

INSTITUTO
GALEGO
DE ANÁLISE
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



I
GA
DI

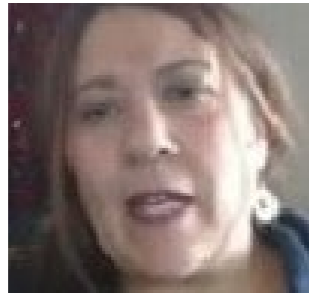
LA UNIÓN EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA GLOCAL

Financian

hablamos
de Europa



Coordinación



Patricia Coloret
Junta Directiva del IGADI



Daniel González Palau
Director IGADI

Maquetación

BREO.gal

ISBN

.....

Fecha de publicación

28 de octubre do 2024

Financia

Secretaría de Estado para la Unión Europea-Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación del Gobierno de España

ÍNDICE

1. **PRESENTACIÓN: LA UNIÓN EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA GLOCAL**
2. **¿QUÉ HACE EUROPA EN TU REGIÓN?**
Serafín Pazos Vidal, Coordinador de la Línea de Investigación del IGADI en Unión Europea y responsable del área de políticas de desarrollo territorial en AEIDL (European Association for Innovation in Local Development).
3. **¿QUÉ SON LOS FONDOS EUROPEOS? ¿CÓMO LLEGAN A GALICIA Y A LAS REGIONES EUROPEAS?**
Diego Sande, Coordinador de la Línea de investigación del IGADI en Economía y profesor de la Universidad de Santiago de Compostela.
4. **LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA COMO AGENTE GLOBAL: DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES**
Paula Lamoso-González, investigadora asociada del IGADI y profesora en la Universidad Loyola, Andalucía.
5. **LA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA Y CHINA EN EL S.XXI**
Raquel Isamara León de la Rosa. Directora del Observatorio de la Política China-IGADI y profesora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México).
6. **LA UNIÓN EUROPEA Y LA GLOCALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS**
Tamara Espiñeira-Guirao, investigadora asociada del IGADI y profesora en el Instituto de Ciencias Políticas (Sciences Po) de Rennes, Francia.
7. **CONCLUSIONES: UNA UNIÓN EUROPEA GLOCAL PARA EL MUNDO DEL SIGLO XXI**

1. PRESENTACIÓN: LA UNIÓN EUROPEA DESDE UNA PERSPECTIVA GLOCAL



El proyecto “*Hablamos de Europa desde Aquí: La Unión Europea desde una perspectiva Glocal*” fue concebido poniendo en valor la original trayectoria del IGADI, como think tank nacido al final de la Guerra Fría (1991), especializado en el análisis de las relaciones internacionales y sus nuevas dinámicas globales, como la paradiplomacia de regiones o ciudades. Desde este punto de partida el objetivo inicial del proyecto pasaba por aproximarse a la Unión Europea de manera original, con el propósito pensar la UE como una organización internacional Glocal, en el ánimo de aproximarla a las ciudadanas y ciudadanos y a su vida cotidiana.

Para esta misión constituimos un Grupo de investigación poniendo en diálogo a investigadoras e investigadores de distintas Líneas de investigación del IGADI: Unión Europea (Serafín Pazos Vidal y Paula Lamoso), Economía (Diego Sande Veiga), Observatorio de la Política China (Raquel Isamara León de la Rosa) Cooperación Internacional y Agenda 2030 (Tamara Espiñeira), y Paradiplomacia (Patricia Coloret y Daniel González Palau).

El Grupo constituido en el mes de agosto de 2024, afrontó, cada uno desde el ámbito de sus carreras investigadoras, tres grandes preguntas abiertas: ¿Tiene sentido hablar de la UE como un actor internacional Glocal? ¿Cómo se conecta lo local con lo global en la Unión Europea? ¿Conoce otros actores internacionales locales, cuál destacaría y cómo organizan su gobernanza global?

De esta manera el concepto de “glocalización” está en el centro de este proyecto y del libro online que ahora está leyendo. Se trata de un término que fusiona lo global y lo local, capturando la interacción continua entre ambos niveles de realidad. Esta interconexión y realidad propia de nuestros días, es particularmente evidente en la Unión Europea, donde las decisiones políticas, económicas y sociales tomadas a nivel supranacional tienen repercusiones directas en las comunidades locales. Al mismo tiempo, las características y necesidades locales influyen en el desarrollo de políticas más amplias, creando un ciclo de influencia mutua.

El ciclo de conferencias y el libro online, como resultados esperados del proyecto financiado por la convocatoria de proyectos de la Secretaría de Estado de la Unión Europea (Ministro de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación del Gobierno de España), buscan destacar y explicar esta relación bidireccional.

Un Ciclo de Conferencias con formato de programa de televisión por internet

En el ánimo de hacer del proyecto una herramienta para acercar la Unión Europea, tanto a estudiantes e investigadores, como a la ciudadanía en general, el Ciclo de Conferencias online fue producido con el objetivo de emular un programa de televisión. Más allá de la producción técnica que este desafío implicaba, el programa, compuesto por las intervenciones de cada uno de nuestros cinco investigadores principales, se completó con la participación de invitadas e invitados expertos en cada una de las cinco sesiones.

De esta manera, a los conocimientos de nuestros especialistas principales, sumamos la participación de tertulianas y tertulianos de lujo, con la presencia de Miguel García-Herráiz (Subdirector General de Relaciones Institucionales, de la Secretaría de Estado para la Unión Europea-Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación) y María Canal Fontcuberta (Jefa de prensa y portavoz, Representación de la Comisión Europea en España) en la inauguración del Ciclo, así como la participación en las cinco sesiones de analistas como Ignacio Molina (Real Instituto Elcano) o Andrea Mila (Fundación Carolina), periodistas como David Reineró (Praza Pública), Tino Santiago (Televisión de Galicia) o María Xosé Porteiro (Consejo Asesor del IGADI), académicos como Bruno González Cacheda (Cátedra Jean Monnet Universidad de Vigo) o Verónica García (Universidad de Barcelona) e incluso miembros del cuerpo diplomático como Javier Parrondo (Director de Casa Asia) o especialistas del mundo de la empresa, como Alberte Nespereira (Grupo Pescapuerta).

Las cinco intensas sesiones de una hora de duración de “La Unión Europea desde una perspectiva Glocal” están ahora disponibles en el Canal de YouTube del IGADI.

Un Libro online para entender Europa y el mundo del S.XXI

Así las cosas, el libro que ahora tiene en su pantalla, está organizado en torno a las cinco intervenciones de los y las especialistas principales del Ciclo “La Unión Europea desde una perspectiva Glocal”. Son textos breves y directos, que tienen la virtud de hacer accesibles conceptos complejos sobre la gobernanza de la Unión Europea y su impacto en las realidades locales y las relaciones internacionales actuales.

Esperamos así a contribuir a generar un espacio de diálogo y reflexión, que anime y trascienda lo académico, conectándose al mundo de la política, el periodismo o la empresa, en el deseo de facilitar una mayor comprensión de la ciudadanía sobre el papel de la UE en sus vidas, poniendo en valor lo mejor de su obra histórica.

2. ¿QUÉ HACE EUROPA EN TU REGIÓN?

Serafin Pazos Vidal, Coordinador de la Línea de Investigación Unión Europea, IGADI y responsable del área de políticas de desarrollo territorial en AEIDL (European Association for Innovation in Local Development)



El fin del “consenso permisivo”, por el cual se consideraba la UE como parte de la política exterior y un proceso lejano gestionado por élites, hace tiempo que ha decaído (Forner Muñoz, 2022). Esto es bueno: “Europa” no es algo que deba ser dejado en manos de unos pocos en las capitales y Bruselas. Esto es bueno: “Europa” no es algo que deba ser dejado en manos de unos pocos en las capitales y Bruselas. Las nuevas tecnologías también han contribuido: se dice que la Unión Europea es compleja pero el nivel de transparencia es muy superior al de muchos Estados Miembros. Dicho esto, aún hoy en algunos casos la imagen idealizada de “Bruselas” como espacio de concordia tiene un efecto balsámico, capaz de superar enconadas diferencias internas: un ejemplo paradigmático la mediación de la Comisión Europea para que los dos principales partidos españoles se pusiesen de acuerdo para la renovación del Consejo General del Poder Judicial.

Por otro lado, la toma de conciencia del impacto cada vez mayor de las decisiones de Bruselas -muchas veces a nivel global, como pasa con las decisiones y multas antimonopolio a las tecnológicas de fuera de la UE, lo que se llama el “Efecto Bruselas” (Herrera, et al. 2021)- no es necesariamente bienvenida por todo el mundo, particularmente por los territorios que se sienten perdedores de la globalización (Dijkstra et al., 2020).

