

59
ABRIL
2024

Tejiendo alianzas para el futuro entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Anna Ayuso, investigadora sénior, CIDOB

Waldo Swart, asistente de investigación, CIDOB

Este documento recoge las principales conclusiones del seminario «Una Alianza para el Futuro entre la Unión Europea y América Latina y Caribe», organizado por CIDOB el 8 de abril de 2024 y financiado por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales. En un contexto internacional convulso, el objetivo es analizar algunas de las principales cuestiones planteadas en las negociaciones a partir de los primeros documentos surgidos de las mismas y tratar de vincularlas a los retos que plantea la reactivación de la Agenda de cooperación entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) tras la cumbre celebrada en Bruselas en julio de 2023. Se pretende identificar cuáles son los elementos de posible convergencia para proporcionar una mayor dimensión estratégica a la relación interregional al tiempo que se impulsa una institucionalidad internacional más inclusiva y eficaz.

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

Con el apoyo de:



La iniciativa del secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres, de convocar una Cumbre para aprobar un Pacto del Futuro ha generado una serie de debates y negociaciones que son el punto de partida para abordar tres temas estratégicos: en primer lugar, las propuestas de transformación de la arquitectura financiera internacional y sobre la financiación del desarrollo para tratar de reducir el déficit creciente de recursos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en segundo lugar, los debates relacionados con la transición digital, atendiendo tanto a la prevención y reducción de las brechas digitales, como a la necesidad de mejorar la gobernanza del uso de los avances tecnológicos, incluida la inteligencia artificial (IA), finalmente, en tercer lugar, las propuestas para la elaboración de la Declaración sobre las Generaciones Futuras, que busca promover la protección de sus derechos con un enfoque intergeneracional a medio y largo plazo.

1. La arquitectura financiera internacional y el déficit de financiación del desarrollo

El sistema financiero internacional vigente no ha sabido responder eficazmente a las crisis económicas, financieras, energéticas o sanitarias de las últimas décadas, y los actuales mecanismos de financiación no son suficientes para afrontar los retos que plantea la agenda de desarrollo. Mu-

chos países están en niveles históricos de endeudamiento, lo que les impide financiar las políticas económicas y sociales que impulsen la agenda de desarrollo. Ello se debe, en gran medida, a la vulnerabilidad ante las crisis. El imperativo de dar respuestas a las urgencias a corto plazo y el escaso margen de espacio fiscal impiden financiar reformas políticas indispensables. América Latina y el Caribe (ALC) y la UE también son vulnerables a la inestabilidad financiera y han tenido que hacerle frente, aunque con capacidades e instrumentos regionales asimétricos. Ambas son conscientes de la necesidad de respuestas globales, pero la reforma de la arquitectura institucional financiera es una cuestión compleja y multidimensional que enfrenta resistencias.

Una primera cuestión de debate son las **reformas institucionales necesarias para dar respuesta a las crisis financieras** y fortalecer una red de seguridad que asista a los países más débiles. Desde la gran crisis del 2008, sucesivas crisis han puesto en tensión el sistema multilateral, pero las instituciones financieras, no solo no han respondido eficazmente a ellas, sino que han contribuido a los desequilibrios. Un ejemplo es el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI), en el que a cada miembro se le asigna una cuota basada en su posición relativa en la economía mundial y determina su poder de decisión y la cantidad de recursos a la que tiene acceso. En la reforma de 2010 la modificación de la proporción de votos del FMI no cambió significativamente.

te las cuotas. En la revisión más reciente de 2020, no hubo modificaciones en las cuotas compartidas ni en las asignaciones de derechos especiales de giro (DEG). La siguiente oportunidad para que el FMI altere la proporción de votos entre países será en 2028. Este sistema refuerza las desigualdades históricas: alrededor del 70%, 450.000 millones de DEG, del total de los emitidos durante las cuatro asignaciones generales históricas del FMI se destinó a los 57 países más ricos. Por el contrario, los países más vulnerables, de bajo nivel de renta, recibieron una proporción de las asignaciones totales del 2%, 10.500 millones de DEG (*Bulletin de la Banque de France, 2023*).

En la Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023 se reconoce la necesidad fortalecer la colaboración en las instituciones financieras internacionales y reforzar el nivel de participación que garantice la representación de los países en desarrollo (p. 18). Asimismo, el **borrador cero** del Pacto del Futuro llama a una reforma de la arquitectura financiera internacional y a modernizarla para que refleje la realidad del mundo actual (p. 139-140). Pero, aunque la demanda de una estructura institucional más equilibrada es generalizada, no parece haber una propuesta concreta de ninguna coalición

a pesar de los actuales niveles históricos de endeudamiento, las cuestiones relativas a la gestión de la deuda soberana han estado bastante ausentes, debido a que los países que presentan problemas en este sentido no generan riesgos sistémicos.

