

LA ALIANZA DIGITAL UE-ALC: CÓMO HACER QUE EUROPA VUELVA A ESCENA

Carla Hobbs, Jose Ignacio Torreblanca

Noviembre 2022

Resumen

- La creciente presencia de China y Rusia en América Latina y el Caribe (ALC) socava la democracia y la influencia occidental en la región, así como el orden internacional basado en reglas.
- La UE quiere responder a esta amenaza fortaleciendo sus relaciones con los países de América Latina y el Caribe.
- El bloque europeo busca aprovechar la afinidad de ALC con los valores y derechos europeos, así como su preferencia por un desarrollo sostenible e integrador.
- Dada la necesidad de potenciar la conectividad en la región, es prioritaria la cooperación en materia de tecnologías digitales.
- La presidencia española de la UE debería apoyar el establecimiento de una Alianza Digital con ALC en la cumbre prevista para 2023.
- La UE logrará que esta alianza funcione si los esfuerzos se centran en las inversiones en conectividad, en la ciberseguridad y en la defensa de los derechos, con miras a respaldar las transiciones digitales de los países latinoamericanos.
- Esta alianza también exigirá desarrollar una visión de futuro a largo plazo en el seno de la UE, sustentada en el compromiso de los Estados miembros, el liderazgo de varios países latinoamericanos y la puesta en marcha de partenariados para la inversión público-privada.

Introducción

Durante gran parte de la pasada década, la Unión Europea (UE) no ha hecho gran cosa por frenar el aumento de la influencia china y rusa en América Latina y el Caribe (ALC). El valor de los intercambios comerciales de esta región con la UE era de 185 500 millones de euros en 2008 y alcanzó los 225 400 millones en 2018; el valor de los intercambios comerciales de ALC con China, no obstante, se decuplicó en el mismo periodo. Veintiún países de la región son hoy miembros de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China. No fue hasta 2016 cuando la UE publicó una Estrategia Global que pedía «relaciones de colaboración más estrechas» con los países de ALC. Tres años más tarde, las partes declaraban en una comunicación conjunta que la relación de la UE con la región exigía un «enfoque ambicioso e innovador que trascendiera la lógica donante-receptor y se inspirase en el espíritu de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Sin embargo, ese mismo año, la UE fue incapaz de ratificar su acuerdo comercial de 2019 con Mercosur, organismo comercial que representa a 284 millones de personas. Además, el presupuesto de la UE para el periodo 2021-2027 incluyó una disminución del 14% en la financiación destinada a ALC, consecuencia del desplazamiento de la atención europea hacia África y Oriente Próximo.

La pandemia de covid-19 evidenció la importancia de este esfuerzo de cooperación para los europeos, y puso de manifiesto el papel que las tecnologías digitales podrían desempeñar en él. La crisis ha hecho más evidente que nunca que el futuro de los países latinoamericanos y caribeños depende de que estos sean capaces de digitalizar sus economías. Sin embargo, mientras China y Rusia hacían méritos en la región gracias a la diplomacia de las vacunas, la UE no dejaba de perder terreno.

La pandemia intensificó el interés de la UE por su autonomía estratégica, llevando a la Unión a considerar de nuevo sus relaciones e interdependencias internacionales, con mayor énfasis en las vulnerabilidades relativas a la seguridad, especialmente cuando se ve implicada la tecnología digital. Al mismo tiempo, la acelerada campaña de Estados Unidos (EE. UU.) por mermar el poder tecnológico mundial de China ha llevado a la UE a reevaluar los riesgos asociados a las inversiones chinas (especialmente en relación con el 5G y Huawei). Además, como respuesta a la invasión de Ucrania por parte de Rusia iniciada en febrero de 2022, el bloque europeo impuso severas restricciones a las exportaciones de tecnología a la antigua superpotencia.

Todo ello contribuyó a que los líderes europeos reconocieran que ALC es una región que podría jugar un rol fundamental en ámbitos como la geopolítica y la transición digital. El cable submarino BELLA, que terminó de tenderse en 2021, conecta ya Europa con la región,

en la que se encuentran aproximadamente el 40% de las reservas mundiales tierras raras y de otros elementos imprescindibles para la producción de tecnología avanzada —por ejemplo, los depósitos de niobio en Brasil, de coltán en Colombia y de litio en Bolivia, Argentina y Chile—.

La nueva agenda digital de la UE brinda la oportunidad de revitalizar las relaciones con ALC, haciendo hincapié en los valores compartidos, así como en la creciente importancia de los mercados y los recursos naturales de la región, amén de su peso geoestratégico. Para ello, la UE deberá ahondar en el enfoque estratégico adoptado en julio de 2022, cuando el Consejo de Asuntos Exteriores aprobó varias conclusiones que solicitan al Alto Representante y a la Comisión Europea hacer de la diplomacia digital un elemento clave de la política exterior de la UE. La decisión del Consejo se alinea con la inauguración por parte de la UE de la Década Digital, programa cuyo fin es gestionar la transición digital en la Unión; la creación de la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales; y el establecimiento de una batería de medidas adicionales para regular las inversiones digitales, la gobernanza de los datos, la inteligencia artificial (IA), la ciberseguridad y la desinformación.

El presente estudio toma en consideración los contenidos que con probabilidad articularán la Alianza Digital de la UE con ALC, cuyo lanzamiento está previsto para 2023. La idea de esta alianza nació durante la Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-ALC, celebrada en Berlín el 14 de diciembre de 2021, en la que ambas partes acordaron incrementar la cooperación en áreas como la conectividad digital, la brecha digital, la protección de datos, los flujos y políticas de datos comerciales y la regulación en todos estos ámbitos. La próxima presidencia española de la UE deberá ayudar a poner en marcha la alianza durante el segundo semestre de 2023, cuando está convocada una cumbre entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la primera desde 2015. Si esta iniciativa tiene éxito, se ampliará la red de acuerdos y marcos de cooperación digital de la UE —que abarca ya África, el Indo-Pacífico y EE.UU. — a una región que hasta ahora ha descuidado: ALC.

Una alianza de este cariz ayudaría a la UE a alcanzar los objetivos fijados en la Global Gateway y en el marco de los diálogos digital y cibernético, lo que, a su vez, tendría repercusiones de peso para países como Argentina, Brasil y México. La UE tiene previsto destinar 3400 millones de euros a ALC en el marco del Global Gateway. Y el Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus pretende movilizar inversiones por valor de hasta 135 000 millones de euros en una serie de sectores de relevancia para el Global Gateway, combinando garantías de crédito a la exportación con financiación privada. Sin embargo, como mostramos en el presente artículo, los planes europeos solo tendrán éxito en la práctica si se estudian y comprenden al detalle tanto los intereses de ALC en materia de tecnología digital como el papel de sus rivales geopolíticos en la región, y se ajustan los ofrecimientos a sus socios en consecuencia. La

primera parte de este artículo examina las necesidades y carencias de conectividad de la región, y estudia cómo abordan los países latinoamericanos y caribeños tanto las amenazas de ciberseguridad como los valores y derechos digitales. La segunda parte del artículo presenta las estrategias de China y Rusia, principales competidores de la UE en la región. Por último, el artículo explica qué puede ofrecer la UE a la región y cómo alcanzar los objetivos de la Alianza Digital.