Ya en el Tratado de Maastricht de 1992 se introdujo el principio de subsidiariedad para intentar tranquilizar a aquellos (en aquel momento, fundamentalmente las regiones) que temían que la UE yendo demasiado rápido, demasiado lejos, en su integración (Pazos-Vidal, 2019). El Comité de las Regiones, donde son miembros natos todos los presidentes autonómicos, así como una delegación de la FEMP, busca mediar en la tensión entre autonomía e integración. (Pazos-Vidal, 2023).

La Unión Europea es por tanto un actor “glocal”. Esto no es algo excepcional: las cosas ocurren en algún lado. Lo que es netamente distintivo de la UE es la imbricación entre lo general y lo local: si bien existe el principio de primacía del Derecho de la UE (aunque no está explícito en los Tratados y es ocasionalmente contestado incluso por algunos Tribunales Constitucionales, existe) por otro lado el principio de subsidiariedad determina que las decisiones deben tomarse en el nivel más próximo del ciudadano que sea posible. La continua expansión de políticas y legislación que tienen un efecto directo en el nivel local y regional. Como con-

trapartida los Tratados exigen el respeto de la UE a la identidad constitucional de los Estados y la autonomía regional y local (Cruz Villalón, 2013). El paradigma de la gobernanza multinivel explica la íntima interacción e interdependencia entre los niveles, locales, regional, estatal y comunitario.

Más aún: la Unión Europea es capaz de generar realidades territoriales nuevas. La iniciativa LEADER fue creada hace casi cuatro décadas para dotar a muchos países y regiones de una política de desarrollo local de la que muchos simplemente carecían (del Pozo, et al. 2022). Lo mismo con la iniciativa de desarrollo urbano sostenible (Huete García et al., 2017). La política de Cohesión no sólo dotó de herramientas financieras para invertir en territorios, incluso en Estados miembros ricos (contribuyentes netos al presupuesto comunitario), dotándoles en muchos casos por primera vez de una planificación plurianual de políticas públicas, el principio de partenariado o asociación con las partes interesadas, sino que incluso en algunos países “creó” regiones donde no existían (De Gregorio Hurtado, 2024).

La UE interviene en la realidad cotidiana de los territorios y de sus habitantes. Por ejemplo, dos ayuntamientos no pueden ofrecer un servicio conjuntamente si no cumplen ciertos requisitos de la Directiva de Contratación Pública. Lo mismo con las concesiones aeroportuarias y las autopistas de peajes. La concesión de determinados subsidios a entidades privadas está limitada por las Directrices de Ayudas de Estado (como, por ejemplo, la llamada “fiscalidad diferenciada” de territorios como Soria o Teruel). Con estas limitaciones del citado principio de la autonomía local se busca proteger la libre circulación de empresas, capitales y trabajadores, al tiempo que se evitan monopolios o comportamientos corruptos.

El ordenamiento comunitario es responsable de la protección de bienes públicos como el medio ambiente o las zonas naturales. Es muy difícil que sin existir una definición de zonas medioambientales protegidas emanando del Derecho comunitario los decisores políticos estatales o territoriales pudiesen hacer por sí solos frente a la presión interés económicos cortoplacistas por encima de la sostenibilidad: depuradoras, minas, celulosas, etc. (Galicia et al., 2015). Lo mismo se puede decir de la legislación sobre gestión de residuos y su reciclaje: España no está entre los primeros, pero es altamente probable que estuviese mucho peor de no existir legislación comunitaria.

De hecho, Estados complejos como el español tienen un déficit significativo de aplicación de la legislación comunitaria (Comisión Europea, 2024). Parcialmente debido a insuficientes capacidades internas, aspecto que interpela cada vez más a las instituciones europeas. Ésta es una de las prioridades del llamado plan de Recuperación post COVID-19, formalmente llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Junto con los fondos tradicionales, fundamentalmente los Fondos Estructurales y la Política Agrícola Común, España recibe anualmente unos 30.000 millones de euros (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2023), equivalentes al presupuesto de la Comunidad de Madrid. Si bien los números son poco tangibles para la mayoría de los ciudadanos, es posible saber lo que se invierte de la Unión Europea, a menudo a un nivel muy local. Por ejemplo, las inversiones de los Fondos Estructurales se pueden geolocalizar en la base de datos interactiva KOHESIO⁽¹⁾ de la Comisión Europea. El Servicio de Estudios del Parlamento Europeo ha desarrollado la base de datos “Lo que Europa hace por mí”.⁽²⁾ Sin olvidar las oficinas de información europea (CDE, EuropeDirect,

EURES), a través de todo el territorio, Centros de Estudios Europeos, así como las representaciones en España de Comisión y Parlamento, o programas como este “Hablemos de Europa”.

Sin embargo, dado que la UE es una democracia continental, la cuestión no debería ser “lo que la UE hace por mí” sino qué es como ciudadanos podemos hacer en por del interés público común. En lo inmediato, nos corresponde votar, obviamente. También aplicar, en la medida de nuestras posibilidades, las decisiones europeas (por ejemplo, reciclando). También, en su caso, denunciar los comportamientos oligopolísticos⁽³⁾ o las infracciones medioambientales (Consejo General de la Abogacía de España, 2007).

Las recientemente presentadas Directrices Políticas de la Presidenta Von der Leyen (Von der Leyen, 2024) hacen un gran énfasis en la participación: se ampliarán las posibilidades hacerlo: nuevos Paneles Ciudadanos, EU Acquis Stress Test, EU Youth Test, Reality Checks, sin olvidar los preexistentes Pacto Rural o la Agenda Urbana. También, retomando las propuestas del reciente Informe Letta (2024), se abre una posibilidad rearticular las políticas europeas de mercado interior y competencia cara el “derecho a permanecer” en tu lugar de residencia, garantizando una serie de servicios esenciales -incluido la vivienda, primicia en Europa- en todo el territorio. Cohesión Territorial y Libertad de circulación son dos caras de la misma moneda.

Referencias

- » Comisión Europea (2024). Informe de la Comisión Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe anual de 2023 Bruselas, 25.7.2024 COM(2024)358final
- » Consejo General de la Abogacía de España (2007).Guía sobre el Acceso a la Justicia Ambiental Convenio de Aarhus. <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/07/Guia-Aarhus.pdf>
- » Cruz Villalón, P. (2013). La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 501-514.
- » DE GREGORIO HURTADO, S., Walczyk, J. (2024) EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach. Cheltenham: Elgar.
- » DEL POZO, C. F. M., Ortega,V.S. (2022). La política de cohesión y la lucha contra el éxodo rural ante la nueva perspectiva federal de la Unión Europea. ICE, Revista de Economía, (928).
- » DIJKSTRA, L., POELMAN, H., RODRIGUEZ POSE, A. (2020) La geografía del descontento y del malestar en la UE (agendapublica.es)
- » FORNER MUÑOZ, S., SENANTE BERENDES, H.C.(2022). Los críticos de Maastricht: del “consenso permisivo” al euroescepticismo. Historia del Presente, (40), 49–70. <https://doi.org/10.5944/hdp.40.2022.39037>
- » GALICIA D., VÁZQUEZ-DODERO I., HERVÁS J., MELADO F., MARTÍNEZ R. (2015). Caracterización ecológica de la Red Natura 2000 en España.Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- » HERRERA, AH, ROTARU, V. (2021) Pensar la Unión Europea en la globalización: el “efecto Bruselas”,El Grand Continent <https://legrandcontinent.eu/es/2021/03/26/union-europea-globalizacion-efecto-bruselas/>
- (3) [Cómo formular una denuncia a escala de la UE - Comisión Europea \(europa.eu\)](https://www.ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/commission-communication-how-to-complain-to-the-eu-commission)

(1) <https://kohesio.ec.europa.eu/>

(2) [Inicio - Lo que Europa hace por mí](https://www.ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/commission-communication-how-to-complain-to-the-eu-commission)

- » HERRERA, AH, ROTARU, V. (2021) Pensar la Unión Europea en la globalización: el “efecto Bruselas”, El Grand Continent <https://legrandcontinent.eu/es/2021/03/26/union-europea-globalizacion-efecto-bruselas/>
- » HUETE-GARCÍA, M.A., MERINERO-RODRÍGUEZ, R. (2022) De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI) una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas», Ciudad y territorio: Estudios territoriales, 212, 283-296.
- » LETTA, Enrico (2024) Much more than a Market. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU April 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/hy3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- » Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023) Relaciones financieras entre España y la Unión Europea: 2023, Madrid: Centro de Publicaciones.
- » PAZOS-VIDAL, S. (2019) Subsidiarity and EU Multilevel Governance. Actors, Networks and Agendas. Abingdon: Routledge.
- » PAZOS-VIDAL, S. (2024) El municipalismo español como actor institucional en el contexto global y europeo. Acento Local, Fundación Democracia y Gobierno Local. <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-municipalismo-espanol-como-actor-institucional-en-el-contexto-global-y-europeo>
- » VON DER LEYEN, Ursula (2024) Europe's Choice Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf

3. ¿QUÉ SON LOS FONDOS EUROPEOS? ¿CÓMO LLEGAN A GALICIA Y A LAS REGIONES EUROPEAS?



