

DERECHO Y ECONOMÍA DE LA Integración

DIRECCIÓN
CARLOS F. MOLINA DEL POZO

N.º 8, Diciembre de 2020



Doctrina

R. PIZARRO HOFER (Industria / Integración en América Latina)

L.M. PALMA (Tutela efectiva de la justicia / Covid-19)

T. BONTEMPO (Acuerdo Mercosur - UE)

C.F. MOLINA DEL POZO (Cambio demográfico en la UE)

E.F. CARMONA BAYONA (Informalidad laboral / Derecho Humano al Trabajo)

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

Editor en jefe: Ronan Ciréfcie
Diseño gráfico: Daniela Coic
Créditos fotográficos: los autores

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

Revista indexada en:



© 2020 Juri-Dileyc, C/ Velázquez 10, 1a planta, Madrid (28001, España)

NIF: B87486213

ISSN-e: 2530-5093

Publicación anual

Encuétranos en juri-dileyc.com o envíanos un correo electrónico a info@juri-dileyc.com

Todos los derechos reservados

CON LA PARTICIPACIÓN DE:



WWW.IELEPI.ORG

JURI-DILEYC.COM
**Especialistas en Derecho de la UE, Derecho
Internacional y Derecho de la Integración**

**Servicios Jurídicos
Formación Online
Edición**



INFO@JURI-DILEYC.COM

EDITORIAL



El año 2020 puede que no se recuerde solo por significar una época de confinamiento de la ciudadanía al objeto de luchar contra la pandemia provocada por la aparición del Covid-19 y la consiguiente crisis sanitaria, económica y social que trajo como consecuencia semejante coronavirus. Este recuerdo, sin duda, no se borrará fácilmente del pensamiento individual y colectivo. Sin embargo, también, los ciudadanos europeos no cesaremos de pensar en el hecho por el que, la propia existencia de las crisis sobrevenidas, han implicado un claro despertar y un decisivo impulso-reacción a la motivación de hacer y construir «más Europa».

En efecto, con la cabeza muy alta y gran satisfacción, podemos afirmar que, la Unión Europea ha sabido reaccionar con firmeza y decisión ante los enormes desafíos que se le han venido a plantear en el transcurso del maldito año que ya ha concluido.

La Unión Europea se ha movilizado profundamente, aquejada y presionada por los grandes problemas que la acuciaban en el momento de plantearse la pandemia y en razón a la propia existencia de la misma y su tremenda vinculación con la generalidad de la ciudadanía que la está sufriendo.

El padecimiento de la crisis sanitaria, económica y social por parte de los ciudadanos europeos, facilitó que la Unión Europea -como antes decíamos- reaccionara despertando de su letargo para encarar con absoluta firmeza la situación y enfrentarse a la misma con soltura y desparpajo, a fin de posibilitar auxilios de inmediatez, pero también, implementar las mimbres de un futuro mejor para todos. Por fin, nadie puede poner en duda que la Unión Europea constituye un magnífico y válido instrumento para ordenar la compleja vida de la sociedad europea en su conjunto. La Unión Europea ha servido y está siendo útil para hacer frente a los grandes y tediosos problemas para los que fuera creada.

En el contexto descrito, la Unión Europea, en el mes de mayo del 2020, en plena primera ola de la pandemia, fue capaz de elaborar un completo plan de respuesta para que pudiera aplicarse, oportunamente, ante la crisis sanitaria originada por el Covid-19. Se trataba del mayor plan de recuperación jamás emprendido a escala europea.

El mencionado plan de recuperación supuso que, los 27 Estados miembros, aunque con ciertas matizaciones planteadas por parte de algunos de ellos, que dieron lugar a la formulación de reajustes respecto del proyecto inicialmente diseñado, adoptaron la capital decisión de movilizar la cantidad de 750.000 millones de euros para ser aplicada en un reparto que ha de tener una duración de 7 años y que pueda servir a los diferentes Estados miembros para intentar superar y salvar las crisis sobrevenidas, en función de sus condiciones particulares y del nivel mayor o menos de impacto recibido por la pandemia. Para la implementación de las mencionadas medidas, fue esencial el papel que vino a desarrollar el Banco Central Europeo, en tanto que auténtica herramienta europea de carácter completamente federal, a través del cual se obtuvieron, para la economía europea, nuevos préstamos capaces de hacer factible la movilización inmediata de más de 120.000 millones de euros.

Una última cuestión en tema relativo a la pandemia, es el de la compra de vacunas a las empresas productoras de las mismas, de manera única, conjunta, como un todo exclusivo, es decir, en tanto que Unión Europea. En efecto, con el dato aludido, lo que se ha puesto de relieve, una vez más, es la voluntad europea de manifestar «más Europa», de actuar en línea u orientación de tendencia claramente federal. La Unión Europea ha adquirido una amplia cartera de vacunas con diferentes tecnologías. Ha obtenido hasta 2.300 millones de dosis de las

vacunas candidatas más prometedoras para Europa y, también, para sus alrededores, y esta operación la ha realizado en tanto Unión Europea, es decir, los 27 Estados miembros conjuntamente y aprovechando la estructura institucional de la organización supranacional que busca adoptar decisiones federalizantes en cada ocasión que le resulta posible y conveniente.

Podemos señalar que, fue la Comisión Europea la que propuso a los Estados miembros, además de la vacuna de BioNTech-Pfizer, autorizada el 21 de diciembre del 2020, comprar, de manera conjunta, siguiendo las indicaciones de la Agencia Europea del Medicamento, una segunda vacuna, producida por Moderna, validada su comercialización el 6 de enero del 2021, esperando en breve autorizar y poder adquirir más vacunas provenientes de otras invenciones, tales como la de la Universidad de Oxford-Astra Zeneca, la de Janssen y la de Curevac. La referida cartera de vacunas permitirá a la Unión Europea, no solo cubrir las necesidades de toda su población, sino también suministrar vacunas a los países vecinos.

En otro orden de cosas, puede decirse que, el tema de *Brexit* ha supuesto, a lo largo del año finalizado, el siguiente reto en importancia al que fue necesario hacer frente y encarar para hallar soluciones satisfactorias para las dos partes negociadoras, es decir, la Unión Europea y el Reino Unido, siempre pensando en lo mejor para el conjunto de la ciudadanía, obviamente.

Una vez adoptada la firme decisión de abandonar la Unión Europea, todo estuvo preparado para que, el 31 de enero de 2020, el Reino Unido hiciese efectiva su retirada oficial, abriéndose desde ese momento y hasta el 31 de diciembre del mismo año, un período transitorio en el cual habrían de buscarse distintas soluciones a los numerosos problemas que quedaban planteados y pendientes de resolver en la relación bilateral, de cara al futuro de ambas partes. Así sucedió todo exactamente, de conformidad a cuanto estaba previsto, iniciándose el 1 de febrero el ya aludido período transitorio, que debía terminar, definitivamente, en un acuerdo entre las partes o con una previsible ruptura de las negociaciones que ocasionaría un denominado *Brexit* duro.

Luego de enormes incertidumbres, fue posible llegar a un acuerdo, concretamente, el llamado Acuerdo de Nochebuena, el 24 de diciembre de 2020. Ese día se celebraba el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra.

De manera provisional, el mencionado Acuerdo pudo entrar en vigor el pasado día 1 de enero. Del contenido del texto adoptado, hay que destacar, entre otros, los siguientes aspectos: 1) Establece la ausencia de derechos de aduana y cuotas de importación de productos agrícolas e industriales; 2) Incluye una cláusula de «no regresión» en relación con las normas que, hasta ese momento, estaban en vigor con carácter general, y normas relativas a las ayudas estatales, así como mecanismos de consulta y de solución de controversias; 3) Prevé el acceso recíproco a las aguas territoriales y una reducción de alrededor de un 25% de las cuotas de pesca de la Unión Europea en aguas del Reino Unido para el año 2026. El reiterado Acuerdo fue ratificado por el Parlamento del Reino Unido el día 30 de diciembre del 2020, debiendo ahora ser examinado también por el Parlamento Europeo, algo que llevará a cabo en su sesión de febrero de 2021, esperando que, a continuación, deje de ser provisional su aplicación.

Otras muchas cuestiones pueden ser, también, reseñadas, en tanto que aspectos esenciales de la vida de la Unión Europea, durante el año 2020. Así, después de que los manifestantes favorables a las ideas y conductas patrocinadas por el presidente de los EE.UU. señor Trump, irrumpieran en el Capitolio el pasado 6 de enero, el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior, el español José Borrell, puso de manifiesto que se trataba de una advertencia para los defensores de la democracia en todo el mundo, a los que les pide que luchen contra la desinformación y la desigualdad y que refuercen la cooperación global para promover y afianzar el estado de derecho y los valores democráticos. La relación con EE.UU.

en la era Trump, ciertamente, ha sido difícil y no exenta de numerosas complicaciones que, es de esperar y confiamos, pueda ser modificada con la llegada del Presidente Biden a la Casa Blanca, volviendo el pleno entendimiento y colaboración total y absoluta entre ambas partes y para la generalidad de ámbitos.

Los temas relativos a la inmigración constituyeron, asimismo, parte vertebral de la actividad de la Unión Europea. Ya se sabe -y estamos cansados de proclamarlo- que es absolutamente necesario y urgente adoptar, a nivel de la Unión, una auténtica y real Política de Inmigración, que haga frente y ofrezca soluciones a todos los problemas que, en la actualidad, existen planteados en esta materia. No obstante, los datos más recientes nos indican que, el desembarco de inmigrantes se halla en la cifra más baja desde el año 2013. En efecto, el número de entradas ilegales detectadas en las fronteras exteriores de la Unión Europea se redujo en un 13% en el 2020, en comparación con el año anterior, hasta alcanzar los 124, según los datos citados, publicados, con carácter preliminar por Frontex, el pasado 8 de enero, debiendo resaltarse que, la cifra indicada, como hemos señalado, el número más bajo desde 2013, probablemente debido al impacto de las restricciones ocasionadas con motivo del Covid-19 implementadas por varios países. En principio, según Frontex, por ejemplo, puede señalarse que, las llegadas ilegales disminuyeron tres cuartos en el Mediterráneo oriental (20.000) y un 29% en el Mediterráneo occidental (17.000), pero se llegaron a multiplicar por ocho en las Islas Canarias (22.600).

La lucha contra el cambio climático continúa suponiendo otro de los grandes retos que la Unión Europea se plantea, además, convencida de su liderazgo mundial en el asunto. En este sentido, la Comisión Europea ha propuesto en 2020, la primera Ley del Clima Europea, con el fin de consagrar en la legislación el compromiso político de la Unión de alcanzar la neutralidad climática para el año 2050, además de abrir una consulta sobre el futuro Pacto Europeo sobre el Clima, para que los ciudadanos puedan participar en la formulación del mencionado instrumento. También, se adoptó, por parte de la Comisión, un nuevo Plan de acción para la economía circular, uno de los principales elementos del Pacto Verde Europeo. Al citado Plan, lo movía la ambición de hacer productos sostenibles que duren y permitir a los ciudadanos europeos participar plenamente en la economía circular y beneficiarse de los cambios positivos que genera.

Por último, en esta especie de Memoria anual de acontecimientos de la Unión Europea, debemos hacer mención al contenido del discurso pronunciado, el 16 de septiembre de 2020, por la Presidenta de la Comisión Europea, la señora Ursula von der Leyen, sobre el estado de la Unión. Así, hemos de aludir, entre otras, a las siguientes cuestiones que son abordadas con profundidad a lo largo del citado discurso, muchas de las cuales eran ya consideradas como prioritarias e incluidas en el Programa de actuación de la Comisión Europea. En el mismo sentido, con la intención de permitir que Europa se vuelva verde, digital y más resiliente, la Comisión Europea ha decidido centrar su actividad, en el futuro de los próximos años, en torno a los puntos que, a continuación, pasamos a ofrecer: 1) Proteger vidas y medios de subsistencia en Europa, la salud de sus ciudadanos y la estabilidad de la economía de la zona; 2) Reforzar los componentes básicos del Pacto Verde Europeo e incrementar las ambiciones originalmente previstas, estableciendo un plan de reducción, de aquí a 2030, de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, en un mínimo del 55% con respecto a los niveles del año 1990; 3) Liderar la transformación digital, particularmente en todo lo referente a datos, tecnología e infraestructura, cumpliendo el objetivo de que la actual sea la «Década Digital» de Europa; 4) Aprovechar al máximo los beneficios y posibilidades que ofrece el Mercado Único Europeo (MUE); 5) Continuar movilizando la respuesta global mientras el mundo espera recibir una vacuna accesible, asequible y segura contra el Covid-19; 6) Responder, de manera más contundente, a los acontecimientos mundiales y profundizar las relaciones con los países vecinos y con los socios mundiales más cercanos de la Unión Europea; 7) Adoptar un nuevo

enfoque de la migración, permanecer atentos al estado de derecho y construir una Unión en la que el racismo y la discriminación no tengan cabida, para lo cual, la Comisión Europea ha emitido el primer Informe sobre el estado de derecho de 2020, en el que se presenta una síntesis de la situación del estado de derecho en la Unión Europea, así como una evaluación de la situación en cada Estado Miembro, observando con evidencia las carencias y las violaciones al Derecho Comunitario acaecidas y, aún en vigor, en ciertos Estados miembros.

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)

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 Solís (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(Portugal)
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 / España)
Francisco Barquin (México)
Ronan Ciréfica (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)

SUMARIO N.º 8 DICIEMBRE DE 2020

EDITORIAL

Carlos F. MOLINA DEL POZO, Director de la Revista p. 5

DOCTRINA

¿Será la hora de la industria y de la integración de América Latina? p. 13
Roberto PIZARRO HOFER

Tutela Efectiva de la Justicia a partir del COVID-19. La Innovación y la Eficiencia como Condiciones para la Sustentabilidad p. 27
Luis Maria PALMA

Conclusiones del Consejo. «Acceso a la justicia: aprovechar las oportunidades de la digitalización» (2020/C 342 I/01) p. 56

Un acuerdo marcado por el escepticismo periférico: avances y resistencias en el tratado de libre comercio MERCOSUR-Unión Europea p. 65
Tomás BONTEMPO

Comentario acerca del Informe de la Comisión Europea sobre el impacto del cambio demográfico en Europa p. 79
Carlos Francisco MOLINA DEL POZO

La informalidad laboral como obstáculo para el ejercicio del Derecho Humano al trabajo. Análisis para América Latina p. 95
Érica F. CARMONA BAYONA

¿SERÁ LA HORA DE LA INDUSTRIA Y DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA?

ROBERTO PIZARRO HOFER*

Economista y consultor independiente

Ex Ministro de Planificación

Chile



Resumen: Producto del Covid-19, la mayoría de los países están adoptando políticas comerciales proteccionistas para controlar la propagación del virus. Se han impuesto restricciones al movimiento de personas, servicios, tecnología y bienes. Con toda seguridad ello persistirá al término del virus y el proteccionismo será manifiesto en los sectores farmacéutico, equipos médicos, comunicaciones, inteligencia artificial y en alimentos, los cuales serán considerados bienes de seguridad nacional.

El naciente proteccionismo y la pandemia abren condiciones para el avance de la industrialización en los países de América Latina. Esta es una oportunidad para modificar la matriz productiva, caracterizada por la producción y exportación de recursos naturales, y así avanzar al desarrollo. Al mismo tiempo, la industrialización en mercados estrechos exige un esfuerzo de integración efectivo entre países de la región, para operar en escalas ampliadas, complementar recursos humanos y materiales y mejorar posiciones competitivas con los países desarrollados. El inocultable fracaso de los proyectos formales de integración regional deberá abrir paso a iniciativas pragmáticas de entendimiento entre países para mutuo beneficio. Un esfuerzo verdadero de integración regional resulta ineludible.

Palabras clave: América Latina; comercio; Covid-19; integración.

WILL IT BE TIME FOR LATIN AMERICA'S INDUSTRY AND INTEGRATION?

Abstract: As a result of COVID 19 most of the countries are adopting protectionist measures to control the spread of the virus. Restrictions have been placed to the movement of people, services, technology and goods. This will most certainly persist at the end of the virus and protectionism will be manifest in sectors such as the pharmaceutical, medical equipment, communications, artificial intelligence and food, which will be considered national security assets.

The nascent protectionism and the pandemic open up conditions for the advance of industrialization in the countries of Latin America. This is an opportunity to modify the productive matrix, characterized by the production and export of natural resources and move towards development. At the same time, industrialization in narrow markets requires an effective integration effort among the countries of the region, to operate on expanded scales, complement human and material resources, and improve competitive positions with developed countries. The undeniable failure of formal regional integration projects should clear a passage

* Roberto Pizarro Hofer es economista y consultor independiente. Fue decano de la Facultad de Economía Política de la Universidad de Chile, ex Ministro de Planificación de Chile. Ha trabajado en la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y la Asociación Latinoamericana de Integración (correo electrónico: pizroberto@gmail.com).

for pragmatic initiatives of understanding between countries for mutual benefit. A real regional integration effort is unavoidable.

Keywords: Latin America; commerce; Covid-19; integration.

SERA-T-IL L'HEURE DE L'INDUSTRIE ET DE L'INTEGRATION EN AMERIQUE LATINE?

Résumé: À la suite du COVID 19, la plupart des pays ont adopté des mesures protectionnistes pour contrôler la propagation du virus. Des restrictions ont été imposées à la circulation des personnes, des services, de la technologie et des marchandises. Cela persistera très certainement à la fin du virus et le protectionnisme se manifesterà dans des secteurs tels que la pharmacie, les équipements médicaux, les communications, l'intelligence artificielle et l'alimentation, qui seront considérés comme des atouts de sécurité nationale.

Le protectionnisme naissant et la pandémie ouvrent les conditions de la progression de l'industrialisation dans les pays d'Amérique latine. C'est l'occasion de modifier la matrice productive, caractérisée par la production et l'exportation de ressources naturelles et de s'orienter vers le développement. En même temps, l'industrialisation sur des marchés étroits nécessite un effort d'intégration efficace entre les pays de la région, pour fonctionner à des échelles élargies, compléter les ressources humaines et matérielles et améliorer les positions concurrentielles avec les pays développés. L'échec indéniable des projets formels d'intégration régionale devrait ouvrir la voie à des initiatives pragmatiques de compréhension entre les pays pour un bénéfice mutuel. Un véritable effort d'intégration régionale est inévitable.

Mots clés: Amérique latine; commerce; Covid-19; intégration.

Sumario. I. Introducción. II. Industria e integración en el pensamiento de Prebisch-CEPAL. III. La Teoría de la Dependencia cuestiona la visión de la CEPAL. IV. Emergencia del neoliberalismo. V. Nueva fase de la globalización y una integración irrelevante. VI. La irrenunciable integración. VII. Más allá del proteccionismo y la pandemia. VIII. Integración regional y el retorno de la CEPAL a sus orígenes. IX. Conclusiones. X. Bibliografía.

Fecha de recepción: 8 de diciembre de 2020. Fecha de aceptación: 20 de diciembre de 2020.

I. INTRODUCCIÓN

Vivimos un momento de viraje de la globalización, que se profundizará con el coronavirus. Ello obligará a cambios productivos en América Latina y simultáneamente a decididos esfuerzos en favor de la integración regional.

El Covid-19 ha provocado una crisis humanitaria de proporciones y un desastre económico sin parangón. Millones de personas contagiadas y fallecidas. El planeta ha frenado en seco, con innumerables empresas cerradas, fronteras interrumpidas, asalariados cesantes, informales sin ingresos y minorías étnicas estigmatizadas.

Vivimos una preocupante incertidumbre, porque se desconoce cuánto durará la clausura de actividades, la ausencia de ingresos, el desempleo y todavía estamos a la espera de una vacuna o medicamento eficaz. Todos sufren la incertidumbre. Aquellos que cuentan con patrimonio, pero mucho más las familias que se han quedado sin ingresos.

Producto del Covid-19, la mayoría de los países están adoptando políticas comerciales proteccionistas para controlar la propagación del virus. Se han impuesto restricciones al movimiento de personas, servicios, tecnología y bienes. Con toda seguridad ello persistirá al término del virus y el proteccionismo será manifiesto en los sectores farmacéutico, equipos médicos, comunicaciones, inteligencia artificial y en alimentos, los cuales serán considerados bienes de seguridad nacional (ROUBINI, 2020).

Restricciones a la globalización ya se habían producido con la guerra comercial desatada por Trump contra China y ahora se acentuarán. La economía a escala planetaria, con segmentación de procesos productivos, cambiará a un sistema menos interconectado. Además, nuestras vidas estarán más limitadas físicamente y serán probablemente más virtuales. No es que la globalización se revierta, pero adquirirá nuevas formas. No existen garantías que la situación se modifique con el gobierno del presidente Joe Biden.

Cuando las calles se vuelvan a llenar y salgamos de nuestro confinamiento el sistema económico, basado en la producción a escala mundial y largas cadenas de abastecimiento, se transformará en otro menos interconectado. Nuestra vida va a estar limitada físicamente y será más virtual que antes (GRAY, 2020).

A la salida del coronavirus, los países de América Latina tienen el desafío de construir economías y sociedades más duraderas y humanamente habitables, que terminen con la anarquía de los mercados. La economía tendrá que responder a nuevas e ineludibles exigencias productivas, sociales y medioambientales. Están las condiciones de posibilidad: el acortamiento de las cadenas de valor internacionales, el retorno al proteccionismo en los países centrales y la necesidad de encontrar autoabastecimiento en productos esenciales para la salud y la alimentación.

Durante las últimas tres décadas, la globalización ha acorralado a América Latina, especialmente a los países de Sudamérica, en la producción y exportación de recursos naturales. En vez de avanzar en la diversificación productiva se ha aceptado que las corporaciones transnacionales sobreexploten los recursos naturales, en favor del crecimiento de los países desarrollados y muy especialmente del mundo asiático. Un grave error que ha cerrado las puertas al desarrollo.

Sucesivos gobiernos no realizaron esfuerzos en defensa de la industria nacional ni tampoco impulsaron iniciativas que agregaran valor a los recursos naturales. Los casos de Argentina y Brasil son bastante dramáticos en Sudamérica, ya que sus economías se han primarizado para alimentar la industrialización y urbanización de China.

Al mismo tiempo, México, y parcialmente Costa Rica en Centroamérica, que no son básicamente exportadores de recursos naturales, tampoco han sido capaces de impulsar una verdadera política industrial. México, en particular, produce partes y algunos bienes manufacturados para los EE.UU.; sin embargo, se trata de «...exportaciones que parecen industriales, pero son básicamente bienes simplemente maquilados en el país, con un elevadísimo componente importado. Además, se trata de inversión extranjera (EE.UU.). Industria genuina, prácticamente ha desaparecido» (VALENZUELA FEIJOO, 2020).

En consecuencia, el crecimiento económico y exportador de las últimas décadas no ha favorecido el desarrollo en los países de América Latina. La actividad productiva de estos países, fundada en la explotación de recursos naturales o en un tipo de industrialización trunca, no produce suficientes encadenamientos hacia el conjunto de la economía, genera escaso empleo productivo y concentra el ingreso en una minoría.

Ha-Joon Chang, profesor de la Universidad Cambridge, señala que no da lo mismo lo que producen los países. Aunque una industria de pescado puede ser tan rentable como una

industria electrónica, la primera promueve menos habilidades productivas y organizativas que la última. Según Chang, la evidencia internacional muestra que la mayoría de los países mejoran sus habilidades a través de la industrialización y, especialmente, a través del desarrollo del sector manufacturero, el verdadero centro de «aprendizaje del capitalismo» (HA-JOON, 2016).

El naciente proteccionismo y la pandemia abren condiciones para el avance de la industrialización en los países de América Latina. Como en la crisis de los años treinta y luego en la 2ª guerra mundial, el freno a la globalización obligará a transformaciones productivas, que permitan el abastecimiento de bienes y servicios que, hasta ahora, eran cubiertos por importaciones. Esta es una oportunidad para modificar la matriz productiva, caracterizada por la producción y exportación de recursos naturales, y así avanzar al desarrollo.

Al mismo tiempo, la industrialización en mercados estrechos exige un esfuerzo de integración efectivo entre países de la región, para operar en escalas ampliadas, complementar recursos humanos y materiales y mejorar posiciones competitivas con los países desarrollados. El inocultable fracaso de los proyectos formales de integración regional deberá abrir paso a iniciativas pragmáticas de entendimiento entre países para mutuo beneficio. Un nuevo y decidido esfuerzo de integración resulta ineludible.

II. INDUSTRIA E INTEGRACIÓN EN EL PENSAMIENTO DE PREBISCH-CEPAL

A fines de los años cincuenta, Raúl Prebisch, a la cabeza de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), señalaba que para avanzar hacia el desarrollo en los países de América Latina era imprescindible superar la dependencia exportadora de materias primas; así se podría pasar desde una industrialización liviana a una industria avanzada, de carácter más complejo. La CEPAL concebía, entonces, la dependencia del capitalismo avanzado como un asunto estrictamente comercial, cuyo efecto negativo se manifestaba en el deterioro secular de los términos de intercambio entre las manufacturas importadas desde los centros y las materias primas exportadas desde la periferia.

«Este incremento de la producción industrial dará amplio margen a la especialización y al intercambio recíproco, sobre todo en las nuevas actividades que habrán de desarrollarse en materia de bienes de capital, automotores y otros bienes duraderos de consumo, así como de productos intermedios. En efecto, a medida que se avanza en este proceso hay que abordar industrias cada vez más complejas en que la dimensión del mercado es factor primordial de productividad» (CEPAL, 1959).

Prebisch agregaba que el despliegue de una industria avanzada requería de un mercado ampliado, que diera respuesta a los estrechos mercados de la mayor parte de los países. La integración de los países de América Latina era entonces una condición indispensable para impulsar actividades industriales complejas y para lograr una posición competitiva frente a la industria de los países centrales.

La industrialización espontánea se llevó a cabo en compartimentos estancos y el mercado común se impone entonces como medio para superar el estrangulamiento exterior y promover la economicidad del proceso industrializador.

Para avanzar en la construcción del Mercado Común Latinoamericano (MCL) también se proponía reducir sustancialmente los derechos aduaneros entre los países latinoamericanos. Pero, como existían desigualdades de desarrollo se sugería, al mismo tiempo, un tratamiento arancelario diferencial entre los países de la región para lograr igualdad de oportunidades frente al mercado común.

En las condiciones descritas, el fruto de las nuevas inversiones de capital, exigido por el avance de la industrialización, superaría los compartimentos estancos que significan los estrechos mercados de cada uno de los países de la región y ello facilitaría la industrialización y el desarrollo económico de América Latina.

«El mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. Mientras su economía convergía preferentemente hacia los grandes centros industriales para proveerlos de productos primarios, no existían mayores incentivos al intercambio recíproco» (CEPAL, 1959).

Aníbal Pinto agregaba un argumento adicional: la industrialización avanzada exige progreso técnico para elevar la productividad y ello no se logra con una industrialización encerrada en mercados estancos.

«No queda otro camino que establecer un proceso gradual de integración que lleve a una unión económica de los países latinoamericanos. De esta manera, las economías nacionales aprovecharían los recursos y el potencial de la región y podrían organizarse para producir, con una productividad mucho más alta que la actual y para un mercado de 230 millones de habitantes que se multiplica a una de las tasas más altas del mundo» (PINTO, 1969).

III. LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA CUESTIONA LA VISIÓN DE LA CEPAL

La CEPAL pensaba que era posible que las burguesías locales pudieran liderar la industrialización avanzada y veía al capital extranjero sólo como un complemento para la acumulación interna (PINTO, 1969). Esta visión fue cuestionada por la denominada Teoría de la Dependencia ya que la industrialización avanzada fue controlada completamente por el capital extranjero. No fue un complemento externo al ahorro interno, como la concebía CEPAL.

Así las cosas, la región pasaba de una dependencia comercial-financiera a una dependencia industrial. Esta nueva forma de dependencia subordinaba a la burguesía nacional al capital extranjero, y con ello impedía la posibilidad de un proyecto de desarrollo nacional autónomo, como pensaba la CEPAL.

En efecto, desde fines de los años cincuenta, del siglo pasado, con el término de la «industrialización espontánea», las empresas multinacionales, principalmente de origen norteamericano, se despliegan a lo largo y ancho de América Latina para realizar inversiones en industrias de transformación, en las manufacturas de punta de la época, entre las que destacan principalmente la industria automotriz, petroquímica y electrónica. Sus subsidiarias se instalan en los mercados nacionales, con el propósito de capturar a los consumidores locales, saltando así las elevadas barreras arancelarias que caracterizaban en aquella época a la política comercial.

Las corporaciones internacionales, aunque seguían controlando los centros de producción de materias primas, extienden también sus actividades hacia el sector manufacturero, con el propósito de obtener ganancias en los mercados internos de América Latina. A partir de esos años se puede hablar, entonces, de una «nueva forma de dependencia», que trasciende el ámbito comercial. Por cierto, se trata de un fenómeno que también se presenta en otras regiones del mundo, gracias al accionar no sólo de multinacionales norteamericanas, sino también de origen europeo y japonés.

La penetración del capital extranjero en el sector manufacturero tiene implicaciones sociales y políticas ineludibles. La burguesía nacional, que había impulsado la «industrialización

liviana» en las primeras décadas del siglo XX, no tenía condiciones tecnológicas ni financieras para ampliar sus posiciones de acumulación en los sectores más avanzados tecnológicamente. La empresa multinacional ocupa ese espacio.

Dejemos hablar a Theotonio Dos Santos, uno de los fundadores de la Teoría de la Dependencia:

«La burguesía industrial latinoamericana, que nacía del proceso de industrialización de las décadas de 1930-40, se veía en una situación difícil con relación al capital internacional. Ella aspiraba a sustituirlo, pero no tenía el conocimiento tecnológico ni el peso financiero para enfrentar las grandes inversiones que se hacían necesarias para asegurar la competitividad en una fase más avanzada del desarrollo tecnológico.

Era inevitable, por lo tanto, que el capital internacional sometiese al nacional a su dinámica, lo que reflejaba la fuerza emergente de una economía mundial basada en un nuevo tipo de empresa multinacional» (DOS SANTOS, 2002).

Consecuente con su propuesta integracionista, Raúl Prebisch, desde la CEPAL, realiza ingentes esfuerzos para impulsar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y también apoya la conformación del Mercado Común Centroamericano. Ambas se forman a inicios de los años sesenta.

Algunos años después, ante el inmovilismo de la ALALC, en la segunda mitad de los años sesenta, se conforma el Pacto Andino¹, cuyo propósito era especializar a cada uno de los países miembros en actividades industriales específicas y regular estrictamente al capital extranjero, muy en línea con el pensamiento de la CEPAL.

El Pacto Andino, posteriormente denominado Comunidad Andina de Naciones (CAN), dispone la eliminación de los aranceles entre sus miembros y, sobre todo, establece la Programación Industrial. Éste es un mecanismo por medio del cual se instalarían en la subregión nuevas industrias, que exigirían grandes inversiones y alta tecnología. Para proteger la producción industrial se estableció un Arancel Externo Común. Los sectores aprobados para la programación Industrial fueron el metalmecánico, petroquímico y el automotriz.

Pero, como se señaló arriba, esos tres programas, necesitados de altas inversiones y tecnologías fueron controlados por el capital extranjero. Ello quitó efectividad a los objetivos de la programación, como eran la reducción de la dependencia, el desarrollo de una industria eficiente y la mejor asignación de recursos.

IV. EMERGENCIA DEL NEOLIBERALISMO

Posteriormente, en los años noventa, se instaló el modelo neoliberal, con reformas estructurales muy profundas. El Banco Mundial, el FMI y los países desarrollados exigieron a los países de la región ajustes radicales proempresariales y promercado, como condición necesaria para el acceso a financiamiento externo.

La denominada «década perdida» de los ochenta había sumido a la región en una crisis profunda con inflación, endeudamiento y empobrecimiento. Para poder acceder a recursos frescos se vio obligada a impulsar reformas que transformarían radicalmente el modelo de desarrollo de los países de América Latina. Los ejes del nuevo modelo han sido los siguientes: economía de mercado con Estado mínimo, privatización de las empresas públicas, apertura comercial indiscriminada, riguroso equilibrio fiscal y focalización de las políticas sociales.

¹ El Pacto Andino fue creado el 26 de mayo de 1969 cuando varios países sudamericanos suscribieron el Acuerdo de Cartagena. Inicialmente los países miembros fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En 1973 se une Venezuela como miembro pleno.

«En los años noventa (...) los temas de la industrialización y transformación productiva tendieron a perder presencia en la agenda de los gobiernos, en tanto que los ecos de los organismos internacionales que promovían el ajuste estructural a fines de los años ochenta seguían marcando el énfasis en los equilibrios macroeconómicos, la desregulación, la apertura comercial y financiera y el retiro del Estado de las actividades productivas» (CEPAL, 2014).

Así las cosas, a partir de los años noventa, las coincidencias económicas de la época entre los países de la región favorecieron la implementación de acuerdos de complementación económica (ACE), en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), continuidad de la ALALC. En el marco de la ALADI hubo apertura arancelaria entre los países de la región; sin embargo, el rasgo dominante de la apertura económica se dirigió hacia el resto del mundo, mediante los tratados de libre comercio (TLC) con los países desarrollados y, en los últimos años, con el mundo asiático.

En consecuencia, la estrategia económica neoliberal, junto a los TLC, favorecieron una presencia inversionista dominante de las corporaciones transnacionales de los países desarrollados en los países de la región. Así las cosas, los países de América Latina, en vez de construir una fuerza regional propia en lo comercial, empresarial, educacional y tecnológico han competido económicamente entre ellos, muy especialmente para acceder a las inversiones extranjeras.

V. NUEVA FASE DE LA GLOBALIZACIÓN Y UNA INTEGRACIÓN IRRELEVANTE

A partir de los años noventa se consolidó una nueva fase de globalización económica en el mundo, cuyo fundamento material se encuentra en el extraordinario avance de la ciencia y la tecnología. Los países desarrollados ya no fundan su actividad económica en la industria sino en los servicios y en las rentas generadas por la propiedad intelectual en informática, biotecnología, entre otras actividades de punta en el siglo XXI. Ello plantea inmensos desafíos.

La deslocalización de las actividades de las empresas transnacionales², muy especialmente en países asiáticos, para disminuir costos de producción, dificulta avanzar en industrias de transformación a las economías de América Latina. Las ha acorralado en la producción y exportación de materias primas y, en el mejor de los casos, en industrias maquiladoras.

Paralelamente, se ha acentuado la concentración de la ciencia básica y el progreso técnico en los países desarrollados, con un acentuado monopolio de las marcas y patentes³.

Por otra parte, en la actual fase de la globalización, con el libre movimiento de capitales, se hacen más vulnerables nuestras economías frente a los vaivenes de la economía mundial. La escasa regulación internacional de los movimientos de capital de corto plazo genera inestabilidad financiera.

Así las cosas, las múltiples iniciativas y proyectos institucionales de integración que, desde los años sesenta, se han impulsado en Sudamérica han tenido un carácter eminentemente retórico y no han servido para aumentar el comercio intrarregional ni para potenciar las industrias locales. En efecto, las exportaciones intra-ALADI, como porcentaje del total

² No es casual, entonces, que dos tercios del comercio mundial sean realizados por estos conglomerados, de los cuales un 60% son operaciones intra-firma.

³ El monopolio que ejercen los países desarrollados sobre la propiedad intelectual y las limitaciones a su difusión contrasta con las oportunidades que tuvieron Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur en los años 70', con acceso fácil a las tecnologías, lo que fue fundamental en su diversificación industrial.

exportado al mundo, han venido disminuyendo sistemáticamente: 15,5% en 1981; 13,2% en el 2000; y, 11,9% en el 2019⁴.

Tampoco la región ha ampliado la fuerza negociadora subregional. Así fue en el pasado con la ALALC y el Pacto Andino (hoy CAN) y en los últimos años con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), MERCOSUR, el ALBA, la Alianza del Pacífico, UNASUR, y recientemente PROSUR. No ha sido distinto en los países del norte, en Centroamérica y México.

«La incapacidad de construir una fuerza propia, como logró la Unión Europea, tiene que ver con la fragilidad del empresariado y también de la clase política de nuestros países»

La incapacidad de construir una fuerza propia, como logró la Unión Europea, tiene que ver con la fragilidad del empresariado y también de la clase política de nuestros países. Ambos se han subordinado al capital transnacional y han sido complacientes frente a la política norteamericana en la región. Y, en muchos casos, han sido doblegados por la corrupción, como ha sucedido, de forma vergonzante, con el caso ODEBRECH⁵.

En consecuencia, no se ha cumplido la propuesta de Prebisch y, más bien, se ha confirmado la tesis de la Teoría de la Dependencia sobre la incapacidad de las burguesías de América Latina para impulsar un proyecto nacional autónomo. Sorprende sobre todo que los sectores políticos progresistas y de centro izquierda, que emergieron en la década 2000, no impulsaran una propuesta nacional de desarrollo y una política económica que obligase a un «comportamiento patriótico» a las burguesías nacionales y orientara a los inversionistas extranjeros en favor de las industrias de transformación.

En suma, cuando la industria manufacturera se ha trasladado masivamente a los países asiáticos ni la derecha, ni los socialdemócratas y tampoco los «socialistas del siglo 21» han sido capaces de impulsar la industria nacional. Han aceptado, incluso con mayor intensidad que en el pasado, que las economías de la región se dediquen a producir y exportar combustibles, minerales y alimentos. Y, en vez de impulsar una diversificación productiva, han aceptado, servilmente, que las corporaciones transnacionales sobreexploten nuestros recursos naturales, en favor del crecimiento de los países desarrollados y del mundo asiático.