Cabe señalar, además, que la mayoría de la deuda externa se encuentra en manos de acreedores privados. Pero, para aquellos países que no tienen acceso al mercado de crédito, los bancos multilaterales son la principal fuente de recursos. Por ello, existe consenso en que estos bancos necesitan tener políticas que se ajusten a las realidades de los países en desarrollo. El **Pacto de París para las Personas y el Planeta**, adoptado en la Cumbre de junio de 2023 y apoyado por treinta y cinco gobiernos de África, Asia, Europa y América Latina, pidió tratamientos de suspensión de deuda acelerados y una mejor coordinación entre los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) para movilizar préstamos de bajo costo tomando en consideración las necesidades de los países en desarrollo para poder enfrentar las crisis financieras. En cuanto a los mecanismos, la posibilidad de canje de deuda por sostenibilidad se considera un avance importante para evitar las crisis de deuda soberana. Se trata de un

La idea central de la Agenda de inversiones del Global Gateway en América Latina es que la transición verde y digital tienen el potencial de diversificar las economías y generar empleo formal, sin embargo, esta iniciativa podría también percibirse como la réplica de una lógica de extractivismo en búsqueda de intereses estratégicos en la nueva competición global.

para aumentar la representación de los países de ALC en las instituciones financieras similar a los exitosos esfuerzos de los líderes africanos por lograr un asiento de la Unión Africana en el G20 y un tercer asiento del África subsahariana en el directorio ejecutivo del FMI. En 2024, durante la presidencia del G20 de Brasil, el **Grupo de trabajo sobre Arquitectura financiera internacional** se ha propuesto debatir, entre otras cosas, la demanda de una representatividad más efectiva y equitativa en las instituciones financieras. Sin embargo, debido a la falta de cooperación regional, las propuestas de ALC en su conjunto para reformar la arquitectura financiera no parecen llegar a la agenda internacional para la Cumbre del Futuro.

Otro de los temas fundamentales es el de la **sostenibilidad de la deuda soberana**. Existe consenso internacional en que es muy importante fortalecer la red de seguridad para los países que sufren una mayor vulnerabilidad al cambio climático y los riesgos naturales. Desde el Caribe, la **Iniciativa Bridgetown**, presentada por Barbados, hizo propuestas de políticas que cubren la reforma de la deuda, el apoyo a la liquidez y el comercio, y la gobernanza. En la declaración UE-CELAC acordaron seguir de cerca estas iniciativas, pero

instrumento que la CARICOM ha puesto sobre la mesa con mucha fuerza aunque existe una crítica sobre si estos instrumentos y mecanismos de los BMD son suficientemente transformadores.

La sección dedicada a la reforma de la arquitectura de la deuda del borrador cero del Pacto del Futuro menciona la necesidad de hacer propuestas que permitan formular recomendaciones concretas para su reforma (párrafo 14) en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en 2025. Sin embargo, algunos países, como México, advierten que se debe evitar un proceso en el que la financiación para el desarrollo esté indebidamente vinculada a cuestiones de reforma de la gobernanza. La creación de un marco jurídico vinculante y multilateral de la ONU sobre la deuda que garantice una amplia cancelación de la deuda, aunque parece necesaria para reestructurar los actuales desequilibrios sin hipotecar el desarrollo, no forma parte de las propuestas que se están negociando en el Pacto. Sin embargo, sí figura en la agenda para la Cumbre Mundial sobre Financiación del Desarrollo prevista para 2025 y debería ser objeto de propuestas más concretas.

La **financiación del desarrollo para dar un impulso a la Agenda 2030** es otro de los ejes del debate sobre el Pacto del Futuro y ahí donde la relación UE-ALC ha dedicado más esfuerzos. El informe *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad*, de abril de 2024, muestra que la región ha sufrido retrocesos en un 32% de las metas de cumplimiento de los ODS desde la medición anterior. Existen problemas estructurales que impiden el progreso. Según el informe *Perspectivas Económicas de América Latina 2023*, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las políticas actuales no articulan un desarrollo para el conjunto de la región, sino solamente para algunos países en función de sus recursos naturales, como el triángulo del litio. En lugar de ayudar a los países a integrarse al desarrollo, hay una tendencia hacia una mayor desigualdad y fragmentación regional. La región necesita insertarse en las cadenas de valor globales, y el desafío es hacerlo de manera inteligente y no repetir errores del pasado. Hoy en día, alrededor del 75% de las exportaciones de la región están vinculadas a materias primas.

embargo, esta iniciativa podría también percibirse como la réplica de una lógica de extractivismo en búsqueda de intereses estratégicos en la nueva competición global, como los paquetes que proveen China y Estados Unidos. Así, frente a planes billonarios como los del presidente Xi Jinping para sostener el crecimiento de China, o el de reindustrialización del presidente Biden en Estados Unidos, la respuesta europea no puede operar al mismo nivel porque no tiene los mismos recursos para competir. Quizá en Centroamérica y el Caribe, donde los países dependen mucho más de la ayuda al desarrollo, podría ser efectivo, pero para los grandes como México y Brasil, no sería un factor detonante del desarrollo. Así pues, hay que pasar de la lógica de una política de ayuda al desarrollo a una política de desarrollo industrial en la que se destinen recursos capaces de generar incentivos para que el sector privado funcione e invierta, sin olvidar que el Global Gateway es un espacio de cooperación integral que va más allá de la inversión privada.