Una región necesitada

Los treinta y tres países que pueden considerarse parte de ALC cuentan con 670 millones de habitantes. Esta cifra representa aproximadamente el 8% de la población mundial; sin embargo, la región sufrió el 30% de las víctimas globales por covid-19. El desproporcionado impacto de la pandemia en la región se reflejó también en la economía, registrándose la mayor contracción media del PIB per cápita de todo el planeta. Aunque el crecimiento económico de la región repuntó hasta el 6,2% en 2021, se prevé que este año sea de apenas el 2,1%. No obstante, los procesos de digitalización fueron una de las pocas áreas que crecieron con la pandemia. Por ejemplo, el aumento de las necesidades de conectividad llevó a una expansión del 6,8% en el acceso a la banda ancha residencial en 2021. El nivel de desarrollo digital de la región es ahora significativamente más alto que el de África y que el de la región Asia-Pacífico. Sin embargo, sigue habiendo mucho margen de mejora. El Technology and Innovation Report 2021 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) considera que la región está muy poco preparada para adoptar y adaptarse a las tecnologías de vanguardia, situándola en el escalafón justo por encima del norte de África y del África subsahariana.

Los datos del Sistema Global para las Comunicaciones Móviles (GSMA, en sus siglas en inglés) muestran que en ALC los servicios y tecnologías móviles representan el 7,1% del PIB, generan más de 1,6 millones de puestos de trabajo y suponen unos 29 000 millones de dólares en gravámenes para las arcas públicas. GSMA Intelligence estima que el número de abonados únicos a servicios de telefonía móvil en la región aumentará de los 450 millones actuales a 485 millones en 2025, cifra equivalente al 73% de los habitantes de la región. El 43% de estos abonados disfruta ya de acceso a la banda ancha residencial. Sin embargo, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL), median enormes diferencias entre unos países y otros a este respecto. Por ejemplo, la banda ancha es, en promedio, seis veces más rápida en Chile y Uruguay que en Paraguay.

Existe una enorme brecha de inversión en la infraestructura digital de la región. GSMA estima que entre 2020 y 2025 los operadores regionales invertirán más de 73 000 millones de dólares

en sus respectivas redes. Según el Centro para el Estudio de las Telecomunicaciones en América Latina, los estados latinoamericanos y caribeños deberán aumentar su inversión en conectividad digital entre 2019 y 2025 en 61 000 millones de dólares, hasta un total de 161 000 millones, si quieren alcanzar los estándares de los países de renta alta. Asimismo, para expertos como Gabriela Ramos o Ángel Melguizo, esta cifra marcaría el mínimo necesario para la transformación digital de las economías de la región. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la inversión de 51 000 millones de dólares necesaria para alcanzar la cobertura total de 4G en la región generaría un retorno de 95 500 millones. Por otra parte, un reciente estudio del Instituto Tecnológico de Massachusetts ha determinado que la IA podría aumentar el crecimiento económico anual de la región en un punto porcentual antes de 2035, resultando particularmente beneficiosa para países como Brasil. Tal necesidad de invertir en conectividad crea oportunidades para la UE y otras potencias.

Compromisos de conectividad

Los gobiernos de ALC se enfrentan a diversas dificultades de conectividad en dos áreas principales: por un lado, la brecha social y entre áreas, y, por otro, el despliegue del 5G. Las personas con menos recursos y las que residen en zonas rurales o en la periferia de los centros urbanos constituyen una fracción desproporcionadamente grande de los 244 millones de personas no conectadas que hay en la región. De hecho, la brecha digital en América Latina es más pronunciada que en ninguna otra región del mundo.

En gran medida, esta circunstancia se debe al elevado coste de la inversión en conectividad en las zonas rurales, y está vinculada a la situación socioeconómica, el sexo y la edad de las personas. La pandemia aceleró la digitalización en la región, pero, a la vez, ensanchó la brecha social agravando la situación de pobreza y reduciendo el acceso a la educación. El 81% de los hogares más ricos están conectados a internet, frente al 38% de los más pobres. El 67% de los habitantes de las zonas urbanas tiene acceso a la red, pero este porcentaje se reduce hasta el 23% en las zonas rurales. Asimismo, casi el 50% de los menores de 26 años carecen de acceso a internet.

Si bien muchos países de la región han comenzado a desplegar el 5G, los avances han sido escasos y desiguales. Uruguay lideró el camino en 2019, seguido por Brasil en 2020. En 2021, Chile se convirtió en el primer país latinoamericano en celebrar subastas de espectro 5G. Argentina, Colombia y Perú están haciendo pruebas piloto y estudian qué método seguir en las subastas de espectro. En Argentina, Brasil y Colombia se están llevando a cabo pruebas y desplegando redes de acceso radioeléctrico abiertas (en inglés, *open RAN*), una controvertida iniciativa que fomenta la interoperabilidad de las redes, gracias a la cual los operadores de telecomunicaciones pueden elegir entre componentes de distintos fabricantes, reduciendo así

la dependencia y los gastos, y ampliando la cobertura de la red. No obstante, según algunas previsiones, solo 86 millones de personas tendrán cobertura 5G en 2025 en ALC, frente a 276 millones en Europa y 893 millones en China. Estas cifras, en cualquier caso, pecarían de optimistas, pues en ALC no están cumpliéndose los calendarios de despliegue de 5G.

El elevado coste del despliegue de la red 5G ha llevado a algunos gobiernos de ALC a cuestionar el valor real de esta tecnología en países en los que no se ha desarrollado una economía digital avanzada y en los que no existe una normativa que permita sacarle el máximo partido. Por ello, algunos han preferido completar la instalación de redes 4G en lugar de invertir en 5G. A corto plazo, la tecnología más avanzada aumentaría la productividad de ciertos sectores de la población, pero ampliaría la brecha digital, al beneficiar en gran medida a la ciudadanía con más recursos de las zonas urbanas.

En cualquier caso, la transición a una economía digital avanzada es esencial para incrementar el crecimiento y generar los ingresos fiscales necesarios para cerrar la brecha digital. Como señala CEPAL, la conectividad es vital en las campañas de reducción de la pobreza y el hambre, la mejora de la educación, la lucha contra el cambio climático y la desigualdad social y de género, y la creación de empleo. En términos generales, en el conjunto de la región, cada incremento del 10% en la expansión de la banda ancha fija y móvil se traduce en un aumento del 1,6% y del 1,7% del PIB, respectivamente.

Los gobiernos de toda ALC están ya probando o poniendo en marcha programas de conectividad rural. En Perú, el programa Internet para Todos permite asociarse a operadores de telecomunicaciones, agencias gubernamentales, instituciones financieras internacionales y plataformas de medios sociales para conectar a 3,2 millones de personas a internet en 15000 municipios del país. En Argentina, comenzó a poner en marcha el programa REFEFO, cuyo objetivo es proporcionar acceso a internet a 258 localidades en áreas remotas, gracias a un préstamo de 100 millones de dólares del BID. Por su parte, los nuevos gobiernos de Colombia y Chile se han comprometido a proveer de conexión a internet a toda la ciudadanía de ambos países antes de 2026. Para tener éxito, estos ambiciosos programas requerirán inversiones y reformas normativas.