Ello también explica que la institucionalidad integracionista se haya mostrado frágil y dispersa, y se caracterice por una insoportable retórica. No se ha valorado la importancia de actuar en bloque frente al poder de las empresas transnacionales, a los Estados Unidos y a la emergente economía China.

En efecto, Lula lideró con éxito el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que tanto interesaba a los EE.UU. Pero, Brasil no quiso ejercer su liderazgo para avanzar en la integración regional. Por su parte, el presidente Kirchner, en Argentina, concentró todos sus esfuerzos en resolver los problemas internos heredados del periodo Menem, y se embarcó en un proyecto económico, de corte estrictamente nacionalista, dejando de lado la política regional; más aún, dedicó buena parte de su política exterior a una beligerante disputa con Uruguay, a propósito de una planta de celulosa, instalada cerca de su frontera.

Correa, en Ecuador y Evo Morales, en Bolivia, priorizaron la reformulación de los sistemas políticos internos, lo que comprometió fuertemente sus agendas. Finalmente, Chávez y después

⁴ ALADI, Sistema de Información de Comercio Exterior de la ALADI. Uruguay.

⁵ Empresa constructora brasileña que durante veinte años sobornó a presidentes, vicepresidentes, parlamentarios y funcionarios de gobierno en varios países de América Latina para obtener beneficios en las contrataciones públicas.

Maduro desplegaron un vigoroso activismo para acumular fuerza interna, pero con un rotundo fracaso en el ámbito de construcción económica. Al mismo tiempo, intentaron afirmar posiciones de liderazgo en Sudamérica, con la instalación del Alianza Bolivariana de América (ALBA) y el Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con una agresiva retórica que significó sucesivos conflictos con varios gobiernos de la región. Chile, por su parte, se olvidó por completo de la región y optó por privilegiar sus lazos económicos con la suscripción de sucesivos TLC con los países desarrollados y el mundo asiático.

El liderazgo progresista y de centro izquierda, que emergió en Sudamérica en la década del 2000, favorecido además por el superciclo de precios de las materias primas, perdió la oportunidad de impulsar un proyecto económico alternativo al neoliberalismo y menos convertir la integración regional en componente sustantivo de un nuevo modelo de desarrollo. El resultado inevitable fue su pérdida de legitimidad, lo que abrió paso a la derecha en todos los países de Sudamérica y a una crisis profunda en Venezuela:

«...el propicio escenario internacional entre 2003 y 2008 condujo al mejor período económico de la región en 40 años: la tasa media de crecimiento se elevó al 4,7% anual; la tasa de desempleo disminuyó del 10,7% al 7,3%; las cuentas fiscales y el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos se tradujeron incluso en años de superávits gemelos. Las exportaciones crecieron un 18% anual, potenciadas por las mejoras de los términos de intercambio derivadas de los altos precios de los productos básicos. En el ámbito social, la pobreza se redujo del 43,9% al 33,5% e incluso mejoró ligeramente la distribución del ingreso. **En ese favorable contexto, de nuevo quedaron atrás las inquietudes sobre diversificación productiva y exportadora y sobre el rezago regional en materia de innovación y competitividad** (Negritas mías)» (CEPAL, 2014).

Así las cosas, la incorporación incondicional de los países de la región a la economía global no ha ayudado al desarrollo. Por una parte, se siguen exportando recursos naturales, mientras el comercio intrarregional se viene reduciendo año tras año y, aunque existen inversiones intrarregionales de empresarios latinoamericanos no hay verdaderas complementaciones productivas, que apunten a una transformación productiva. Por otra parte, tanto en las negociaciones bilaterales, como multilaterales, al actuar divididos frente a los poderes dominantes los países se ha colocado en posición de debilidad en los temas sustantivos de la agenda internacional: apertura financiera, servicios, propiedad intelectual, controversias empresa-estado, entre otros.

VI. LA IRRENUNCIABLE INTEGRACIÓN

A pesar de las dificultades que ha tenido la región para integrarse, no sólo en el momento actual sino en sus distintas fases de desarrollo, la unión económica de América Latina sigue siendo un proyecto irrenunciable. Probablemente hoy día más que en el pasado, porque ahora los desafíos son mayores.

La emergencia de China y la India como potencias en pleno crecimiento, productoras a bajo costo de manufacturas y servicios, han empujado a la región a explotar exclusivamente sus ventajas comparativas geográficas. Ello potencia la exportación de combustibles, minerales y alimentos, dificultando la diversificación del patrón productivo-exportador.

Para salir del subdesarrollo no se puede seguir anclado en la producción y exportación de bienes primarios y es preciso diversificarse. Para mejorar la productividad, y competir con los países asiáticos, se necesita más inversión en ciencia y tecnología y se requiere de mayores recursos en educación pública. Para cumplir con esas tareas la integración es insoslayable. Los países de América Latina son generosos en bienes primarios pero escasos en ciencia, tecnología y educación, lo que obliga a iniciativas y a esfuerzos conjuntos.

En consecuencia, sigue vigente la preocupación primigenia del Prebisch: la integración es un componente fundamental del desarrollo. Para manufacturar, agregar valor a las exportaciones, potenciar las pequeñas empresas, utilizar tecnologías de última generación, mejorar la eficiencia de la fuerza de trabajo y negociar con las potencias industriales, la unión regional resulta fundamental, más aún en las nuevas condiciones de la economía global. Pero también no hay que olvidar la preocupación de la Teoría de la Dependencia sobre la incapacidad de las burguesías nacionales para impulsar un proyecto nacional de desarrollo.

VII. MÁS ALLÁ DEL PROTECCIONISMO Y LA PANDEMIA

Las políticas proteccionistas del presidente Trump y ahora la dolorosa experiencia del Covid-19 están imponiendo serias restricciones al movimiento de bienes, servicios, capital, mano de obra y tecnologías. Todo indica que se acortarán las cadenas de valor internacionales, y existirá la necesidad de encontrar autoabastecimiento en productos esenciales para la salud y la alimentación y probablemente para algunos otros bienes.

Con la pandemia, la dependencia y lejanía geográfica se muestran peligrosas. Después del coronavirus resultará difícil ser abastecidos por suministros médicos provenientes de países lejanos. Esos suministros y otros bienes sensibles, como los alimentos, serán asunto de seguridad nacional y por tanto de necesaria producción interna. La eficacia económica que fundamentaba la globalización se modificará en favor de garantizar las necesidades básicas de las poblaciones.

El camino ya se ha abierto para la reindustrialización en los centros capitalistas (PIZARRO HOFER, 2020) y eventualmente existen condiciones para retomar una industrialización sobre bases nacionales en América Latina y, quizás, con complementaciones productivas entre países cercanos. Ello desafiará el Estado mínimo y el fundamentalismo de mercado, ya que la industrialización exige políticas económicas activas de carácter sectorial y una decidida inversión en ciencia y tecnología, junto a una mejor educación.

Las tareas en la región son desafiantes y exigen voluntad política transformadora y un Estado activo con capacidad para disciplinar al gran empresariado.

En primer lugar, la reestructuración de los sistemas productivos exige superar la producción de recursos naturales, así como la maquila. La transformación productiva, unida a la ciencia y tecnología son indispensables para avanzar al desarrollo.

Segundo. Se precisa modificar el actual Estado subsidiario, reemplazándolo por uno activo, que impulse políticas económicas de fomento, en favor de actividades industriales y/o que intervenga directamente en iniciativas productivas, que al sector privado no le interesan. También requiere suficiente capacidad reguladora, como fue en Corea del Sur y en todos los países hoy industrializados de altos ingresos. El Financial Times, diario liberal, no tiene duda en destacarlo:

«Los gobiernos deben aceptar un rol más activo en la economía. Deben ver los servicios públicos como una inversión y no como un lastre, y buscar modos para que el mercado de trabajo no sea tan inseguro. La redistribución de la riqueza debe volver a estar en la agenda; los privilegios de los ricos deben ser cuestionados. Políticas que hasta hace poco eran consideradas excéntricas, como el salario mínimo y los impuestos a la riqueza, debe estar en el programa» (FINANCIAL TIMES, 2020).

Tercero. Se precisa aumentar sustancialmente la inversión en ciencia, tecnología e innovación, condición indispensable para que la inteligencia se incorpore en la transformación de los procesos productivos y agregue el valor indispensable para diversificar la producción de bienes y servicios.

Cuarto. Un nuevo proyecto productivo fundado en la industria, precisa mejorar radicalmente la educación formal y la capacitación de los trabajadores, así como un sistema de salud pública de calidad para toda la sociedad. Nuevas tecnologías, máquinas y procesos modernos exigen profesionales y trabajadores con formación y salud de calidad. Ello resultará en mayor productividad, mejores salarios y distribución del ingreso. Tal como se conoce en Finlandia y otros países nórdicos.

«Es difícil pensar que la región pueda lograr un crecimiento sostenible, reduciendo la pobreza y la desigualdad y avanzando en materia de innovación, sin diversificar su estructura productiva y exportadora. Como es evidente, para ello se requiere mejorar la calidad de la inserción internacional, lo que a su vez exige hacer apuestas sustantivas en favor de la calidad de la educación y la capacitación» (CEPAL, 2014).

En quinto lugar, el desenfrenado ataque a la naturaleza no puede continuar, tal como lo dice dramáticamente António Guterres, el Secretario General de las Naciones Unidas:

«La naturaleza está enfadada. Si no cambiamos urgentemente nuestra forma de vida, ponemos en peligro la vida en sí misma. En todo el mundo, la naturaleza está golpeando con furia. Miren a su alrededor. El nivel del mar está aumentando y los océanos se están acidificando. Los glaciares se están fundiendo y los corales se están blanqueando. Las sequías se expanden y los bosques se incendian. Los desiertos se expanden y el acceso al agua se reduce. Las olas de calor son abrasadoras y los desastres naturales se multiplican» (DIARIO EL PAÍS, 18 de septiembre de 2020).

VIII. INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL RETORNO DE LA CEPAL A SUS ORÍGENES

La integración regional es un desafío ineludible, que ahora la propia CEPAL retoma, con fuerza:

«La industrialización y la transformación productiva fueron dejadas de lado por los gobiernos de la región en favor de los ajustes estructurales, los equilibrios macroeconómicos, la desregulación, el retiro del Estado de las actividades productivas y la apertura comercial y financiera indiscriminada al mundo. Así las cosas, se priorizó la suscripción de acuerdos de libre comercio con las economías industrializadas, perdiendo importancia real el mercado regional» (CEPAL, 2014).

La integración regional es ineludible. Al menos entre mercados vecinos tendrán que encontrarse espacios de complementación productiva, así como esfuerzos conjuntos en ciencia, tecnología y en educación superior. El freno a la globalización lo demanda, consecuencia del nuevo proteccionismo y los efectos del Covid-19.

El fracaso económico y político de los proyectos formales de integración regional debe ser reemplazado por iniciativas pragmáticas entre países para mutuo beneficio. Lo dice la propia CEPAL, retornando a sus orígenes:

«Hoy mantienen su validez los argumentos clásicos en favor de la integración: el incremento de la eficiencia productiva, el aprovechamiento de las economías de escala, la ampliación de los mercados y el mayor espacio para la complementación económica y la provisión de bienes públicos regionales» (CEPAL, 2014).

América Latina tendrá que apoyarse entonces en sus propias fuerzas, buscando entendimientos entre países de la región y eventualmente con algunas potencias intermedias, tales como India, China y Corea del Sur.

La transformación productiva, en favor de la industria, exigirá un esfuerzo de integración que debe ir mucho más allá de la apertura comercial, ya existente en América Latina⁶. Se trata de encontrar espacios inteligentes de complementación productiva entre países, con esfuerzos conjuntos en ciencia, tecnología y educación superior. Si esto ha sido posible entre los países desarrollados y China, distantes geográfica y culturalmente, con mayor razón puede impulsarse entre países cercanos.

En consecuencia, en la hora actual existen condiciones objetivas para terminar con la retórica y avanzar en favor de la industrialización y de una integración regional efectiva. Lo exige una globalización, que acorrala a la región en la producción de materias primas, a lo que se agrega ahora el proteccionismo. El asunto no es fácil. Un nuevo enfoque de integración debe ser capaz de trascender nacionalismos estrechos y contingencias políticas, para convertirse en una herramienta efectiva del desarrollo de nuestros países. Así ha sido en Europa y así está sucediendo hoy día en el Asia.

Avanzar en una industrialización, apoyada en la complementariedad productiva, elevaría el intercambio intrarregional de productos manufacturados. Este cambio en la matriz productiva reduciría la dependencia del sector externo que ha caracterizado el desarrollo regional.

Vale la pena destacar que, aunque el comercio intrarregional se ha reducido en las últimas décadas, las cifras también revelan que ese comercio se caracteriza por un elevado intercambio de manufacturas, así como por una gran participación de las pequeñas y medianas empresas, lo que, según CEPAL, abre espacio para la conformación de cadenas regionales de valor manufactureras (CEPAL, 2014).

Ello revela que existe un interesante potencial para un proyecto de reindustrialización de los países de la región que coloque el énfasis en las Pymes.

La CEPAL insiste en ese propósito cuando señala que:

« (...) las principales redes mundiales de producción se estructuran en torno a regiones específicas. Ello obedece en gran medida a la importancia que reviste la proximidad geográfica para organizar procesos productivos fragmentados entre varios países. Igualmente, importante es la existencia de políticas explícitas de apoyo a la integración productiva y de una adecuada infraestructura de transporte, logística, energía y telecomunicaciones» (CEPAL, 2014).

IX. CONCLUSIONES

El presidente Trump atacó con políticas proteccionistas a China, Canadá y México, y ahora, producto del Covid-19, la mayoría de los países están adoptando políticas restrictivas en fronteras para controlar la propagación del virus. Con toda seguridad ello persistirá al término del virus y el proteccionismo será manifiesto en los sectores farmacéutico, equipos médicos, comunicaciones, inteligencia artificial y en alimentos, los cuales serán considerados bienes de seguridad nacional.

En consecuencia, el cierre de fronteras para acceder a manufacturas de alta relevancia obligará a los países de Sudamérica a modificar su modelo productivo, fundado en la producción y exportación de recursos naturales. En medio de graves situaciones humanitarias, no existen garantías que se respeten los compromisos de libre comercio contenidos en los TLC. Por tanto,

⁶ La ALADI tiene 50 acuerdos preferenciales en vigor que determinan que el 75% de los bienes que se comercializan en la región están libres del pago de aranceles o de impuestos de importación. Lo señala Alejandro de la Peña, el Secretario General de la ALADI, para el diario El Nacional de Colombia, el 17 de octubre de 2019.

como en la crisis de los años treinta, los países de la región deberán enfrentar restricciones comerciales que los obligarán a impulsar industrias de transformación.

La industrialización exige políticos y economistas independientes del gran capital nacional e internacional porque, a lo largo de décadas las burguesías nacionales se han desnacionalizado y, ahora, mucho más que en los años sesenta, se encuentran estrechamente ligadas al capital transnacional. El camino es entonces difícil. Habrá que construir un Estado fuerte que, junto a los trabajadores y a pequeños y medianos empresarios, haga contrapesos al gran capital.

Por otra parte, a pesar de las dificultades que ha tenido América Latina para integrarse, no sólo en el momento actual sino en sus distintas fases de desarrollo, la unión económica de nuestros países sigue siendo un proyecto irrenunciable. Probablemente hoy día más que en el pasado, porque ahora los desafíos son mayores.

En consecuencia, la transformación productiva, en favor de la industria, exigirá un esfuerzo de integración que debe ir mucho más allá de la apertura comercial, ya existente entre los países de la región. Por tanto, sigue vigente la propuesta originaria de Prebisch: la integración es un componente fundamental del desarrollo. Para manufacturar, agregar valor a las exportaciones, potenciar las pequeñas empresas, utilizar tecnologías de última generación, mejorar la eficiencia de la fuerza de trabajo y negociar con las potencias industriales, la unión regional resulta fundamental, más aún en las nuevas condiciones de la economía global.

X. BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. México: Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29176/S5900040_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- CEPAL (2014). *Integración regional, Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusiva*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/1/S2014216_es.pdf.
- DOS SANTOS, Theotonio (2002). *Teoría de la Dependencia. Balances y perspectivas*. México: Plaza Janés.
- FINANCIAL TIMES (2020). *Editorial del 3 de abril de 2020*. Traducción del inglés de Luis Casado. Recuperado de: <http://www.otramirada.pe/el-virus-pone-al-desnudo-la-fragilidad-del-contrato-social>.
- GRAY, John (2020). *Why this crisis is a turning point in history*. New Statesman. Recuperado de: <https://www.newstatesman.com/international/2020/04/why-crisis-turning-point-history>.
- HA-JOON, Chang (2016). *Entrevista* (por Juan Andrés Guzmán). Centro de Investigación Periodística (CIPER), Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.ciperchile.cl/2016/05/30/si-chile-quiere-crecer-tiene-que-superar-las-limitaciones-del-neoliberalismo/>.
- PINTO, Aníbal (1969). *El Pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- PIZARRO HOFER, Roberto (2020). Un paso más allá de la Covid-19. *El Trimestre Económico*, vol. 87 (348), pp. 1033-1057. Recuperado de: <https://doi.org/10.20430/ete.v87i348.1174>.
- ROUBINI, Nouriel (2020). *The coming Greater Depression of the 2020s*. Project Syndicate. New York. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/greater-depression-covid19-headwinds-by-nouriel-roubini-2020-04/spanish?barrier=accesspaylog>.

VALENZUELA FEIJÓO, José (2020). *Economía Mexicana. Análisis y herramientas analíticas*. México. Recuperado de: <http://www.saree.com.mx/unam/sites/default/files/JVF-Libro-Ec-Mex-Analisis%20y%20herramientas%23%23Junio-2020.pdf>.

TUTELA EFECTIVA DE LA JUSTICIA A PARTIR DEL COVID-19 LA INNOVACIÓN Y LA EFICIENCIA COMO CONDICIONES PARA LA SUSTENTABILIDAD

LUIS MARIA PALMA

*Pos-Doctor en Derecho, Doctor en Ciencia Política y Doctor en Sociología
Director del Centro de Estudios sobre la Justicia
Universidad de Buenos Aires (Argentina)*



Resumen: En el artículo se analiza la tutela efectiva de la justicia desde un enfoque interdisciplinario, haciendo hincapié en la crisis derivada de la pandemia y sus impactos en el sistema judicial. Se centra en la necesidad de ampliar y diversificar el acceso a la justicia y sus servicios mediante una modernización sustentable. Esta requiere del fomento de la creatividad que se materializa en la innovación tecnológica, la cual hace posible una mayor eficiencia para la asignación de recursos aún más escasos como consecuencia de la crisis. Examina contenidos de documentos internacionales relacionados, con especial detenimiento en las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre las oportunidades de la digitalización para el acceso a la justicia; esto, en la convicción de su gran valor para los países latinoamericanos como antecedente a efectos del diseño e implementación de las políticas de modernización y la cooperación, en el marco o más allá de los procesos de integración regional. Describe distintos desarrollos de la innovación tecnológica aplicada a la justicia, destacando sus beneficios actuales o potenciales. Concluye enfatizando la necesidad de la práctica del diálogo y la participación para hacer realidad la modernización requerida, tanto en los sistemas judiciales nacionales y locales, como en el escenario internacional a través del trabajo en red y la cooperación entre los Estados.

Palabras clave: tutela efectiva de la justicia, acceso a la justicia, innovación, eficiencia, sustentabilidad.

EFFECTIVE PROTECTION OF JUSTICE SINCE COVID-19 INNOVATION AND EFFICIENCY AS CONDITIONS FOR SUSTAINABILITY

Abstract: The article analyzes the effective protection of justice from an interdisciplinary approach, emphasizing the crisis derived from the pandemic and its impacts on the judicial system. It focuses on the need to expand and diversify access to justice and its services through sustainable modernization. This requires the promotion of creativity that is materialized in technological innovation, which makes possible greater efficiency for the allocation of even scarcer resources as a consequence of the crisis. It examines the contents of related international documents, with special attention to the Council of the European Union Conclusions on the opportunities of digitization for access to justice; this, in the conviction of its great value for Latin American countries as a precedent for the design and implementation of modernization and cooperation policies, within the framework or beyond regional integration processes. It describes different developments of technological innovation applied to justice, highlighting its current or potential benefits. It concludes by emphasizing the need for the practice of dialogue and participation to turn the required modernization into a reality, both in national and local judicial systems, as well as in the international arena through networking and cooperation among States.

Keywords: effective protection of justice, access to justice, innovation, efficiency, sustainability.

TUTELLE EFFICACE DE LA JUSTICE DU COVID-19 L'INNOVATION ET L'EFFICACITE COMME CONDITIONS DE DURABILITE

Résumé: L'article analyse la protection effective de la justice à partir d'une approche interdisciplinaire, mettant l'accent sur la crise dérivée de la pandémie et ses impacts sur le système judiciaire. Il met l'accent sur la nécessité d'élargir et de diversifier l'accès à la justice et à ses services grâce à une modernisation durable. Cela nécessite la promotion de la créativité qui se matérialise dans l'innovation technologique, ce qui rend possible une plus grande efficacité pour l'allocation de ressources encore plus rares en raison de la crise. Il examine le contenu des documents internationaux connexes, avec une attention particulière aux conclusions du Conseil de l'Union européenne sur les possibilités de la numérisation pour l'accès à la justice; ceci, dans la conviction de sa grande valeur pour les pays d'Amérique latine comme précédent pour la conception et la mise en œuvre de politiques de modernisation et de coopération, dans le cadre ou au-delà des processus d'intégration régionale. Il décrit les différents développements de l'innovation technologique appliquée à la justice, en soulignant ses avantages actuels ou potentiels. Il conclut en insistant sur la nécessité de pratiquer le dialogue et la participation pour faire de la modernisation requise une réalité, à la fois dans les systèmes judiciaires nationaux et locaux, ainsi que sur la scène internationale grâce à la mise en réseau et à la coopération entre les États.

Mots clés: protection efficace de la justice, accès à la justice, innovation, efficacité, durabilité.

Sumario. I. Introducción. II. Conceptos Fundamentales. III. Documentos Internacionales. IV. Tutela, Innovación y Eficiencia. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2020. Fecha de aceptación: 28 de diciembre de 2020.

I. INTRODUCCION

La tutela efectiva de la justicia tiene una importancia esencial para el ejercicio, salvaguarda o restauración de los derechos individuales, colectivos o sociales.

La necesidad de mejorarla es especialmente acuciante en América Latina, donde numerosos sistemas de justicia encuentran serias restricciones para modernizarse y así satisfacerla, además de haber sido conmovidos en su funcionamiento por la crisis derivada del COVID-19.

Consecuentemente, llevaré a cabo el análisis de la tutela, documentos y desarrollos relacionados y distintas oportunidades de mejora a través de un enfoque interdisciplinario.

Para hacerlo, precisaré conceptualmente distintos términos y expresiones relevantes que le dan marco. Podré énfasis en la innovación tecnológica, en tanto aporta creciente sustento a la tutela en los sistemas de justicia y contribuye a la integración superando los escollos de la territorialidad.

Analizaré contenidos de diferentes documentos internacionales concernientes al acceso a la justicia y los derechos, vista su relevancia para la construcción de políticas de modernización sustentables a la luz de los cambios que emergen de la pandemia.

Describiré luego las características de servicios y los modelos de gestión cuya prestación o funcionamiento es o sería gravitante para una tutela efectiva.

Concluiré destacando la necesidad del diálogo y la construcción de consensos entre los Estados para coordinar e implementar políticas que contemplen la interoperabilidad tecnológica y fomenten la innovación, para así lograr una justicia de mayor calidad en beneficio de cada vez más personas.

II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

A. La Tutela Efectiva de la Justicia

La evolución de las vías para solucionar las diferencias con justicia va mucho más allá de la sede estrictamente jurisdiccional. Así resulta del uso cada vez mayor de métodos alternativos de resolución de disputas como la mediación, el arbitraje, la conciliación o la evaluación neutral temprana.

La crisis de la justicia se ve reflejada en lo dilatado de sus tiempos, los costos que irroga, y también una evolución social, cultural y económica en la cual las personas desean tener mayor libertad para solucionar sus diferencias, ya eligiendo la vía para hacerlo, ya haciéndolo por sí mismas.

Como asevera Fernando Martín DIZ (2014, pp. 162 y 166), puede apreciarse el tránsito desde el derecho a la tutela judicial efectiva hacia la tutela efectiva de la justicia sin necesidad de que la persona deba acudir exclusivamente a los órganos jurisdiccionales para obtener esta última.

A través de la tutela efectiva de la justicia es posible mejorar la calidad de vida democrática gracias al mayor protagonismo que las personas adquieren para superar sus diferencias mediante el uso de vías participativas, sean estas accesibles de manera presencial o en entornos virtuales (PALMA, 2020).

B. Sistema judicial

La justicia es analizada como un sistema (PASSOS DE FREITAS & PALMA, 2015), es decir, un todo que se ordena en base a sus partes¹ o conjunto de partes interdependientes e interrelacionadas en función de un fin (PALMA, 2020-2021). Las partes constituyen un todo complejo o unitario y adquieren su sentido último en cuanto son integrantes de este (BERTALANFFY, 1989, p. 45)².

El sistema cumple su actividad en el ambiente social en tanto a él ingresa información *-input-* a efectos de su procesamiento o transformación con vistas a la generación de un resultado o salida *-output* (EASTON, 1999, p. 176)³.

En el sistema judicial, las *entradas* son «demandas de tutela de justicia», se manifiestan en los casos o diferencias a resolver y se trasladan al sistema, que las articula y agrega mediante la organización en que se desempeñan los agentes. Estos o -en su caso- las personas interesadas pueden filtrar dichas entradas, seleccionar las vías para lograr sus soluciones o salidas, o alcanzarlas por sí mismas (PALMA, 2012, p. 29).

¹ Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la Lengua Española* (vigésima tercera edición), Madrid, España, 2014; segunda acepción: el sistema es un conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a un determinado objeto. Recuperado de: <https://dle.rae.es/sistema>.

² Con sustento en la teoría, David EASTON (1957) define al sistema político como un conjunto de interacciones políticas que cumplen la función de distribuir valores que la sociedad considera útiles, como la educación, el dinero, el poder, etc. Las entradas *-o inputs-* que recibe el sistema político son demandas y apoyos de los intereses de la sociedad (pp. 384 y 385).

³ Las entradas se trasladan del ambiente social al sistema político, que las articula y agrega a través de la «caja negra» *-black box-* en la que se desempeñan quienes ocupan determinados cargos o roles; estos pueden orientar el proceso político y actuar como filtros del sistema, por vía de mecanismos de selección y reducción de las demandas.

Son componentes o partes del sistema judicial:

1. *Acceso a justicia.* En forma consistente con lo expresado al considerar la tutela efectiva, el acceso a justicia refiere a vías para la obtención de una solución justa que van más allá de los tribunales, que incluyen: el suministro de información clara sobre los derechos y los medios para su respeto o restauración, orientación, derivación, asistencia jurídica gratuita, y métodos alternativos de resolución de los conflictos de utilización presencial o a través de entornos tecnológicos.
2. *Capacitación.* La educación permanente tiene la mayor importancia para la sustentabilidad y mejora continua del sistema judicial, dado que cualquier avance en otros componentes solo podrá producir los resultados esperados a partir de su óptimo desempeño por los agentes y, en lo pertinente, los profesionales y los auxiliares de la justicia.
3. *Gestión.* Involucra la organización interna de las unidades judiciales y la distribución y ejecución de las tareas, en función de las particularidades de cada fuero o jurisdicción. Requiere del aprendizaje y la práctica del liderazgo, el trabajo en equipo, la motivación, la realización de reuniones presenciales y virtuales, etc.
4. *Administración.* Comprende a las personas que trabajan en la organización judicial, su ingreso y progreso en la carrera, la elaboración y administración del presupuesto, la utilización de indicadores, y el análisis del funcionamiento de fueros y unidades de trabajo.
5. *Infraestructura.* Refiere al entorno físico o virtual en que se prestan los servicios y utilizan los insumos, los cuales incluyen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y la generación de información estadística a ser procesada y utilizada por la administración para analizar el funcionamiento y, en su caso, formular recomendaciones a efectos de la toma de decisiones por los órganos de gobierno.
6. *Normativa.* Se identifica con las normas legales o internas que conciernen a la organización y el funcionamiento del sistema, sus unidades de trabajo, y los servicios que prestan de manera presencial o remota. Si bien tal vez se haya atribuido desmedida relevancia a este componente -basada en la creencia de que mediante la modificación de las reglas es posible hacer lo propio con la realidad- las normas deben con frecuencia ser reformadas a efectos de encauzar los cambios necesarios para mejorar los servicios y, así, el funcionamiento de la organización.
7. *Construcción de consenso.* La modernización del sistema judicial necesita, para ser sustentable, del diálogo y la participación de las personas que trabajan en él y con él. Y esto requiere la utilización regular de canales de comunicación institucionales y personales, así como la difusión de la información del sistema y sus servicios, el diálogo sobre estos y las formas de optimizar y ampliar el acceso presencial o virtual.
8. *Cooperación.* La conciencia sobre la interdependencia es esencial para que quienes trabajan en la justicia y con ella lo hagan coordinadamente a fin de posibilitar la consecución de sus fines. Más allá de las características de cada fuero o jurisdicción, existen problemáticas comunes y compartidas, y el trabajo en red puede contribuir a su asistencia, potenciar sinergias y mejorar los servicios que se prestan desde la organización en su conjunto. El uso de las TIC tiene una relevancia cada vez mayor para que así sea.

C. Eficiencia

La eficiencia consiste en el logro del objetivo con el mínimo de consecuencias no deseadas y los menores costos. Implica alcanzar aquel con el mayor rendimiento (GRECO, 2006, p. 218), «produciendo» más al mínimo costo. Se relaciona así los beneficios totales de una situación con los costos totales de esta.

Para Richard A. POSNER (2014, posición 887), la meta social más enfatizada en la economía moderna no es la felicidad ni la utilidad, sino la asignación eficiente de los recursos en algún sentido especial. Hay eficiencia cuando los recursos de la economía se utilizan de la mejor manera posible para satisfacer los deseos y las necesidades de las personas (SAMUELSON & NORDHAUS, 2005, p. 13).

La eficiencia implica la generación de mayor valor con idéntico uso de recursos, o la generación de idéntico valor con menor uso de recursos (PAMPILLON, 2007, p. 20). Mediante una conducta eficiente, la sociedad aprovecha sus recursos escasos de la mejor manera posible⁴.

Al relacionar la eficiencia con el derecho y la justicia, Julio H. G. OLIVERA (2009) asevera que el valor de un orden jurídico depende positivamente de la certeza y la justicia proporcionadas por las normas, y negativamente del costo en términos de libertad -entendida como marco para el desarrollo de la personalidad- asociado a tales normas. Un orden jurídico factible será más eficiente que otro si proporciona un grado mayor de certeza y justicia con un costo no mayor en términos de libertad, o si involucra un costo menor en términos de libertad proporcionando una medida no menor de certeza y justicia. Desde esta perspectiva, puede concluirse que la justicia presupone la eficiencia.

D. Análisis Económico del Derecho

El análisis racional del comportamiento individual o colectivo lleva a preguntarse si existen alternativas de regulación que maximicen la consecución de los objetivos de justicia o igualdad, e integren tales valores en el análisis crítico de la norma jurídica. El Análisis Económico del Derecho (AED) proporciona instrumentos para objetivar, en cierta medida, el razonamiento jurídico. Permite potenciar la búsqueda de la eficacia de la norma -en el sentido de lograr el objetivo- como un elemento no solamente vinculado a su aplicación, sino a su legitimidad. Brinda herramientas que permiten mejorar la calidad de las normas -como el análisis de costo-beneficio de las reglas jurídicas- y proporciona argumentos para el análisis crítico del derecho vigente. Como asevera Miguel Ángel CIURO CALDANI (s.f., p. 48), no es posible comprender cabalmente el significado de un fenómeno jurídico sin reconocer -al menos entre otras perspectivas- su eficiencia, y al fin su significado económico. El derecho posee un papel fundamental en la humanización de nuestro mundo, fuertemente dominado por la economía. Pero para cumplirlo, debe tener en cuenta los significados de esta última: «Hay que superar las realidades económicas; ignorarlas puede ser suicida». A modo de síntesis de la necesaria integración de los saberes, el maestro concluye que «así como quien no sabe de economía no sabe derecho, quien solo sabe de economía no sabe derecho» (entrevista con el autor, abril de 2020).

El AED no es, pues, la herramienta epistemológica por excelencia, sino una vía que proporciona elementos para el estudio del fenómeno normativo desde una perspectiva multidisciplinaria⁵.

E. Innovación

El término se vincula generalmente con la concreción de una nueva forma de producir, prestar un servicio o solucionar un problema, logrando así una mejora de lo existente.

⁴ Aplicado este criterio al ámbito normativo, la eficiencia de una ley dependerá de la medida en que esta sirva o se ajuste a las necesidades de las partes o las transacciones a ella sujetas, en términos de los beneficios y costos que apareje (O'HARA & RIBSTEIN, 2000, p. 6).

⁵ Richard Posner (1981) concluye, a propósito de la utilización del razonamiento económico en el derecho, que temas tan diversos como la justicia, la privacidad, el derecho primitivo y la regulación constitucional de la discriminación racial pueden ser iluminados por el enfoque económico (p. 3).

La innovación puede ser conceptualizada como el resultado de un proceso complejo que lleva al mercado nuevas ideas en forma de productos o servicios y de sus procesos de producción o provisión, que son nuevos o significativamente mejorados (MULET MELIA, s.f.).

En la era de la información, la innovación se asocia estrechamente a la evolución de la tecnología que es sello distintivo de la globalización (PREUBE, 2008, p. 212)⁶. Esta evolución ha sido determinante para la integración de los mercados (OLIVERA, 2004, p. 309)⁷, y la interpenetración e interdependencia de los países reflejadas en el aumento de las transacciones en bienes, servicios y capital (BASEDOW, 2005, p. 823)⁸. Y es también con incidencia de las TIC que se produce la reformulación de las entidades públicas y privadas, sus formas de organización y funcionamiento.

Por lo expresado, la creatividad que permite la innovación tiene una importancia clave para hacer realidad renovados instrumentos y aplicaciones a fin de que la tutela de la justicia sea cada vez más efectiva.

F. Globalización, Tecnología y Creación Normativa

La impronta tecnológica se aprecia también en la reflexión jurídica (HAYAKAWA, 2000, pp. 27 y 28) y la creación normativa al darse cabida al análisis de la eficiencia (PALMA, 2018, p. 1) para el desarrollo de tales actividades⁹.

Es también una realidad en cambio constante la globalización del derecho a través de la tarea de organizaciones internacionales (YUEH, 2009, pp. 315 y 316) y no estatales dedicadas a la elaboración (BASEDOW, 2005, pp. 818 y 829-833) y el debate sobre normas de competencia internacional (SWEENEY, 2009, pp. 209 y 210).

En la misma dirección, se han difuminado los límites del Derecho Internacional Público (DIPÚ) y Derecho Internacional Privado (DIPr) debido a los problemas y temáticas que tratan. Desde tales disciplinas se apunta a reconciliar el rol tradicional y el impacto del Estado con la legalización del sistema internacional, y a equilibrar derechos individuales universales con el reconocimiento de diversas culturas bajo la sombra de la globalización (MILLS, 2009, pp. 1-3).

La evolución tecnológica se hace sentir especialmente en cuanto las relaciones patrimoniales y su eventual judicialización. Con el advenimiento de la cadena de bloques (*blockchain*) y la inteligencia artificial (IA), el campo legal atraviesa un proceso de cambio que va a permitir cada vez más la ejecución de los contratos y el logro de costos más bajos, así como acelerar las decisiones judiciales; por ejemplo, los contratos inteligentes (*smart contracts*) simplifican diversidad de actos y negocios jurídicos -como las hipotecas, las escrituras, la conversión de monedas para abonar prestaciones, etc.- mientras la inteligencia artificial investiga y procesa información legal a una velocidad que ninguna persona podría hacerlo (AST, 2018).

⁶ El término *globalización* describe el fenómeno de la división moderna e internacional del trabajo y se caracteriza por cuatro aspectos interrelacionados: 1) alto grado de apertura de los mercados de bienes y servicios; 2) internacionalización de la producción; 3) interdependencia de los mercados financieros; 4) creciente migración.

⁷ La globalización completa solamente existe en los modelos teóricos, ya que, para ser tal, requeriría de la conformación de un mercado común que abarcara todos los países y todas las mercancías.

⁸ El principal impulso de los desarrollos tecnológicos no consiste en la búsqueda del arbitraje económico, sino en el eterno deseo del género humano de aumentar su movilidad y superar las barreras creadas por la distancia.

⁹ El derecho regula la vida económica, pero es también influido por ella (SIEHR, 1985, p. 269). La globalización ha potenciado esta influencia recíproca.

G. Sustentabilidad

Es sustentable aquello que resulta susceptible de mantenerse sin agotar los recursos¹. A título de ejemplo es de utilidad tener presente la definición del desarrollo sostenible proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)², al considerarlo como el proceso en el cual las políticas -económicas, fiscales, comerciales, energéticas, agrícolas e industriales- se diseñan con miras a que produzcan un desarrollo que no implique afectar los recursos -naturales, económicos, etc.- de las futuras generaciones³.

La sustentabilidad de la tutela efectiva de la justicia involucra que, para ser esta accesible a cada vez más personas, mediante su prestación no se agoten los recursos al efecto destinados y se haga de ellos un uso eficiente. La constante innovación tecnológica tiene en este aspecto una importancia cada vez mayor.