Diego Sande, Coordinador de la Línea de investigación del IGADI en Economía y profesor de la Universidad de Santiago de Compostela.

A día de hoy, la configuración de las políticas europeas, a nivel presupuestario, a nivel de diseño, en su aplicación y gestión, continúan a ser en gran medida desconocidas en su detalle por la mayoría de los ciudadanos. No cabe duda de que la distancia física de un territorio como Galicia respecto del centro de toma de decisiones en Europa es un factor relevante en este sentido. Y si bien las informaciones en los medios de comunicación vinieron jugando en las últimas décadas un papel en la difusión de la actividad europea en el ámbito político y económico, la propia lógica de los medios -más centrados en ocasiones en resaltar determinadas informaciones con criterios de marketing político- convirtió a veces esa aproximación europea en una lluvia de cifras, políticas y programas en las que no es posible discernir la estructura y el funcionamiento real de los mecanismos puestos en marcha desde Bruselas.

Por este motivo, este texto pretende contar con un enfoque pedagógico, se me permita el término, en aspectos como el financiamiento de la Unión Europea (UE), su presupuesto, gestión y arquitectura de los fondos, con el fin de extraer algunas conclusiones que permitan llevar a cabo orientaciones de política de utilidad de cara al futuro.

1. Aspectos básicos sobre el financiamiento de la UE

A día de hoy, la UE cuenta con diferentes formas de financiamiento, entre las que se incluye (UE, 2024a) ayudas (se solicitan presentando ideas para proyectos en el marco de una convocatoria de proyectos), subsidios (gestionados por las autoridades nacionales o regionales), préstamos, garantías y capital (asistencia

financiera para apoyar las políticas y programas de la UE), préstamos a Estados miembros y no miembros la UE, y premios (para los ganadores de los concursos de Horizonte Europa).

Al financiamiento de la UE pueden acceder múltiples actores, tanto investigadores como agricultores y empresas rurales, pequeñas y medianas empresas (Pemes), nuevas empresas, organismos públicos, organizaciones sin ánimo de lucro y otros beneficiarios. Este financiamiento se gestiona a su vez de tres maneras diferenciadas:

- » *Directa*: La Comisión Europea gestiona directamente el financiamiento de la UE, publica convocatorias, evalúa propuestas y resultados, firma los convenios y hace los pagos.
- » *Compartida*: Supone aproximadamente el 70% del total. La Comisión Europea y las autoridades nacionales, regionales y locales gestionan conjuntamente el financiamiento. La gestión compartida se produce principalmente a través del Fondo Europeo de desarrollo Regional (FEDER) -desarrollo regional y urbano-, del Fondo de Cohesión (FC) -para las regiones menos desarrolladas-, del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) -para la inclusión social y buena gobernanza-, del Fondo de Transición Justa (FTJ) -apoya a las regiones más afectadas por la transición hacia la neutralidad climática- del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) o del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).
- » *Indirecta*: Suponen el 10% del total del financiamiento. En estas modalidades las - organizaciones asociadas u otras administraciones de dentro o fuera de la UE gestionan el financiamiento, que acostumbra adoptar una forma de subvención. Por ejemplo, una parte mayor del presupuesto de la UE destinada a ayuda humanitaria y desarrollo internacional se ejecuta en régimen de gestión indirecta.

2. La política presupuestaria de la UE

Con el fin de llevar a cabo sus (nuestras) políticas, la UE se dota de un presupuesto. Este presupuesto de la UE es crucial para responder los retos a los que se enfrenta, como una pandemia de COVID-19, una invasión rusa de Ucrania, una independencia energética y una autonomía estratégica de la UE. Además, de acuerdo con información de la propia institución (UE, 2024b), el presupuesto garantizaría que el funcionamiento de la UE siga siendo democrático, pacífico, próspero y competitivo, más allá de fortalecer una Unión solidaria que ayuda a todos los países que la conforman, además de a sus ciudades y otros países. En definitiva, el presupuesto reforzará tanto la economía continental como la posición geopolítica europea.

La UE adopta planes de gasto a largo plazo, conocidos como Marcos Financieros Plurianuales (MFP), que establecen prioridades y límites de gasto de la UE para varios años. El actual presupuesto a largo plazo se extiende de 2021 a 2027. Además del presupuesto a largo plazo, cada año se adopta un presupuesto anual. En él se establecen los gastos e ingresos del ejercicio económico, con respecto a las cantidades acordadas en el presupuesto a largo plazo. Para esto, una Comisión presenta un proyecto de presupuesto que a continuación es negociado y aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo. Es decir, que la Comisión es responsable de la gestión del dinero, aunque gestiona más de la mitad conjuntamente con los gobiernos nacionales. Además, cada año, el Parlamento evalúa la ejecución del presupuesto del ejercicio anterior y decide si aprueba la forma de proceder de la Comisión, sobre la base de una recomendación del Consejo. Esto se conoce como «aprobación da gestión».

Para el período actual 2021-2027, el presupuesto da UE, junto con el fondo de recuperación Next Generation EU, puede desagregarse en los siguientes siete ámbitos de gasto:

Tabla 1: Asignación de recursos de la Política de Cohesión por Estado Miembro

	MFP	NEXT GENERATION EU	TOTAL
1-MERCADO ÚNICO, INNOVACIÓN Y ECONOMÍA DIGITAL	132 800	10 600	143 400
2-COHESIÓN, RESILIENCIA Y VALORES	377 800	721 900	1 099 700
3-RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	356 400	17 500	373 900
4-MIGRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS FRONTERAS	22 700	-	22 700
5-SEGURIDAD Y DEFENSA	13 200	-	13 200
6-VECINDAD Y MUNDO	98 400	-	98 400
7-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA	73 100	-	73 100
TOTAL MFP	1 074 400	750 000	1 824 400

Fuente: Comisión Europea, MFP 2021-2027

Se hace necesario puntualizar que para el período 2021-2027 estaba previsto que el presupuesto a largo plazo se gestionase de la siguiente manera: un 56 % conjuntamente entre las autoridades nacionales y la Comisión («gestión compartida»), un 37 % gestionado entre la Comisión y sus agencias y oficinas de fuera de la UE («gestión directa»), y un 7 % gestionado por otras organizaciones internacionales, agencias nacionales y países no pertenecientes a la UE («gestión indirecta»). Para el caso de los fondos Next Generation EU, el 90% de estos se canalizan a través del Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (gestión directa), por un valor total de 648.000 millones de euros, correspondiente en el último caso a la ejecución del presupuesto a Comisión.

3. A arquitectura dos Fondos da UE: Programación en España e Galicia

Los trabajos de programación para el período 2021-2027 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) contemplan principalmente la elaboración del Acuerdo de Asociación y los Programas. El Acuerdo de Asociación (AA) es un documento de carácter estratégico, elaborado por cada uno de los dos Estados miembros, y que recoge una formulación básica y prioridades de inversión de FEDER, del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca e de Acuicultura (FEMPA), y del Fondo de Transición Xusta (FTJ), atendiendo a lo dispuesto en el Reglamento de Disposiciones Comunes. En concreto, este Reglamento de Disposiciones Comunes establece en su artículo 5 que el FEDER, el FSE+ y el FEMPA deben prestar apoyo a los siguientes cinco Objetivos Políticos (DOUE, 2021):

- » **OP 1. Una Europa más competitiva e inteligente**, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
- » **OP 2. Una Europa más verde, baja en carbono**, en transición hacia a una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la a movilidad urbana sostenible.
- » **OP 3. Una Europa más conectada**, mejorando la movilidad.
- » **OP 4. Una Europa más social e inclusiva**, por medio de la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.
- » **OP 5. Una Europa más próxima a los ciudadanos**, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales.

Además, el Reglamento de Disposiciones Comunes en su artículo 108 clasifica a las Regiones en tres grupos atendiendo a su PIB per cápita con relación al de la media UE 27:

- » *Regiones menos desarrolladas*: Regiones cuyo PIB per cápita es menor que el 75% de la media de la UE 27 (en España serían Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla la Mancha, Ceuta, Extremadura y Melilla).
- » *Regiones en transición*: Regiones cuyo PIB per cápita se encuentra entre el 75% y el 100% de la media UE 27 (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla León, Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia).
- » *Regiones más desarrolladas*: Regiones cuyo PIB per cápita es mayor que el 100% de la media UE 27 (Aragón, Cataluña, Navarra, Madrid, País Vasco).