Seguridad 5G

Al igual que sus homólogos en Europa, los gobiernos de ALC han debatido sobre los riesgos que entrañan las inversiones en tecnología y servicios de conectividad chinos. Uno de estos debates gira en torno a la posible exclusión parcial o total de los proyectos sobre 5G de empresas chinas como Huawei y ZTE. Las dudas se deben, entre otras cosas, a la ley china de Seguridad Nacional de 2017, que obliga a las empresas de ese país a transferir información al

gobierno chino cuando esta sea relevante para la seguridad nacional, un problema especialmente grave cuando se ven implicadas empresas que instalan cables submarinos transnacionales, redes de fibra óptica e infraestructura 5G. Según el gobierno estadounidense, las autoridades chinas pueden acceder a los datos de empresas, estados o individuos (incluidos datos personales, propiedad intelectual e información clasificada) que se transmiten a través de la infraestructura de las empresas de telecomunicaciones chinas.

La mayoría de los gobiernos de ALC han hecho oídos sordos a las peticiones de EE.UU. de no recurrir a la tecnología china, argumentando que estas acusaciones no tienen fundamento. Sin embargo, varias empresas de telecomunicaciones europeas que operan en la región han recibido sutiles advertencias de que podrían enfrentarse a sanciones por parte del gobierno estadounidense en caso de recurrir a tecnologías de Huawei, ZTE u otras empresas chinas, consideradas una amenaza para la seguridad nacional estadounidense. A la vez, los diplomáticos chinos se han servido de canales privados, redes sociales y medios de comunicación tradicionales para presionar en sentido contrario. Así, empresas como Huawei han orquestado diversas campañas de imagen. Estas se han concretado en campañas publicitarias masivas con la participación de personas famosas, acuerdos de colaboración con universidades y otras instituciones, donaciones de equipos a empresas y organismos gubernamentales, y en labores de presión de lobistas como el expresidente brasileño Michel Temer.

Colombia se ha negado a prohibir la presencia de Huawei, mientras que en Buenos Aires, la capital argentina, se han habilitado cinco puntos de conexión a internet que utilizan tecnología de esta empresa. En Brasil, donde Huawei está presente en más de la mitad de las redes, las empresas de telecomunicaciones argumentan que prohibir la presencia de la empresa china costaría a los consumidores miles de millones de dólares. El país retrasó varias veces las subastas de espectro, hasta que aceptó instalar una red dual que excluye los equipos de Huawei de los sistemas de comunicación del gobierno y de los organismos federales, pero permite a la empresa proporcionar más de 242 millones de conexiones móviles activas a la ciudadanía brasileña.

En México, la tecnología de Huawei ha quedado excluida del núcleo del sistema y no se instala tampoco en las regiones fronterizas con EE.UU. Sin embargo, está presente en otras partes del país a través, por ejemplo, del proyecto México Conectado, que, según la empresa, supondrá la instalación de la mayor red wifi pública de América Latina.

Uruguay, cuyo gobierno quiere ser pionero en el despliegue del 5G, se ha convertido en un campo de batalla clave para esta tecnología. Dado que Uruguay es puntero en derechos digitales y tiene una de las democracias más sólidas del ALC, el hecho de que haya aceptado

contratar con Huawei el despliegue del 5G podría empujar a los países vecinos a hacer lo propio. Sin embargo, como dice el presidente Lacalle Pou, «cuando decimos “China” y ellos dicen “no”, nosotros contestamos “¿entonces quién?”». La realidad es que la falta de alternativas europeas o estadounidenses al 5G chino deja a muchos gobiernos regionales sin otra opción.

Ciberseguridad y uso indebido de la tecnología

La mayoría de los países de ALC son conscientes de que la mejora de la conectividad y la transición digital exige una sólida arquitectura de ciberseguridad. En el primer semestre de 2020, el impulso de digitalización motivado por la pandemia llevó a la región a registrar el mayor índice de ciberataques del mundo. Esta tendencia no ha hecho sino acelerarse y el número de ataques ha pasado de 41 000 millones en 2020 a la asombrosa cifra de 289 000 millones en 2021.

La sofisticación y el impacto de estos ataques van también en aumento. Han proliferado en la región los ciberdelitos, como el software de publicidad engañosa, el fraude y el robo de identidad mediante programas de secuestro o *ransomware*, la captación de datos privados o *phishing*, o los ataques de denegación de servicio distribuidos. Por ejemplo, los ataques de *ransomware* a gran escala lanzados por el grupo de piratas ruso Conti contra el gobierno de Costa Rica en abril de 2022 afectaron a 27 ministerios y bloquearon la infraestructura digital del país, lo que causó trastornos en la atención sanitaria pública y la recaudación de impuestos en línea, y empujó al presidente, Rodrigo Chaves, a declarar el estado de emergencia. A principios de este año, un ciberataque contra el Comando del Estado Mayor Conjunto chileno se saldó con el robo y publicación de más de 40 000 correos electrónicos con información sensible.

Los países de ALC no están suficientemente preparados para contener estas amenazas. A principios de 2020, solo siete habían aplicado un plan para proteger las infraestructuras críticas; diez habían creado un organismo gubernamental centralizado para gestionar la ciberseguridad nacional; y doce habían aprobado una estrategia nacional de ciberseguridad. Todo ello pese a que la ciberdelincuencia cuesta a la región unos 90 000 millones de dólares anuales, según las estimaciones.

Los principales obstáculos para avanzar en este sentido son la falta de profesionales cualificados, el uso de sistemas y programas informáticos obsoletos, la escasez de recursos financieros para hacer frente a las vulnerabilidades y la ausencia de marcos jurídicos nacionales que legislen adecuadamente sobre ciberdelincuencia. Apenas ocho países de ALC han ratificado el Convenio de Budapest. Como marco multilateral de cooperación contra la

ciberdelincuencia, dicho convenio es clave para abordar este problema de carácter transnacional.

Asimismo, los países de la región necesitan dotarse urgentemente de herramientas para luchar no solo contra la ciberdelincuencia económica, sino también contra la pornografía y la pedofilia. La región está expuesta al abuso, el acoso, la incitación al odio y la desinformación en línea, todas ellas amenazas a la seguridad y el bienestar de la ciudadanía y, por ende a la democracia.

La «infodemia», como la calificó la Organización Mundial de la Salud, se reveló especialmente grave en la región, debido a la debilidad de los medios de comunicación tradicionales, a la que se sumó un uso no regulado de las redes sociales. Como concluyó un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), gran parte de los desinformadores en línea que promovían terapias supuestamente milagrosas o sembraban la desconfianza hacia las autoridades en general y las vacunas en particular se ubicaban en países ajenos a la región, como Rusia y China.

Por otro lado, la infodemia resultó muy perjudicial porque minó la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales. En Colombia, la desinformación habría contribuido a un significativo aumento, entre 2018 y 2022, de la preocupación pública por presuntos fraudes en las elecciones presidenciales. En Brasil, las redes sociales ayudaron a propagar las infundadas afirmaciones del presidente Jair Bolsonaro, quien aseguró que el sistema de votación electrónica del país era vulnerable al fraude. Esto ayuda a explicar por qué un tercio de su electorado dice no confiar en el sistema electoral «en absoluto» y solo una cuarta parte reconoce confiar «mucho» en él. En este ambiente, cada vez más polarizado y permeable a los discursos de odio, el número de incidentes violentos con motivación política habría aumentado un 23% en el país entre 2020 y 2022.