III. DOCUMENTOS INTERNACIONALES⁴

Analizaré seguidamente contenidos de distintas fuentes internacionales, dada su relevancia para la tutela efectiva y la facilitación del acceso a la justicia.

Son estas:

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁵.
2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁶.
3. Las Conclusiones «Acceso a la justicia: aprovechar las oportunidades de la digitalización», del Consejo de la Unión Europea⁷.

Consideraré brevemente aspectos salientes de los dos primeros, para luego analizar los contenidos del tercero dada su estrecha vinculación con el objeto de estudio.

A. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Es de utilidad hacer inicial referencia a esta norma convencional, por referir a derechos cuya protección debe ser canalizada mediante la tutela efectiva.

El Pacto (art. 2, inc.1) consagra el compromiso de los Estados para adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 2º significado. Recuperado de: <https://dle.rae.es/sustentable?m=form>.

² PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1992*, Capítulo 1, p. 4. Así, desarrollo sustentable o sostenible es el que satisface las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones posteriores. El concepto de desarrollo sostenible o sustentable comprende así la faceta ecológica, pero también la social y la económica. Conf. Organización de las Naciones Unidas, 1987, p. 16 (conocido como Informe *Brundtland*).

³ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1994*, Capítulo 1, p. 20, el consumo actual no debe financiarse durante mucho tiempo incurriendo en deudas que deberán afrontar otros.

⁴ Dadas las diferencias concernientes a los ámbitos de creación y efectos que son propios de las fuentes analizadas en este acápite, creo necesario precisar el alcance dado a la palabra «documento», teniendo presente lo expresado en el Diccionario de Uso del Español María Moliner, que indica tres acepciones: 1) testimonio escrito de épocas pasadas que sirve para reconstruir su historia; 2) escrito que sirve para justificar o acreditar algo, tal como un título profesional, una escritura notarial, un oficio o un contrato; 3) instrucción, o enseñanza de una materia. Los documentos analizados se corresponden con la segunda acepción, por cuanto denota la equiparación de aquellos con los textos legales y normativos. *Diccionario de Uso del Español María Moliner*. Recuperado de: <http://www.diclib.com/cgi-bin/dl1.cgi?l=es&base=moliner&page=showid&id=30066>.

⁵ Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

⁶ Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>.

⁷ Recuperado de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11599-2020-INIT/en/pdf>.

económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos en él reconocidos.

Pero también prevé (art. 2, inc. 3) que los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos a personas que no sean nacionales suyos.

Pone así de realce la situación que muchas de estas naciones enfrentan para asegurar tales derechos, refiriendo a la nacionalidad como criterio susceptible de utilización para la toma de decisiones en un contexto de recursos limitados.

Como observa Jacques AMAR (2017, posición 807), los derechos reconocidos en el Pacto devienen efectivos a partir del momento en que se aplican; hablar de su eficacia significa que además se alcanzan los objetivos marcados por los textos. Debe ser intensa y sostenida la tarea a desarrollar para que así suceda, particularmente en los países latinoamericanos.

La relevancia de este instrumento internacional surge al tener presente la necesidad de que el acceso a la justicia se concrete a tenor de los lineamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es decir, como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales⁸.

El respeto, la salvaguarda o la restauración de tales derechos podrán verse favorecidos por una tutela de la justicia que dé creciente cabida a las TIC, con el potencial expansivo y la disminución los costos que su uso permite.

B. Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada el 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Apunta al logro de un desarrollo inclusivo a partir de una visión de largo plazo, a cuyo efecto enuncia 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹.

El documento constituye una guía para la labor a ejecutar por la ONU hasta 2030, y es recomendable su consideración por los Estados miembros para planificar, concebir y ejecutar sus políticas públicas, efectuar su seguimiento y evaluación. La consecución de los objetivos necesita de la participación de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y el ámbito académico para debatir, formular e implementar propuestas (CEPAL, 2018, p. 5).

El ODS N° 16, bajo la denominación «Paz, Justicia e Instituciones Sólidas», establece el objetivo de promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Para la consecución del objetivo son desagregadas diversas metas, especificándose indicadores a efectos de la medición de cada una de ellas y su evolución.

En cuanto al objeto de estudio, se establece como meta N° 16. 3 promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

A tales efectos, especifica como indicadores:

⁸ Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/accesodesc07sp/Accessodesci-ii.sp.htm>.

⁹ «La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

16.1.1 Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente.

16.1.2 Proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total.

Resultaría de gran valor, en lo concerniente al acceso a la justicia y de manera consistente con los mencionados lineamientos de la CIDH, medir con periodicidad anual:

1. la cantidad de personas que utilizaron servicios de acceso a la justicia;
2. la cantidad de dispositivos que ofrecen servicios de acceso a la justicia en el territorio¹⁰.

Podría así obtenerse información actualizada sobre el estado de situación, y su evolución a partir de la implementación de acciones que incrementen y diversifiquen el acceso.

En Iberoamérica tendría también gran importancia tomar en consideración lo expresado en las Reglas de Brasilia¹¹ para la determinación de otros indicadores para el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad¹².

Además, en el contexto de la pandemia y ante la necesidad de actuar con recursos mermados por una crisis devastadora, es esencial que las políticas públicas, la asistencia y la cooperación aseguren el ejercicio de los derechos y la tutela mediante servicios de calidad, administrando con eficiencia los medios disponibles.

Si el resultado eficiente se alcanza, se liberan recursos para aplicarlos a la creación de más bienes públicos, contribuyendo a la sustentabilidad y haciendo posible el acceso de más personas (PALMA, 2020a).

Por lo expresado, resulta de la mayor importancia de cara a la consecución de la meta referida, ampliar y diversificar las vías de acceso a la información, los métodos de resolución de disputas y a las jurisdicciones con sólido sustento en las TIC: estas permiten la comunicación en tiempo real y más allá de la territorialidad, haciendo posible un mayor y más inmediato acceso a la justicia a menores costos, y optimizando la utilización de los recursos disponibles.

C. Consejo de la Unión Europea. Conclusiones «Acceso a la justicia: aprovechar las oportunidades de la digitalización»

El 13 de octubre de 2020 el Consejo de la Unión Europea dio a conocer sus conclusiones sobre las oportunidades de la digitalización para el acceso a la justicia¹³.

Considerando documentos emanados del Consejo, otros órganos y agencias de la UE, comunicaciones, recomendaciones y encuentros, el texto desarrolla 52 conclusiones sobre las

¹⁰ *Agenda 2030 - ODS Argentina. Metadata*, primera versión (2018), pp. 307-310.

¹¹ Las Reglas de Brasilia para el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad fueron aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, realizada en Brasilia en mayo de 2008. Su texto fue actualizado durante la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana desarrollada en Quito en abril de 2018. En la Exposición de Motivos se especifican recomendaciones para los órganos públicos y quienes prestan sus servicios en el sistema judicial. Además de referir a la promoción de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia, las Reglas contemplan el trabajo cotidiano de todos los servidores y operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

¹² De acuerdo con la Regla 3 del mencionado ordenamiento, persona en condición de vulnerabilidad es aquella cuya capacidad no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

¹³ «Digital justice: Council adopts conclusions on digitalisation to improve access to justice». Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/13/digital-justice-council-adopts-conclusions-on-digitalisation-to-improve-access-to-justice/#>.

siguientes temáticas: a. Acceso a la justicia (C. 1-7); b. Justicia digital (C. 8-28); c. Habilidades digitales (C. 29-32); d. Inteligencia artificial (C. 33-46); e. Financiamiento (C. 47-50); f. Esfuerzos continuados de cooperación (C. 51-52).

Más allá del ámbito espacial para el cual el documento ha sido concebido, lo expresado en él resulta de la máxima importancia para el diseño e implementación de políticas para hacer realidad una tutela efectiva de la justicia.

La diversidad de los temas tratados, la claridad del lenguaje utilizado y los lineamientos que expresa para el sector pueden ser de gran valor para que otros actores públicos tomen al documento como antecedente a efectos de la formulación de sus propias políticas y acciones.

a. Acceso a la justicia

Considera (C. 1) al acceso a la justicia como derecho fundamental y elemento central del estado de derecho, destacando que conforme al art. 19 del Tratado de la UE los Estados deben proporcionar recursos suficientes para garantizar una protección jurídica eficaz en los ámbitos cubiertos por la legislación de la UE. Confía la responsabilidad compartida de garantizar la revisión judicial dentro del orden jurídico de la UE a los tribunales nacionales.

Realza (C. 2) el mandato de desarrollar la cooperación judicial en materia civil como penal con implicaciones transfronterizas, y el objetivo asociado de garantizar el acceso efectivo a la justicia en la UE y en los Estados miembros.

Reafirma (C. 3) el derecho de toda persona a un recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial, a una audiencia justa y pública, y al asesoramiento letrado, la defensa y la representación.

Con particular pertinencia a la realidad de la innovación tecnológica aplicada a la justicia, manifiesta (C. 4) que el derecho a una protección jurídica efectiva debe afirmarse plenamente en las condiciones creadas por la transformación digital. Esto, a fin de garantizar la aplicación plena y efectiva de la legislación de la UE, mejorar la aceptación de los sistemas judiciales y fortalecer la confianza en el estado de derecho.

Dado el carácter instrumental de la tecnología a efectos de la realización de la justicia, reafirma (C. 5) que el desarrollo digital del sector debe estar centrado en el ser humano, y ser constantemente guiado y alineado con los principios fundamentales de los sistemas judiciales: independencia e imparcialidad de los tribunales, garantía de una protección jurídica efectiva, y derecho a una audiencia pública y justa en un plazo razonable.

Destaca (C. 6) también la utilidad de las TIC en los sistemas judiciales para promover la adhesión a las normas del estado de derecho, el ejercicio y el respeto de los derechos fundamentales.

Enfatiza (C. 7) que, dado que todos los ciudadanos deben beneficiarse de las posibilidades digitales y disfrutar de las mismas oportunidades en cuanto al acceso digital a la justicia y procedimientos justos, la participación debe garantizarse incondicionalmente a todos los grupos sociales sin discriminación alguna. Deben tenerse en cuenta las necesidades de las personas vulnerables, incluidos los niños y los adultos en tal situación como las personas de edad, las personas con discapacidad, y las víctimas de delitos. Reafirmando nuevamente la consideración de la tecnología digital como una herramienta, se manifiesta que el uso de aquella en los sistemas judiciales no debe disminuir las garantías procesales para quienes no tienen acceso a la misma.

b. Justicia digital

Tras reconocer el impacto de la transformación digital en la vida de las personas (C. 8), destaca (C. 9) la labor que desde los sistemas judiciales de la UE se lleva adelante para poner a disposición de los ciudadanos las posibilidades tecnológicas adecuadas. Valora (C. 10) los avances logrados mediante la digitalización de los procedimientos judiciales, la comunicación electrónica entre partes, tribunales y autoridades, la transmisión electrónica de documentos, la realización de audiencias y videoconferencias, y el trabajo en red.

Exalta (C. 13) el potencial de las herramientas digitales para ampliar y mejorar el acceso a la justicia, estructurar mejor los procedimientos, automatizar y acelerar el manejo de tareas estandarizadas y uniformes, y aumentar así la eficacia y eficiencia de los procedimientos.

De las precedentes conclusiones surge la importancia de la coordinación en el marco de la integración, que en el sector analizado contempla el diseño e implementación de acciones en beneficio de los ciudadanos y la modernización de los sistemas judiciales, con fuerte basamento en los desarrollos tecnológicos. A tales efectos parte del reconocimiento de lo realizado, para luego plantear los lineamientos de los caminos a seguir en el marco de la integración, con sus específicas adaptaciones en cada Estado miembro.

El documento alienta (C. 14) a los Estados a utilizar medios seguros de identificación electrónica y servicios de confianza para promover un acceso rápido, cómodo, seguro, confiable y generalizado al sistema de justicia.

Enfatiza (C. 15) la conveniencia de desarrollar soluciones digitales interoperables para todo el curso de los procedimientos judiciales, tanto para permitir procedimientos más rápidos y seguros como a efectos de facilitar la cooperación civil y penal entre los Estados miembros. Todo, en un marco de respeto a la independencia del poder judicial y los requisitos constitucionales de la Estados miembros, garantizando una representación adecuada de las autoridades, los Estados y las partes interesadas clave.

Reafirma (C. 17) el objetivo de mejorar la calidad y la transparencia de las decisiones judiciales mediante el uso de las TIC, y que el empleo de estas no debe socavar los derechos a un juicio imparcial en paridad de condiciones, a un proceso contradictorio, a un juicio público, en ciertos casos el derecho a una audiencia oral en presencia física del afectado, y el derecho de recurso.

Advierte (C. 21) que, dada la sensibilidad de la información judicial, el uso de tecnologías digitales debe cumplir con los estándares más avanzados en materia de seguridad informática y cibernética, y respetar plenamente la legislación sobre privacidad y protección de datos. Considera de gran importancia una supervisión humana cuidadosa de los sistemas, incluidos los que utilizan inteligencia artificial, y una mayor transparencia para garantizar la confianza del público.

Subraya (C. 18) las ventajas de la digitalización para facilitar el acceso a la información jurídica, como legislación y decisiones judiciales anónimas e información sobre los avances del propio caso. A tales efectos observa la conveniencia de que la información esté abiertamente disponible, sea interoperable, más fácil de encontrar, comprender, usar y reutilizar.

En el terreno de las acciones futuras, el documento resalta la importancia de la interoperabilidad de las soluciones digitales y el carácter instrumental de estas para la realización de la justicia con mayores calidad y transparencia. Así, previene sobre los límites a observar para la formulación de los desarrollos tecnológicos (tema al cual volverá de manera

específica), teniendo para ello presentes la independencia judicial, las normas constitucionales y los derechos involucrados en el acceso a la justicia.

Destaco particularmente estas consideraciones por cuanto sería de gran utilidad que los actores públicos latinoamericanos las tuvieran presentes para sus políticas de modernización: esto, dados sus rasgos comunes en ámbitos como el acervo histórico y cultural, los sistemas legales y judiciales, la evolución político-institucional y las problemáticas socio-económicas (PALMA, 2010, p. 13).

«Si bien el diseño de una política para la tutela de la justicia tiene en los recursos tecnológicos un canal fundamental, la necesidad de que aquella cubra las necesidades de todas las personas involucra especialmente pensar en quienes carecen de tales recursos o del acceso a ellos»

El texto resalta (C. 19) también que el acceso digital a la justicia puede beneficiar a las personas que se encuentran en áreas remotas y rurales siempre que se cumplan todos los requisitos previos técnicos necesarios, como el acceso a Internet de banda ancha de alta capacidad.

Sin perjuicio de lo anterior, reconoce (C. 20) la necesidad de mantener operativos los procesos tradicionales no digitales y, cuando estén disponibles, los servicios de asistencia física, junto con las nuevas formas digitales para proporcionar a los ciudadanos que aún no pueden participar plenamente en los desarrollos tecnológicos una protección jurídica efectiva y acceso a la justicia. Otro aspecto destacado es el de la claridad del lenguaje respecto de cómo pueden los ciudadanos utilizar los servicios digitales y hacer valer sus derechos.

Destaca (C. 24) que la crisis del COVID-19 ha confirmado la necesidad de invertir y hacer uso de herramientas digitales en los procesos judiciales, en los Estados miembros y en los procesos transfronterizos.

Las conclusiones precedentes tienen señalada importancia para apreciar los beneficios de las TIC y las limitaciones de la realidad: si bien el diseño de una política para la tutela de la justicia tiene en los recursos tecnológicos un canal fundamental, la exigencia de que aquella cubra las necesidades de todas las personas involucra especialmente pensar en quienes carecen de tales recursos o del acceso a ellos. Es pues imprescindible mantener operativos los procesos tradicionales en cuanto estos resulten necesarios.

Considerando la situación de los países latinoamericanos, si bien la crisis derivada de la pandemia ha potenciado muchísimo el uso de tales recursos, las desigualdades son enormes y las limitaciones continúan. Es esencial para su superación la planificación de corto, mediano y largo plazo para la acción coordinada de los actores públicos -es decir, los diferentes órganos del poder- y en lo pertinente, el sector privado y la sociedad civil.

El documento hace hincapié (C. 22) en que las TIC pueden mejorar el acceso a los medios extrajudiciales y alternativos de resolución de disputa, y a herramientas de información sobre derechos y obligaciones de los ciudadanos que pueden contribuir a evitar controversias.

Reconoce (C. 23) que una mayor digitalización de la justicia y un mejor uso de las nuevas tecnologías son factores clave para garantizar la eficiencia y la resiliencia de los sistemas judiciales. Subraya que los Estados miembros y la UE deben redoblar sus esfuerzos para promover y ampliar la digitalización en este sector, con miras a garantizar la igualdad de acceso y disponibilidad de los servicios digitales para todos.

Se ve así reafirmada la relevancia del acceso remoto a la información y la justicia, realzando la importancia de las vías participativas para lograr soluciones justas y celeras que

indirectamente contribuyen a un mejor desempeño y una más eficiente utilización de los recursos por los tribunales: se evita la sobrecarga de estos y se facilita la concentración de los agentes judiciales en la resolución de los casos en que su intervención es imprescindible.

Solicita (C. 28) a la Comisión el desarrollo de una estrategia global de la UE hacia la digitalización de la justicia para finales de 2020, a efectos de proporcionar un acceso sin problemas a la justicia, mejorar la eficacia de los sistemas judiciales y permitir una cooperación transfronteriza eficaz.

Lo expresado reafirma la continuidad de las políticas implementadas para la consecución de los objetivos, tanto en cada Estado miembro como a efectos de la labor en red que requiere la cooperación.

c. Habilidades digitales

Observa (C. 29) la necesidad de promover las competencias digitales para que los agentes y otros profesionales utilicen las TIC de manera eficaz y con el debido respeto por los derechos y libertades de quienes buscan justicia.

A tales efectos atribuye (C. 31) especial importancia a la capacitación judicial, tanto para aprovechar los beneficios de tales tecnologías, como para conocer los riesgos de su uso y los aspectos éticos relacionados. Tal formación debería considerar la protección de los derechos de las personas en los entornos digitales, incluidos el derecho a la privacidad y la protección de datos. La formación judicial también debería centrarse en la protección adecuada de los derechos de las personas en el espacio digital, incluido el derecho a la privacidad y la protección de datos.

Solicita (C. 32) a la Comisión que promueva actividades conducentes, incluso a través de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), así como el uso de tecnologías digitales en la formación judicial.

En la convicción de que la educación permanente es un vaso comunicante para la mejora del sistema judicial, destaca la necesidad del entrenamiento de los agentes para utilizar las TIC de manera eficaz, eficiente y ética. Esto, dados los beneficios y riesgos que derivan de su uso, y la necesidad de prevenir o evitar eventuales perjuicios.

Dadas las características del proceso de integración y la importancia de la interoperabilidad y el uso eficiente de los recursos, el documento enfatiza la importancia de la labor formativa en red, la utilización de la educación a distancia y las modalidades combinadas (*blended learning*).

Resalta (C. 30) la importancia de sensibilizar sobre el uso de tales herramientas y aplicaciones a la sociedad civil y aumentar la alfabetización digital, para que las personas puedan beneficiarse de estos recursos a fin de mejorar aún más su acceso a la justicia.

El texto hace así hincapié en que el aprovechamiento de los beneficios de las TIC debe comprender actividades presenciales y remotas que contribuyan a la toma de conciencia, tanto para utilizarlas responsablemente como a efectos de conocer mejor sus derechos, deberes y vías para hacerlos valer mediante el acceso.

d. Inteligencia artificial

El documento valora (C. 33) los estudios y avances en la investigación y desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en los sistemas judiciales de la UE, algunos de los cuales se encuentran próximos a utilizarla. Recomienda (C. 34) el refuerzo de la coordinación a nivel de la UE para asegurar las sinergias y la interoperabilidad.

Refiere (C. 35) a las potencialidades del uso de la IA en los sistemas judiciales a efectos de realizar -dentro del marco legal de un Estado miembro- tareas cada vez más complejas como analizar, estructurar y preparar información sobre los casos, transcribir automáticamente registros de audiencias, traducir, apoyar el análisis y evaluación de documentos legales y sentencias judiciales, estimar las posibilidades de éxito de una demanda, anonimizar la jurisprudencia y proporcionar información a través de chatbots¹ legales.

Señala (C. 36) que tal desarrollo depende de la disponibilidad integral de grandes conjuntos de datos (*Big Data*), como archivos y sentencias anónimas de tribunales que sean de alta calidad en relación con los fines para los que se utilizarán.

Reconoce (C. 38) el potencial de la IA para mejorar el funcionamiento de los sistemas judiciales en bien de los ciudadanos y las empresas, acelerar los procedimientos y ayudar a mejorar la comparabilidad, la coherencia y, en última instancia, la calidad de las decisiones judiciales.

Pueden así apreciarse algunos de los beneficios susceptibles de lograrse en la tutela a través de la aplicación de la IA a partir del respeto de los marcos legales: reunir y clasificar información, agilizar y estandarizar procesos de trabajo, facilitar y contribuir a elevar la calidad de las actividades jurisdiccionales, de investigación o argumentación, optimizar la labor de los agentes, profesionales y auxiliares de la justicia, y proporcionar información y asistencia remota a los usuarios.

Dados los riesgos y perjuicios que el uso de la IA puede aparejar, el texto concluye en la necesidad de realizar diferentes prevenciones concernientes a su diseño y aplicación. Estas incluyen restricciones concernientes al ejercicio de la jurisdicción, los derechos fundamentales, la transparencia, el marco legal², y también el diseño y la evaluación.

Solicita (C. 37) a la Comisión que, en cooperación con los Estados miembros, examine las condiciones para que la información sea legible, disponible, fiable, analizable y reutilizable, y cómo se pueden abordar los sesgos en los conjuntos de datos para evitar resultados discriminatorios.

Resalta (C. 39) que el uso de herramientas de IA no debe interferir con el poder de decisión de los jueces o la independencia judicial. La decisión judicial siempre debe ser tomada por un ser humano y no se puede delegar en una herramienta de IA.

Advierte (C. 40) sobre el riesgo de que la aplicación de la IA perpetúe y fortalezca la discriminación existente, y permita una toma de decisiones distorsionada u opaca, en perjuicio de derechos fundamentales como la dignidad humana, el derecho a la libertad, la no discriminación, la privacidad y protección de datos y el derecho a un juicio justo.

¹ El *chatbot* es un programa que simula mantener una conversación con una persona, al dar respuestas automáticas a las entradas de información hechas por el usuario. Generalmente la «conversación» se realiza por escrito, pero han sido desarrollados programas que cuentan con una interfaz de usuario multimedia y permiten la expresión oral. En algunos de ellos se utiliza un avatar para representar a una persona real que «dialoga» con el usuario, lo que genera en este una cercanía mayor que la que le provoca ingresar información con la computadora.

² Según observa Elizabeth G. THORNBURG (2003), los gobiernos pueden imponer ciertos estándares mínimos y, cuando corresponda, prohibir a las partes el uso de dispositivos tecnológicos para administrar soluciones de autoayuda. Aunque la regulación específica en la materia quedaría rápidamente obsoleta, ciertas acciones pueden ser requeridas o prohibidas. Los gobiernos pueden además identificar leyes sustantivas insusceptibles de modificarse por contrato (pp. 328-329).

Destaca (C. 41) que a veces los resultados de los sistemas de IA basados en el aprendizaje automático no se pueden rastrear, lo que conduce a un efecto de caja negra que impide la responsabilidad adecuada y necesaria, y hace imposible verificar cómo se alcanzó el resultado y si cumple con los requisitos pertinentes. Esta falta de transparencia podría socavar la posibilidad de impugnar de manera efectiva las decisiones basadas en tales resultados y, por lo tanto, infringir el derecho a un juicio justo y un recurso efectivo.

«El aprovechamiento de los beneficios de las TIC debe comprender actividades presenciales y remotas que contribuyan a la toma de conciencia, tanto para utilizarlas responsablemente como a efectos de conocer mejor sus derechos, deberes y vías para hacerlos valer mediante el acceso»

Comparte (C. 42) lo expresado por la Comisión en el Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial, y considera que el sector judicial es un ámbito en el que los derechos de los ciudadanos pueden verse directamente afectados, por lo que sería relevante contar con un marco regulador europeo claro a su respecto³.

Apoya (C. 43) la opinión de la Comisión de que el poder judicial es un sector en el que, dadas las características de las actividades típicamente realizadas, se puede esperar que ocurran riesgos significativos. Se necesitan salvaguardias suficientes para garantizar la protección de los derechos fundamentales y asegurar un desarrollo y uso responsable, confiable, orientado al interés público y centrado en el ser humano de las aplicaciones de IA en el sector.

Afirma (C. 44) la necesidad de explorar y decidir sobre los requisitos obligatorios para el diseño, desarrollo, despliegue, uso y evaluación de sistemas de IA en la justicia con el fin de abordar eficazmente los riesgos potenciales para los derechos fundamentales⁴.

Enfatiza (C. 45) la necesidad de que los sistemas de IA en el sistema judicial estén sujetos a un procedimiento de evaluación ex ante en cuanto a la confiabilidad, comprensibilidad, solidez y seguridad del sistema, entre otros aspectos. Concluye en la necesidad de contar con un sistema adecuado y eficaz para el seguimiento y revisión de las aplicaciones de IA y sus resultados.

Solicita (C. 46) a la Comisión que pondere los posibles beneficios, riesgos y requisitos específicos del sector judicial al diseñar un posible marco jurídico de la UE para la IA.

A modo de síntesis, el documento expresa así la cabal toma de conciencia sobre la utilización actual de la IA en variados campos, que incluyen el judicial en Estados miembros como

³ La Comisión Europea, en el estudio sobre el uso de tecnologías innovativas en el campo de la justicia (2020), sostuvo la necesidad de codificar en la ley disposiciones sobre la responsabilidad de IA por acciones cometidas de manera negligente o intencional. El órgano observó también la conveniencia de analizar la posibilidad de generalizar para la IA principios regulatorios que se encuentran en cuerpos legales específicos. Si esto no es suficiente, examinar si deberían aplicarse modificaciones de dichos principios para adaptarse a la realidad de la IA (pp. 46-47).

⁴ La Comisión Europea destacó en el mismo estudio (2020) la importancia de realizar una evaluación de impacto de tres niveles en IA: i) a nivel del legislador, para determinar si la tecnología afecta los intereses esenciales; con base en esta evaluación, se decidiría qué legislación implementar para garantizar el interés público; ii) a nivel de los desarrolladores y usuarios de la tecnología, que deberían estar obligados a realizar evaluaciones de impacto no solo cuando IA procesa datos personales en el contexto de la toma de decisiones automatizadas, sino con respecto a todos los aspectos de la democracia, el estado de derecho y derechos fundamentales; iii) a nivel de las personas, que deberían tener un derecho garantizado por la ley a una explicación de cómo funciona la IA, qué lógica sigue y cómo afecta sus intereses. Para todo esto es fundamental implementar instrumentos de gobernanza, en lugar de soft law y códigos de conducta sobre el uso inadecuado de los sistemas autónomos (p. 47).

Estonia⁵, y otros como China⁶. Consecuentemente, apoya su desarrollo considerando sus beneficios y riesgos, y concluye en la necesidad de promoverla y, a la vez, fijar límites y ejercer controles para su utilización.

e. Financiamiento

Si bien la digitalización ofrece beneficios concretos y duraderos en términos de reducir los costos para el acceso a la justicia y el funcionamiento de los sistemas judiciales, las inversiones iniciales en diversas acciones requerirán una financiación adecuada. Por ello, solicita (C. 47) a la Comisión, los Estados miembros y el Parlamento Europeo que garanticen una financiación adecuada a tales efectos.

También alienta (C. 48) a los Estados a participar en las convocatorias de propuestas de la UE y a desarrollar acciones relacionadas con la digitalización de la justicia haciendo uso de diversas oportunidades de financiación del presupuesto de la UE.

Dada la importancia de facilitar el acceso a los recursos, tiene presente (C. 49) la necesidad de simplificar los trámites administrativos conducentes.

Pide (C. 50) a la Comisión que promueva iniciativas en materia de digitalización e innovación tecnológica en la justicia, incluso cuando se encuentren en fase de investigación y desarrollo.

Se desprenden de lo expresado, tanto los comentados beneficios del uso de las TIC para el funcionamiento de los sistemas judiciales, como la relevancia de una planificación coordinada para la realización de las inversiones necesarias, además de desarrollar los Estados miembros sus propias iniciativas a tales efectos.

Un aspecto de gran valor reside en la solicitud concerniente a la promoción de iniciativas: la aceleración de los cambios que es propia de la evolución tecnológica, unida a las exigencias de trabajo judicial remoto derivadas de la pandemia, tornan imprescindible dar apoyo a la creatividad, condición esencial para que la innovación se concrete.

f. Esfuerzos continuados de cooperación

Solicita (C. 51) la cooperación de todas las partes interesadas en un esfuerzo común, constructivo y sostenible para promover una mayor digitalización de los sistemas judiciales.

Reconoce (C. 52) el trabajo e iniciativas realizadas y a desarrollarse sobre el uso de tecnologías digitales, incluida la IA en diferentes organismos de la Unión Europea y otros foros, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y ONU, y enfatiza la importancia de la coherencia y la cooperación en este ámbito.

La conciencia de la interdependencia es el aspecto saliente de las precedentes conclusiones: así como la cooperación contribuye al logro de objetivos y resultados compartidos, resulta necesario ampliar la perspectiva mediante la consistencia de los desarrollos y la colaboración con otras organizaciones.

⁵ «Estonia se prepara para tener ‘jueces robot’ basados en inteligencia artificial», *The Technolawgist*, 12 de junio de 2019. Recuperado de: <https://www.thetechnolawgist.com/2019/06/12/estonia-se-prepara-para-tener-jueces-robot-basados-en-inteligencia-artificial/>.

⁶ «China, el monstruo mundial en inteligencia artificial que utiliza cientos de jueces robot», *The Technolawgist*, 13 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.thetechnolawgist.com/2019/12/13/china-el-monstruo-mundial-en-inteligencia-artificial-que-utiliza-cientos-de-jueces-robot/>.

IV. TUTELA, INNOVACIÓN Y EFICIENCIA (PALMA, 2014, PP. 47-49)

Para aumentar el acceso a mayores niveles de tutela son de gran importancia la innovación y la mejor administración de los recursos, en un proceso de mejora continua¹ que no tiene fin.

Con relación a ello, describiré en esta última parte distintos cursos de acción conducentes al logro del resultado virtuoso mediante la ampliación y diversificación de los mecanismos de resolución de disputas, teniendo presente la estrecha relación existente entre el derecho y la justicia². Es primordial la importancia de los sistemas legales y judiciales para determinar reglas y estándares, establecer normas para las interacciones entre los sectores público y privado, hacerlas cumplir desde los tribunales y otros canales alternativos, y resolver los conflictos entre individuos y grupos (BUSCAGLIA & RATLIFF, 2000, p. 5).

A. Acceso a la Información Legal

En los países en vías de desarrollo es generalizado el desconocimiento de las personas respecto de sus derechos, deberes y vías para hacerlos respetar o restablecer. Además, escasean los recursos para solventar los servicios legales a amplios sectores de la población con necesidades jurídicas insatisfechas. La crisis derivada del COVID-19 agravó la situación, debido a las prohibiciones o restricciones para concurrir a los centros de acceso a la justicia.

Consecuentemente, se reafirma la necesidad de proporcionar información legal y vías de acceso remotas con sustento en las TIC. Se facilitan así la educación legal, la posibilidad de

¹ El concepto de mejora continua se ve reflejado en normativas para el establecimiento de estándares y guías relacionadas con sistemas de gestión, que pueden ser aplicadas a diferentes tipos de organizaciones. Las normas elaboradas en el seno de la International Standardization Organization -conocidas como normas ISO- son un valioso ejemplo al respecto. Recuperado de: <http://www.iso.org/iso/home.html>. Este organismo internacional de normalización, creado el 23 de febrero de 1947, se encuentra integrado por una red de institutos nacionales de 164 países a razón de un miembro por cada país. La principal norma es la ISO 9001-2000 / 2008 / 2015 (Sistemas de Gestión de la Calidad), aplicable a organizaciones privadas y públicas. Por este medio se proporcionan herramientas prácticas para abordar numerosos desafíos globales en ámbitos como la salud, el agua, la alimentación y el cambio climático. Se apunta a garantizar la calidad, seguridad y fiabilidad de los productos y servicios, y a hacer realidad su mejora continua. Con el objetivo de verificar el cumplimiento de los requisitos de la norma, actúan entidades de certificación debidamente acreditadas y controladas por los organismos internacionales correspondientes, que emiten sus propios certificados y permiten la utilización del sello respectivo. En la actividad empresarial, su utilización contribuye a la baja de los costos mediante la disminución y prevención de errores, y al aumento de la productividad derivado de una positiva incidencia en la producción o prestación de servicios. Se facilita el acceso a nuevos mercados, a la nivelación del campo de juego para los países en desarrollo, y al comercio mundial. Como señalan Antoine Bernard de RAYMOND y Pierre-Marie CHAUVIN (2014), mediante el uso de las normas ISO, la posibilidad de identificar en cualquier momento el lugar de la cadena de producción en que ha aparecido un problema y poder retirar los productos afectados por este defecto es una técnica sumamente adecuada para la globalización del comercio, porque permite el monitoreo y el control sin obstaculizar la libre circulación de las mercaderías (pp. 69-70).

En los sectores públicos, su empleo contribuye a optimizar los procesos de trabajo y la calidad de los servicios a través de la participación de los agentes, y el desarrollo del liderazgo, el trabajo en equipo, la capacitación permanente, la elaboración de manuales de la calidad, la utilización de indicadores y la realización de encuestas a los usuarios. El Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM, <http://www.iram.org.ar/>) representa a la Argentina en la ISO, así como a esta institución en la Argentina. En cuanto al Sistema Judicial el IRAM desarrolló la Norma IRAM 30600, Guía para la interpretación de la Norma ISO 9001 en la gestión operativa de la Justicia.

² Como señala Arthur Taylor von MEHREN (1977), para el ordenamiento legal, el problema de la justicia es primordial. La prueba más básica y universal de las reglas legales y las instituciones es que ellas sean formalmente justas. Las reglas e instituciones percibidas como injustas son inestables y últimamente inaceptables. Justicia es un concepto completo: casos similares deberían ser tratados de manera similar; las consecuencias legales de una conducta deberían ser comprensibles y previsibles. Las reglas e instituciones deben también expresar y promover valores y propósitos aceptados por la comunidad (pp. 27-28).

que las personas se ocupen de sus asuntos o, cuando resulte imprescindible la representación o el patrocinio profesional, puedan colaborar con los abogados.

Entre los servicios en línea se encuentran (SUSSKIND, 2017, pp. 97-99):

1. el libre acceso a través de la web a los provistos por organizaciones comerciales o sin fines de lucro;
2. suscripción a fuentes de información de firmas legales;
3. ofertas con cargo de empresas, como editoriales jurídicas;
4. producción de documentos estandarizados (contratos, testamentos, etc.);
5. análisis de contratos y otros documentos para detectar y subsanar eventuales errores o inconsistencias, cláusulas faltantes, etc.
6. acceso a información mediante sistemas inteligentes de autoayuda y chatbots³, que hacen innecesaria la concurrencia a la sede del tribunal.
7. formularios interactivos que permiten crear documentos con la información que el usuario proporciona para su presentación virtual o presencial⁴;

El acceso a tales servicios y aplicaciones desde teléfonos, tabletas y computadoras facilita la respuesta automática a las consultas, y optimiza el tiempo de trabajo de los agentes judiciales, que pueden así concentrarse en otras tareas.

En los entornos virtuales, comunidades dotadas de experiencia legal crean reservorios de información que permiten a las personas aprender informalmente mediante las redes sociales sobre cuestiones legales que las afectan. Es también posible la consulta de sistemas reputacionales en línea, análogamente a los sitios que describen experiencias de quienes que utilizaron determinados servicios (hotelería, gastronomía, transporte aéreo, etc.): los potenciales clientes pueden así conocer las experiencias de otros usuarios con abogados y firmas legales en particular (SUSSKIND & SUSSKIND, 2015, pp. 68-70).

B. Acceso a la Justicia y Alianzas Estratégicas

Como es ampliamente sabido, las circunstancias derivadas de la pandemia han potenciado la utilización de las TIC. Pero en países con grandes desigualdades socioeconómicas en los que millones de personas carecen de acceso a recursos tecnológicos, es imprescindible que los servicios presenciales continúen y se amplíen en cuanto resulte posible.

Una política pública para ampliar y diversificar el acceso a la justicia debe entonces contemplar tal realidad y también hacer uso intensivo de las TIC para la implementación de canales como (PALMA, 2012, p. 384):

1. centros de orientación, derivación y asistencia jurídica fijos y móviles, para brindar el servicio de justicia allí donde las personas viven o trabajan;
2. líneas telefónicas de acceso gratuito y accesibles a través de aplicaciones (WhatsApp, Telegram, etc.);

³ En Costa Rica el Poder Judicial ha habilitado PJ-bot, un *chatbot* que permite evacuar consultas mediante la realización de preguntas, como por ejemplo: ¿Cómo se envía un escrito?, ¿Cómo consultar notificaciones? o la sugerencia de palabras clave, ejemplo: apremio, hoja de delincuencia, demanda nueva. Recuperado de: <https://pj.poder-judicial.go.cr/index.php/component/sppagebuilder/?view=page&id=4>.

⁴ En Puerto Rico funciona el sitio AYUDALEGALPR.ORG, desde el cual es posible acceder y completar documentos interactivos en materias como violencia de género, declaratoria de herederos, desahucio, etc. Recuperado de: <https://ayudalegalpr.org/>.