Acercándonos al nivel regional, y para el caso de Galicia, a día de hoy la Xunta de Galicia ofrece información sobre la gestión de los siguientes Programas Operativos en los que presentan competencias:

Tabla 2: Programas operativos europeos en Galicia, 2021-2027

PROGRAMA OPERATIVO (PO)
PO FEDER GALICIA 2021-2027
PO FSE GALICIA 2021-2027
PO FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA 2021-2027
PO FSE ASISTENCIA MATERIAL BÁSICA (BÁSICO)
PO COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA (INTERREG) 2021-2027
P NEXTGENERATION EU

Fuente: Elaboración propia, tomada de Sande & Sande (2023)

Por otra parte, desde el punto de vista del ámbito local, la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local tiene la condición de Organismo Intermedio da UAFSE, participando en la gestión del Programa de Empleo, Educación, Formación y Economía Social (EFESO) do FSE+, período 2021-2027, a través del que se financian proyectos de formación para el empleo promovidos por entidades locales. Así es que el propio Ministerio de Política Territorial e Memoria Demográfica (2024) recoge para el período actual de programación las competencias locales en la gestión de ayudas do FSE+.

4. Dificultades derivadas del diseño institucional y de la ejecución de los fondos

En este complejo diseño y en la puesta en marcha de los Fondos, algunas dificultades aparecen y se haciendo patentes con el paso del tiempo. Comentaremos sólo algunas de las principales detectadas en recientes estudios:

- » La lentitud en la puesta en marcha de los programas operativos y la complejidad de la gestión.
- » La complejidad de la red de organismos participantes (Sande, 2020; Sande & Vence, 2019).
- » La falta de experiencia en la gestión y en la ejecución de parte de los organismos participantes (Sande, 2020).
- » Las dificultades para la justificación del gasto.
- » La fuga de recursos cara otros territorios (Sande, 2024a; s.f.).
- » La existencia de información limitada sobre el impacto de los fondos como consecuencia de la calidad y alcance de los indicadores utilizados (Sande & Vence, 2021; 2024b; 2024c).

5. Recomendaciones

En este contexto, algunas recomendaciones de mejora que el autor sugiere serán las siguientes:

- » La simplificación de la complejidad administrativa, de manera que permita mayor agilidad en la puesta en marcha de los programas operativos y de su ejecución.
- » La simplificación de la red de organismos involucrados en la ejecución de algunos programas, de manera que esta se pueda llevar en aquellos que cuenten con experiencia en la gestión de los fondos.
- » Dotar de personal especializado y ofrecer formación en gestión y ejecución de fondos a los organismos que contienen competencias en estas tareas.
- » Procurar modos de financiamiento no ligados a gastos (FNLC) u otras metodologías que simplifiquen la justificación de gastos.
- » Redefinición y limitación de determinadas políticas en la búsqueda de mayor eficiencia, estableciendo, si fuese el caso, limitaciones en los beneficiarios que pueden acceder a los recursos de las regiones a las que van dirigidos los recursos.
- » Promover y desenvolver evaluaciones críticas y de nuevos indicadores, aprovechando recursos no ejecutados de asistencia técnica (Sande, 2024b; s.f.).

Referencias

- » DOUE. (2021). Reglamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeo e do Consello, de 24 de xuño de 2021, polo que se establecen as disposicións comúns relativas ao Fondo Europeo de desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo Plus, ao Fondo de Cohesión, ao Fondo de Transición Xusta e ao Fondo Europeo Marítimo, de Pesca e de Acuicultura, así como as normas financeiras para os devanditos Fondos e para o Fondo de Asilo, Migración e Integración, o Fondo de Seguridade Interior e o Instrumento de Apoio Financeiro á Xestión de Fronteiras e á Política de Visados.
- » Ministerio de Política Territorial e Memoria Demográfica. (2024). Fondos Europeos para entidades locais. Fondos 2021-2027 [en liña]. Obtido do sitio oficial do Ministerio, en <https://mpt.gob.es> [ref. 29 de agosto de 2024]. Dispoñible en: https://mpt.gob.es/politica-territorial/local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/fondos_europeos/2021-2027_FSE.html
- » SANDE, D. (2020). O estrangulamento tecnolóxico de Galiza. Análise das políticas europeas para innovación rexional durante a Gran Recesión. Ed. Laivento: Santiago de Compostela
- » SANDE, D. (2024a). As fugas de recursos, mito ou realidade colonialista en Galicia? Análise das políticas europeas de innovación rexional. Ed. Universidade de Vigo: Vigo (España)
- » SANDE, D. (2024b). Do the Structural Funds in innovation influence the growth of companies? Analysis through the ERDF-Innterconecta programme in Andalusia differentiating by business size and role in the projects. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 58, 5-29. DOI: <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.24.001>
- » SANDE, D. (2024c). Exploring Business indicator Benefits in Andalusia: Engaging in European funded environmental projects for regions in transition. *Journal of Innovation Management*, 12 (2), 100-125. DOI: https://doi.org/10.24840/2183-0606_012.002_0005
- » SANDE, D. (n.d.). The leakage of European Funds from Andalusia to other Spanish regions, the case of Innterconecta program by business indicators. *European Planning Studies*
- » SANDE, D. & SANDE, J.R. (2023). Análise do estado e necesidade de industrialización de Galicia: o papel das políticas de innovación e tecnoloxía, Concreción da necesidade de aliñamento entre políticas industriais e tecnolóxicas para acadar a coherencia das políticas económicas de desenvolvemento na comunidade autónoma e no conxunto do Estado. *Revista Galega do Ensino*, vol. 84
- » SANDE, D. & VENCE, X. (2021). Impact of Structural Funds for Innovation on the business innovation: analysis through the indicators of the companies participating in the ERDF-Innterconecta programme in Galicia. *Revista Galega de Economía*, vol. 30 (2), 1-16. DOI: <https://doi.org/10.15304/rge.30.2.6865>
- » UE. (2024a). Financiación, ayudas y subsidios de la Unión Europea [en liña]. Obtido da web oficial da UE, en <https://european-union.europa.eu> [ref. 28 de agosto de 2024]. Dispoñible en: https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_es
- » UE. (2024b). Como se gasta el presupuesto de la UE [en liña]. Obtido da web oficial da UE, en <https://european-union.europa.eu> [ref. 29 de agosto de 2024]. Dispoñible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/how-eu-budget-spent_es

4. LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA COMO AGENTE GLOBAL, DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES



Paula Lamoso-González, investigadora asociada del IGADI y profesora en la Universidad Loyola, Andalucía.

Después de que el ataque terrorista del 11 de septiembre sacudiese las placas tectónicas del sistema internacional, una de las principales preguntas que los Estados miembros de la Unión Europea (UE) se planteaban abordar en la Convención sobre el Futuro de Europa (2003-2004), preludeo del fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, fue “¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?” (Consejo Europeo, 2001). El Tratado de Lisboa, que recogió los acuerdos de la Convención sobre el futuro de Europa, supuso una gran transformación en la arquitectura institucional de la Acción Exterior de la UE. Se fusionaron los puestos de Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad y el de Comisario de Relaciones Exteriores en el de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión (AR/VP). Además, se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el servicio diplomático de la UE, para asistirle en sus obligaciones. El objetivo era dotar a la acción exterior de la UE de mayor coherencia, visibilidad y continuidad.

Hoy nos encontramos en otro período de incertidumbre global en el que nos replanteamos de nuevo el papel que la UE debería jugar en el mundo. Fundamentalmente después de la crisis de la COVID-19, que ha acelerado la reconfiguración del escenario global y la crisis del multilateralismo, y de la invasión rusa de Ucrania, entendida como un ataque a los valores y principios sobre los que se fundamenta el proyecto comunitario. Como resultado, la UE se ha visto obligada a seguir una aproximación más pragmática de su política

exterior. Según la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, “Hemos entrado en una era de rivalidades geoestratégicas”, lo que exige una Europa más asertiva en la defensa de sus intereses estratégicos (European Commission, 2024). Así las cosas, planteo un repaso de cuáles son las mayores debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la UE para este nuevo ciclo legislativo 2024-2029.

En primer lugar, la mayor **debilidad** a la que se enfrenta la UE en el ámbito de la acción exterior es su proceso de toma de decisiones. La política exterior es el único ámbito político puramente intergubernamental donde las decisiones se toman por unanimidad. Esto implica que cualquier Estado miembro puede bloquear una decisión, y muchas veces esto ocurre por divergencia de posturas en otras cuestiones que nada tienen que ver con el objeto de la votación, lo que retrasa la capacidad de respuesta ante crisis globales. Esto es cada vez más complicado con un mayor número de Estados miembros y con gobiernos (extremistas y populistas) con intereses cada vez más divergentes y fragmentados. Aunque este proceso refuerza la unidad cuando se alcanzan acuerdos, el tiempo necesario para lograr consenso es a menudo incompatible con la rapidez que demandan los desafíos internacionales.