Derechos y valores

Los países de ALC son partidarios de una digitalización basada en los derechos, que salvaguarde los principios y valores democráticos. Esta realidad probablemente los llevará a preferir, en última instancia, el modelo europeo de desarrollo y reglamentación de las nuevas tecnologías. Históricamente, la región ha estado marcada por un acentuado humanismo que lleva a los gobiernos a hacer hincapié en la importancia del Estado de derecho y los derechos humanos, aunque no siempre se haya llevado a la práctica. De ahí que la mayoría de los países de ALC haya aplicado leyes de protección de datos o vaya a hacerlo próximamente. En algunos, los titulares de los datos tienen el derecho constitucional de acceso a la información

que el Estado posee sobre ellos.

Muchas de estas leyes para la protección de los datos se inspiraron en la Directiva de Protección de Datos de la UE de 1995. En los casos de Chile, Uruguay y Colombia, por ejemplo, esta normativa ha sido o va a ser actualizada de conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de 2016. En los países en los que no existía legislación al respecto en 2016, como Brasil o Ecuador, el RGPD ha inspirado la aprobación de nuevas leyes sobre protección de datos. Uruguay y Argentina son dos de los catorce países a nivel global a los que la UE ha concedido decisiones sobre adecuación. Estas reconocen que su legislación está plenamente alineada con el RGPD y, por tanto, permiten las transferencias de datos entre países.

Sin embargo, los Estados de ALC suelen tener enfoques muy diferentes en cuestiones que van desde las transferencias de datos entre países hasta las notificaciones de infracciones de privacidad, pasando por la aplicación práctica de las medidas. Por ejemplo, la legislación sobre protección de datos en países como Antigua y Barbuda solo es aplicable en las transacciones comerciales de personas individuales, mientras que la de otros países como Jamaica tiene mucho más en común con el RGPD.

La regulación de las plataformas está estrechamente relacionada con la privacidad y la protección de datos. A este respecto, igualmente, muchos países de la región muestran interés en la labor de la UE por establecer controles sobre las plataformas tecnológicas para proteger a sus ciudadanos. Cuando WhatsApp anunció en enero de 2021 que los usuarios residentes fuera de la UE debían compartir sus datos con Facebook o, de lo contrario, perderían sus cuentas, los organismos públicos encargados de velar por la competencia y la protección de datos en Brasil, Argentina y Chile pusieron en marcha de inmediato una investigación sobre la empresa. Aunque son pocos los Estados de la región que adoptan un enfoque global sobre interacción con las plataformas tecnológicas y la regulación de estas, las iniciativas locales y otros datos dan a entender que estos intermediarios están, cada vez más, bajo la lupa.

Algunos Estados latinoamericanos son pioneros en otros ámbitos relacionados con los derechos digitales. Chile ha sido el primer país en el que se va a debatir la posible legislación de las neurotecnologías, en concreto los «neuroderechos», con un proyecto de enmienda constitucional cuyo fin era proteger de manipulaciones tecnológicas tanto la integridad como el bienestar mental del ciudadano. Según el informe Índice de IA 2022 de la Universidad de Stanford, tanto América Latina como Europa son líderes en el desarrollo de una IA ética y responsable. Argentina, Brasil, Uruguay, México, Perú y Chile han diseñado planes, estrategias o directrices nacionales para garantizar un uso ético y regulado de la IA. Brasil,

Colombia, Ecuador y México, por otro lado, han suscrito una iniciativa para aplicar la Recomendación sobre la Ética de la IA de la UNESCO, primer instrumento normativo de este tipo. La preocupación por el uso indebido de IA también se hace patente a nivel social. Por ejemplo, activistas de São Paulo han ganado recientemente un juicio civil e impedirán que el metro de la ciudad aplique tecnologías de reconocimiento facial basada en IA.

Debido a la brecha digital de la que hablábamos anteriormente, la alfabetización inclusiva ha pasado a ser otra de las prioridades de los gobiernos de ALC. En el conjunto de la región, un alumno de primaria de una familia de bajos ingresos tiene seis veces menos probabilidades de tener acceso a un ordenador con internet en casa que otro de familia de altos ingresos. De media, solo el 50% de las personas de entre 16 y 65 años de Ecuador, México, Chile y Perú tienen los conocimientos necesarios para realizar tareas profesionales básicas en un ordenador.

Los principales competidores de la UE

Los principales competidores de la UE en ALC son Rusia y China. La notable penetración económica de China en la región se traduce en una creciente presencia en los mercados digitales y tecnológicos latinoamericanos. Rusia ha tenido menos éxito en la región económicamente hablando, pero desempeña un importante papel con sus campañas de influencia política, como parte del intento de Putin de recuperar la antigua preeminencia mundial del país.

Los campos de batalla tecnológicos de China

China es hoy el primer socio comercial de ALC. Las negociaciones comerciales entre la UE y Mercosur siguen estancadas; entretanto, Pekín estima que, para 2025, el comercio y la inversión chinos con América del Sur alcanzarán un volumen de 500 000 millones y 250 000 millones de dólares, respectivamente. China se ha convertido en uno de los principales proveedores de infraestructuras digitales en la región, sirviéndose para ello de instrumentos financieros como los préstamos blandos o el Fondo de Cooperación China-ALC, dotado de 30 000 millones de dólares. Gracias a estos esfuerzos, China ha desarrollado una amplia cartera de inversiones, en la que figuran desde instalaciones portuarias en Perú hasta centrales nucleares en Argentina, pasando por ferrocarriles en Bolivia o redes de fibra óptica en Chile.

Los éxitos de China en la región son el resultado de una ambiciosa y bien calculada estrategia que combina el impulso político con el músculo económico. Desde 2012, el presidente Xi Jinping ha visitado 11 países de la región, solo uno menos de los que visitó Obama durante sus

ocho años en la Casa Blanca. China ha designado a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela socios estratégicos integrales —la categoría más elevada en ese escalafón— y a Bolivia y Uruguay como socios estratégicos. Como señaló Xi en 2017: «América Latina es la extensión natural de la Ruta de la Seda marítima del siglo xxi».

La creciente participación de China en el comercio, las infraestructuras y la conectividad en los países de ALC ha suscitado la preocupación de EE.UU. Como ha reconocido el almirante Craig Faller, comandante del Comando Sur de EE.UU: «La influencia china es global y se extiende por todo el hemisferio de forma alarmante». También algunos líderes europeos se muestran preocupados por el aumento de la influencia china y rusa en ALC, lo que se suma al creciente interés por la autonomía estratégica tras la pandemia y la inquietud por la invasión rusa de Ucrania. Por ejemplo, el alto representante de la UE Josep Borrell ha declarado: «Si Europa quiere tener influencia como actor geopolítico global, debe prestar más atención a ALC».