3. sitios web;
4. difusión de los derechos y medios de acceso a justicia en la vía pública, medios de comunicación masiva, redes sociales, etc.;
5. plataformas y aplicaciones de uso gratuito en teléfonos, tabletas y computadoras;
6. educación presencial y a distancia a través de los establecimientos de enseñanza de todos los niveles;
7. actuación descentralizada, presencial y virtual, de organizaciones de la sociedad civil.

Añado a lo expresado que el acceso a la justicia puede verse fortalecido mediante la colaboración coherente y sostenida entre el Estado, el sector privado y el voluntario a través de alianzas estratégicas. Estas hacen posible la complementariedad entre conocimientos, recursos, capacidades y fortalezas de los actores, y una más eficaz contribución para la prestación de servicios y la satisfacción de necesidades.

El juego cooperativo de estos sectores permitirá lograr mucho más que lo que podría alcanzar cada uno en forma separada, y gestionar mejor las tensiones entre las problemáticas generales y locales.

Gracias a las TIC es posible concretar una gestión coaligada y basada en la interactividad, en tanto la infraestructura brinde sustento a una descentralización coordinada entre los actores en sus ámbitos de competencia e interés.

C. Resolución de Disputas en Línea (Online Dispute Resolution - ODR)

La modernización de los métodos alternativos de resolución de disputas (RAD) adquirió impulso desde mediados de la década de 1990, cuando diferentes organizaciones sin fines de lucro llevaron a cabo el desarrollo del Online Dispute Resolution (ODR) (WANG, 2010, p. 144) mediante plataformas para resolver las disputas a través de Internet. Son ellas: Virtual Magistrate, de la Universidad Villanova, Online Ombuds Office de la Universidad de Massachusetts, Online Mediation Project de la Universidad de Maryland, y el CyberTribunal Project de la Universidad de Montreal, Canadá (HOEREN, 2000, p. 43). Así, los mecanismos alternativos electrónicos ampliaron y diversificaron el acceso a justicia, aumentando la velocidad y la eficacia de tales procedimientos, y reduciendo los costos⁵.

El ODR abarca una amplia gama de enfoques y formas (incluidos, entre otros, defensores del pueblo, juntas de quejas, negociación, conciliación, mediación, resolución facilitada, arbitraje y otros), y el potencial uso de procesos híbridos que comprenden elementos en línea o fuera de línea. Ofrece valiosas oportunidades para el acceso a la resolución de disputas por compradores y vendedores que concluyen transacciones comerciales transfronterizas, tanto en países desarrollados como en desarrollo (UNCITRAL, 2017, p. 1).

Ethan KATSH y Orna RABINOVICH-EINY (2017) ponen de realce al respecto el alcance y las capacidades de la llamada «cuarta parte» tecnológica (junto a las partes tradicionales partes y el tercero neutral): la tecnología puede constituir una ayuda a la tercera parte humana en el proceso de resolución de disputas (p. 47).

Jie ZHENG (2016, p. 45) enfatiza las ventajas resultantes del ODR en términos de eficiencia en comparación con el mecanismo tradicional, en términos de tiempo y economía de recursos: i) lo primero, dado las partes pueden participar en cualquier momento y desde el lugar en que

⁵ En esta línea y en el marco de la integración, es destacable la previa creación de una plataforma europea de resolución en línea de litigios [Reglamento (UE) N° 524/2013], que constituyó un importante avance en el fomento de las vías alternativas de solución de conflictos en materia de consumo a partir de sistemas ODR (VALBUENA GONZÁLEZ, 2015, p. 1015).

se encuentren, siempre que haya acceso a Internet; ii) lo segundo, debido al ahorro en viajes, comunicaciones e incluso el uso de los propios servicios de ODR.

Es de gran importancia tener presente un beneficio no siempre apreciado que deriva del uso de ODR, conforme lo señalan Alina Huiu y Jeffrey Aresty: el fomento del respeto por el estado de derecho, que es vital para el desarrollo económico y social (HUIU & ARESTY, 2011, p. 120). Cualquier forma de resolución de disputas que favorezca la equidad y la transparencia crea oportunidades para que las comunidades valoren los beneficios de esas prioridades, generando la posibilidad de fomentar buenos hábitos. El uso de estas plataformas desde teléfonos móviles es de gran valor desde la perspectiva de los países en desarrollo, dado que el grado de utilización de estos dispositivos es mucho mayor que otros soportes de infraestructura. Se facilita así que sus habitantes participen y se conviertan en socios activos de la comunidad económica mundial⁶.

A modo de síntesis de sus beneficios en términos de acceso a la justicia, la contribución más significativa del ODR puede resultar de la superación del equilibrio entre eficiencia y equidad. La combinación de la recopilación de datos, la comunicación y el ODR abren la posibilidad de aumentar tanto la eficiencia como la equidad, lo que puede traducirse en un aumento tanto del «acceso» como de la «justicia». Si este potencial se realiza o no depende del diseño del software, los criterios para la evaluación del ODR y la naturaleza de las actividades de prevención de disputas (KATSH & RABINOVICH-EINY, 2017, p. 51).

Según explica Faye Fanfei WANG (2009, pp. 32-33), resulta necesario que el entorno de ODR, como medio de resolución de disputas, sea seguro, eficiente, flexible y fácil de usar, contemplando para ello tres pasos:

1. la herramienta de apoyo a la negociación debe proporcionar retroalimentación sobre los resultados probables de la disputa si la negociación fracasara;
2. la herramienta debe intentar resolver cualquier conflicto existente utilizando técnicas de diálogo;
3. para aquellos problemas que no se resuelvan en el paso anterior, la herramienta debe emplear estrategias de compensación para facilitar la resolución de la disputa.

Si el resultado del tercer paso no es aceptable para las partes, la herramienta debe permitir que las partes regresen al segundo paso y repitan el proceso de forma recursiva hasta que se resuelva la disputa o se produzca una declaración.

Colin RULE (2002, p. 230)⁷ asevera que para el diseño de sistemas ODR es esencial escuchar a las personas que usarán, usan o han usado tales servicios: estar «centrado en el cliente» resulta primordial para una resolución eficaz de disputas, dado que los grupos de usuarios pueden compartir sus reacciones honestas a la interfaces, procesos y servicios ofrecidos por los sitios.

Estos mecanismos se encuentran en medio de una transición que va de las aplicaciones que se enfocan en la comunicación y la conveniencia, a aplicaciones que emplean algoritmos y explotan el aprendizaje de máquinas y la IA. Se trata del cambio de la intervención humana a

⁶ Si bien el ODR puede ser empleado en disputas civiles y comerciales domésticas o internacionales, las originadas en transacciones electrónicas o los casos relacionados con Internet son los más adecuados y frecuentes para su utilización. Las disputas para las cuales han sido mayormente utilizados involucran compras en línea -reclamos de menor cuantía- y dominios -identidad virtual del proveedor y sus productos (WANG, 2010, p. 145).

⁷ Añade el autor (p. 237) que lo ideal es que los usuarios sientan que tienen el control de la tecnología, y no que son controlados por ellas. Las plataformas de ODR pueden ser muy preceptivas, liderando a las partes a través de una serie secuencial de pasos que las obliga a aceptar un proceso predefinido. Las plataformas de ODR deben hacer que los participantes sientan que la plataforma que están utilizando respeta sus derechos de debido proceso; si en cambio las partes se sienten víctimas de ella se alejarán o volverán hostiles, para no regresar.

una asistida por software, y de un proceso que facilita la comunicación de información a uno que la procesa (KATSH & RABINOVICH-EINY, 2017, p. 47).

Es de gran importancia que los servicios de ODR obtengan financiación de fuentes públicas o privadas manteniendo su independencia. La financiación privada no siempre es tan transparente como se requiere para resolver disputas entre empresas y consumidores (*Business to Consumers* -B2C). Un mayor apoyo financiero público contribuiría a superar la falta de conciencia y confianza existentes (CORTÉS, 2011, p. 86).

La necesaria modernización que deriva de la pandemia requiere de la generalización de tales vías para la solución de los casos, con la deslocalización como nota característica.

D. Inteligencia Artificial, Aprendizaje de Máquinas y Analítica Predictiva

Entre las aplicaciones de la inteligencia artificial (IA) son habituales el procesamiento de grandes volúmenes de información (*Big Data*) y el desarrollo de procesos de aprendizaje de máquinas (*Machine Learning*) para formular predicciones. Mediante la analítica predictiva (*Predictive Analytics* -PA) se utilizan árboles de decisión para una enorme variedad de asuntos (legales, gubernamentales, industriales, médicos, etc.). La especialidad de cada árbol está determinada por los datos sobre los que «crece» (SIEGEL, 2016, pp. 158-159)⁸.

En el ámbito de las decisiones judiciales, la utilización intensiva de esta técnica contribuirá a incrementar el acceso a la información y al logro de una jurisprudencia previsible. Esto permitirá importantes logros en términos de calidad y eficiencia, al reducir los tiempos para acceder a la información y, así, facilitar el trabajo de los agentes judiciales y los abogados.

En los sistemas de ODR, KATSH Y RABINOVICH-EINY⁹ explican que la transición de procesos que valoran la confidencialidad a procesos que también se enfocan en la recolección y uso de datos, crea una oportunidad para reorientar la atención hacia la prevención. Si bien la recopilación digital de los datos plantea riesgos para la privacidad, permite un control de calidad sobre el diseño del software y la toma de decisiones en formas que no siempre están presentes o son incluso posibles en los tribunales. Pero existe la preocupación de que los algoritmos opacos con sesgos integrados resten valor a la equidad de los procesos de resolución de disputas. Ello puede derivar de la incertidumbre sobre la precisión de los algoritmos, la posibilidad de errores en los datos, una confianza equivocada en las correlaciones reveladas por Big Data, predicciones erróneas que subyacen en el diseño del algoritmo, etc. También existen preocupaciones en cuanto al posible impacto de la automatización en miembros de grupos protegidos (o sin poder), que los algoritmos puedan discriminar al utilizar consideraciones relacionadas con la identidad y tener un impacto negativo desigual en los miembros de grupos protegidos de una manera más indirecta al depender de bases de datos sesgadas.

⁸ En los EE. UU. se creó un árbol de decisión para predecir los votos de la juez asociada de la Corte Suprema de Justicia de los EE. UU. Sandra Day O'Connor. En la investigación «Enfoques en competencia para predecir la toma de decisiones en la Corte Suprema», de Andres D. Martin y cuatro profesores universitarios de ciencia política, gobierno y derecho, se construyó un árbol de decisión a partir de cientos de fallos. Pudo demostrarse que un grupo de árboles de decisión trabajando juntos superaba a los expertos humanos en la predicción de los fallos: empleando un árbol de decisión para cada juez del tribunal -y otros medios si una sentencia fuera unánime-, fue posible predecir fallos con un 75% de precisión, mientras los expertos humanos predijeron el 59%.

⁹ Por ejemplo, se puede estudiar el impacto del diseño de los diversos elementos del sistema ODR en diferentes tipos de litigantes (bajo nivel socioeconómico, minorías, etc.), identificar procesos que no ofrecen justicia con éxito a algunos segmentos de la población, e intentar corregirlos. Además, los datos pueden proporcionar presentaciones visuales más fáciles de entender que el texto, como videos tutoriales que explican el derecho en diversos campos o esquemas de las opciones procesales para los demandantes (KATSH & RABINOVICH-EINY, 2017, pp. 47-49).

Entre los potenciales beneficios del uso de esta técnica es de gran importancia enfatizar que puede contribuir al fortalecimiento de algo aún más beneficioso que la resolución de las disputas: su prevención, que requiere analizar la información para rastrear patrones de disputas y abordarlos consecuentemente. Esta actividad podría ocurrir después de la resolución de disputas basadas en datos recopilados, o antes de que la parte agraviada tenga conocimiento del problema, su alcance y quién podría ser responsable. Si bien la prevención de disputas puede no aumentar el acceso a la justicia en un sentido directo, podría reducir los casos de injusticia y las barreras a la justicia. El uso del *Big Data* multiplica exponencialmente la posibilidad de la prevención de disputas, ya que la capacidad de buscar y cotejar varios tipos de datos puede generar conocimientos importantes sobre las fuentes de disputas para grupos de litigantes en diferentes entornos, y los conocimientos extraídos de los datos pueden utilizarse tanto para soluciones efectivas como para la prevención de futuros problemas (KATSH & RABINOVICH-EINY, 2017, pp. 51-52).

E. Arbitraje en Línea y en Cadena

El arbitraje es un bien de red cuyo principal atractivo para las partes depende de la generalización de su uso. Esta contribuye a establecer su calidad, las normas subyacentes y otros aspectos relacionados (WHINCOP & KEYES, 2001, p. 197).

El arbitraje basado en Internet amplía los márgenes para la resolución de disputas y la elección del derecho aplicable. Pero para ello es necesario que sus decisiones puedan ser cumplidas, lo que requiere reformas en los derechos nacionales para prever su utilización y la ejecución de los laudos (RODRÍGUEZ & MEDINA, 2012, pp. 125-126)¹⁰.

Son de gran relevancia los avances en la utilización de la IA en el arbitraje para la resolución de disputas derivadas de contratos inteligentes, que operan en forma descentralizada y sin sujeción a las leyes nacionales. Con la celebración de los contratos en la plataforma de blockchain, esta puede contar con una autoridad de administración central para arbitrar las disputas. Las partes pueden acordar someterse a este arbitraje o incluir un acuerdo en los términos y condiciones de la plataforma. El arbitraje podrá integrarse «en cadena» dentro del contrato inteligente en disputa en la plataforma blockchain, lo cual facilitará una pausa en la transacción si fuera necesario, o la administración de soluciones; para esta, un algoritmo podrá resolver la disputa mediante el análisis de transacciones y disputas similares (MAXWELL & VANNIEUWENHUYSE, 2018, p. 29).

F. Nuevos Modelos y E-Justicia. Diálogo y Participación

La tutela efectiva requiere, también y fundamentalmente, de la modernización del diseño de las unidades judiciales.

La confusión entre actividades jurisdiccionales o de investigación y administrativas, que es característica de la labor que cumplen los agentes judiciales en numerosos sistemas latinoamericanos, hacen esenciales la reingeniería de las metodologías de trabajo y el diseño de nuevos modelos de gestión.

Estas dificultades, patentes en la labor presencial, son más factibles de superarse en el trabajo a distancia: su eficiente ejecución remota necesita del rediseño, la simplificación y estandarización de documentos de uso frecuente para cumplir los diferentes procesos¹¹.

¹⁰ Más de cien sitios web ofrecen servicios de ODR; el 50% se creó en los EE. UU., un 30% en Europa, y casi un 20% en la región de Asia-Pacífico. Esta actividad es aún escasa en Latinoamérica (donde funciona el Cibertribunal peruano) y África.

¹¹ En este contexto, se considera como proceso a una secuencia de actividades que permiten el logro de un resultado, sin hacer referencia a la acepción ritual del vocablo como proceso judicial.

Dada la magnitud económica de los cambios a realizar, son esenciales el diálogo y la colaboración entre los órganos del poder público para planificar y ejecutar las reformas con énfasis en la modernización tecnológica y la digitalización, en reemplazo de la tramitación y el expediente en papel.

Esto requiere imprescindiblemente de su práctica en el interior del sistema judicial para establecer la comunicación y lograr la escucha empática de los agentes, la toma de conciencia de la interdependencia, la creación de confianza, la participación y la cooperación. Solo así los cambios serán percibidos como propios y dotados de legitimidad, en beneficio de la organización en su conjunto (PALMA, 2012, p. 370).

La crisis del COVID-19 nos impulsa a percibir el cambio de paradigma que el uso intensivo de las TIC aparea para los órganos judiciales: resulta imprescindible la prestación de sus servicios en línea mediante herramientas accesibles y de menor costo como aplicaciones de videoconferencia, grabación digital, etc. Con ella se supera la tradicional consideración de la jurisdicción como identificada con el espacio físico.

Frente al interrogante planteado por Richard SUSSKIND en cuanto a si el tribunal es un lugar o un servicio (2019, pp. 93 y 47), a partir de la pandemia puede afirmarse lo segundo con cada vez mayor naturalidad.

Se impone entonces la necesidad de dar cobertura remota, amplia y diversificada para acceder a información legal clara y comprensible, orientación y asistencia jurídica, métodos para negociar, contener o resolver conflictos, y vías justas y eficientes para dirimirlos. Tal curso de acción involucra la realización de la justicia tanto en salas físicas como mediante audiencias virtuales¹² y tribunales en línea. Para ello resultará necesaria la gestión de los casos diferenciándolos en función de su complejidad, asignando a cada cual el proceso que resulte más adecuado, y simplificando los procedimientos (SUSSKIND, 2019, p. 63).

G. Jurisdicción, Cooperación Internacional y TIC

La internacionalización de la vida de las personas que es propia del mundo globalizado hace necesario que los Estados acuerden mecanismos para la protección eficaz y eficiente de sus intereses. El derecho de los particulares a la tutela efectiva va transformando en obligatorias actividades estatales antes cumplidas con cierta espontaneidad. Además, específica pero no exclusivamente en el ámbito patrimonial, la cooperación pasa a constituir una exigencia inherente a las necesidades del gran mercado (FERNÁNDEZ ARROYO, 1998, pp. 61-62).

Con la crisis derivada de la pandemia se impuso la deslocalización de la jurisdicción a partir del uso generalizado de los recursos tecnológicos. A partir de ella es fundamental que los desarrollos en las TIC y el uso de blockchain -con la capacitación de los agentes- hagan posible el cumplimiento seguro, directo y en tiempo real de la cooperación jurídica internacional, así como la creación o fortalecimiento de redes judiciales¹³ a los niveles local, regional y global¹⁴.

Además, el deber de hacer respetar o restablecer los derechos realza la necesidad de diversificar las jurisdicciones judicial y arbitral con apoyo en la tecnología: solo así son

¹² Joe TOMLINSON (2019) destaca la existencia de un desafío para el diseño de la justicia digital, en cuanto a la forma en que las audiencias por video pueden ser efectivas en tribunales que tienen una función importante de investigación: es necesario desarrollar plataformas donde las pruebas se puedan presentar de manera efectiva para que los jueces puedan confiar (pp. 56-57).

¹³ Por ejemplo, la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial, en Materia Penal y Civil [Iber-Red], la Red Iberoamericana de Documentación Judicial [Iber-Ius] y la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales [RIAEJ] (CARRASCOSA LÓPEZ & JAUME BENNASAR, 2011).

¹⁴ Estos canales permiten compartir experiencias, cooperar y fortalecer la legitimidad de los sistemas judiciales (LÓPEZ AYLLÓN, 2004, p. 155).

posibles la comunicación en tiempo real y la superación de los escollos de la territorialidad y, con estas, un mayor y más inmediato acceso a la justicia.

V. CONCLUSIONES

A partir de la crisis del COVID-19, en el mundo se tomó conciencia de la interdependencia con una potencia inédita para la mayor parte de quienes lo habitamos. Se generó un escenario para la acelerada modernización de los sistemas judiciales, cuya concreción requiere del desarrollo de técnicas y prácticas como las que fueran aquí consideradas.

En este orden y de cara al objeto de estudio, el logro de una tutela de la justicia cada más efectiva requiere de la regular expansión y diversificación de las vías de acceso y la implementación de nuevos modelos. Para esto es esencial la constante innovación, basada en el fomento y desarrollo de la creatividad.

La mayor eficiencia resultante libera recursos que podrán asignarse a ampliar el acceso en beneficio de más personas, y a promover más creatividad y consecuentes innovaciones.

Mediante este círculo virtuoso de mejora continua aumentará la sustentabilidad del sistema judicial, podrá crecer la confianza pública en el mismo y, con todo ello, se contribuirá a fortalecer el estado de derecho y la calidad de vida democrática.

Pero para que lo anterior sea posible, en el ámbito nacional y local resultan imprescindibles la práctica del diálogo y la generación de sinergias a nivel interno y externo: i) interno, en tanto la modernización es posible cuando los agentes del sistema son escuchados, aportan ideas, participan y cooperan; ii) externo, en cuanto la dimensión de los cambios a concretar necesita de la comunicación y la construcción de consensos y políticas por los órganos del poder público, con la participación del sector privado y las organizaciones la sociedad civil.

En el ámbito internacional, el trabajo en red y la cooperación entre los Estados es de la máxima importancia para hacer realidad una modernización sustentable con apoyo en tecnologías interoperables, compartiendo información y prácticas beneficiosas, y favoreciendo emprendimientos de alcance transnacional, regional o global.

Las generaciones actuales y quienes nos sucedan podrán así acceder, física o remotamente, a una tutela y servicios de justicia de cada vez mayor calidad, en menos tiempo, y en beneficio de la cohesión y la paz social.

VI. BIBLIOGRAFIA

- AMAR, Jacques (2017). *Du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aux principes John Ruggie*. París: Libres d'écrire (edición Kindle).
- AST, Federico (2018). *The Future of Justice. How the Blockchain and Artificial Intelligence will Transform the Legal Industry...* Recuperado de: <https://medium.com/kleros/the-future-of-justice-a00ed92e04d5>.
- BASEDOW, Jürgen (2005). «Global Life, Local Law? About the globalization of law and policy making». En: *Liber Amicorum, Homenaje al Profesor Dr. Didier Opperti Badán*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- BASEDOW, Jürgen & KONO, Toshikuyi [eds.] (2000). *Legal Aspects of Globalization. Conflicts of Laws, Internet, Capital Markets and Insolvency in a Global Economy*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International.

- BERTALANFFY, Ludwig von (1989). *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones (1º edición en español [1976], 7ª reimposición)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BUSCAGLIA, Edgardo & RATLIFF, William (2000). *Law and Economics in Developing Countries*. Stanford: Hoover Institution Press.
- CARRASCOSA LÓPEZ, Valentín & JAUME BENNASAR, Andrés (2011). *Las redes de cooperación judicial en Iberoamérica y Europa*. Buenos Aires: Diario elDial.com - DC1812 (11 de abril).
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40155-la-agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-oportunidad-america-latina-caribe>.
- CIURO CALDANI, Miguel Ángel (s.f.). *Notas sobre Economía y Derecho. Ideas básicas de una exposición del autor en la Maestría en Derecho Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario*, pp. 43-48. Recuperado de: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/centro/article/viewFile/557/451>
- CIVIL JUSTICE COUNCIL (2015). *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*. Reino Unido: Online Dispute Resolution Advisory Group. Recuperado de: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/Online-Dispute-Resolution-Final-Web-Version1.pdf>.
- COMISIÓN EUROPEA (2020). *Study on the use of innovative technologies in the justice field Final Report*. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fb8e194-f634-11ea-991b-01aa75ed71a1/language-en>.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2020). *Council Conclusions: Access to Justice - Seizing the Opportunities of Digitalisation*. Recuperado de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11599-2020-INIT/en/pdf>.
- CORTÉS, Pablo (2011). *Online Dispute Resolution for Consumers in the European Union*. London & New York: Rutledge Research in IT and Commerce Law.
- CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA (2018). *Cien reglas de Brasilia*. XIX Cumbre Judicial, Asamblea Plenaria, San Francisco de Quito, Ecuador. Recuperado de: <http://www.cumbrejudicial.org/comision-de-seguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/documentos-comision-de-seguimiento-de-las-reglas-de-brasilvia/item/817-cien-reglas-de-brasilvia-actualizadas-version-abril-2018-xix-cumbre-judicial-asamblea-plenaria-san-francisco-de-quito>.
- DIZ, Fernando Martín (2014). Del derecho a la tutela judicial efectiva hacia el derecho a una tutela efectiva de la justicia. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 23, pp. 161-176. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4945876>
- EASTON, David (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, vol. 9, n.º 3, pp. 384-385. Recuperado de: http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June2_system/Political%20System_Easton.pdf
- EASTON, David (1999). *Esquema para el Análisis Político (1ª edición en español y 8ª reimposición)*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara Lidia (dir.) (2012). *Derechos del consumidor y comercio electrónico en el ámbito internacional*. Buenos Aires: ElDial.com.

- FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. (1998). *Derecho Internacional Privado (Una mirada actual sobre sus elementos esenciales)*. Córdoba: Editorial Advocatus.
- GRECO, Orlando (2006). *Diccionario de Economía (3ª edición)*. Buenos Aires: Valletta Ediciones.
- HASSEL, Rolf H., SCHNEIDER, Hermann & WEIGELT, Klaus [Editores] (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política Económica de la A a la Z (3ª edición)*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- HAYAKAWA, Shinichiro (2000). «Private Law in the Era of Internet». En: J. Basedow & T. Kono (Editors). *Legal Aspects of Globalization. Conflicts of Laws, Internet, Capital Markets and Insolvency in a Global Economy*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International, pp. 27-28.
- HOEREN, Thomas (2000). «Electronic Commerce and Law - Some Fragmentary Thoughts on the Future of Internet Regulation from a German Perspective». En: J. Basedow & T. Kono (Editors). *Legal Aspects of Globalization. Conflicts of Laws, Internet, Capital Markets and Insolvency in a Global Economy*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International.
- HUIU, Alina & ARESTY, Jeffrey (2011). «Mobile Technology and the Rule of Law». En: M. Poblet (Editor). *Mobile Technologies for Conflict Management. Online Dispute Resolution, Governance, Participation*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer, pp. 107-124.
- KATSH, Ethan & RABINOVICH-EINY, Orna (2017). *Digital Justice. Technology and the Internet of Disputes*. New York: Oxford University Press.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2004). *Globalización, Estado de Derecho y Seguridad Jurídica. Una Exploración sobre los Efectos de la Globalización en los Poderes Judiciales de Iberoamérica (1ª edición)*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1572>.
- MAXWELL, Winston & VANNIEUWENHUYSE, Gauthier (2018). Robots Replacing Arbitrators: Smart Contract Arbitration. *International Chamber of Commerce (ICC) Dispute Bulletin*, Issue 1, pp. 24-33. Recuperado de: <https://www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fName=edcf394c-7ec7-4a77-bb81-58adf5941b58.pdf>.
- MEHREN, Arthur Taylor von, NADELMANN, Kurt H. & TRAUTMAN, Donald T. [Editors] (1977). *Contemporary Perspectives in Conflict of Laws*. Durham: The Duke University School of Law.
- MEHREN, Arthur Taylor von (1977). «Choice of Law and the Problem of Justice». En: A. T. von Mehren, K. H. Nadelmann & D. T. Trautman (Editors). *Contemporary Perspectives in Conflict of Laws*. Durham: The Duke University School of Law.
- MILLS, Alex (2009). *The Confluence of Public and Private International Law. Justice, Pluralism and Subsidiarity in the International Constitutional Ordering of Private Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MULET MELIÁ, Juan (s.f.). *La Innovación, concepto e importancia económica*. Fundación COTEC, 6º Congreso de Economía de Navarra (España). Recuperado de: <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D696EFD2-6AAA-4EF1-B414-E3A27109EA67/79806/02juanmulet.pdf>

- O'HARA, Erin Ann & RIBSTEIN, Larry (2000). From Politics to Efficiency in Choice of Law. *George Mason University School of Law, Law and Economics Working Paper n.º 00-04*. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=199849.
- OLIVERA, Julio H. G. (2004). Globalización, Crecimiento Económico y Bienes Públicos. *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, año XLIX, n.º 42, 2ª época, p. 309.
- OLIVERA, Julio H. G. (2009). Derecho Económico y Análisis Económico del Derecho. *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, año LIV, n.º 47, 2ª época, p. 300.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [ONU] (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [ONU] (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 300 p. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [ONU] (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2018/06/la-agenda-de-desarrollo-sostenible-necesita-un-impulso-urgente-para-alcanzar-sus-objetivos/>.
- PALMA, Luis María (2010). *Justicia y Desarrollo en América Latina*. Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina), Departamento de Investigaciones, n.º 63, Tesis Doctoral de Ciencia Política (dir. José Gustavo Roger). Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2900998.
- PALMA, Luis María (2012). *Justicia y Reforma en la Argentina Democrática*. Universidad de Belgrano, Departamento de Investigación (Buenos Aires, Argentina), n. 65, Tesis Doctoral de Sociología (dir. José Gustavo Roger). Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2901002.
- PALMA, Luis María (2014). «Administração e Gestão Judiciária em um Mundo Globalizado. Desafios para a América Latina». En: L. A. Blanchet, D. Wunder Hachem & A. C. Santano (coordinadores). *Estado, Direito e Políticas Públicas - Homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Curitiba: Editora Ithala, pp. 39-59. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2900556.
- PALMA, Luis María (2018). Eficiencia en el Derecho Internacional Privado y la Jurisdicción. Análisis y Perspectivas. *Diario «La Ley»*, año LXXXII, n.º 204, tomo La Ley 2018-E, pp. 1-6. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3275546.
- PALMA, Luis María (2020a). «Gestión y Tecnología en la Justicia. Cuando la Modernización se hizo viral». En: R. G. Brenna (Director), M. Bauzá Reylli (Coordinador). *Justicia y Registros Públicos. La Tecnología al Servicio de la Justicia y la Seguridad Jurídica*. Buenos Aires: Thomson Reuters - La Ley y Fundación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática (FIADI).
- PALMA, Luis María (2020b). *Eficiencia en el Derecho Internacional Privado, Virtualidad y Acceso a Justicia*. Programa Post-Doctoral en Principios Fundamentales y Derechos Humanos. Buenos Aires: Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).
- PALMA, Luis María (2020-2021). Análisis Económico del Derecho y el Sistema Judicial en Argentina. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Programa de Acreditación CyTMA2.

- PAMPILLÓN, Rafael (2007). *Diccionario de Economía*. Madrid: IE Business School.
- PASSOS DE FREITAS, Vladimir & PALMA, Luis María (2015). *La Justicia como Sistema*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano (Departamento de Investigaciones). Documento de Trabajo, N° 306. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2897625.
- POSNER, Richard (1981). *The Economics of Justice*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- POSNER, Richard A. (2014). *Economic Analysis of Law (9th Edition)*. New York: Wolters Kluwer Law & Business. Aspen Casebook Series (edición Kindle).
- PREUBE, Heinz Gert (2008). «Globalización». En: R. H. Hassel, H. Schneider & K. Weigelt (Editores). *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política Económica de la A a la Z (3^a edición)*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- RAYMOND, Antoine Bernard (de) & CHAUVIN, Pierre-Marie (2014). *Sociologie Économique : Histoire et Courants Contemporains*. París : Armand Colin (edición Kindle).
- RODRÍGUEZ, Mónica Sofía & MEDINA, Flavia Andrea (2012). «Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Relaciones de Consumo». En: S. L. Feldstein De Cárdenas (dir.). *Derechos del consumidor y comercio electrónico en el ámbito internacional*. Buenos Aires: ELDial.com, pp. 125-126.
- RULE, Colin (2002). *Online Dispute Resolution for Business. B2B, E-Commerce, Consumer, Employment, Insurance, and Other Commercial Conflicts*. Wiley, Jossey-Bass.
- SAMUELSON, Paul & NORDHAUS, William A. (2005). *Economía (18^a edición)*. Madrid: McGraw Hill.
- SCHIFF BERMAN, Paul (2002). The Globalization of Jurisdiction. *The University of Pennsylvania Law Review*, Volume 151, pp. 311-529. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=304621.
- SIEGEL, Eric (2016). *Predictive Analytics. The Power to Predict Who Will Click, Buy, Lie, or Die*. Hoboken: Wiley (edición Kindle).
- SIEHR, Kurt (1985). *Ökonomische Analyse des Internationalen Privatrechts*. München: Festschrift Karl Firsching.
- SUSSKIND, Richard (2017). *Tomorrow's Lawyers: An Introduction to your Future (2a edición)*. Oxford: Oxford University Press (edición Kindle).
- SUSSKIND, Richard (2019). *Online Courts and the Future of Justice*. London: Oxford University Press (edición Kindle).
- SUSSKIND, Richard & SUSSKIND, Daniel (2015). *The Future of the Professions. How technology will transform the work of human experts*. Oxford: Oxford University Press (edición Kindle).
- SWEENEY, Brendan J. (2009). Global Competition: Searching for a Rational Basis for Global Competition Rules. *Sidney Law Review*, Volume 30, pp. 209-210. Recuperado de: <http://www.austlii.edu.au/au/journals/SydLRev/2008/14.html>.
- THORNBURG, Elizabeth G. (2003). «Privatisation and power: dispute resolution for the Internet». En: C. E. F. Rickett & T. G. W. Telfer (Editors). *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*. New York: Cambridge University Press, pp. 303-329.
- TOMLINSON, Joe (2019). *Justice in the Digital State. Assessing the next revolution in administrative justice*. Bristol: Policy Press Shorts Policy & Practice.

- UNCITRAL [United Nations Commission on International Trade Law] (2017). *UNCITRAL Technical Notes on Dispute Resolution*. New York.
- VALBUENA GONZÁLEZ, Félix (2015). La plataforma europea de resolución de litigios en línea (ODR) en materia de consumo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 52, pp. 987-1016. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.52.05>.
- WANG, Faye Fangfei (2009). *Online Dispute Resolution. Technology, management and legal practice from an international perspective*. Oxford: Chandos Publishing.
- WANG, Faye Fangfei (2010). *Internet Jurisdiction and Choice of Law. Legal Practices in the EU, US and China*. New York: Cambridge University Press (edición Kindle).
- WHINCOP, Michael J. & KEYES, Mary (2001). *Policy and Pragmatism in the Conflict of Laws*. Londres: Ashgate Dartmouth.
- YUEH, Linda (2009). «International Economic Law and Economic Growth». En: L. Yueh (Editor). *The Law and Economics of Globalisation. New Challenges for a World in Flux*. Londres: Edward Elgar Publishing Ltd.
- ZHENG, Jie (2016). The Role of ODR in Resolving Electronic Commerce Disputes in China. *International Journal of Online Dispute Resolution*, vol. 3, n. 1, pp. 41-68.

CONCLUSIONES DEL CONSEJO

«ACCESO A LA JUSTICIA: APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DE LA DIGITALIZACIÓN»

(2020/C 342 I/01)

DOUE C 342I, 14 de octubre de 2020 (pp. 1-7)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

RECORDANDO:

-las Conclusiones del Consejo de 9 de junio de 2020 «Configurar el futuro digital de Europa»;

-las Conclusiones del Consejo de 3 de diciembre de 2019 sobre el futuro de la cooperación judicial en materia civil;

-las Conclusiones del Consejo de 7 de octubre de 2019 sobre Eurojust: La Unidad Europea de Cooperación Judicial en la era digital;

-las Conclusiones del Consejo de 18 febrero de 2019 relativas al Plan Coordinado sobre el Desarrollo y Uso de la Inteligencia Artificial «Made in Europe»;

-las Conclusiones del Consejo de 8 de junio de 2017 sobre las vías de avance para mejorar el intercambio de información y garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE;

-la Estrategia del Consejo 2019-2023 relativa a la Justicia en Red Europea, de 6 de diciembre de 2018;

-el Plan de Acción 2019-2023 relativo a la justicia en red europea, de 6 de diciembre de 2018;

-la conferencia «Acceso a la justicia en la era digital. Perspectivas y retos», celebrada por la Presidencia alemana el 16 de julio de 2020;

-la Comunicación de la Comisión titulada «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación» (COM(2020) 456 final);

-el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020 (COM(2020) 306 final);

-la Comunicación de la Comisión titulada «Configurar el futuro digital de Europa» (COM (2020) 67 final);

-la Comunicación de la Comisión titulada «Una Estrategia Europea de Datos» (COM (2020) 66 final);

-el Libro Blanco de la Comisión sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza (COM(2020) 65 final);

-«Tus derechos importan: protección de datos y privacidad. Encuesta sobre los derechos fundamentales» de 2020, elaborado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;

-el «Manual sobre el Derecho europeo relativo al acceso a la justicia» de 2016, elaborado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos;

-el estudio sobre el uso de tecnologías innovadoras en el ámbito de la justicia, publicado por la Comisión el 14 de septiembre de 2020;

-el estudio sobre justicia penal digital transfronteriza, publicado por la Comisión el 14 de septiembre de 2020;

-la recomendación de 19 de mayo de 2019 «Descodificar la inteligencia artificial: diez medidas para proteger los derechos humanos» [no disponible en español] del

Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa;

-las directrices de 2019 sobre la inteligencia artificial y la protección de datos, del Comité Consultivo del Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal del Consejo de Europa;

-la Carta ética europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales, adoptada por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa los días 3 y 4 de diciembre de 2018;

-la lista de criterios de 2016 sobre el Estado de Derecho de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa;

Acceso a la justicia

1. SUBRAYA que el acceso a la justicia es un derecho fundamental y un elemento central del Estado de Derecho, que es uno de los valores esenciales en los que se fundamenta la Unión Europea en virtud del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y que son comunes a todos los Estados miembros. El artículo 19 del Tratado de la Unión Europea estipula que los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión y confía a los órganos jurisdiccionales nacionales la responsabilidad compartida de garantizar el control jurisdiccional en el ordenamiento jurídico de la UE.

2. RECUERDA el mandato de la UE derivado de los artículos 81 y 82 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre el desarrollo de la cooperación judicial en materia civil y penal con repercusión transfronteriza y reafirma el objetivo asociado de garantizar una tutela judicial efectiva en la UE y en los Estados miembros.

3. SEÑALA que, como establece el artículo 47 de la Carta de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea, toda persona tiene derecho a la tutela judicial efectiva ante un juez o tribunal independiente e imparcial, de modo que toda violación de sus derechos y libertades pueda ser oída equitativa y públicamente; además podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

4. ESTÁ DE ACUERDO en que este derecho a la tutela judicial efectiva también debe quedar plenamente reconocido en las condiciones creadas por la transformación digital, a fin de garantizar la aplicación plena y efectiva del derecho de la UE, mejorar la aceptación de los sistemas de justicia y reforzar la confianza en el Estado de Derecho.