En segundo lugar, las **amenazas**. El actual contexto geopolítico está marcado por la rivalidad entre China y Estados Unidos, lo que algunos han denominado una “nueva Guerra Fría”. A esto se suma la crisis del multilateralismo y el auge de movimientos populistas y autoritarios que desafían los valores fundamentales de la UE: derechos humanos, democracia, igualdad, y Estado de Derecho (Art. 2, TUE) (Parlamento Europeo, 2024). La UE defiende el sistema multilateral y, para preservarlo, apuesta por su reforma con el objetivo de asegurar una representación más equilibrada de las diferentes potencias mundiales. Además, la inestabilidad en regiones vecinas, como la invasión rusa de Ucrania o el conflicto en Gaza, se presentan como una amenaza directa a los intereses y a la seguridad europea. Otra amenaza significativa es el auge del proteccionismo y la desglobalización, que debilitan la influencia económica de la UE. La presidenta del Banco Central Europeo, Christine Lagarde, ha advertido que la economía global se está fragmentando en bloques competitivos, provocando un aumento del proteccionismo, lo que puede reducir el papel de la UE en las cadenas de valor globales (Burguete, 2023).

A la hora de dar respuesta a estos desafíos, la UE cuenta con grandes **fortalezas**. Es la mayor potencia comercial del mundo, ⁽⁴⁾ con un mercado de más de 400 millones de personas. Así mismo, su capacidad de exportar sus criterios reguladores ha sido clave para influir en el comercio internacional y en la regulación del mercado global. Esto tiene un impacto en las comunidades locales ya que, de forma automática, eleva los estándares normativos mejorando la vida de los ciudadanos. Además, la UE es el mayor donante de ayuda al desarrollo en el mundo. Este es un importante instrumento de política exterior (OECD) a través del cual la UE tiene un gran impacto en las comunidades locales, por ejemplo: mediante la construcción de infraestructuras, y la puesta en marcha de proyectos para la promoción de la educación, la sanidad y el desarrollo sostenible. Desde la implementación del Tratado de Lisboa, el AR/VP y el SEAE, con más de 140 delegaciones en todo el mundo, han reforzado la diplomacia europea. Estas delegaciones también funcionan como punto de contacto

con las comunidades locales: gobiernos locales, ONGs y ciudadanos. La reciente creación de una academia diplomática representa otro paso más hacia la consolidación de una diplomacia verdaderamente común. Sin olvidarnos de una política de defensa cada vez más desarrollada, a partir de la Estrategia Global de 2016, a través de la creación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) o del Fondo Europeo de Defensa; aunque todavía poco competitiva. El Parlamento Europeo también es otro actor que cada vez juega un papel más decisivo en la acción exterior de la UE como promotor de la democracia y el Estado de Derecho en el mundo. Finalmente, la UE es un actor clave en la respuesta a crisis humanitarias, desastres naturales y conflictos, provocando un impacto decisivo en las comunidades locales. En definitiva, la UE destaca por ser una potencia global normativa y de poder blando.

Finalmente, no podemos olvidarnos de que la coyuntura internacional también presenta una serie de **oportunidades** que la UE debe aprovechar estratégicamente para reforzar su influencia global en ámbitos en los que la UE es líder, como son: el cambio climático o la revolución digital. La Comisión Von der Leyen 2019-2024, impulsó el Pacto Verde Europeo como bandera de su mandato, posicionando a la UE como referente en la transición ecológica a través de la puesta en marcha de iniciativas que promueven la energía limpia y la conservación del medioambiente. Asimismo, la UE ha lanzado la Global Gateway, una iniciativa que destinará 300.000 millones de euros para infraestructuras clave en el periodo 2021-2027, con un enfoque en digitalización y sostenibilidad. Este programa ofrece la oportunidad de estrechar lazos con socios estratégicos, fomentando el desarrollo local y atrayendo inversión privada. Al mismo tiempo que ayuda a proteger recursos naturales vitales para las comunidades locales y mejora su resiliencia ante desastres climáticos.

En resumen, la actual coyuntura internacional, marcada por rivalidades geoestratégicas y desafíos a los valores democráticos, cuestiona la influencia de la UE en el mundo, basada en su poder blanco, como actor global. La necesidad de alcanzar la unanimidad en las decisiones de política exterior y de seguridad común limita su capacidad de respuesta rápida a los retos globales. Además, la divergencia de intereses entre los Estados miembros afecta su credibilidad e influencia. El auge del proteccionismo, la crisis del multilateralismo y la inestabilidad en su vecindad son amenazas directas a su seguridad e influencia. Ante este panorama, la UE debe adoptar un enfoque pragmático que priorice sus intereses estratégicos. Sin embargo, no debe dejar de defender sus valores fundamentales: democracia, Estado de derecho, derechos humanos y libertades esenciales, elementos clave de su identidad como proyecto de integración regional y de su acción exterior.

No obstante, la UE posee fortalezas significativas. Es líder en comercio internacional, exportación de estándares normativos y ayuda al desarrollo. La creación del AR/VP y del SEAE, con más de 140 delegaciones, ha consolidado su presencia global y su poder blando, con un gran impacto en las comunidades locales. Además, desafíos globales como el cambio climático y la revolución digital son vistos como oportunidades, con iniciativas como el Pacto Verde Europeo y el Global Gateway que refuerzan su liderazgo en las transiciones ecológica y digital. En conclusión, para mantener su relevancia en un escenario global competitivo y en constante cambio, la UE debe seguir trabajando en una acción exterior más cohesionada, eficiente y capaz de responder con rapidez y determinación a los desafíos globales, defendiendo sus intereses, pero siempre manteniendo sus valores y principios.

(4) “Europa es el mayor exportador del mundo de bienes y servicios manufacturados. En 2023, los Estados Unidos fueron el principal destino de los bienes de la Unión, con una cuota del 19,7 % del total de las exportaciones, seguido del Reino Unido (13 %) en segundo lugar, superando así a China (8,8 %).” Parlamento Europeo (s/f). “La Unión Europea y sus socios comerciales.” Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. URL: [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales#:~:text=Europa%20es%20el%20mayor%20exportador,China%20\(8%2C8%20%25\)](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales#:~:text=Europa%20es%20el%20mayor%20exportador,China%20(8%2C8%20%25).). (30.09.2024).

Referencias

- » Burguete, V. (2023) “Contribución de la UE a la reglobalización: de la búsqueda de la autonomía a la estrategia de seguridad económica”. CIDOB, notes Internacionals 298. URL: <https://www.cidob.org/publicaciones/contribucion-de-la-ue-la-reglobalizacion-de-la-busqueda-de-la-autonomia-la-estrategia> (30.09.2024)
- » Consejo Europeo (2021) Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Laeken 14 y 15 de Diciembre de 2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/pres_01_902 (30.09.2024)
- » European Commission (2024) *Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*. Ursula von der Leyen. Candidate for the European Commission President. URL: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf (30.09.2024)
- » OECD (s/f). *Official development assistance (ODA)*. URL: <https://web-archiver.oecd.org/temp/2024-04-11/514409-official-development-assistance.htm> (30.09.2024).
- » Parlamento Europeo (2024) Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2024, sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común: informe anual 2023 (2023/2117(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0104_ES.html (30.09.2024)

5. LA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA Y CHINA EN EL S.XXI



Raquel Isamara León de la Rosa.

Directora del Observatorio de la Política China-IGADI y profesora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México).

Introducción

La política exterior de la Unión Europea (UE) ha tenido un proceso de institucionalización que va desde el Tratado de Maastricht hasta Lisboa. A partir de esto, se ha estructurado un mecanismo de vinculación con el exterior, que le ha permitido generar una visión conjunta.

A nivel internacional, la dinámica entre los distintos actores internacionales ha transitado hacia una visión glocal. La glocalidad se ha erigido como una visión que permite repensar la ciudadanía y el desarrollo desde la sostenibilidad. Al mismo tiempo, inserta la dinámica global a través del espacio local. Por lo tanto, la Unión Europea ha sido un actor clave en la promoción de esta.

Este artículo busca rescatar dos casos de estudios, que son el continente americano y China. En esta revisión se pretende identificar la agenda más importante y la acción global de la Unión Europea. En el caso americano, se revisa la relación con América Latina. En el caso chino, una de las relaciones más controversiales de la UE y el exterior, se centra en uno de los ejes actuales, que es la actividad económica-comercial y la cooperación.

Al final del documento, se presentan conclusiones sobre cada uno de los casos de estudio.

“Pensar globalmente y actuar localmente”

La política exterior de la Unión Europea tiene como objetivo lograr los siguientes puntos (Unión Europea, 2024):

- » mantener la paz
- » reforzar la seguridad internacional
- » fomentar la cooperación internacional
- » desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Bajo esta guía, la Unión Europea se ha consolidado como un actor clave que aporta nuevas dinámicas. En este sentido, ha reafirmado su vinculación las potencias que lideran occidente, pero también reconoce la importancia de otros actores como las economías emergentes y grupos regionales.