Como hemos señalado anteriormente, China demuestra un gran interés en los mercados digitales y tecnológicos de ALC, especialmente los de Brasil y Chile. Desde que Pekín lanzó la Ruta de la Seda digital, en 2017, varias empresas chinas, en parte de propiedad estatal, han incrementado su presencia en la región, prometiendo un rápido desarrollo tecnológico y mayor conectividad en las zonas rurales, entre otros muchos beneficios.

Huawei es la más destacada de estas empresas del sector de las infraestructuras digitales. Sus importantes inversiones en ALC a lo largo de los últimos quince años la han llevado a operar en una veintena de países, acaparando el 20% del mercado de las telecomunicaciones en cuatro de ellos. Es el principal proveedor de redes 5G en la región —especialmente en Chile, Perú y Brasil— y ha participado en diez de las treinta pruebas de 5G realizadas en países latinoamericanos. La empresa ha invertido en áreas como la computación en la nube, la transición digital, los sistemas de energía solar o la formación en tecnología.

China tiene la mirada puesta también en áreas como la instalación de cables submarinos, las tecnologías financieras, el comercio electrónico y los agregadores de noticias. En efecto, el gigante asiático ha aprovechado hábilmente que los países de ALC necesitan tender unos 30 cables submarinos a lo largo de la próxima década para satisfacer sus demandas de conectividad. Así, ha financiado la construcción del South Atlantic Inter Link, que conectará Brasil con África y cuenta con el respaldo de China Unicom, Huawei y la empresa camerunesa Camtel, y está planificando el tendido de un cable que conectaría América del Sur con Asia. La participación de las empresas chinas en el ámbito de la tecnología financiera en ALC se traduce en la inversión de 180 millones de dólares por parte de la tecnológica Tencent en el banco brasileño Nubank, la colaboración de la plataforma de pagos digitales

AliPay con la mexicana Openpay, y el uso de componentes Huawei en herramientas básicas del banco público brasileño Caixa. En México, Alibaba intenta afianzarse en el sector del comercio electrónico, mientras que el agregador Noticias Águila, con sede en la ciudad china de Shenzhen, suma ya más de 20 millones de usuarios activos.

Al mismo tiempo, China se ha introducido en el sector de la seguridad digital latinoamericana a través de la venta de sistemas de vigilancia, que promueve en el marco del programa Safe Cities de Huawei. Países como México y Ecuador utilizan ya equipos y programas informáticos chinos que les permitirán actualizar sus obsoletas infraestructuras de seguridad y, en algunos casos, avanzar en la lucha contra la corrupción. Huawei y otras empresas chinas han desarrollado distintas capacidades dentro de un marco jurídico, el chino, en el que la privacidad personal no es una prioridad, y aplican tecnologías como el reconocimiento facial y la biometría alimentadas con macrodatos. A ello se suma a la generalizada preocupación por una probable exportación del autoritarismo digital a los países de América Latina.

Cabe esperar que estas tendencias continúen. En 2021, China y los Estados miembros de la CELAC firmaron un ambicioso documento para cooperar en los ámbitos económico y comercial durante el periodo 2022-2024. Este acuerdo busca promover el diálogo en áreas como la normativa referida al ciberespacio, así como el uso indebido de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Otro de sus objetivos es fortalecer la cooperación en infraestructura digital, equipos de telecomunicaciones, 5G, macrodatos, computación en la nube, IA, internet de las cosas, ciudades inteligentes, Internet Plus y universalización de las telecomunicaciones.

China tiene dos motivos principales para perseguir este tipo de acuerdos e iniciativas. El primero es comercial, pues el gigante asiático tiene capacidad para producir obteniendo un buen retorno de la inversión, impulsando así la posición global de los gigantes tecnológicos chinos. Esto es importante para Pekín en un momento en el que EE.UU. sus aliados tienen a las empresas chinas en el punto de mira por su complicidad en la represión de los disidentes en Hong Kong, los uigures en Xinjiang y la ciudadanía china en general. Además, estas empresas podrían sacar partida de la relativamente endeble reglamentación sobre protección de datos en ALC, y obtener información valiosa para el desarrollo de productos y servicios basados en la IA.

El segundo motivo es estratégico. Este tipo de inversiones consolidan el poder diplomático de China y ensanchan su margen de maniobra en cuestiones clave de política exterior. Empresas como Meya Pico —que ha prestado servicios al gobierno de Argentina y cuyo *software* permite a las fuerzas de seguridad ese país extraer datos de teléfonos particulares— podrían ayudar a Pekín a silenciar críticas y hacer propaganda en el extranjero. Al mismo tiempo, los intentos

de China de reducir su dependencia de Occidente y crear un orden multilateral alternativo se verían beneficiados por el acceso a los mercados y materias primas de ALC, así como por la adopción de los estándares tecnológicos chinos en la región. Tal circunstancia, a su vez, ayudaría a Pekín a impulsar la aplicación de sus estándares tecnológicos en otras regiones, distintos a los de EE.UU. y la UE.

Esto ayuda a explicar por qué Chinalco, por ejemplo, está apostando por la minería del níquel en Venezuela y del cobre en Chile y Perú, mientras que Xinjiang TBEA se ha asegurado una importante participación en la industria de la extracción de litio de Bolivia. En definitiva, China hace esfuerzos para que los países de la región estén de su lado, lo que, según el Secretario General de la ONU, António Guterres, podría provocar un cisma y la aparición de dos esferas de influencia, cada una con su divisa, sus reglas comerciales y financieras, sus capacidades cibernéticas y sus estrategias geopolíticas y militares preeminentes.

En efecto, Pekín ha tratado de persuadir a varios Estados de ALC para que retiren su reconocimiento diplomático a Taiwán (ocho de los catorce países que siguen reconociendo a Taiwán están en ALC). Hasta ahora, este esfuerzo ha tenido éxito en los casos de Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Pekín también ha hecho un llamamiento a los gobiernos de la región para que ayuden a mitigar las críticas a su conducta en la sede de los organismos de la ONU.

Según Freedom House, las iniciativas de China para influir en los medios de comunicación y la opinión pública latinoamericana han dado lugar a una campaña de desprestigio contra disidentes en Argentina, a amenazas dirigidas a periodistas en Brasil y a censuras informativas en Perú. Estas iniciativas han traído consigo tanto una labor diplomática convencional como la presunta aplicación de métodos «encubiertos, coercitivos y potencialmente corruptos». Por ejemplo, el gobierno chino se ha servido de sus redes de influencia en América Latina para lavar la mala imagen causada por los errores de gestión cometidos en los primeros compases de la pandemia. Para ello, siguió métodos amistosos, como la difusión de manifiestos de apoyo a China (firmados por más de 40 partidos y organizaciones políticas de la región) y otros más agresivos, como los ataques en redes sociales a personas críticas.

Rusia: el «disruptor» de bajo coste

La reaparición de Rusia en la región alcanzó su punto álgido en 2014, cuando concluyó varios acuerdos económicos y de seguridad con Cuba, Argentina, Brasil y Nicaragua. Poco después, Moscú lanzó la versión en español de la televisión RT (la antigua Russia Today), que más tarde abrió

oficinas en Buenos Aires, Caracas, La Habana, Los Ángeles, Madrid, Managua y Miami.

