZÓZERO, Lincoln (2014), «La política exterior de Brasil hacia América Latinas: del regionalismo abierto al continental». En: Raúl BERNAL MEZA & Lincoln BIZZÓZERO (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*, Montevideo, Uruguay: Ediciones Cruz del Sur, pp. 57-78.

BOUZAS, Roberto (2017), «El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?», *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, pp. 65-88.

BRICEÑO RUIZ, José (2006), «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 15, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

CAMARGO, Sonia de (2000), «Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas». En: Francisco ROJAS ARAVENA (Ed.), *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas* (Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO Chile, pp. 55-76. Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50794.pdf>.

CLEMENTE BATALLA, Isabel (2016), «Interregionalismo e inserción internacional de América Latina». En: Noemí MELLADO, *Latinoamérica: Inserción Global e Integración Regional*, Córdoba, Argentina: Editorial Lerner SRL, pp. 73-90.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel (2006), «Las Relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur ¿Una asociación (in)viabile?», *Europa Retos e Incógnitas*, Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, España.

CHACÓN, José (2004), *Integración Suramericana: un paso hacia el posneoliberalismo*, Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio, CEICOM, *Observatorio del Sur*. Recuperado de: <http://www.ceicomobservatoriodelsur.org>.

DE LA REZA, Germán Adolfo (2003), «El regionalismo abierto en el hemisferio occidental», *Análisis económico*, 18 (37), pp. 297-312.

DÍAZ NIETO, María Paz (2010), *Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos sur-norte: análisis de la experiencia mexicana*. Tesis doctoral, Director: José Antonio SANAHUJA PERALES, Univ. Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Dep. Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, España. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/12075/1/T32683.pdf>.

DOCTOR, Mahrukh (2005), «Razones para la firma de un acuerdo de cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR: el papel del comercio y de la inversión», *Aldea Mundo*, Revista sobre Fronteras e Integración (19), Centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, San Cristobal, Venezuela.

GIACALONE, Rita (2016), «Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano», *OASIS*, Observatorio de Análisis de los sistemas Internacionales (24), CIPE, Universidad Externado de Colombia.

GIACALONE, Rita (Ed.) (2008), *La Integración Sudamericana: Un Complejo Proceso Inconcluso*, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Mérida, Venezuela.

GILSON, Julie (2005), «New Interregionalism. The EU and East Asia», *European Integration*, 27 (3).

GILSON, Julie (2002), *Asia meets Europe. Interregionalism and the Asia-Europe Meeting*, Chultenham: Edward Elgar Publishing.

GRIDALE (2017), «Algunas reflexiones iniciales para la construcción del grupo», Colombia, Bogotá.

GRIDALE (2017a), «Documento constitutivo del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina y Europa», Colombia, Bogotá.

GRUGEL, Jean B. (2004), «La Unión Europea y América Latina: Interregionalismo, identidad y gobernabilidad». En: Christian FRERES KAUER & Karina PACHECO (Eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, pp. 129-158.

GUERRA-BORGES, Alfredo (2008), «Regionalismo y multilateralismo en su laberinto», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 39 (152), pp. 11-28.

HALPERÍN, Marcelo (2017), *Propuesta para el G.4, Multilateralismo*, GRIDALE.

HALPERÍN, Marcelo (2009), «Globalización, recesión e integración económica», *Informe Integrar* (55), Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina. Recuperado de: <http://www.iil.jursoc.unlp.edu.ar>.

HÄNGGI, Heiner (2006), *Interregionalism and International Relations*, Routledge. Citado por María Paz DÍAZ NIETO (2010), *Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos sur-norte: análisis de la experiencia mexicana*, Univ. Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Dep. Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, España. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/12075/1/T32683.pdf>.

HÄNGGI, Heiner (1999), «ASEM and the construction of the New Triad», *Journal of the Asia Pacific Economy*, 4 (1). Citado por María Cecilia OLIVET (2005), *Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia*. Ponencia presentada en la VI reunión de la REDEALAP, Buenos Aires, BID/INTAL.

HETTNE, Björn (2003), «Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana», *American University Council on Comparative Studies Working Paper Series* (3). Citado por José BRICEÑO RUIZ (2006), «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Aportes para la Integración Latinoamericana* (15), Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

HETTNE, Björn (1994), «The New Regionalism: Implications for Development». Citado por José BRICEÑO RUIZ (2006). «Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR», *Aportes para la Integración Latinoamericana* (15), Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

HURRELL, Andrew (1995), «Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics», *Review of International Studies*, 21 (4).

IBAÑEZ, Josep (2000), «El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (1), pp. 1-11.

KACOWICZ, Arie M. (1999), «Regionalization, Globalization and Nationalism: Convergent, Divergent or Overlapping?», *Alternatives*, 24 (4), pp. 527-555.

KEOHANE, Robert O. (1990), «Multilateralism: An Agenda for Research», *Internacional Journal*, 45.

KLAVEREN, Alberto van (2012), «América Latina en un nuevo mundo», *Revista CIDOB'd'afers internacionals* (100), Los estudios internacionales en 2012: grandes temas para el debate, pp. 131-150.

LEGLER, Thomas & SANTA CRUZ, Arturo (2011), «El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano», *Pensamiento Propio* (33), CRIES, pp. 11-34.

MALAMUD, Andrés (2011), «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional», *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* (2), pp. 219-249.

MELLADO, Noemí Beatriz (2017), «Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: Reconfiguración del orden regional». En: Noemí Beatriz MELLADO (Coord. y Ed.) & Juan Carlos FERNÁNDEZ SACA (Coeditor), *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, San Salvador, El Salvador: Edit. Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, pp. 19-50.

MELLADO, Noemí Beatriz (2009), «La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional». En: Manuel CIENFUEGOS & José Antonio SANAHUJA (Coordinadores), *La integración regional en América del Sur*, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB), Barcelona, España.

MELLADO, Noemí Beatriz (Coord.) (2007), *MERCOSUR-ALCA. Articulación contradictoria o virtuosa de las negociaciones internas y externas*, EDULP, Editora de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

MURILLO ZAMORA, Carlos (2004), «Aproximación a los regímenes de integración regional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (8), pp. 15 y ss. Recuperado de: [http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora\\_reei8\\_.pdf](http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf).

OLIVET, María Cecilia (2005), «Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia», Ponencia presentada en la VI reunión de la REDEALAP, Buenos Aires, BID/INTAL, 12 - 13 de octubre.

ORTIZ MORALES, Catherine (2015), «Marco teórico». En: *I Cuaderno de investigación. Regionalismo, multilateralismo y organismos sub-regionales*. Semillero individuo, sociedad y sistema internacional, Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá, Colombia, pp. 7-14.

PAYNE, Anthony & GAMBLE, Andrew (1996), «Introduction: The Political Economy of Regionalism and World Order». En: Anthony PAYNE & Andrew GAMBLE (Eds.), *Regionalism and World Order*, Macmillan, Londres.

PEÑA, Felix (2018), «Un aporte al debate sobre globalización, integración regional y multilateralismo», *Polyce paper*. En: *I Congreso latinoamericano de integración regional y desarrollo sostenible*, GRIDALE, Colombia.

RIGGIROZZI, Pia (2012), «Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina». En: Andrés SERBIN, Laneydy MARTÍNEZ & Haroldo RAMANZINI JÚNIOR (Coord.), *Anuario de Integración. El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos

Aires, Argentina: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 129-151.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César, BARRET, Patrick & CHÁVEZ, Daniel (Ed.) (2005), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://latinoamerica.sociales.uba.ar/files/2015/01/Chavez-Garavito-y-Barrett-La-nueva-izquierda-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2000), «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres: Construyendo el multilateralismo cooperativo». En: Francisco ROJAS ARAVENA, *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*, Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO Chile, pp. 13-54.

RUGGIE, John Gerard (1992), «Multilateralism: the anatomy of an institution», *International Organization*, 46 (03), pp. 561-598.

RÜLAND, Jürgen (2002), «Interregionalism in International Relations. Conference Summary», Workshop sponsored by the Foundation Volkswagen, held at the Arnold-Bergs traesser-Institute, Freiburg, Germany on 31 January and 1 February.

SÁNCHEZ CABARCAS, Fabio (2017), «Multilateralismo: agenda de estudio e impacto en América Latina». En: Eric TREMOLADA (Ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 221-243.

SANAHUJA, José Antonio (2009), «‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo postliberal’». Crisis y cambio en la integración regional en América Latina». En: Alfonso LANEYDI MARTINEZ, Lázaro PEÑA & Mariana VÁZQUEZ (Coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, (7), Coordinadora Regional de Investigaciones.

SANAHUJA, José Antonio (2007), «Regionalismo e Integración en América Latina: Balance y Perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano*, (1), pp. 75-106. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2872515.pdf>.

SANAHUJA, José Antonio (2006), «América Latina, visiones y políticas de Europa», *Foreign Affairs*. Recuperado de: [www.foreingaffairs-esp.org/2006/1.html](http://www.foreingaffairs-esp.org/2006/1.html).

SANAHUJA, José Antonio (2004), «Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Nueva Sociedad* (189), pp. 80-96. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/un-dialogo-estructurado-y-plural-la-dimension-institucional-de-las-relaciones-union-europea-america-latina/>.

SERBIN, Andrés (2010), «Los desafíos del regionalismo en América Latina». En: Alfonso LANEYDI MARTINEZ, Haroldo RAMANZINI JÚNIOR & Mariana VÁZQUEZ (Eds.), *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (8), Buenos Aires CRIES, pp. 7-24.

SERBIN, Andrés, LANEYDI MARTINEZ, Alfonso & RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Coord.) (2012), «El regionalismo ‘post-liberal’». En: América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (9), CRIES.

SÖDERBAUM, Fredrik (2003), «Introduction: Theories of New Regionalism». En: Fredrik SÖDERBAUM & Timothy M. SHAW (Eds.), *Theories of New Regionalism*, Houndmills: Palgrave Mcmillan, pp. 1-21.

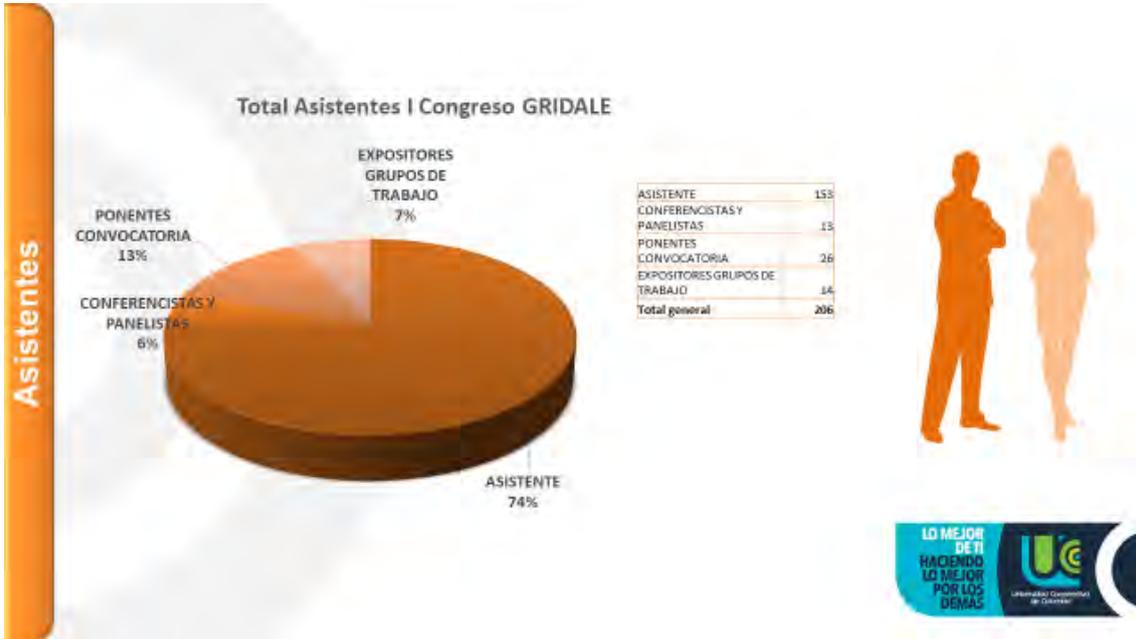
TURCOTTE, Sylvain F. (2008), «La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias», *Foro internacional*, Colegio de México.

TUSSIE, Diana & TRUCCO, Pablo (Eds.) (2010), *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Teseo, Buenos Aires, Argentina.

VEIGA, Pedro da Motta & RIOS, Sandra Polónia (2007), *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, CEPAL, Serie Comercio Internacional (82), julio, Santiago de Chile.

**COMENTA ESTE ARTÍCULO**

GRIDALE: GRÁFICAS



**Piezas Gráficas**

**PARTICIPANTES MESAS REDONDAS**

**PARTICIPANTES GRUPOS DE TRABAJO**

**GRIDALE**  
Organización para la integración y desarrollo en América Latina y Europa

**1 CONGRESO LATINOAMERICANO DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**  
Temas: 100 años de integración regional

**LO MEJOR DE TI HACIENDO LO MEJOR POR LOS DEMÁS**  
U.C.E. Universidad Católica del Ecuador

[www.gridale.org](http://www.gridale.org)

## MIGRACIÓN



### LA MUJER MIGRANTE COMO GRUPO ESPECIALMENTE VULNERABLE EN DERECHO INTERNACIONAL Y EUROPEO: ¿RESULTA SUFICIENTE EL ACTUAL MARCO DE PROTECCIÓN?\*

SUSANA SANZ CABALLERO

*Catedrática de Derecho Internacional Público  
Catedrática Jean Monnet de Integración Europea  
Universidad CEU Cardenal Herrera, Valencia  
España*



**Resumen:** Los objetivos de este artículo son: mostrar la singularidad de la situación de las mujeres migrantes, los riesgos particulares a los que se enfrentan y los derechos de los que son titulares según el derecho internacional de los derechos humanos así como mostrar la respuesta insuficiente que ha recibido hasta el momento la feminización de la migración por parte del Consejo de Europa.

---

\* Este trabajo es uno de los resultados del proyecto 587457-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CHAIR financiado por la Comisión Europea.

**Palabras clave:** Migración, mujeres, protección.

## MIGRANT WOMEN AS A GROUP ESPECIALLY VULNERABLE IN INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW: IS THE CURRENT FRAMEWORK FOR PROTECTION SUFFICIENT?

**Abstract:** The aims of this paper are: to show the singularity of the situation of migrant women, the special risks women confront, the rights they are entitled to according to international human rights law as well as showing the insufficient response that has so far received the feminization of migration by the Council of Europe.

**Keywords:** Migration, women, protection.

## LES FEMMES MIGRANTES EN TANT QUE GROUPE PARTICULIEREMENT VULNERABLE EN DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN: LE CADRE ACTUEL DE PROTECTION EST-IL SUFFISANT?

**Résumé:** Les objectifs de cet article sont: montrer le caractère unique de la situation des femmes migrantes, les risques particuliers auxquels elles sont confrontées et les droits de ceux qui sont titulaires conformément au droit international des droits de l'homme ainsi que l'insuffisance de la réponse qu'a reçu jusqu'ici la féminisation de la migration par le Conseil de l'Europe.

**Mots-clés:** Migration, femmes, protection.

**Sumario.** I. Introducción. II. Derechos de la mujer migrante. III. Respuesta de las Naciones Unidas a los retos planteados por la migración femenina. IV. Respuesta del Consejo de Europa a los retos planteados por la migración femenina. V. Conclusión. VI. Bibliografía.

### I. INTRODUCCIÓN

La mujer migrante es una mujer. Como es mujer es un ser humano. Como es un ser humano, es titular de todos los derechos de los que es titular toda persona. Además, cuando migra, es titular de los derechos que se reconocen a las personas migrantes.

Posiblemente las frases anteriores suenen a verdad de Perogrullo. Y sin embargo, es necesario insistir en ellas porque el término «migrante», como tal, deshumaniza (AGNU, 2016, p. 8). Se trata de una palabra que pone el acento en el hecho de la movilidad y no en la persona. A día de hoy, debido a los movimientos masivos de personas que cruzan fronteras, ha adquirido una carga negativa, de fardo pesado.

La migración internacional es un fenómeno muy complejo que puede ser visto desde muy diferentes ángulos. En el hecho de migrar se superponen muchos factores, entre ellos: los derechos humanos, el flujo de personas, el cruce de fronteras, la protección internacional, el tráfico y trata de seres humanos, los aspectos de seguridad, también los sanitarios, la prostitución, la mendicidad, el mundo laboral y la economía en general... (KARIYAWASAM, 2017). Sin embargo, el primer y principal factor sobre el que hay que poner el acento es que estamos ante personas que migran, se trata de personas migrantes, son en definitiva personas, más que unos cosificados «migrantes». Conviene

también añadir -en un momento en los que la migración tiende a ser criminalizada- que, a lo largo de la historia, los movimientos más o menos masivos de personas, esto es, las migraciones, han traído consigo más efectos positivos que negativos, más ventajas que inconvenientes (OIT, 2003a).

Cuando se piensa en la mujer migrante hay quienes aún tienen en mente la imagen tradicional de la esposa que sigue a su marido, esto es, alguien que va a desempeñar un rol pasivo en la sociedad de acogida, siempre dependiente del status, del salario y de los beneficios sociales de los que el marido será el primer titular. Una persona, en definitiva, que se mantendrá a la sombra del marido en la sociedad de acogida. Lejos de eso. Las mujeres representan en estos momentos casi la mitad de las personas migrantes y la mayoría viajan solas. Un buen número lo hace de modo voluntario por motivos laborales ya que son activas desde un punto de vista económico. Gran parte de estas mujeres tienen una independencia económica y de vida o bien con su decisión buscan dicha independencia. De hecho, frecuentemente constituyen el sostén fundamental de la familia que dejan detrás o de la que tienen en el país de acogida. De este modo contribuyen a la reducción de la pobreza en su país de origen así como al crecimiento económico del país de destino. Muchas de las mujeres que migran lo hacen por razones positivas tales como la búsqueda de oportunidades, el deseo de conocer otras culturas o de libertad, el interés en reencontrarse con su familia o ampliar horizontes, pero tampoco faltan las razones negativas como la guerra, la pobreza, la falta de perspectivas, las catástrofes, la inestabilidad política, la violencia conyugal, familiar o de la comunidad, los matrimonios forzados, la tensión socio-étnica, las tradiciones sexistas, la ausencia de democracia, la falta de libertades, el acoso o la opresión hacia las mujeres.

El número de personas que viven fuera de su país de origen se ha casi doblado en los últimos sesenta años. Según el Fondo de Naciones Unidas para la Población, el 49,6% de quienes migran hoy son mujeres (FNUP, 2018; DE CICCO, 2017). Según la Organización Internacional de las Migraciones, en algunas partes del mundo como Asia, el porcentaje de mujeres migrantes es del 60% y la cifra alcanza al 70% en Indonesia. En Latinoamérica, es el 52% (TARAN, 2016). Respecto a algunos países, las cifras se disparan y así por ejemplo en 2001 Caritas estimaba que el 70% de las personas latinoamericanas migrantes a España eran mujeres y que el 85% de los nacionales de Cabo Verde que habían ingresado en Italia eran también de ese sexo (CARITAS, 2018, pp. 3-4). En 2013 se estimaba que el 24% de las mujeres migrantes trabajaba en el sector doméstico aunque no se puede precisar la cifra real porque la mayoría de ellas trabaja de modo irregular. En 2017, se estima que había 53 millones de mujeres y niñas que trabajaban en hogares privados. Según la OIT, en Asia-Pacífico el porcentaje de trabajadoras domésticas se incrementó un 58% entre los años 1995 y 2010. Y según la OIT, el 80% de las víctimas de trata de seres humanos son mujeres (OIT, 2003f, p. 12).

Pese a las cifras anteriores, la migración femenina ha recibido relativamente poca atención y este desinterés ha tenido y tiene consecuencias graves tanto para las propias mujeres como también para sus familias y comunidades. Por lo general, para las mujeres la migración entraña tanto ventajas como inconvenientes. En el hecho de migrar se da la paradoja de que por un lado abre oportunidades pero por otro entraña riesgos de violación de sus derechos humanos. Por un lado es posible que suponga una mejora de su situación económica pero puede que también comprometa el ejercicio de sus derechos más básicos así como su seguridad personal. En este último sentido, si se desplazan de modo irregular, posiblemente ya estén endeudadas antes de llegar a destino debido a los pagos abusivos exigidos por agencias de reclutamiento o por pasantes clandestinos, correrán riesgos mortales durante su ruta (OIT, 2003c, p. 7), serán

obligadas a trabajar en negro, en condiciones laborales infrahumanas, sin acceso a servicios sanitarios, no tendrán cobertura médica, estarán discriminadas, no cumplirán los requisitos para acceder a la nacionalidad del Estado en el que se encuentren, a menudo serán víctimas de trata, servidumbre por deudas, racismo, xenofobia, explotación y trabajo forzado, prostitución (forzada o no) y tampoco denunciarán los delitos que se comentan contra ellas por temor a una expulsión o simplemente porque no conocerán sus derechos ni los mecanismos jurídicos para hacerlos valer. Y es que, incluso en los casos en los que la migración sea voluntaria, frecuentemente se producen violaciones inesperadas de los derechos humanos a lo largo del proceso: durante la preparación del viaje, en el reclutamiento por las mafias o agencias, en su paso por países de tránsito, mientras dura la estancia en el país de acogida e incluso después, si la mujer vuelve a su país de origen (OIT, 2003e).

*«La migración no tiene las mismas repercusiones para hombres que para mujeres»*

Aunque abundan los estereotipos sobre el rol, los comportamientos y los atributos que la sociedad asigna a hombres y mujeres migrantes, en el caso de las mujeres estos se disparan. La migración no tiene las mismas repercusiones para hombres que para mujeres (CEDAW, 2008, p. 4). Esto se comprueba en detalles como la cantidad y calidad de los trabajos que se les ofrecen, el sector en el que se concentra su actividad de trabajo, las condiciones laborales que padecen y los malos tratos y abusos de los que son víctimas. Se espera de la mujer abnegación cuando es la familia o la comunidad quien decide que debe migrar como estrategia, a fin de enviar a casa una parte de su salario (OIT, 2003b). De hecho el envío de remesas es una práctica más extendida entre las mujeres, quienes además envían mayor cantidad de dinero que los varones en relación a los salarios que cobran. En otras palabras, pese a que las mujeres cobran menos que los hombres, proporcionalmente reservan de sus salarios más dinero que los varones para contribuir a mantener a los familiares que dejan en su país de origen, poniendo en peligro su propia capacidad para cubrir sus necesidades más básicas como son una alimentación suficiente, alojamiento digno y el acceso a los servicios de salud o educación. Se espera asimismo que la mujer acepte una división del trabajo que la condena a desempeñar los puestos menos valorados, peor pagados, más invisibles y a menudo aislados de la sociedad cuando son ejercidos en hogares privados.

Se está produciendo una feminización de la migración (UNIFPA, 2007, p. 23), no solo por el creciente número de mujeres que migran sino sobre todo por la manera en la que lo hacen puesto que cada vez son más las que viajan de modo autónomo, sin ser dependientes de un marido o pareja (CASTLES & MILLER, 1998, p. 8). La feminización de la migración es un fenómeno que debe ser abordado de manera sistémica por los Estados como una cuestión de derechos humanos, de igualdad, de lucha contra la xenofobia y el racismo, de erradicación de la pobreza y de lucha por un trabajo digno, entre otros aspectos.

Teóricamente, las políticas migratorias son en principio neutras desde el punto de vista del género ya que se ocupan del «migrante», sin hacer referencia a si éste es un hombre o una mujer. Pero esa neutralidad de género del lenguaje acaba provocando la discriminación de hecho de la mujer ya que las normas no tienen en cuenta las circunstancias especiales de la mujer, los riesgos específicos que corren, la discriminación de la que son víctimas durante todas las etapas del proceso migratorio... Ocuparse de la migración sin partir de la desigualdad de sexos, de los clichés sociales,

del reparto injusto de los empleos, de la mayor vulnerabilidad de la mujer ante la pobreza, es condenar a estas políticas a su insignificancia. Es más, las políticas migratorias actuales no hacen sino consolidar los estereotipos de género (ONU MUJERES, 2015, p. 2). Así, por ejemplo, en el mundo laboral será a la mujer a quien habitualmente se le asignen labores de cuidado de niños, de ancianos o de enfermos. También habrá más mujeres en la industria del sexo y en los escalafones más bajos de la industria hotelera. Por tanto, se hace absolutamente necesario contar con este factor sexista, que lleva a una discriminación estructural de la mujer, cuando se planifican las políticas migratorias para evitar que éstas se sigan perpetuando. De hecho, la movilidad pone a la mujer en mayor riesgo de vulnerabilidad. La mujer sufre discriminación por el hecho de migrar con respecto a los nacionales del país. Además, la discriminación es a menudo doble, porque la mujer es discriminada respecto a los migrantes varones. Muchas incluso sufren una discriminación triple cuando son además marginadas por su raza, etnia o religión. Y frecuentemente la discriminación es cuádruple, si su entrada fue irregular y carece de papeles (OIT, 2003d, p. 9 y ss.). Además, hay muchos más casos de migrantes varones que consiguen regularizar su situación de estancia y trabajo que mujeres migrantes que lo consiguen. Estas discriminaciones cumulativas se retroalimentan entre sí y producen más abusos justamente por la falta de acceso a la justicia, a la salud, al trabajo legal, a la sindicación y a la defensa de sus intereses. Se trata de un círculo vicioso del que es muy difícil salir. Los empleos que ocupan las mujeres son en demasiadas ocasiones en negro, razón por la que la mujer queda privada de todo tipo de protección. En muchas ocasiones la mujer está en una situación de clara subordinación al empleador y no se le aplica el código laboral. A menudo la propia sociedad penaliza a la mujer y banaliza su labor al considerar que los empleos tradicionalmente «femeninos» no cansan, son ligeros, se hacen con placer, son secundarios o menores y que por tanto se hace innecesario el respeto de la jornada laboral, de las vacaciones anuales pagadas, el descanso semanal o el respeto de los días festivos a nivel nacional, el sueldo decente, las pagas extraordinarias, la cotización a la seguridad social, etc.

## **II. DERECHOS DE LA MUJER MIGRANTE**

La mujer tiene derecho a disfrutar de todos los derechos enunciados en la carta internacional de derechos humanos, es decir, los que figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto de Naciones Unidas sobre los Derechos Civiles y Políticos. Adicionalmente, como mujeres, gozan de los derechos del Convenio de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer. Y, por último, por el hecho de migrar están cubiertas por el Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (ACNUDH, 2006, p. 2), y muy especialmente el derecho a no ser discriminadas ni respecto a los varones ni respecto a los nacionales del país. El problema de este último tratado es que no ha sido ratificado por buena parte de los países desarrollados, lo cual puede hacer albergar dudas sobre la universalidad de algunos de los derechos que incluye como son el derecho a cuidados médicos de urgencia, el derecho de sindicación o el derecho a un trabajo legal. Sobre algunos otros de los derechos que incluye, este convenio establece que en lugar de ser universales los disfrutan solo los trabajadores que tienen su documentación en regla, entre ellos, el acceso al alojamiento, a los servicios sanitarios y a los servicios sociales.

De estos textos internacionales anteriores se pueden extraer un gran número de derechos de la mujer, algunos explícitamente mencionados en dichos documentos y otros que se derivan de los anteriores. Algunos son derechos de toda persona, otros son propios de la mujer y otros son exclusivos de la persona que migra. Sin ánimo de exhaustividad y además, obviando de modo consciente cualquier tipo de clasificación con el fin de huir de supuestos órdenes jerárquicos, se pueden destacar los siguientes derechos a modo ejemplificativo (CNDH MÉXICO, 2016; RECOURSE CENTER FOR ELDERLY PEOPLE, 2017; CNDH MÉXICO, 2014):

Derecho a la vida, a no ser sometida a formas de esclavitud moderna, derecho al trabajo, a no sufrir abusos físicos, psíquicos o sexuales ni en el trabajo, ni en la familia, ni en la comunidad, derecho a un salario mensual, digno y proporcional respecto al nivel de vida del país en una cuenta bancaria controlada por la mujer, derecho a la propiedad incluida la de su salario, derecho a no ser castigada con reducciones salariales o con la facturación de gastos, derecho a no ser sometida a represalias por parte del empleador, derecho a un contrato de trabajo standard traducido en una lengua que la trabajadora comprenda, derecho a una jornada laboral limitada y con horas de descanso suficientes, derecho al descanso diario, derecho a un día al menos de descanso semanal, derecho a socializar, derecho a salir del lugar donde presta sus servicios, derecho a asociarse en clubs, derecho al cobro de las horas extra y a vacaciones anuales pagadas, a la seguridad en el trabajo, a la seguridad personal, a no trabajar en condiciones peligrosas, a la formación, a no ser vigilada por cámara las 24 horas del día, a que no se le retire el móvil, a la integridad física, a no ser sometida a malos tratos, al control de su sexualidad, a la educación de los hijos, a conservar su pasaporte y documentos de identidad, a cambiar de trabajo libremente, a estar libre de todo tipo de violencia, a no ser transferida entre empleadores sin su consentimiento, a poder entrar en el país sin necesidad de estar provista de billete de vuelta ni a consignar un depósito para el caso de repatriación, a conocer la lengua del país, al contacto con su familia, a no tener que viajar provista de una carta de invitación, a no ser discriminada por razón de edad, status material, de embarazo, de religión, de raza, de orientación sexual, a no necesitar permiso de un varón o de un tutor para viajar, a vivir sola, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la identidad cultural, al acceso a la residencia permanente y/o a la nacionalidad, a un permiso de residencia que no dependa del de su marido, a no ser expulsada si el empleador la tacha de rebelde, a no ser sometida a controles obligatorios de VIH o de embarazo, ni a abortos forzados, a decidir ser madre y no ser sometida a la prohibición de quedarse encinta, la prohibición del despido por embarazo o lactancia, a la vida privada y familiar, al acceso a los cuidados médicos de urgencia, a no ser desprovista de los derechos parentales, a la salud reproductiva, a la asistencia maternal, al permiso por maternidad, a permiso por enfermedad, a inscribir a sus hijos en el registro de nacimientos, al reagrupamiento familiar, a no condicionar el reagrupamiento familiar a la obtención de un determinado salario, a ser representada, al acceso a mecanismos efectivos de queja, al acceso a la justicia en condiciones de igualdad y el derecho a un juicio justo, con las mismas garantías que cualquier otra persona, entre otros.