5. REAFIRMA que el desarrollo digital del sector de la justicia debe centrarse en el ser humano, guiarse constantemente por los principios fundamentales de los sistemas judiciales y adecuarse a ellos, en concreto la independencia e imparcialidad de los tribunales y jueces, la garantía de la tutela judicial efectiva y el derecho a una audiencia equitativa y pública en un plazo razonable.

6. SUBRAYA que las tecnologías digitales se pueden utilizar en los sistemas judiciales para promover el cumplimiento de las normas del Estado de Derecho y el ejercicio y el respeto de los derechos fundamentales.

7. DESTACA que todos los ciudadanos deben beneficiarse de las posibilidades digitales adicionales y disfrutar de igualdad de oportunidades en lo que respecta al acceso digital a la justicia y a procedimientos justos, y que la participación digital debe garantizarse incondicionalmente a todos los grupos sociales sin discriminación alguna. Se deben tener especialmente en cuenta las necesidades de las personas vulnerables, en particular los niños y los adultos vulnerables como las personas mayores o con discapacidad, así como de las víctimas de delitos. En cualquier caso, el uso de las

tecnologías digitales en los sistemas de justicia no debe reducir las garantías procesales para quienes no tienen acceso a dichas tecnologías.

Justicia digital

8. ENTIENDE que la transformación digital ha cambiado profundamente la vida de las personas en las últimas décadas y que seguirá haciéndolo.

9. RECONOCE que los sistemas judiciales, como pilar central del Estado de Derecho, están haciendo frente a estas exigencias cambiantes y poniendo a disposición de los ciudadanos las posibilidades tecnológicas adecuadas. El Cuadro de indicadores de la justicia en la UE, una herramienta de información comparativa que publica todos los años la Comisión Europea, ya facilita también datos sobre varios indicadores de la digitalización de los sistemas judiciales en todos los Estados miembros, como el acceso en línea a las sentencias o la presentación y seguimiento de las demandas por internet.

10. SUBRAYA que medidas como la realización de procedimientos judiciales digitales, la comunicación electrónica entre las partes, los tribunales y las autoridades, la transmisión electrónica de documentos y la celebración de audiencias y conferencias en línea ya se han convertido en elementos importantes de una administración judicial eficiente en numerosos Estados miembros.

11. CELEBRA los progresos realizados en el ámbito de la Justicia en Red en la última década, especialmente las estrategias y planes de acción sucesivos (actualmente, la Estrategia relativa a la Justicia en Red y el Plan de Acción para 2019-2023).

12. OBSERVA una evolución dinámica de las tecnologías digitales en el sector judicial de la UE, en el que cada vez se formulan más planes para desarrollar y utilizar nuevas tecnologías, en particular sistemas de inteligencia artificial para la justicia.

13. ESTÁ CONVENCIDO de que una mayor digitalización de los sistemas judiciales de los Estados miembros supone un enorme potencial para seguir facilitando y mejorando el acceso a la justicia de los ciudadanos de toda la UE. Las herramientas digitales pueden ayudar a estructurar mejor los procedimientos y a automatizar y acelerar la gestión de tareas uniformes y normalizadas, aumentando así la eficacia y eficiencia de los procedimientos judiciales.

14. ANIMA en este sentido a los Estados miembros a que hagan un mayor uso de las herramientas digitales que ofrece el marco del eIDAS, tales como medios seguros de identificación electrónica y servicios de confianza, ya que son instrumentos muy eficaces para fomentar el acceso rápido, cómodo, seguro, fiable y generalizado al sistema judicial.

15. SUBRAYA que, cuando sea posible, deben desarrollarse soluciones digitales para todo el procedimiento judicial, de modo que los procedimientos puedan ser más rápidos y seguros y se facilite la cooperación entre los Estados miembros. Dichas soluciones deben ser, en la medida de lo posible, interoperables entre sí.

16. REAFIRMA el objetivo de seguir mejorando el alto nivel de calidad y transparencia de las decisiones judiciales de conformidad con el Estado de Derecho mediante el uso de las tecnologías digitales.

17. DESTACA, no obstante, que la utilización de tecnologías digitales y medios de comunicación electrónicos no debe ir en detrimento del derecho a ser oído, en particular el derecho a la igualdad de armas procesales y el derecho a un procedimiento contradictorio, del derecho a una audiencia pública, en algunos casos también el derecho a una vista oral en presencia física de la parte afectada, ni del derecho de recurso.

18. SUBRAYA las oportunidades que ofrece la digitalización al permitir que los ciudadanos y los profesionales del derecho tengan, en la medida en que lo permita el

derecho nacional y en todo momento, un acceso general a la información judicial, como por ejemplo legislación y decisiones judiciales anonimizadas, y a información sobre el progreso de sus propios casos, y SEÑALA las posibilidades tecnológicas que existen para que dicha información esté disponible públicamente, sea interoperable, más fácil de encontrar y comprender y más fácil de utilizar y reutilizar.

19. PONE DE RELIEVE que ofrecer un mejor acceso digital a la justicia y llevar a cabo procedimientos judiciales digitales puede beneficiar especialmente a personas de zonas rurales y remotas, siempre que se cumplan todos los requisitos técnicos previos, como el acceso a internet de banda ancha de alta capacidad.

20. RECONOCE, sin embargo, que es necesario mantener los procesos tradicionales no digitales y, cuando estén disponibles, los servicios físicos de asistencia, junto con las nuevas formas digitales, para ofrecer a los ciudadanos que aún no pueden participar plenamente en los avances tecnológicos una protección jurídica y un acceso a la justicia efectivos. Al mismo tiempo, es necesario proporcionar a los ciudadanos información completa en un lenguaje sencillo e inteligible sobre cómo utilizar los servicios digitales y cómo hacer valer sus derechos por esta vía.

21. RECONOCE que la utilización de las tecnologías digitales en el sector de la justicia es muy sensible y, por tanto, debe cumplir las normas más exigentes en materia de información y ciberseguridad, además de respetar plenamente la legislación relativa a la privacidad y la protección de datos. Una mayor dependencia de la tecnología digital, y en particular de los procesos automatizados, requiere un atento seguimiento humano de dichos sistemas, en particular los que utilizan la inteligencia artificial, y una mayor transparencia para garantizar la confianza de los ciudadanos.

22. DESTACA que el uso de las tecnologías digitales también puede mejorar el acceso a métodos extrajudiciales y alternativos de resolución de litigios, que respeten al mismo tiempo el derecho a una protección judicial efectiva en cada caso particular y el derecho a un juicio justo, así como el acceso a herramientas de información sobre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, que pueden contribuir a evitar litigios.

23. RECONOCE que la mayor digitalización de la justicia y el aumento del uso de las nuevas tecnologías son factores clave que permiten garantizar la eficiencia y la resiliencia de los sistemas judiciales, y SUBRAYA que los Estados miembros y la UE deben redoblar sus esfuerzos para fomentar y expandir más la digitalización de este sector, con vistas a garantizar para todos un acceso equitativo a los servicios digitales y su disponibilidad.

24. DESTACA que la crisis de la COVID-19 ha confirmado la necesidad de invertir en herramientas digitales y de utilizarlas en los procedimientos judiciales, tanto en los Estados miembros como en los procedimientos transfronterizos.

25. RECONOCE la importancia de establecer canales interoperables adecuados para garantizar que los sistemas judiciales puedan cooperar digitalmente de forma eficiente y segura. El proyecto e-CODEX (Comunicación para la Justicia en red mediante el intercambio de datos en línea) es la principal herramienta para establecer una comunicación segura en los procedimientos transfronterizos civiles y penales y debe seguir fomentándose su uso.

26. INVITA a la Comisión a que presente una propuesta legislativa, que será negociada en el grupo competente, que garantice la sostenibilidad de e-CODEX con una gobernanza y una estructura de gestión adecuadas y compatibles con eu-LISA, que respete la independencia del poder judicial y los requisitos constitucionales de los Estados miembros y

que garantice al mismo tiempo una representación adecuada de las autoridades judiciales de la UE y los Estados miembros, así como de las principales partes interesadas.

27. PIDE a la Comisión que evalúe posibles acciones y presente sus ideas para aplicarlas en el ámbito de la cooperación judicial, teniendo en cuenta la opinión de los Estados miembros:

-en el ámbito de civil y comercial, partiendo de los progresos ya realizados para la modernización de los intercambios transfronterizos entre autoridades mediante la digitalización y el uso de las tecnologías de la información, así como en el contexto de la normativa sobre notificación de documentos y obtención de pruebas; asimismo, se debe seguir estudiando el potencial para modernizar las principales disposiciones de los instrumentos en materia civil y comercial siguiendo el principio «digital por defecto», prestando especial atención a los instrumentos que son directamente pertinentes para los ciudadanos y las empresas;

-en el ámbito penal, basándose en los resultados del reciente estudio sobre justicia penal digital y en el trabajo realizado por los Estados miembros, la Comisión, Eurojust y todas las partes implicadas en este contexto; además, estudiando a qué otros instrumentos de cooperación judicial en materia penal podría ampliarse el Sistema Digital de Intercambio de Pruebas Electrónicas (eEDES), que ya apoya procedimientos relacionados con las órdenes europeas de investigación y la asistencia judicial mutua entre Estados miembros, haciendo participar a la vez a todos los Estados miembros desde el principio, para evitar una Europa de diferentes velocidades.

28. PIDE a la Comisión que elabore, antes del final de 2020, una estrategia global de la UE para la digitalización de la justicia, por ejemplo en forma de comunicación, y que siga desarrollando el seguimiento de los indicadores de digitalización pertinentes en el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE, a fin de ayudar a la UE y a los Estados miembros a proporcionar un acceso sin trabas a la justicia, mejorar la eficacia de los sistemas judiciales y permitir una cooperación judicial transfronteriza eficaz.

Capacidades digitales

29. TOMA NOTA de que es necesario promover las capacidades digitales en el sector judicial para que los jueces, los fiscales, el personal judicial y los demás profesionales de la justicia puedan utilizar y aplicar las tecnologías y herramientas digitales de manera eficaz y con el debido respeto de los derechos y libertades de quienes buscan justicia.

30. DESTACA la importancia de concienciar a la sociedad civil sobre el uso de las tecnologías digitales y ACOGE CON SATISFACCIÓN las iniciativas para sensibilizar a la ciudadanía y aumentar la alfabetización digital de las personas, también a través de la investigación, la formación y la educación, de modo que puedan beneficiarse de estas tecnologías digitales para seguir mejorando su acceso a la justicia.

31. HACE HINCAPIÉ en que es especialmente necesario que los jueces, los fiscales, el personal judicial y los demás profesionales de la justicia estén suficientemente formados para poder aprovechar los beneficios de la utilización de las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial, así como para abordar los riesgos asociados a su uso y los requisitos éticos por lo que respecta a su propio comportamiento. Para garantizar un uso competente y evitar tanto una dependencia excesiva como una desconfianza infundada de los resultados de los programas informáticos, los usuarios

también necesitan entender adecuadamente cómo funcionan las herramientas de inteligencia artificial y cuáles son sus posibilidades y limitaciones, en particular los supuestos sobre personas y grupos en los que se basan. La formación judicial también debe centrarse en la protección adecuada de los derechos de las personas en el espacio digital, incluido el derecho a la intimidad y a la protección de datos.

32. PIDE a la Comisión que promueva oportunidades de formación en materia de alfabetización y capacidades digitales para jueces, fiscales, personal judicial y otros profesionales de la justicia, en particular a través de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), así como el uso de tecnologías digitales en la metodología de formación judicial.

Inteligencia artificial

33. TOMA NOTA de que ya se está investigando y preparando en la UE la implantación de sistemas de inteligencia artificial en el sector de la justicia y de que la aplicación práctica de dichos sistemas es inminente en algunos Estados miembros. RECONOCE que un nivel suficiente de digitalización es también un requisito previo para el uso de aplicaciones de inteligencia artificial.

34. ACOGE CON SATISFACCIÓN el estudio de la Comisión Europea sobre el uso de tecnologías innovadoras en el ámbito de la justicia, que hace balance del uso de la inteligencia artificial y las tecnologías de cadena de bloques por parte de las autoridades nacionales y recomienda que se refuerce la coordinación a escala de la UE para garantizar las sinergias y la interoperabilidad.

35. HACE HINCAPIÉ en que existe la posibilidad de que los sistemas de inteligencia artificial en el sector de la justicia sean capaces en el futuro de desempeñar —dentro del marco jurídico de un Estado miembro— tareas cada vez más complejas como el análisis, la estructuración y la preparación de

información sobre el objeto de los asuntos, la transcripción automática de las grabaciones de las vistas orales, la traducción automática, el apoyo al análisis y la evaluación de documentos jurídicos y sentencias de los órganos jurisdiccionales, la estimación de las probabilidades de éxito de un procedimiento, la anonimización automática de la jurisprudencia y el suministro de información a través de robots conversacionales jurídicos.

36. SEÑALA que el desarrollo de los sistemas de inteligencia artificial, en particular de los sistemas de aprendizaje automático, depende de la disponibilidad completa de grandes conjuntos de datos, como autos y sentencias de órganos jurisdiccionales que estén anonimizados y sean de gran calidad por lo que respecta a los fines para los que se utilizarán.

37. PIDE a la Comisión que, en cooperación con los Estados miembros, estudie no solo en qué condiciones puede esta información estar disponible y ser de lectura automática, fiable, reutilizable y analizable, utilizando el ECLI, entre otros medios, sino también cómo pueden abordarse los sesgos en los conjuntos de datos para evitar resultados discriminatorios.

38. RECONOCE que el uso de herramientas de inteligencia artificial puede mejorar el funcionamiento de los sistemas judiciales en beneficio de los ciudadanos y las empresas ayudando a los jueces y al personal judicial en sus actividades, acelerando los procedimientos de los órganos jurisdiccionales y contribuyendo a mejorar la comparabilidad, la coherencia y, en última instancia, la calidad de las resoluciones judiciales.

39. SUBRAYA que el uso de herramientas de inteligencia artificial no debe interferir con el poder de decisión de los jueces ni con la independencia judicial. Las resoluciones judiciales deben ser siempre dictadas por seres humanos y no

pueden delegarse en una herramienta de inteligencia artificial.

40. HACE HINCAPIÉ en que la aplicación de la inteligencia artificial en el sector de la justicia también puede conllevar el riesgo de perpetuar y, posiblemente, reforzar la discriminación existente, incluidos los estereotipos, los prejuicios o las desigualdades estructurales, y de posibilitar una toma de decisiones distorsionada u opaca, por lo que puede dar lugar a la vulneración de derechos fundamentales como la dignidad humana, el derecho a la libertad, la no discriminación, la privacidad y la protección de datos, así como el derecho a un juicio justo.

41. HACE HINCAPIÉ en que, en determinados casos, no es posible reconstruir la manera en que los sistemas de inteligencia artificial basados en el aprendizaje automático llegan a ciertos resultados, lo que provoca un efecto «caja negra» que no permite una responsabilización adecuada y necesaria e imposibilita comprobar cómo se ha alcanzado el resultado y si cumple la normativa pertinente. Esta falta de transparencia podría socavar la posibilidad de impugnar efectivamente las resoluciones basadas en tales resultados y, por tanto, vulnerar el derecho a un juicio justo y a la tutela judicial efectiva, y limita los ámbitos en los que estos sistemas pueden utilizarse legalmente.

42. COMPARTE la valoración de la Comisión, que figura en su Libro Blanco sobre la inteligencia artificial, de que el sector judicial es un ámbito en el que los derechos de los ciudadanos pueden verse afectados de manera directa y de que, por lo tanto, en este ámbito podría ser pertinente contar con un marco normativo claro para Europa.

43. COINCIDE con la Comisión en que el poder judicial es un sector en el que, dadas las características de las actividades que se suelen realizar, cabe esperar que existan

riesgos significativos. Por ello, se necesitan salvaguardias suficientes para garantizar la protección de los derechos fundamentales y garantizar que el desarrollo y el uso de las aplicaciones de inteligencia artificial en el sector de la justicia sean responsables, fiables, orientados al interés público y centrados en el ser humano.

44. AFIRMA que, a fin de abordar eficazmente los posibles riesgos para los derechos fundamentales, es necesario estudiar y decidir el establecimiento de requisitos legales obligatorios para el diseño, el desarrollo, la implantación, el uso y la evaluación de los sistemas de inteligencia artificial en el sector de la justicia. Entre estas normas podrían figurar, en particular, la prohibición de una automatización que convertiría en opaca la toma de decisiones judiciales, unos niveles adecuados de transparencia, comprensibilidad, verificabilidad, solidez, exactitud, seguridad y rendición de cuentas, así como unos requisitos para evitar efectos discriminatorios.

45. SUBRAYA que los sistemas de inteligencia artificial en el sector de la justicia, especialmente los que se utilicen en procedimientos judiciales, deben someterse a un procedimiento de evaluación previa en relación, entre otras cosas, con la fiabilidad, la comprensibilidad, la solidez y la seguridad del sistema. SEÑALA la necesidad de disponer de un sistema adecuado y eficaz para el seguimiento y la revisión de las aplicaciones de inteligencia artificial y sus resultados.

46. PIDE a la Comisión que tenga en cuenta los beneficios potenciales, así como los riesgos y requisitos específicos del sector de la justicia, a la hora de diseñar un posible futuro marco jurídico de la UE para la inteligencia artificial.

Financiación

47. DESTACA que, si bien la digitalización de la justicia ofrece beneficios concretos y duraderos en términos de reducción de los costes

relacionados con el acceso a la justicia y el funcionamiento de los sistemas judiciales, las inversiones iniciales en medidas diversas requerirán una financiación adecuada. PIDE a la Comisión que garantice una financiación adecuada para apoyar la digitalización de la justicia, en particular a través del programa Europa Digital.

48. ANIMA a los Estados miembros a participar en las convocatorias de propuestas de financiación de la UE y a desarrollar activamente medidas relacionadas con la digitalización de la justicia utilizando las diversas oportunidades de financiación que ofrece el presupuesto de la Unión, por ejemplo, los Fondos de Cohesión, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Programa «Justicia».

49. SEÑALA la importancia de garantizar que, a escala de la UE, se facilite el acceso a la financiación, en particular haciendo que las formalidades administrativas sean lo más sencillas posible, respetando al mismo tiempo el Reglamento Financiero.

50. PIDE a la Comisión, a todos los Estados miembros y al Parlamento Europeo que garanticen la financiación de medidas relacionadas con la digitalización de la justicia a través de los distintos instrumentos financieros incluidos en el marco financiero plurianual. PIDE a la Comisión que, en los programas de trabajo, promueva activamente medidas, también en la fase de investigación y desarrollo, relacionadas con la digitalización y la innovación tecnológica de la justicia.

Continuación de los esfuerzos de cooperación

51. PIDE a todas las partes interesadas, en particular la Comisión, todos los Estados miembros, el Parlamento Europeo y los profesionales del derecho, que cooperen en un esfuerzo común, constructivo y sostenible para promover de manera continua una mayor digitalización de los sistemas judiciales.

52. RECONOCE y tendrá presentes la valiosa labor y las valiosas iniciativas llevadas a cabo en relación con el uso de las tecnologías digitales, incluida la inteligencia artificial, en el Consejo de Europa y sus instituciones, como la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia y el Comité ad hoc sobre Inteligencia Artificial, así como en otros foros, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y las Naciones Unidas, e INSISTE en la importancia de la coherencia y la cooperación en este ámbito.

UN ACUERDO MARCADO POR EL ESCEPTICISMO PERIFÉRICO: AVANCES Y RESISTENCIAS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

TOMÁS BONTEMPO*

*Profesor de la Universidad del Salvador
Argentina*



Resumen: El artículo intenta abordar integralmente aquellos elementos tanto globales como regionales que permiten comprender la forma en la que evolucionaron las relaciones birregionales en distintas etapas: una inicial en la década de 1990 hasta el 2004, otra vinculada al relanzamiento de las negociaciones comerciales birregionales en 2010 y finalmente la relacionada al consenso político para un acuerdo comercial mayor de 2019.

El abordaje de dichos antecedentes permite establecer una trayectoria hacia el escenario más actual en donde ambos bloques habrían alcanzado un consenso final en 2019 y aún pendiente de una trabajosa ratificación. Por eso se destacarán también los limitantes existentes en ambos bloques.

Palabras Clave: MERCOSUR, Unión Europea, integración regional, negociaciones birregionales, libre comercio.

AN AGREEMENT MARKED BY PERIPHERAL SKEPTICISM: PROGRESS AND RESISTANCE IN THE MERCOSUR-EUROPEAN UNION FREE TRADE AGREEMENT

Abstract: The article attempts to comprehensively address both global and regional elements that allow us to understand the way in which bi-regional relations evolved in different stages: an initial one in the 1990s to 2004, another linked to the relaunch of bi-regional trade negotiations in 2010 and finally the one related to the political consensus for a major trade agreement of 2019.

Addressing said antecedents allows us to establish a path towards the most current scenario where both blocks would have reached a final consensus in 2019 and still pending a laborious ratification. For this reason, the existing limitations in both blocks will also be highlighted.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL), Magister en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario de la Universidad de Torino (Italia). Actualmente, se desempeña en la Dirección de Investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Asimismo, es docente titular de Sistemas Políticos Latinoamericanos Comparados en la Universidad del Salvador, donde también se desempeñó como docente en las asignaturas de Historia de las Relaciones Internacionales y Taller de Tesis. Es Profesor adjunto del Departamento de Comercio Internacional de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y fue Profesor Auxiliar de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Ha publicado artículos en distintas revistas especializadas de la temática de relaciones internacionales y ha sido compilador y autor de capítulo en libros relacionados a procesos de integración regional.

Keywords: MERCOSUR, European Union, regional integration, bi-regional negotiations, free trade.

UN ACCORD MARQUE PAR UN SCEPTICISME PERIPHERIQUE: PROGRES ET RESISTANCE DANS L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE MERCOSUR-UNION EUROPEENNE

Résumé: L'article tente d'aborder de manière globale les éléments tant mondiaux que régionaux qui permettent de comprendre la manière dont les relations bi régionales ont évolué à différentes étapes: une première dans les années 1990 à 2004, une autre liée à la relance des négociations commerciales bi régionales en 2010 et enfin celui lié au consensus politique pour un accord commercial majeur de 2019.

Aborder ces antécédents nous permet de tracer la voie vers le scénario le plus actuel où les deux blocs auraient atteint un consensus final en 2019 et toujours en attente d'une ratification laborieuse. Pour cette raison, les limitations existantes dans les deux blocs seront également mises en évidence.

Mots-clés: MERCOSUR, Union européenne, intégration régionale, négociations bi-régionales, libre-échange.

Sumario. I. Introducción. II. Entre el sistema multilateral de comercio y los Estados Unidos. III. La etapa post ALCA y el desarrollo de las negociaciones birregionales. IV. La vuelta a las negociaciones, los intercambios y la firma «final». V. Las diferencias internas en el MERCOSUR y las resistencias europeas. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

Fecha de recepción: 20 de noviembre de 2020. Fecha de aceptación: 22 de diciembre de 2020.

I. INTRODUCCION

Las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) tienen sus inicios en el contexto de la década de 1990. El mismo representa un escenario de cambios profundos a nivel mundial y regional y que incidieron particularmente en los procesos de integración regional y las relaciones entre bloques comerciales.

Las nuevas tendencias en las relaciones económicas internacionales surgidos en el contexto de la pos Guerra Fría (HUNTINGTON, 1997; PINHEIRO GUIMARAES, 2006) promovieron un acercamiento entre ambos bloques enmarcadas en la tendencia de un nuevo regionalismo que incluiría temáticas más allá del comercio de bienes y que involucraría países desarrollados y en desarrollo, expresando de esta manera las relaciones asimétricas que de forma tradicional caracterizan al comercio internacional.

Existieron variables diversas que impulsaron e interrumpieron el proceso de negociaciones birregional en distintas etapas, existiendo momentos de mayor dinamismo y avance, y otros de menor actividad y hasta paralización. Estas idas y vueltas reflejaron también las trayectorias experimentadas por ambos proyectos de integración a comienzo del siglo XXI (METHOL FERRE & METALLI, 2006; SADER, 2006) con gobiernos de nuevo signo político en América Latina y con una UE expandiendo su proceso de integración hacia la incorporación de nuevos miembros, entre otras variables destacables.

En este sentido, el artículo intenta abordar integralmente aquellos elementos tanto globales como regionales que permiten comprender la forma en la que evolucionaron las relaciones birregionales en distintas etapas: una inicial en la década de 1990 hasta el 2004, otra vinculada al relanzamiento de las negociaciones comerciales birregionales en 2010 y finalmente la relacionada al consenso político para un acuerdo comercial mayor de 2019.

El abordaje de dichos antecedentes permite establecer una trayectoria hacia el escenario más actual en donde ambos bloques habrían alcanzado un consenso final en 2019 y aún pendiente de una trabajosa ratificación. Por eso se destacarán también los limitantes existentes en ambos bloques.

II. ENTRE EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Las relaciones entre ambos bloques comenzaron con las firmas del Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional y del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional en 1992 y 1995. En el año 2000 darían comienzo las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) y se implementarían los encuentros del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB). Fue durante la primera reunión de este último que se fueron establecidos los ejes del acuerdo entre ambos bloques: el diálogo político, la cooperación y el comercio. Sin embargo, es este último en el que gravita nuestro interés y en el que por supuesto se plantearon las mayores discrepancias.

Es importante destacar que previo al contexto señalado, Argentina y Brasil habían avanzado a través del Acuerdo de Complementación Económica de 1990 en el ámbito de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en la coordinación de políticas macroeconómicas. Este acuerdo apuntaba a la formación de un mercado común en un plazo de 10 años (DA SILVA BICHARA, 2007). Asimismo, existió una dinámica asociativa con acuerdos previos en la década de los 80' con un perfil de búsqueda de autonomía y desarrollo (CAMPBELL, ROZEMBERG & SVARZMAN, 1999) pero que concluiría en un MERCOSUR dirigidos hacia el regionalismo abierto en concordancia con los lineamientos del Consenso de Washington (FERRER, 1996; VÁZQUEZ, 2011) y los resultados de la Ronda Uruguay en el marco de la OMC (Organización Mundial de Comercio). Es decir, la adhesión de los países sudamericanos a la conformación del MERCOSUR en 1991 -más allá de los antecedentes mencionados de la coordinación argentino-brasilera- representó la culminación de dicha tendencia.

En los años siguientes, los Estados Unidos y el MERCOSUR firmaron el *Rose Garden Agreement* (1991) y se impulsarían las Cumbres de las Américas con el objetivo de conformar el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Sumado a esto, la firma con el bloque europeo otorgaría al MERCOSUR como bloque naciente un importante reconocimiento internacional.

El MERCOSUR y la UE establecieron en 2001 el primer intercambio de ofertas. Los reclamos del primero se dirigieron al acceso al mercado europeo de los productos agrícolas mercosureños que el viejo continente se resistía a incluir en las listas de liberalización de productos (MOLLE, 2008). Por otro lado, la UE consideró insuficiente la oferta del bloque suramericano sobre el comercio de servicios y la sección de compras gubernamentales.

La CNB se reunió más de 10 veces entre 2000 y 2004 generándose diversos intercambios de ofertas entre los bloques. A su vez, existieron cuatro rondas de negociación en los años 2002, 2004 y dos en 2005. El MERCOSUR planteó la desgravación de entre el 83% y 85% del valor promedio de las importaciones europeas en un plazo de menos de diez años. El resto, considerado sensible, ingresaría en un proceso de desgravación mayor a la década. Por su parte, el bloque europeo propuso desgravar el 90% del comercio histórico, que iniciaba con una gran

limitante en lo referido especialmente al sector agrícola y sin comprometer productos sensibles en el proceso de liberalización.

Como destaca la diplomática argentina, Graciela MOLLE (2008, p. 113) en las últimas ofertas presentadas en septiembre de 2004, el MERCOSUR «*duplica la cobertura de las importaciones que desgravan a cero en un plazo máximo de diez años ofrecida por la UE25. El arancel que desgrava el MERCOSUR durante este periodo también es más alto*». Asimismo, cabe señalar que en la Ministerial de Bruselas del año 2003 se estableció un plan de trabajo para finalizar las negociaciones en 2004, pero se evidenciaba el limitado margen de consecución de ese objetivo ante la dificultad de traspasar las líneas rojas de las partes en las negociaciones. Sin embargo, ello respondía al momento en que se renovarían las autoridades comunitarias en la UE.

Ahora bien, en el escenario hemisférico, el intento de concretar el ALCA se empantanaría con la marcha del contexto socioeconómico y político de buena parte de América Latina en donde se hizo explícito el rechazo no solo de varios poderes estatales (MORGENFELD, 2016) a la iniciativa estadounidense sino de los movimientos y las organizaciones sociales (PASCUAL, GHIOTTO & LECUMBERRI, 2008). El punto final se ubicó en la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad argentina de Mar del Plata en 2005, en donde fundamentalmente Argentina, Brasil y Venezuela (KATZ, 2006) expresaron su disconformidad con llevar adelante la firma final del acuerdo pretendida por el presidente George W. Bush. Ello radica, en las serias consecuencias que planteaba el establecimiento de un área de libre comercio hemisférica en las industrias nacionales, fundamentalmente de los dos socios del MERCOSUR (KAN, 2016; HIRST, 2009).

Por tanto, podemos observar tanto en el surgimiento como en el desarrollo del ALCA un elemento que posibilita interpretar cómo el bloque europeo se acercó al MERCOSUR como una forma de contrapeso a la iniciativa promovida por los Estados Unidos en la región. En 2004 se paralizarían las negociaciones birregionales con el último intercambio de ofertas, y se relanzarían las mismas recién en 2010. Esto puede en parte ser explicado por la estrategia de la UE de contrarrestar las negociaciones hemisféricas del ALCA. Una vez caídas estas últimas, es posible afirmar que el incentivo europeo también mermaría (BOUZAS, 2004).

Asimismo, también es posible destacar que en este contexto los elementos regionales y globales -de forma adicional a los factores nacionales con crisis en Brasil y posteriormente en Argentina- desincentivaron o aplanaron las negociaciones birregionales entre los bloques. En este sentido, en el marco de la OMC (Organización Mundial de Comercio), las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha en noviembre de 2001 pondrían a los temas de la negociación birregional entre paréntesis temporal. Los productos agrícolas se encontraron fueron el eje de ambas negociaciones, donde se mostró una férrea postura común entre la UE y los Estados Unidos en la OMC sobre ello, dado que ambos representan actores con una activa política de subsidios -en sus diferentes formas- en estas áreas.

III. LA ETAPA POST ALCA Y EL DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES BIRREGIONALES

Los distintos cambios políticos tanto en Argentina como en otros países del bloque mercosureño en los últimos años del siglo XX y primeros años del siglo XXI estimularon un contexto menos propicio en la política regional de integración para la concreción de acuerdos de libre comercio con economías desarrolladas. La firma del Consenso de Buenos Aires en 2003 entre el presidente argentino, Néstor Kirchner y su par brasilero, Lula Da Silva, propició un relanzamiento del MERCOSUR y su avance sobre temas políticos, sociales y productivos, que rebasaron la agenda netamente comercial.

Cabe destacar también que esto se enmarcó en un escenario internacional en donde el centro del poder económico mundial se trasladó hacia el sudeste asiático (HOBSBAWM, 2008) y donde parte de la estrategia internacional de la UE gravitó en la concreción de acuerdos de liberalización comercial (CHÁVEZ NÚÑEZ DEL PRADO, 2007; QUILICONI, 2013), tanto a nivel regional como bilateral. Es por ello, que ya había concluido acuerdos con México y Chile en los años 2000 y 2002, respectivamente y que en los años posteriores concretaría tratados de libre comercio con Perú y Colombia, Ecuador y los países centroamericanos. Esto sería una llamada de atención para el MERCOSUR.

Como parte de la falta de concordancia en algunos de los temas negociados como de los factores exógenos desarrollados previamente, las negociaciones birregionales entrarían en un impasse o parálisis. En este marco y en consideración de la alianza estratégica argentino-brasilera (SOSA, 2016), se inició un proceso de profundización del MERCOSUR (RUSSELL & TOKATLIAN, 2009; BANDEIRA, 2004; COLACRAI, 2006; BIZZOZERO, 2003), el cual profundizando las relaciones Sur-Sur se mantuvo al margen de la firma de acuerdos de libre comercio con economías desarrolladas. Aunque con acuerdos de distinta índole ya existentes con Chile, Bolivia, México, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Canadá, y concretando en los años posteriores, Acuerdos de Complementación Económica con Cuba, Acuerdos Preferenciales de Comercio con la India y la Unión Aduanera de África Austral, así como un Acuerdo Marco de Cooperación Económica con los Países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y Acuerdos Marco de Comercio con Marruecos, Turquía y Pakistán¹. Recordemos que por la Decisión n.º 32 del Consejo del Mercado Común se dispuso en el año 2000 que el bloque debía realizar negociaciones en conjuntas de todos sus miembros con terceros actores.

Independientemente de sus deudas en materia de objetivos buscados, el MERCOSUR representó desde sus inicios para países como Argentina un proceso de desprimarización de las exportaciones, principalmente por el acceso privilegiado al mercado brasilero -sustentado en el comercio automotriz- que reemplazó precisamente a Europa como vínculo comercial principal (PAIKIN, 2018). Mientras, por otro lado, históricamente las exportaciones sudamericanas a la UE estuvieron comprendidas por materias primas y alimentos, mientras la UE exportaba mayormente transporte, maquinarias y productos químicos. Por ello, en claro privilegio del eje Sur-Sur, no se concluyeron las negociaciones para un tratado de libre comercio con la UE (ORTIZ, 2014; CAETANO, 2009). Siendo también cierto que las partes no lograron ni imponer cambios tangibles ni tampoco facilitar concesiones relevantes de sus planos internos.

Las principales áreas de la negociación birregional se enfocaron en los siguientes temas (CAETANO, LUJAN & CARRAU, 2009, p. 222):

- **Inversiones y servicios:** La cláusula de la Nación más Favorecida (NMF) y la cláusula del Trato Nacional (TN) otorgan igualdad de condiciones a las empresas de servicios de la UE y a las inversiones. Esto perjudica la posibilidad del MERCOSUR de incorporar ciertos sectores de forma privilegiada en sus estrategias nacionales de desarrollo. Se plantearon fuertes diferencias especialmente en los sectores de telecomunicaciones, transporte marítimo y servicios financieros.
- **Compras Gubernamentales:** Hay un fuerte interés ofensivo del bloque europeo en el área de obras públicas y transporte. MERCOSUR propuso colocar al capital europeo en orden de prioridad, luego del nacional y el regional. Sin

¹ Información obtenida del MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/temas/relacionamiento-externo/>.

embargo, el bloque suramericano posee un margen estrecho en lo que comprende su acceso a compras gubernamentales europeas.

- **Sector agrícola:** Es el principal interés ofensivo del MERCOSUR y representa una línea roja de las negociaciones birregionales, siendo el interés defensivo principal del bloque europeo donde existe una batería de subsidios a productores, cuotas, aranceles y diversas medidas paraarancelarias.
- **Mercado de bienes:** Las exportaciones europeas a las cuales la UE solicitó una sustancial reducción de aranceles representan productos sumamente sensibles para la estructura productiva del MERCOSUR, especialmente en países como Argentina y Brasil.
- **Derechos de Propiedad Intelectual (DPI):** La homologación de acuerdos internacionales podría dar lugar al deber de pagar por el uso de los DPI por los países del MERCOSUR, siendo esto un tema central para las políticas públicas de desarrollo científico tecnológico y para los sectores económicos de alta tecnología.

IV. LA VUELTA A LAS NEGOCIACIONES, LOS INTERCAMBIOS Y LA FIRMA «FINAL»

Las negociaciones entre ambos bloques se retomaron de forma activa y formal recién en junio y julio de 2010 con motivo de la décimo séptima reunión en Madrid del CNB. Si bien para 1990 las exportaciones del MERCOSUR a la UE representaban un 30% de su total, para 2010 se habían reducido a un 17%, fundamentalmente por el rol de otros socios comerciales que comenzaron a diagramar una mayor presencia en casi todos los socios del MERCOSUR.

En ese sentido, es importante destacar que el bloque sudamericano experimentó un cambio en su intercambio comercial con el sudeste asiático y particularmente con China. Estos últimos datos surgen del informe del IPEA (2011). El mismo expresa que la corriente comercial del bloque con China aumentó de un 2,8% al 12,1% en el mismo periodo entre los años 2000-2009. Las exportaciones totales de los socios mayores del bloque pasaron de 3% a 6,6% en el caso de Argentina y de 2% a más del 13% en lo respectivo a Brasil en el mismo periodo. De la misma forma, las importaciones chinas de esos países pasaron del 4,6% al 13,4% en el caso del primero, y del 2,2% al 12,5% en el caso del segundo. No obstante, más de un 82% de las exportaciones del Brasil están representadas en productos primarios, un 90% las de Argentina, un 97% las del Paraguay y un 99,3% en el caso uruguayo. Como contraparte las importaciones provenientes de China reflejan una preeminencia de productos manufacturados.