Al igual que China, Rusia ve en ALC una región en la que promover sus intereses globales —entre ellos, evitar las críticas en la ONU y crear un orden internacional alternativo—. Rusia ofrece a los países de ALC un mercado alternativo para sus productos, especialmente del sector alimentario, vital para Rusia, cuyo gobierno intenta por todos los medios amortiguar el impacto de las sanciones occidentales. El Kremlin apoya a los regímenes autoritarios aliados de la región como Cuba, Venezuela y Nicaragua, al tiempo que trabaja para debilitar las democracias de la zona fomentando la polarización, sacando partido de la división social y sembrando la desconfianza en las instituciones.

A diferencia de China, Rusia no tiene un papel económico importante en ALC. En su lugar, Rusia adopta estrategias de influencia poco onerosas que hacen las veces de disruptor, ayudando a modelar indirectamente posturas políticas.

Este enfoque se hace evidente particularmente en los ámbitos de la opinión pública y la comunicación. Desde febrero de 2022, Rusia se ha mostrado muy activa en la difusión dentro de ALC de discursos que socavan el apoyo occidental a Ucrania. Uno de los relatos preferidos por Rusia es que los problemas de suministro de alimentos a nivel mundial y la presión inflacionaria vinculada a los altos precios de la energía son consecuencia de las sanciones occidentales y no de la invasión rusa.

Para ello, Moscú se apoya en una red de canales de televisión (RT) y agencias de noticias (Sputnik) que producen contenidos en español para América Latina. RT llega a 18 millones de personas en diez países latinoamericanos, sus contenidos cuentan más de mil millones de visitas en YouTube y su cuenta de Facebook tiene 16 millones de seguidores, casi el triple que sus versiones en inglés. La directora de RT, Margarita Simonyan, ha declarado que Rusia necesita de un medio de comunicación como ese por las mismas razones por las que necesita un ministerio de defensa. En palabras suyas, el objetivo de estas intervenciones es «crear un público y convertirlo en un público cautivo, al que recurrir más adelante en momentos críticos» con vistas a defender los intereses rusos. De hecho, las visitas al sitio web en español de RT se dispararon hasta los 28,4 millones en enero de 2022 y los 30,9 millones el mes siguiente, siendo la media mensual en noviembre y diciembre de 2021 de 21,5 millones.

Los medios de comunicación en línea, las redes sociales y las aplicaciones de mensajería se convierten a menudo en vehículos del discurso ruso en ALC. Aunque en los países latinoamericanos y del Caribe existe una amplia gama de medios de comunicación, el contenido de RT en español es el tercero más compartido en Twitter en lo referido a información en español sobre la invasión rusa. Preocupados por el impacto que tal

circunstancia pueda tener entre los latinoamericanos y las personas hispanohablantes de EE. UU., un grupo de senadores estadounidenses de los dos principales partidos ha exigido que Facebook, Twitter e incluso TikTok, la red de propiedad china, lleven a cabo controles de las publicaciones de origen ruso en español.

Aun así, la mayor parte de las actividades de desinformación rusas (y venezolanas) en la región buscan desestabilizar las democracias, moldear la opinión pública y sembrar discordia. En 2019, las redes del Kremlin pusieron en marcha campañas cuyo objetivo era agudizar las protestas en Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Chile. Según un estudio encargado por el Departamento de Estado de EE. UU., las cuentas vinculadas a Rusia publicaron mensajes sorprendentemente similares en varios países latinoamericanos, a lo largo de un período de 30 días y con apenas 90 minutos de diferencia. Del mismo modo, el Instituto Nacional Electoral de México concluye que el 65% de las visitas al sitio web en que el gobierno mexicano informa a sus ciudadanos sobre cómo votar desde el extranjero proceden de dispositivos ubicados en San Petersburgo.

También Colombia se ha convertido en un objetivo. El censo electoral colombiano sufrió unos 50 000 ciberataques atribuidos a Rusia y Venezuela durante las elecciones legislativas de 2022. Tres años antes, la entonces vicepresidenta Marta Ramírez afirmó poseer pruebas de que se lanzaban mensajes antigubernamentales desde plataformas venezolanas y rusas distribuidos por las redes sociales, y estimó que el 10% de los tuits de apoyo a las protestas antigubernamentales provenían de cuentas creadas en Rusia.

La oferta de la UE a la región

Puede que la UE haya perdido mucho terreno frente a China y Rusia, pero aún tiene la oportunidad de convertirse en un actor tecnológico relevante en ALC. Una encuesta realizada en diez países de la región en julio de 2021 reveló que solo el 17% y el 19% de las personas encuestadas tenía una opinión favorable sobre Rusia y China, respectivamente, mientras que el 43% sí la tenían sobre Alemania (único país europeo incluido en la encuesta). Cabe destacar que las personas preguntadas identificaron a la UE como la entidad líder a nivel global en la defensa de los derechos humanos (58%), la lucha contra la pobreza y la desigualdad (52%) o el fomento de la paz (56%). Sin embargo, si bien los encuestados consideraban la UE el socio ideal para hacer frente al cambio climático, solo un 5% describía al bloque europeo como «potencia tecnológica». Por otro lado, el 46% veía a China como el mejor socio comercial y de inversión, y el 76% identificaba al país como líder mundial en tecnología.

Aun así, como ya hemos comentado, si bien la colaboración china puede resultar atractiva desde el punto de vista económico, la mayoría de los países de la región desean reformar sus

sistemas de educación, sanidad y administración pública en consonancia con los objetivos europeos y no con los chinos, y alinean sus políticas medioambientales y de inclusión social con las europeas más que con las chinas. La UE es ya uno de los principales inversores en energías renovables de la región, lo que la posiciona para realizar más inversiones en este y otros sectores, como el tecnológico.

El bloque europeo cuenta asimismo con la ventaja de poder ayudar a los países de ALC a abordar algunos de los retos a los que se enfrentan como consecuencia de la rivalidad chino-estadounidense. Por ejemplo, EE.UU. ha presionado recientemente a Chile para cancelar una licitación pública que entregaría la tramitación de pasaportes a la empresa china Aisino, lo que ha dejado al gobierno chileno en una posición incómoda frente a Washington y Pekín. En términos más generales, la normativa de la UE sobre el 5G podría ayudar a los países de la región a adoptar la tecnología siguiendo reglas acordadas, y no limitarse a ejercer su poder geopolítico.

Para convertirse en un actor tecnológico relevante en ALC, la UE deberá hacer una oferta competitiva a los países de esa región, sustentada por tres pilares: mercados, seguridad y derechos. El bloque europeo también habrá de combinar sus inversiones en conectividad con el esfuerzo por alinear estándares y normativas.

Conectividad

Para saciar las ansias de inversión en conectividad de los países de ALC, la UE debería asignar una cantidad importante de recursos (entre ellos, ayudas financieras públicas y privadas), comprometerse a aprobar una normativa sólida y eficiente, y celebrar acuerdos bilaterales a largo plazo que aporten seguridad jurídica.