En esta misma línea, la propia construcción de la UE ha permitido visibilizar las relaciones multinivel, que van desde la esfera supranacional hasta lo local. Si bien el ejercicio de la UE es el único en el sistema internacional que integra un nivel supranacional, esto no deja de lado que, a través de los distintos mecanismos de cooperación, la UE se involucre en la promoción de una agenda que beneficie a regiones y/o localidades.

Por otro lado, la dinámica global ha generado una adaptación por parte de la UE y su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En 2016, se planteó la idea de una “Europa más fuerte”, concepto que evoca hacia una autonomía estratégica. Desde entonces, uno de los grandes desafíos ha sido el entender el papel de China dentro del sistema internacional y cómo éste afecta a la UE. Dentro de este reto, se resalta el posicionamiento chino a través de la cooperación internacional para el desarrollo; teniendo como resultado el liderazgo de China en la cooperación Sur-Sur. Ante esto, en 2021 la EU lanzó la estrategia “Global Gateway”, que es un fondo de inversión de 300 000 millones de euros orientado a promover la conectividad global. Aunado a esto, en 2023 se dio a conocer la resolución del Parlamento para coadyuvar al proyecto de Europa Global como “Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional”, esto a través de un fondo que suma los 80 000 millones euros (Malovec, 2024).

Mecanismos de vinculación con el exterior: cooperación y comercio, América Latina y China

Como se perfila en el apartado anterior, la cooperación internacional para el desarrollo ha sido uno de los motores de vinculación con países terceros, en donde la UE ha sido protagonista en la cooperación Norte-Sur. En este caso a través de sus instituciones, la UE es el principal donante a nivel mundial. De acuerdo con el gobierno de España (s.f.), la UE aporta “el 45%, o más de 66.000 millones de euros anuales destinados a impulsar el desarrollo sostenible”.

En el caso latinoamericano, la acción exterior desde la UE se ha articulado a través de la cooperación, en donde se identifican algunos mecanismos como: las cumbres, la diplomacia parlamentaria, las relaciones con bloques regionales y las relaciones bilaterales UE-Estado. Esto ha resultado en una serie de acuerdos que integran a 27 países de la región (Parlamento Europeo, 2024a). Durante la cumbre CELAC-UE de 2023, se estableció una agenda conjunta con los siguientes puntos:

- » Cooperación bilateral
- » Paz y seguridad
- » Comercio y las inversiones,
- » Lucha contra el cambio climático
- » Justicia y seguridad para ciudadanos

En esta visión, la UE pretende colocar en América Latina 50 500 millones de dólares, en inversiones de alta calidad. En la declaración de dicha cumbre, se establecieron 41 puntos en donde es importante “contar

con un sistema multilateral justo, inclusivo y eficaz que asigne recursos adecuados al desarrollo sostenible” (Sierra, 2023).

En este sentido, uno de los mecanismos utilizados por la UE con el exterior es la “cláusula democrática”. Esta se identifica como un elemento integrado en los acuerdos firmados por la UE con el exterior, que ha servido como un condicionante para generar la vinculación con países terceros, principalmente aquellos en desarrollo. Autores como Cordero (2002), señalan que existen dos visiones de esta cláusula. La primera se refiere a “la protección efectiva de los derechos humanos y del régimen democrático de gobierno” (Cordero, 2002, p. 126). Mientras que la segunda, de acción punitiva se enfoca a: la posibilidad de que la Comunidad y sus Estados miembros impongan sanciones, ajustadas a cada contexto concreto, como reacción frente a supuestos de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos o en aquellos casos donde se verifican interrupciones de los procesos democráticos que, además de afectar el desarrollo, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales (Cordero, 2002, p. 128)

A pesar de la cantidad de acuerdos y la cláusula democrática, en términos comerciales, la EU ha sido desplazada por actores comerciales como China. La siguiente figura muestra esta transición.



Fuente: Bloomberg, 2023.

No obstante, todavía existen algunos sectores estratégicos. En este sentido, la región es cada vez más atractiva para la UE, principalmente en energías renovables y litio. Respecto a China, la dinámica es distinta. Debido a la evolución que ha tenido China en términos de cooperación y comercio, esto ha generado que la manera en cómo la UE se vincula con este país sea muy distinto a la dinámica con América Latina. En pocas palabras, China ha pasado de la cooperación a la competencia con Europa.

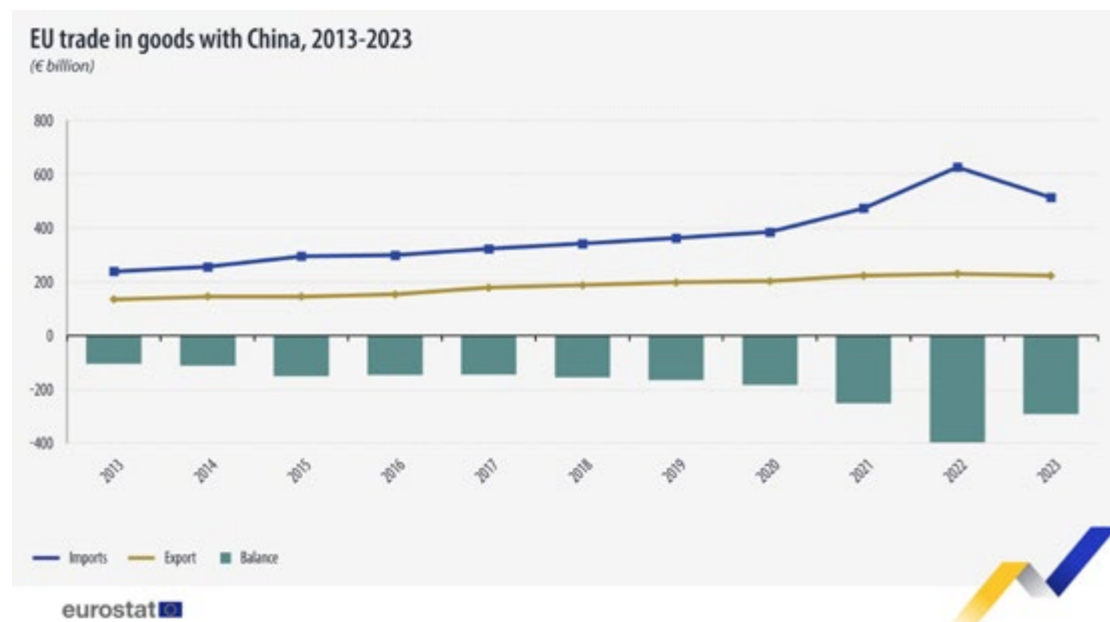
Sobre cooperación, China ha transitado a ser un país receptor a un emisor, posicionándose principalmente en regiones en las que la UE estaba presente, como África y América Latina. Desde este momento, desde el discurso occidental se insertan conceptos con un enfoque despectivo al posicionamiento chino, como el “Consenso de Beijing”, referido como antagónico al liderazgo de Washington en el Sur global, o la argumentación de “Neocolonialismo”, como una manera de referirse al desplazamiento de Europa en África.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) ha implicado una amenaza a la zona de influencia tradicional de Europa Occidental. Al mismo tiempo, esta estrategia china ha llevado a otro nivel la

cooperación. Este corredor eurasiático y los megaproyectos de infraestructura que supone se han convertido en un desestabilizador geoeconómico y geopolítico, pues las ventajas que países observan los países de la parte oriental no necesariamente empatan con los que tradicionalmente han liderado la UE. Por lo tanto, la relación bilateral se ha tornado en una relación de desconfianza y preocupación para la UE. Esto ha estado presente en el discurso europeo, pues “en 2019, la UE describió a China como “un socio de cooperación” y “socio de negociación”, así como “un competidor económico” y “un rival sistémico” (Parlamento Europeo, 2024b, p. 2). Esto también se ha reforzado con el incremento de la balanza comercial deficitaria para el bloque europeo.

En la siguiente gráfica se muestra cómo esta brecha se ha incrementado durante los últimos 10 años, con excepción de los ajustes durante la pandemia. Sin embargo, esta tendencia se contrajo para 2023 a partir de la postura de la UE de reducir la dependencia comercial de China, principalmente a partir del concepto de *derisking*.

Si bien se han dado una serie de intercambios entre ambos actores, una realidad es que la política dirigida por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, no es la más cercana a China. A nivel discursivo, von der Leyen ha hecho explícito su temor frente a la llegada de nuevos productos chinos a la UE. En este sentido, en junio de 2024, la Comisión Europea hizo explícita su intención de incrementar aranceles; principalmente orientados a las importaciones chinas de vehículos eléctricos, justificando “subvenciones injustas” que ponen en riesgo al sector automotriz europeo. En 2023, entraron a la UE más de 440 mil vehículos eléctricos.