La universalidad de algunos de los derechos es más difícil de garantizar que la de otros. Algunos de los derechos se atribuyen únicamente a los trabajadores regularizados, como el acceso a la seguridad social, a pensión, a cuidados médicos que no sean de urgencia, al reagrupamiento familiar, a los beneficios sociales disponibles para los trabajadores nacionales, a crear sindicatos, a la orientación profesional, a la promoción profesional, a los servicios sociales o a la asistencia en materia de alojamiento. En

términos de derechos humanos, quizá estos derechos también deberían ser de disfrute universal, ya que en la mayoría de los casos la mujer migrante no ha podido regularizar su situación por causa ajenas a su voluntad. En principio las personas prefieren trabajar con su situación legalizada y si no lo consiguen es habitualmente por las dificultades de las leyes, la desidia o desinterés de los patronos, la explotación de las mafias o la falta de acción de las autoridades. Sin embargo, estos últimos derechos son recogidos en el Convenio sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias como exclusivos de los trabajadores y trabajadoras que cuentan con una situación administrativa legal.

Paradójicamente, muchos de los derechos de la mujer migrante que se ven comprometidos en buena parte del mundo son vulnerados supuestamente para proteger a la mujer, como consecuencia de una sociedad paternalista y patriarcal. Entre las supuestas medidas proteccionistas de la mujer destacan el prohibirle viajar sin compañía de un varón de la

*«Paradójicamente, muchos de los derechos de la mujer migrante que se ven comprometidos (...) son vulnerados supuestamente para proteger a la mujer, como consecuencia de una sociedad paternalista y patriarcal»*

familia, prohibirle vivir sola, exigir la autorización del marido o del padre para que pueda viajar, pagarle el salario en mano o en una cuenta que solo puede controlar un varón, prohibir a la mujer salir de la casa o del centro donde presta sus servicios sin autorización o sola, prohibirle salir con varones o quedarse embarazada, prohibirle el trabajo nocturno, reservar los trabajos en el sector doméstico a las mujeres, prohibirle trabajar en trabajos duros desde el punto de vista físico, someter a la mujer a exámenes médicos obligatorios, ligar su derecho al asilo o al refugio al del marido o impedirle el acceso a la propiedad (CEDAW, 2014, p. 6), entre otras medidas. Todos estos obstáculos pueden ser impuestos por la familia, la comunidad, las autoridades locales, regionales o nacionales, los empleadores o la sociedad en general, a través de unas costumbres sexistas. Es necesario levantar todas estas barreras que dificultan la emigración de las mujeres negando su poder de decisión para actuar e invocando una pretendida incapacidad femenina para elegir y saber lo que les conviene. Todas estas limitaciones no son sino una reacción contra los derechos de la mujer que acaban perpetuando la imagen de la misma como ser dependiente, intrínsecamente vulnerable, limitado, inferior y subordinado al varón. Esta visión proteccionista de la mujer limita su libertad de acción y su libertad de movimiento y acrecienta el riesgo de explotación. En general, las barreras que impiden que la mujer migrante prospere y mejore su situación pueden agruparse en varios tipos (véase, por todos, UN WOMEN, 2017): la discriminación en el puesto de trabajo, las condiciones de explotación en el trabajo, las restricciones en su derecho a organizarse y de acción colectiva, las restricciones en el acceso a la educación, las limitaciones en el acceso a la salud, la violencia en el seno de la familia, limitaciones a la reunificación familiar, limitaciones en el acceso de los hijos a la identidad, restricciones al matrimonio, barreras que dificultan el acceso a la justicia y barreras que recortan el acceso a la documentación migratoria (permiso de entrada, de estancia, de residencia y/o de trabajo).

Mientras no se considere el trabajo femenino al mismo nivel que el masculino, mientras se reserven trabajos llamados «femeninos» a la mujer y se le dificulte el acceso a otros, mientras los países no legislen el trabajo doméstico y le doten del mismo nivel

de protección que al resto de trabajos, mientras las inspecciones de trabajo no lleguen a los hogares familiares, mientras los empleadores explotadores no sean sancionados de manera proporcional al daño causado, mientras se prohíba a la mujer asociarse, sindicarse, agruparse para conocerse, compartir sus experiencias y conocer sus derechos, mientras la mujer migrante no pueda comprar, poseer, heredar o montar negocios, mientras no se le permita a la mujer presentar quejas efectivas ante mecanismos adecuados, mientras que no se den garantías de no expulsión a quien denuncie, mientras la administración de justicia y los órganos de mediación y arbitraje no estén abiertos a la mujer migrante, mientras todo esto no ocurra el status de la mujer migrante seguirá siendo tremendamente vulnerable y las violaciones de sus derechos humanos serán sistemáticas cuando se desplace a otro país.

### **III. RESPUESTA DE NN.UU. A LOS RETOS PLANTEADOS POR LA MIGRACIÓN FEMENINA**

Naciones Unidas insta a los Estados a ratificar el Convenio para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer y hacerlo sin plantear reservas. Además, insta a los que ya son partes en dicho tratado pero con reservas a retirar las mismas. Los Estados deberían aplicar la Recomendación de la CEDAW n.º 26 sobre las trabajadoras migrantes y la Recomendación general de la CEDAW n.º 32 sobre las mujeres y las situaciones de refugio, asilo, nacionalidad y apatridia. En este sentido también resulta fundamental que ratifiquen el Protocolo adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada tendente a prevenir, reprimir y castigar la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños de 2000. Naciones Unidas también insta a los Estados a ratificar el Convenio sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, que solo ha recibido 51 ratificaciones entre las cuales no figuran las de los países que son receptores tradicionales de inmigración. Asimismo, para completar el standard internacional, los Estados deberían ratificar varios convenios de la OIT relacionados con esta materia como son el Convenio n.º 97 y el n.º 143 sobre los trabajadores migrantes, el n.º 189 sobre el trabajo decente de los trabajadores y trabajadoras domésticos y el n.º 181 sobre las agencias de trabajo privadas. Naciones Unidas exige el respeto de estos estándares internacionales mínimos y solicita de los Estados que éstos faciliten las inspecciones de trabajo en los sectores laborales típicamente femeninos, así como regular y asegurar vías adecuadas de movilidad regular y la regularización de los trabajadores y trabajadoras que ya están en territorio nacional sin papeles en regla. Al mismo tiempo, los Estados deberían dar acceso a las personas migrantes, entre ellas las mujeres, a la asistencia sanitaria y social, asegurar su derecho a sindicarse, a reivindicar sus derechos individual y colectivamente, por vía sindical o por vía judicial. Por último, la ONU reclama a los Estados que desarrollen políticas, estrategias y normas migratorias que tengan una perspectiva de género y den visibilidad a la contribución positiva de la mujer a los flujos migratorios (AGNU, 2017, p. 12; UN WOMEN, 2016).

### **IV. RESPUESTA DEL CONSEJO DE EUROPA A LOS RETOS PLANTEADOS POR LA MIGRACIÓN FEMENINA**

Las personas acuden al continente europeo desde todas las partes del mundo (entre otros lugares, desde Europa del Este, Turquía, el Magreb y África subsahariana, Asia, Norteamérica del Norte, Sudamérica y el Caribe). Ninguna ley de inmigración ha sido capaz de frenar los flujos de población que se han producido a lo largo de la historia ni

tampoco los de la actualidad. Solo en la UE, 4,7 millones de personas emigraron a un Estado miembro en 2015. De ellos, alrededor de 2,4 eran ciudadanos de terceros países y el resto se reparte entre los que tenían la nacionalidad de otro Estado de la UE, los que migraron a un país de la UE del que tenían la nacionalidad (nacionales retornados o nacionales nacidos en el extranjero) y los apátridas (estos últimos eran unos 19.000). Alemania fue el país con mayor inmigración, seguida del Reino Unido, Francia, España e Italia. El número de personas que recibió Alemania fue 7 veces superior al que recibió Italia. Sin embargo, en proporción a su población, el país que en términos relativos recibió más inmigrantes fue Luxemburgo. Respecto a los datos de distribución por sexos, en 2015 entraron en territorio de la UE como personas inmigrantes un 44% de mujeres frente a un 56% de varones. El mayor porcentaje de mujeres inmigrantes se registró en Chipre (57%) y el menor en Alemania (37%)<sup>1</sup>. Los datos nos demuestran que en la UE el número de mujeres migrantes es cada vez mayor<sup>2</sup>.

A menudo las políticas y la normativa migratoria europea consideran cualquier migración desde países terceros como una amenaza a la integridad cultural, económica y social europea, en vez de considerarla como una aportación de personas cuyo bagaje cultural y social puede significar nuevos recursos, soluciones y perspectivas para la sociedad de acogida. A menudo Europa no está tampoco a la altura de las circunstancias, por su tibia respuesta en los casos en los que estas personas en realidad estén siendo traficadas<sup>3</sup>.

Aunque el Consejo de Europa es la organización humanista por autonomasia y también una de las más activas sobre continente europeo, lo cierto es que esta institución internacional empezó a ocuparse con cierto retraso de las personas migrantes, en general, y aún más tarde de las mujeres migrantes, en particular. La constatación de que el número de mujeres migrantes crece en Europa de un modo más rápido que el de hombres y que la situación, circunstancias y problemas que enfrentan las mujeres que migran muchas veces difieren de los de los hombres, hizo que se empezara a tomar conciencia de la necesidad de identificar, estudiar y ocuparse de la migración de mujeres de modo desagregado y diferenciado.

Los instrumentos internacionales del marco universal de la ONU y de la OIT, junto a los del Consejo de Europa, constituyen la guía de las actuaciones que deben seguirse en las acciones que emprendan los Estados miembros de esta organización para proteger los derechos humanos de las mujeres migrantes. En particular, el Convenio Europeo sobre el status legal de los trabajadores migrantes de 1975, el Convenio europeo contra la trata de seres humanos de 2005, el Convenio de Lanzarote para la protección de los niños contra el abuso sexual y la explotación de 2007, el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica de 2011, así como las correspondientes decisiones e informes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de su Comité de Ministros relativos a la

---

<sup>1</sup> EUROSTAT, *Estadísticas de Migración y Población Migrante*, datos recogidos en marzo de 2017. Recuperado de: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). Última consulta: 22 de mayo de 2018.

<sup>2</sup> La proporción de mujeres inmigrantes llegadas a la UE, respecto a los hombres, ha ido creciendo constantemente durante los últimos años (EUROSTAT, Migration and migrant population statistics. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics). Última consulta 29 de Mayo de 2018).

<sup>3</sup> COM, *Trafficking in women: The misery behind the fantasy: From Poverty to sex slavery a comprehensive European strategy*, Brussels, MEMO/01/64, 6 de marzo de 2001, p. 5. Recuperado de: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equ\\_opp/en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/en.htm).

protección de las mujeres y las niñas refugiadas contra la violencia de género y a la migración desde la perspectiva de la igualdad de género.

Como se indica, junto a estos textos convencionales, los dos órganos principales del Consejo de Europa, esto es, el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, han desarrollado asimismo instrumentos de *soft law* que se erigen en prueba de la práctica de los Estados europeos y en guías de comportamiento para los mismos. Pese a su no vinculatoriedad, su carácter como normas de *lege ferenda* no puede ser ignorado ni minimizado puesto que estas resoluciones y recomendaciones resumen las pautas que han sido consensuadas conjuntamente por todos los Estados miembros en el seno de la organización. Entre estas normas de derecho derivado, resalta la Recomendación sobre mujeres migrantes del Comité de Ministros, aprobada en 1979<sup>4</sup>. Respecto a esta recomendación, se pueden destacar dos ideas, una de ellas positiva y la segunda negativa: si por un lado se debe aplaudir la celeridad que demostró este órgano y la sensibilidad que mostró al aprobar de modo tan temprano una recomendación que resultó pionera en su campo a final de los años setenta, por otro lado y en cambio, sorprende que desde entonces el Comité de Ministros no haya adoptado una nueva recomendación que ponga al día o revise ésta a la vista de las circunstancias actuales, transcurridos casi 40 años desde entonces. En dicha recomendación, el Consejo de Europa urge a los Estados a adoptar medidas en varios ámbitos, como el de la información a las mujeres migrantes, las condiciones de residencia y trabajo, el desarrollo socio-cultural y las condiciones de vida, así como la formación, la promoción profesional y la formación continua de las mujeres migrantes. Con ello se comprueba que, pese a ser muy positiva y haber sido pionera en su género, la recomendación se ceñía muy especialmente al terreno de lo laboral.

*«Muchas mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo se han visto expuestas a diversas formas de violencia de género durante el viaje a Europa y/o a su llegada al país de destino»*

La Asamblea Parlamentaria, por su parte, ha sido muy activa en su defensa de la mujer migrante a través de resoluciones que atienden a distintos aspectos de su vulnerabilidad. Entre ellas y citando únicamente las decisiones adoptadas durante los últimos años, cabe señalar: la Resolución n.º 2167 sobre los derechos laborales de los trabajadores domésticos, especialmente mujeres de 20 de mayo de 2017; la Resolución n.º 2159 sobre la protección de las mujeres refugiadas y la lucha contra la violencia de género de 26 de abril de 2017; la Resolución n.º 2131 Deporte para todos: Un puente hacia la igualdad, la integración y la protección social de 12 de octubre de 2016; la Resolución n.º 1732 Integración de las mujeres migrantes en Europa de 24 de enero de 2016; la Resolución n.º 1891 Mujeres migrantes en peligro especial de violencia doméstica de 27 de junio de 2012; Resolución n.º 1881 Protegiendo a las mujeres migrantes en el mercado laboral de 15 de abril de 2011; la Resolución n.º 2012 Los derechos de las mujeres y perspectivas para una cooperación Euro-Mediterránea de 30 de septiembre de 2014; la Resolución n.º 2128 sobre violencia y migrantes de 24 de junio de 2016 y la Resolución n.º 1983 Prostitución, tráfico y esclavitud moderna de 8 de abril de 2014, por destacar algunas.

<sup>4</sup> Recomendación R (79) 10 sobre mujeres migrantes de 29 de mayo de 1979.

Asimismo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó en 2014 su Estrategia para la Igualdad de Género 2014-2017 que, pese a ser bastante ambiciosa, no incluía como objetivo el seguimiento específico de los casos de mujeres migrantes. Sin embargo, el informe anual de 2017, en tanto que informe final sobre la implantación de esta Estrategia cuatrienal, puso el acento en la desatención que sufría la feminización de la migración y el refugio en Europa, razón por la cual urgía para que la nueva Estrategia incluyera este nuevo objetivo como una de sus prioridades (CONSEJO DE EUROPA, 2017, p. 17). Así, la Estrategia para la Igualdad de Género 2018-2021 cubre este vacío al establecer como objetivo estratégico n.º 5 la protección de los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Volviendo al informe final de la Estrategia anterior, el mencionado documento señalaba ya la necesidad de que a las mujeres migrantes se les apliquen las políticas de igualdad europeas.

Por su parte, la nueva Estrategia reconoce que el número de mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo es cada vez mayor en Europa y que, a la precaria situación en la que se encuentran, se añaden problemas de seguridad y protección personal, física y sexual, especialmente, cuando viajan solas, están embarazadas, tienen niños pequeños o son objeto de discriminación. El informe reconoce en su punto 62 que muchas mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo se han visto expuestas a diversas formas de violencia de género durante el viaje a Europa y/o a su llegada al país de destino, que esto no es algo a lo que nuestro continente sea ajeno. Por ello es preciso tener debidamente en cuenta las necesidades, circunstancias y vicisitudes por las que pasan las mujeres y adoptar medidas de respuesta para eliminar la discriminación, la violencia, el acoso, la trata y otras formas de explotación y abuso, también en tiempos de crisis o catástrofes. Además, han de tomarse medidas para garantizar que las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo puedan ejercer sus derechos humanos en materia de libertad individual, empleo, vivienda, salud, educación, protección y bienestar social, en su caso, así como garantizar el acceso a la información sobre sus derechos y servicios disponibles.

Según la actual Estrategia 2018-2021 es preciso calificar como tales sin dilación a las víctimas de la trata y de la violencia de género entre las migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo y ofrecerles una protección, atención y cuidado suficientes y con perspectiva de género. En este contexto debe prestarse particular atención a las niñas y niños.

Los instrumentos del Consejo de Europa deben estar en el centro de las actuaciones de los Estados y de la sociedad europea para proteger los derechos de las mujeres migrantes, entre otras, garantizar que las tradiciones nefastas o el llamado «honor» no se consideren una justificación para actos violentos, el control social negativo y cualquier violación de los derechos humanos de la mujer contemplados en los convenios de la organización. En toda la actividad del Consejo de Europa se resalta la necesidad de tener en cuenta la igualdad de género en todas las medidas de integración, de manera que las personas migrantes de cualquier sexo sean conscientes de la necesidad de respetar las leyes y políticas en la materia, incluso cuando éstas no se correspondan con la situación en sus países de origen. Ello impulsa su integración en la sociedad y los mercados laborales europeos y beneficia a la postre a mujeres y hombres, niñas y niños, es decir, a la sociedad en general. El objetivo general del Consejo de Europa en este ámbito no es otro que hacer de la igualdad de género una norma interiorizada tanto por mujeres como por hombres en todos los países europeos. En cuanto a los objetivos específicos en los que se desglosa este objetivo general, según el párrafo 66 de la Estrategia 2018-20 destacan, entre otros:

- apoyar la integración sistemática de una dimensión de igualdad de género en las políticas y medidas relativas a la migración, el asilo y la integración, a fin de garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres y hombres, niñas y niños migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, independientemente de sus actitudes tradicionales o culturales;
- apoyar la puesta en práctica de las normas existentes encaminadas a evitar que las mujeres migrantes, sean víctimas de la violencia de género, el abuso sexual, la trata, la explotación y el control social negativo, entre otras medidas, abordando tales riesgos mediante la adecuada identificación, información y mecanismos de recurso a nivel nacional;
- desarrollar las herramientas que sustenten el tratamiento adecuado a las mujeres migrantes, teniendo presentes las medidas incluidas en los Convenios de Estambul, Lanzarote y contra la trata;
- fomentar el empoderamiento económico y el respeto de los derechos sociales de las mujeres migrantes, en particular, por lo que respecta al empleo, la salud, la vivienda y la educación, y abordar la discriminación múltiple que puedan sufrir;
- actualizar la Recomendación n.º R (79) 10 del Comité de Ministros de los Estados miembros relativa a las mujeres migrantes y revisar su cumplimiento periódicamente;
- apoyar a los Estados miembros en la preparación y difusión de documentación informativa en diferentes idiomas sobre los principales instrumentos para proteger los derechos humanos de las mujeres migrantes, incluida la información relativa a las estructuras de apoyo, servicios, ONG y asistencia jurídica disponibles en su país de residencia;
- fomentar mecanismos independientes de supervisión para abordar las necesidades relativas específicamente al género de los migrantes y formular recomendaciones a este respecto;
- fomentar actuaciones dirigidas a hombres y niños a fin de modificar las normas y prácticas estereotipadas para el avance de la igualdad de género que beneficie a ambos sexos.

## V. CONCLUSIÓN

Aunque sin duda existen casos exitosos de migración de mujeres, lamentablemente existen muchos más en los que los derechos de la mujer son vulnerados. La migración femenina contribuye al crecimiento tanto de la sociedad de acogida como al de la de origen pero a menudo ni la una ni la otra la tratan de modo justo. Las mujeres son un poderoso agente de cambio, de innovación, de desarrollo y de integración social. Como seres humanos que son, gozan de los mismos derechos humanos que cualquiera y además gozan de derechos específicos como mujeres y como personas migrantes. Las reacciones de los Estados, también de los europeos, frente a la crisis migratoria, basadas fundamentalmente en una respuesta desde el punto de vista de la seguridad, pecan de estar mal planteadas y mal resueltas. Además, las consecuencias negativas a la mal llamada crisis de refugiados vienen afectando desde 2014 todavía más a las mujeres que a los hombres puesto que el sistema patriarcal en el que vivimos ahonda y exacerba las violaciones de derechos humanos de las personas de sexo femenino, también sin duda en una situación ya de por sí vulnerable como es la migración.

Los países de destino deben poner en valor la aportación que hacen las mujeres migrantes a sus sociedades y hacer que se respeten escrupulosamente todos sus derechos

como personas y todos sus derechos como migrantes. El derecho internacional de los derechos humanos impone obligaciones a los Estados tanto por vía convencional como por vía consuetudinaria que no pueden ignorar. Entre las obligaciones que incumben a los Estados, está el legislar para garantizar que no haya personas en situación administrativa irregular en su territorio, que las inspecciones laborales funcionen, que se supervise a las agencias de reclutamiento y a quien emplee a mujeres, que se autorice el derecho de sindicación de las mujeres que migran y su derecho de asociación en general, así como la lucha contra la violencia por razón de género, la xenofobia y el racismo. Además de todo lo anterior, los Estados deben empoderar a las mujeres migrantes para que sean autónomas y cuenten con recursos. En definitiva, los Estados deben desarrollar: medidas preventivas, cooperación policial y judicial, legislación administrativa, penal, laboral y social que recoja los derechos y necesidades de este colectivo y sancione adecuadamente los incumplimientos de las normas, así como dar asistencia a las mujeres migrantes víctimas de abusos de las autoridades, las instituciones, los empleadores, las comunidades, las familias o particulares.

En Europa, la principal organización internacional con competencias en derechos humanos y la más grande en cuanto a número de miembros, el Consejo de Europa, se ha ocupado algo tardíamente de la situación de las mujeres migrantes. Además, aunque lo hecho es adecuado, sin embargo resulta insuficiente. Ciertamente se trata de una organización intergubernamental a la que, a diferencia de lo que ocurre con la Unión Europea, los Estados miembros no han cedido competencias soberanas de modo que sus resoluciones expresan la opinión mayoritaria de sus miembros pero la organización no puede llegar más lejos de lo que sus miembros deseen ni puede imponer a los Estados miembros un marco claro y coherente de derechos humanos para casos de migración, en general, ni para casos de migración de mujeres, en particular. Pese a ello, el Consejo de Europa cuenta con un número significativo de tratados internacionales auspiciados en su seno que se aplican y deberían beneficiar a este colectivo y que resultan obligatorios para todos los Estados miembros que los hayan ratificado. Junto a ellos, destacan una serie de resoluciones de su órgano deliberante, la Asamblea Parlamentaria, pero solo una recomendación de su órgano ejecutivo, el Comité de Ministros, que además ha quedado superada por el paso del tiempo puesto que data de 1979. Sin embargo, el Comité de Ministros ha dado últimamente pasos positivos al incluir en su Estrategia para la Igualdad de Género 2018-2021 un objetivo relativo a los derechos y a la mejora de la situación de la mujer migrante. Sin duda el Consejo de Europa debería continuar por esta vía y dotarse de un marco apropiado más amplio para prevenir y proteger a la mujer migrante que llega a suelo europeo.

Pese a los pasos dados y a las normas y medidas adoptadas, a día de hoy el marco de protección de la mujer migrante resulta insuficiente, tanto a nivel universal, como a nivel europeo. Se han adoptado convenios tanto en el seno de la ONU y de la OIT, por un lado, como en el seno del Consejo de Europa, por otro, y esto supone ya un comienzo y una muestra de toma de conciencia por parte de los Estados que hay que señalar y reconocer. No obstante, estas medidas no han resultado todo lo satisfactorias y garantistas que se hubiera esperado de ellas a la vista de los datos, noticias y denuncias de los que se hacen eco tanto las instituciones internacionales competentes como los medios de comunicación. Y, sin embargo, las mujeres migrantes son enérgicas, fuertes, imaginativas y valientes. Cuando las condiciones de partida son para ellas peores que para los varones y/o peores que para los nacionales del Estado de acogida entonces sufren discriminación estructural y son víctimas de la trata, la pobreza, la violencia, el desempleo, el analfabetismo y la falta de oportunidades en general, lo cual las convierte

en seres tremendamente vulnerables. Pero cuando las condiciones de partida son para ellas las mismas que para los varones y las mismas que para los nacionales del Estado de residencia, entonces pueden llegar a conseguir cualquier meta y además lo harán aportando valor y ofreciendo una mirada diferente y más inclusiva a un fenómeno en el que son participantes activas y en el que, además, participan de modo creciente como es la movilidad internacional.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

---

ACNUDH (2006), *Ficha de Información n.º 24 (rev. 1). La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias*, Ginebra.

AGNU (2016), *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, A/71/285.

AGNU (2017), *Informe del Relator Especial sobre los Derechos de los Migrantes*, A/72/173.

CARITAS (2018), *The female face of migration, Background paper*.

CASTLES, Stephen & MILLER, Mark (1998), «The age of migration. International population movements in the modern world». En: Cecelia LIPSZYC (Ed.), *The feminization of migration: Dreams and realities of migrant women in four Latin American countries*, The Guilford Press, NY.

CNDH MÉXICO (2014), *Derechos de las Mujeres Migrantes: Una Guía para su Protección*, Ciudad de México.

CNDH MÉXICO (2016), *Derechos de las Personas Migrantes: Una Guía para las y los Servidores Públicos*, Ciudad de México.

CEDAW (2008), Recomendación General n.º 26 sobre las trabajadoras migrantes, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 de diciembre de 2008.

CEDAW (2014), Recomendación General n.º 32 sobre las mujeres y las situaciones de refugio, asilo, nacionalidad y apatridia, CEDAW/C/GC/32, 14 de noviembre de 2014.

COUNCIL OF EUROPE (2017), *Implementation of the Council of Europe Gender Equality Strategy 2014-2017 Annual report 2017*, Strasbourg.

DE CICCIO, Gabriela (2017), «Las mujeres y la migración internacional», *Mujeres en Red. El Periódico Feminista*.

FNUP (2018), Cinco motivos por los que la migración es una cuestión feminista, *Noticias UNFPA*. Recuperado de: <https://www.unfpa.org/es/news/migraci%C3%B3n-feminista>.

KARIYAWASAM, Prasad (2017), «Protecting the Rights of Women Migrant Workers», *Inter Press Service News Agency*. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2017/01>.

OIT (2003a), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 1. Introduction: Why the focus on women international migrant workers*, Ginebra.

OIT (2003b), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 2, Decision-making and Preparing for Employment abroad*, Ginebra.

OIT (2003c), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 3. Recruitment and the Journey for Employment Abroad*, Ginebra.

OIT (2003d), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 4. Working and Living Abroad*, Ginebra.

OIT (2003e), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 5, Back Home: Return and Reintegration*, Ginebra.

OIT (2003f), *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers. An Information Guide. Booklet 6. Trafficking of Women and Girls*, Ginebra.

ONU MUJERES (2015), *Derechos humanos de las trabajadoras migrantes*, México.

RECOURSE CENTER FOR ELDERLY PEOPLE (2017), *Report on violations of rights of women migrant workers from Kyrgyzstan*, Bishkek.

TARAN, Patrick (2016), *Migrant Women, Women Migrant Workers. Crucial Challenges for Rights-Based Action and Advocacy*, Ginebra.

UN WOMEN (2016), *Recommandations sur la prise en compte des droits fondamentaux dans le pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières*, Ginebra.