Para cerrar la brecha de conectividad entre zonas urbanas y rurales, será necesario que empresas de telecomunicaciones y gobiernos lleguen a un acuerdo sobre el despliegue de 4G y 5G. Los precios excesivamente altos del espectro, las subastas inadecuadamente planteadas y los mercados poco competitivos o incorrectamente regulados quizá proporcionen a los gobiernos unos ingresos que pueden resultar muy necesarios a corto plazo, pero impedirían a las empresas invertir en redes rurales y ofrecer a los ciudadanos un acceso a internet a precio asequible.

Si quieren incentivar la inversión privada, los gobiernos de ALC deberán promulgar reformas regulatorias y fiscales. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) reveló en su Rastreador de Reglamentación de 2019 que solo ocho países de la región contaban con un marco normativo acorde a los estándares del 4G (en contraste, todos los Estados miembros de

la UE contaban con dicho marco normativo ya ese año). Los gobiernos de ALC, asimismo, han de introducir incentivos fiscales a la inversión y mejorar el acceso a la formación en competencias digitales.

Por ello, la UE debería **ofrecer apoyo normativo y garantías públicas para las inversiones privadas** a través de la Global Gateway, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), los bancos públicos de los Estados miembros, las agencias de crédito para la exportación y las instituciones financieras internacionales.

La UE habría de coordinar esta iniciativa con EE. UU. y el G7, que en su reunión de junio de 2022 se comprometió a recaudar 600 000 millones de dólares para un fondo de conectividad mundial. Una tercera parte de esa cantidad provendría de la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Global de EE. UU. , mientras que Canadá, Japón y el Reino Unido harían aportaciones a la Global Gateway.

Aunque el G7 no lo haya reconocido explícitamente, este acuerdo pretende contrarrestar la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Como afirma la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el objetivo es demostrar un «impulso inversor positivo y enérgico, para hacer ver a nuestros socios del mundo en desarrollo que existen alternativas». Del mismo modo, en la reunión ministerial del Consejo de Comercio y Tecnología celebrada en mayo de 2022, la UE y EE.UU. se comprometieron a crear un grupo de trabajo para la cooperación en materia de inversiones en infraestructuras digitales seguras en terceros países. En este contexto, la UE debería priorizar la coordinación con EE.UU. en la financiación de proyectos de TIC en ALC, habida cuenta de la proximidad e importancia política de esta región con el gigante norteamericano.

Resulta problemático que los Estados de ALC a menudo cumplan estas promesas solo en parte, o de tal forma que su impacto se vea reducido. Existe el riesgo de que muchos Estados de la región no puedan optar a estos fondos por ser países de renta media, lo que allanaría el camino a la oferta china. Por ello, resulta crucial que la UE **identifique proyectos insignia de alto impacto en 5G y conectividad rural** para optimizar su reputación en ALC a la mayor brevedad.

En cuanto al **despliegue de la 5G**, países como Uruguay, Colombia y Chile podrían hacer las veces de puerta de entrada para inversiones público-privadas viables de la UE, que además permitan implementar normativas que aborden problemas como la seguridad o los proveedores de alto riesgo. Al hacerlo, el bloque debería prestar especial atención a las necesidades y dificultades de conectividad propios de los países del Caribe.

La inclusión social es un asunto clave en una región afectada por profundas desigualdades.

Otro de los puntos de entrada en ALC para la UE es ayudar a cerrar la brecha digital y mejorar las competencias TIC de los ciudadanos. En cuanto a la **conectividad rural**, el bloque europeo podría recurrir a los fondos de la Global Gateway para respaldar y replicar programas que ya se aplican para estrechar la brecha.

Ciberseguridad

La región necesita una inversión masiva en ciberseguridad para hacer frente a las vulnerabilidades de la ciudadanía, las empresas y los gobiernos, especialmente en relación con infraestructuras críticas. Por ello, la UE habría de crear o apoyar estrategias que ayuden a los gobiernos de la región a hacer frente a los riesgos de ciberseguridad. Este sería un paso importante para proteger a los ciudadanos —y también a las empresas e instituciones públicas— de los ciberdelitos con móvil económico, como la estafa o la captación y secuestro de datos.

Los países de la región que han condenado la invasión rusa de Ucrania ante la ONU han sufrido una serie de ataques de ransomware por parte de actores rusos o asociados con Rusia. La magnitud de los ataques a Costa Rica, Perú, México, Ecuador, Brasil y Argentina debería empujar a los gobiernos de la región a reconocer la amenaza tanto de Rusia como de su socio estratégico, China.

La UE se convirtió en un socio más atractivo en este sentido el 22 de mayo de este año, cuando inauguró en Santo Domingo su primer centro de formación en cibercompetencias de la región. Este establecimiento educativo será la antesala de un organismo multilateral independiente cuyo nacimiento se prevé para 2025. El enfoque de la UE —basado en la convergencia normativa, la colaboración público-privada y las agencias independientes— podría convertirse en un ejemplo a seguir para otros actores de la región. En efecto, el bloque europeo abriría así la puerta a la cooperación estructurada, aprovechando su dilatada experiencia con las directivas de seguridad de las redes y de la información; su caja de herramientas (“*security toolbox*”) para tratar con proveedores de alto riesgo de 5G; los mecanismos de control de las inversiones y las exportaciones; la seguridad de la cadena de suministro; y medidas como el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación de 2022, la ley de Servicios Digitales y la ley de Mercados Digitales.

La UE también debería arrojar luz sobre cómo se vinculan las ciberamenazas con la seguridad nacional y autonomía estratégica. Puesto que muchos ciberataques son orquestados por Estados o actores afiliados al Estado, será fundamental que el bloque europeo colabore con los países de la región para que estos se doten de herramientas tanto disuasorias como ofensivas, que deberán combinar con medidas diplomáticas y paquetes de sanciones en este

ámbito, priorizando el control de las inversiones, la seguridad de la cadena de suministro y la protección de las infraestructuras críticas (entre ellas, las utilizadas por las instituciones políticas, que podrían verse comprometidas por la influencia extranjera y la desinformación, en particular, durante los procesos electorales). La UE habrá de avanzar en el desarrollo de una instrumentos de ciberdiplomacia para disuadir y responder a las actividades cibernéticas maliciosas, y con miras a fomentar el debate sobre inversión en ciberseguridad por parte de los Estados de la región.

Democracia y derechos digitales

Las cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos y libertades individuales deberían ser de especial interés para la Alianza Digital UE-ALC. La UE debate actualmente una Declaración sobre los Derechos y Principios Digitales, en línea con la Carta de Derechos Digitales de España, que ya ha tenido un gran impacto en los países latinoamericanos. Al igual que EE. UU., la UE fue una de las principales impulsoras de la Declaración sobre el futuro de internet, que tuvo una buena acogida en países como Argentina, Colombia, Perú y Uruguay.

Será de extrema importancia que la UE trabaje con los gobiernos de ALC sobre ética digital, especialmente en lo que respecta a la privacidad, la gestión de datos y la IA. Argentina y Uruguay son los únicos países de la región que han sido objeto de decisiones de adecuación de la UE, pero el resto han perdido la oportunidad de acceder a datos y servicios electrónicos que podrían agilizar su transición digital. La UE debería solventar esta situación apoyándose en estructuras e iniciativas como la red de agencias iberoamericanas de protección de datos y el proceso liderado por la UNESCO para lograr la convergencia normativa, tanto en materia de privacidad de datos como de ética en la IA.