Sin embargo, a partir de 2010 mediante el impulso de Brasil y los socios menores del MERCOSUR de concluir el acuerdo comenzaron nuevamente los intercambios de ofertas. En el caso argentino, el acuerdo con el bloque europeo vislumbraba una potencial alteración de su vínculo estratégico con Brasil, que combinado con la eliminación de las barreras arancelarias para los productores europeos podría generar un aumento de las importaciones así como la disminución de las exportaciones argentinas en el comercio intrabloque, especialmente en los sectores metalmeccánico, automotriz y autopartes, equipamiento eléctrico, sector químico, indumentaria y textiles (ESPAÑOL, 2018). Sumado a la liberalización del comercio de servicios, se generaría un impacto cuantitativo y cualitativo en el empleo de los sectores más sensibles (BIANCO & LARISGOITIA, 2018). Esto afectaría en mayor medida a las pymes dedicadas a actividades industriales y productivas, las cuales representan cerca de un 40% de las empresas del país. Asimismo, el reconocimiento en el acuerdo del principio de Trato Nacional generaría

una igualdad en materia de servicios e inversiones entre partes claramente desiguales. Fue por ello que, en 2013, durante la I Cumbre CELAC-UE, la Argentina expresó su posición sobre el acuerdo haciendo referencia a la necesidad de reconocimiento de las asimetrías existentes en el marco de las propuestas e intercambio de ofertas comerciales entre ambos bloques (MIGUEZ & CRIVELLI, 2014).

«La oportuna liberalización de la unión aduanera (aunque incompleta) propuesta por Brasil, llevaría a Argentina a perder las preferencias de las que goza en un mercado de 200 millones de personas»

Para 2015 se pautaron nuevos intercambios de ofertas entre los bloques que debían ser expuestos en el último trimestre de ese año.

Las partes consideraron incompletas tanto esas ofertas como la de los años posteriores. ¿Cuáles fueron las inconsistencias en estos intercambios? Primeramente, la UE incluyó áreas de suma relevancia para los intereses del MERCOSUR en forma de cuotas como forma de continuar preservando su política agrícola proteccionista: el bloque sudamericano solicitó 300 mil toneladas de carne vacuna y el bloque europeo ofrecería cuotas con aranceles bajos para entre 70 mil y 99 toneladas. Por su parte con el bioetanol, este último ofertaría 600 mil metros cúbicos, lo cual no resultaba superior de la oferta que ya había sido realizada en 2004 de 1 millones de metros cúbicos.

En el marco de este escenario complejo de unas difíciles negociaciones birregionales en términos técnicos de intercambio comercial, un elemento de relevancia para evaluar el interés en concluir las negociaciones derivó de una reconfiguración política en el MERCOSUR, representada en las presidencias de Mauricio Macri y Michel Temer, en Argentina y Brasil respectivamente. Desde ese momento, el gobierno argentino relegó al MERCOSUR, fortaleciendo su asistencia a espacios empresariales como el Foro de Davos y sumándose como Estado observador a la Alianza del Pacífico (PAIKIN & PERROTA, 2016) en el ámbito regional, como estrategia para sumarse posteriormente al *Trans Pacific Partnership* (GHOTTO, 2016). Ello, fue parte de una estrategia de apertura neoliberal que gravitó en la ponderación de ciertos indicadores que dirigían a alinearse a países de economías abiertas (COMINI & BONTEMPO, 2016).

Por otro lado, la victoria del *Leave* en el referéndum de 2016 en Reino Unido, la política proteccionista de Trump y la posterior paralización de las negociaciones por el TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) y el enfoque dirigido a potenciar el vínculo con otras regiones basado en normas y reglas (firma de acuerdos con Canadá y Japón en 2017), reavivó también las negociaciones con el MERCOSUR por parte de la Unión Europea (HABOBA, OLMOS, MEDEHUE, RIVEROS, 2018).

Ahora bien, entre los años 2016 y 2018, el comercio entre ambos bloques se estimó en un total de entre 80 y 90 billones de euros según la Comisión Europea (CE)². Para la UE representa el acuerdo más grande en términos del ahorro de impuestos al comercio y con una dimensión de población-mercado mayor a los firmados con Canadá y Japón, dado que representa un mercado de 800 millones de personas.

Lo acordado en la firma de 2019 para el comercio de bienes, estipula que el MERCOSUR va a liberalizar el 91% de sus importaciones en los próximos 10 años -extendiendo este a 15 años para los bienes más sensibles como calzados, muebles, vehículos y autopartes-, suprimirá derechos arancelarios en autos, autopartes, maquinarias, y productos químicos y farmacéuticos y eliminará gradualmente el 93% de los derechos tarifarios para productos como chocolates y

² Comisión Europea, *EU and Mercosur reach agreement on trade*. Recuperado de: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039&title=EU-and-Mercosur-reach-agreement-on-trade>.

refrescos, entre otros alimentos y productos alimenticios europeos. En 10 años se generaría la apertura del mercado de lácteos y quesos de forma recíproca.

Por otro lado, la UE liberalizará en un plazo de 10 años al 92% de sus importaciones. Asimismo, en un periodo de 4 años ingresarán con arancel 0 productos como harinas, aceites, bebidas, biodiesel, helados, golosinas, pastas y mermeladas. La carne bovina tendrá una cuota de 99 mil toneladas con arancel 0 así como también la famosa Cuota Hilton: como fue mencionado, ello representa un monto sustancialmente menor de lo demandado por los países sudamericanos en los años anteriores. También se sumarían cuotas para productos como arroz, vinos, miel, azúcar y etanol.

Volviendo a la referencia de lo que nombramos como intereses ofensivos del MERCOSUR, el informe de la CE señala que el bloque se abre a «*los productos agrícolas del MERCOSUR con cuotas cuidadosamente administradas que garantizarán que no haya riesgo de que ningún producto inunde el mercado de la Unión Europea*». De forma complementaria, los miembros del bloque sudamericano aceptaron que la UE pueda establecer políticas ambientales sin basamento científico, permitiendo con ello que puedan adoptarse medidas para limitar las importaciones por potenciales efectos perjudiciales en la salud o el medioambiente. Además, la UE obtuvo el reconocimiento de indicadores geográficos con lo que logra una condición de exclusividad en la designación de nombres, gráficos y dibujos de más de 300 productos.

Se destaca también por parte de la CE que en relación a la disponibilidad de información y procesos para que PyMES accedan a los mercados mutuos (servicios y compras gubernamentales), las empresas europeas gozarán de mayor facilidad para la obtención de contratos públicos compitiendo en igualdad con las del MERCOSUR, dada la ya mencionada cláusula del Tratado Nacional (TN). De esta forma, la capacidad de los Estados del MERCOSUR para ejecutar estrategias de desarrollo nacional que favorezcan a las Pymes nacionales se vería reducida. De hecho, el MERCOSUR tendría serias dificultades a la hora de lograr acceso a estos sectores económicos en la UE dado que solo el 0,3% de las contrataciones públicas de esta son designadas a empresas de países extra-bloque.

V. LAS DIFERENCIAS INTERNAS EN EL MERCOSUR Y LAS RESISTENCIAS EUROPEAS

Luego de la firma de julio de 2019, los bloques deberán indagar sobre los potenciales efectos de un acuerdo definitivo teniendo en cuenta lo cedido en cada una de las áreas consensuadas. No obstante, es posible afirmar que, desde ese momento, las tensiones al interior de cada uno de los bloques no fueron efímeras.

En la última cumbre del MERCOSUR de diciembre de ese año se discutió el proyecto de Brasil de avanzar en una flexibilización del bloque. El proyecto impulsaba una rebaja del Arancel Externo Común (AEC): una de las características de la unión aduanera como etapa de integración económica, que implica la existencia de una coordinación de la política comercial frente a terceros Estados estableciendo una misma alícuota para productos importados. Los nuevos aranceles entrarían en vigencia en menos de 4 años y se centraría en bienes industriales como autopartes (de 35% al 12%), acero y maquinaria (12% a 4%) y siderurgia (12% al 3%), entre otras. Una multiplicidad de bienes como juguetes, manufacturas, textiles, que son rubros sensibles a la competencia con productos importados, se verían afectados con las nuevas pautas arancelarias.

También hay que señalar que el mercado brasileño y los acuerdos que permitieron el acceso de Argentina al mismo desde los años 80' se han vuelto esenciales. Desde ese entonces, Argentina sextuplicó el comercio con su inmenso vecino. De hecho, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la relación comercial entre ambos es no

solo la de mayor valor existente en América Latina sino una de las únicas dos en la cual el índice de *Grubel y Lloyd* (IGL) supera el 0.33, reconociéndose como un comercio intraindustrial (más del 40% de las exportaciones industriales de Argentina van al MERCOSUR). Sin embargo, la relación bilateral no solo es importante en ese sentido, sino que también lo es para las cadenas agroalimentarias de valor. Argentina proveyó a Brasil con un 85% de sus importaciones de trigo en 2019, casi la mitad de las exportaciones argentinas de un producto que cuenta con un AEC del 10%.

La oportuna liberalización de la unión aduanera (aunque incompleta) propuesta por Brasil, llevaría a Argentina a perder las preferencias de las que goza en un mercado de 200 millones de personas, a partir de lo cual podría perderse recaudación arancelaria, y las importaciones podrían aumentar, generando un déficit de la balanza comercial que consecuentemente afectaría la ya endeble balanza de pagos. El MERCOSUR quedaría transformado en una mera zona de libre comercio sin posibilidad de profundizar la industrialización existente.

El proyecto presentado por Brasil se alinea a uno de los ejes de la política regional del actual presidente, Jair Bolsonaro, centrado en la desamericanización de Brasil (FRENKEL, 2018) y su distanciamiento de la región. Nos encontramos nuevamente en un momento histórico en el cual un variado conjunto de actores en el Brasil no considera que necesita de sus socios regionales para jugar un rol de jugador global. En ese sentido, dos de los bloques de poder en los cuales se estructura la política exterior, el del canciller, Ernesto Araujo, y el del Ministro de Economía, Paulo Guedes, tienen cierta coordinación en su visión del MEROCUSR, uno por considerarlo como ideologizado y el otro por considerar su necesidad de flexibilización y la oportunidad de que Brasil puede ser más competitivo y firmar acuerdos bilaterales con países de fuera de la región, entre ellos con la UE.

Al escenario regional poco óptimo, con Brasil presionando por la liberalización del bloque se sumaría la crisis económica de Argentina y en 2020 la situación del contexto global con la pandemia de Covid-19. En este marco, la cancillería argentina manifestó la decisión de retirarse de las negociaciones económicas internacionales llevadas adelante por el MERCOSUR. La decisión llega en un contexto internacional claramente adverso y marcado por la pandemia mundial y una severa crisis económica de proporciones históricas que deja poco margen de apuesta a las exportaciones de *commodities* con precios en baja. Aunque aportando más tensiones dado que en el bloque las decisiones se toman por consenso por la Decisión 32 del año 2000 del Consejo del Mercado Común, órgano superior del bloque, obliga a los miembros a negociar en conjunto. La «silla vacía» es una especie de poder de veto implícito, ejercido incluso en otras latitudes y contextos como, por poner un ejemplo, Francia oponiéndose a la entrada del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea en los años 60’.

Pero las tensiones no son solo sudamericanas. En diversos países del bloque europeo también se expresaron discrepancias desde la firma final de 2019. Los casos de Irlanda, Austria o Alemania son solo algunos de los que se suman a la postura expresada por Francia y su actual presidente, Emmanuel Macron, quien dirigió sus críticas a la deforestación del Amazonas, y la falta de adhesión a normas ambientales estipuladas en el Acuerdo de París por los países sudamericanos. Esto incluyó también los distintos intercambios verbales con su par brasileño.

En ese marco, un informe elaborado por el gobierno francés³ plantea objeciones concretas sobre el impacto potencial que el acuerdo estimularía por el aumento de la deforestación en los países del bloque suramericano. También destaca la carencia de herramientas para estimular a

³ Ver Informe: *Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l'Accord d'Association entre l'Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable*. Recuperado de: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/rapport_de_la_commission_evaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur.pdf.

los países del MERCOSUR a acercarse a posiciones más favorables al cambio climático y la protección de la biodiversidad. Por ello, el gobierno francés plantea su oposición al acuerdo en su forma actual, convirtiendo a Francia en el actor europeo con la objeción al acuerdo más sólida y fuerte hasta el momento.

Pero este informe no es el único, podemos mencionar también el informe encargado por la Comisión Europea a la *London School of Economics*⁴ del presente año y que abarca tanto al comercio de bienes, ambiente, desarrollo social y derechos humanos. En este se señala principalmente que los beneficios de las partes no son simétricos. El MERCOSUR obtendría mayores beneficios en cuanto a la exportación de productos agroalimenticios (especialmente cárnicos dado que es el principal proveedor no europeo al viejo continente en este rubro), mientras la UE obtendría mayores beneficios en la exportación de productos industriales como maquinarias, textiles y autos. Sin embargo, también señala que los beneficios no son homogéneos por sector: por ejemplo, en el caso de los lácteos, las denominaciones de origen dan una ventaja importante a la UE que según el informe aumentaría sus exportaciones cuatro veces más que los países del MERCOSUR.

Por otro lado, es posible mencionar también el informe de la investigadora de la Universidad Nacional de San Martín, Luciana Ghiotto, y de Javier Echaide de la Universidad de Buenos Aires contenido en el libro «El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos»⁵ y editado por la Fundación Rosa Luxemburgo y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. En el mismo, los investigadores mencionan las graves consecuencias que tendría la implementación del acuerdo en países con un menor potencial productivo como son los miembros del MERCOSUR en comparación con los socios europeos. Esto llevaría a la profundización de las asimetrías ya existentes y reflejadas en el actual comercio birregional en donde el bloque suramericano importa bienes de valor agregado medio y alto y exporta materias primas o productos de bajo valor agregado. Es decir, el sector tecnológico y manufacturero del MERCOSUR sería el gran perdedor, denotándose un claro beneficio de las actividades vinculadas al agro negocio con los respectivos daños ambientales y sociales. Esto se relaciona también con la asimetría regulatoria existentes entre esos dos proyectos de integración regional, en la cual la UE tiene estándares más altos de protección medioambiental y al consumidor y del ambiente.

A pesar de los interesantes aportes mencionados en estos informes referidos, los mismos no son nuevos. En el año 2007, como parte de la «evaluación de impacto de sustentabilidad» que contemplan los acuerdos del bloque europeo, la Universidad de Manchester realizó el mismo señalando los beneficios y los impactos para cada parte. Calculó, por un lado, un beneficio de 0.1% para el PBI de la UE, en la cual resultaría afectado su sector agrícola, pero donde se beneficiarían de la expansión comercial los sectores industriales y de servicios. Para el MERCOSUR, contrariamente, el sector agrícola se expandiría -pudiendo acarrear de esta forma distintas problemáticas ambientales- mientras la industria se vería perjudicada, generando impactos sociales negativos a nivel del empleo, la recaudación pública y los gastos sociales.

VI. CONCLUSIONES

La pomposidad emanada de la firma del acuerdo en julio de 2019, posibilitó a la UE y sus autoridades salientes perfilarse en el marco de las actuales disputas interhegemonicas y de su guerra comercial como un liderazgo internacional renovado en el marco de la Doctrina Sinatra.

⁴ Ver Informe: *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur Draft Final Report*. Julio de 2020. Recuperado de: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158892.pdf.

⁵ Recuperado de: https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe_Mercosur_UE_2020.pdf.

Mientras China se encuentra centrada en la expansión de IBR (*Initiative Belt and Road*) y el RCEP (recientemente firmado) y los Estados Unidos bajo la administración Trump se retiraron o paralizaron los mega acuerdos de última generación (TTP-TTIP), la UE se presenta como una garante del comercio basado en reglas, y gana acceso al mercado del MERCOSUR, ampliando su ámbito en América Latina teniendo en cuenta los tratados ya firmados con México, Chile, Perú, Colombia, Centroamérica y Ecuador.

El MERCOSUR, por otro lado, obtiene inicialmente una nueva relevancia por la dimensión política del acuerdo, y luego de años de negociaciones que perfilaron una imagen de estancamiento especialmente desde los enfoques liberales durante los últimos años. Esto abre camino también a la posibilidad de concretar otros acuerdos en proceso de negociación con Canadá, Corea o Singapur o incluso aquel firmado con el bloque minoritario europeo del EFTA (*European Free Trade Agreement*). No obstante, no deja de generar cierta aspereza al interior del bloque la cuestión de la importancia de temas estratégicos de las industrias nacionales, especialmente en Argentina, pero también en Brasil.

También es posible destacar que el MERCOSUR llegó a la firma del acuerdo en un contexto de una región descoordinada en su política regional: la paralización de la CELAC y de la UNASUR, la falta de liderazgo brasileño, el surgimiento de nuevas iniciativas como PROSUR y las turbulencias en el eje argentino brasileño surgidas de las declaraciones de Jair Bolsonaro desde incluso antes de la asunción del actual presidente Alberto Fernández en Argentina.

En materia económica, el MERCOSUR representa aun un bloque incompleto con objetivos pendientes que mira más hacia afuera que hacia adentro, como buena parte de la región. El resultado de ello es una falta de voluntad a la hora de profundizar la construcción de un mercado común regional que contrasta en los últimos años con el intento de avanzar en un esquema abierto de búsqueda de acceso privilegiado a mercados de los países del centro de la economía mundial a partir de tratados de libre comercio.

En tanto, como instrumento jurídico, el acuerdo con la UE representa un elemento que para los países del MERCOSUR tiene, como marcan los informes, la potencialidad de perpetuar una matriz histórica de dependencia económica y comercial entre ambos bloques. El acuerdo debería representar un medio para el desarrollo y no un fin en sí mismo. De otra forma, el enunciado de abrirse al mundo resultaría únicamente en un slogan ideológico.

Más allá de que las voluntades políticas de los últimos años han representado una variable relevante en los avances vislumbrados entre los años 2016-2019, estos no se correspondieron de forma sustancial con la superación de las barreras que en materia comercial habían planteado disensos entre las partes de las negociaciones durante los años previos (ZELICOVICH, 2019). Por ello, el consenso final para la firma de 2019 fue más estimulado por una postura negociadora activa basada en variables exógenas: las disputas entre China y los Estados Unidos, el contexto adverso del *Brexit*, y la consecución en otras latitudes de mega acuerdos de libre comercio promovieron en los actores involucrados una percepción de la necesidad de concretar el acuerdo a pesar de vislumbrarse que no habían sido superadas propuestas negociadas anteriormente. La actualidad pone todo ello en entredicho.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BANDEIRA MONIZ (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la triple alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires: Norma.

BIZZOZERO, Lincoln (2003). Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. *Nuso* n.º 186.

- BOUZAS, Roberto (2004). Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. *Nueva sociedad* n.º 190, pp. 125-135.
- CAETANO, Gerardo, LUJAN, Carlos & CARRAU, Natalia (2009). Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea de cara al 2010. En: G. Caetano (coord.). *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la UE. Posibilidades e incertidumbres de cara al 2010*. Montevideo: CEFIR.
- CAMPBELL, Jorge, ROZEMBERG, Ricardo & SVARZMAN, Gustavo (1999). Quince años de Integración: muchos ruidos y muchas nueces. En: J. Campbell (comp.). *Mercosur entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: GEL.
- CHAVEZ NUÑEZ DEL PRADO, Benjamín (2007). El nuevo bilateralismo y el ALCA. *Agenda internacional*, año XIII, n.º24, pp. 115-138.
- COLACRAI, Miryam (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR. En: A. Boron & G. Lechini. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- COMINI, Nicolás & BONTEMPO, Tomás (2013). Argentina Seria y Civilizada: Paradojas del retorno de la Argentina al Mundo. *Revista Cuadernos de coyuntura*. Recuperado de: <http://coyuntura.sociales.uba.ar/seria-y-civilizada-paradojas-del-retorno-de-argentina-al-mundo-2/>
- DA SILVA BICHARA, Julimar (2012). Integración Latinoamericana: del ALALC al MERCOSUR. *Revista Mediterráneo Económico* n.º 22, pp. 271-283.
- ESPAÑOL, Paula (2018). Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. *Análisis* n.º 28 (La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo»), pp. 10-13.
- FERRER, Aldo (1996). *El MERCOSUR entre el Consenso de Washington y la integración sustentable*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Documentos presentados en la conferencia internacional «Teoría y Práctica del Desarrollo» (Washington, del 3 al 5 de septiembre de 1996).
- FRENKEL, Alejandro (2018). El mundo según Bolsonaro: la nueva política exterior de Brasil. *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de: <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>.
- GHIOTTO, Luciana (2016). *Veinte años de lucha contra el libre comercio en América Latina: algunas reflexiones para las nuevas campañas*. Agencia Latinoamericana de Información. Recuperado de: <https://seguimosenlucha.org/index.php/2016/08/15/veinte-anos-de-lucha-contra-el-libre-comercio-en-america-latina-algunas-reflexiones-para-las-nuevas-campanas/>.
- GHIOTTO, Luciana & ECHAIDE, Javier (2020). *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Recuperado de: https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/Informe_Mercosur_UE_2020.pdf.
- HABOBA, Sabrina Elena *et al.* (2018). Hacia el Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-UE: Proceso de negociaciones y factores condicionantes. *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 12, n.º 1, pp. 115-150.
- HIRST, Mónica (2009). *Brasil-Estados Unidos: desencuentros y afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- HOBBSAWN, Eric (2008). Después del siglo XX: un mundo en transición. En: R. Lagos. *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- HUNTINGTON, Samuel (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- KAN, Julián (2016). Rechazo gubernamental, resistencia social y objeciones empresarias. En: J. Kan (Comp.). *El No al ALCA diez años después: la Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- KAN, Julián & MUSACCHIO, Andrés (2016). Argentina frente a la integración regional. En: M. Rapoport. *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- KATZ, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- LAIRIGOSTIA, Andrés & BIANCO, Carlos (2018). Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina. *Análisis* n.º 28 (La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo»), pp. 13-16.
- METHOL FERRE, Alberto & METALLI, ALVER (2006). *La América latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Edhasa.
- MIGUEZ, María Cecilia & CRIVELLI, Agustín (2014). El acuerdo MERCOSUR-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. II, n.º 144, pp. 117-131.
- MOLLE, Graciela (2008). Negociación MERCOSUR-Unión Europea. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, n. 11.
- MORGENFELD, Leandro (2016). *Estados Unidos y sus vecinos del sur en las Cumbres de las Américas*. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/326318345.pdf>.
- PAIKIN, Damián & PERROTA, Daniela (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la integración latinoamericana*. Año XXII, n.º 34.
- PAIKIN, Damian (2018). El Acuerdo MERCOSUR - Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR? *Análisis* n.º 28 (La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo»), pp. 7-10.
- PASCUAL, Rodrigo, GHIOTTO, Luciana & LECUMBERRI DALÍA, David (2007). *El libre comercio en lucha: más allá de la forma ALCA*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- PEYRANI DI CASTELNUOVO, Julia & GEFFNER, Maximiliano (2013). *Dos Modelos en debate: MERCOSUR Ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y Divergencias*. Documento de Trabajo. Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) y Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- PINHEIRO GUIMARAES, Samuel (2006). *Cinco siglos de Periferia*. Buenos Aires: Prometeo.
- QUILICONI, Cintia (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o cooperación mutua? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 102-103, pp. 147-168.

- RUSELL, Roberto & TOKATLIAN, Juan (2009). Los retos de América latina en un mundo en cambio. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 85-86, pp. 211-249.
- SADER, Emir (2006). América Latina en el siglo XXI. En: A. A. Boron & G. Lechini. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PICdos1.pdf>.
- SECRETARIA DE ASUNTOS ESTRATÉGICOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2011). *Las relaciones del MERCOSUR con Estados Unidos y China ante el desplazamiento del centro dinámico mundial*. Instituto de Pesquisa aplicada (IPEA).
- SOSA, Alberto (2016). La integración Argentina-Brasil en el marco de los avances políticos suramericanos desde la Cumbre de Mar de Plata. En: J. Kan (comp.). *El No al ALCA diez años después: la Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- VAZQUEZ, Mariana (2011). El MERCOSUR social: cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En: G. Caetano (Comp.). *MERCOSUR: 20 años*. Montevideo: CEFIR.
- ZELICOVICH, Julieta (2019). El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final. *Análisis Carolina*. 13/2019.

COMENTARIO ACERCA DEL INFORME DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL IMPACTO DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO EN EUROPA

Prof. Dr. Dr. H. C. CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO

Catedrático de Derecho Administrativo

Catedrático Jean Monnet «Ad Personam» de Derecho de la Unión Europea

Universidad de Alcalá de Henares (Madrid, España)

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



Resumen: La coyuntura de los últimos meses con la crisis del Covid-19 ha puesto de manifiesto las diferencias y vulnerabilidades entre las regiones europeas. Asimismo, hemos tenido la ocasión de constatar cómo la población veterana era la más afectada, tanto por el impacto del virus como por las medidas que se adoptaban en relación del distanciamiento social y del propio confinamiento, llegando, incluso, a quedarse la mencionada población de mayor edad, aislados completamente, ya fuera en sus domicilios particulares o en sus lugares de residencia habitual.

Palabras clave: regionalismo, Unión Europea, cambio demográfico.

COMMENTARY ON THE EUROPEAN COMMISSION REPORT ON THE IMPACT OF DEMOGRAPHIC CHANGE IN EUROPE

Abstract: The conjuncture of recent months with the Covid-19 crisis has highlighted the differences and vulnerabilities between European regions. Likewise, we have had the opportunity to verify how the veteran population was the most affected, both by the impact of the virus and by the measures that were adopted in relation to social distancing and confinement itself, even reaching the aforementioned population of older age, completely isolated, either in their private homes or in their places of habitual residence.

Keywords: regionalism, European Union, demographic change.

COMMENTAIRE SUR LE RAPPORT DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR L'IMPACT DU CHANGEMENT DEMOGRAPHIQUE EN EUROPE

Résumé: La conjoncture de ces derniers mois avec la crise du Covid-19 a mis en évidence les différences et les vulnérabilités entre les régions européennes. De même, nous avons eu l'occasion de vérifier comment la population de vétérans était la plus touchée, à la fois par l'impact du virus et par les mesures qui ont été adoptées en matière de distanciation sociale et de confinement lui-même, atteignant même la population susmentionnée de plus âgés, complètement isolés, que ce soit dans leur domicile privé ou dans leur lieu de résidence habituelle.

Mots-clés: régionalisme, Union européenne, changement démographique.

Sumario. I. Introducción. II. Origen del cambio. III. Consecuencias en el futuro de la ciudadanía europea. IV. El Libro Verde sobre el envejecimiento y la visión a largo plazo para las zonas rurales. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

Fecha de recepción: 13 de agosto de 2020. Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2020.

I. INTRODUCCION*

La coyuntura de los últimos meses con la crisis del Covid-19 ha puesto de manifiesto las diferencias y vulnerabilidades entre las regiones europeas. Asimismo, hemos tenido la ocasión de constatar cómo la población veterana era la más afectada, tanto por el impacto del virus como por las medidas que se adoptaban en relación del distanciamiento social y del propio confinamiento, llegando, incluso, a quedarse la mencionada población de mayor edad, aislados completamente, ya fuera en sus domicilios particulares o en sus lugares de residencia habitual.

Hay que destacar que, con anterioridad a esta situación de pandemia que atravesamos, existían diversos informes sobre el cambio demográfico y las consecuencias que el mismo generaría, directa o indirectamente, sobre el desarrollo regional en el conjunto del territorio europeo, poniéndose de relieve, de esta manera, el papel destacado y la importancia que presenta la ciencia demográfica.

Encontramos un dictamen del Comité Europeo de las Regiones («La respuesta de la UE al reto demográfico»; DOUE C 17 de 18 de enero de 2017), que ya en 2017, definía el cambio demográfico como uno de los mayores desafíos de la Unión Europea. Esto se debía -puede decirse- a los desequilibrios entre el Este y el Oeste de Europa, aunque también podían apreciarse entre los países del Norte y del Sur, llegando a observarse con enorme nitidez, las diferencias existentes entre las distintas regiones de estas señaladas zonas geográficas.

El Comité Europeo de las Regiones señalaba en su dictamen que, el impacto económico y social del cambio demográfico afectaba, así mismo, a la sostenibilidad de las pensiones, a los sistemas sanitarios y al entronizado Estado del Bienestar, en términos generales.

En el citado documento se consideró que, la respuesta más adecuada para hacer frente a los referidos desafíos demográficos, no era otra que la promoción de la actividad productiva y el empleo, adoptando políticas de apoyo a las familias y medidas de conciliación; asimismo, se destaca la necesaria adaptación de los servicios sanitarios y sociales al progresivo envejecimiento de la población; y, también, la elección de medidas tendentes a la imprescindible transformación de determinadas políticas en el ámbito de los transportes en sus distintos tipos y manifestaciones.

La Unión Europea se caracteriza por la convivencia y coexistencia de sus distintas culturas y por la idiosincrasia de los Estados miembros, todo lo cual queda recogido y debidamente expresado en su lema «*Unida en la Diversidad*». Por consiguiente, la demografía no debe servir como fuente e instrumento de factores típicos de discriminación, sino que, por el contrario, se hace preciso realizar un análisis completo de las causas y consecuencias que motivan y dan lugar a sus cambios, de manera que se consigan evitar las inoportunas e ineficaces disparidades que tienden, por lógica, a producirse entre las diferentes poblaciones y los distintos territorios geográficos que conforman las diversas regiones.

El informe que en las siguientes páginas vamos a analizar, supone el inicio de los futuros trabajos que deberá llevar a cabo la Comisión Europea, al objeto de determinar el mejor camino a seguir que permita ayudar a construir una sociedad más justa y resiliente de cara a los próximos años.

* El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento a **Nuria Puentes Ruiz**, colaboradora de mi Cátedra Jean Monnet «ad personam» de Derecho de la Unión Europea, en la Universidad de Alcalá, por su inestimable apoyo en la preparación de este trabajo.

Con lo anteriormente expresado no se pretende en absoluto sostener, que el objetivo consista en establecer frenos a los cambios demográficos, sino que, en nuestra opinión, resulta esencial llegar a poseer los conocimientos y soluciones suficientes y adecuados, que permitan lograr que la ciudadanía europea avance como un conjunto homogéneo hacia un futuro con mayor seguridad de acceso a los sistemas sanitarios o de bienestar social que, en definitiva, nos aproximen y definan al estatus por el que somos internacionalmente conocidos los europeos.

En consecuencia, es constatable cómo la Comisión Europea utiliza las previsiones de población para conocer y calibrar el impacto que manifestarán las poblaciones envejecidas en lo que se refiere al gasto público. De este modo, por ejemplo, el aumento en atención sanitaria, como hemos tenido la ocasión de observar con motivo de la crisis actual, conllevará a un incremento de la carga para la población en edad laboral.

Puede decirse, sin ningún género de dudas que, ese referido estudio, nos posibilitará establecer y examinar las cuestiones de mayor importancia que se deberán incorporar y destacar en el futuro Libro Verde de la Comisión Europea en materia de envejecimiento y zonas rurales, en la actualidad en preparación.

Finalmente, queremos aclarar que, en el citado Informe de la Comisión, se tratan proyecciones, es decir, únicamente hipótesis basadas en los datos con los que contamos actualmente, pero que no sirven para reflejar exactamente el futuro.

II. ORIGEN DEL CAMBIO

El Informe de la Comisión Europea sobre los efectos del cambio demográfico¹ pone de manifiesto, entre otras muchas cosas, que la población europea tiende a vivir más, en hogares más pequeños y con menos hijos, causas todas ellas que contribuyen muy determinadamente a que pueda apreciarse cómo cada año somos una población más envejecida. Ahora bien, podemos constatar la existencia de grandes divergencias entre las regiones de un mismo país y, en consecuencia, entre los distintos países que forman la Unión Europea.

Fundamentalmente, nos fijaremos en el hecho de que, se pueden diferenciar con total nitidez seis factores que están produciendo el cambio anunciado y que coadyuvan a la implantación de la alteración de la tendencia hasta hace poco existente. Los aludidos factores que, a continuación analizaremos, son los siguientes: mayor esperanza de vida, menos nacimientos, envejecimiento de la población, hogares más pequeños, mayor movilidad y, por último, los cambios en el tamaño de la población.

Desde 1970 se viene observando la existencia de un claro aumento de la esperanza de vida, la cual se establece, aproximadamente, en una media de diez años tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. De hecho, las proyecciones llevadas a cabo por Eurostat determinan la posibilidad de una nueva subida de siete años y medio aún más de la esperanza de vida, para el año 2070.

Ahora bien, se advierte de que, será en función y dependiendo del Estado miembro en el que vivan las personas implicadas, que ese aumento tendrá una mayor diferenciación. El anuncio realizado pone de relieve que los Estados miembros de la zona del Este tendrán una esperanza de vida inferior al resto de países de la Unión y entre hombres y mujeres habrá mayor semejanza o diferenciación, ya que, por ejemplo, en Lituania la brecha será de 9 años, mientras que en los Países Bajos será inferior a 4 años.

¹ COMISIÓN EUROPEA. «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico». COM (2020) 241 final de 17 de junio de 2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0241&from=EN>.

De igual manera, el buen estado de salud también variará, sobre todo, teniendo en cuenta el país en el que se vive, ya que un sueco, por ejemplo, gozará de una buena salud durante 73 años, mientras que un letón sólo la mantendrá durante 51 años.

El siguiente indicador muestra una evidente disminución del número de nacimientos, iniciándose la tendencia actual en 1960 y abarcando un periodo amplio de tiempo que llega hasta 1990. Sin embargo, en este sentido y, a pesar de que a principios del siglo XXI la media de nacimientos se estabilizó, en la actualidad, puede decirse que, el dato estadístico nos pone de relieve que ha vuelto a descender, estando consolidada en un hijo por cada mujer, hecho éste que sitúa la tasa de nacimientos por debajo de la cifra que mantiene constante el crecimiento de la población, sin tener en cuenta el fenómeno de la migración, la cual representa el doble de la que se produce en un país de la Unión Europea normalmente, es decir, de dos hijos por mujer.

Se considera que, una de las causas que motivan el hecho de que las familias tengan menos descendientes es debido a que, estadísticamente, las mujeres suelen ser más mayores en edad cuando tienen su primer parto.

Lo cierto es que, en efecto, puede apreciarse que, el bienestar social en el que vive instalada la sociedad europea, está procurando que la media de edad de la mujer cuando da a luz su primer hijo, aumente de manera ostensible en las últimas décadas, motivo por el cual puede afirmarse que, con claridad, se aprecia un progresivo y notable envejecimiento de la población, proyectándose que, para el año 2070, la mayoría de las personas, más del 50% de la población, serán mayores de 49 años, es decir, que la posibilidad de vida podría alcanzar la mediana de los 49 años, lo que supone un incremento de cinco años más respecto a la cifra que se obtiene en estos momentos.

Pues bien, como consecuencia directa de cuanto acabamos de manifestar, se podrá apreciar un aumento de las personas que pertenezcan y se encasillen en grupos de edad más avanzada, estimándose que, en el año 2070, más del 30% de la ciudadanía europea tendrá 65 años o más, estando ese porcentaje un 10% por encima de la media actual. Del mismo modo, se espera que se produzca un evidente descenso de las personas que estén en edad laboral, es decir, aquéllas que tengan entre 20 y 64 años.

En este orden de ideas, se observa cómo el descenso de la población se manifiesta siempre en hogares más pequeños, poniéndose de relieve que, un tercio de todos ellos, está compuesto por una sola persona y que se experimenta un claro aumento de los hogares en los que habitan personas de 65 años o más, que viven solas. Cabe destacar que, la gran mayoría de viviendas de hoy en día, puede decirse que están ocupadas por parejas sin hijos, una sola persona o familias monoparentales.

Asimismo, puede afirmarse que, la movilidad de las personas, ya sea como consecuencia del ejercicio del derecho a la libre circulación, característico de la ciudadanía europea, o ya sea debido a los naturales desplazamientos de los nacionales provenientes de terceros Estados que visitan el territorio de la Unión, afecta al cambio demográfico en cuanto se considere a nivel nacional o regional.

Con lo anteriormente expuesto queremos decir que, la movilidad como tal no influye decisivamente en el tamaño de la población de la Unión Europea en su conjunto, pero sí que presenta una gran afectación y una enorme incidencia en cuanto se refiere, por ejemplo, a la estructura de edad catalogada por regiones. Este aserto encuentra su fundamento en el hecho de que, normalmente, las personas que deciden marcharse a otro país a vivir, suelen estar incluidas en los censos de edad laboral.

No obstante, aún en este momento, todavía no conocemos cuales serán los efectos provocados por las limitaciones de movimientos producidos durante la vigencia de las medidas de emergencia, adoptadas en todos los Estados miembros de la Unión, desde que fuese declarada la pandemia en el pasado mes de marzo. En este contexto, no puede olvidarse que, por lo general, el territorio europeo es tenido, tradicionalmente, como un continente de inmigración.

Como señalábamos más atrás, el último de los indicadores del origen no es otro que el cambio en el tamaño de la población. Desde el año 1960 del pasado siglo, la ciudadanía ha crecido de manera constante y exponencial en el espacio geográfico de los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, puede mantenerse que, como contrapartida, es necesario poner de relieve que, los referidos aumentos, tendrán una afectación diferente dependiendo de cuál sea el Estado miembro de que se trate.

En el mismo sentido, por ejemplo, es constatable cómo Bélgica, Luxemburgo o Chipre han experimentado un crecimiento notable de la población, mientras que, por el contrario, Bulgaria, Rumanía o Letonia han sufrido un claro descenso en la cifra total de sus habitantes.

En la medida en que, el número de nacimientos ha descendido y el porcentaje de fallecimientos ha aumentado, las proyecciones de una futura demografía europea muestran que se producirá un pico de subida, dentro de aproximadamente unos 20 años, siendo, además, que, a partir de ese momento, empezará a disminuir de modo progresivo.