Cabe señalar que ALC sí está involucrada en las cadenas de valor globales alimentarias, pero estas han tenido un impacto negativo en la degradación ambiental, la contaminación y

Un sector empresarial europeo digitalizado puede ser un aliado sustancial de ALC cooperando para implementar la transformación digital en los procesos productivos, en la economía digital, la innovación y el cambio del Internet del consumo al Internet de la producción.

América Latina necesita políticas que fomenten el desarrollo económico y la colaboración público-privada. Los BMD trabajan en conexión con el G-20 para alinear procesos y estándares, y utilizar mejor el capital existente para movilizar más recursos del sector privado. El punto de partida es que el capital de ningún banco multilateral de desarrollo es suficiente para hacer frente a cualquier tipo de demanda en ALC o a nivel global. Por lo tanto, todo el trabajo innovador se orienta hacia la creación de incentivos adecuados, el desarrollo de instrumentos novedosos y la reducción del riesgo que el sector privado pueda percibir al ingresar en algunas geografías. Las acciones desde los BMD, como los canjes de deuda por sostenibilidad, tienen como objetivo incentivar al sector privado a lanzarse e invertir. La iniciativa **Global Gateway** de la UE encaja aquí, ya que a pesar del gran interés geopolítico para los gobiernos europeos y también del sector privado, los incentivos para estos en ALC no son evidentes.

Es necesario impulsar una estrategia general para una economía más diversificada y transformar la estructura productiva, identificando qué sectores pueden impulsar una mayor productividad e inversión en tecnología. La idea central de la Agenda de inversiones del **Global Gateway en América Latina** es que la transición verde y digital tienen el potencial de diversificar las economías y generar empleo formal, sin

la destrucción de la biodiversidad. Además, ha habido una gran influencia en los procesos legislativos parlamentarios, no solo de la agroindustria, sino también de la explotación minera. Cualquier intento de mejorar la inversión en ese ámbito a través del crédito y de la financiación, solo puede ser efectivo si hay normas muy claras de regulación de la responsabilidad jurídica corporativa. La UE y ALC deberían involucrarse en el proceso que se desarrolla en Naciones Unidas sobre responsabilidad jurídica de las transnacionales con respecto a los derechos humanos y el medio ambiente.

Con la creación de instrumentos para incentivar al sector privado se corre el riesgo, además, de que los fondos de desarrollo acaben sirviendo para transferir recursos públicos a dicho sector. Por lo tanto, un tema fundamental para un pacto mundial es establecer un mínimo de imposición fiscal global. Es necesario, no solo para ampliar la base fiscal, sino también porque sin una fiscalidad internacional, no hay manera de gravar a las grandes fortunas en un contexto en el cual la desigualdad está creciendo enormemente. En este sentido, la OCDE ha estado impulsando la iniciativa de un impuesto mínimo a las corporaciones o empresas privadas, sobre todo vinculado a lo digital, para establecer un mínimo del 15% de impuesto global y para que se paguen impuestos donde las empresas generan ganancias. Es importante que

esta iniciativa prosiga y se continúen implementando otros impuestos a nivel internacional, ya que es muy difícil que los países lo puedan hacer a escala nacional, porque desencadenaría la competencia por quién tiene los estándares más bajos. Asimismo, es importante que la UE y ALC se involucren en las propuestas en curso. Tras la **Declaración de Nairobi de 2023**, la UE está debatiendo una propuesta para un impuesto a las transacciones financieras con ingresos canalizados hacia inversiones climáticamente positivas, y la Cumbre de París para un Nuevo Pacto Financiero Mundial (2023) propuso un grupo de trabajo para abordar el tema. El borrador cero del Pacto del Futuro también propone continuar con las discusiones para una convención sobre cooperación internacional en materia de fiscalidad (p. 143).

Otro componente clave es contar con mejores estructuras, políticas y capacidades, y avanzar hacia sistemas fiscales que sean más progresivos, que incentiven el emprendimiento y también reduzcan las desigualdades. Para que se logren estos objetivos es necesario abordar la cuestión social, así como las capacidades y la educación de los trabajadores. Dichas desigualdades son muy peligrosas para la democra-

ampliar las oportunidades de inclusión en la economía digital; y fomentar un espacio digital inclusivo, abierto, seguro y protegido, con una gobernanza internacional de datos equitativa, incluyendo las tecnologías emergentes como la IA. El Pacto Mundial Digital que Naciones Unidas está negociando no trata tanto de establecer reglas de gobernanza obligatorias, sino de disponer un mínimo de principios y recomendaciones comunes suficientemente consensuado en el que todos puedan sentirse incluidos.