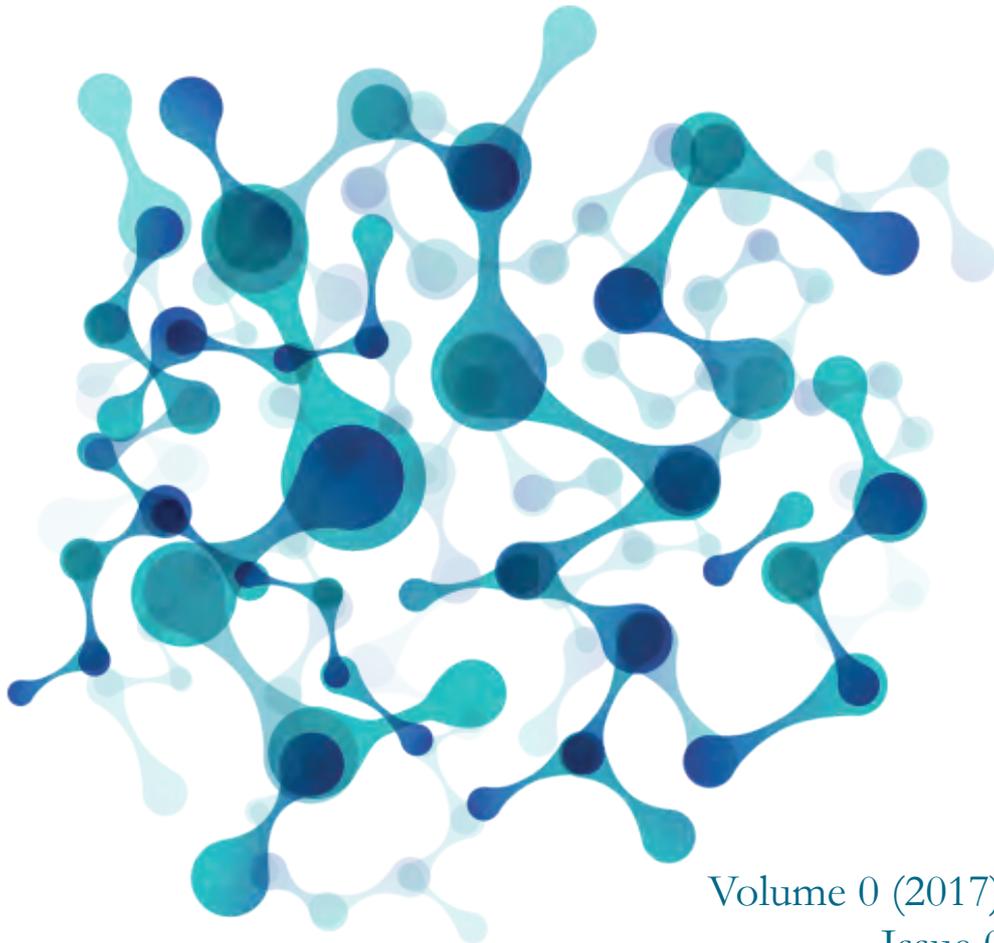
UN WOMEN (2017), *Protected or Put in Harm's Way? Bans and Restrictions on Women's Labour Migration in ASEAN Countries*, NY.

UNIFPA (2007), *État de la population mondiale 2006. Vers l'espoir: Les femmes et la migration internationale*.

COMENTA ESTE ARTÍCULO



# Rights and Science/R&S



Volume 0 (2017)  
Issue 0



**OPEN JOURNAL ACCESS**

**RIGHTSANDSCIENCE.JURI-DILEYC.COM**

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA



### EL CÓDIGO EUROPEO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO ESENCIAL PARA LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN<sup>1/2</sup>

**PROF. DR. DR. H. C. CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO**  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Catedrático Jean Monnet «Ad Personam» de Derecho Comunitario*  
*Universidad de Alcalá de Henares (Madrid)*



**Resumen:** El Derecho a una buena administración ha pasado de ser un principio rector a convertirse en la actualidad en un derecho fundamental indiscutible del ciudadano y así es recogido desde el año 2000 por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando fue proclamada en Niza, dentro del Título correspondiente a los derechos de ciudadanía.

**Palabras clave:** Unión Europea, derecho a una buena administración, buena conducta administrativa.

<sup>1</sup> **NOTA:** El Autor quiere dejar constancia de su agradecimiento a **Aurora Vaquero**, colaboradora de mi Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario, por su inestimable apoyo en la preparación del presente trabajo.

<sup>2</sup> Este trabajo fue presentado como Ponencia durante el XXII Congreso del CLAD (Madrid, 2017).

## **THE EUROPEAN CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR AS AN ESSENTIAL INSTRUMENT FOR THE PRACTICAL APPLICATION OF THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION**

**Abstract:** The right to good administration has gone from being a guiding principle to becoming an indisputable fundamental right of the citizen right now and it has been inserted since 2000 by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, when it was proclaimed in Nice, within the Title corresponding to citizenship rights.

**Keywords:** European Union, right to good administration, good administrative behaviour.

## **LE CODE EUROPEEN DE BONNE CONDUITE ADMINISTRATIVE EN TANT QU'INSTRUMENT ESSENTIEL POUR L'APPLICATION PRATIQUE DU DROIT A LA BONNE ADMINISTRATION**

**Résumé:** Le droit à une bonne administration est devenu un principe fondamental incontestable du citoyen. Il est inséré, depuis l'an 2000, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans le titre correspondant aux droits de citoyenneté.

**Mots-clés:** Union européenne, droit à une bonne administration, bonne conduite administrative.

El Derecho a una buena administración ha pasado de ser un principio rector a convertirse en la actualidad en un derecho fundamental indiscutible del ciudadano y así es recogido desde el año 2000 por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando fue proclamada en Niza, dentro del Título correspondiente a los derechos de ciudadanía. En todo caso, cabe hacer una diferenciación previa dado que, en cuestión de derechos fundamentales podemos decir que, nos encontramos, por un lado, con aquellos que describiríamos como esenciales o inherentes a la persona desde que nace, como la vida o la integridad física, por otro lado, existen derechos que nos acompañan desde el mismo momento de nuestro nacimiento y que se prolongan y extinguirán con la muerte y, finalmente, hay otros que podríamos llamar derivados, que serían aquellos que van surgiendo a medida que la persona se desarrolla intelectual y físicamente, siendo precisamente aquí donde nos encontramos con el derecho a una buena administración. Además, este derecho está íntimamente conexionado con el derecho a la información, el derecho a un proceso judicial justo, el derecho a un trato igual ante la ley y el reconocimiento de todos nuestros derechos como persona en las relaciones con los organismos públicos nacionales, internacionales o supranacionales como es el caso de la Unión Europea.

Si bien actualmente no se concibe un Estado democrático sin el reconocimiento expreso del derecho a una buena administración, no siempre ha sido así, ni siquiera en el ámbito europeo cuya creación inicial se debió más a planteamientos de carácter económico que a motivaciones fundamentalistas en cuestión de derechos de la persona, aunque parece evidente que, mal se puede concebir un buen funcionamiento económico sin la interrelación del ciudadano con los organismos correspondientes, haciéndose necesaria la regulación jurídica de semejantes interrelaciones. Pues bien, cabe afirmar que, mediante el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa se llega a

establecer la mencionada regulación, constituyendo, en la actualidad, un elemento imprescindible para todos los Estados miembros a la hora de llevar a cabo el desarrollo interno legislativo en materia de Derecho Administrativo ya que, al desarrollarse esencialmente mediante normas de tipo reglamentario, hace que estos queden constreñidos a su observancia y su obligatoriedad de manera uniforme.

En los últimos años se observa un cambio en la legislación de los Estados, un deseo de acercar la Administración Pública a la ciudadanía y, posiblemente, en los Estados miembros de la Unión Europea, dicha tendencia se constata debido a la influencia de un Derecho Europeo cambiante y orientado hacia el reconocimiento y la preservación de los derechos fundamentales de la persona, bien sea ésta física o jurídica, reconocimiento que se ha logrado tras un largo camino jurisprudencial a golpe de sentencias en las que, poco a poco, en el ámbito de la Unión Europea se han ido conformando, reforzando y reconociendo los derechos fundamentales, ofreciendo y otorgando, en todo momento al ciudadano, un verdadero carácter de epicentro legislativo.

Difícilmente un Estado puede vanagloriarse de ser defensor de los derechos de los ciudadanos si cuenta con una Administración Pública que no los reconozca, garantice y proteja suficientemente, o que los pueda, incluso, llegar a vulnerar, aunque dicha vulneración no se produzca de una manera directa, sino que se lleve a cabo a través de una mala gestión o una gestión nula de los asuntos de interés social. En la práctica diaria, cabría plantearse ¿qué reconocimiento puede esperarse habitualmente de una mala actuación de la burocracia, por ejemplo, si nos encontramos frente a un muro de indefensión, confusión, ambigüedad o desidia por parte del funcionariado que desarrolla su actividad en el contexto de alguna de las Administraciones nacionales?

La respuesta más simple a la pregunta planteada consistiría en afirmar que ninguna, porque nos hallaríamos frente a lo que SÖDERMAN definió, en el año 1997, como «mala administración». En este mismo sentido, el referido autor señala que: «La mala administración se produce cuando una entidad pública no actúa de acuerdo con una norma o principio vinculante para ella». De semejante definición podemos deducir dos cuestiones, en primer lugar, la obligación que existe, en todo momento, de que la actuación de la Administración se lleve a cabo continuamente de conformidad con la Ley y el Derecho y, en segundo término, que dicha actuación se produzca siempre en concordancia con los Principios Generales del Derecho, los cuales, si bien no son reconocidos mayoritariamente como fuente obligatoria del Derecho, a nivel jurisprudencial sí que son tenidos muy en cuenta por los distintos tribunales en tanto que fuente secundaria y vinculante a la hora de motivar sus diferentes resoluciones y sentencias.

Pues bien, la anteriormente mencionada definición cobra cuerpo y forma 11 años después mediante la redacción por parte del Defensor del Pueblo Europeo y aprobación por Resolución del Parlamento Europeo de fecha 6 de septiembre de 2001, del actualmente en vigor, Código Europeo de Buena Conducta Administrativa. El Código, que resultará una herramienta esencial para la regulación de las relaciones entre los ciudadanos y los organismos públicos, se estructura en seis apartados más el prólogo o prefacio y la introducción.

En este mismo orden de ideas, cabría mantener lo siguiente: en el primer apartado, se establecen los principios generales de la buena administración; en el segundo, quedan reflejadas las directrices para la buena conducta administrativa, que vendrá a ser como el «abc» del personal que trabaja para la Administración; en el tercero, se ponen de manifiesto al tiempo que se informa acerca de los derechos de las partes; en un cuarto,

se especifica todo lo referente a la tramitación de solicitudes a los organismos; en el quinto apartado, se aborda el tema esencial de la confidencialidad de datos; y, finalmente, en el sexto, se procede a recoger todo lo concerniente a las reclamaciones y recursos.

Sobre la base de los diferentes apartados que acabamos de reseñar más arriba, podemos afirmar que, el Código recoge, tanto los principios rectores de la buena administración «ad intra» como también los «ad extra», dado que, en su contenido encontramos toda la amplia regulación acerca, tanto de su funcionamiento interno como del externo. Además, todo ello se encuadra, ya sea tanto en el ámbito relacional de la propia Administración con la ciudadanía, como en el de sus órganos dependientes y las relaciones de las personas jurídicas, tanto con la Administración pública como con empresas vinculadas a las mismas mediante un Código de Conducta basado en los principios de legalidad, no discriminación, igualdad de trato, proporcionalidad, imparcialidad, objetividad, legalidad, información, efectividad y eficacia.

*«Difícilmente un Estado puede vanagloriarse de ser defensor de los derechos de los ciudadanos si cuenta con una Administración Pública que no los reconozca, garantice y proteja suficientemente»*

Por lo tanto, el mencionado Código no hace sino desarrollar, de manera explícita, lo establecido en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que reza como «El derecho a una buena administración», formando parte del Título V, consagrado a los Derechos de «ciudadanía», inserto en la mencionada Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual, como es bien sabido, fue proclamada en Niza el 7 de diciembre del año 2000, e insertada con idéntico valor al de los Tratados, en el vigente art. 6 del TUE, y que sirvió de base para la elaboración del mencionado Código. En el mismo sentido, y tras el reconocimiento en la Carta Europea de Derechos Fundamentales del derecho de la ciudadanía a tener y disfrutar una buena administración, se hacía necesaria la incorporación clara y concisa de una regulación del aludido derecho, así como la elaboración y desarrollo de la misma, mediante la fijación de unas pautas de conducta que permitieran llevar a cabo un uso normal del contenido de las disposiciones reseñadas, por parte del funcionariado y demás personal que trabaja en las Administraciones Públicas, así como la determinación y reconocimiento expreso para los ciudadanos de los derechos reiterados y, lo que es más importante aún, cómo y ante quién ejercerlos en cada momento por parte de la ciudadanía.

La cuestión que cabría plantearse ahora no es otra que aclarar porqué el referido Código resulta un elemento esencial para la aplicación práctica de una buena administración.

Ya, en el año 1995 se constituyó un Comité de Expertos para proponer unas normas de conducta en la vida pública. El objetivo del mencionado Comité, presidido por el juez Nolan, ofreció como resultado el comúnmente denominado Informe Nolan y sus siete principios rectores para el logro de una efectiva buena administración. De entre el conjunto de postulados que recogía, había uno que se manifestaba esencial y en el que se destacó la necesidad de llevar a cabo la redacción y adopción, por parte de los países miembros de la Unión, de una serie de códigos de conducta que tuvieran como objetivo básico la regulación de las funciones, obligaciones y relaciones de las instituciones públicas con la sociedad, así como la necesidad de que en los mencionados códigos

quedasen incorporados todo el grupo de principios recogidos en el reseñado Informe Nolan.

Pues bien, siguiendo el tenor de lo que se acaba de exponer, pueden ofrecerse como causas que motivan tales determinaciones, las siguientes:

En primer lugar, porque al establecer una regulación uniforme se constata el principio de seguridad jurídica que ampara a todos los ciudadanos de los Estados que lo adopten. Este principio queda fuertemente reforzado al ser el Defensor del Pueblo de la Unión Europea, de conformidad con el art. 43 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el encargado de velar por su cumplimiento, realizando investigaciones, tanto de oficio como a instancia de parte, debido a su carácter de órgano independiente e imparcial, ya que no se rige por el ordenamiento o instrucciones de ningún Estado, siendo de relevante importancia destacar el acceso de carácter inmediato y directo que tienen los ciudadanos de la Unión a esta institución, la cual actúa como garante de los derechos frente a los diferentes órganos institucionales de la Unión Europea.

En segundo lugar, porque posteriormente el Código fue aprobado por medio de una Resolución y vino a establecer los límites de acceso a la información a través del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión y que sirvió para vincular de manera directa a los Estados miembros, que si bien es cierto que únicamente se puede invocar frente a instituciones de la Unión, blindada de manera directa la legislación interna estatal, no pudiendo ningún Estado obligado a su cumplimiento aprobar y promulgar normativa que fuese contraria a lo expresado en éste.

En tercer lugar que, al quedar establecidos los límites a la información y al acceso a los documentos públicos mediante un Reglamento comunitario, ello implica que no se podrán denegar de manera sistemática las solicitudes, o restringir, o ampliar los motivos de denegación a no ser que existan causas y motivos que se encuentren recogidos en el reiterado Reglamento de la Unión.

Difícilmente parece que se puedan reclamar derechos si el ordenamiento jurídico no los reconoce y, bastante más improbable se hace formular dicha reclamación si el ciudadano no conoce cuáles son estos derechos que le asisten y cómo puede ejercitarlos. Desde el momento en que un Estado miembro de la Unión Europea adopta el Código, integrado en el ordenamiento jurídico de la Unión, dada la existencia y vinculatoriedad del principio de primacía, arraigado en el contexto de la Unión desde la importantísima y famosa sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Costa c. Enel* y consolidado jurisprudencialmente en el orden jurídico de la Unión hasta el punto de haber sido incorporado y adoptado mediante los Tratados, puede decirse que constituye una herramienta jurídica para el poder legislativo nacional de cada Estado miembro, el cual habrá de tenerlo muy en cuenta como base sólida y fundamental a la hora de desarrollar su Derecho interno en todas aquellas materias que afecten al respectivo Derecho público.

En cuarto lugar, se dota de publicidad, es decir, se hace accesible al ciudadano de manera obligatoria, poniendo a disposición de la ciudadanía no solo mediante las publicaciones correspondientes en los diferentes boletines oficiales, sino también mediante el reparto de folletos informativos e incluso por vía electrónica o telemática facilitando su difusión.

Por último, y sin embargo no menos importante, señalar que, el reiterado Código recoge una manera interna procedimental de revisión del cumplimiento, obligando, para cumplimentar dicha exigencia, a las instituciones a revisar en periodos bianuales de su efectivo cumplimiento mediante la emisión de los correspondientes Informes dirigidos al Defensor del Pueblo de la Unión, de forma que pueda lograrse un efectivo control, el cual presenta un carácter doble ya que, de manera interna, afecta a las instituciones que deberán proceder a la elaboración de los referidos informes, siendo que, al mismo tiempo, al estar obligadas a esa remisión al Defensor del Pueblo, éste actuará como órgano externo independiente.

El Código toma como base de protección a la persona, al ciudadano, quedando latente la evolución del ordenamiento europeo hacia un sistema jurídico encaminado a la protección de los derechos fundamentales del ser humano. Asimismo, puede manifestarse que el texto en cuestión llega a vertebrar la estructura de un mecanismo de defensa frente a las actuaciones irregulares de las organizaciones y la indefensión de la ciudadanía, constituyendo una auténtica herramienta para la construcción de unas relaciones transparentes, así como también del acceso a la información en el ámbito de los asuntos que resulten de interés para la referida ciudadanía europea, siendo que, todo ello lo hace de una manera sencilla, directa y clara, consolidando los principios que resultan propios y fundamentales del Derecho Administrativo y, consecuentemente, que inciden de una manera precisa y contundente en la vida y desarrollo normal de las sociedades democráticas instaladas necesariamente en la Unión Europea ya en el siglo XXI.

Las líneas maestras sobre las cuales se establecen las bases que se encuentran al dar lectura a los 27 artículos que conforman el reiterado Código, no son otras que los principios de eficacia, eficiencia, legalidad, transparencia y participación. Pues bien, del estudio de todos ellos puede extraerse que, los tres primeros, otorgan al ciudadano la seguridad jurídica y la eliminación de un sentimiento de indefensión ante los organismos públicos que habitualmente se halla presente en relación a la ciudadanía, mientras que, de los dos siguientes, transparencia y participación, se deduce la efectiva participación de la ciudadanía en la organización, así como también, la regulación de sus relaciones con ella y el acceso a esa interrelación, es decir, en una frase, la mejora en las relaciones jurídico administrativas que son la base de la misma definición de la Administración pública y que llegan a fundamentar incluso, en nuestra opinión, el concepto actual de la rama específica del Derecho que ocupa nuestra actividad intelectual, el Derecho Administrativo en el contexto de la organización supranacional que resulta ser la Unión Europea.

En una sociedad tan globalizada como la sociedad actual, en la que la apertura de las fronteras ha permitido una expansión de la actividad económica y cultural, tanto pública como privada, y en la cual el ciudadano, las empresas y las organizaciones tienen mayor participación activa, se hace necesario una concreción práctica de las diferentes relaciones con las Administraciones Públicas nacionales y europeas, siendo, precisamente, en este punto, donde más relevancia cobra y patentiza la aprobación y utilización práctica del reiterado Código de Conducta de la Buena Administración, puesto que, el mismo constituye una guía de actuaciones esencial para las instituciones, al tiempo que también recoge, de manera expresa, los derechos de los entes económicos, sociales y del ciudadano en sus relaciones con ellas. Como ya hemos expresado anteriormente, en el articulado del texto se especifica, de manera clara, el concepto de buena administración, tanto de manera positiva explicitando cuales son los principios que deben tenerse en cuenta a la hora de comunicarse con el ciudadano, como de

manera negativa recogiendo la definición del Defensor del Pueblo Europeo, en su Informe Anual correspondiente al año 1997, en el que se especifica lo que debe entenderse por mala administración, definiéndola como aquella que siga y lleve a cabo prácticas contrarias a los principios y normas descritos y recogidos en el Código.

En este mismo orden de ideas y tomando como fundamento los derechos de la persona, una vez más, el Derecho de la Unión Europea manifiesta su voluntad de acercarse a la ciudadanía y de preservar los derechos de los ciudadanos europeos en todos los ámbitos, inclusive frente a los organismos públicos. En consecuencia, podemos apreciar que, ya desde su parte inicial o prólogo, alude al derecho de las personas a tener información, reconoce el derecho a ser informado sobre los asuntos en los que tengan interés o se vean afectados y, no solo reconoce este derecho, sino que obliga a la Administración a responder y a hacerlo de manera motivada, estableciendo un plazo razonable para que se realice la actuación perseguida, pretendiendo, de esta manera, evitar el silencio administrativo y la prolongación en el tiempo de asuntos de interés individual.

*«El Código toma como base de protección (...) al ciudadano, quedando latente la evolución del ordenamiento europeo hacia un sistema jurídico encaminado a la protección de los derechos fundamentales del ser humano»*

Como ya hemos indicado, lo que se desprende de todo cuanto acabamos de expresar es la existencia de una relevante atención al acercamiento o aproximación de la ciudadanía a las Administraciones Públicas, las cuales han venido ostentando un derecho de supremacía histórico, de manera que, terminando con esa apariencia de sometimiento a ellas, se refuerza el pensamiento de que las Administraciones tienen que estar al servicio por, de y para el ciudadano y no para constreñirlo fomentando el sentimiento de estar éste obligadamente sometido a los designios institucionales. En este sentido, y para lograr la finalidad descrita, se prohíbe el abuso de poder y la utilización de los poderes públicos otorgados en beneficio de la ciudadanía, para los casos concretos de los que se trate limitando la actuación funcional.

Asimismo, el texto reconoce un derecho a ser resarcido económicamente por los perjuicios que decisiones adoptadas, tanto por empresas públicas como por organismos o, incluso, empresas privadas que tengan un nexo contractual con éstas, puedan ocasionar a las personas tanto físicas como jurídicas. En la elaboración del Código se ha tomado en consideración que, en ocasiones, estas relaciones pueden producir daños a terceros ocasionando, no ya únicamente daños materiales, sino también llegando a limitar derechos constitucionales reconocidos por las sociedades democráticas, en cuyos supuestos se ha regulado la necesidad de paliar, en alguna medida a modo de compensación, las actuaciones que los pudiesen haber provocado.

En un mundo como el actual donde se constata una diversidad interracial y cultural y en el que la mayoría de los Estados desarrollados dan cabida a multitud de nacionalidades, es fundamental que se tengan en cuenta tanto la diversidad de lenguas como el respeto mutuo hacia las diferentes culturas. Pues bien, puede decirse que, todo ello fue tenido en cuenta a la hora de establecer la obligación de trato igualitario, independientemente de la raza, la creencia religiosa, la condición sexual y que este trato fuese no discriminatorio, además, en caso de existir diferencias y que las mismas fuesen

objetivas, las disposiciones se hallan orientadas a servir de ayuda y a establecer una igualdad material más allá de la reconocida igualdad formal.

De otra parte y tal como hemos avanzado más atrás, el derecho a expresarse en la propia lengua y ser contestado, en la medida de lo posible, en la misma lengua, habida cuenta de la gran diversidad lingüística existente en el ámbito de la Unión Europea, está previsto que se realice de una manera sencilla, clara y precisa, pretendiendo, en todo caso, eliminar tecnicismos innecesarios que en ocasiones pueden producir que el ciudadano sienta indefensión o que crea que se encuentra en una posición inferior frente al funcionariado, bien sea por este tipo de lenguaje técnico que ha caracterizado a las instituciones por ser el utilizado en el ámbito profesional, como también por la situación de conformidad obligada a la que históricamente se ha sometido a la población, que ha llevado a la aparición en la ciudadanía de un cierto sentimiento de temor en sus relaciones con la Administración. En este sentido, resultó fundamental el establecimiento de una obligación funcional mediante un protocolo ético de conducta que fomentase el respeto, la corrección lingüística y, el trato en términos adecuados, con los interesados en los procedimientos administrativos, todo lo cual se nos antoja como sumamente importante para que se produzca el sentimiento de trato igual frente a iguales y para el cumplimiento de uno de los objetivos de la redacción del Código, el acercamiento a la sociedad de la Administración.

Dentro del mismo contexto, aunque en un orden de cosas diferente, otra cuestión que se pretende construir es aquella que implica la creación de una organización pública imparcial e independiente. Para ello, se incluye como medida restrictiva al personal al servicio de la red pública, la obligación de no formar parte en asuntos en los que tenga un interés directo, bien sea por relación personal o por vínculo político, esto es de especial relevancia sobre todo en el ámbito contractual del sector público, de manera que se llegue a conseguir garantizar la imparcialidad y la igualdad para los licitadores públicos, fomentando la libre competencia y eliminando el riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora, no como medida de sanción sino como medida preventiva de la posibilidad de una actuación subjetiva de los poderes públicos, evitando un posible conflicto de intereses entre los suyos propios y el interés general y complementando las incompatibilidades del funcionariado del Estado.

Al reconocer implícitamente el derecho a ser oído en un procedimiento lo que se está haciendo no es otra cosa que conseguir reforzar la seguridad jurídica, es decir, el ciudadano es tenido en cuenta y valorado no como un mero contribuyente o un simple peón del sector público estatal, sino que se le considera como un verdadero elemento que resulta ser indispensable para el normal funcionamiento del Estado, reconociéndosele un auténtico derecho de información y de participación activa. Tal como ya expresábamos con anterioridad, la ciudadanía debe ser informada y asesorada de manera fehaciente, tanto de los asuntos en los que tenga interés como de los procedimientos en los que puede verse afectado en calidad de tercero. Además, dicha comunicación debe hacerse de manera prioritaria y con anterioridad al inicio de cualquier procedimiento u acto administrativo al objeto de que se pueda ejercer el derecho de defensa de manera efectiva, así como hacerse parte del procedimiento para el que ostente legitimidad procesal, realizando las alegaciones, observaciones o la presentación de pruebas que considere necesarias para salvaguardar la defensa de sus intereses personales y patrimoniales. En este mismo sentido, debemos advertir y hacer énfasis sobre el hecho de la gran importancia que presenta acerca de estos aspectos concretos el Reglamento 1049/2001, relativo al acceso público de los expedientes, el cual vino a desarrollar los diferentes puntos de acceso a la información que se contienen

en el Código, al tiempo que establece los límites. De esta manera, el Reglamento faculta a cualquier ciudadano de la Unión así como a cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro de la Unión, a solicitar los expedientes completos de aquellos asuntos en los que tenga interés legítimo, bien como interesado bien como tercero afectado, eliminando las negativas sistematizadas mediante el establecimiento de unos límites claros y precisos basados en la reiteración de solicitudes y encaminados a una correcta y efectiva asignación de los recursos públicos, fomentando y nuclearizando el principio de transparencia administrativa, siempre con la observancia del respeto a la protección de datos de carácter personal. Para llevar a cabo el mencionado objetivo se hace indispensable la creación de un fichero, elemento éste que va a suponer el punto álgido en donde cobrarán máxima importancia las nuevas tecnologías, facilitando la intercomunicación entre los diferentes órganos de la Administración, evitando duplicidades y dilaciones temporales en los trámites que se produzcan a todo lo largo y ancho del correspondiente procedimiento administrativo que sea necesario llevar a término.

Por otro lado, para reforzar y complementar el derecho de defensa se van a articular una serie de acciones jurídicas, que son recogidas en el art. 265 del TFUE. El mencionado precepto recoge la posibilidad de presentar recurso en el plazo de dos meses ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Hay que apreciar que dicho recurso no es otro que el directo de anulación, el cual, bajo determinadas circunstancias concretas, puede ser interpuesto por las instituciones y los particulares, y consiste en el control de la legalidad de los actos dispositivos europeos emanados de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, pudiéndose llegar a la indicada anulación del acto en cuestión, tanto por motivos de incompetencia, como por quebrantamiento sustancial de forma (inclusive, con anterioridad a que se hubiese adoptado el acto), o debido, finalmente, a algún quebrantamiento de lo dispuesto en los Tratados o cualquier otra norma relativa a su aplicación e, incluso, por desviación de poder.