Fuente: CDE, 2024.

No obstante, la visión en bloque hacia China no ha limitado la vinculación bilateral con los países miembros de la Unión Europea. Respecto a esto, Austria, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia son países que son parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta; señalando la salida de Italia en 2023. Esto ha motivado reuniones y giras como la del presidente Xi en mayo de 2024 a Francia, Hungría y Serbia; y la visita de Pedro Sánchez a China

en septiembre de 2024. Estas vinculaciones han motivado que estos países intercedan para desmotivar las barreras arancelarias y no arancelarias promovidas desde la UE.

Conclusiones

La experiencia de vinculación de la UE con América Latina y China es muy distinta, ya que mientras América Latina se ha convertido en un espacio debatido entre Estados Unidos, la UE y China; la relación con China ha evolucionado a ser actores antagonistas ante la alta dependencia económica que la UE tiene de China.

Esto permite ver cómo UE y China ha utilizado en el mundo la cooperación para el desarrollo como un mecanismo de vinculación con el exterior. Si bien, en el caso europeo, esto se alinea a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a los valores que promueve la propia política exterior de la UE; en el caso chino, se orienta desde la experiencia y perspectiva de este país, como un mecanismo alternativo al modelo occidental.

En este sentido, la cláusula democrática permite que algunos países se alineen a este tipo de modelo; mientras que muchos otros optan por la vinculación con China. De igual manera, es importante señalar que las relaciones bilaterales de China con algunos países de la UE generan controversia respecto a posturas a favor o en contra.

Referencias

- » Bloomberg. (2023). China y América Latina. <https://www.bloomberglinea.com/2023/10/24/china-y-latinoamerica-como-evolucionan-la-relacion-comercial-con-el-gigante-asiatico/>
- » CDE. (2024). Eurostat: Fuerte reducción del déficit comercial entre la UE y China en 2023. <https://www.cde.ual.es/eurostat-fuerte-reduccion-del-deficit-comercial-entre-la-ue-y-china-en-2023/>
- » CORDERO, H. (2002). La denominada cláusula democrática como modalidad de condicionamiento en los Programas de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, 8(16), 123-136.
- » Gobierno de España. (s.f.). Cooperación al Desarrollo. <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/CooperacionalDesarrollo.aspx>
- » Malovec. (2024). La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/158/la-politica-exterior-objetivos-mecanismos-y-resultados>
- » Parlamento Europeo. (2024a). América Latina y el Caribe. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/176/america-latina-y-el-caribe>
- » Parlamento Europeo (2024b). EU-China relations: De-risking or de-coupling – the future of the EU strategy towards China. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU\(2024\)754446_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/754446/EXPO_STU(2024)754446_EN.pdf)
- » SIERRA, Y. (2023). Cumbre UE-CELAC: ¿cuáles han sido los acuerdos entre América Latina y la Unión Europea? <https://es.mongabay.com/2023/07/cumbre-ue-celac-acuerdos-entre-america-latina-y-la-union-europea/>
- » Unión Europea. (2024). Política Exterior y de Seguridad. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_es

6. LA UNIÓN EUROPEA Y LA GLOCALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Tamara Espiñeira-Guirao, investigadora asociada del IGADI y profesora en el Instituto de Ciencias Políticas (Sciences Po) de Rennes.



La Unión Europea se ha consolidado como una entidad supranacional comprometida con la promoción y protección de los derechos humanos. Mientras que este compromiso está reflejado en su legislación, la protección de los derechos humanos en la UE no se limita únicamente a los Estados y sus instituciones, sino que se extiende al nivel local, donde la glocalidad de estos derechos cobra una relevancia especial.

Por un lado, cuando reflexionamos sobre la Unión Europea, suele predominar una concepción que la relaciona con un conjunto de instituciones (Consejo, Parlamento, Comisión) de estructura formal y operatividad supranacional. Esta perspectiva conlleva una asociación automática entre la Unión Europea y la Corte Europea de los Derechos Humanos (CEDH) en lo relativo a los derechos humanos. Sin embargo, dicha Corte pertenece al Consejo de Europa, una organización intergubernamental continental distinta y anterior a la UE. No obstante, ello no ha impedido que la UE haya absorbido y adaptado parte de las doctrinas de la CEDH y su Convenio a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en el año 2000 (Delgado, 2004). Esta Carta garantiza la salvaguarda de los derechos humanos dentro de la Unión, tanto en lo que concierne a sus instituciones como a sus Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria.

No obstante, este enfoque estructural puede parecer distante de la vida cotidiana de los ciudadanos y de la realidad de la gobernanza local. Es indispensable tener en cuenta que los gobiernos locales y las comunidades juegan un papel crucial en la implementación y respeto de los derechos humanos. Así, por otro lado, Rhodes (1997) sugiere que la Comisión Europea ha desarrollado una gobernanza a través de redes que facilita la transferencia de las políticas europeas al ámbito local, utilizando una serie de instrumentos (Lascoumes & Le Galès, 2005) que permiten la formulación de normativas respetuosas de los derechos humanos, en muchos casos basadas en la *soft law* o derecho blando (Saurugger & Terpan, 2020).

Estos instrumentos son numerosos y variados. En este análisis, nos centraremos en tres tipos: un instrumento normativo (el "criterio político" como condición de acceso a la UE), un instrumento de financiación internacional (EUROSociAL+) y un instrumento de acreditación (Capital Europea de la Inclusión y la Diversidad).

El criterio político y su dimensión local:

Los Criterios de Copenhague requieren que los países candidatos a la UE cuenten con instituciones democráticas estables (criterio político), una economía de mercado funcional y la capacidad de cumplir con las obligaciones de la membresía UE. El criterio político exige específicamente la existencia de instituciones que garanticen la democracia y el Estado de derecho.

Este criterio político, por tanto, impulsa a los gobiernos locales a implementar reformas que promuevan la descentralización, otorgando una mayor autonomía y capacidad de decisión a nivel subnacional. Esto facilita la aplicación de políticas inclusivas y participativas que respeten los derechos fundamentales. Así, este criterio político ayuda a las autoridades locales a desarrollar y proteger los derechos humanos exigiendo que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto por las minorías (Todorova, 2019.)

El cumplimiento de este criterio de entrada a la UE también fomenta la protección de los derechos humanos en áreas clave como la educación, la salud y los servicios públicos, asegurando un acceso equitativo y evitando cualquier forma de discriminación, desde todos los niveles de gobernanza. Las autoridades locales deben crear mecanismos democráticos que incluyan a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, lo cual se traduce en consultas públicas, rendición de cuentas y un reforzamiento de la transparencia, fortaleciendo así el respeto a los derechos fundamentales en la práctica cotidiana.

Por último, el criterio político exige que las autoridades locales trabajen activamente en la integración de minorías y grupos vulnerables, asegurando que las políticas locales respeten y protejan sus derechos, contribuyendo así a la cohesión social y la estabilidad democrática del país en su conjunto.

EurosociAL+

El programa EUROSociAL+ (2023) es otro importante instrumento de la Unión Europea para la protección de los derechos humanos, especialmente en América Latina, mediante la colaboración interinstitucional con autoridades locales y nacionales. Este programa promueve políticas públicas inclusivas que fomentan la cohesión social y apoyan a los gobiernos locales en la implementación de reformas que fortalezcan la gobernanza democrática, en colaboración con instituciones europeas (FIAPP, 2019.)

Uno de los focos principales de EUROSociAL+ es la igualdad de género (Rodríguez, 2015) y la protección de los derechos de las mujeres, promoviendo la participación femenina en la vida pública y su acceso a servicios esenciales. Asimismo, este programa fomenta la inclusión social y el respeto a los derechos de minorías y grupos vulnerables, brindando apoyo a las autoridades locales en el diseño de estrategias que mejoren la calidad de vida en comunidades desfavorecidas.

EUROSociAL+ también apoya la capacitación de las autoridades locales en temas de justicia y Estado de derecho, lo que les permite gestionar conflictos de manera efectiva y garantizar la protección de los derechos humanos.

No se puede olvidar que la defensa y protección de los derechos humanos son una línea indispensable de negociación de la Comisión europea, sea en programas de financiación internos (como Europa con los ciudadanos, Erasmus u otros), externos (como el que acabamos de ver) y en los acuerdos de comercio internacionales (la “buena gobernanza” como requisito de acceso comercial.)

La capital europea de la inclusión y la diversidad

Este premio es un reconocimiento de la Unión Europea que destaca la labor de las ciudades en la promoción de los derechos humanos, la inclusión y la diversidad. Lanzado en 2021 por la Comisión Europea (s.f.), el certamen celebra a las ciudades que han implementado políticas y prácticas ejemplares para crear entornos más inclusivos, equitativos y respetuosos de los derechos humanos, tanto para minorías como para otros grupos vulnerables.