El borrador del pacto reconoce que cerrar las brechas digitales requiere inversiones significativas y alineadas por parte de los gobiernos y, en particular, el sector privado, y se compromete a invertir en la infraestructura digital mundial. También reconoce que es necesario garantizar la alfabetización digital y capacitar a los funcionarios públicos y las instituciones y trabajar en la creación de competencias. Considera, asimismo, que los motores clave de la transformación digital inclusiva son los bienes públicos digitales, y enuncia el compromiso de desarrollar infraestructuras públicas digitales en los países en desarrollo, con la transferencia voluntaria de

La Alianza Digital UE-ALC ha puesto mucho énfasis en la convergencia regulatoria, pero en realidad los países de la región que aún no han resuelto el tema de la infraestructura ven la excesiva regulación como un posible obstáculo para atraer inversiones.

cia y la gobernanza, ya que deslegitiman enormemente el sistema democrático a los ojos de la ciudadanía y pueden conducir al populismo y al autoritarismo. En este sentido, el pilar social del Global Gateway sobre **Sociedades Inclusivas y Equitativas** es importante para fortalecer la resiliencia de las sociedades y el progreso social. Otro ámbito de interés relacionado con la justicia social es el de la seguridad ciudadana. El artículo 32 de la declaración final de la Cumbre UE-CELAC propone consolidar y reforzar las iniciativas de cooperación en materia de justicia y seguridad, combatiendo la delincuencia organizada en todas sus formas, así como la corrupción y el blanqueo de capitales, en particular mediante el desarrollo de capacidades. En este ámbito es muy relevante la cooperación internacional, pues a escala nacional los países no tienen suficientes herramientas para impedir la opacidad financiera.

2. Cooperación para la transición digital y la gobernanza de las nuevas tecnologías

Las negociaciones del Pacto del Futuro incluyen la adopción de un Pacto Mundial Digital —del que ya existe un **borrador cero**— que consta de diez principios y cinco objetivos. Entre estos últimos, los fundamentales son: cerrar las brechas digitales y acelerar el progreso en los ODS;

tecnologías a los países en desarrollo y la promoción de iniciativas de intercambio de conocimientos y transferencia de tecnología, así como la cooperación sur-sur y triangular. La cuestión es averiguar qué espacios de cooperación reales puede haber entre ALC y la UE para que la transición digital sea sostenible y justa y cómo lograr mayor soberanía digital para ambos en un contexto de creciente competencia entre las dos grandes potencias.

Tanto en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas como en la UE existen iniciativas para tratar de abordar esta transición de forma equilibrada: en la CEPAL, mediante la **Agenda digital eLAC2024**, y en la UE, a través de la **Estrategia Digital**, que presentó en 2020. Asimismo, en el marco de la iniciativa Global Gateway, se lanzó en 2023 la **Alianza Digital Unión Europea – América Latina y el Caribe**, y la declaración de la cumbre UE-CELAC también recogió la necesidad de avanzar en la transición energética justa. Para que ésta avance, es necesario escuchar cuáles son las necesidades y las agendas de los países de ALC en función de las iniciativas que se están trabajando, tanto a nivel nacional como regional. Con frecuencia, existe un cierto desconocimiento acerca de lo que la región está haciendo y cuáles son los elementos importantes para la transformación digital en ALC.

La región aún no ha resuelto las bases para la transformación digital inclusiva, tanto en el tema de infraestructura y conectividad como en el de habilidades y competencias digitales, así como en materia de gobernanza y seguridad. ALC es mejor consumiendo Internet que usándolo en el entorno productivo. La digitalización ha permitido el desarrollo de numerosas empresas de base tecnológica en la región (ocho de cada diez empresas emergentes fundadas son digitales), pero muchas de ellas terminan exportando y se pierden los encadenamientos con los procesos productivos. Por tanto, existe un espacio para mejorar ese vínculo y esa digitalización de los sectores productivos, tanto tradicionales como estratégicos. Un sector empresarial europeo digitalizado puede ser un aliado sustancial de ALC cooperando para implementar la transformación digital en los procesos productivos, en la economía digital, la innovación y el cambio del Internet del consumo al Internet de la producción. En Europa hay empresas de movilidad, infraestructura, energía, banca y seguros que aún tienen cierta ventaja frente a otros actores de ALC.

lógicos y nuevas oportunidades de servicios digitales, el Global Gateway puede ser una oportunidad financiera y geopolítica. Sin embargo, a pesar de que hay muchos valores comunes compartidos con la UE, también hay otros países sentados a la mesa. El modelo europeo no produce empresas de amplia innovación en lo digital, y los modelos americano y chino están ganando espacios en ese ámbito en ALC en cuanto a infraestructura digital. Pero la UE se encuentra en una posición más cercana a la de ALC frente a potencias digitales como China y Estados Unidos y puede haber un aprendizaje conjunto en la cuestión de cómo lograr mayor autonomía digital. Esto requiere mirar más allá de los intereses geopolíticos o de entender que el Global Gateway es solo una forma de recuperar posiciones como socio comercial e inversor. ALC y la UE pueden aprender juntos a adoptar una mirada crítica a los procesos de digitalización y los efectos de la transición digital en la ampliación de derechos y la reducción de brechas o la generación de bienestar.