Otra acción de defensa consiste en la interposición de una reclamación ante el Defensor del Pueblo, órgano este como ya es sabido, elegido por el Parlamento Europeo y regulado en el art. 228 del TFUE. El procedimiento consiste en la iniciación de unas actuaciones típicas y propias de investigación, a través de la reclamación recibida. La indicada reclamación puede interponerse directamente por los interesados, quienes, además, tienen a su disposición una dirección de correo electrónico facilitada a través de un portal de internet en la página oficial del Defensor del Pueblo Europeo. Dicho procedimiento concluirá en un Informe del Defensor del Pueblo que presentará ante el Parlamento Europeo y también al organismo interesado previamente, otorgándole un plazo de tres meses para la presentación de alegaciones. Al poner a la disposición del interesado toda esta información, tanto del tipo de recurso como de la forma y plazo y ante quién puede ejercer ese derecho en caso de disconformidad, el correspondiente funcionario que instruya el mencionado procedimiento, está obligado por el Código de Buena Conducta, a mostrar al ciudadano implicado en el expediente las variadas opciones y posibilidades que éste tiene disponibles para poder actuarlas dentro del contexto del procedimiento administrativo incoado, y todo ello sin que sea necesario acudir a ningún tipo de asesoramiento legal externo, contribuyendo así a la eliminación del sentimiento de indefensión que puede ser objeto de una denegación o una resolución contraria a los intereses del perjudicado.

Se establece la obligación de suministrar información para el funcionario que se ocupe del tema, incluso a derivarlo al ciudadano demandante de la misma a quien corresponda si no se incluye dentro de su ámbito competencial. Semejante medida es de vital

importancia para la continuidad del expediente y que no incurra en el olvido administrativo, igualmente, además, elimina la duplicidad de trámites y dilaciones temporales, medida que se ve reforzada por la subsanación de errores y no el archivo del expediente en caso de ser incompleto o existir errores de forma en el mismo, así como la certeza para la persona interesada de la identificación acerca de quién es el funcionario que tramita el tema de su interés y cómo contactar con él, y ello debido a que, explícitamente, se ordena incluir en el expediente tanto el nombre como el número telefónico de contacto de quien esté al cargo del proceso.

Además, es conveniente aclarar que se evitan las respuestas robóticas, ya que al exigir la contestación o resolución motivada de manera detallada, ésta se ve condicionada a ceñirse al tema o expediente que originó dicha resolución, incluso se contempla la posibilidad de hacerlo de manera individualizada

*«Se evitan las respuestas robóticas, ya que al exigir la contestación o resolución motivada de manera detallada, ésta se ve condicionada a ceñirse al tema o expediente que originó dicha resolución»*

en el caso de ser necesario por la complejidad del tema en cuestión. El derecho a obtener una respuesta motivada por parte de la Administración es el derecho a la obtención de una resolución debidamente considerada. La motivación, como requisito de forma de los actos administrativos, consiste en la necesaria expresión formal de los motivos del acto, tanto los que son de derecho y que configuran la base legal, como los de hecho que provocan la actuación administrativa.

La motivación, por tanto, es la expresión formal de la causa de los actos administrativos, por lo que se establece una doble garantía: por un lado, como método que asegura la formación de la voluntad administrativa y, por otro, como garantía para el ciudadano, posibilitándole su control y reforzando el principio de transparencia. La motivación permite, en suma, conocer sobre todo la causa y el fin del acto administrativo, pero también el Derecho con el que se pretende legitimar la decisión, y el procedimiento para su adopción. De ahí el carácter fundamental que se asigna a este requisito en las adopciones de resoluciones administrativas que limiten, impongan, supriman o denieguen un derecho de la ciudadanía y que, además, tienen el deber de ser motivadas, justas y razonables.

Conjuntamente con la motivación, dentro de las garantías del debido proceso, encontramos la obligación de resolver dentro de un plazo razonable, obligación que también ha querido manifestar el Código Europeo en su art. 17, el cual determina la garantía de un plazo razonable de resolución para que sea aplicable a cualquier proceso judicial y extensible a la Administración Pública y al Estado. Cabe afirmar que, el establecimiento de plazos mínimos y máximos dentro del procedimiento para la elaboración y exigibilidad de un acto administrativo impide, en el primer caso, la dilación en el tiempo y la demora en el proceso, así como la obligación de presentar la documentación, por parte de los administrados, con agilidad, teniendo en cuenta, claro está, el tipo de proceso y la documentación requerida y, por otro lado, al establecer plazos mínimos de resolución, obliga a la conclusión de los asuntos de interés de la ciudadanía de manera ágil y, además de la seguridad que puede proporcionar acerca de la resolución del conflicto, permite saber en qué tiempo máximo se va a dar esa solución de manera cierta. Por todo lo expuesto es que cabe entender que, la definición de plazo razonable afecta al tipo de proceso, pues según el órgano que sea competente para

resolver lo hará en un plazo o en otro dependiendo de la complejidad y el volumen de temas de los que trate, pero siempre dentro de un tiempo que considerablemente sea entendido como razonable, admisible, justificado, haciéndolo siempre de una manera proporcional.

Puede entenderse, si es que se quiere, esta proporcionalidad a la hora de resolver la exigida al personal al frente de las instituciones y organismos públicos con un nexo al principio de ponderación. El principio de proporcionalidad puede ser aplicado «ex ante» o también «ex post». Por nuestra parte, consideramos que, debería aplicarse «ex ante» en la medida en la que, con anterioridad a la proclamación de una resolución, deben haberse tenido en cuenta los intereses individuales y los que sean de interés general, atendiendo a un criterio de ponderación como el ya conocido triple test de estricta proporcionalidad.

Por otro lado, el juicio «ex post» de la aplicación de la proporcionalidad se hace necesario como medio de control a esa ponderación de intereses que llevará a proclamar si se ha hecho de manera efectiva, racional y justificada, sobre todo cuando nos referimos a cuestiones que afectan a la limitación de derechos o a la imposición de cotas a los mismos mediante cargas patrimoniales o merma de estos derechos, como la expropiación pública, o intervenciones estatales en ámbitos de autodeterminación individual.

Cabe añadir que, en nuestra opinión, la elaboración y adopción del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa vino a suponer, en el momento de su aparición, un primer paso para la unificación del Derecho Administrativo Europeo, al menos en el contexto de esta organización supranacional que es la Unión Europea y que contiene un cúmulo de instituciones enormemente fragmentadas, motivo por el que se persiguió abrir e iniciar una posible vía para la elaboración de una Ley de Procedimiento Administrativo Europeo única, que pudiera servir para unificar criterios de conducta y reglamentación, llegando a colmar lagunas de carácter legislativo y orientando el futuro hacia un sistema común de justicia administrativa válido y eficaz que pudiese ser implantado en todo el territorio afectado por el Derecho de la Unión Europea.

**COMENTA ESTE ARTÍCULO**

## EL CÓDIGO EUROPEO DE BUENA CONDUCTA ADMINISTRATIVA\*

El Código aprobado por el Parlamento Europeo contiene las siguientes disposiciones substantivas:

### Artículo 1 Disposición general

En sus relaciones con el público, las instituciones y sus funcionarios respetarán los principios establecidos en este Código de Buena Conducta Administrativa, denominado en lo sucesivo «el Código».

### Artículo 2 Ámbito personal de aplicación

1. El Código será aplicable a todos los funcionarios y otros agentes para los que rigen el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea, en sus relaciones con el público. En lo sucesivo, el término «funcionario» se refiere tanto a los funcionarios como a los otros agentes.

2. Las instituciones y sus administraciones adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las disposiciones establecidas en el presente Código sean también de aplicación a las otras personas que trabajan para ella, tales como personas contratadas bajo contratos de Derecho privado, expertos de administraciones nacionales en comisión de servicios y becarios.

3. El término «público» se refiere a personas físicas y jurídicas, independientemente de que residan o tengan su domicilio social en un Estado miembro o no.

4. Para los fines del presente Código, se entenderá por:

- «institución», una institución, un órgano o un organismo de la UE;
- «funcionario», un funcionario u otro agente de la UE.

### Artículo 3 Ámbito material de aplicación

1. El presente Código contiene los principios generales de buena conducta administrativa aplicables a todas las relaciones de las instituciones y sus administraciones con el público, salvo que existan disposiciones específicas para las mismas.

2. Los principios establecidos en el presente Código no son aplicables a las relaciones entre la institución y sus funcionarios. Dichas relaciones se encuentran regidas por el Estatuto de los funcionarios.

---

\* Recuperado de: <http://www.theioi.org/es/noticias/noticias-de-actualidad/el-codigo-europeo-de-buena-conducta-administrativa>. Texto actualizado para tener en cuenta los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa a la nomenclatura de los Tratados y a la numeración de sus artículos, así como la revisión de 2008 del Estatuto del Defensor del Pueblo.

#### **Artículo 4** **Legalidad**

El funcionario actuará de conformidad con el Derecho y aplicará las normas y procedimientos establecidos en el Derecho de la UE. En particular, el funcionario velará por que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos estén basadas en Derecho y que su contenido cumpla con el Derecho.

#### **Artículo 5** **Ausencia de discriminación**

1. Al tramitar las solicitudes del público y al adoptar decisiones, el funcionario garantizará el respeto del principio de igualdad de trato. Los miembros del público que se encuentren en la misma situación serán tratados de una manera similar.
2. De producirse alguna diferencia de trato, el funcionario garantizará que se encuentra justificada por las características pertinentes objetivas del caso en concreto.
3. En particular, el funcionario evitará toda discriminación injustificada entre miembros del público sobre la base de nacionalidad, sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, propiedad, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

#### **Artículo 6** **Proporcionalidad**

1. Al adoptar decisiones, el funcionario garantizará que las medidas adoptadas sean proporcionales al objetivo que se persigue. En particular, el funcionario evitará restringir los derechos de los ciudadanos o imponerles cargas cuando estas restricciones o cargas no guarden una relación razonable con el objetivo perseguido por la acción.
2. Al adoptar decisiones, el funcionario respetará el justo equilibrio entre los intereses privados individuales y el interés público general.

#### **Artículo 7** **Ausencia de abuso de poder**

Los poderes se ejercerán únicamente con la finalidad para los que han sido otorgados por las disposiciones pertinentes. En particular, el funcionario evitará utilizar dichos poderes para objetivos que no posean fundamento legal o que no estén motivados por un interés público.

#### **Artículo 8** **Imparcialidad e independencia**

1. El funcionario será imparcial e independiente. El funcionario se abstendrá de toda acción arbitraria que afecte adversamente a los miembros del público, así como de cualquier trato preferente por cualesquiera motivos.
2. La conducta del funcionario nunca estará guiada por intereses personales, familiares o nacionales, ni por presiones políticas. El funcionario no participará en una decisión en la que él mismo, o un familiar cercano, tenga intereses económicos.

## **Artículo 9 Objetividad**

Al adoptar decisiones, el funcionario tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgará a cada uno de los mismos su debida importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante.

## **Artículo 10 Expectativas legítimas, coherencia y asesoramiento**

1. El funcionario será coherente en su propio comportamiento administrativo, así como con la actuación administrativa de la institución. El funcionario seguirá las prácticas administrativas normales de la institución, salvo que existan razones fundadas para apartarse de tales prácticas en un caso individual. Cuando tal fundamento exista, deberá constar por escrito.
2. El funcionario respetará las legítimas y razonables expectativas que los miembros del público tengan a la luz de la actuación de la institución en el pasado.
3. Si fuera necesario, el funcionario asesorará al público sobre cómo debe presentarse un asunto que entra dentro de su ámbito de competencia, así como sobre el modo en que se debe actuar mientras se trate ese asunto.

## **Artículo 11 Justicia**

El funcionario actuará de manera imparcial, justa y razonable.

## **Artículo 12 Cortesía**

1. El funcionario será diligente, correcto, cortés y accesible en sus relaciones con el público. Al responder a la correspondencia, llamadas telefónicas y correo electrónico, el funcionario tratará en la mayor medida posible de ser útil y responderá a las preguntas que se le plantean de la manera lo más completa y exacta posible.
2. En caso de que el funcionario no sea competente para el asunto de que se trate, dirigirá al ciudadano al funcionario adecuado.
3. De producirse un error que afecte negativamente a los derechos o intereses de un miembro del público, el funcionario presentará sus excusas, tratará de corregir los efectos negativos resultantes de su error de la forma más rápida posible e informará al interesado de las posibilidades de recurso de conformidad con el Artículo 19 del Código.

## **Artículo 13 Respuesta a cartas en la lengua del ciudadano**

El funcionario garantizará que todo ciudadano de la Unión o cualquier miembro del público que se dirija por escrito a la institución en una de las lenguas del Tratado reciba una respuesta en esa misma lengua. Esta disposición se aplicará, en la medida de lo posible, a las personas jurídicas tales como las asociaciones (ONG) y las empresas.

## **Artículo 14 Acuse de recibo e indicación del funcionario competente**

1. Toda carta o reclamación dirigida a la institución será objeto de un acuse de recibo en el plazo de dos semanas, excepto en el caso de que en ese período pudiera enviarse una contestación substantiva.

2. La contestación o el acuse de recibo indicarán el nombre y el número de teléfono del funcionario que se ocupa del asunto, así como el servicio al que dicho funcionario pertenece.

3. No será necesario enviar un acuse de recibo o una respuesta en aquellos casos en los que las cartas o reclamaciones resulten abusivas por su número excesivo o su carácter repetitivo o sin sentido.

### **Artículo 15**

#### **Obligación de remisión al servicio competente de la institución**

1. En caso de que una carta o reclamación a una institución se dirijan o transmitan a una Dirección General, a una Dirección o a una Unidad que no sean competentes para tratarla, sus servicios garantizarán que el expediente en cuestión se remita sin demora al servicio competente de la institución.

2. El servicio que originariamente recibió la carta o la reclamación informará al autor de esta remisión e indicará el nombre y el número de teléfono del funcionario al que se ha transmitido el expediente.

3. El funcionario indicará al miembro del público u organización los errores u omisiones que pudieran encontrarse en los documentos y les brindará la posibilidad de corregirlos.

### **Artículo 16**

#### **Derecho a ser oído y a hacer observaciones**

1. En aquellos casos que incumban a los derechos o intereses de ciudadanos, el funcionario garantizará que en todas las fases del proceso de toma de decisiones se respeten los derechos de la defensa.

2. Todo miembro del público tendrá derecho, en aquellos casos en los que deba adoptarse una decisión que afecte a sus derechos o intereses, a presentar observaciones por escrito y, en caso necesario, a presentar observaciones orales, con anterioridad a la adopción de la decisión.

### **Artículo 17**

#### **Plazo razonable de adopción de decisiones**

1. El funcionario garantizará que una decisión sobre toda solicitud o reclamación dirigida a la institución se adopte en un plazo razonable, sin demora y, en todo caso, antes de un período de dos meses a partir de la fecha de recepción. Esta misma norma se aplicará a la respuesta a cartas del público y a las respuestas a notas administrativas que el funcionario haya enviado a sus superiores solicitando instrucciones relativas a las decisiones que se han de tomar.

2. En caso de que una solicitud o reclamación dirigida a la institución no pueda, por la complejidad de los asuntos que plantee, decidirse dentro del plazo arriba mencionado, el funcionario informará al autor de la misma a la mayor brevedad posible. En este caso, deberá comunicarse al autor de la solicitud o reclamación una decisión definitiva en el plazo más breve posible.

### **Artículo 18**

#### **Deber de indicar los motivos de las decisiones**

1. Toda decisión de la institución que pueda afectar adversamente a los derechos o intereses de una persona deberá indicar los motivos en los que está basada, exponiendo claramente los hechos pertinentes y el fundamento jurídico de la decisión.

2. El funcionario evitará adoptar decisiones basadas en motivos breves, vagos o que no contengan un razonamiento individual.
3. En el caso que, debido al gran número de personas afectadas por decisiones similares, no resultara posible comunicar detalladamente los motivos de la decisión, mandándose por lo tanto respuestas de tipo normalizado, el funcionario, en una fase subsiguiente, facilitará al ciudadano que expresamente lo solicite un razonamiento individual.

### **Artículo 19**

#### **Indicación de posibilidades de recurso**

1. Una decisión de la institución que pueda afectar adversamente a los derechos e intereses de una persona contendrá una indicación de las posibilidades de recurso existentes con respecto a tal decisión. En particular, indicará la naturaleza de tales recursos, los organismos ante los que pueden ejercerse, así como los plazos en los que deben ejercerse.
2. En particular, las decisiones remitirán a la posibilidad de recursos judiciales y reclamaciones al Defensor del Pueblo en las condiciones previstas en los Artículos 263 y 228, respectivamente, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

### **Artículo 20**

#### **Notificación de la decisión**

1. El funcionario garantizará que las personas cuyos derechos o intereses se vean afectados por una decisión sean informadas por escrito de tal decisión tan pronto como se haya adoptado la misma.
2. El funcionario se abstendrá de comunicar la decisión a otras fuentes antes de que la persona o personas afectadas hayan sido informadas.

### **Artículo 21**

#### **Protección de datos**

1. El funcionario que trate datos personales referentes a un ciudadano respetará la privacidad y la integridad de la persona de conformidad con las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2000 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos<sup>1</sup>.
2. En particular, el funcionario evitará el tratamiento de datos personales con fines no justificados o la transmisión de tales datos a personas no autorizadas.

### **Artículo 22**

#### **Solicitudes de información**

1. El funcionario, cuando sea responsable del asunto en cuestión, facilitará a los miembros del público la información que soliciten. Cuando sea conveniente, el funcionario aconsejará sobre cómo iniciar un procedimiento administrativo en el ámbito de su competencia. El funcionario velará por que la información que se comunique resulte clara y comprensible.
2. En caso de que una solicitud oral de información sea demasiado complicada o demasiado extensa para ser tratada, el funcionario indicará a la persona afectada que formule su petición por escrito.

---

<sup>1</sup> DOUE L 8, de 12.01.2001, p. 1.

3. En caso de que, por su carácter confidencial, un funcionario no pudiera revelar la información solicitada, de conformidad con el Artículo 18 del presente Código, indicará a la persona afectada los motivos por los que no puede comunicar la información.

4. En caso de solicitudes de información sobre cuestiones de las que no sea responsable, el funcionario dirigirá a la persona para que presente la solicitud a la persona competente, indicándole su nombre y número de teléfono.

En caso de solicitudes de información que afecten a otra institución de la UE, el funcionario dirigirá al peticionario a dicha institución.

5. En su caso, el funcionario, dependiendo del tema de la solicitud, dirigirá a la persona que trata de obtener la información al servicio de la institución competente para facilitar información al público.

### **Artículo 23**

#### **Solicitudes de acceso público a documentos**

1. El funcionario tratará las solicitudes de acceso a documentos de la institución de conformidad con las normas aprobadas por la institución y con los principios y límites establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001<sup>2</sup>.

2. Si el funcionario no puede satisfacer una petición oral de acceso a documentos, indicará al ciudadano que la formule por escrito.

### **Artículo 24**

#### **Mantenimiento de registros adecuados**

Los departamentos de la institución mantendrán adecuadamente los registros de su correspondencia de entrada y salida, de los documentos que reciban y de las medidas que adopten.

### **Artículo 25**

#### **Publicidad del Código**

1. La institución adoptará medidas eficaces para informar al público de sus derechos en virtud del presente Código. Cuando sea posible, hará accesible el texto en versión electrónica, publicándolo en su página web.

2. La Comisión, en nombre de todas las instituciones, publicará y distribuirá el Código entre los ciudadanos en forma de folleto.

### **Artículo 26**

#### **Derecho a reclamar ante el Defensor del Pueblo Europeo**

Cualquier incumplimiento por parte de una institución o un funcionario de los principios establecidos en el presente Código podrá ser objeto de una reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo de conformidad con el Artículo 228 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> DOUE L 145, 31.5.2001, p. 43.

<sup>3</sup> Decisión del Parlamento Europeo sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones. DOUE (1994) L 113, p. 15, modificada por última vez por la Decisión del Parlamento Europeo 2008/587/CE, Euratom del 18 de junio de 2008, DOUE (2008) L 189, p. 25.

**Artículo 27**

**Revisión**

Toda institución debe examinar cada dos años su aplicación del Código, y presentar un informe con los resultados del examen al Defensor del Pueblo Europeo.

## GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS



### LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES, LOS ESTADOS-NACIÓN Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN (AVANCE DE INVESTIGACIÓN)

**SANTIAGO BOTERO GÓMEZ**

*Profesor Universidad Anáhuac México*

*Investigador Nacional Nivel I del SNI - CONACYT*

*Director Académico de la Red Internacional de Juristas para la*

*Integración Americana (RIJA)*

*Posdoctorando en la Universidad de Buenos Aires (Argentina)*



**Resumen:** Este artículo es un avance de una investigación en curso\*. Su objetivo se limita a presentar una de las variables críticas que fundamentan el problema principal de dicho trabajo, así como algunas de las posibles alternativas de abordaje. Nos referimos al hecho de que las empresas transnacionales han resultado ser las mayores beneficiarias del proceso de profundización de la globalización, un nuevo marco caracterizado por una evidente asimetría entre sujetos fuertes y sujetos

---

\* Se trata del proyecto intitulado: «Empresas y Derechos Humanos: fundamentos de su interacción y ajustes en su regulación», que actualmente desarrolla el autor dentro del Programa de Posdoctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección del Dr. Ricardo David Rabinovich-Berkman.

débiles, por el declive del poder de configuración normativa de los Estados-nación y por cierto grado de anarquía comercial en el orden internacional, condiciones estas que algunas de dichas corporaciones han explotado en su exclusivo beneficio, sin consideración alguna por los intereses y los derechos de las personas y las comunidades que se ven afectadas por su proceder.

**Palabras clave:** Globalización, derechos humanos, empresas multinacionales.

### TRANSNATIONAL COMPANIES, STATES-NATION AND HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

**Abstract:** This article shows a progress of an ongoing investigation. Its objective is limited to presenting one of the critical variables that underlie the main problem of this work, as well as some of the possible alternatives of approaching. I refer to the fact that transnational corporations have proved to be the biggest beneficiaries of the process of deepening globalization, a new framework characterized by an obvious asymmetry between strong subjects and weak subjects, by the decline of power of normative configuration of nation-states and by some degree of commercial anarchy in the international order, conditions that some of these corporations have exploited in their exclusive benefit, without any consideration for the interests and rights of the people and communities that are affected by their proceeding.

**Keywords:** Globalization, human Rights, transnational corporation.

### SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES, ÉTATS-NATIONS ET DROITS DE L'HOMME DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

**Résumé:** Cet article est une avancée d'une enquête en cours. Son objectif se limite à présenter l'une des variables critiques qui sous-tendent le problème principal de ce travail, ainsi que certaines des alternatives d'approche possibles. Nous nous référons au fait que les sociétés transnationales se sont révélées être les principales bénéficiaires du processus d'approfondissement de la mondialisation, nouveau cadre caractérisé par une asymétrie évidente entre sujets forts et sujets faibles, en raison du déclin du pouvoir de configuration normative des États-nation et par un certain degré d'anarchie commerciale dans l'ordre international, conditions que certaines de ces sociétés ont exploitées à leur avantage exclusif, sans aucune considération pour les intérêts et les droits des personnes et des communautés affectées par leurs actions.

**Mots-clés:** Mondialisation, droits de l'homme, entreprises multinacionales.

**Índice:** I. Acerca de las empresas transnacionales II. La transferencia del poder de los Estados-nación III. Deslocalización y derechos humanos. IV. A título de conclusión preliminar. V. Bibliografía.

#### I. ACERCA DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Nick DEARDEN, reconocido columnista de *The guardian*, recientemente ha sostenido que: «A este ritmo de crecimiento bastará solo con una generación para que el mundo entero esté dominado por grandes corporaciones». Esta afirmación, que a primera vista puede parecer tan solo una profecía fruto de un burdo ejercicio de futurología y más una gruesa exageración que otra cosa, es, en realidad, la descripción del asentamiento de

uno de los grandes paradigmas que están delineando la vida en común en esta primera mitad del siglo XXI a nivel global. Nos referimos al rol protagónico que han ido cobrando cada vez con mayor intensidad los conglomerados financieros internacionales y con ellos las empresas transnacionales (ETN).

En el momento neoliberal que vivimos y en pleno auge de la globalización (más allá de los recientes movimientos que promueven una ralentización de los procesos de integración) las empresas en general y las ETN en particular han vivido un vertiginoso proceso de transformaciones que se ha acentuado a su favor en las últimas décadas, pasando por diversos estadios y asumiendo cada vez un rol más protagónico en las dinámicas económicas y sociales (BOTERO GÓMEZ, 2015, pp. 11-18).

De aquí que, en la actualidad, haya quedado rezagada la primigenia idea de considerar a la empresa simplemente como una ficción jurídica a partir de la cual se formaliza el desarrollo de una serie de actividades productivas o de servicios, y, en cambio, hemos llegado a la implantación de la innovadora, retadora e inquietante idea de pretender establecer en torno a ella un nuevo tipo de racionalidad que vaya más allá del ámbito exclusivamente económico.

Así, la concepción de lo que se entiende por empresa se ha potenciado y ha superado las doctrinas clásicas que la explicaban como un ente estático que se encarga de transformar insumos o materias primas en productos destinados a satisfacer los gustos o las necesidades de sus clientes. Hoy, es necesario insistir en que la empresa es un organismo dinámico y que su motivación genuina y legítima de ánimo de lucro debe resultar compatible con los múltiples intereses que en ella confluyen, los cuales, por cierto, no son tan solo de naturaleza económica.

Esta transformación cobra una especial relevancia en tratándose de las ETN, pues al ser entidades económicas que poseen o controlan la producción, la distribución, los servicios y otras prestaciones fuera del país en que tienen su sede principal o matriz, su impacto positivo o negativo resulta mayor.

Sobre ellas debemos precisar que el término «multinacional» o «transnacional» debe ser entendido como descripción del ámbito de actuación, no de la naturaleza de la compañía; es decir, no obedece al hecho de que su origen esté en muchas naciones, sino a que opera y actúa en un número plural de ellas, expandiendo operaciones como la producción o la administración alrededor del mundo en función de su visión global de la economía y de su ámbito de trabajo (PEREZ VENTURA, 2013, párr. 2-3). Así, este tipo de organizaciones empresariales son multinacionales en el sentido de que tienen oficinas, ventas o instalaciones de producción en multitud de países, pero no por eso dejan de tener conexiones directas y más estrechas con países determinados, por ejemplo: Nestlé es suiza, Total es francesa, General Motors es estadounidense y Siemens es alemana (GEORGE, 2015, p. 15). Por eso, teniendo en cuenta que es la denominación oficial en Naciones Unidas y debido a la posibilidad de incurrir en errores conceptuales, resulta preferible referirse a este tipo de corporaciones como empresas transnacionales.

Es importante tener en cuenta que, dadas sus características, no existe un modelo único de ETN y por ende el grado de autonomía de las distintas entidades que componen cada caso varía de una a otra según el carácter de los lazos existentes entre ellas y sus respectivos campos de actividad, y teniendo en cuenta además la gran diversidad en la forma de propiedad, el tamaño, el carácter y la localización de las operaciones de las empresas. Por eso, dada la imposibilidad de establecer una definición única, nos remitimos a lo señalado por la OIT en su Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, para señalar que la expresión

«empresas multinacionales» o ETN, sirve para designar las distintas entidades (compañías matrices o entidades locales, o ambas, así como también el conjunto de la empresa) según la distribución de responsabilidades entre ellas, partiendo de la base de que cooperan mutuamente y se prestan asistencia cuando resulta necesario (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2017, p. 3).

## II. LA TRANSFERENCIA DEL PODER DE LOS ESTADOS

Resulta evidente la capacidad con que cuentan las ETN para jugar un papel preponderante si se tratara de corregir el rumbo y procurar un adecuado desenvolvimiento de la economía en sociedades cada vez más globalizadas, pues, como es bien sabido, algunas de ellas gozan de amplios poderes fácticos y de posiciones de privilegio en las dinámicas macroeconómicas, lo cual se observa con total claridad en el fuerte influjo que tienen sobre los países en vías de desarrollo. Como bien señala DI FILIPPO, «la gravitación económica relativa de las empresas transnacionales o globales en las naciones periféricas es inmensa dado su papel protagónico en las exportaciones, en las ganancias macroeconómicas, en las inversiones y en la transmisión de tecnología» (DI FILIPPO, 2012, p. 36).

Es por esto que la OIT considera que las ETN desempeñan un papel importante en las economías de la mayor parte de los países y en las relaciones económicas internacionales, y resalta que mediante las inversiones directas, el comercio y otros medios, estas empresas pueden aportar beneficios substanciales, tanto para los países de origen como para los países anfitriones, al contribuir a una utilización más eficaz del capital, la tecnología y el trabajo, así como contribuir a la promoción del bienestar económico y social, a la mejora del nivel de vida y la satisfacción de las necesidades básicas, a la creación de oportunidades de empleo directo e indirecto y al ejercicio efectivo de los derechos humanos en todo el mundo (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2017, p. 2).