Esta competición ofrece visibilidad a las mejores prácticas locales, fomentando un intercambio de experiencias y motivando a otras ciudades a adoptar enfoques similares. Al competir por el premio, las ciudades refuerzan su compromiso con los derechos humanos, incentivando la implementación de políticas más equitativas y sostenibles. El reconocimiento internacional también fortalece la legitimidad de estas políticas frente a sus ciudadanos y fomenta un entorno de colaboración regional, basado en la ética de las “buenas prácticas”.

En este sentido, se pueden citar otras “Capitales” europeas que realzan el compromiso local con los derechos humanos, como el “premio Ciudad accesible” o incluso la “Capital europea de la cultura” que, siendo más específicos, destacan la labor de las autoridades locales europeas en la aplicación de los derechos de las personas con discapacidad el primero y los derechos culturales la segunda.

Conclusiones

En conclusión, la glocalidad de los derechos humanos en el contexto de la Unión Europea evidencia cómo las políticas supranacionales pueden ser adaptadas al ámbito local, logrando así una implementación más cercana a las necesidades de las comunidades. La UE, mediante programas como EUROsociAL+ y premios como la Capital Europea de la Inclusión y la Diversidad, ha impulsado una gobernanza que promueve la protección de los derechos fundamentales y fomenta la participación de las autoridades locales en su protección. Este enfoque descentralizado ha permitido avances importantes en la inclusión social, la igualdad de género y la cuestión de las minorías.

Sin embargo, es fundamental reconocer que la UE no está exenta de desafíos en la implementación de sus principios de derechos humanos. Aunque ha establecido un marco normativo robusto, las tensiones entre los valores europeos y las realidades políticas y sociales de algunos Estados miembros dificultan una aplicación uniforme de estos derechos, también a nivel local. Un claro ejemplo es la situación en algunas ciudades de Polonia, donde las llamadas “zonas libres de LGBTI” han puesto en entredicho el compromiso con los derechos de las minorías sexuales, lo que refleja una brecha entre las políticas supranacionales y las acciones locales. Estos episodios revelan las limitaciones de la UE para garantizar el pleno respeto a los derechos

humanos en todo su territorio, evidenciando que, en algunos casos, las herramientas disponibles no son suficientes o adaptadas.

Por lo tanto, no se trata solamente de “pensar global y actuar local” sino también de lo contrario: “pensar local y actuar global”: las autoridades locales deben ser reconocidas como actores europeos (internacionales) de pleno derecho y poder así discutir las realidades de los derechos humanos con las instituciones UE en un diálogo que se haga “a pie de calle”.

Referencias

- » Comisión Europea. (s. f.). Capitales europeas de la inclusión y la diversidad. [eudiversity.eu. https://eudiversity2024.eu/es/los-premios/](https://eudiversity2024.eu/es/los-premios/)
- » Delgado, I. L. (2004). La protección de los derechos humanos en la Unión Europea: reflexiones a la luz de la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, 10(20), 93-111.
- » EUROsociAL. (2023, 12 julio). Inicio - EurosociAL. EurosociAL. <https://eurosociAL.eu/>
- » Fiiapp. (2019, 22 enero). EUROsociAL+ y la Corte IDH, unidos por los derechos en América Latina. FIIAPP. <https://www.fiiapp.org/noticias/eurosociAL-y-la-corte-idh-unidos-por-los-derechos-en-america-latina/>
- » LASCOUMES, P., & LE GALÈS, P. (Dirs.). (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- » RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.
- » RODRÍGUEZ, M. (2015). *Transversalización del género en EUROsociAL II*. EurosociAL. Retrieved from https://sia.eurosociAL-ii.eu/files/docs/1423648431-transversalizacion_web.pdf
- » SAURUGGER, S., & TERPAN, F. (2020). Normative transformations in the European Union: On hardening and softening law. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1762440>
- » TODOROVA, E. (2019). Public administration reform in post-communist countries as a requirement for EU membership: Towards the European administrative space. *Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques*, 63, 22–33. Editura Universitaria Craiova.

7. CONCLUSIONES: UNA UNIÓN EUROPEA GLOCAL PARA EL MUNDO DEL SIGLO XXI

Tras el recorrido por los textos temáticos de nuestros especialistas principales, abordamos conjuntamente las preguntas clave que nos propusimos inicialmente: ¿Es la Unión Europea (UE) un actor internacional glocal? ¿Cómo conecta la UE lo local con lo global? ¿Existen otros actores internacionales glocales comparables?

- » **1.** La UE es indiscutiblemente un ejemplo único de gobernanza glocal, donde las dinámicas globales y locales interactúan de manera continua y directa. No solo es una de las organizaciones internacionales más complejas y avanzadas en integración económica, sino también en términos políticos. La estructura de gobernanza multinivel permite que las decisiones globales impacten localmente en los ciudadanos y regiones, haciendo tangible el proyecto europeo en la vida diaria de las personas.
- » **2.** La conexión entre lo local y lo global en la UE se materializa a través de mecanismos como el principio de subsidiariedad, estructuras como el Consejo de las Regiones e instrumentos financieros como los Fondos Estructurales y de Cohesión. Estas innovaciones han sido fundamentales para el desarrollo regional europeo, así como para el fomento de la inclusión social, la promoción de la igualdad de género o la participación de las minorías.
- » **3.** Uno de los aspectos más poderosos del perfil glocal de la UE es su carácter de potencia normativa. A través del conocido “Efecto Bruselas”, la UE exporta estándares regulatorios, normativas sobre derechos laborales, medio ambiente o consumo responsable, que no solo mejoran las condiciones locales, sino que posicionan a la UE como un referente mundial de impacto.
- » **4.** A pesar de estos éxitos, la densidad del proceso de gobernanza de la UE ha creado una distancia significativa entre sus instituciones y la ciudadanía. La complejidad técnica y política, junto a nuevas dinámicas competitivas globales, ha facilitado el aumento del euroescepticismo. Este escenario se ha acentuado con crisis recientes como la pandemia de la Covid-19 o la guerra en Ucrania.
- » **5.** Esta creciente desconexión también se explica por las tensiones geopolíticas actuales, en las que la competencia agresiva por recursos y mercados tiene impactos significativos en las economías locales europeas. Sectores como la industria automotriz, agroalimentaria o manufacturera enfrentan una presión global que afecta la competitividad local. La capacidad de la UE para mediar en estas dinámicas está siendo puesta a prueba, y resulta fundamental desarrollar respuestas más ágiles y coordinadas a estas nuevas realidades.



- » **6.** Aunque la UE es un líder global en la promoción del desarrollo sostenible y en la lucha contra el cambio climático, su acción exterior ha mostrado limitaciones evidentes. La necesidad de crear un discurso competitivo más coherente para afrontar los desafíos globales sigue siendo una asignatura pendiente. La autonomía estratégica que la UE promueve es clave, pero aún no se ha desarrollado plenamente para afrontar el nuevo escenario global.
- » **7.** En el centro del perfil glocal de la UE está la defensa de los derechos humanos, integrados desde nuestra propia historia en la dimensión interna y local, pero también en sus acuerdos comerciales internacionales, las potenciales nuevas adhesiones o en los programas de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, las contradicciones y dobles estándares que ocasionalmente caracterizan su respuesta, a crisis internas e internacionales, desdibujan su imagen tanto en Europa como a nivel global.
- » **8.** En el contexto actual, el mundo es glocal por naturaleza, debido a las infraestructuras de conectividad física y digital o a las interdependencias económicas y medioambientales. Sin embargo, ninguna otra organización internacional ha desarrollado un proyecto político Glocal tan complejo y avanzado como el de la Unión Europea. Entidades como la ASEAN, la Unión Africana o el MERCOSUR tienen mecanismos que conectan lo local con lo global, pero carecen de la sofisticación y del alcance de la UE en términos de gobernanza multinivel o impacto normativo.
- » **9.** La singularidad de la UE radica así en su capacidad para integrar diferentes niveles de gobernanza, y es esto lo que la hace ser la organización Glocal más importante del planeta. No obstante, esta singularidad presenta desafíos, particularmente en lo que se refiere a su competitividad económica, así como en la coherencia y unidad de su acción exterior, que necesita una mayor integración y coordinación para ser efectiva en los escenarios abiertos para las próximas décadas.
- » **10.** En conclusión, la historia de la construcción europea o la capacidad creativa de sus instituciones, son activos valiosos que deben estar en el núcleo de un futuro que reelusione a la ciudadanía. Potenciar el bienestar de la sociedad europea pasa por pensar “out of the box” y afrontar el futuro sin miedo a la innovación, de lo local a lo global.

INSTITUTO
GALEGO
DE ANÁLISE
E DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONAL



I
GA
DI

FINANCIA