Sin embargo, no se puede obviar que existe una tensión entre valores e intereses. Durante mucho tiempo, la UE

En el Global Gateway los intereses compartidos son el motor principal, pero no se debe dejar de lado la dimensión ética y de equidad. Dicho enfoque representa una ventaja comparativa en las relaciones de la UE con ALC.

Por otro lado, hay que considerar la importancia que esta transformación digital tiene para el bienestar social y cómo hacer que estos servicios lleguen a la mayor parte de la población y se conviertan en algo que sea útil para las personas. Eso implica garantizar la inclusión en el mundo digital, con la conectividad como condición necesaria. Los servicios públicos digitales permiten que las personas que no tienen acceso puedan obtenerlo, y sirven tanto para fortalecer emprendimientos a nivel local como para dar acceso a sectores económicos menos favorecidos. La Alianza Digital Unión Europea – América Latina, que se coordina desde la CEPAL, insiste en materializar la inclusividad en aspectos como la asequibilidad, los servicios para los dispositivos móviles, las habilidades digitales y la cobertura de redes, así como el acceso a estas, todo lo cual requiere un mayor nivel de inversión. Los países de la UE y ALC son aliados en el objetivo de abordar las brechas digitales y aprovechar la digitalización para avanzar o relanzar los ODS, en colaboración con otros organismos internacionales, como la CEPAL, la OCDE o la UNESCO. Es crucial que en estas relaciones de cooperación se incluya el aprendizaje de las plataformas de la sociedad civil que trabajan en temas digitales.

Si se desencadena una movilización de recursos público-privada sustancial y se invierte, no solo en conectividad, sino también en ciberseguridad, nuevos sectores tecno-

proyectó la voluntad de convertirse en la campeona de la regulación, aunque, en el caso de los temas digitales, se ha cuestionado si es lo suficientemente flexible, dado que no tiene ninguna empresa tecnológica líder. Los grandes jugadores globales son todos americanos o chinos y la actividad se concentra cada vez más en unos pocos actores, algo que representa un riesgo claro para algunos países que podrían convertirse en meros productores de datos mientras continúan pagando por los servicios. La Alianza Digital UE-ALC ha puesto mucho énfasis en la convergencia regulatoria, pero en realidad los países de la región que aún no han resuelto el tema de la infraestructura ven la excesiva regulación como un posible obstáculo para atraer inversiones.

En la UE, la Estrategia Digital ha desarrollado un aparato normativo como el **Reglamento general de protección de datos** (2016) y el **Reglamento sobre Gobernanza de Datos** (2022) y está trabajando intensamente para crear un marco jurídico que regule la IA para establecer estándares de protección con la intención de globalizarlos. Algunos países terceros, también de Latinoamérica, han incorporado una parte los contenidos de dicha legislación en sus ordenamientos, provocando un efecto de difusión de una estandarización de protección de datos a nivel global. Pero otros se plantean si la UE es el ejemplo a seguir en materia regulatoria, ya que ha sido demasiado ambiciosa, algo que puede frenar la innovación, y

prefieren una legislación más laxa. La UE ha visto la necesidad de regular antes de que la tecnología esté completamente consolidada, ya que después resulta mucho más difícil cambiar las reglas del juego. Los propios desarrolladores de IA ven necesaria una regulación para establecer unas bases mínimas globales, que *a posteriori* cada país o región pueda adaptar a sus especificidades. De hecho, muchos de ellos suspendieron sus operaciones para adaptarse a la regulación en curso en la UE. En los próximos meses y años se verá si otros países siguen la misma senda respecto a la normativa de la IA. Una dificultad añadida es que no puede haber muchas legislaciones divergentes porque hay muchas jurisdicciones en juego.

Asimismo, existen cuestiones que afectan a la seguridad, la integridad y la intimidad de los ciudadanos, por lo que también se necesitan parámetros éticos para medir determinadas regulaciones. Un caso concreto sensible es el de los datos biométricos; por una parte, su uso puede aportar beneficios a los estados, especialmente en temas como seguridad o salud pública, pero, por otra, son datos personales que por su naturaleza identifican de manera única al individuo y deben protegerse.

Las tecnologías digitales también tienen efectos disruptivos en sectores vulnerables: en las poblaciones campesinas y rurales, desplazando cultivos tradicionales; con plataformas como Uber o Airbnb, que contribuyen a la gentrificación y marginación de los sectores más empobrecidos de las ciu-

El pacto propone reconocer las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas, se compromete a establecer las garantías adecuadas para prevenir y abordar cualquier impacto sobre los derechos humanos derivado del uso de tecnologías digitales y emergentes, y pide a las empresas de tecnología digital que incorporen la legislación sobre dichos derechos y se comprometan a promoverlos, protegerlos y respetarlos en línea.

Cabe señalar que en la negociación del Pacto Digital, el tema de la gobernanza de las tecnologías emergentes, incluida la IA, genera tensiones: Estados Unidos ha presentado una resolución propia, paralela a la negociación del pacto, que se acordó en la última cumbre entre Estados Unidos y China. Por su lado, la UE defenderá su modelo y no aceptará reducir sus estándares mínimos de protección. Respecto a ALC, no parece que haya una visión propia, lo cual también tiene que ver con el hecho de que no negocia conjuntamente en Nueva York, algo que, de nuevo, es un problema institucional y de integración. Las soluciones siguen siendo básicamente nacionales, sin avanzar en respuestas regionales.