Dicha centralidad se evidencia en que este tipo de corporaciones han tomado el control de partes importantes de nuestra vida, desde los alimentos que comemos hasta la medicina que necesitamos para mantenernos saludables (GLOBAL JUSTICE NOW, 2016). Y en el hecho de que desde hace por lo menos una década la producción de bienes y servicios se encuentra globalizada en torno a redes productivas de aproximadamente 53.000 empresas multinacionales y sus 415.000 empresas auxiliares. Como bien señala CASTELLS, aunque estas redes emplean tan sólo a unos 200 millones de trabajadores (de los casi 3.000 millones de personas que trabajan para vivir en todo el planeta), allí se genera el 30% del producto bruto global y 2/3 del comercio mundial. Por lo tanto, el comercio internacional es el sector del que depende la creación de riqueza en todas las economías y esas dinámicas expresan la internacionalización del sistema productivo en el que las ETN son protagonistas centrales gracias a su movilidad, poder y riqueza (CASTELLS, 2007, pp. 37-38).

Hemos llegado, inclusive, al punto en que existen ETN cuyo tamaño las hace más fuertes económicamente que muchos países. Según un estudio realizado por la Fundación *Global Justice Now* entre los años 2015 y 2016, Estados Unidos, China, Alemania, Japón, Francia, Italia, Reino Unido, Brasil, Canadá, España y Australia son las entidades económicas más grandes del mundo; justo después de ellas se ubican las corporaciones Walmart, Sinoppec y Royal Dutch Shell, por encima de países como Rusia y Holanda. El listado de las diez ETN más grandes se complementa apenas algunos renglones abajo con Exxon Mobil, PetroChina, Volkswagen Group, Toyota

Motor y Glenore International. El valor combinado de estas diez ETN es comparable al producto interior bruto de los 180 países más pequeños del planeta, dentro de los cuales se encuentran economías relevantes como Irlanda, Indonesia, Israel, Colombia, Grecia, Sudáfrica y Vietnam (POZZI, 2016). Otro hallazgo importante del estudio consiste en que, de las cien entidades económicas más grandes del mundo 69 son corporaciones y solo 31 son países (GLOBAL JUSTICE NOW, 2016).

Algo similar ocurre con las grandes ETN de tecnología. En términos comparativos, por ejemplo, si Apple fuera un país tendría un tamaño similar al de la economía turca, holandesa o suiza; Microsoft -con un valor de mercado de 465.000 millones de euros- equivaldría nada menos que a la riqueza de Suecia (con 480.000 millones de euros de PIB real) o de Bélgica (436.000 millones de euros de PIB); mientras que Facebook tiene para el año 2017 un precio de mercado de 379.000 millones de euros, cifra cercana al PIB de Irán que se encuentra en 382.000 millones de euros (DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, 2017).

*«Si Apple fuera un país tendría un tamaño similar al de la economía turca, holandesa o suiza»*

Estos datos nos evidencian que el poder de las ETN se continúa expandiendo rápidamente, por lo que algunas de ellas gozan de una verdadera posición de primacía en el contexto internacional y no resulta descabellado hablar de ellas como verdaderos «semiestados». En este sentido, advierte Ramonet que estos datos se refieren a la economía real, entendiendo por ella en la que se producen y comercializan bienes y servicios concretos, pero que «si a esto le añadimos los actores principales de la economía financiera (cuyo volumen es cincuenta veces superior al de la economía real), es decir, los principales fondos de pensiones americanos y japoneses que dominan los mercados financieros, el peso de los Estados se hace casi despreciable» (RAMONET, 2003, p. 105), y esto se debe a que hay, en el contexto económico internacional, nuevos actores cada vez más influyentes, como las nuevas firmas de inversión, los fondos especulativos y mercados como los *dark pools*, donde se negocia la compraventa de acciones al margen de las autoridades supervisoras<sup>1</sup>.

Por lo tanto, y en conexión con la predicción de Dearden, no parece descabellado que Jose Luis Sampedro haya vaticinado que la globalización es un proceso en el que se transfiere el poder de los estados a las ETN, y es precisamente en este contexto donde se comprende que cada vez sean más ellas y menos los gobiernos las que toman la iniciativa y el protagonismo en la economía mundial en detrimento de la política y de la propia democracia. Este poderío económico consiste en un aumento de interferencia en el poder de decisión en todos los niveles geográficos: local, nacional, regional y mundial, tal como lo evidencian los conocidos casos de ETN petroleras, del gas, financieras e informáticas que impactan positiva o negativamente y que controlan sectores muy importantes para el desarrollo de la vida de las personas y de los países (PEREZ VENTURA, 2013).

<sup>1</sup> Los *dark pools* son redes privadas en las que los inversores compran o venden acciones para que no se sepan sus intenciones y evitar cambios de valor de los títulos que les perjudiquen. Un 42% del volumen diario negociado en los mercados se realiza en esos *dark pools*. Con información de *El País*: [https://elpais.com/economia/2017/11/03/actualidad/1509714366\\_037336.html](https://elpais.com/economia/2017/11/03/actualidad/1509714366_037336.html) y [https://elpais.com/economia/2014/07/11/actualidad/1405073832\\_986507.html](https://elpais.com/economia/2014/07/11/actualidad/1405073832_986507.html) [consultados el 1.º de junio de 2018].

Y también esto permitiría comprender que los países que dependen de la inversión extranjera directa para generar mayores niveles de empleo y desarrollo ajusten sus marcos regulatorios para hacerlos más favorables y atraer así a este tipo de corporaciones. Como dice Sales, la atracción de capitales extranjeros se ha convertido en objetivo prioritario de gobiernos de todo el mundo y, en especial, de los países empobrecidos y endeudados. Tanto si se trata de que la inversión sea directa como si el objetivo es que las empresas locales se conviertan en proveedoras de las grandes cadenas de producción y distribución internacionales, la lógica de lograr el crecimiento económico a través del capital internacional ha impregnado el pensamiento económico y político en todo el mundo, lo cual genera las condiciones ideales para que las ETN desarrollen su actividad, forzando a que los Estados-Nación compitan entre ellos para crear las mejores condiciones para la inversión a través de políticas de apertura comercial, de reducción de estándares laborales y ambientales o de exenciones fiscales, entre otras muchas medidas que impactan en la vida de las poblaciones (OBSERVATORIO DE MULTINACIONALES EN AMÉRICA LATINA, 2014, párr. 6).

No obstante, el establecimiento de estrategias en este sentido no es exclusivo de países en vías de desarrollo. A comienzos de 2017 se conoció por ejemplo que Dinamarca, país desarrollado e industrializado que tiene altos niveles de vida y es uno de los países europeo con mayor igualdad de rentas, nombraría a partir de septiembre del mismo año un «embajador digital» y se convertirá así en el primer país del mundo en establecer «relaciones diplomáticas» con las grandes empresas tecnológicas como Google, Apple y Microsoft. Esta original decisión no deja de sorprender porque rompe con múltiples paradigmas políticos y jurídicos, pero tampoco resulta descabellada en un contexto como el que venimos describiendo, ya que, en palabras del Ministro de Asuntos Exteriores de dicho país: «los gigantes del sector tecnológico tienen tanta influencia en Dinamarca como algunos países. Estas empresas se han convertido en una especie de nuevas naciones y tenemos que saber afrontar eso (...) necesitamos tener lazos más cercanos con algunas de las compañías que nos afectan» (CALVO, 2017).

Esto demuestra hasta qué punto es cierto lo señalado por Stiglitz en el sentido de que algunas ETN no sólo son ricas, sino políticamente muy poderosas, tanto que, si los gobiernos deciden fiscalizarlas o regularlas de alguna forma que no las satisfagan, amenazan con trasladarse, teniendo la certeza de que siempre habrá otro país que las acoja por los empleos que proporcionan y los impuestos que pagan (STIGLITZ, 2006, p. 242).

Valga señalar, adicionalmente, que la mencionada preponderancia de las ETN no solo se verifica en el ámbito de lo estrictamente productivo y económico y en la política, sino como un verdadero efecto pluridimensional que abarca también consideraciones medioambientales, culturales<sup>2</sup>, e, inclusive, toca de lleno el sensible tema de la protección de los derechos humanos, pues «esos sectores privados, y jurídicamente autónomos, se convierten en los verdaderos centros de referencia para los individuos aisladamente considerados» (DE VEGA GARCÍA, 2016, p. 694), y en ocasiones también para comunidades enteras cuyos recursos y su propia subsistencia se encuentra enteramente ligada a una o varias empresas multinacionales.

Tal es su peso específico, que algunos sectores de la doctrina especializada sostienen que ciertas nociones como «empresa», «mercado» o hasta la idea de «la defensa de los

---

<sup>2</sup> Cada vez está más globalizada una forma específica de vestir, determinados tipos de música, específicas series de televisión y películas, en parte, gracias, a ETN que han extendido sus operaciones de marketing y comerciales alrededor del mundo.

derechos humanos», bien pueden ser percibidas fuera del mundo occidental como agresiones culturales a otros mundos y civilizaciones, o como términos utilizados dentro del camuflaje ideológico de un supuesto proceso orquestado a nivel mundial por las multinacionales (SEN, 2006, p. 373). Más allá de estas insostenibles teorías conspiratorias, lo cierto es que el realce al que hemos venido aludiendo se ha visto facilitado porque el Estado ya no es el protagonista absoluto de la política doméstica ni de la política internacional, y, en su lugar, las corporaciones transnacionales, las organizaciones internacionales y supranacionales (en particular en el ámbito de los espacios integrados), y las organizaciones no gubernamentales le disputan su antiguo lugar de privilegio (SCOTTI, 2016, pp. 33-34).

Así entonces, las empresas, y particularmente las ETN, se han convertido en entidades económicamente preponderantes y en importantes referentes sociales, políticos y culturales, gracias a lo cual tienen la capacidad de ser uno de los elementos que logren sujetar a los individuos para compartir en armonía una cultura construida con esfuerzos conjuntos (YEPES, PEÑA & SÁNCHEZ, 2007, pp. 112-113); y tienen la posibilidad de jugar un papel protagónico en el adecuado desenvolvimiento de las dinámicas intersubjetivas a gran escala.

No obstante, como lo ha advertido la OIT, los progresos realizados por las ETN en la organización de sus operaciones que trascienden el marco nacional, pueden dar lugar a una concentración abusiva de poder económico y a conflictos con los objetivos de las políticas nacionales y los intereses de los trabajadores. Además, su complejidad y la dificultad de percibir claramente sus estructuras, operaciones y planes son a veces motivo de preocupación en el país de origen de las empresas, en el país anfitrión, o en ambos (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2017, p. 2).

Y es precisamente esto lo que hemos presenciado en muchos casos a lo largo de las últimas dos décadas: un aprovechamiento desmedido del anarquismo mercantil y de la asimetría que existe en el ámbito del derecho internacional, razón por la cual podemos asegurar, siguiendo en esto a Ramonet, que algunas ETN no tienen centro, son organismos sin cuerpo y sin corazón, no son más que redes constituidas por diferentes elementos complementarios, esparcidos por el planeta, y que se articulan unos con otros según una pura racionalidad económica, obedeciendo exclusivamente a dos palabras clave: rentabilidad y productividad (RAMONET, 2003, p. 98).

Así, algunas de las más importantes corporaciones multinacionales se mueven exclusivamente bajo la batuta del enriquecimiento a toda costa y a toda velocidad, con una casi total ausencia de comportamientos éticos y de escrúpulos en la carrera por incrementar periódicamente sus utilidades, comportamientos que en ocasiones se traducen en la afectación de los intereses de ciertos grupos que tienen una conexión directa o indirecta con el quehacer empresarial (trabajadores, proveedores, comunidades, etc.) y que pueden llegar inclusive a constituir flagrantes violaciones a los derechos humanos de quienes conforman estos «grupos de interés» (*stakeholders*)<sup>3</sup>. Como sostiene CERNIC (2010): «Durante las últimas décadas, la globalización ha significado un número de desarrollos positivos y negativos en entornos nacionales e internacionales. Una característica importante de la globalización es el aumento del poder económico, social, cultural y político de las corporaciones. Mientras que unas actividades corporativas pueden contribuir positivamente a la subsistencia de los

---

<sup>3</sup> *Stakeholders* son aquellas personas o grupos de personas que, gracias a su poder, a la legitimidad o a la urgencia de sus requerimientos, pueden afectar el logro de los objetivos de una organización o son afectados por el logro de tales objetivos. Cfr. BOTERO GÓMEZ (2015, pp. 65-70).

individuos, comunidades y sociedades, un número de opositores sostienen que las corporaciones han estado involucradas en la violación sistemática de los derechos humanos<sup>4</sup>.

### III. DESLOCALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Un problema adicional que se desprende de las características de la globalización que hemos expuesto, es la existencia de un escenario propicio para relativizar las posturas éticas de las empresas según las diferentes localidades donde actúen. Es por esta razón que MARÍN EGOSCOZÁBAL señala con acierto que:

(...) la internacionalización de la empresa supone una oportunidad de mejora (...) y en definitiva implica un acercamiento a mercados de trabajo y estructuras sociales que pueden corresponderse a países menos desarrollados, especialmente en lo que se refiere a la deslocalización o internacionalización productiva (...). Entre los aspectos asociados a esta proximidad, conviene señalar que el comportamiento ético de las empresas no debe variar en función del área geográfica de actuación. Si bien es cierto que en los negocios internacionales las circunstancias culturales modifican las pautas de comportamiento, es importante huir del relativismo ético que permitiría relajar los planteamientos según la conveniencia geográfica e incluso los usos (ej. salarios mínimos, trabajo infantil, inseguridad laboral, entre otros). En este sentido, el respeto a la legislación vigente en el país de origen de la empresa en lugar de la adecuación a la legislación (eventualmente más laxa) del país destino, puede ser una adecuada guía de actuación (MARÍN EGOSCOZÁBAL, s.f.).

En consonancia con esto, CANTÚ RIVERA advierte que uno de los principales aspectos que afectan la determinación de la responsabilidad jurídica de las empresas es la deslocalización de sus actividades, lo cual, aparejado con la teoría de la personalidad jurídica separada, en muchos casos impide que las empresas matrices vean comprometida su responsabilidad por los actos de sus filiales o cadenas de suministro. Esta situación se replica en los diferentes ámbitos de la actividad industrial, incluyendo en los sectores extractivo, automotriz, agroalimentario, textil, de telecomunicaciones, entre otros, lo cual implica un obstáculo más para que las víctimas puedan intentar obtener una reparación efectiva de los impactos negativos a sus derechos humanos. De allí que la cuestión de las cadenas de suministro<sup>5</sup> esté en el centro del debate internacional sobre la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos. Todas las ETN trabajan bajo ese esquema, en el que a través de unidades en los distintos países desarrollan sus actividades con un objetivo común (CANTÚ RIVERA, 2017, pp. 72-73).

Como hemos venido diciendo, la profundización y el mayor calado que ha tenido la globalización en las últimas décadas, ha tenido lugar en un escenario político mundial de profunda inestabilidad y en un contexto económico de crisis acentuada, hechos que

<sup>4</sup> El texto en el idioma original de la citada obra dice: «Over recent decades, globalisation has stirred up a number of positive and negative developments in national and international environments. An important feature of globalisation is the rise of the economic, social, cultural and political power of corporations. While corporate activities may positively contribute to the livelihoods of individuals, communities and societies, a number of allegations have been made that corporations have been involved in systematically violating human rights».

<sup>5</sup> De acuerdo con Naciones Unidas, la cadena de valor de una empresa está constituida por las actividades que convierten los insumos en productos mediante la adición de valor. Incluye a las entidades con las que mantiene una relación empresarial directa o indirecta y que bien: a) proporcionan productos o servicios que contribuyen a los propios productos o servicios de la empresa; o b) reciben productos o servicios de la empresa. *Cfr.* ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2012, p. 10).

han resultado propicios para que las grandes empresas multinacionales hayan sabido aprovechar y abusar de un ambiente marcado por el anarquismo comercial y el nihilismo ético, pudiendo así maniobrar con relativa libertad para satisfacer una serie de intereses que, si bien es cierto resultan legítimos conforme a los postulados del modelo económico hegemónico, valdría la pena ponderar con otros derechos igualmente legítimos, como aquellos de los individuos y de las comunidades que de una u otra forma se ven afectados por el actuar de este tipo de corporaciones.

Es así entonces como algunas grandes empresas transnacionales con astucia, y hasta con pillería, han logrado identificar y explotar para su propio beneficio y en detrimento de varios intereses de naturaleza social, una serie de condiciones laborales, tributarias y políticas

*«Algunas grandes empresas transnacionales (...) han logrado identificar y explotar para su propio beneficio (...) una serie de condiciones laborales, tributarias y políticas»*

con las que antes no contaban para incrementar sus utilidades. La deslocalización o traslado de ciertos procesos productivos o de servicios (e inclusive de empresas enteras) a países en vía de desarrollo donde la mano de obra es más económica, donde los beneficios tributarios son mayores y donde la regulación ambiental es escasa o fácilmente eludible, ha traído consigo un largo listado de abusos y ha sido uno de los factores que ha llevado a que desde diversas tribunas se promuevan los comportamientos socialmente responsables e inclusive que en algunos países<sup>6</sup> y regiones<sup>7</sup> se haya propuesto la necesidad de reglamentar con mayor rigor el ejercicio del mundo de los negocios, en general, y el de las sociedades mercantiles y la forma como ellas se comportan y se conducen, en particular.

Esta hija de la globalización que es conocida como la «deslocalización industrial» (*offshoring*) y que se entiende básicamente como el traslado total o parcial de una empresa a otro país, promovido por la reducción de costes y el correlativo aumento de la rentabilidad, trae consigo variados efectos de naturaleza económica, social y jurídica. Antes de entrar a analizar dichos efectos, especialmente en relación con los desafíos que implica el multiculturalismo, cabe señalar, siguiendo a ERMIDA URIARTE, que la deslocalización es, al igual que la globalización, un fenómeno complejo y que admite varias tipologías:

En efecto, la deslocalización puede ser total o parcial, puede ser interna o externa a la empresa, se puede producir dentro de una misma empresa multinacional o entre empresas diferentes, puede ser nacional o internacional (...) Incluso cuando la deslocalización es internacional, (...) todavía hay que distinguir según que ese otro país,

<sup>6</sup> Téngase en cuenta, a título de ejemplo, que en Argentina desde la década de los años 2000 se estableció que las empresas que ocupen a más de quinientos trabajadores tienen la obligación de elaborar anualmente un balance social de carácter público (llamado BRSA) en el que deben recoger información sistematizada relativa a condiciones de trabajo y empleo, costo laboral y prestaciones sociales a cargo de la empresa.

<sup>7</sup> En abril de 2014 se expidió por parte del Parlamento Europeo la nueva «Directiva sobre la divulgación de información no financiera y de diversidad para grandes empresas». En virtud de esta disposición que deberá ser integrada en las legislaciones internas de los países miembros en los siguientes dos años, las empresas con más de 500 empleados (aproximadamente 6.000), tendrán que revelar información sobre sus políticas, riesgos y resultados relacionados a los asuntos ambientales, sociales y relacionados con los empleados, los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el soborno, y la diversidad en los órganos de gestión y de supervisión.

el relocalizado o localizado, el país de destino, pertenezca a un mismo bloque regional (Unión Europea, por ejemplo) o no. Y hasta se da el caso (...) de que el destino sea una zona franca (lo que se llama «maquila» en Centroamérica), dentro de un país; la deslocalización no solamente puede ir a un país distinto, sino que además puede dirigirse a una zona exceptuada de determinados regímenes reglamentarios, incluyendo los laborales, dentro de ese otro país. Es más [podría darse el fenómeno de una] deslocalización, ya no a otro país, sino «a ninguna parte», en términos jurídicos. El proyecto en cuestión consistiría en un barco factoría ubicado (...) en aguas internacionales, para producir allí con gente que, como en las plataformas petroleras de alta mar, hace largas jornadas, luego usufructúa extensos períodos de descanso en tierra firme y así sucesivamente (ERMIDA URIARTE, 2007, p. 2).

Se trata, en definitiva, de toda una tendencia propia de nuestra era que, como se desprende de lo anterior, incentiva una vez más la inagotable creatividad y astucia de las grandes empresas transnacionales y en paralelo pone a prueba a un poder regulador de los Estados cada vez más limitado frente a fenómenos que escapan a la ya obsoleta idea de un derecho puramente estatal.

En este sentido cabe señalar, junto con DAUGAREILH<sup>8</sup>, que existe en la actualidad una dicotomía entre el contexto económico definido por la globalización de la economía y el contexto jurídico que continúa sin adaptarse fielmente a este nuevo orden internacional. Es por esta razón que, para intentar solucionar esta anomalía económico-jurídica, diversos organismos multilaterales e instituciones internacionales han proferido y han estimulado la adopción de ciertos instrumentos jurídicos no obligatorios, tendientes a moderar la actuación de las empresas multinacionales en este contexto de gran apertura. No obstante, debe tenerse en cuenta que dichos instrumentos son limitados, tanto por su naturaleza como por su campo de aplicación y alcance jurídico. Así entonces puede afirmarse, siguiendo a la mencionada autora, que las discusiones sobre los comportamientos empresariales socialmente responsables, dentro de los cuales habría que incluir las actuaciones de las empresas que «deslocalizan» sus procesos, constituyen una respuesta a la ausencia de regulación jurídica de las actividades de las empresas transnacionales en ciertos ámbitos, entre ellos el de los derechos humanos. Nos encontramos, entonces, frente a un ámbito propicio a la innovación jurídica en un contexto de globalización de la economía (DAUGAREILH, 2009).

Además de hacer evidente esta contrariedad, la deslocalización trae aparejado como efecto inmediato el hecho de que personas étnica y culturalmente diversas se vean en la necesidad de convivir en un mismo lugar y bajo las condiciones particulares propias de un centro de trabajo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> En este sentido, GREEN (2003, p. 77) sostiene también que la reconfiguración de las esferas de responsabilidad de las empresas «se ha desarrollado en gran medida como respuesta a la incapacidad, real o percibida, de la legislación, reglamentación y ejecución, para controlar y regular el impacto de las actividades de la empresa en las personas y el medio ambiente. También ha surgido conjuntamente con la reducción progresiva de las medidas de control y dominio de muchos gobiernos en todo el mundo».

<sup>9</sup> Valga señalar que este efecto no es resultado exclusivo de las maniobras de deslocalización, pues claramente también puede darse como resultado del natural proceso de expansión comercial de este tipo de organizaciones. Nos referimos en particular al primero de los escenarios, pues en éste se ven reforzadas una serie de condiciones sociales que acentúan la verticalidad propia de las relaciones laborales.

#### IV. A TÍTULO DE CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Como bien explica HERNÁNDEZ, todas las personas jurídicas, incluyendo por supuesto las ETN, tienen la obligación de respetar las normas jurídicas so pena de sufrir sanciones, tanto a nivel nacional como a escala internacional en virtud de lo señalado en los instrumentos internacionales vigentes sobre diversas materias incluyendo los atinentes a derechos humanos. El reconocimiento de las obligaciones de las personas privadas en materia de derechos humanos, y de su responsabilidad en el caso de incurrir en violaciones a los mismos, queda consagrada en el Artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se encuentra afianzada en la doctrina y en numerosos convenios internacionales, especialmente en lo que refiere a la protección del medio ambiente. Por lo tanto -sostiene el mencionado autor citando a Galinsoga- la protección de los derechos humanos que ha sido concebida principalmente como una conquista de los individuos frente al poder del Estado debe verse potenciada y amplificadas en la era de la globalización, pues las amenazas a éstos ahora no solo provienen de los abusos de poder del Estado, sino, paradójicamente, de sus limitaciones efectivas para cumplir con las funciones que le son propias (HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, 2009, p. 267).

Entonces: «¿Las empresas violan los derechos humanos y deben ser sancionadas por eso? O ¿sería más prudente y riguroso seguir trillando el clásico enfoque de que las violaciones se caracterizan por la participación de los agentes del Estado?» Son algunas de las preguntas que formula Vanuchi para reafirmar la trascendencia actual que tiene la temática tratada (VANUCHI, 2017, p. 17).

Una de las conclusiones que se presentarán en el entregable final de la investigación a la cual pertenece este artículo, estará orientada a sustentar que, en el fondo, ambos interrogantes formulan y encierran sendos falsos dilemas, pues del hecho de que las empresas en efecto violen los derechos humanos y deban ser sancionadas por esto, no se sigue de ninguna manera la necesidad de excluir la responsabilidad del Estado, conforme a lo establecido en múltiples tratados internacionales. Por lo tanto, la imputación a las empresas de ciertas conductas atentatorias de derechos fundamentales de sus grupos de interés y la responsabilidad del Estado en esos mismos casos ya sea por acción (por ejemplo, al actuar en coordinación con la empresa) o por omisión (por ejemplo, al no haber regulado o supervisado las actuaciones empresariales que se tradujeron en dichas vulneraciones), no pueden ser vistas como cuestiones excluyentes.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

BOTERO GÓMEZ, Santiago (2015), *Empresa, Sociedad y Derecho. Teoría general sobre la función social de la empresa*, México: Porrúa.

CALVO, Carmen (2017), «Dinamarca nombrará a un embajador 'digital'», *ABC*, 27 de enero de 2017. Recuperado de: <http://elordenmundial.com/2013/04/05/empresas-multinacionales/> [consultado el 17 de mayo de 2017].

CANTÚ RIVERA, Humberto (2017), «Los desafíos de la globalización: reflexiones sobre la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos». En: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/5080/ddhh-y-empresasweb.pdf> [consultado el 1.º de junio de 2018].

CASTELLS, Manuel (2007), «Globalización y antiglobalización». En: Joseph STIGLITZ, *Pánico en la globalización*, Bogotá: Fundación para la investigación y la cultura.

DAUGAREILH, Isabelle (2009), «Responsabilidad social de las empresas transnacionales: análisis crítico y prospectiva jurídica», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, n.º 1, pp. 77-106. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0909120077A> [consultado el 1.º de junio de 2018].

DE VEGA GARCÍA, Pedro (2016), «La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (La problemática de la ‘Drittwirkung der grundrechte’)». En: Miguel CARBONELL SÁNCHEZ, *Derechos fundamentales y Estado*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 687-707. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/340/32.pdf> [consultado el 1.º de junio de 2018].

DI FILIPPO, Armando (2012), «La responsabilidad social empresarial (RSE) como instrumento de vinculación universidad-sociedad». En: Isabel LICHA (Compiladora), *Enseñanza de la responsabilidad social empresarial. Retos de las universidades en Iberoamérica*, Buenos Aires: Sudamericana.

DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, Belén (2017), «Dinamarca abre embajada en Silicon Valley», *El País*, 28 de marzo de 2017. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2017/03/22/actualidad/1490179740\\_149597.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/22/actualidad/1490179740_149597.html) [consultado el 1.º de junio de 2018].

ERMIDA URIARTE, Oscar (2007), «Deslocalización, globalización y derecho del trabajo», *IUS Labor*, n.º 1, pp. 1-17. Recuperado de: <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/deslocalizacion-globalizacion-derecho-304190170> [consultado el 1.º de junio de 2018].

GEORGE, Susan (2015), *Los usurpadores. Cómo las empresas transnacionales toman el poder*, Barcelona: Icaria Antrazyt.

GLOBAL JUSTICE NOW (2016), *Controlling Corporations. The case for a UN Treaty on Transnational Corporations and Human Rights*. Recuperado de: [https://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/controlling\\_corporations\\_briefing.pdf](https://www.globaljustice.org.uk/sites/default/files/files/resources/controlling_corporations_briefing.pdf) [consultado el 1.º de junio de 2018].

GREEN, Reg (2003), «La responsabilidad social en los negocios», *Educación obrera*, n.º 130, pp. 77-82. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=784484> [consultado el 1.º de junio de 2018].

HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan (2009), *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*, Bilbao: Hegoa.

LETNJAR CERNIC, Jernej (2010), *Human rights law and business. Corporate responsibility for fundamental human rights*, Amsterdam: Europa Law Publishing.

MARÍN EGOSCOZÁBAL, Ainhoa (s.f.), *Responsabilidad social de la empresa en el entorno internacional*. Recuperado: <http://docplayer.es/3777847-Responsabilidad-social-corporativa-y-empresa-multinacional-ainhoa-marin-egoscozabal-universidad-antonio-de-nebrija-madrid-amarin-nebrija.html> [consultado el 1.º de junio de 2018].

OBSERVATORIO DE MULTINACIONALES EN AMÉRICA LATINA (2014), *Entrevista de Canal Solidario a Albert Sales*. Recuperado de: <http://omal.info/spip.php?article6418> [consultado el 1.º de junio de 2018].

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2012), *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos*. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2017), *Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social*. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_124924.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124924.pdf) [consultado el 1.º de junio de 2018].

PEREZ VENTURA, Juan (2013), *Las multinacionales*. Recuperado de: <http://elordenmundial.com/2013/04/05/empresas-multinacionales/> [consultado el 1.º de junio de 2018].

POZZI, Sandro (2016), «10 empresas más grandes que 180 países», *El País*, 30 de septiembre de 2016. Recuperado de: [https://economia.elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102\\_454818.html](https://economia.elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102_454818.html) [consultado el 1.º de junio de 2018].