No obstante, es conveniente añadir que, mientras que unos Estados miembros, como, por ejemplo, Polonia o Italia, sólo se registrarán descensos de la población hasta el año 2070, habrá otros, como es el caso de Dinamarca o Luxemburgo, en los que se observará un crecimiento exponencial a lo largo de todo el período indicado.

III. CONSECUENCIAS EN EL FUTURO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

Siguiendo con el Informe de la Comisión, observamos que, tras analizar las causas de los cambios demográficos, la institución comunitaria inicia un estudio sobre los efectos de dichos cambios en la economía de mercado, así como el impacto que los mismos presentan sobre la propia sociedad europea.

Por todos es conocido que, el COVID-19, con sus complicadas medidas de contención adoptadas, como la paralización de las actividades económicas y el distanciamiento social, ha tenido una clara afectación en nuestros sistemas sanitarios, en los presupuestos de los Estados miembros de la Unión y, que duda cabe, hasta en la habitual y característica forma de vivir de la ciudadanía europea.

Asimismo, puede decirse que, el cambio demográfico también ha repercutido en la influencia del virus causante de la pandemia, ya que como hemos reseñado, las ciudades y las zonas urbanas han sido, generalmente, las más damnificadas.

En consecuencia, las acciones que están siendo adoptadas por los Gobiernos y por la propia Unión Europea, se están caracterizando por encauzarse en la senda que proporcione una panoplia amplia y variada de medidas eficaces, de manera que sirvan para poder ayudar, con su colaboración, en todos los ámbitos en los que sea posible.

En consecuencia, tras analizar los principales resultados del cambio demográfico, examinaremos las propuestas de la Unión para ayudar a los Estados miembros en la recuperación económica y social de los próximos años.

Como ya sabemos, por un lado, el envejecimiento en la población tiene como consecuencia que el mercado laboral se reduzca, iniciándose dicho declive hace 10 años y existiendo la

proyección que permite pensar que, para el año 2070, habrá un 18% menos de personas en edad laboral, debido al indicado envejecimiento de la población.

No obstante las diferencias que se constatarán en función de que se trate de un Estado miembro o de una región geográfica concreta, se prevé que, en este año 2020, el número de personas empleadas habrá alcanzado un pico o nivel máximo que irá descendiendo de manera paulatina a lo largo de los próximos años.

«Parece obligada la necesidad de llevar a cabo y realizar una inversión importante sobre las personas y sus capacidades»

En las previsiones económicas conocidas en la primavera de 2020², a pesar de mencionar el hecho de que todavía no se conocían todos los efectos que estaba provocando el COVID-19, se señalan numerosos cambios, tanto en nuestra sociedad como en la economía, incluso en el supuesto de producirse la mediación de una respuesta rápida, válida y eficaz por parte de la Unión Europea y de los Estados miembros.

En el mismo sentido, se determina que, como venimos poniendo de relieve en estas páginas, habrá evidentes y notables diferencias en la caída de la producción, a lo largo del año 2020, y la posterior recuperación de la misma, prevista para finales del año 2021, dependiendo de la estructura económica que presente cada uno de los Estados miembros. Asimismo, se prevé un aumento de la tasa de desempleo que tendrá mayores consecuencias en aquellas regiones con una menor población en edad laboral.

En consecuencia, en el Informe, la Comisión establece que, será necesaria la participación o inclusión en el mercado laboral, de todas las personas que, actualmente, están menos representadas. Por ende, debemos tener en cuenta también, la posibilidad de que durante la pandemia estos aludidos grupos de personas infrarepresentadas, hayan perdido o tenido que dejar, por distintas circunstancias, sus respectivos trabajos.

En el citado contexto, por ejemplo, las mujeres, en ciertos países de la Unión donde no existen posibilidades de trabajo flexible o cuidados de larga duración, han tenido que abandonar su puesto de trabajo, aumentando así la brecha de empleo entre hombres y mujeres. De ahí que sea necesaria una efectiva oportunidad de conciliar la vida laboral y familiar.

Siguiendo con los ejemplos, la apertura del mercado laboral a las personas con discapacidad, nos permitiría crear una sociedad más justa, al igual que invertir en educación, ya que más del 10% de los jóvenes europeos desatienden sus estudios prematuramente.

La generalización en la aplicación de estas medidas, ayudarían y contribuirían de modo importante a abrir el mercado laboral a ciertas personas que, hasta el momento presente, han encontrado continua y únicamente obstáculos en la búsqueda de empleos. Además, se coadyuvaría a la consolidación de la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, discapacidad o edad.

Pues bien, parece lógico señalar que, el crecimiento de la productividad, la transición digital y climáticamente neutra, serían factores determinantes que permitirían una recuperación más dinámica. Para ello, se hace absolutamente necesario, el desarrollo de nuevas tecnologías que impulsen la productividad, junto con planes de aprendizaje permanente para que, las personas en edad laboral, puedan reciclarse y acceder a nuevas oportunidades de trabajo que se brinden

² COMISIÓN EUROPEA. «Previsiones económicas de primavera de 2020: una recesión profunda y desigual, una recuperación incierta». 6 de mayo de 2020. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/ip_20_799.

a la población que tiene el derecho al trabajo, en tanto que un derecho fundamental del ser humano.

Es decir, en otras palabras, parece obligada la necesidad de llevar a cabo y realizar una inversión importante sobre las personas y sus capacidades, mediante la puesta en marcha de una acción colectiva por parte, tanto de la industria, como de los agentes sociales y, obviamente, de los propios Estados miembros.

Por otro lado, resulta algo constatable que, la atención sanitaria y los cuidados de larga duración han constituido los instrumentos de mayor eficacia que se han utilizado como la primera defensa contra el COVID-19. Su uso y utilización han venido a mostrar las notables deficiencias en el sistema implantado, así como también los diferentes aspectos que se deben mejorar para evitar futuras situaciones como las que los ciudadanos europeos pertenecientes a un elevado número de Estados miembros, hubieron de sufrir y hacer frente en los primeros meses en que la pandemia estuvo declarada.

En este mismo orden de ideas, conviene señalar que, la Comisión ha propuesto la creación de un programa independiente de auxilio a los Estados miembros, conocido como EU4Health³.

Esa respuesta sanitaria frente al COVID-19 ha venido a suponer el mayor programa de salud ejecutado en la Unión Europea, pues analizando sus cifras, puede observarse que, ha llegado a presentar una inversión de 9.400 millones de euros para cubrir y garantizar la preparación del conjunto de los Estados miembros, mediante reservas de suministros, personal, transformación digital, etc... Además, el citado programa, permitirá el impulso en las investigaciones contra enfermedades consideradas prioritariamente urgentes, como pueden ser el cáncer o las infecciones resistentes a los antimicrobianos⁴.

Asimismo, existen indicaciones que nos ponen de relieve la enorme carencia de personas en la sanidad y los cuidados de larga duración, lo que apunta, con gran nitidez, a la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo del mencionado personal y al urgente refuerzo de las plantillas. Las zonas rurales son las más afectadas por la falta de personal, dado que, en muchos casos, tienen una población más envejecida, requiriendo mucha mayor atención de la que se les viene ofreciendo.

Por consiguiente, se nos antoja incontestable el hecho de que, debe buscarse con la mayor rapidez la manera de mejorar nuestros servicios sanitarios y cuidados de larga duración para que, realmente, sean suficientes, asequibles y de buena calidad. En este sentido, recordar que, no podemos olvidar que la protección de la salud se encuentra recogida, entre otros muchos textos legales, en el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵.

Parece evidente que, la atención sanitaria está presente en todos los Estados miembros de la Unión Europea, sin embargo, no todos cuentan con un sistema adecuado de cuidados de larga duración, si entramos a considerar la perspectiva que afecta a la protección social. Con la digitalización se puede mejorar la vida de estas personas, que requieren cuidados más específicos y determinados, pudiendo darse una mayor atención a aquellas que más lo necesitan, sin necesidad de tener que realizar ni siquiera desplazamientos.

³ COMISIÓN EUROPEA. «EU4Health programme for a healthier and safer Union». Recuperado de: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/funding/docs/eu4health_factsheet_en.pdf.

⁴ COMISIÓN EUROPEA. «EU4Health 2021-2027 - Una visión de una Unión Europea más sana». Recuperado de: https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health_es.

⁵ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE C 202 de 7.6.2016, p. 389/405.

Los cambios demográficos que estamos examinando tendrán un mayor efecto también en los presupuestos públicos. De esta manera, puede afirmarse que, el desequilibrio existente entre las personas que pagan impuestos y contribuciones a la seguridad social, es decir, las personas en edad laboral, y aquellas otras que reciben las pensiones u otras prestaciones, está aumentando considerablemente en los últimos años.

Los Estados miembros se han visto obligados a tener que reformar los regímenes de pensiones, debido al aumento de la pobreza experimentado en los grupos de población mayores de 65 años. En consecuencia, los Gobiernos de los distintos países, han tenido que hacer frente a un mayor gasto del previsto inicialmente, en lo concerniente a las personas indicadas, así como en todo lo referido a la atención sanitaria y cuidados de larga duración, por lo que, sin una modificación en profundidad de las políticas, serán insuficientes las acciones que se tomen para hacer frente al gasto público que se hubiere presupuestado.

Parece un hecho constatable que, habitualmente, las mujeres y las personas con discapacidad, tienen más probabilidades de padecer pobreza en la vejez, por lo que una acción que podría reducir esa hipótesis consistiría, como decíamos en páginas anteriores, en aumentar la posibilidad de acceso de las aludidas personas a puestos de trabajo. Consecuentemente, habría más personas en edad laboral trabajando, motivo por el cual, se reduciría el desequilibrio entre este grupo citado y las personas que reciben las prestaciones sociales y las pensiones.

Asimismo y, como contrapartida, también puede mantenerse el criterio de que el envejecimiento de la población presenta determinadas ventajas, dado que, una gran parte de la economía, corresponde al consumo de personas de mayor edad.

Finalmente, el último punto que analiza el Informe como una consecuencia, es el relativo a la afectación por dimensión regional o local. En este sentido, como ya conocemos, las regiones europeas se dividen en tres categorías: urbanas, intermedias y rurales. El tamaño y la densidad de la población es mayor en las zonas urbanas y, de este modo, durante la crisis del COVID-19 que produjo el confinamiento de la población, hemos podido observar que se ha originado una afectación inferior de la pandemia en las zonas intermedias y rurales.

En los últimos años, mientras que las regiones rurales han sufrido un claro descenso de la población, las regiones urbanas, por el contrario, han experimentado un notable crecimiento en la cifra total de su población.

Pues bien, con objeto de proporcionar una respuesta clara y contundente a los movimientos llevados a cabo por los jóvenes, así como a los consiguientes cambios demográficos que dichos movimientos suponen, la Comisión propuso aumentar los recursos de la política de cohesión a través de la creación y puesta en funcionamiento de la iniciativa REACT-EU.

La Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa⁶ contribuirá al cumplimiento de los objetivos descritos, mediante una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía. En efecto, la cuantía de la ayuda reseñada asciende a la cantidad de 55. 000 millones de euros de fondos adicionales, por lo que no dependerá de ningún programa ni de los recursos de futuros presupuestos anuales. Con la indicada cantidad se prevé apoyar el mantenimiento del empleo y los sistemas de asistencia sanitaria, al mismo tiempo que se

⁶ COMISIÓN EUROPEA. «Presupuesto de la UE para la recuperación: preguntas y respuestas sobre REACT-EU, la política de cohesión posterior a 2020 y el Fondo Social Europeo Plus». Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_948.

expanden las infraestructuras relativas a los servicios básicos, con el fin de que sean capaces de llegar a más ciudadanos, sobre todo en el contexto de ciertas regiones⁷.

Ahora bien, la referida iniciativa tendrá que examinar los motivos que pueden llevar a una persona a abandonar una región para poder contrarrestar los efectos que dicho abandono cause. Normalmente, hemos de convenir que, el aludido desplazamiento se debe a que en las zonas urbanas o intermedias hay más oportunidades de empleo que en las zonas rurales, por lo que suele ocurrir que muchas de aquellas personas que se encuentren en edad laboral, tienden a efectuar los traslados referidos. Asimismo, la accesibilidad y la conectividad de la transición digital, también supondrán una posibilidad de ofrecer empleos atractivos, aumentando las perspectivas económicas de la mayoría de las personas que conforman el grupo de edad laboral.

Ahora bien, en nuestra opinión, las políticas que aborden estos desafíos tendrán que desarrollarse teniendo en cuenta las distintas características de cada región. Por ejemplo y, en relación con la doble transición, las regiones urbanas tendrán que lanzar sus políticas ecológicas para crear más espacios verdes, mientras que las regiones rurales, se deberían centrar en las políticas digitales para impulsar la productividad y el crecimiento económico.

La crisis reseñada, provocada por el COVID-19, ha puesto de manifiesto estas referidas carencias, ya que se ha observado que, en las ciudades se demandaban espacios abiertos verdes para la salud mental, mientras que, en las zonas rurales, la conectividad ha sido insuficiente para hacer frente al teletrabajo.

Además de las respuestas implementadas para ofrecer soluciones a todos estos cambios enunciados, así como a la crisis sobrevenida como consecuencia del COVID-19, que se señalaron con anterioridad, la Comisión Europea ha comunicado a las distintas instituciones de la Unión, toda una amplia serie de nuevas propuestas para ayudar a la recuperación y preparación, pensando en el futuro⁸ para la próxima generación.

El primer instrumento adoptado es el denominado *Next Generation EU* y aportará 750 000 millones de euros para el relanzamiento de la economía. Aunque está previsto el inicio de la recuperación económica en 2021, se cree que ésta será parcial, por lo que las políticas deberán tender ostensiblemente a ayudar a los más perjudicados, entendiéndose incursos en dicho concepto, tanto a las personas como a las pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, en base a la demografía, según las regiones y sus respectivas economías, habrá o se producirá una mayor o menor afectación. Así, hay que entender que, aquéllas que se centren en los servicios de cara al cliente o dependan de lugares y espacios con presencia de clientes, serán con toda claridad las que necesitarán más ayuda.

El denominado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁹ de la Comisión, apoyará financieramente a los Estados miembros con un presupuesto de 560 000 millones de euros, al objeto de que puedan reforzar sus sistemas de asistencia sanitaria y garantizar los servicios en aquellas zonas urbanas o rurales que se encuentren menos capacitadas.

Como mencionábamos anteriormente, este instrumento reseñado está orientado para avanzar en las transiciones ecológicas y digitales, dependiendo de las zonas geográficas y de las

⁷ COMISIÓN EUROPEA. «Cohesionpolicy at the centre of a green and digital recovery». Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mff_reacteu_en.pdf.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación». COM (2020) 456 final, 27 de mayo de 2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES>.

⁹ COMISIÓN EUROPEA. «Recovery and Resilience Facility: Helping EU countries to come out of the coronavirus crisis stronger». Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020mff_covid_recovery_factsheet.pdf.

regiones, en las que se encuentren distribuidos los distintos proyectos que se hubieren considerado.

Para terminar este punto, también queremos destacar que, el cambio demográfico que -como venimos apuntando- se está produciendo en el contexto de la Unión Europea, asimismo, influye en la proporción de la población mundial. En este sentido, es de advertir como, desde 1960 y hasta 2070, según las proyecciones realizadas, la población europea en proporción con la mundial, va a sufrir un notable descenso, que llegará a situarse nada menos que en un 8%.

IV. EL LIBRO VERDE SOBRE EL ENVEJECIMIENTO Y LA VISIÓN A LARGO PLAZO PARA LAS ZONAS RURALES

Ante todo, nos gustaría recordar que, un Libro Verde es un documento de la Comisión Europea que tiene por finalidad hacer reflexionar a la sociedad europea sobre un tema en específico. Por consiguiente, no se trata de una norma reguladora, aunque lo normal es que sí puede derivar en una disposición normativa, la cual aparecerá recogida en alguno de los posteriores documentos que se elaboran al respecto del tema en cuestión por parte de la Comisión, tales como, por ejemplo, los Libros Blancos¹⁰.

En consecuencia, hemos de decir que, este Libro Verde que se ha indicado, tendrá el claro objetivo de dar respuesta al interés común de la Unión Europea, sus Estados miembros y las regiones, a los efectos del cambio demográfico. Consideramos también que, dada la actual situación de pandemia, el citado Libro Verde habrá de servir, asimismo, como parte fundamental de la acción de recuperación emprendida a escala de toda la Unión Europea tras el COVID-19 y en beneficio de la creación de una Unión Europea más resiliente y justa.

En el mismo sentido, habría que destacar que, el contenido del Informe que venimos examinando, presenta la característica de poder constituir la base inicial adecuada para analizar en profundidad las diferentes cuestiones que se tratarán de abordar en el Libro Verde, junto con otros distintos aspectos relativos al mismo ámbito temático, tales como la soledad, el aislamiento social o la salud mental.

En cuanto al envejecimiento y, teniendo presente la transformación de la pirámide de edad de la Unión Europea, podemos observar que, en la actualidad, la población se caracteriza con total nitidez por manifestar, de forma contundente, un envejecimiento de la cúspide y de la base¹¹. Esto viene a significar el hecho por el que, podemos apreciar que, cada vez hay menos infantes pero más ancianos.

El Libro Verde tendrá que analizar, cuáles son las causas que comportan el constatable y relatado descenso de la natalidad, pudiendo ser una posibilidad imaginable para aducir, la propia situación que viene atravesando en los últimos años y que arrastra la economía de los Estados miembros de la Unión, o al menos, de algunos de ellos, lo que provoca de manera inevitable, la falta de estabilidad económica que se proyecta, de modo muy directo, sobre el desarrollo normalizado de la vida de las personas jóvenes.

En este mismo orden de ideas, pondremos de relieve como, en un documento del Parlamento Europeo¹² se hacía frente a la idea del cambio social y cultural, destacando que, hasta en el

¹⁰ EUR-LEX. «Glosario de la síntesis: Libro Verde». Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=es.

¹¹ EUROSTAT. «Estructura demográfica y envejecimiento de la población». Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es.

¹² PARLAMENTO EUROPEO. «El futuro demográfico de la Unión Europea». Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080414FCS26499+0+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>.

mismo siglo XX, las mujeres eran vistas únicamente como madres y trabajadoras en sus propias casas, mientras que, ya actualmente, ellas también pueden acceder a estudios y, por consiguiente, llegar a alcanzar un trabajo digno y en condiciones de normalidad.

Estamos absoluta y plenamente convencidos de que, la solución al problema señalado del descenso de la natalidad, no estriba en procurar hacer que la mujer vuelva a encargarse de sus hijos, sino que es preciso establecer una efectiva conciliación de la vida familiar y laboral, con la finalidad clara de conseguir hacerla más adecuada y amoldada a lo que implica la situación de hoy en día instalada, y no de manera coyuntural, en el conjunto de la sociedad europea.

Asimismo, otra de las causas que pueden apuntarse no es otra que la misma economía. En efecto, la inseguridad económica y el temor a una crisis o a la pérdida del trabajo, obliga a las personas a poner en cuestión el hecho de si se pueden permitir o no tener hijos. La realidad actual de que los jóvenes se independicen más tarde, como consecuencia de la falta de estabilidad económica, también hace que éstos tengan menos hijos, ya que se plantean más tarde esas cuestiones. De ahí que, como reseñábamos en páginas anteriores, se haya producido una notable subida de la edad de las mujeres en lo que se refiere a su primer parto.

Frente al problema del bajo índice de personas en edad laboral, se proponía como solución la inmigración o retrasar la edad de jubilación. Ahora bien, ambas propuestas presentan a su vez nuevas dificultades y cuestionamientos.

Según los datos existentes, en el caso de la inmigración, para compensar la falta de natalidad, sería necesaria, en base a proyecciones hasta el año 2050, la llegada de 56 millones de personas. Sin embargo, con las regulaciones actuales en materia de inmigración, lo apuntado no solucionaría el problema, dado que sería necesaria una apropiada integración de los inmigrantes con el resto de la ciudadanía de Europa, algo que, hoy por hoy, no se aprecia como algo factible de llevar a cabo e implementar.

Consideramos que, la sociedad europea debe continuar reflexionando sobre las actitudes xenófobas que siguen persistiendo en la actualidad y entender que, por ejemplo, sin la inmigración, es posible que, en un futuro no muy lejano, nuestros sistemas de pensiones nacionales no sean capaces de caracterizarse por su sostenibilidad en el tiempo.

Por otro lado, la idea de retrasar la edad de jubilación, a diferencia de la inmigración, acarrearía más problemas que soluciones. Parece evidente que, el sistema de bienestar social que posee, de momento, la Unión Europea, hace que las personas no quieran trabajar más años de los necesarios, ya que prefieren disfrutar del tiempo libre, lo que motivaría su posición contraria a la implantación de esta señalada posibilidad.

Además, las políticas de reciclaje y de educación continua de los trabajadores, han demostrado ser insuficientes y poco eficaces, dado que las empresas prefieren contratar a personal más joven.

En cuanto a la visión a largo plazo para las zonas rurales, el reseñado Libro Verde de la Comisión tiende a considerar la necesidad de aplicar de una manera distinta la política de cohesión. La mencionada política de cohesión presenta, como objetivo prioritario de su actuación, el encargo de reducir las disparidades entre las regiones mediante la utilización de fondos de inversión, basándose en los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En el año 2018, la Comisión desarrolló una propuesta, que sería aplicable a partir del año 2020, con la intención de reformar los procedimientos al objeto de que las inversiones fuesen

más eficaces. Con esta finalidad se buscaba, entre otras ideas, una mayor conectividad para las zonas rurales, así como conseguir espacios más verdes para las zonas urbanas¹³.

Resulta apreciable el hecho de que, por lo general, en todos los Estados miembros de la Unión Europea, podemos constatar la existencia de una sobrepoblación de las zonas urbanas, frente a una gran despoblación de las zonas rurales. Este doble fenómeno se debe a que, las políticas de modernización suelen estar dirigidas hacia las zonas urbanas, motivo por lo que, las zonas rurales se quedan atrás y las personas tienen que trasladarse si quieren mantener el mismo nivel de sus puestos de trabajo, continuar con su idéntico estatus de vida, etc...

«Las políticas de modernización suelen estar dirigidas hacia las zonas urbanas, motivo por lo que, las zonas rurales se quedan atrás y las personas tienen que trasladarse si quieren mantener el mismo nivel de sus puestos de trabajo»

En el supuesto de que fuese posible activar y llegar a conseguir la redistribución de la población entre las distintas zonas que ya conocemos que existen, es decir, urbanas, intermedias y rurales, muchos de los dilemas que, en la actualidad, son considerados como prioritarios, dejarían inmediatamente de ser tan importantes. Por ejemplo, habría menos contaminación en las ciudades.

Ahora bien, para que todo lo señalado fuese posible, sería necesario llevar ciertos servicios y completar otros que, para día de hoy, resultan básicos, a las zonas rurales. Por ejemplo, entre ellos encontramos como citables, los medios de transportes públicos, la conectividad a Internet rápida y fiable, la posibilidad de continuar los estudios, etc...

En cualquier caso, primero se debe legislar teniendo en cuenta estas apreciadas diferencias entre las zonas, para así poder ser conscientes y encontrar los matices que se deben dar para que, al avanzar hacia un futuro mejor, no haya poblaciones que se queden atrás o rezagadas. Si ese es el supuesto que en realidad se produce, tal como se ha visto hasta ahora, y nos olvidamos de las zonas rurales, deberemos concluir que, los jóvenes seguirán abandonando sus pueblos de origen para instalarse en las grandes ciudades y las disparidades continuarán creciendo con el transcurso de los años.

Debemos entender y ser conscientes de que, a lo largo de los últimos años, hemos observado como se iba produciendo una modernización constante de nuestras sociedades. Puede decirse que, cada vez más jóvenes pueden optar a unos estudios superiores, que es la primera línea que les hace plantearse el desplazamiento de las zonas rurales, dado que en éstas, no pueden cursar los referidos estudios. Dichas personas, cuando se vayan a las zonas urbanas a estudiar, puede afirmarse que, serán bien pocas las que regresen, pues lo normal será que no volverán a sus pueblos debido a que allí en éstos, no resulta en absoluto sencillo obtener un trabajo relacionado con la formación que han realizado, es decir, un desarrollo laboral en el ámbito de lo que han estudiado y se han preparado para acceder al mercado de trabajo profesional.

Por consiguiente, podríamos afirmar, sin lugar a dudas que, si existiesen posibilidades de que, al volver a las zonas rurales, estas personas tuviesen la certeza de encontrar un trabajo adecuado a sus estudios y formación, muchas de ellas decidirían regresar.

Una opción que ha creado y, desde luego, sí que ha potenciado el COVID-19 para ser aplicada en estos casos, ha sido la del teletrabajo, ya que no será necesario vivir en la misma zona en la que se encuentre su puesto de trabajo, al poder desarrollarlo cada cual desde su propia casa.

¹³ PARLAMENTO EUROPEO. «Ficha técnica sobre la Unión Europea: La cohesión económica, social y territorial». Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial>.

Ahora bien, como indicábamos en páginas anteriores, se presenta el inconveniente de que, las zonas rurales no están preparadas, en cuanto a conectividad, para poder realizar estas actividades aludidas. Por tal motivo, se nos antoja que es imperativo acometer la transición digital, aunque la misma debe pasar por las zonas rurales.

En cuanto a los temas relativos a la soledad, el aislamiento o la salud mental, consideramos que, lo primero que cabría hacer para tratar de resolverlos, sería hacer ver a la ciudadanía que existen dichos problemas y después plantear fórmulas capaces de atajarlos en la práctica diaria. Desgraciadamente y, a pesar de encontrarnos en el siglo XXI, los conocimientos que tenemos en torno a estas materias citadas, resultan ser más bien escasos y bastante poco profundos.

Por ejemplo, no sabemos exactamente las causas que provocan el aislamiento social o, tampoco los problemas relativos a la salud mental, porque todos ellos dependen de una pluralidad de variantes, así como de la propia vida y estabilidad mental de la persona afectada.

Ahora bien, parece evidente que, sería conveniente invertir en estudios para poder reducir ese manifiesto desconocimiento general. Como ya hemos dicho, esta pandemia ha puesto de relieve la necesidad existente de invertir fuertemente en nuestros respectivos sistemas sanitarios, dado que eso, entre otras cosas, nos permitiría aumentar los cuidados de larga duración, los estudios sobre enfermedades y eficacia de las vacunas aplicables, los diagnósticos acerca de las enfermedades consideradas como raras, etc...

V. CONCLUSIONES

Con la pandemia originada por el COVID-19, se han enfatizado problemas ya existentes en la sociedad europea y, como consecuencia, la Unión Europea debe buscar una manera de hacer frente a esos cambios para que no sean tan altamente perjudiciales para el conjunto de la ciudadanía.

La elaboración de las políticas debe centrarse en torno a lo que supone la realidad existente en el ámbito territorial de las regiones, de manera que sea posible, progresivamente, reducir las disparidades entre las distintas regiones y, de este modo, poder integrar consideraciones demográficas. Es debido a la descrita situación por lo que se debe aplicar la política de cohesión entre las regiones e intentar legislar teniendo en consideración el hecho de que, no todas las regiones se enfrentan a los mismos obstáculos y poseen idénticas ventajas. Es decir, se debe intentar fomentar el crecimiento equilibrado entre las tres reiteradas zonas ya conocidas: urbanas, intermedias y rurales.

Se estima como algo absolutamente necesario de llevar a cabo la tarea de priorizar las oportunidades de apoyo para los jóvenes, ya que si éstos vislumbran la posibilidad de desarrollar su vida en zonas rurales, parece claro que, obviamente, habrá menos desplazamientos. En cambio, en las ciudades y núcleos urbanos, será preciso invertir en la creación y mantenimiento de mayores espacios verdes, abiertos completamente al uso del público.

Asimismo, la respuesta que ofrezca la Unión Europea debe enmarcarse dentro del contexto propio y característico de una visión amplia, que coordine el conjunto de la totalidad de las acciones emprendidas por los Estados miembros, ya que nos encontramos en presencia de una temática completa y rigurosamente de carácter transversal. Esto supone e implica que, la aludida respuesta que proporcione la Unión, se verá notablemente afectada por las distintas acciones que sean adoptadas en relación y dentro del marco referencial existente con otras políticas públicas.

Por ejemplo, en cuanto a la política de salud, será necesario incrementar la asignación de los pertinentes recursos, de manera que ello pueda permitir establecer un preciso aumento de las

plantillas de los centros sanitarios, hospitales y residencias de mayores, para que, en el supuesto de que aparezcan nuevos rebrotes o, incluso, de que se produzca una futura pandemia, no nos encontremos otra vez con los sistemas sanitarios de los Estados miembros alta y peligrosamente sobrecargados.

Por otra parte, es necesario reducir la brecha existente entre las personas en edad laboral que estén cotizando y el grupo de las personas que reciben las prestaciones sociales y las pensiones, dado que el sistema que tenemos actualmente está demostrando ser insostenible en el tiempo. Resulta evidente que, se debe invertir en la conciliación familiar y laboral para que los europeos no tengan que elegir entre mantener su puesto de trabajo o tener una familia.

La Unión Europea es conocida y caracterizada por su amplio y completo sistema de bienestar social, motivo por lo cual, no se puede olvidar, ni tampoco dejar atrás, a los más mayores. No podemos aceptar los niveles actuales de pobreza en las personas que tienen más de 65 años, ni las cotas existentes de soledad que se constatan en este colectivo.

Estamos completamente convencidos de que, el futuro de la Unión Europea pasa por revisar el conjunto de las legislaciones, de los presupuestos y de todo aquello que sea necesario, con la estricta finalidad de evitar estos problemas reseñados. Asimismo, se debe concienciar a la sociedad mayoritariamente para que entienda la necesidad de invertir en una política sanitaria adecuada, en un desarrollo apreciable de las investigaciones y en la oferta de ayudas concretas a la ciudadanía europea, que sirvan para paliar o, al menos mitigar parcialmente, las situaciones conflictivas que se dejan entrever para los años futuros, aunque no demasiado lejanos, en el tiempo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOUE C 202, 7 de junio de 2016 (pp. 389/405).

COMISIÓN EUROPEA. «Cohesion policy at the centre of a green and digital recovery». Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/2020_mff_reacteu_en.pdf.

COMISIÓN EUROPEA. «EU4Health 2021-2027 - Una visión de una Unión Europea más sana». Recuperado de: https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health_es.

COMISIÓN EUROPEA. «EU4Health programme for a healthier and safer Union». Recuperado de: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/funding/docs/eu4health_factsheet_en.pdf.

COMISIÓN EUROPEA. «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico». COM (2020) 241 final, de 17 de junio de 2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0241&from=EN>.

COMISIÓN EUROPEA. «Presupuesto de la UE para la recuperación: preguntas y respuestas sobre REACT-EU, la política de cohesión posterior a 2020 y el Fondo Social Europeo Plus». Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_948.

COMISIÓN EUROPEA. «Previsiones económicas de primavera de 2020: una recesión profunda y desigual, una recuperación incierta». 6 de mayo de 2020. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/ip_20_799.

COMISIÓN EUROPEA. «Recovery and Resilience Facility: Helping EU countries to come out of the coronavirus crisis stronger». Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020mff_covid_recovery_factsheet.pdf.

- COMISIÓN EUROPEA. «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación». COM (2020) 456 final, de 27 de mayo de 2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES>.
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES. Dictamen «La respuesta de la UE al reto demográfico» (DOUE C 17, de 18 de enero de 2017).
- EUR-LEX. «Glosario de la síntesis: Libro Verde». Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=es.
- EUROSTAT. «Estructura demográfica y envejecimiento de la población». Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es.
- PARLAMENTO EUROPEO. «El futuro demográfico de la Unión Europea». Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080414FCS26499+0+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>.
- PARLAMENTO EUROPEO. «Ficha técnica sobre la Unión Europea: La cohesión económica, social y territorial». Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial>.

LA INFORMALIDAD LABORAL COMO OBSTÁCULO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO AL TRABAJO. ANÁLISIS PARA AMÉRICA LATINA

ERICA CARMONA BAYONA*

Doctora en Derecho

*Profesora de Derecho Laboral y de la Seguridad Social
Universidad del Atlántico (Colombia)*



Resumen: Este artículo tiene como objetivo verificar si el trabajo informal constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho al trabajo de los trabajadores informales de América Latina. Para ello, revisamos los documentos de la OIT con el fin de conocer la magnitud del empleo informal en la región, seguidamente identificamos el contenido del derecho fundamental al trabajo y posteriormente verificamos si en el caso de los trabajadores informales se cumple con estos contenidos. Tras esa revisión y análisis hallamos que un porcentaje importante de trabajadores de la región encuentra obstáculos para hacer efectivo su derecho fundamental al trabajo.

Palabras clave: América Latina, empleo informal, informalidad laboral, derecho humano al trabajo.

LABOR INFORMALITY AS AN OBSTACLE TO THE EXERCISE OF THE HUMAN RIGHT TO WORK. ANALYSIS FOR LATIN AMERICA

Abstract: This article aims to verify whether informal work constitutes an obstacle to the exercise of the right to work for informal workers in Latin America. To do this, we review the ILO documents in order to know the magnitude of informal employment in the region, then we identify the content of the fundamental right to work and later we verify if these contents are met in the case of informal workers. After this review and analysis, we found that a significant percentage of workers in the region encounter obstacles to making their fundamental right to work effective.

Keywords: Latin America, informal employment, labor informality, human right to work.

L'INFORMALITE DU TRAVAIL COMME OBSTACLE À L'EXERCICE DU DROIT HUMAIN AU TRAVAIL. ANALYSE POUR L'AMÉRIQUE LATINE

Résumé: Cet article vise à vérifier si le travail informel constitue un obstacle à l'exercice du droit au travail des travailleurs informels en Amérique latine. Pour ce faire, nous passerons en revue les documents de l'OIT afin de connaître l'ampleur de l'emploi informel dans la région, puis nous identifierons le contenu du droit fondamental au travail. Par la suite, nous vérifierons si ces contenus sont respectés dans le cas des travailleurs informels. Après cet examen et cette

* Doctora en Derecho por la Universidad de Alcalá (España). Profesora del área de Derecho Laboral y de la Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Atlántico (Colombia). Investigadora de la línea «Relaciones Laborales y Protección Social» del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá-IELAT. Contacto: ericacarmona@mail.uniatlantico.edu.co.

analyse, nous constaterons qu'un pourcentage important de travailleurs de la région rencontrent des obstacles pour rendre effectif leur droit fondamental au travail.

Mots clés: Amérique latine, emploi informel, travail informel, droit de l'homme au travail.

Sumario. I. Introducción. II. La economía informal. Aproximación. III. El derecho al trabajo como un derecho humano fundamental. IV. El contenido del derecho humano al trabajo en su dimensión individual. V. Condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

Fecha de recepción: 15 de octubre de 2020. Fecha de aceptación: 25 de noviembre de 2020.

I. INTRODUCCION

La informalidad laboral es un problema complejo, con impacto en lo económico, social e inclusive político¹. América Latina y el Caribe tiene una tasa de informalidad del 53,1% (OIT, 2018, p. 33) que se compone mayoritariamente en la región por trabajadores en el sector informal compuesto por trabajadores por cuenta propia y empleadores; seguido por el empleo en el sector formal y por el trabajo en el hogar (trabajadores del servicio doméstico). Además, los trabajadores en la informalidad se caracterizan por ser mayoritariamente mujeres y, respecto al nivel educativo, es mayor para quienes no tienen un nivel educativo, reduciéndose la informalidad en la medida que se incrementa el nivel de formación (BAKER, BARENS, FEIERHERD & MENÉNDEZ GONZÁLEZ, 2020, p. 34).

Desde una perspectiva sustancial, los trabajos informales se caracterizan porque proporcionan retribuciones bajas, se realiza en condiciones precarias y no están cobijados por garantías de seguridad social, en especial la protección de la vejez. La economía informal consolidada en la región, así como las características del empleo informal, nos permiten afirmar que las personas que trabajan en la informalidad se enfrentan a un obstáculo para ejercer su derecho humano al trabajo.

En este trabajo se analiza cómo la informalidad laboral constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho al trabajo en la región. Para ello, se desarrollan cuatro puntos, en el primero se hace una aproximación a la noción de economía informal. En el segundo se reflexiona sobre el derecho al trabajo como un derecho humano fundamental. La tercera parte, analiza el contenido del derecho al trabajo desde su dimensión individual, de acuerdo con las normas internacionales que lo regulan. Y, en el cuarto punto se realiza un análisis del contenido del derecho humano al trabajo. Para ello, identificamos cada uno de los elementos que componen el derecho y verificamos frente a las características del empleo informal si en este se respetan esos elementos.

II. LA ECONOMIA INFORMAL. APROXIMACION

En materia de informalidad laboral se utilizan términos como sector informal, empleo en el sector informal, empleo y economía informales. Los anteriores no son excluyentes, sino que hacen parte del amplio marco conceptual que pretende identificar y medir la informalidad. El sector informal se determina con base en las unidades de producción que incluye a las empresas informales por cuenta propia. En esta categoría podrían integrarse «las empresas que no están registradas bajo formas específicas de la legislación nacional» (OIT, 2013, p. 21). También

¹ Un trabajo en el que se explora las consecuencias políticas de la informalidad laboral. Vid. BAKER, BERENS, FEIERHERD & MENÉNDEZ GONZÁLEZ (2020).

hacen parte de este sector las empresas de empleadores informales, que podría definirse atendiendo al tamaño de la empresa en términos de empleo, esto es, de asalariados contratados (OIT, 2013, p. 22).

Además, las empresas de empleadores informales también se pueden considerar como empresas del sector informal debido a la ausencia de registro de la empresa o de registro de sus asalariados. Por su parte, el empleo en el sector informal se refiere a «todos los trabajos en empresas del sector informal o todas las personas que estuvieron empleadas en por lo menos una empresa del sector informal» (KILM 8, s.f., p. 92). Y, cuando nos referimos a empleo informal, este tiene como principal característica que las personas que realizan los trabajos informales no están «reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídicos y reglamentarios» (OIT, 2002, p. 3).