En la balanza entre valores e intereses, es necesario encontrar un equilibrio, puesto que tanto los valores como los intereses son relevantes. En el Global Gateway los intereses compartidos son el motor principal, pero no se debe dejar de lado la dimensión ética y de equidad. Dicho enfoque representa una ventaja comparativa en las relaciones de la UE con ALC. Además, la demanda de regulación no surge del

Los estados deben adoptar medidas especiales para eliminar y prevenir todas las formas de discriminación contra grupos y pueblos que han experimentado formas históricas o sistemáticas de discriminación como la esclavitud, el colonialismo, el racismo, las normas y prácticas discriminatorias de género y el patriarcado.

dades, o con un impacto significativo en las condiciones laborales. Además, las grandes empresas que se encuentran detrás de la transición digital, y muchos de los contenidos ofrecidos en ALC y la UE, están vinculados a las plataformas y a paquetes de conectividad cerrados, lo que impide que surjan alternativas más diversificadas. Por lo tanto, es crucial garantizar que estos grandes creadores de contenidos sean regulados adecuadamente, y disponer de modelos alternativos que generen autonomía estratégica y que representen una oportunidad real para ampliar derechos. No se trata, pues, de no utilizar las innovaciones tecnológicas, sino de utilizarlas bien y de hacerlo con el propósito adecuado, incorporando una mirada crítica sobre los procesos de digitalización y transición digital. En este sentido, es problemático que dicha dimensión apenas se esté tratando en las discusiones del **Pacto Digital Mundial** que se está negociando en Naciones Unidas.

empeño de Bruselas, sino que es una solicitud de la sociedad civil para proteger sus derechos, algo que es compartido. Desde una mirada crítica sobre lo digital y su efecto en lo social, ALC debe ser mucho más estratégica y convertir la transición digital en una oportunidad para la ampliación de derechos económicos, sociales y ambientales. Esto implica permitir el acceso mediante la alfabetización digital y la capacitación de personas vulnerables, del medio rural y mayores, garantizando la protección en línea de los derechos de los ciudadanos.

3. Cooperación para garantizar los derechos de las generaciones futuras

Las negociaciones del Pacto del Futuro incorporan la aprobación de una Declaración sobre las Generaciones Futuras

de la que existe, también, un **borrador cero**. Este analiza cómo pensar y actuar en beneficio de las generaciones del futuro y promover la solidaridad y la responsabilidad intergeneracional, respetando los derechos humanos, incluyendo derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, a la vez que garantiza la sostenibilidad ambiental.

El Pacto también pretende abarcar tanto a las generaciones presentes como a las del futuro, implicando los derechos de todos. Desde el artículo 28, el primer borrador de la Declaración busca establecer una interdependencia entre el compromiso con las generaciones futuras y cuestiones prácticas, como las relacionadas con la nueva medición de indicadores de desarrollo más allá del producto interior bruto (PIB), una herramienta esencial que podría construir la institucionalidad a largo plazo que se necesita para incorporar los derechos de las generaciones futuras en el proceso de toma de decisiones. Existe una voluntad de iniciar un diálogo sobre visiones de futuro y hacia dónde deberíamos dirigirnos, para que esas visiones guíen la acción política.

En esa línea, en Europa se aprobaron los **Principios de Maastricht sobre los derechos humanos de las generaciones futuras** en febrero de 2023, mientras que en América Latina existen la **Declaración especial por las generaciones futuras, la lucha global contra el cambio climático y el desarrollo sostenible** de la CELAC, de septiembre de 2021, y la **Declaración de Belém de los Estados Parte del Tratado Amazónico**, de agosto de 2023, aunque estas últimas se vinculan, sobre todo con la sostenibilidad ambiental.

Por parte de Europa, se ha reconocido la urgencia del reto y se ha incorporado la prospectiva como una prioridad política, aunque probablemente con un objetivo más orientado a navegar entre incertidumbres que a transformarlas. Sin embargo, no parece que la metodología prospectiva, que actualmente se utiliza en cierta medida en las instituciones públicas europeas, quede reflejada en las negociaciones de la declaración de Naciones Unidas. Sin embargo, en el proceso de la Cumbre, existe interés en la posibilidad de considerar algún tipo de protección legal para los intereses de las generaciones futuras por medio de nuevos mecanismos. Otra cuestión que preocupa en Europa es considerar que, a nivel global, las generaciones futuras estarán en África y Asia y hay que pensar qué tipo de implicaciones tendrá eso respecto a las relaciones entre la UE y ALC.