RAMONET, Ignacio (2003), «Globalización, ética y empresa». En: Adela CORTINA, *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*, Madrid: Trotta.

SCOTTI, Luciana (2016), *Derecho Internacional Privado. Globalización e Internet*, México: Porrúa.

SEN, Amartya (2006), *Desarrollo y libertad*, Bogotá: Planeta.

STIGLITZ, Joseph (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, Buenos Aires: Taurus.

VANUCHI, Paulo (2017), «Prefacio». En INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/5080/ddhh-y-empresasweb.pdf> [consultado el 1.º de junio de 2018].

YEPES, Gustavo, PEÑA, Wilmar & SÁNCHEZ, Luis (2007), *Responsabilidad social empresarial, Fundamento y aplicación en las organizaciones de hoy*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

COMENTA ESTE ARTÍCULO

**PUBLICAR CON JURI-DILEYC**

**JURI-DILEYC AGRADECE LA REMISIÓN DE MANUSCRITOS PARA SU PUBLICACIÓN. DEBEN EN TODO CASO CORRESPONDER A NUESTROS ÁMBITOS DE PUBLICACIÓN (DERECHO, ECONOMÍA, POLÍTICA, CUESTIONES CONTEMPORÁNEAS).**

**ACEPTAMOS MANUSCRITOS EN ESPAÑOL, FRANCÉS E INGLÉS.**

**SU MANUSCRITO DEBE SER ENVIADO A:  
INFO@JURI-DILEYC.COM (OBJETO: MANUSCRITO)**

**SU TRABAJO SERÁ EVALUADO POR UN COMITÉ EDITORIAL.**

**LE CONTESTAREMOS POR CORREO ELECTRÓNICO EN UN PLAZO DE 3-4 SEMANAS, UNA VEZ RECIBIDO SU MANUSCRITO.**

**PUBLICACIONES ESPECIALES  
(SEMINARIOS, COLOQUIOS, JORNADAS, ETC.)**

**JURI-DILEYC APOYA FIRMEMENTE LOS ENCUENTROS UNIVERSITARIOS DE INVESTIGADORES (SEMINARIOS, COLOQUIOS, JORNADAS, ETC.) Y SU DIFUSIÓN GLOBAL PARA FOMENTAR EL DIÁLOGO E INTERCAMBIO.**

**PUEDEN ENVIARNOS SU PROYECTO DE PUBLICACIÓN A:  
INFO@JURI-DILEYC.COM (OBJETO: INVESTIGACIÓN)**

**CADA PROYECTO SERÁ EVALUADO POR UN COMITÉ EDITORIAL.**

**LE CONTESTAREMOS POR CORREO ELECTRÓNICO EN UN PLAZO DE 3-4 SEMANAS.**



## NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y LEGISLATIVAS UNIÓN EUROPEA



### ÍNDICE TEMÁTICO JURISPRUDENCIA

**Agricultura:** Tribunal General, Bayer CropScience/Comisión, 17 de mayo de 2018, T-429/13, T-451/13, T-584/13; TJUE, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros, 29 de mayo de 2018, C-426/16; TJUE, Scotch Whisky Association, 7 de junio de 2018, C-44/17

**Ciudadanía de la Unión:** TJUE, Piscioti, 10 de abril de 2018, C-191/16; TJUE, B, 17 de abril de 2018, C-316/16, C-424/16; TJUE, K., 2 de mayo de 2018, C-331/16, C-366/16; TJUE, Coman y otros, 5 de junio de 2018, C-673/16

**Competencia:** Tribunal General, Deutsche Lufthansa/Comisión, 16 de mayo de 2018, T-712/16

**Consumidores:** TJUE, Karel de Grote - Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen, 17 de mayo de 2018, C-147/16

**Datos personales:** TJUE, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, 5 de junio de 2018, C-210/16

**Derecho institucional:** Tribunal General, One of Us y otros/Comisión, 23 de abril de 2018, T-561/14; Tribunal General, Korwin-Mikke/Parlamento, 31 de mayo de 2018, T-770/16, T-352/17; Tribunal General, Le Pen/Parlamento, 19 de junio de 2018, T-86/17

**Discriminación:** TJUE, MB, 26 de junio de 2018, C-451/16

**Espacio de libertad, seguridad y justicia:** TJUE, A y S, 12 de abril de 2018, C-550/16; TJUE, MP, 24 de abril de 2018, C-353/16; TJUE, Hassan, 31 de mayo de 2018, C-647/16; TJUE, Valcheva, 31 de mayo de 2018, C-335/17

**Justicia y asuntos de interior:** TJUE, K.A. y otros, 8 de mayo de 2018, C-82/16; TJUE, Gnandi, 19 de junio de 2018, C-181/16

**Libertad de establecimiento:** TJUE, Conseils et mise en relations (CMR), 19 de abril de 2018, C-645/16; TJUE, ANGED, 26 de abril de 2018, C-233/16 à C-237/16

**Medio ambiente:** Tribunal General, Auto, Abel y otros/Comisión, 4 de mayo de 2018, T-197/17

**Medio ambiente y consumidores:** TJUE, PPC Power, 12 de abril de 2018, C-302/17; TJUE, Comisión/Polonia, 17 de abril de 2018, C-441/17; TJUE, Comisión/Italia, 31 de mayo de 2018, C-251/17; TJUE, Wegener, 31 de mayo de 2018, C-537/17; TJUE, Comisión/Malta, 21 de junio de 2018, C-557/15

**Mercados de instrumentos financieros:** TJUE, Baumeister, 19 de junio de 2018, C-15/16

**Política económica:** Tribunal General, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence/BCE, 24 de abril de 2018, T-133/16

**Principios de Derecho comunitario:** TJUE, Egenberger, 17 de abril de 2018, C-414/16

**Propiedad intelectual e industrial:** Tribunal General, Senetic/EUIPO - HP Hewlett Packard Group (hp), 24 de abril de 2018, T-207/17et T-208/17; Tribunal General, Messi Cuccittini/EUIPO - J-M.-E.V. e hijos (MESSI), 26 de abril de 2018, T-554/14; TJUE, Louboutin y Christian Louboutin, 12 de junio de 2018, C-163/16; Tribunal General, France.com/EUIPO - France (FRANCE.com), 26 de junio de 2018, T-71/17

**Relaciones exteriores:** TJUE, Makhlouf/Consejo, 14 de junio de 2018, C-458/17 P

**Sustancia química:** Tribunal General, Esso Raffinage/ECHA, 8 de mayo de 2018, T-283/15

**Transportes:** TJUE, Uber France, 10 de abril de 2018, C-320/16; TJUE, Krüsemann y otros, 17 de abril de 2018, C-195/17C-197/17 à C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17,C-274/17, C-275/17, C-278/17 à C-286/17, C-290/17 à C-292/17

## AGRICULTURA

### **Tribunal General, Bayer CropScience/Comisión, 17 de mayo de 2018, T-429/13, T- 451/13, T-584/13**

**Resumen:** El Tribunal General de la UE confirma la validez de las restricciones introducidas a escala de la UE en 2013 con respecto a los insecticidas clotianidina, tiametoxam e imidacloprid debido a los riesgos que representan para las abejas. En cambio, estima gran parte del recurso de BASF y anula las medidas que limitan el uso del plaguicida fipronil, puesto que se impusieron sin que mediara una evaluación previa de su impacto.

### **TJUE, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen y otros, 29 de mayo de 2018, C-426/16**

**Resumen:** El Tribunal de Justicia confirma que los sacrificios rituales sin aturdimiento sólo pueden efectuarse en un matadero autorizado. Esta obligación no vulnera la libertad de religión, porque tan sólo persigue organizar y encuadrar el libre ejercicio del sacrificio ritual teniendo en cuenta las normas esenciales sobre protección del bienestar animal y de la salud de los consumidores de carne animal.

**Sentencia (extracto):** Mediante la cuestión prejudicial planteada, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que examine la validez del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, a la vista del artículo 10 de la Carta, del artículo 9 del CEDH y del artículo 13 TFUE, por cuanto de dichas disposiciones del Reglamento n.º 1099/2009 resulta la obligación de que el sacrificio ritual practicado con ocasión de la Fiesta del Sacrificio islámica se realice en mataderos

autorizados que cumplan los requisitos técnicos establecidos por el Reglamento n.º 853/2004.

(...)

38. Con carácter previo, procede recordar que la Unión es una Unión de Derecho en la que todos los actos de sus instituciones están sujetos al control de su conformidad con los Tratados, con los principios generales del Derecho y con los derechos fundamentales (sentencia de 6 de octubre de 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, apartado 60 y jurisprudencia citada).

39. En primer lugar, en cuanto atañe al derecho a la libertad de religión objeto de la cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la protección conferida a este derecho tanto por la Carta como por el artículo 9 de la CEDH.

40. A este respecto, se ha de precisar que si bien los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales -conforme al artículo 6 TUE, apartado 3- y el artículo 52, apartado 3, de la Carta exige dar a los derechos contenidos en ella que correspondan a derechos garantizados por el CEDH el mismo sentido y alcance que les confiere dicho Convenio, este no constituye, dado que la Unión no se ha adherido a él, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 44; de 3 de septiembre de 2015, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión, C-398/13 P, EU:C:2015:535, apartado 45, y de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 45).

41. En consecuencia, el examen de la validez del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación

con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, solicitado por el órgano jurisdiccional remitente, debe basarse únicamente en el artículo 10 de la Carta (véase, por analogía, la sentencia de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartado 46 y jurisprudencia citada).

42. A continuación, se debe verificar si los métodos específicos de sacrificio prescritos por los ritos religiosos, conforme al artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 1, de la Carta.

43. Cabe recordar a este respecto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión protegido por el artículo 10, apartado 1, de la Carta implica, en particular, la libertad de toda persona de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos que comporten (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de marzo de 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, apartado 27, y de 14 de marzo de 2017, Bougnaoui y ADDH, C-188/15, EU:C:2017:204, apartado 29).

44. Asimismo, ha de señalarse que la Carta recoge una acepción amplia del concepto de «religión», comprensiva tanto del *forum internum* -el hecho de tener convicciones- como del *forum externum* -la manifestación pública de la fe religiosa- (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de marzo de 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, apartado 28, y de 14 de marzo de 2017, Bougnaoui y ADDH, C-188/15, EU:C:2017:204, apartado 30).

45. De ello resulta que los métodos específicos de sacrificio prescritos por los ritos religiosos, en el sentido del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 1, de la Carta (véase, por analogía, TEDH, sentencia de 27 de junio de 2000, Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia, CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 74).

46. Por último, se debe verificar si, como señaló el órgano jurisdiccional remitente, el sacrificio ritual objeto del litigio principal está efectivamente comprendido en el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009.

47. A este respecto, ha de precisarse que el concepto de «rito religioso», contemplado en esta disposición, se define en el artículo 2, letra g), del Reglamento n.º 1099/2009 como una «serie de actos relacionados con el sacrificio de animales, prescritos por una religión».

48. Pues bien, como se ha recordado en los apartados 11 y 12 de la presente sentencia, de la petición de decisión prejudicial resulta que el sacrificio ritual objeto del litigio principal es un rito celebrado cada año por un elevado número de musulmanes practicantes en Bélgica con el fin de cumplir un precepto religioso específico, que consiste en la obligación de sacrificar o hacer que se sacrifique un animal, sin aturdimiento previo, para a continuación comer parte de su carne en familia y distribuir parte de ella entre las personas desfavorecidas, los vecinos y los familiares lejanos.

49. De lo anterior resulta que dicho sacrificio está efectivamente comprendido en el concepto de «rito religioso», en el sentido del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009 y, en consecuencia, también

lo está en el ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 1, de la Carta.

50. Esta consideración no puede quedar desvirtuada, como observó el Abogado General en los puntos 51 a 58 de sus conclusiones, por el debate teológico, puesto de relieve por GAIA en sus observaciones escritas y en la vista, que existe en el seno de las diferentes corrientes religiosas de la comunidad musulmana acerca de la naturaleza, absoluta o no, de la obligación de realizar el sacrificio sin aturdimiento previo de los animales durante la Fiesta del Sacrificio y, consecuentemente, de posibles alternativas cuando no sea posible cumplir dicha obligación.

51. En efecto, la existencia de eventuales divergencias teológicas sobre esta cuestión no invalida, en sí misma, la calificación como «rito religioso» de la práctica del sacrificio ritual descrita por el órgano jurisdiccional remitente en la presente petición de decisión prejudicial.

52. Hechas estas precisiones previas, se ha de examinar si la norma establecida por el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, constituye o no una limitación del derecho de libertad de religión garantizado por el artículo 10 de la Carta.

53. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1099/2009 establece, como principio general, que en la Unión «los animales se matarán únicamente previo aturdimiento». El apartado 4 de este artículo dispone que en el caso de animales que sean objeto de métodos particulares de sacrificio prescritos por ritos religiosos, como los vinculados al sacrificio ritual durante la Fiesta del Sacrificio, «no serán de aplicación los requisitos del apartado 1, a condición de que el sacrificio se lleve a cabo en un matadero».

54. En cuanto al artículo 2, letra k), del Reglamento n.º 1099/2009, define el concepto de «matadero», a efectos de dicho Reglamento, como «todo establecimiento utilizado para el sacrificio de animales terrestres, que entre en el ámbito de aplicación del [Reglamento n.º 853/2004]».

55. Así pues, del artículo 4, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, resulta que la práctica del sacrificio ritual sin aturdimiento previo está autorizada, con carácter excepcional, en la Unión a condición de que dicho sacrificio se realice en un establecimiento autorizado por las autoridades nacionales competentes que, en consecuencia, respete los requisitos técnicos relativos a la construcción, el diseño y el equipamiento exigidos por el Reglamento n.º 853/2004.

56. A este respecto, se debe precisar que la excepción autorizada por el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009 no establece ninguna prohibición de la práctica del sacrificio ritual en la Unión, sino que, por el contrario, manifiesta el compromiso positivo del legislador de la Unión de permitir la práctica del sacrificio de animales sin aturdimiento previo a fin de garantizar el respeto efectivo de la libertad de religión, en particular de las prácticas musulmanas, durante la Fiesta del Sacrificio.

57. Esta interpretación queda confirmada por el considerando 18 del Reglamento n.º 1099/2009, que enuncia claramente que este Reglamento establece de manera expresa una excepción respecto a la obligación de aturdimiento de los animales antes del sacrificio precisamente con el fin de garantizar el respeto de la libertad de religión y el derecho a manifestar la religión o las convicciones a través de las prácticas y la observancia de los

ritos, de acuerdo con el artículo 10 de la Carta.

58. En este contexto, ha de considerarse que, al establecer la obligación de efectuar el sacrificio ritual en un matadero autorizado, que cumpla los requisitos del Reglamento n.º 853/2004, el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, tan solo persigue organizar y encuadrar, desde un punto de vista técnico, el libre ejercicio del sacrificio sin aturdimiento previo con fines religiosos.

59. Pues bien, tal encuadramiento técnico no implica, en sí mismo, una limitación del Derecho de libertad de religión de los musulmanes practicantes.

60. En efecto, ha de señalarse en primer lugar que el artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, sujeta al sacrificio ritual a los mismos requisitos técnicos que son aplicables, en principio, a todo sacrificio de animales en la Unión, con independencia del método utilizado.

61. Como puso de relieve el Abogado General en el punto 78 de sus conclusiones, la obligación de utilizar un matadero autorizado, conforme a los requisitos técnicos exigidos por el Reglamento n.º 853/2004, compete de manera general e indiferenciada a todos los operadores que lleven a cabo sacrificios de animales, con independencia de la relación que puedan mantener con una religión determinada, de modo que concierne de manera indiscriminada a todos los productores de carne animal en la Unión.

62. En segundo lugar, debe precisarse que, al establecer tales requisitos técnicos, el legislador de la Unión concilió el respeto de métodos

específicos de sacrificio prescritos por ritos religiosos con las normas esenciales establecidas por los Reglamentos n.º 1099/2009 y n.º 853/2004 sobre la protección del bienestar animal durante la matanza y de la salud del conjunto de los consumidores.

63. En efecto, por una parte, la protección del bienestar animal constituye el principal objetivo del Reglamento n.º 1099/2009 y, en particular, de su artículo 4, apartado 4, según resulta del propio epígrafe del Reglamento y de su considerando 2.

64. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la importancia del bienestar animal se tradujo, en concreto, en la adopción por los Estados miembros del Protocolo (n.º 33), en virtud del cual la Unión y los Estados miembros deben tener plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales al formular y aplicar las políticas de esta (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de junio de 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers y Andibel*, C-219/07, EU:C:2008:353, apartado 27, y de 23 de abril de 2015, *Zuchtvieh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, apartado 35).

65. Este es el contexto en el que el legislador de la Unión consideró que para evitar el sufrimiento excesivo e inútil de los animales cuando la matanza se realice sin aturdimiento previo, todo sacrificio ritual debe efectuarse en un matadero que respete los requisitos técnicos exigidos por el Reglamento n.º 853/2004. En efecto, como enuncian sustancialmente los considerandos 43 y 44 del Reglamento n.º 1099/2009, solo en ese tipo de mataderos es posible sujetar «de manera individual y mecánica» adecuadamente a los animales y tomar en consideración «los avances científicos y técnicos»

producidos en este ámbito, de modo que se reduzca al mínimo su sufrimiento.

66. Por otra parte, el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana condujo al legislador de la Unión, como resulta del considerando 8 del Reglamento n.º 1099/2009, a hacer que recaiga sobre los explotadores de empresas alimentarias la responsabilidad de garantizar la seguridad de los alimentos y a imponer la obligación de que toda matanza de animales se realice en mataderos que cumplan los requisitos técnicos en materia de construcción, diseño y equipamiento que figuran, en particular, en el anexo III del Reglamento n.º 853/2004.

67. En efecto, como indicó el Abogado General en los puntos 64 y 65 de sus conclusiones, con la adopción de este último Reglamento el legislador de la Unión pretendía garantizar de forma expresa, conforme al propósito enunciado en su considerando 2, que todos los productos alimenticios de origen animal, al margen del método de sacrificio elegido, se produzcan y se comercialicen con arreglo a una serie de normas estrictas que permitan garantizar la higiene y la seguridad alimentarias, de modo que se eviten peligros para la salud humana.

68. De las consideraciones anteriores resulta que la norma del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), de este Reglamento, no puede constituir en sí misma ninguna limitación del derecho de libertad de religión de los musulmanes practicantes, protegida por el artículo 10 de la Carta, durante la Fiesta del Sacrificio.

69. El órgano jurisdiccional remitente estima, no obstante, que la obligación impuesta por dicha norma puede constituir un obstáculo para la práctica del sacrificio ritual por parte de

numerosos musulmanes practicantes en la Región de Flandes y una limitación de su derecho a la libertad de religión.

70. Según el órgano jurisdiccional remitente, estas consideraciones guardan relación con el hecho de que los mataderos autorizados situados en la Región de Flandes que cumplen los requisitos del Reglamento n.º 853/2004 no cuentan con capacidad suficiente para responder al aumento de la demanda de carne halal que se produce durante la Fiesta del Sacrificio. Señala que, no obstante, la creación, a cargo de la comunidad musulmana, de nuevos mataderos autorizados o la transformación en mataderos autorizados de los mataderos temporales operativos hasta 2014 exige inversiones económicas excesivamente elevadas. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente observa que, dado el carácter temporal de la práctica del sacrificio ritual, estas inversiones no son pertinentes ni para evitar el sufrimiento inútil o excesivo de los animales ni para ofrecer mejores garantías en materia de salud pública. Estima, además, que podrían resultar desproporcionadas en relación con el valor añadido en términos de bienestar animal y de salud pública.

71. A este respecto, procede señalar de entrada que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la validez de un acto de la Unión debe examinarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto. Cuando el legislador de la Unión ha de valorar los efectos futuros de una normativa que ha de adoptar y dichos efectos no pueden preverse con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela manifiestamente errónea, teniendo en cuenta los elementos de que disponía al adoptar la normativa de que se trate (sentencias de 17 de octubre de 2013, Schaible,

C-101/12, EU:C:2013:661, apartado 50, y de 9 de junio de 2016, Pesce y otros, C-78/16 y C-79/16, EU:C:2016:428, apartado 50).

72. La validez de una disposición del Derecho de la Unión ha de apreciarse, por tanto, en función de las características propias de esa disposición y no puede depender de las circunstancias particulares de cada caso (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros*, C-543/14, EU:C:2016:605, apartado 29).

73. Pues bien, en el presente asunto, por una parte, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia resulta que la problemática puesta de manifiesto por el órgano jurisdiccional remitente, a la que se hace mención en el apartado 70, de la presente sentencia, concierne únicamente a un número limitado de municipios de la Región de Flandes. En consecuencia, dicha problemática no puede considerarse intrínsecamente vinculada a la aplicación, en toda la Unión, de la norma del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento.

74. Así pues, el mero hecho de que la aplicación del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, pudiera limitar la libertad de practicar sacrificios rituales en una región de un Estado miembro particular no afecta a la validez de esa disposición a la vista del artículo 10 de la Carta. En efecto, el Reglamento n.º 1099/2009 produce efectos en todos los Estados miembros, por lo que el examen de su validez debe efectuarse teniendo en cuenta no la situación particular de un solo Estado miembro, sino la de todos los Estados miembros de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 4 de mayo de 2016, *Polonia/Parlamento y*

*Consejo*, C-358/14, EU:C:2016:323, apartado 103 y jurisprudencia citada).

75. Por lo demás, según las indicaciones que figuran en los autos remitidos al Tribunal de Justicia, los eventuales sobrecostes a que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente no impidieron que en 2015 dos de los antiguos mataderos temporales de la Región de Flandes y en 2016 tres establecimientos de este tipo se adecuaran a la norma del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento.

76. Por otra parte, la problemática vinculada a esos eventuales sobrecostes es debida a circunstancias coyunturales puramente internas.

77. En efecto, la necesidad de crear nuevos mataderos que cumplan los requisitos del Reglamento n.º 853/2004, con el consiguiente riesgo de eventuales sobrecostes a cargo de la comunidad musulmana, se debe únicamente a la alegada falta de capacidad de los mataderos autorizados que existen en la Región de Flandes.

78. Pues bien, ese problema puntual de capacidad de los mataderos en el territorio de una región de un Estado miembro, vinculado al aumento de la demanda de sacrificios rituales durante los días en que se celebra la Fiesta del Sacrificio, es consecuencia de un cúmulo de circunstancias internas que no puede afectar a la validez del artículo 4, apartado 4, de dicho Reglamento, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo.

79. De lo anterior resulta que las dudas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente acerca de la posible vulneración de la libertad de religión a causa de la carga financiera desproporcionada que recaería sobre las comunidades musulmanas afectadas son infundadas y no desvirtúan la

consideración que figura en el apartado 68, de la presente sentencia de que la norma del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo, no implica, en sí misma, una limitación del derecho de libertad de religión de los musulmanes, garantizado por el artículo 10 de la Carta.

80. De las consideraciones anteriores resulta que del examen del artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 1099/2009, en relación con el artículo 2, letra k), del mismo Reglamento, no resulta ningún elemento que pueda afectar a su validez a la vista del artículo 10 de la Carta.

**TJUE, Scotch Whisky  
Association, 7 de junio de 2018,  
C-44/17**

**Resumen:** Para determinar si existe una «evocación» prohibida por el Derecho de la Unión, el tribunal nacional debe comprobar si los consumidores piensan directamente en la indicación geográfica registrada «Scotch Whisky» cuando se hallan ante un producto comparable que lleva la designación «Glen». No basta con que la denominación pueda suscitar en el consumidor al que se dirige algún tipo de asociación de ideas con la indicación protegida o con el área geográfica a que se refiere.

**Fallo:** El artículo 16, letra a), del Reglamento (CE) n.º 110/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de bebidas espirituosas y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 1576/89 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que para considerar que existe un «uso comercial indirecto» de una indicación geográfica registrada es preciso que el elemento controvertido se utilice en una forma idéntica a dicha

indicación o similar a ella desde el punto de vista fonético o visual. En consecuencia, no basta con que dicho elemento pueda suscitar en el público al que se dirige algún tipo de asociación con la referida indicación o con el área geográfica a que se refiere.

El artículo 16, letra b), del Reglamento n.º 110/2008 debe interpretarse en el sentido de que, para considerar que existe una «evocación» de una indicación geográfica registrada, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar si la visión de la denominación controvertida lleva al consumidor europeo medio, normalmente informado y razonablemente atento y cuidadoso, a pensar directamente, como imagen de referencia, en la mercancía que se beneficia de la indicación geográfica protegida. De no existir, en primer término, similitud fonética o visual entre la denominación controvertida y la indicación geográfica protegida ni, en segundo término, una incorporación parcial de dicha indicación en la denominación, el referido órgano jurisdiccional deberá tener en cuenta, en su caso, en el marco de esta apreciación, la proximidad conceptual entre la referida denominación y dicha indicación.

El artículo 16, letra b), del Reglamento n.º 110/2008 debe interpretarse en el sentido de que para considerar que existe una «evocación» de una indicación geográfica registrada no es preciso tener en cuenta el contexto que rodea al elemento controvertido ni, en particular, el hecho de que este vaya acompañado de una precisión acerca del verdadero origen del producto de que se trate.

El artículo 16, letra c), del Reglamento n.º 110/2008 debe interpretarse en el sentido de que para considerar que existe una «indicación falsa o engañosa», prohibida por esta disposición, no es preciso tener en

cuenta el contexto en el que se utiliza el elemento controvertido.

## CIUDADANÍA DE LA UNIÓN

**TJUE, Pesciotti, 10 de abril de 2018, C-191/16**

**Resumen:** Un Estado miembro no está obligado a permitir que cualquier ciudadano de la Unión que haya circulado por su territorio se acoja a la prohibición de extradición a los Estados Unidos de la que gozan sus propios nacionales. Sin embargo, antes de extraditar a dicho ciudadano, el Estado miembro requerido debe permitir que su Estado miembro de origen pueda reclamarlo en el marco de una orden de detención europea.

**Fallo:** El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, en un caso como el del litigio principal, en el que un ciudadano de la Unión, que había sido objeto de una solicitud de extradición a los Estados Unidos de América, fue detenido, en orden a la eventual ejecución de dicha solicitud, en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, la situación de ese ciudadano está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, siempre que haya ejercido su derecho a circular libremente en la Unión Europea y la solicitud de extradición se haya formulado en el marco del Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, de 25 de junio de 2003.

En un caso como el del litigio principal, en el que un ciudadano de la Unión, que había sido objeto de una solicitud de extradición a los Estados Unidos de América en el marco del Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, de 25 de junio de 2003, fue detenido, en orden a la eventual ejecución de dicha solicitud, en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, los artículos 18 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse

en el sentido de que no se oponen a que el Estado miembro requerido establezca una distinción, basándose en una norma de Derecho constitucional, entre sus nacionales y los nacionales de otros Estados miembros y autorice la extradición, pese a no permitir la extradición de sus propios nacionales, siempre que las autoridades competentes del Estado miembro del que dicho ciudadano es nacional hayan podido reclamarlo previamente en el marco de una orden de detención europea y este último Estado miembro no haya adoptado ninguna medida en este sentido.

**TJUE, B, 17 de abril de 2018, C-316/16, C-424/16**

**Resumen:** El derecho a la protección reforzada contra la expulsión del territorio está sujeto, en particular, al requisito de que el interesado sea titular de un derecho de residencia permanente. La exigencia de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores», que también condiciona esta protección reforzada, puede cumplirse siempre que un examen global de la situación del ciudadano lleve a considerar que los vínculos de integración que le unen al Estado miembro de acogida no se han roto a pesar de haber permanecido en prisión.

**Fallo:** El artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que el derecho a la protección contra la

expulsión prevista en dicha disposición está sujeto al requisito de que el interesado sea titular de un derecho de residencia permanente en el sentido de los artículos 16 y 28, apartado 2, de dicha Directiva.

El artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de un ciudadano de la Unión que está cumpliendo una pena privativa de libertad y contra el que se ha adoptado una decisión de expulsión, el requisito de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores» que establece dicha disposición se cumple si un examen global de la situación del interesado que tenga en cuenta la totalidad de los aspectos pertinentes lleve a la conclusión de que, a pesar de dicha privación de libertad, no se han roto los vínculos de integración que unen al interesado con el Estado miembro de acogida. Entre estos aspectos figuran, en particular, la fuerza de los vínculos de integración con el Estado miembro de acogida antes del ingreso en prisión del interesado, la naturaleza de la infracción que haya justificado el período de estancia en prisión al que ha sido condenado y las circunstancias en las que se haya cometido la infracción y la conducta del interesado durante el período de estancia en prisión.

El artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que la cuestión de si una persona cumple el requisito de haber «residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores», en el sentido de esa disposición, debe examinarse en la fecha en la que se adoptó la decisión de expulsión inicial.