El término economía informal es el más actualizado, la Recomendación n.º 204 de la OIT, *sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, del año 2015, la define como aquella que «hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que -en la legislación o en la práctica- están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto».

La norma de *soft law* del organismo tripartito atrás citada agrupa, bajo la economía informal, a las empresas, a los hogares, a los trabajadores por cuenta propia que son dueños de una unidad económica, así como a las cooperativas de trabajadores y unidades de la economía social solidaria no creadas conforme las disposiciones legales (parte I. 4 de la Recomendación)². Además, reconoce que hace parte la actividad económica que realiza el trabajador no regulada por el sistema formal, bien por su inexistencia, bien porque en la práctica no se ha cubierto, como es el caso de los trabajadores familiares auxiliares, que se clasifican como informales según la Recomendación n.º 204 de la OIT.

Lo interesante de la noción de economía informal es que supera la idea de los sectores (formal e informal) al reconocer la interacción que existe entre estos. Una muestra de ello es la categoría de empleo informal denominada «trabajadores asalariados con empleo informal», quienes pueden encontrarse tanto en empresas formales como informales. El carácter informal se determina porque están excluidos de la legislación laboral, quedando al margen de toda protección (TOKMAN, 2007, p. 98). Por último, componen un universo de la economía informal los trabajadores que trabajen para las empresas o unidades económicas de la economía informal. Ejemplo de estos son: los trabajadores subcontratados, los que hacen parte de las cadenas de suministro, los que trabajan en hogares como trabajadores domésticos remunerados y los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas (Recomendación n.º 204).

Desde una perspectiva sustancial, los trabajadores de la economía informal se caracterizan, en la región, por niveles de ingreso bajo, baja cualificación, en general, condiciones de trabajo precarias. Sin duda alguna, esto afecta la calidad de vida de las personas que encuentran empleo en la economía informal. Y, desde una perspectiva económica impacta de forma negativa en el desarrollo económico y social (TOKMAN, 2007; RUESGA & FUJII, 2006; JIMENEZ RESPRETRO, 2012).

² En la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2003) se consideran como empleo informal «Los trabajadores por cuenta propia y los empleadores dueños de sus propias empresas del sector del sector informal (...). La situación en el empleo de los trabajadores por cuenta propia y de los empleadores es casi indisociable del tipo de empresa de la que son propietarios. La naturaleza informal de esos puestos de trabajo es, pues, consecuencia directa de las características de la empresa». Por su parte, respecto de los trabajadores miembros de las cooperativas de productores informales, se sostiene que «la naturaleza informal de sus puestos de trabajo se desprende directamente de las características de la cooperativa de la que son miembros».

III. EL DERECHO AL TRABAJO COMO UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Los derechos fundamentales se conciben como derechos inherentes a la persona (AGUILAR CAVALLÓ, 2010). Asimismo, se reconoce su carácter fundamental por su constitucionalización, así como por su regulación en las normas internacionales sobre derechos humanos. En ese sentido, el derecho al trabajo está previsto en las normas internacionales de derechos humanos, a nivel internacional en el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PDESC) y a nivel regional en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales «Protocolo de San Salvador». Precisamente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), en la observación general n.º 18 sobre el derecho al trabajo (art. 6 PDESC), lo identifica como un derecho fundamental.

Además de la fundamentación jurídico-normativa, consideramos oportuno analizar el carácter fundamental del derecho al trabajo atendiendo a los criterios meta-jurídicos expuestos por FERRAJOLI (2006). El primer criterio consiste en la relación entre derechos humanos y paz instituido con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (p. 119). El derecho al trabajo es una manifestación de ese nexo, incluso antes de la Declaración Universal, pues la Constitución de la OIT (1919) reconoció expresamente que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social». En ese sentido, la existencia de condiciones de trabajo injustas, que causen miseria a la persona «constituyen una amenaza para la paz y armonía universales».

El trabajo se concibe como una libertad, la de trabajar, cuya materialización requiere unas garantías que se concretan mediante algunos derechos sociales como la educación, relativa a la capacitación técnico-profesional que debe facilitar el Estado. Además, el derecho social a la seguridad social también logra hacer efectivo el derecho al trabajo. Ello, respecto al cubrimiento de los riesgos laborales para lograr la seguridad e higiene en el trabajo. En ese sentido, en la materialización del derecho al trabajo se evidencia la «relación biunívoca entre el grado de paz y el grado de garantismo que sostiene» las libertades y los derechos sociales (FERRAJOLI, 2006, p. 119).

El segundo criterio expuesto por FERRAJOLI se refiere a la relación entre derechos e igualdad (2006, pp. 118 y 124), que considera relevante para el tema de los derechos de las minorías. El derecho al trabajo, por un lado, se garantiza como una «igualdad» en los derechos a la libertad (p. 118). Precisamente, la libertad de trabajar se reconoce a cualquier persona sin ningún tipo de distinción. Asimismo, se toma en consideración, por ejemplo, la dificultad en la que se encuentra la mujer (un grupo minoritario desde la perspectiva del acceso al trabajo en relación con el hombre que tiene mayor participación), para acceder al empleo y ejercer su derecho al trabajo.

Por otro lado, el derecho al trabajo se garantiza como «igualdad en los derechos sociales, que garantizan la reducción de desigualdades económicas» (p. 118). El trabajo debe permitir el acceso a derechos sociales, por ello se garantiza la igualdad en la remuneración como una forma de que la persona obtenga ingresos necesarios para vivir dignamente al igual que su familia. Además, que el trabajo le permita acceder a otros derechos como la educación y la seguridad social.

Por último, el tercer criterio se refiere al «papel de los derechos fundamentales como *leyes del más débil*» (FERRAJOLI, 2006, pp. 118 y 127-133). Estos derechos son producto de las luchas sociales y son una «alternativa a la ley del más fuerte». En asuntos laborales, lo anterior significa que el empleador tiene la condición de el «más fuerte social y económicamente» (FERRAJOLI, 2006, p. 118). Por tanto, el derecho al trabajo, como derecho fundamental,

comprende una serie de garantías para evitar un abuso del más fuerte, como son, entre otras, la percepción de una retribución mínima, vital y móvil; la limitación razonable de la jornada y los descansos; la exigencia de causas justificadas para el despido y la indemnización en caso de inexistencia de justificación.

IV. EL CONTENIDO DEL DERECHO HUMANO AL TRABAJO EN SU DIMENSIÓN INDIVIDUAL

Las normas internacionales sobre derechos humanos, como son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo de San Salvador, nos permiten identificar el contenido del derecho al trabajo. Este derecho fundamental tiene una dimensión individual que se refiere a que toda persona tiene derecho a trabajar para ganarse la vida en condiciones dignas. Ello implica el reconocimiento de su libertad para elegir el trabajo u oficio, así como la necesidad que el trabajo se desarrolle atendiendo a unas condiciones mínimas que lo doten de dignidad. Por otro lado, el derecho a trabajar tiene una dimensión colectiva que se concreta mediante el ejercicio del derecho a la libertad sindical (CDESC, 2005, p. 2). Sin embargo, en este estudio solo nos vamos a detener en el análisis de la dimensión individual desde la perspectiva de las limitaciones que existen para su ejercicio en el caso de los trabajadores con empleos informales.

La dimensión individual del derecho al trabajo comprende la libertad de trabajar. Esta libertad pretende garantizar que el individuo no se vea forzado a realizar un trabajo, y así evitar el trabajo forzoso. Por tanto, cualquier actividad que realiza la persona «bajo la amenaza de una pena cualquiera», para la cual no se ha ofrecido de forma voluntaria (art. 2 Convenio 029 OIT) no constituye el ejercicio del derecho al trabajo. En ese supuesto estamos ante formas de explotación de la persona. Precisamente, en la noción de empleo informal se excluyen las actividades ilegales de explotación como una forma de informalidad; tal es el caso de los supuestos de trata de personas (Recomendación 204 de la OIT, parte I.1.b).

La libertad de trabajar, como contenido del derecho al trabajo, tiene otra interpretación cuando se analiza teniendo en cuenta la alta tasa de empleos informales en Latinoamérica. Entendemos que esta libertad se ve limitada o, en otros términos, condicionada a la elección de empleos informales por la necesidad de subsistir³. El mercado de trabajo latinoamericano, saturado de empleos informales, le deja pocas opciones al individuo para ejercer su libertad de elección. Esta situación es más dramática en Guatemala y Honduras, cuya tasa de informalidad supera el 70% (BAKER, BARENS, FEIERHERD & MENÉNDEZ GONZÁLEZ, 2020, p. 4). La situación de informalidad en Guatemala obliga a las personas a realizar empleos informales, sobre todo a la población que vive en los departamentos cuya población mayoritaria es «pobre, rural e indígena», pues tienen la tasa más alta de empleos informales (ORTIZ, 2016, p. 51)⁴.

De otro lado, la falta de regulación de algunos empleos, como por ejemplo el agrícola y los trabajadores auxiliares familiares, clasifican al trabajador en la informalidad, pero no por su elección, sino por la debilidad institucional del Estado. En ese sentido, la libertad de elección de trabajar, sin bien, podríamos considerar que se ejerce siguiendo el paradigma cultural del entorno en el que se habita, no le permite a la persona acceder a un empleo con mejores condiciones porque ese empleo está desprovisto de protección. El Estado incumple la

³ Ídem, párrafo. 10. De otro lado, debemos considerar que la libertad de trabajar también puede estar condicionada en el caso de los migrantes irregulares quienes, en muchos casos, aceptan trabajos informales por su situación administrativa y la necesidad de subsistir. Sobre la relación entre migración laboral y empleo informal, Vid. CARMONA BAYONA, 2018.

⁴ En el estudio se destaca que los departamentos como Quiché, Totonicapán, Huehuetenango, Sololá, San Marcos y Alta Verapaz son los que tienen más elevados porcentajes de ocupados informales, además, estos departamentos tienen los más altos porcentajes de desnutrición crónica.

obligación de aplicar que imponen los derechos humanos, relativa a que debe adoptar, entre otras, medidas legislativas para velar por la plena realización del derecho (CDESC, 2005, pár. 22).

V. CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS, EQUITATIVAS Y SATISFACTORIAS

El segundo aspecto que comprende la dimensión individual del derecho al trabajo se refiere a que las condiciones en que se desarrolle sean justas, equitativas y satisfactorias. Esta triple caracterización pretende garantizar algunas condiciones para que no se menoscabe la dignidad de la persona trabajadora, pues son necesarios unos mínimos para evitar abusos sobre el trabajador. Además, reafirman la superación de la idea del trabajo como mercancía, que fue característico del periodo posterior a la revolución industrial⁵. Estas condiciones se refieren a una retribución que proporcione condiciones de existencia dignas, la limitación razonable de la jornada y el derecho al descanso; la seguridad e higiene en el trabajo; la estabilidad en el empleo y las oportunidades para la promoción y el ascenso en el trabajo.

A. Una retribución que proporcione condiciones de existencia dignas y la limitación razonable de la jornada de trabajo

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador prevén, como condiciones mínimas, que el trabajo le proporcione a la persona una retribución que le permita acceder, a quien trabaja y a su familia, a condiciones de existencia dignas. Asimismo, esta retribución debe atender al principio de «A trabajo igual, salario igual». No debe existir discriminación en la retribución, sobre todo frente a la mujer que históricamente ha sido considerada como una mano de obra barata. Por tanto, son diversos los aspectos que podemos estudiar para evidenciar si se cumple con esta condición en el empleo informal en Latinoamérica.

Los niveles de ingresos de los empleos informales se caracterizan por ser bajos, por tanto, partimos de un dato clave que relaciona informalidad con retribución precaria (RUESGA & FUJII, 2006, p. 9). De lo anterior se deduce que es difícil que los ingresos del trabajador informal le permitan vivir en condiciones dignas, tanto a él como a su familia. Guatemala, El Salvador, Perú, Paraguay, Colombia y República Dominicana tienen tasas de informalidad superior al 50% (OIT, 2014a, pp. 53 y 54). El empleo informal en estos países se caracteriza porque los trabajadores perciben ingresos bajos frente a los trabajadores formales, incluso inferiores al salario mínimo nacional. Por ejemplo, en el sector informal urbano de El Salvador un 69% de los trabajadores perciben ingresos inferiores al salario mínimo (GÓCHEZ SEVILLA, 2014, p. 48).

En el caso del Guatemala, para el año 2014, un 42,6% de los trabajadores informales reportaron ingresos en un rango de Q1000 o menos (Quetzales), siendo inferior al salario mínimo de la época Q74,97 diarios⁶. Además, un 45,6% de los trabajadores informales recibió ingresos mensuales entre Q1001 a 2531 (Quetzales), rango en el que se encuentra el salario mínimo mensual (equivalente a Q2.249 Quetzales). En el caso de Perú, en un estudio del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) que analiza datos de 2007-2012, se evidencia que los ingresos de los hogares que provienen un 100% del empleo informal es la cuarta parte de los ingresos de los hogares con ingresos formales (INEI, 2014, p. 88)⁷.

⁵ Precisamente, en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT -Declaración de Filadelfia- se reafirma como principio que el trabajo no es una mercancía.

⁶ Acuerdo número 537-2013, de 26 de diciembre de 2013: acuerda fijar los salarios mínimos para actividades agrícolas, no agrícolas y de la actividad exportadora y de maquila.

⁷ El estudio del INEI indica que los hogares con un 100% de ingresos formales perciben mensualmente S/. 1043 (nuevos soles corrientes) y los hogares con ingresos provenientes del sector informal perciben S/. 247 (nuevos soles corrientes).

En el estudio sobre *El empleo informal en El Paraguay: evolución, características y consideraciones de políticas públicas*, se destaca que los trabajadores informales tienen ingresos inferiores a los no informales. Asimismo, «el promedio total de ingresos de los informales es inferior al salario mínimo legal e inferior al valor promedio estimado de las líneas de pobreza mensual para una familia de 5 miembros» (GONZÁLEZ, 2010, pp. 11 y 12)⁸. Los ingresos de los trabajadores informales en Colombia también son inferiores a la de los trabajadores formales (BOTERO GARCÍA, s.f., punto 2.), situación que agudiza la desigualdad en el país, teniendo en cuenta que «seis de cada diez ocupados en el área urbana pertenecen al sector informal» (GALVIS, 2012, p. 16). Por su parte, en República Dominicana se estima que un 40% de los trabajadores informales recibe una retribución inferior al salario mínimo. Situación que explica que los niveles de pobreza son mayores en los hogares cuyo ingreso provenga del empleo informal (OIT, 2014b, p. 6).

«Los bajos ingresos que se perciben en el empleo informal contribuyen a que no se limiten razonablemente las horas de trabajo»

Los bajos ingresos que se perciben en el empleo informal contribuyen a que no se limiten razonablemente las horas de trabajo, puesto que el trabajador se ve en la necesidad de laborar más horas para obtener más ingresos (ORTIZ, 2016, p. 47). La limitación de las horas de labor es otra condición que se debe cumplir para que el trabajo se realice en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Sin embargo, su cumplimiento se dificulta por la relación que existe entre tiempo de trabajo e ingresos en el empleo informal. Esto es, a mayor tiempo dedicado al trabajo mayor posibilidades de obtener una mejor retribución. Ello podría significar la imposibilidad de tener descansos adecuados y vacaciones.

Otro aspecto que puede dificultar que la remuneración por el trabajo realizado proporcione unas condiciones de existencia dignas para el trabajador y su familia está relacionado con la participación de Latinoamérica en las Cadenas Mundiales de Suministro⁹ (en adelante CMS), que subcontratan en el eslabón inferior a proveedores que están en el sector informal y/o que ocupan trabajadores informales. Una categoría de empleos en las CMS consiste en el empleo informal que se presta en una PyME o en el ámbito doméstico. Este empleo se caracteriza por la falta o precariedad de la remuneración y la no limitación razonable de la jornada.

Asimismo, los trabajadores informales tienen un nivel educativo bajo y suelen emplearse en el sector de la agricultura y en las industrias de prendas de vestir y de textiles que son actividades que se integran en las CMS (GEREFFI, BAMBER & FERNÁNDEZ -STARK, 2016, pp. 20-21). Paradójicamente, Costa Rica con una de las tasas más bajas de informalidad de la región, según la OIT 38,8% (BAKER, BARENS, FEIERHERD & MENÉNDEZ GONZÁLEZ, 2020, p. 4) en su participación en la CMS de la agricultura del banano emplea trabajadores informales

⁸ En este estudio se aborda el problema de la informalidad desde el punto de vista del empleo con acceso a la seguridad social. Igualmente destacamos, que, en cuanto a los ingresos en el trabajo informal, se constata que los ingresos de los trabajadores informales superan a los no informales en el cuarto quintil. El estudio señala expresamente que «La presencia de patrones y cuentapropistas empresarios, profesionales calificados, comerciantes, entre otros, determinan que los ingresos de los informales del quintil más rico sean superiores a su contraparte» (p. 12).

⁹ La OIT, en el informe *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro* (2016), las define como «toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos bienes y servicios» (p. 1).

migrantes provenientes de Panamá y Nicaragua, quienes tienen dificultades para acceder a los derechos laborales (MORA ROMÁN & GUZMÁN, 2018)¹⁰.

Desde una perspectiva de la desigualdad de los ingresos por el trabajo, el empleo informal es una causa de desigualdad. La CEPAL y la OIT concluyen que la informalidad genera desigualdad en los ingresos por trabajo. Puesto que «la formalización de los empleos (...) habría favorecido (...) una importante reducción de la desigualdad de los ingresos por trabajo» (2014, p. 21). Por tanto, concluyen que «una mayor desigualdad de los ingresos del trabajo se encontraba asociada a más empleo informal» (2014, p. 18).

B. Seguridad e higiene en el trabajo

De otro lado, la seguridad e higiene en el trabajo es otra condición mínima que fijan el PIDESC y el Protocolo de San Salvador como contenido del derecho al trabajo. El cumplimiento de esta condición se ve obstaculizado, precisamente por la propia naturaleza del empleo informal, que está desprotegido por las normas laborales y de seguridad social (NÚÑEZ MÉNDEZ, 2002, p. 2). Los riesgos laborales se ven agravados cuando el trabajador labora en su vivienda y esta, a su vez, es «precaria, la nutrición de baja calidad, la falta de acceso a agua potable y a instalaciones sanitarias, y la falta de servicios básicos de salud» (OIT, 2015).

La seguridad en el trabajo es especialmente relevante cuando se labora en sectores u ocupaciones peligrosas. Precisamente, el sector de la construcción se considera como peligroso desde la perspectiva de la seguridad y salud en el trabajo¹¹ (OIT, s.f.) y, es en este sector donde más existen trabajadores informales en Latinoamérica (de 14 países seleccionados). En el año 2009 los empleos informales en la construcción representaban un 73,1% presentándose una importante disminución para 2013 de 4,5%, quedando en 68,6% (OIT, 2014a, p. 65). Este dato es relevante para comprender la dimensión de la inseguridad en el trabajo a que se ven sometidos un porcentaje importante de individuos en América Latina.

La actividad minera también es considerada peligrosa para la salud en el trabajo; por tanto, se deben adoptar medidas de seguridad especiales para evitar afectar la integridad física de quienes laboran¹². En Colombia el sector de la explotación de minas y canteras es el segundo en ocupación de trabajadores informales, después de la construcción (68,6%), con un 50,1% (OIT, 2014a, p. 66). En la investigación de GÜIZA (2013), encontramos que en el país existen, de acuerdo con el censo minero de 2011, 6.183 minas ilegales, es decir que no tiene el correspondiente título para la explotación, dato que corresponde al 66% de la actividad de las pequeñas minas (p. 112). Esta situación, a su vez, tiene repercusiones sobre el empleo cuando no está cubierto por las leyes laborales y de la seguridad social.

En efecto, la minería sin título minero emplea a 74.906 trabajadores, de los cuales 28.992 los ocupa la pequeña minería. Sin embargo, la mayoría de estas personas no cotizan al Sistema de Seguridad Social para el cubrimiento total de los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedad, invalidez, vejez y muerte tanto de origen común como profesional. Por el contrario, un 75% se beneficia solo del sistema de Seguridad Social en Salud subsidiado por el Estado, un 15% no está afiliado a ningún sistema de salud y solo un 7% cotiza a los sistemas de pensión y riesgos

¹⁰ La FAO destaca, sobre los trabajadores migrantes en la industria bananera, los siguientes perfiles migratorios: nicaragüenses en el noreste de Costa Rica e indígenas panameños en el sur de Costa Rica. Y, destaca como desafíos a los que se enfrentan los migrantes: la inseguridad del empleo, un poder de negociación mínimo, el alojamiento temporal y sub-estándar y acceso limitado o inexistente en atención sanitaria y seguridad social. Vid. FAO. Trabajadores migrantes en la industria bananera. Recuperado de: <http://www.fao.org/world-banana-forum/projects/good-practices/migrant-workers/es/>.

¹¹ Existe un convenio específico de la OIT, el n.º 167 sobre Seguridad y Salud en la Construcción.

¹² Existe un convenio específico de la OIT, el n.º 176 sobre Seguridad y Salud en las Minas.

laborales (GÜIZA, 2013, p. 113). La falta de afiliación a la seguridad social es un indicador que permite identificar el carácter informal del trabajador minero en Colombia.

En materia de seguridad y salud en el trabajo son muchos aspectos que se pueden destacar. Si revisamos la composición del empleo informal en la región, tenemos que mayoritariamente está conformado por trabajadores y empleadores por cuenta propia y asalariados de unidades de producción no registradas (OIT, 2014a, p. 11), que se agrupan en el sector informal (37,4) (OIT, 2018, p. 32). En el grupo de los trabajadores por cuenta propia se incluyen a quienes laboran en la calle como vendedores ambulantes o estacionarios, quienes realmente realizan actividades de subsistencia (OIT, 2020, pp. 2-3). Es un hecho notorio que estos trabajadores no cuentan con un lugar dotado de las medidas de seguridad e higiene necesarias para evitar una afectación a su salud y a su rendimiento. La contaminación ambiental, las temperaturas extremas, la falta de mobiliario adecuado son algunos de los aspectos que muestran que el lugar de trabajo es poco seguro e higiénico.

C. Estabilidad en el empleo

La estabilidad en el empleo, según MONTOYA MELGAR, tiene una «proyección eminentemente social que se refiere al interés del trabajador de permanecer vinculado a la empresa» (2001, p. 61). Asimismo, tiene una «proyección eminentemente económica-productiva», que consiste en el interés del empleador de adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades de la empresa (2001, p. 61). Estamos ante una garantía a favor del trabajador que propende por el mantenimiento en el empleo mientras cumple con sus obligaciones y sus deberes.

Asimismo, implica la regulación de causas justificadas para el despido, el pago de indemnizaciones por despido y/o el reintegro cuando el legislador nacional así lo haya previsto. La estabilidad como elemento del derecho al trabajo se materializa, principalmente, en el empleo asalariado, puesto que su naturaleza exige que se module el poder del empleador con el fin de evitar abusos e incluso tratos discriminatorios.

El empleo informal, tal como lo hemos reiterado, se caracteriza porque no está protegido por la legislación laboral, por tanto, las regulaciones que existan sobre causas justificadas de despido en las normas nacionales no serán aplicables. Precisamente, Guatemala, Honduras, El Salvador, Perú, Paraguay, Colombia, República Dominicana, México, Ecuador, Argentina, Panamá, Uruguay y Costa Rica prevén en sus normas laborales (códigos, leyes del trabajo, leyes de contrato de trabajo) las causas de despido, las indemnizaciones y, algunos de estos países prevén la opción de reinstalación (por ejemplo: art. 113 del Código del Trabajo de Honduras).

Una vez revisada la tasa total de informalidad en América Latina encontramos que tanto los asalariados de las unidades de producción no registradas (30,5% junto con los trabajadores y empleadores por cuenta propia) y los trabajadores informales en el sector formal (11,4%) (OIT, 2014a, pp. 7-8) no tendrían ninguna garantía frente al poder del empleador cuando decida ponerle fin a la relación laboral.

D. Oportunidades de promoción o ascenso

Una de las oportunidades que brinda el trabajo consiste en que la persona pueda ser promovida o ascendida atendiendo a sus méritos, cualificaciones, capacidades y/o tiempo de servicio. Esta condición tiene una finalidad importante, que se basa en que el ser humano pueda crecer por medio del trabajo. Ello significa que pueda crecer cada vez más en el plano profesional, adquirir nuevos conocimientos y desarrollarse personalmente. Por cuanto las aspiraciones personales se proyectan en el trabajo y en los logros que pueda alcanzar el empleado.

De otro lado, la promoción y el ascenso significan para el trabajador una mejora en la retribución. Esto es muy relevante porque estimula a la persona y fortalece el compromiso del trabajador con el proyecto productivo en el cual participa prestando sus servicios. Desde esa perspectiva, el empleador también se beneficia con la promoción y el ascenso, primero tiene a un empleado con una buena cualificación y con una experiencia que puede aportar mucho al desarrollo de la actividad productiva. Segundo, el estímulo y el compromiso fortalecido del trabajador con la empresa puede generar unas nuevas dinámicas que mejoren algunos proyectos, procesos o simplemente el ambiente laboral.

«El derecho humano al trabajo no solo implica la libertad de trabajar, sino que se cumplan con unas condiciones mínimas que permitan que la persona realice las labores en condiciones justas, equitativas y satisfactorias»

Los aspectos que hemos destacado tienen poca o nula aplicación en el empleo informal. Las pocas oportunidades de promoción y ascenso podrían presentarse en las pequeñas empresas informales. Sin embargo, existiría un techo muy bajo debido al tamaño. En los demás casos de empleo informal, como el denominado por cuenta propia que se realiza en el hogar y el empleo informal en el sector formal, se presentan más dificultades. El trabajador por cuenta propia no está integrado en una estructura empresarial que le permita crear una carrera profesional, sino que está solo y debe enfrentarse a las adversidades y situaciones que se presenten en el día a día. Por otra parte, el empleado informal en el sector formal recibe un tratamiento desigual frente a los demás trabajadores que sí son formales. Por tanto, a pesar de estar en un entorno en el que podría ascender, está excluido de esas oportunidades porque el empleador decidió contratarlo al margen de las normas laborales y de protección social.

La baja cualificación de los trabajadores informales, a su vez, limita cualquier posibilidad de promoción y ascenso. El empleado informal se caracteriza por carecer de las cualificaciones y competencias que podrían justificar la promoción. Ello debido a que en muchos casos el trabajador ni siquiera ha terminado la educación primaria. En efecto, el 82,2% de trabajadores informales en América Latina y el Caribe no tienen educación y el 72,5% solo educación primaria (OIT, 2018, p. 33).

El bajo nivel de formación, a su vez, es un aspecto que arrastra a los individuos a los empleos informales. A mayor nivel de formación la persona tiene más opciones para ocupar un empleo formal y, asimismo, obtener una mejor retribución. Pues, precisamente, la escolaridad es uno de los factores que, al lado del sexo, «explican la desigualdad en la distribución de los ingresos» (CEPAL-OIT, 2014, p. 21). Por poner algunos ejemplos, los datos sobre ingresos en el sector formal e informal de Perú, para 2007, muestran que la diferencia se incrementa a favor del sector formal «a medida que el nivel educativo avanza, llegando a ser el doble en el nivel superior universitario (S/. 2594 contra S/.1294)» (INEI, 2014, p. 89). Asimismo, en Paraguay, «la mitad de los trabajadores (informales) tienen algún grado de educación primaria» o no la tienen, frente a los trabajadores no informales que «tienen algún curso de educación terciaria» (GONZÁLEZ, 2010, p. 7).

Una de las obligaciones que han asumido los Estados para hacer efectivo el derecho al trabajo consiste en tomar medidas para la formación y orientación técnico profesional o capacitación técnico profesional. Así está previsto tanto en el artículo 6 del PDSEC como en el art. 6 del Protocolo de San Salvador. Sin embargo, hemos constatado que la mayoría de los trabajadores informales en la región no tienen formación. Estas personas no han accedido a la capacitación para el trabajo que debe proveer el Estado, esencialmente, para facilitar la inserción al mercado de trabajo de la población económicamente activa. Por tanto, para estos trabajadores las

opciones de mejora del empleo, y el ejercicio efectivo de su derecho al trabajo se obstaculiza día a día cuando laboran en el empleo informal.

VI. CONCLUSIONES

1. El empleo informal está al margen de las leyes laborales y de seguridad social. Por tanto, el trabajador informal tiene poca protección y garantías. Esta situación, aunque parezca un mero análisis legalista, a su vez, tiene una consecuencia social de mucha trascendencia, pues, favorece la pobreza de un segmento importante de la población. Asimismo, afecta la productividad de América Latina.

2. El trabajador informal, si bien realiza un trabajo, no podemos considerar que tal labor sea una expresión genuina del derecho fundamental al trabajo. La libertad de trabajar se ve seriamente condicionada por la necesidad de subsistir que es característica, aunque no definitoria, de la informalidad laboral. Además, la libertad de trabajar encuentra condicionantes en el nivel de escolaridad de los trabajadores, pues, una persona con un bajo nivel educativo también es arrastrada a los empleos informales.

3. El derecho humano al trabajo no solo implica la libertad de trabajar, sino que se cumplan con unas condiciones mínimas que permitan que la persona realice las labores en condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Según los datos de la OIT sobre la informalidad en América Latina y las demás informaciones recabadas podemos decir que más del 50% de la población económicamente activa en la región se enfrenta a obstáculos para hacer efectivo su derecho fundamental al trabajo. Puesto que las condiciones en que se realiza el trabajo informal impiden que cumplan con las condiciones mínimas que dotan de dignidad al trabajo.

4. Los Estados de la región están obligados a garantizar el ejercicio del derecho al trabajo de los latinoamericanos. Sin embargo, dada la vinculación entre la economía del país y la generación de empleo se ha justificado la dificultad de creación de empleo formal. No obstante, el ejercicio efectivo del derecho fundamental al trabajo no necesita, exclusivamente, de un crecimiento económico en la región, sino de un fortalecimiento institucional que le permita a los Estados adoptar medidas articuladas en distintos aspectos como el educativo, el de fiscalización de aplicación de las normas y el de concienciación sobre buenas prácticas empresariales, que contribuyan a que exista un tránsito de la informalidad a la formalidad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CAVALLO, Gonzalo (2010). Derechos fundamentales - derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLII (127), pp. 15-71.

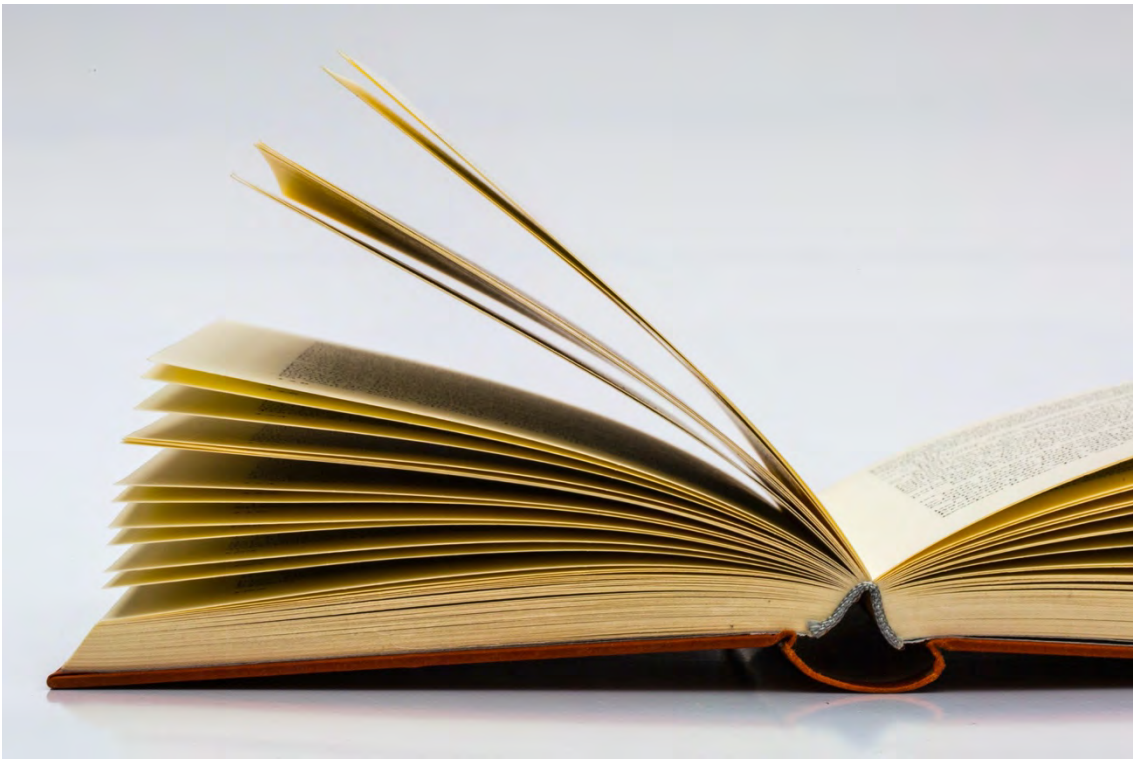
BANCO MUNDIAL (2014). *La mitad de los trabajadores en América Latina tiene un empleo informal*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/04/01/informalidad-laboral-america-latina>.

BAKER, Andy, BERENS, Sarah, FEIERHERD, Germán & MENÉNDEZ GONZÁLEZ, Irene (2020). Informalidad laboral y sus consecuencias políticas en América Latina. *Perspectivas* núm. 144. Recuperado de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO944es.pdf>.

BOTERO GARCÍA, Jesús. (s.f.). *Desempleo e informalidad en Colombia. Un modelo de equilibrio general computable*. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/Desempleo_e_informalidad_Jesus_Botero.pdf.

- CARMONA BAYONA, Erica Florina (2018). Migración laboral y empleo informal en América latina: análisis jurídico-laboral. *Derecho y Economía de la Integración* (5), pp. 23-41.
- CEPAL-OIT (2014). Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales. *Coyuntura laboral en América Latina*, n.º 11. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37119/S1420500_es.pdf;jsessionid=3CA83E922EE83CF6FD25AEB73A27B138?sequence=1.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (2005). 35º Periodo de sesiones -Observación general n.º 18. El derecho al trabajo (art. 6). Recuperado de: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN18.
- FERRAJOLI, Luigi (2006). Sobre los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales* (15), pp. 113-136. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501505>.
- GALVIS, Luis Armando (2012). Informalidad laboral en las áreas urbanas de Colombia. *Coyuntura económica: investigación económica y social*, Vol. XLII (1), pp. 15-51. Recuperado de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/271>.
- GEREFFI, Gary, BAMBER, Penny & FERNÁNDEZ-STARK, Karina (2016). *La promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_503753.pdf.
- GÓCHEZ SEVILLA, Roberto (2014). Sector informal en El Salvador: una lectura crítica. *Economía informal ¿democracia a medias?*, El Salvador: Sistema de las Naciones Unidas en El Salvador. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_244771.pdf.
- GÜIZA, Leonardo (2013). La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña. *DYNA* (181), pp. 109-117.
- GONZÁLEZ, Cynthia (2010). *El empleo informal en El Paraguay: evolución, características y consideraciones de políticas públicas*. Konrad AdenauerStiftung - Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Recuperado de: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3ec8c458-06de-e576-d5ac-23832fb68556&groupId=270499.
- INEI (2014). *Producción y empleo informal en El Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*. Lima: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/.
- JIMÉNEZ RESTREPO, Diana Marcela (2012). La informalidad laboral en América Latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista? *Cuadernos de Economía* (58), pp. 113-143. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282125048006>.
- KILM 8 (s.f.). Empleo en la economía informal. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_501585.pdf.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo (2001). La estabilidad en el empleo: la recuperación de un principio. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (33), pp. 61-73.

- MORA ROMÁN, Alberto & GUZMÁN, Marisol (2018). *Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica*. Discussion Paper n° IDB-DP-00635. Inter-American Development Bank. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-de-la-migración-nicaragüense-en-Costa-Rica.pdf>.
- NÚÑEZ MÉNDEZ, Jairo Agustín (2002). Empleo informal y evasión fiscal en Colombia. *Archivos de Economía*, documento 210. República de Colombia: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Estudios Económicos. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/210.pdf>.
- OIT (2002). *El trabajo decente y la economía informal*, Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>.
- OIT (2003). Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- OIT (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra.
- OIT (2014a). *Panorama laboral temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_315054.pdf.
- OIT (2014b). *Evolución del empleo informal en República Dominicana*. Lima: Oficina regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245622.pdf.
- OIT (2015). La economía informal: una actividad peligrosa. *Seguridad y Salud en el Trabajo*. Recuperado de: http://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/WCMS_356541/lang--es/index.htm.
- OIT (2016). *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Ginebra.
- OIT (s.f.). Trabajos peligrosos. *Seguridad y Salud en el Trabajo*. Recuperado de: <http://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/lang--es/index.htm>.
- ORTIZ, Carmen L. (2016). *El trabajo informal en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Recuperado de: http://www.asies.org.gt/download.php?get=2016,eltrabajo_informalen_guatemala.pdf.
- RUESGA, Santos & FUJII, Gerardo G. (2006). *El comportamiento del mercado de trabajo en América Latina en el contexto de la globalización económica*. San Diego: Center for U.S. - Mexican Studies, UC San Diego.
- TOKMAN, Víctor E. (2007). Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 126 (1-2), pp. 93-120.



JURI-DILEYC