Con respecto a las posiciones de ALC, la Declaración de la CELAC de 2021 refleja principalmente el deseo de los países de la región de obtener financiamiento frente a las consecuencias del cambio climático, amparándose en una responsabilidad histórica por las emisiones de Europa y los países industrializados. En ALC, las políticas están condicionadas por la recepción de financiación del Norte, más allá no existe una agenda operativa compartida. Existe, por tanto, una tensión entre las posiciones Norte-Sur en

las relaciones UE-CELAC. Dos grandes temas se perfilan como centrales en las negociaciones: uno es la necesidad de promover sociedades inclusivas para las generaciones futuras y el otro es cómo incorporar a las generaciones futuras a los debates de la gobernanza global.

El borrador de la Declaración incluye el compromiso de promover sociedades pacíficas, inclusivas y justas; eliminar las desigualdades históricas y estructurales; promover la diversidad cultural; preservar los ecosistemas y las comunidades; proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y garantizar la justicia climática para salvaguardar a las comunidades. De hecho, una gran inspiración de los Principios de Maastricht sobre los derechos humanos de las generaciones futuras fueron los pueblos indígenas, muchos de ellos latinoamericanos, que desde tiempos milenarios han considerado que son los cuidadores de los bienes que pertenecen a sus nietos y sus nietas, y que toman decisiones pensando en el impacto que pueden tener en un número determinado de generaciones en el futuro. Asimismo, se reconoce la relación intrínseca entre las personas y la naturaleza, rechazando la idea de dominación de la naturaleza por parte del ser humano.

En ALC varias constituciones han recogido los derechos de las generaciones futuras e, igualmente, el derecho a un medio ambiente limpio, sano y sostenible. En base a ello, ha habido jurisprudencia de varias cortes constitucionales que reconocen los derechos humanos de las generaciones futuras. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una sentencia histórica de marzo de 2024, en el **caso Oroya contra Perú**, condenó a dicho país por los daños causados por contaminación a la población, pero también tuvo en cuenta la equidad intergeneracional. Tanto en ALC como en Europa, movimientos juveniles, pero también campesinos y activistas reclaman la responsabilidad de las corporaciones y los estados de preservar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

El tema de las generaciones futuras afecta a muchos ámbitos de la política pública, aunque normalmente no haya una representación de estas generaciones y sus derechos. Con todo, una preocupación importante durante las negociaciones de los Principios de Maastricht fue el tema de la justicia intergeneracional, teniendo en cuenta que nos encontramos cada vez generaciones más inequitativas. Una conclusión importante es que mientras no se corrijan las injusticias del presente y se reconozcan las del pasado, no habrá justicia para el futuro.

Una disposición específica establece que los estados deben adoptar medidas especiales para eliminar y prevenir todas las formas de discriminación contra grupos y pueblos que han experimentado formas históricas o sistemáticas de discriminación como la esclavitud, el colonialismo, el racismo, las normas y prácticas discriminatorias de género y el patriarcado. Estas medidas deben incluir la eliminación y prevención de la transmisión intergeneracional de la desigualdad, la pobreza y la opresión, y los estados

también deben corregir los efectos continuados de las injusticias del pasado con miras a garantizar que las generaciones presentes y futuras no sufran abusos similares. Esta disposición fue muy relevante para los representantes de grupos oprimidos y movimientos sociales, incluidos los rurales y de mujeres.

En los principios de Maastricht, se destaca también la importancia del acceso a la información para la toma de decisiones sobre los derechos de las generaciones futuras, así como la necesidad de tener en cuenta las obligaciones extraterritoriales, especialmente en temas ambientales. Se mencionan, asimismo, los deberes y las responsabilidades de los agentes no estatales, como las empresas, que deben cumplir con la debida diligencia y asumir la responsabilidad legal. Se hace hincapié en la implementación de medidas legales para proteger a las víctimas e implementar remedios efectivos, que incluyen la rehabilitación, la prevención y las garantías de no repetición y restitución.

En el primer borrador de la Declaración de Naciones Unidas, no se trata consistentemente el tema desde la perspectiva de los derechos, ya que solo se habla de intereses o necesidades. En este sentido, es importante que no solo la Declaración, sino todo el Pacto del Futuro incorpore la perspectiva de las generaciones futuras y es necesaria una lectura más holística sobre la gobernanza global. Esto conlleva cambios imprescindibles en la arquitectura financiera internacional, que deberían comprender la reestructuración o cancelación de la deuda, la tributación de la riqueza y el reconocimiento de la triple crisis planetaria, comprendiendo que muchas soluciones al cambio climático podrían afectar a otros componentes o los derechos humanos.

Las normas deben reflejar los intereses de las personas, de modo que estas sientan aquellas como propias y no las perciban como algo derivado de las preocupaciones de los tecnócratas o de los sectores privilegiados. La Declaración propone cuatro posibles formas de incorporar la voz de las generaciones futuras en las Naciones Unidas: la creación de la figura de un Enviado Especial para las Generaciones Futuras, un foro anual para reafirmar y actualizar la responsabilidad con las generaciones futuras, incluir la cuestión de las generaciones futuras en el orden del día de la Asamblea General, y disponer de un informe anual sobre la puesta en práctica y la incorporación del pensamiento a largo plazo (p. 36).