### **TJUE, K., 2 de mayo de 2018, C-331/16, C-366/16**

**Resumen:** La necesidad de limitar la libertad de circulación y de residencia de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia sospechoso de haber participado, en el pasado, en crímenes de guerra debe evaluarse caso por caso. Esta evaluación requiere una ponderación, por una parte, de la amenaza que el interesado constituye para los intereses fundamentales de la sociedad de acogida y, por otra parte, de la protección de los derechos de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias.

**Fallo:** El artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que a un ciudadano de la Unión Europea, o a un nacional de un tercer país que sea miembro de la familia de dicho ciudadano, que solicita la concesión de un derecho de residencia en el territorio de un Estado miembro se le haya denegado, en el pasado, el estatuto de refugiado con arreglo al artículo 1, sección F, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 y completada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, o al artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los

requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, no permite a las autoridades competentes de ese Estado miembro considerar automáticamente que su mera presencia en dicho territorio constituye, con independencia de que exista o no un riesgo de reincidencia, una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y que justifique la adopción de medidas de orden público o seguridad pública.

La constatación de la existencia de una amenaza de esta índole debe basarse en una apreciación de la conducta personal del interesado por parte de las autoridades competentes del Estado miembro de acogida que tenga en cuenta las consideraciones de la decisión de denegación del estatuto de refugiado y las razones en que esta se basa, especialmente la naturaleza y la gravedad de los delitos o actos de los que se le acusa, el grado de su implicación individual en ellos, la posible existencia de causas de exoneración de su responsabilidad penal y si existe o no una condena penal. Esta apreciación global también debe tomar en consideración el lapso de tiempo transcurrido desde la supuesta comisión de esos delitos o actos y la conducta posterior de esa persona, especialmente si esa conducta pone de manifiesto que mantiene una actitud que menoscaba los valores fundamentales a que se hace referencia en los artículos 2 TUE y 3 TUE de un modo que podría perturbar la tranquilidad y la seguridad física de la población. No impide esta constatación el mero hecho de que la conducta anterior de esa persona se inserte en el contexto histórico y social específico de su país de origen y no

pueda reproducirse en el Estado miembro de acogida.

Por otro lado, de conformidad con el principio de proporcionalidad, las autoridades competentes del Estado miembro de acogida deben ponderar, por una parte, la protección del interés fundamental de la sociedad en cuestión y, por otra parte, los intereses de la persona afectada relativos al ejercicio de su libertad de circulación y de residencia como ciudadano de la Unión y a su derecho al respeto de la vida privada y familiar.

El artículo 28, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que, cuando las medidas previstas impliquen la expulsión de la persona afectada del Estado miembro de acogida, este debe tener en cuenta la naturaleza y la gravedad del comportamiento de esa persona, la duración y, en su caso, la legalidad de su residencia en ese Estado miembro, el período transcurrido desde la conducta que se le reprocha, el comportamiento manifestado durante ese período, el grado de su peligrosidad actual para la sociedad y la solidez de los vínculos sociales, culturales y familiares con dicho Estado miembro.

El artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 debe interpretarse en el sentido de que no se aplica al ciudadano de la Unión Europea que no disponga de un derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida en el sentido de los artículos 16 y 28, apartado 2, de esa Directiva.

### **TJUE, Coman y otros, 5 de junio de 2018, C-673/16**

**Resumen:** El concepto de «cónyuge», en el sentido de las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de libertad de residencia de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias, incluye a los cónyuges del mismo sexo. Aunque los Estados miembros tienen libertad para autorizar o no el matrimonio homosexual, no pueden obstaculizar la libertad de residencia de un ciudadano de la Unión denegando a su cónyuge del mismo sexo, nacional de un Estado no miembro de la Unión, la concesión un derecho de residencia derivado en su territorio.

**Fallo:** En una situación en la que un ciudadano de la Unión ha hecho uso de su libertad de circulación, desplazándose y residiendo de forma efectiva, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CE, en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional, y ha desarrollado o consolidado en esas circunstancias una convivencia familiar con un nacional de un tercer Estado del mismo sexo, al que está unido por un matrimonio legalmente contraído en el Estado miembro de acogida, el artículo 21 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que las autoridades competentes del Estado miembro del que el ciudadano de la Unión es nacional denieguen la

concesión de un derecho de residencia en el territorio de dicho Estado miembro al nacional de un tercer Estado debido a que el Derecho de ese Estado miembro no contempla el matrimonio entre personas del mismo sexo.

El artículo 21 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las que son objeto del litigio principal, el nacional de un tercer Estado, del mismo sexo que el ciudadano de la Unión, que ha contraído matrimonio con este en un Estado miembro de conformidad con el Derecho de ese Estado tiene derecho a residir por más de tres meses en el territorio del Estado miembro del que el ciudadano de la Unión es nacional. Este derecho de residencia derivado no podrá estar sujeto a requisitos más estrictos que los establecidos en el artículo 7 de la Directiva 2004/38.

### **COMPETENCIA**

#### **Tribunal General, Deutsche Lufthansa/Comisión, 16 de mayo de 2018, T-712/16**

**Resumen:** La Comisión debe revisar la solicitud de Lufthansa y de Swiss relativa a la exención de sus compromisos sobre tarifas correspondientes a la línea Zúrich-Estocolmo. En cambio, el Tribunal General desestima el recurso de Lufthansa en lo que respecta a la línea Zúrich-Varsovia.

### **CONSUMIDORES**

#### **TJUE, Karel de Grote - Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen, 17 de mayo de 2018, C-147/16**

**Resumen:** La Directiva de la Unión sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores puede aplicarse a una institución educativa. El juez nacional está obligado a apreciar de oficio el carácter

abusivo de las cláusulas contenidas en los contratos comprendidos en la Directiva celebrados entre las instituciones educativas y los estudiantes.

**Fallo:** La Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, debe interpretarse en el sentido de que el juez nacional que conoce de un litigio en el que una de las partes ha sido declarada en rebeldía, y al que la legislación procesal nacional faculta para examinar de oficio si la cláusula en que se basa la reclamación es contraria a las normas nacionales de orden público, está obligado a examinar de oficio si el contrato que incluye esa cláusula está comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y, en su caso, si tal cláusula es abusiva.

Dejando a salvo las comprobaciones que el órgano jurisdiccional remitente debe efectuar, el artículo 2, letra c), de la Directiva 93/13 debe interpretarse en el sentido de que una entidad educativa autónoma, como la del litigio principal, que ha celebrado un contrato con una de sus estudiantes en el que se estipulan facilidades de pago de unos importes adeudados por esta en concepto de tasas de matrícula y de gastos correspondientes a un viaje de estudios, debe tener, en el marco de este contrato, la consideración de «profesional», en el sentido de esta disposición, por lo que dicho contrato está comprendido en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

## DATOS PERSONALES

### TJUE, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, 5 de junio de 2018, C-210/16

**Resumen:** El administrador de una página de fans de Facebook es responsable conjuntamente con Facebook del tratamiento de los datos

de los visitantes de su página. En virtud de la Directiva 95/46, la autoridad de protección de los datos del Estado miembro en el que dicho administrador tiene su domicilio puede actuar tanto contra éste como contra la filial de Facebook establecida en ese mismo Estado.

**Fallo:** El artículo 2, letra d), de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «responsable del tratamiento», en el sentido de esa disposición, comprende al administrador de una página de fans alojada en una red social.

Los artículos 4 y 28 de la Directiva 95/46 deben interpretarse en el sentido de que, cuando una empresa establecida fuera de la Unión dispone de varios establecimientos en diversos Estados miembros, la autoridad de control de un Estado miembro está facultada para ejercer los poderes que le confiere el artículo 28, apartado 3, de la mencionada Directiva respecto a un establecimiento de esa empresa situado en el territorio de ese Estado miembro, aun cuando, en virtud del reparto de funciones dentro del grupo, por un lado, este establecimiento únicamente se encarga de la venta de espacios publicitarios y de otras actividades de marketing en el territorio de dicho Estado miembro y, por otro lado, la responsabilidad exclusiva de la recogida y del tratamiento de los datos personales incumbe, para todo el territorio de la Unión, a un establecimiento situado en otro Estado miembro.

El artículo 4, apartado 1, letra a), y el artículo 28, apartados 3 y 6, de la Directiva 95/46 deben interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad

de control de un Estado miembro pretende ejercer frente a una entidad establecida en el territorio de ese Estado miembro los poderes de intervención contemplados en el artículo 28, apartado 3, de la referida Directiva debido a infracciones de las normas relativas a la protección de datos personales cometidas por un tercero responsable del tratamiento de esos datos que tiene su domicilio en otro Estado miembro, dicha autoridad de control es competente para apreciar, de manera autónoma respecto de la autoridad de control de este último Estado miembro, la legalidad del referido tratamiento de datos y puede ejercer sus poderes de intervención frente a la entidad establecida en su territorio sin instar previamente la intervención de la autoridad de control del otro Estado miembro.

## DERECHO INSTITUCIONAL

### **Tribunal General, One of Us y otros/Comisión, 23 de abril de 2018, T-561/14**

*Resumen:* El Tribunal General de la Unión Europea confirma la decisión de la Comisión de no presentar una propuesta legislativa en el marco de la iniciativa ciudadana europea «Uno de nosotros». La sentencia declara que la Comisión motivó suficientemente su decisión y que no incurrió en error manifiesto al apreciar la situación jurídica.

### **Tribunal General, Korwin-Mikke/Parlamento, 31 de mayo de 2018, T-770/16, T-352/17**

*Resumen:* El Tribunal General anula las decisiones de la Mesa del Parlamento Europeo por las que se imponen sanciones al eurodiputado Korwin-Mikke por declaraciones realizadas en el hemiciclo. Pese al carácter particularmente ofensivo de las palabras pronunciadas por el Sr. Korwin-Mikke,

al no haberse producido desorden ni perturbación de los trabajos del Parlamento, las disposiciones aplicables del Reglamento interno del Parlamento no permitían sancionar a un eurodiputado por declaraciones realizadas en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

### **Tribunal General, Le Pen/Parlamento, 19 de junio de 2018, T-86/17**

*Resumen:* El Tribunal General de la UE confirma la decisión del Parlamento Europeo de exigir a la eurodiputada Marine Le Pen la devolución de unos 300 000 euros destinados a la contratación de una asistente parlamentaria, al no haber demostrado la eurodiputada que dicha asistente hubiera trabajado realmente.

## DISCRIMINACIÓN

### **TJUE, MB, 26 de junio de 2018, C-451/16**

*Resumen:* No puede exigirse a una persona que ha cambiado de sexo que anule su matrimonio celebrado antes del cambio de sexo para poder optar a una pensión de jubilación a la edad prevista para las personas del sexo que ha adquirido. Un requisito de esta índole constituye una discriminación directa por razón de sexo.

*Fallo:* La Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, en particular su artículo 4, apartado 1, primer guion, en relación con sus artículos 3, apartado 1, letra a), tercer guion, y 7, apartado 1, letra a), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que exige que una persona que ha cambiado de sexo cumpla no solo criterios de carácter físico, social y psicológico, sino también el requisito de

no estar casada con una persona del sexo que ha adquirido a raíz del cambio de sexo, para poder optar a una pensión estatal de jubilación a partir de la edad legal de jubilación de las personas del sexo adquirido.

## **ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

### **TJUE, A y S, 12 de abril de 2018, C-550/16**

**Resumen:** Un menor no acompañado que alcanza la mayoría de edad durante el procedimiento de asilo conserva su derecho a la reagrupación familiar. No obstante, la solicitud de reagrupación familiar debe presentarse dentro de un plazo razonable, en principio, tres meses a partir del día en el que se reconoció al menor interesado la condición de refugiado.

**Fallo:** El artículo 2, letra f), de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, en relación con el artículo 10, apartado 3, letra a), de esta, debe interpretarse en el sentido de que debe calificarse de «menor», a efectos de esta disposición, al nacional de un tercer país o al apátrida que, en el momento de su entrada en el territorio de un Estado miembro y de la presentación de su solicitud de asilo en ese Estado, tenía menos de 18 años, pero que, durante el procedimiento de asilo, alcanza la mayoría de edad y al que posteriormente se le reconoce el estatuto de refugiado.

### **TJUE, MP, 24 de abril de 2018, C-353/16**

**Resumen:** Una persona que haya sido víctima en el pasado de torturas en su país de origen puede acogerse a la «protección subsidiaria» si corre un riesgo real de verse deliberadamente privada de un tratamiento adecuado a su estado de salud física o mental en ese

país. La expulsión a dicho país puede asimismo ser contraria al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

**Fallo:** El artículo 2, letra e), y el artículo 15, letra b), de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, puestos en relación con el artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que tiene derecho al estatuto de protección subsidiaria el nacional de un tercer país que ha sido torturado en el pasado por las autoridades de su país de origen y que ya no está expuesto al riesgo de tortura en caso de devolución a dicho país pero cuyo estado de salud física y psicológica podría, en tal caso, deteriorarse profundamente, con el grave riesgo de que ese nacional se suicidase, debido al traumatismo resultante de los actos de tortura a que fue sometido, si existe un riesgo real de privación de los cuidados adecuados para el tratamiento de las secuelas físicas o mentales de esos actos de tortura, impuesta deliberadamente al citado nacional en el referido país, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

### **TJUE, Hassan, 31 de mayo de 2018, C-647/16**

**Resumen:** Cuando una persona se desplaza a un Estado miembro después de haber presentado una solicitud de protección internacional en otro Estado miembro, el primer Estado miembro no puede decidir trasladarla al segundo Estado miembro antes de que éste haya aceptado la petición de readmisión.

**Fallo:** El artículo 26, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el Estado miembro que ha formulado, ante otro Estado miembro al que considera responsable del examen de una solicitud de protección internacional con arreglo a los criterios establecidos por dicho Reglamento, una petición de toma a cargo o de readmisión de una de las personas a que se refiere el artículo 18, apartado 1, de dicho Reglamento adopte una decisión de traslado y la notifique a esa persona antes de que el Estado miembro requerido haya aceptado expresa o implícitamente dicha petición.

### **TJUE, Valcheva, 31 de mayo de 2018, C-335/17**

**Resumen:** El concepto de derecho de visita incluye el derecho de los abuelos de visitar a sus nietos.

**Fallo:** El concepto de «derecho de visita» del artículo 1, apartado 2, letra a), y del artículo 2, puntos 7 y 10, del Reglamento (CE) n.º 2201/2003, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000, debe interpretarse en el sentido de que incluye el derecho de visita de los abuelos a sus nietos.

## **JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR**

### **TJUE, K.A. y otros, 8 de mayo de 2018, C-82/16**

**Resumen:** Deberán tomarse en consideración las solicitudes de reagrupación familiar incluso cuando existan prohibiciones de entrada en el territorio contra nacionales de países de fuera de la UE que sean familiares de ciudadanos de la UE que no hayan ejercido nunca su libertad de circulación. Se evaluarán caso a caso tanto la existencia de relación de dependencia entre nacionales de países de fuera de la UE y ciudadanos de la UE como la justificación de la prohibición de entrada en el territorio por razones de orden público.

**Fallo:** La Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, y concretamente sus artículos 5 y 11, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la práctica de un Estado miembro consistente en no admitir a trámite una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar presentada en su territorio por un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que posee la nacionalidad de ese Estado miembro y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, por el mero hecho de que se haya dictado contra ese nacional de un tercer país una prohibición de entrada en el referido territorio.

El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que:

- se opone a la práctica de un Estado miembro consistente en no admitir a trámite la solicitud de residencia mencionada por

la única razón antes citada, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y el nacional de un tercer país existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse un derecho de residencia derivado a este último, el ciudadano de la Unión se vería obligado, de hecho, a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto y quedaría privado, en consecuencia, del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto;

- cuando el ciudadano de la Unión sea mayor de edad, únicamente podrá considerarse que existe una relación de dependencia que pueda justificar la concesión al nacional de un tercer país de que se trate de un derecho de residencia derivado al amparo de dicho artículo en casos excepcionales en los que, habida cuenta del conjunto de circunstancias relevantes, la persona en cuestión no pueda de ningún modo separarse del miembro de la familia del que es dependiente;
- cuando el ciudadano de la Unión sea menor de edad, la apreciación de la existencia de una relación de dependencia de esas características deberá basarse en la toma en consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la

intensidad de su relación afectiva con cada uno de sus progenitores y del riesgo que separarlo del progenitor que sea nacional de un país tercero entrañaría para su equilibrio; no bastará con que exista un vínculo familiar, sea este biológico o jurídico, con dicho nacional y para acreditar esa relación de dependencia no será necesario que el menor viva con éste;

- resulta indiferente que la relación de dependencia alegada por el nacional de un tercer país en apoyo de su solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar surgiera tras la adopción contra este de una decisión de prohibición de entrada en el territorio;
- resulta indiferente que la decisión de prohibición de entrada en el territorio dictada contra el nacional de un tercer país fuera ya definitiva en el momento en que este presentó su solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar, y
- resulta indiferente que la justificación de la decisión de prohibición de entrada en el territorio dictada contra el nacional de un tercer país que haya presentado una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar sea el incumplimiento de su obligación de retorno; cuando la justificación de la decisión sean razones de orden público, solo podrá denegarse a dicho nacional de un tercer país un

derecho de residencia derivado al amparo de ese artículo por tales razones si de la apreciación concreta del conjunto de circunstancias del asunto se desprende, a la luz del principio de proporcionalidad, del interés superior del niño o de los niños afectados y de los derechos fundamentales, que el interesado constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público.

El artículo 5 de la Directiva 2008/115 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una práctica nacional en virtud de la cual es posible adoptar una decisión de retorno contra un nacional de un tercer país contra el que ya se ha dictado una decisión de retorno, acompañada de una prohibición de entrada, que sigue en vigor, sin tener en cuenta los datos de su vida familiar, y en particular el interés de su hijo menor, mencionados en una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar presentada después de la adopción de dicha prohibición de entrada, salvo cuando tales datos hubieran podido ser invocados previamente por el interesado.

### **TJUE, Gnandi, 19 de junio de 2018, C-181/16**

**Resumen:** Les États membres sont en droit d'adopter une décision de retour dès le rejet de la demande de protection internationale, à condition qu'ils suspendent la procédure de retour dans l'attente de l'issue du recours contre ce rejet.

**Fallo:** La Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de

los nacionales de terceros países en situación irregular, en relación con la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, y a la luz del principio de no devolución y del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 18, 19, apartado 2, y 47 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que la autoridad decisoria adopte una decisión de retorno en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115, contra un nacional de un tercer país que ha presentado una solicitud de protección internacional, a partir del momento en el que deniegue esa solicitud o unida a esa denegación en el marco de un único acto administrativo y, por tanto, antes de que se resuelva el recurso jurisdiccional contra dicha denegación, siempre que el Estado miembro de que se trate garantice que se suspendan todos los efectos jurídicos de la decisión de retorno a la espera del resultado de dicho recurso, que el solicitante pueda beneficiarse durante ese período de los derechos que se derivan de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, y que pueda invocar cualquier cambio en las circunstancias que se produzca después de la adopción de la decisión de retorno y que pueda incidir de forma significativa en la apreciación de su situación de conformidad con la Directiva 2008/115, en particular, con su artículo 5, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional.

## LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO

### TJUE, Conseils et mise en relations (CMR), 19 de abril de 2018, C-645/16

**Resumen:** Los agentes comerciales tienen derecho a la indemnización y a la reparación del perjuicio establecidas incluso si la terminación del contrato de agencia se produce durante el período de prueba.

**Fallo:** El artículo 17 de la Directiva 86/653/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativa a la coordinación de los Derechos de los Estados miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes, debe interpretarse en el sentido de que los regímenes de indemnización y de reparación que dicho artículo establece, respectivamente, en sus apartados 2 y 3, en caso de terminación del contrato de agencia comercial, son aplicables cuando dicha terminación se produce durante el período de prueba que este contrato estipula.

### TJUE, ANGED, 26 de abril de 2018, C-233/16 à C-237/16

**Resumen:** Los impuestos autonómicos que gravan en España los grandes establecimientos comerciales son compatibles con el Derecho de la Unión. Estos impuestos tienen por objeto contribuir a la protección del medioambiente y a la ordenación del territorio, tratando de corregir y compensar el impacto de la actividad de las grandes superficies.

**Fallo:** Los artículos 49 TFUE y 54 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un impuesto como el controvertido en el litigio principal, que grava a los grandes establecimientos comerciales.

No constituye una ayuda de Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE,

apartado 1, un impuesto como el controvertido en el litigio principal, que grava a los grandes establecimientos comerciales en función, fundamentalmente, de su superficie de venta, en la medida en que exonera a los establecimientos cuya superficie de venta sea inferior a 2 500 m<sup>2</sup>. Tal impuesto tampoco es constitutivo de una ayuda de Estado a los efectos de la referida disposición en la medida en que exonera a los establecimientos cuya actividad esté dedicada a la jardinería o a la venta de vehículos, materiales para la construcción, maquinaria y suministros industriales, ni en la medida en que concede una reducción del 60 % de la base liquidable a los establecimientos cuya actividad esté dedicada a la venta de mobiliario, de artículos de saneamiento y de puertas y ventanas, así como a los centros de bricolaje, cuando tales establecimientos no tengan un impacto negativo sobre el medioambiente y la ordenación del territorio tan intenso como los otros, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

En cambio, un impuesto de este tipo constituye una ayuda de Estado, en el sentido de esa misma disposición, en la medida en que exonera a los grandes establecimientos comerciales colectivos cuya superficie de venta sea igual o superior a 2 500 m<sup>2</sup>.

En circunstancias como las descritas por el órgano jurisdiccional remitente, las ayudas de Estado resultantes del régimen de un impuesto como el controvertido en el litigio principal no pueden constituir ayudas existentes en el sentido del artículo 1, letra b), del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, cuyo tenor se reproduce en el artículo 1, letra b), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio

de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## MEDIO AMBIENTE

### Tribunal General, Auto, Abel y otros/Comisión, 4 de mayo de 2018, T-197/17

**Resumen:** El Tribunal General de la UE desestima la acción indemnizatoria interpuesta por cerca de 1 500 personas a raíz de la adopción por la Comisión de un Reglamento de 2016 sobre las emisiones contaminantes de los vehículos. Sin pronunciar se acerca de la legalidad de ese Reglamento, cuya anulación solicitan varias capitales europeas en otros asuntos, el Tribunal General considera que esas aproximadamente 1 500 personas no han demostrado el carácter real y cierto o personal de los perjuicios invocados.

## MEDIO AMBIENTE Y CONSUMIDORES

### TJUE, PPC Power, 12 de abril de 2018, C-302/17

**Resumen:** El Derecho de la Unión se opone al impuesto eslovaco que gravaba al 80 % de su valor los derechos de emisión de gases de efecto invernadero vendidos o no utilizados. Dicho impuesto no respeta el principio de la asignación gratuita de la práctica totalidad de los derechos de emisión para el período 2008-2012.

**Fallo:** La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal,

que grava al 80 % de su valor los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados gratuitamente que han sido vendidos o no utilizados por las empresas sujetas al régimen para el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

### TJUE, Comisión/Polonia, 17 de abril de 2018, C-441/17

**Resumen:** Las operaciones de gestión forestal relativas al lugar Natura 2000 Puszcza Białowieska llevadas a cabo por Polonia infringen el Derecho de la Unión. La puesta en práctica de estas operaciones conduce en efecto a la desaparición de una parte de dicho lugar.

### TJUE, Comisión/Italia, 31 de mayo de 2018, C-251/17

**Resumen:** Se condena a Italia a pagar una cantidad a tanto alzado de 25 millones de euros y una multa coercitiva de más de 30 millones de euros por semestre de retraso a causa de su demora en la aplicación del Derecho de la Unión sobre recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas. El Tribunal de Justicia ya había declarado que Italia incumplía sus obligaciones en una primera sentencia de 2012.

### TJUE, Wegener, 31 de mayo de 2018, C-537/17

**Resumen:** El derecho a compensación por gran retraso también se aplica a vuelos con conexiones directas hacia un Estado tercero que hagan escala fuera de la UE. El cambio de aeronave durante la escala carece de incidencia: debe considerarse que dos o más vuelos que sean objeto de una única reserva constituyen un solo vuelo con conexiones directas.

**Fallo:** El artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se

establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91, debe interpretarse en el sentido de que el Reglamento se aplica al transporte de pasajeros realizado con arreglo a una única reserva y que entre la salida de un aeropuerto situado en territorio de un Estado miembro y la llegada a un aeropuerto situado en territorio de un tercer Estado incluye una escala programada, fuera de la Unión Europea, con cambio de aeronave.

### **TJUE, Comisión/Malta, 21 de junio de 2018, C-557/15**

**Resumen:** Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión al haber adoptado un determinado régimen de excepciones que permite la captura de siete especies de aves silvestres. Este régimen no es conforme con los estrictos requisitos que establece la Directiva sobre la conservación de las aves silvestres.

### **MERCADOS DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

### **TJUE, Baumeister, 19 de junio de 2018, C-15/16**

**Resumen:** No toda la información que figura en el expediente de una autoridad de supervisión financiera es necesariamente confidencial. La información que pudo constituir secreto comercial pierde su carácter secreto, en general, cuando tiene cinco o más años de antigüedad.

**Fallo:** El artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se

modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que no toda la información relativa a la empresa supervisada que fue comunicada por esta a la autoridad competente ni todas las declaraciones de dicha autoridad que figuren en el expediente de supervisión de que se trate, incluida su correspondencia con otros servicios, constituyen incondicionalmente información confidencial, cubierta, por tanto, por la obligación de guardar el secreto profesional que establece dicha disposición. Esta calificación se aplica a la información en poder de las autoridades designadas por los Estados miembros para desempeñar las funciones previstas por dicha Directiva que, en primer lugar, no tenga carácter público y cuya divulgación, en segundo lugar, pueda perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o de terceros, o también el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de inversión que el legislador de la Unión estableció al adoptar la Directiva 2004/39.

El artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39 debe interpretarse en el sentido de que el carácter confidencial de la información relativa a la empresa supervisada que fue comunicada a las autoridades designadas por los Estados miembros para desempeñar las funciones previstas por dicha Directiva ha de apreciarse en la fecha del examen que estas autoridades deben efectuar para pronunciarse sobre una solicitud de divulgación relativa a esa información, con independencia de la calificación que recibiera dicha información en el

momento en que se comunicó a tales autoridades.

El artículo 54, apartado 1, de la Directiva 2004/39 debe interpretarse en el sentido de que la información en poder de las autoridades designadas por los Estados miembros para desempeñar las funciones previstas por dicha Directiva que pudo constituir secreto comercial, pero que tiene cinco o más años de antigüedad, se considera en principio, debido al transcurso del tiempo, información histórica y despojada, por tanto, de su carácter secreto, salvo si, excepcionalmente, la parte que invoca ese carácter demuestra que, a pesar de su antigüedad, dicha información sigue constituyendo un elemento esencial de su posición en el mercado o de la de terceros afectados. Tales consideraciones no son válidas en lo que respecta a la información en poder de estas autoridades cuya confidencialidad pueda justificarse por razones distintas de su importancia para la posición en el mercado de las empresas afectadas.

## POLÍTICA ECONÓMICA

### **Tribunal General, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence/BCE, 24 de abril de 2018, T-133/16**

**Resumen:** El Tribunal General de la UE declara que una misma persona no puede ocupar a la vez el puesto de presidente del consejo de administración y de «directivo efectivo» en las entidades de crédito sometidas a supervisión prudencial. El concepto de «directivo efectivo» se refiere a los miembros de la alta dirección, función que no puede acumularse a una función no ejecutiva de supervisión.

## PRINCIPIOS DE DERECHO COMUNITARIO

### **TJUE, Egenberger, 17 de abril de 2018, C-414/16**

**Resumen:** El requisito de pertenencia religiosa para un puesto en el seno de una iglesia debe someterse a un control jurisdiccional efectivo. Este requisito debe ser necesario y estar dictado objetivamente, en atención a la ética de la iglesia, por la naturaleza o el contexto en que se desarrolle la actividad profesional de que se trate, y respetar el principio de proporcionalidad.

**Fallo:** El artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en relación con sus artículos 9 y 10 y con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, cuando una iglesia u otra organización cuya ética se base en la religión o las convicciones alegue, en apoyo de un acto o decisión como el rechazo de una candidatura a un empleo en su ámbito, que, por la naturaleza de las actividades de que se trate o por el contexto en que hayan de desarrollarse, la religión es un requisito profesional esencial, legítimo y justificado respecto de la ética de dicha iglesia u organización, es necesario que esa alegación, llegado el caso, pueda ser objeto de un control judicial efectivo que exija garantizar que, en ese caso concreto, se cumplen los criterios señalados en el artículo 4, apartado 2, de la citada Directiva.

El artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que el requisito profesional esencial, legítimo y justificado que en dicho precepto se contempla implica un requisito necesario y objetivamente dictado, respecto de la ética de la Iglesia

o de la organización de que se trate, por la naturaleza o las circunstancias en que se desarrolle la actividad profesional en cuestión, y no puede amparar consideraciones ajenas a dicha ética o al derecho a la autonomía de esa iglesia o de esa organización. Este requisito debe atenderse al principio de proporcionalidad.

Un tribunal nacional, al conocer de un litigio entre dos particulares, cuando no puede interpretar el Derecho nacional aplicable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2000/78, está obligado a garantizar, con arreglo a sus atribuciones, la protección jurídica que se deriva para los justiciables de lo establecido en los artículos 21 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como la plena eficacia de esos preceptos, dejando sin aplicar, si es necesario, cualesquiera normas nacionales que los contradigan.

## PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

**Tribunal General,  
Senetic/EUIPO - HP Hewlett  
Packard Group (hp), 24 de abril  
de 2018, T-207/17et T-208/17**

*Resumen:* Hewlett Packard puede registrar las letras HP como marca de la Unión.

**Tribunal General, Messi  
Cuccittini/EUIPO - J.-M.-E.V. e  
hijos (MESSI), 26 de abril de  
2018, T-554/14**

*Resumen:* Lionel Messi puede registrar su marca «MESSI» para artículos y prendas de vestir deportivos. El renombre del jugador de fútbol neutraliza las similitudes gráficas y fonéticas entre su marca y la marca «MASSI» de una sociedad española.

**TJUE, Louboutin y Christian  
Louboutin, 12 de junio de 2018,  
C-163/16**

*Resumen:* Una marca consistente en un color aplicado en la suela de un zapato no está comprendida en la prohibición de registro de las formas. Dicha marca no está constituida «exclusivamente por la forma» en el sentido de la Directiva sobre marcas.

**Tribunal General,  
France.com/EUIPO - France  
(FRANCE.com), 26 de junio de  
2018, T-71/17**

*Resumen:* El signo «france.com» no puede registrarse como marca de la Unión.

## RELACIONES EXTERIORES

**TJUE, Makhlouf/Consejo, 14 de  
junio de 2018, C-458/17 P**

*Resumen:* El Tribunal de Justicia confirma el mantenimiento de la congelación de fondos de Rami Makhlouf, primo de Bachar al-Assad, durante el período 2016-2017.

## SUSTANCIA QUÍMICA

**Tribunal General, Esso  
Raffinage/ECHA, 8 de mayo de  
2018, T-283/15**

*Resumen:* En el marco de la apreciación de la conformidad de los expedientes de registro de una sustancia química en virtud del Reglamento REACH, la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas debe seguir los procedimientos previstos por el Reglamento. En particular, la ECHA no puede remitir a las autoridades de control nacionales «declaraciones de incumplimiento» en forma de un simple escrito.

## TRANSPORTES

### TJUE, Uber France, 10 de abril de 2018, C-320/16

**Resumen:** Los Estados miembros pueden prohibir y sancionar penalmente el ejercicio ilegal de la actividad de transporte en el marco del servicio uberPOP sin notificar previamente a la Comisión el proyecto de ley que tipifica como delito dicho ejercicio.

**Fallo:** El artículo 1 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998, y el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, deben interpretarse en el sentido de que una norma nacional que sanciona penalmente el hecho de organizar un sistema de conexión de clientes y personas que realizan prestaciones de transporte por carretera de personas a título oneroso con vehículos de menos de diez plazas, sin disponer de habilitación a tal efecto, se refiere a un «servicio en el ámbito de los transportes», en cuanto se aplica a un servicio de intermediación prestado mediante una aplicación para teléfonos inteligentes y que forma parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es el servicio de transporte. Dicho servicio está excluido del ámbito de aplicación de estas Directivas.

### TJUE, Krüsemann y otros, 17 de abril de 2018, C-195/17, C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 a C-286/17, C-290/17 a C-292/17

**Resumen:** Una «huelga salvaje» del personal de navegación a raíz del anuncio por sorpresa de unas medidas de reestructuración no constituye una «circunstancia extraordinaria» que permita a la compañía aérea liberarse de la obligación de indemnización en caso de cancelación o de gran retraso de un vuelo. Los riesgos derivados de las consecuencias sociales que deparan esas medidas son inherentes al ejercicio normal de la actividad de la compañía aérea.

**Fallo:** El artículo 5, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 295/91, debe interpretarse, a la luz del considerando 14 de aquel, en el sentido de que la ausencia espontánea de una parte importante del personal de navegación («huelga salvaje») como la acaecida en los asuntos principales, que tuvo su origen en el anuncio sorpresivo por un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo de una reestructuración de la empresa, a raíz de una iniciativa promovida no por los representantes de los trabajadores de la empresa, sino espontáneamente por los mismos trabajadores, que pasaron a situación de baja por enfermedad, no está comprendida en el concepto de «circunstancias extraordinarias» en el sentido de dicha disposición.



Sábado 21 JULIO

Sesión de **LEGISLACIÓN LABORAL** PRESENCIAL Y VIRTUAL

EXPOSITORES

**Beneficios Sociales**  
Dra. Mónica Pizarro Díaz  
Socia y jefa del área laboral del Estudio Echeoper

**Extinción de la Relación Laboral**  
Dr. Enrique Aguinaga Saavedra  
Asesor de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

**HORARIO** Sábado 21 de julio, de 16:00 a 20:00 Hrs.

**LUGAR** Calle Los Cisnes, 230, San Isidro, Lima

**INVERSIÓN** Presencial S/150 (Pronto pago S/120)  
Virtual S/100 (Pronto pago S/80)

**INFORMES** contacto@esjuronline.com | 920144009 - 938614339

**INSCRIPCIONES** Dep. ó transf.: \*BCP: Cta. N° 194-2492392-0-75.  
Remitir voucher indicando nombres y DNI.

En colaboración con:

ESJUR ESCUELA JURÍDICA Y DE NEGOCIOS Comesso Consultores JURI-DILEYC

SOMOS ESPECIALISTAS EN  
CAPACITACIÓN  
PRESENCIAL Y ONLINE

CONTAMOS CON ÁREAS  
ESPECIALIZADAS Y UNA  
PLATAFORMA VIRTUAL DE ÚLTIMA  
GENERACIÓN EN DONDE TENEMOS  
CURSOS VÍA STREAMING Y DE  
INTERACCIÓN ONLINE CON  
NUESTROS EXPOSITORES

Miércoles 08 AGOSTO

Seminario de **Compliance PENAL** PRESENCIAL Y VIRTUAL

EXPOSITORES

**Compliance Penal**  
Justo Balmaceda Quirós  
Doctor en Derecho Penal  
Universidad de Navarra

**Lavado de Activos**  
Mercedes Herrera Guerrero  
Doctora en Derecho Penal  
Universidad de Navarra

**HORARIO** Miércoles 8 de agosto, de 17:00 a 21:00 Hrs.

**LUGAR** Calle Los Cisnes, 230, San Isidro, Lima

**INVERSIÓN** Presencial S/150 (Pronto pago S/120)  
Virtual S/100 (Pronto pago S/80)

**INFORMES** contacto@esjuronline.com | 920144009 - 938614339

**INSCRIPCIONES** Dep. ó transf.: \*BCP: Cta. N° 194-2492392-0-75.  
Remitir voucher indicando nombres y DNI.

En colaboración con:

ESJUR ESCUELA JURÍDICA Y DE NEGOCIOS Comesso Consultores JURI-DILEYC

esjuronline.com

## ÍNDICE TEMÁTICO LEGISLACIÓN



### ***Competencia:***

Reglamento (UE) 2018/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2016/1036 relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea y el Reglamento (UE) 2016/1037 sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea (DO L 143 de 7.6.2018, p. 1/18)

### ***Comunicaciones electrónicas:***

Comunicación de la Comisión - Directrices sobre análisis del mercado y evaluación del peso significativo en el mercado dentro del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de la UE (DO C 159 de 7.5.2018, p. 1/15)

### ***Defensa:***

Recomendación (UE) 2018/624 de la Comisión, de 20 de abril de 2018, sobre el acceso transfronterizo al mercado de los subproveedores y las pymes del sector de la defensa (DO L 102 de 23.4.2018, p. 87/94)

### ***Educación:***

Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza (DO C 195 de 7.6.2018, p. 1/5)

Conclusiones del Consejo sobre la adquisición de una visión del Espacio Europeo de Educación (DO C 195 de 7.6.2018, p. 7/12)

**Empleo:**

Decisión (UE) 2018/646 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, relativa a un marco común para prestar mejores servicios en materia de capacidades y cualificaciones (Europass) y por la que se deroga la Decisión n.º 2241/2004/CE (DO L 112 de 2.5.2018, p. 42/50)

Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DO C 153 de 2.5.2018, p. 1/6)

Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente (DO C 189 de 4.6.2018, p. 1/13)

**Fiscalidad:**

Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información (DO L 139 de 5.6.2018, p. 1/13)

Directiva (UE) 2018/912 del Consejo, de 22 de junio de 2018, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que se refiere a la obligación de respetar un tipo normal mínimo (DO L 162 de 27.6.2018, p. 1/2)

**Investigación:**

Recomendación (UE) 2018/790 de la Comisión, de 25 de abril de 2018, relativa al acceso a la información científica y a su preservación (DO L 134 de 31.5.2018, p. 12/18)

**Medio ambiente:**

Comunicación de la Comisión - Orientaciones técnicas sobre la clasificación de los residuos (DO C 124 de 9.4.2018, p. 1/134)

Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo (DO L 150 de 14.6.2018, p. 1/92)

Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos (DO L 150 de 14.6.2018, p. 100/108)

Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (DO L 150 de 14.6.2018, p. 109/140)

Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DO L 150 de 14.6.2018, p. 141/154)

Decisión (UE) 2018/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1257/2013 y las Directivas 94/63/CE y 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las

Directivas 86/278/CEE y 87/217/CEE del Consejo, en lo que atañe a las normas de procedimiento en el ámbito de la información en materia de medio ambiente, y por la que se deroga la Directiva 91/692/CEE del Consejo (DO L 150 de 14.6.2018, p. 155/161)

Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 1/25)

Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (DO L 156 de 19.6.2018, p. 26/42)

Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética (DO L 156 de 19.6.2018, p. 75/91)

Comunicación de la Comisión: «Documento de orientación sobre los requisitos aplicables a la energía hidroeléctrica con arreglo a la legislación de la UE en materia de protección de la naturaleza» (DO C 213 de 18.6.2018, p. 1/61)

Comunicación de la Comisión: «Infraestructura de transporte de energía y legislación de la UE sobre protección de la naturaleza» (DO C 213 de 18.6.2018, p. 62/169)

### ***Política exterior:***

Informe anual de situación sobre la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva (2017) (DO C 172 de 18.5.2018, p. 1/44)

### ***Política monetaria:***

Orientación (UE) 2018/570 del Banco Central Europeo, de 7 de febrero de 2018, por la que se modifica la Orientación (UE) 2015/510 sobre la aplicación del marco de la política monetaria del Eurosistema (BCE/2018/3) (DO L 95 de 13.4.2018, p. 23/44)

Recomendación del Consejo, de 14 de mayo de 2018, sobre la política económica de la zona del euro (DO C 179 de 25.5.2018, p. 1/5)

Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 43/74)

### ***Propiedad industrial:***

Reglamento Delegado (UE) 2018/625 de la Comisión, de 5 de marzo de 2018, que complementa el Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del

Consejo sobre la marca de la Unión Europea y deroga el Reglamento Delegado (UE) 2017/1430 (DO L 104 de 24.4.2018, p. 1/36)

Reglamento de Ejecución (UE) 2018/626 de la Comisión, de 5 de marzo de 2018, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la marca de la Unión Europea, y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1431 (DO L 104 de 24.4.2018, p. 37/56)

***Servicios de interés general:***

Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, sobre los servicios de paquetería transfronterizos (DO L 112 de 2.5.2018, p. 19/28)

***Terrorismo:***

Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (DO L 159 de 22.6.2018, p. 3/14)

Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (DO L 159 de 22.6.2018, p. 17/20)

***Transporte:***

Reglamento (UE) 2018/643 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, relativo a las estadísticas sobre transporte ferroviario (DO L 112 de 2.5.2018, p. 1/18)

Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 715/2007 y (CE) n.º 595/2009 y por el que se deroga la Directiva 2007/46/CE (DO L 151 de 14.6.2018, p. 1/218)

## CLUB DE LECTURA



**AMÉRICA EN BUSCA DE LA INTEGRACIÓN: RASGOS Y PRINCIPIOS DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO INTERNACIONAL**

*Cástor Miguel Díaz Barrado*

311 p.

Tirant Lo Blanch

ISBN: 978-84-9190-072-6

29,90 €

**Resumen:** La integración que tiene lugar en América representa una realidad compleja que no es fácil de perfilar tanto en sus contenidos políticos como jurídicos. El análisis de la evolución que está experimentando revela, sin embargo, que los Estados que conforman el continente americano dotan a la integración de rasgos propios y singulares.

Estas características diferencian, en esencia, la integración americana de aquella que acontece en otros lugares del planeta, a pesar de que no dejen de existir rasgos comunes entre todos los esfuerzos de integración. Incluso, se constata que los distintos esquemas de integración en América gozan de rasgos precisos y de peculiaridades que hacen que cada uno de ellos merezca un análisis concreto.

Más aún, la integración en América proporciona aspectos que delimitan determinados modelos de integración y, en buena parte, los Estados americanos han intentado activar múltiples iniciativas de integración cuyo último objetivo no es otro que garantizar espacios en los que tenga lugar una profunda colaboración entre los Estados.

La proliferación de esfuerzos de integración hace que estemos en presencia de una realidad muy abigarrada y, sobre todo, en la que no resulta fácil establecer criterios siempre comunes. Ahora bien, el estudio, en perspectiva jurídica, de los rasgos y principios que definen esta integración resulta imprescindible para conocer con exactitud el fenómeno de la integración en América.



**CRISE DE L'UNION**

**QUEL RÉGIME DE CRISE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?**

*Hélène Gaudin*

284 p.

Mare & Martin

ISBN: 978-2-84934-296-1

25,00 €

**Resumen:** Crise(s) de l'Union européenne : que dire ? que dire encore ? et de nouveau ?

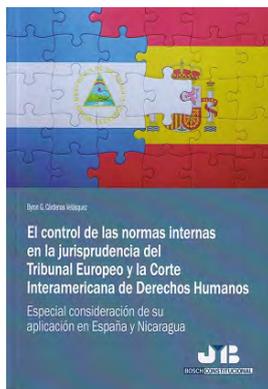
Certes, le thème de la crise est intrinsèquement lié à l'Europe, à son origine, à son histoire. L'Union européenne y a, traditionnellement, et jusqu'à maintenant, puisé les sources de son évolution.

Mais la crise actuelle est polymorphe et semble d'une autre envergure : crise de la zone Euro et des dettes souveraines, crise des réfugiés, crise de l'espace de liberté, sécurité, justice, Brexit, crise du sentiment d'appartenance à l'Union, crise des valeurs européennes.

Au delà de l'énumération de ses domaines, se trouverait-on alors face à une crise de l'intégration et, de ce fait, face à une étape charnière de la construction européenne ?

Les manifestations de la crise mettent en lumière une Union relativement démunie, ne disposant que de peu de pouvoirs de crise, ceux-ci restant aux mains des Etats. Comment alors tenter d'instaurer un régime de crise pour l'Union ?

C'est à cette double question que tente de répondre cet ouvrage.



**EL CONTROL DE LAS NORMAS INTERNAS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE SU APLICACIÓN EN ESPAÑA Y NICARAGUA**

*Byron G. Cárdenas Velásquez*

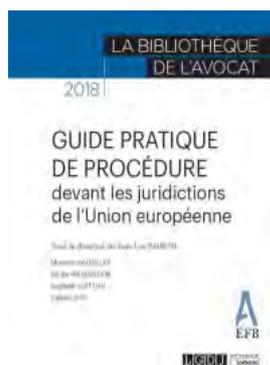
305 p.

J.B. Bosch

ISBN: 978-84-947743-2-4

37,00 €

**Resumen:** El control jurisdiccional de las normas internas practicado por la Corte IDH y el TEDH adquiere, cada vez más, especial interés en el estudio comparativo de sus relaciones y el diálogo jurisdiccional. La interpretación de los actos normativos como hechos estatales sujetos de control internacional pone en perspectiva la interacción de sistemas normativos autónomos y de los mecanismos institucionales de garantía en los ordenamientos jurídicos nacionales. El estudio comparativo de su aplicación en España y Nicaragua evidencia un test de convencionalidad que tiene como parámetro de juicio la compatibilidad con los tratados constitutivos y la jurisprudencia desarrollada en ambos sistemas regionales, que discurren en ciertas semejanzas y disimilitudes propias de la evolución e interpretación de los ámbitos competenciales de los tribunales regionales; pero también de una narrativa jurisprudencial que retoma las distintas tradiciones jurídicas de países europeos y americanos y la protección interna de los derechos fundamentales. Byron G. Cárdenas Velásquez. Doctor en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona. Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los derechos humanos. Trayectoria profesional en diversas instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en diversos países.



## GUIDE PRATIQUE DE PROCÉDURE DEVANT LES JURIDICTIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

Jean-Luc Sauron

252 p.  
L.G.D.J  
ISBN: 978-2-275-02910-8  
45,00 €

**Resumen:** Alors que le droit européen irrigue désormais largement le droit français, les arcanes des procédures devant les juridictions de l'Union européenne ne sont connues que de certains avocats spécialistes et rares sont les publications à vocation professionnelle consacrées à ce sujet.

Le présent ouvrage a pour objectif de combler cette lacune. Il entend en effet présenter, de manière structurée, l'ensemble des aspects de la procédure juridictionnelle de l'Union européenne, en mettant l'accent sur ses modalités pratiques et en prodiguant des conseils aux praticiens dans la mise en oeuvre de leurs démarches devant les juridictions européennes. À cette fin, des schémas et des modèles ont vocation à aider le lecteur dans sa démarche.

Adressé principalement aux avocats, qui ont, en premier lieu, à user des voies de droits ouvertes devant le juge de l'Union, cet ouvrage pourra également répondre aux attentes des élèves avocats et des professionnels du droit en quête d'indications pratiques et illustrées, relatives au contentieux de l'Union.

L'expérience professionnelle des auteurs de cet ouvrage, acquise au sein même des juridictions européennes, participe également à lui donner une orientation résolument pratique. Giulia Predonzani est administratrice au greffe du Tribunal, Maxime Hauviller et Raphaël Vuitton sont référendaires au sein de cette même juridiction, Fabien Zivy étant quant à lui référendaire à la Cour.



## JURISPRUDENCE DE LA CJUE 2017 DÉCISIONS ET COMMENTAIRES

Fabrice Picod

1050 p.  
Bruylant  
ISBN: 978-2-8027-6073-3  
85,00 €

**Resumen:** Le recueil Jurisprudence de la QUE 2017. Décisions et commentaires réunit les décisions de la Cour de justice prononcées au cours de l'année 2017 qui ont été considérées comme étant les plus significatives dans chacune des matières couvertes par le droit de l'Union européenne : questions institutionnelles, ordre juridique, droits fondamentaux, recours, citoyenneté, libertés économiques, droits sociaux et action sociale, environnement, fiscalité, ententes, abus de position dominante et concentrations, aides d'État, espace de liberté, de sécurité et de justice, action extérieure, propriété intellectuelle, marchés publics, banque et assurance, consommation, transports, compétence des juridictions et lois applicables, finances publiques, union économique et monétaire.

Pour chacune de ces matières, un spécialiste, faisant autorité en droit de l'Union européenne et plus particulièrement dans la matière concernée, a sélectionné une ou plusieurs décisions de la Cour de justice considérées comme étant significatives des tendances de la jurisprudence actuelle, voire importantes pour les évolutions du droit de l'Union européenne.

Précédée de mots-clés et des références aux premières notes publiées dans les revues juridiques, chaque décision sélectionnée est assortie de commentaires rédigés par le professeur d'université qui a procédé à ladite sélection.

Les commentaires, rédigés dans un esprit synthétique et pratique, visent à mettre en lumière le raisonnement adopté par la Cour de justice au soutien de la solution retenue et la portée des arrêts et avis rendus.

Le lecteur dispose ainsi d'un ouvrage complet rendant compte des apports de la jurisprudence de la Cour de justice de l'année 2017.

Après les trois premiers volumes, publiés en 2015, 2016 et 2017, cet ouvrage est le quatrième de la série « Grands arrêts ». Il sera suivi, chaque année, d'un ouvrage correspondant rendant compte, dans chacune des matières couvertes par le droit de l'Union européenne, de la jurisprudence importante de l'année écoulée.

Ainsi, les praticiens du droit, avocats, magistrats, fonctionnaires et juristes d'entreprises, mais aussi les universitaires des différentes disciplines du droit seront en mesure de mieux appréhender la jurisprudence actuelle de la Cour de justice.



## LA AUTORIZACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (EN EL CONTEXTO DE LA UE)

*David Blanquer Criado*

620 p.

Tirant Lo Blanch

ISBN: 978-84-9190-135-8

79,00 €

**Resumen:** La Directiva 2006/123/CE introduce un cambio de paradigma, sobre la fórmula normal de control burocrático de las actividades económicas que se desarrollan en el mercado competitivo de la Unión Europea. La Directiva sustituye el control previo que tradicionalmente se instrumentaba mediante las autorizaciones administrativas, por otra clase de título habilitante que se considera proporcionado y suficiente, como son las comunicaciones que presentan los interesados. La tendencia general impulsada por la Directiva es pasar al control realizado después de iniciarse la actividad económica, mediante la inspección burocrática de las actividades previamente comunicadas.



## LA FISCALÍA EUROPEA

*Lorena Bachmaier Winter*

325 p.  
 Marcial Pons  
 ISBN: 978-84-9123-526-2  
 34,00 €

**Resumen:** Tras casi veinte años de negociaciones, el 12 de octubre de 2017 finalmente se adoptaba el Reglamento europeo para el establecimiento de una Fiscalía Europea. Esta novedosa institución, basada en una estructura centralizada, actuará a través de Fiscales Delegados nacionales en cada uno de los Estados miembros y será competente para investigar y enjuiciar los delitos de fraude contra los intereses financieros de la Unión definidos en la Directiva 2017/1371. Nos encontramos ante un nuevo actor en el ámbito de la justicia penal de la Unión Europea, regido por el principio de cooperación leal con las instituciones nacionales, y cuya misión es defender los intereses de todos los contribuyentes europeos a través de una acción penal eficiente frente al fraude. El presente libro aborda los retos que plantea la implantación y el funcionamiento de esta Fiscalía supranacional, poniendo especial énfasis en la dimensión de los derechos fundamentales de los acusados en los procesos penales transnacionales.

Este volumen es el resultado de la fructífera cooperación entre el mundo científico académico y la experiencia práctica aportada tanto desde la Fiscalía como de la Abogacía del Estado, lo cual aporta un indudable valor añadido a la obra. Todos sus autores son expertos en la materia y muchos de ellos han estado directamente vinculados en el desarrollo del proyecto de creación de la futura Fiscalía Europea.



## PROCESOS COLECTIVOS Y LEGITIMACIÓN. UN NECESARIO SALTO HACIA EL FUTURO

*Sergi Corominas Bach*

254 p.  
 Marcial Pons  
 ISBN: 978-84-9123-460-9  
 24,00 €

**Resumen:** A pesar de todos los actos comunitarios dictados hasta la fecha, el reciente Informe de la Comisión Europea sobre la implementación de los mecanismos de tutela colectiva en los Estados miembros revela una aplicación dispar de la normativa de protección de los consumidores y usuarios en la Unión Europea.

Las diferencias intracomunitarias entre las instituciones procesales que permiten una reparación de los daños masivos en un único procedimiento inciden, indudablemente, en la efectividad del sistema de acciones colectivas europeo, también conocido, en palabras de la Comisión, como collective redress.

La presente monografía responde a la necesidad de un estudio profundo y pormenorizado de estas instituciones procesales y lo hace con el tratamiento de la pieza clave para el establecimiento de un sistema de tutela colectiva eficaz: la legitimación.

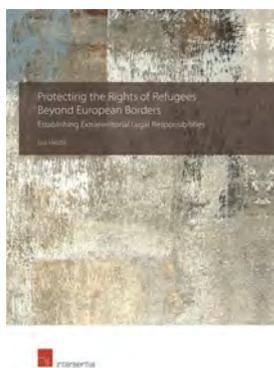
No obstante, la obra va más allá del estudio de los sujetos legitimados en un sistema de tutela colectiva desde un punto de vista clásico. A partir del elemento económico inherente en las class actions norteamericanas, aporta una visión sin precedente de la legitimación para la efectividad de un sistema de tutela colectiva. El examen inicial y exhaustivo de la regulación española de esta institución es, pues, solo la antesala del análisis comparado de la legitimación en los mecanismos colectivos de Italia, Estados Unidos y Brasil. Esta investigación desemboca en un modelo de legitimación para un sistema europeo de tutela colectiva y pone de manifiesto la ineludible rotura de los márgenes del proceso civil actual para la tutela efectiva de los intereses colectivos.



**PROTECCIÓN DE DATOS EN EUROPA**  
**ORIGEN, EVOLUCIÓN Y REGULACIÓN ACTUAL**  
*Lucrecio Rebollo Delgado*

220 p.  
 Dykinson  
 ISBN: 978-84-9148-655-8  
 29,00 €

**Resumen:** La entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD) en 2018 supone una novedad sustantiva en la regulación de la materia. Alcanza no únicamente a la normativa -derogación de la Directiva 95/46/CE y modificaciones en la LOPD y Reglamento de desarrollo de ésta-, sino a toda actividad relativa a la protección de datos, tanto pública como privada. También tendrá una clara incidencia en los ciudadanos, que verán reforzados sus derechos y los mecanismos de garantía de éstos. El carácter transversal de sus mandatos tendrá una extensiva incidencia, así como una clara homogeneización en todo el ámbito de la Unión Europea. El conocimiento de la nueva normativa requiere un estudio jurídico de su contenido, aplicabilidad y necesaria concreción, aspectos necesitados de un estudio jurídico concreto, y objetivo de esta obra sobre Protección de Datos en Europa.



**PROTECTING THE RIGHTS OF REFUGEES BEYOND**  
**EUROPEAN BORDERS**  
**ESTABLISHING EXTRATERRITORIAL LEGAL**  
**RESPONSABILITIES**  
*Lisa Heschl*

250 p.  
 Intersentia Ltd.  
 ISBN: 978-17-8068-614-1  
 87,06 €

**Resumen:** The European migration and asylum policy has been shaped by efforts to establish an efficient migration management system in order to protect the Area of Freedom, Security, and Justice from the new security threat of 'irregular migration'. Pre-border control mechanisms composed of administrative, legislative, and operational

measures are largely perceived as effective means to channel flows of migrants. However, from a legal perspective, this shift to extraterritorial activities raises.

**PARTICIPA EN EL CLUB DE LECTURA:  
JURI-DILEYC.COM**

## VISITA NUESTRAS LIBRERÍAS JURÍDICAS

**LIBRERIA.JURI-DILEYC.COM (ES)**

**LIBRAIRIE.JURI-DILEYC.COM (FR)**



### DERECHO Y ECONOMÍA DE LA Integración



DIRECCIÓN  
CARLOS F. MOLINA DEL POZO

*Muslim Migrations in Europe*  
(M. GRADOLI)

*Derecho Social Comunitario*  
(J.E. LÓPEZ AHUMADA)

*Brexit y Fiscalidad*  
(D. CARBAJO VASCO)

*Derecho de la Competencia*  
(B. HERNÁNDEZ BATALLER)

*Despido / Influencia de los pronunciamientos del TJUE*  
(R.K. APARICIO ALDANA)

**DOSSIER ESPECIAL MIGRACIONES**  
(M.T. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ)

En colaboración con el Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI)

Y TODOS LOS NÚMEROS DE LA REVISTA DERECHO Y ECONOMÍA DE LA INTEGRACIÓN

15 € (SIN IVA) / N.º

JURI-DILEYC

**LIBRERIA.JURI-DILEYC.COM**

Trimestral - n.º 5, Ene.-Mar. 2018

# DERECHO Y ECONOMÍA DE LA Integración



DIRECCIÓN  
CARLOS F. MOLINA DEL POZO

***Migración laboral***

E.F. CARMONA BAYONA

***Acuerdo de paz (Colombia)***

V. DELGADO RIVERA  
J.A. CRUZ BUITRAGO

***Parlamentos Regionales***

A.M. POLETTI ADORNO

***UE/CEDH***

J.A. JIMÉNEZ CARRERO

***Fake News (Noticias falsas)***

R. CIRÉFICE

**GLOBALIDAD  
X. DÍEZ  
DE URDANIVIA**

En colaboración con el  
*Instituto Eurolatinoamericano de  
Estudios para la Integración (IELEPI)*



**ENVÍO DE ARTÍCULOS  
INFO@JURI-DILEYC.COM**