La idea del *enviado* que propone la Declaración gira en torno a la necesidad de que los jóvenes y los niños tengan una representación especial; sin embargo, existe el peligro de que aquellos que sufrirán los impactos de estas decisiones en el Sur global no tengan oportunidad de participar. Para garantizar una mayor diversidad y representación, es crucial que haya instituciones y organismos accesibles e inclusivos a todos los niveles, que incluyan a quienes han sido históricamente marginados. En este sentido, el problema radica en quién elige a los representantes a quienes

se otorga acceso a las instituciones. Asimismo, es importante considerar cómo se movilizan los actores y cómo se interpretan sus intereses. Existe un riesgo significativo de cooptación y de reacción por parte de aquellos que no son invitados, no pueden participar y no se sienten escuchados. Las organizaciones de la sociedad civil a menudo tienen capacidades que los estados no poseen, pero a veces están vinculadas a ciertas agendas. Con frecuencia, son personas mayores quienes crean sistemas para evaluar los futuros impactos de las decisiones sobre los derechos de las generaciones venideras, pero lo hacen desde paradigmas inherentes a la suya propia. Eso provoca el desapego de los jóvenes, que se niegan a participar, rechazando ser instrumentalizados para legitimar la política. Es crucial buscar la legitimidad, no solo a través de la participación, sino también mediante resultados tangibles.

Existe preocupación por el hecho de que en la Cumbre del Futuro las decisiones se tomarán por consenso, lo que, en el clima actual de polarización, podría significar un debilitamiento de los estándares ya aceptados por los estados. Además, se observa una reproducción de los grupos y di-vajes existentes en otros foros, lo que dificulta la capacidad de instituciones como las Naciones Unidas para cambiar. Existe un riesgo de reeditar el camino ya trazado sin que se produzca una verdadera reforma. El valor agregado de este gran esfuerzo no es evidente, si no se impulsa una reforma real que logre relegitimar las instituciones multilaterales y mejorar su funcionamiento. Las dinámicas fuertemente intergubernamentales de las negociaciones de la Declaración no facilitan que la misma incorpore grandes innovaciones. Sin embargo, la puesta en común de los procesos participativos existente puede permitir el establecimiento de las bases para la incorporación de la perspectiva de la justicia intergeneracional en la agenda internacional.

4. Una Cumbre ambiciosa en un contexto de incertidumbre

La iniciativa del secretario general para convocar la Cumbre del Futuro surgió de la constatación de que la gobernanza global se enfrenta a una crisis de legitimidad y de autoridad que afecta a su capacidad de dar respuesta a los retos globales y a los episodios traumáticos que han transformado a la sociedad internacional. Es un diagnóstico sobre el que hay un amplio consenso, aunque la forma en como remediarlo tiene perspectivas muy diversas. Tanto la UE como ALC están comprometidas con el multilateralismo y con una gobernanza basada en normas y, aunque hay aspectos en los que se dan posiciones divergentes, existe una voluntad de contribuir a recuperar la confianza en las instituciones internacionales. Y eso pasa por la reforma del sistema de Naciones Unidas.

Ante la visión geopolítica del mundo dominante en la que prima la competencia entre diversos actores, es necesario que ambas regiones cooperen en base a intereses complementarios y valores comunes compartidos. Du-

rante el seminario, en los tres ámbitos analizados que se están negociando para el Pacto del Futuro, se identificaron muchos objetivos comunes, pero también se evidenciaron las diferencias y las asimetrías entre los diversos actores implicados. En el ámbito de la reforma financiera internacional es donde radica una mayor complejidad y donde el componente geopolítico es más determinante. El Global Gateway ofrece una oportunidad para avanzar en una relación con una visión más estratégica que se adapte a las nuevas condiciones de la economía internacional en transformación. La Alianza Digital ofrece elementos de complementariedad y un interés compartido de evitar la confrontación entre las potencias digitales y ganar autonomía, aunque hay diferencias sobre el alcance de la convergencia regulatoria y el rol normativo de la UE. En la cuestión de los derechos de las generaciones futuras, en ambas regiones se da la presencia de movimientos sociales que piden responsabilidades a los estados y las corporaciones locales, pero también existen reclamos sobre la responsabilidad histórica de Occidente respecto a los pueblos originarios. Existe consenso sobre la necesidad de buscar mecanismos para la participación y la inclusión de las generaciones futuras en los diversos niveles de gobernanza, aunque la estructura intergubernamental de Naciones Unidas lo dificulta.

Con un presente cargado de incertidumbre y urgencias, la llamada a pensar en un futuro más equitativo y próspero puede parecer ilusoria. Sin embargo, históricamente la manera de avanzar en la gobernanza global siempre ha sido ir construyendo a base de buscar consensos y crear alianzas. La Cumbre obliga a los estados a posicionarse sobre aquellas cuestiones de la agenda que precisan ser abordadas y a partir de allí las negociaciones pueden llegar a puntos en común. En sus relaciones birregionales, la UE y ALC, desde sus diferentes percepciones, intereses y situaciones, pueden y deben contribuir a la gobernanza global al tiempo que fortalecen la importancia estratégica de sus relaciones más allá de la competencia geopolítica global.