Las instituciones democráticas de la UE y ALC se enfrentan a la amenaza común de la desinformación y la injerencia extranjera, lo que se hace evidente de manera particular en la relación con los procesos y organismos electorales. Las misiones de observación electoral de la UE tendrían que centrarse periódicamente en la desinformación en línea, un elemento clave de su labor, y el bloque debería ofrecer formación sobre desinformación a otros organismos que supervisan procesos electorales. La UE debería asignar más recursos a la East StratCom Task Force, la unidad del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) encargada de luchar contra la desinformación y las narrativas extranjeras que socavan la política exterior de la UE y su legitimidad, tanto en el hemisferio occidental como en el Sur global. La Unión debería identificar y combatir más eficazmente las amenazas híbridas en el ámbito de la información, mediante la creación de un **programa de capacitación en la lucha contra la desinformación**. Un programa de este tipo ayudaría a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil regionales a abordar el problema, especialmente en relación con la

desinformación inducida por actores estatales externos durante los procesos electorales.

Otra amenaza extendida es el acoso en línea contra los colectivos más vulnerables de la sociedad (mujeres, minorías étnicas, etcétera). La experiencia de la UE en la interacción con las empresas resultaría de utilidad en la lucha contra esta amenaza. El bloque europeo habría de cooperar para fortalecer las instituciones políticas y la sociedad civil de ALC, respaldando la investigación independiente y los colectivos de expertos en derechos digitales.

La UE también debería recurrir a su Plan de Acción para la Democracia, parte del cual se ocupa de la protección de los periodistas independientes, así como de la normativa sobre derechos de autor, con vistas a **fomentar un periodismo libre e independiente** y empoderar a la sociedad civil en este ámbito. Esta labor debería adecuarse a la normativa y reglamentos europeos en materia de reconocimiento facial a distancia basado en IA y de protección de los datos biométricos y personales que poseen las agencias gubernamentales. Dicha adecuación normativa ayudaría a responder a la generalizada inquietud por la participación de empresas chinas en el sector de la seguridad de los países de ALC, algunos de cuyos gobiernos están tentados de utilizar tales herramientas para vigilar a su ciudadanía.

Si los responsables políticos europeos quieren implementar con éxito la Alianza Digital UE-ALC, deberán entender al detalle los intereses y las necesidades de la región. En este artículo hemos argumentado que los puntos de entrada óptimos para la UE son tres. En primer lugar, el bloque europeo debería crear un plan de conectividad, aportando recursos financieros y firmando compromisos regulatorios para garantizar la inversión tanto en 5G como en conectividad rural. En segundo lugar, la UE tendría que mejorar la ciberseguridad en la región, en beneficio de los ciudadanos, los organismos públicos, el sector privado, las instituciones públicas y los procesos que estas auspician. En tercer lugar, la UE habrá de forjar un pacto de derechos digitales que abarque no solo la convergencia en materia de privacidad, flujos de datos e IA ética, sino la mejora de las competencias digitales, la formación y la inclusión social, cuestiones de similar importancia.

Conclusión: el regreso de la UE

La UE debe dar un giro radical si quiere dejar de descuidar su relación con ALC. Ha de hacerlo no solo por solidaridad con los países de esa región, sino por interés propio: tal y como dan a entender las actividades de China y Rusia, la UE necesita incrementar de manera acentuada su presencia en la región para fortalecer su autonomía estratégica y acelerar sus transiciones verde y digital. A este fin, el bloque europeo debería prestar especial atención a las siguientes cuestiones:

- **El liderazgo político de la UE.** Muchos Estados miembros no son conscientes aún de la importancia estratégica que tiene la región para la UE. Por ello, el lanzamiento de la Alianza Digital UE-ALC exigirá acciones decididas por parte de los máximos dirigentes de la UE y sus Estados miembros, incluido el presidente de la Comisión Europea. Las competencias digitales están repartidas entre diferentes comisarios y direcciones generales, de manera que el doble papel del Alto Representante en el Consejo y la Comisión resultará esencial para el diseño de una estrategia global que incluya herramientas diplomáticas, económicas y de seguridad. Para que los paquetes de inversión en conectividad de la UE puedan poner a prueba el dominio chino en la región, necesitarán ser sancionados por los Estados miembros, especialmente por los ministerios de economía, los bancos públicos, las instituciones de crédito a la exportación y las agencias de desarrollo.
- **ALC para todos.** Tradicionalmente, muchos Estados miembros han considerado que esta región debía ocupar principalmente a los países que mantuvieran vínculos históricos y económicos con ella, como España, Portugal, Francia o Alemania. Con ello, han pasado por alto la importancia que dan a la región tanto China como Rusia. Las relaciones de la UE con ALC revisten ahora una enorme importancia geopolítica. Si bien es probable que los Estados miembros sigan dando prioridad a África, Oriente Próximo, el Cáucaso o la región del Indo-Pacífico, deberían tratar de dar a ALC la misma importancia estratégica que China y Rusia. La asociación «sin límites» que Pekín y Moscú formalizaron el 4 de febrero de 2022 debería servir de llamada de atención para los Estados miembros de la Unión, especialmente los de la Europa central y septentrional. Estos han de comprender que su seguridad y sus valores están en juego en la región. Como demonstró la reciente e importantísima votación sobre el liderazgo de la UIT, los votos latinoamericanos y caribeños pueden resultar cruciales para sostener las instituciones multilaterales y protegerlas de la presión combinada de China y Rusia. El candidato ruso, Rashid Ismáilov, quien finalmente no obtuvo la victoria, había prometido luchar contra el «dominio» estadounidense sobre internet y lamentaba la «demonización» de Huawei.
- **Una nueva visión de futuro.** Es esencial actualizar la comunicación conjunta Consejo-Comisión sobre América Latina y el Caribe de 2019 para tener en cuenta los cambios geopolíticos que han afectado a la región y también a Europa a lo largo de los últimos tres años. Este documento debería perfilar una nueva visión de futuro que ponga en el centro las tecnologías digitales y la geopolítica tecnológica. Los objetivos clave de este ejercicio deberían ser revertir los recortes en las asignaciones presupuestarias de la UE a la región y garantizar que los países de ALC con acuciantes necesidades de

conectividad y acentuadas brechas digitales reciben financiación de la Global Gateway —aun siendo países de renta media—. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deberían elaborar una estrategia y un plan de acción para el periodo 2023-2028, que se formalizaría en la Cumbre UE-ALC del año que viene. Dicha estrategia debería incluir una caja de herramientas con los instrumentos necesarios para potenciar la Alianza Digital UE-ALC.

- **Un papel clave para España.** Los vínculos de España con la región y su próxima presidencia de la UE le confieren un importante papel en este proceso. Sin embargo, su aportación más importante sería llegar a un compromiso con los Estados miembros más renuentes, permitir que las instituciones de la UE saquen partido de su experiencia en la región y garantizar que el bloque asigne recursos suficientes a esta labor.
- **Liderazgo de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE.** La reunión informal entre los ministros de Asuntos Exteriores de la UE y ALC en Buenos Aires el 28 de octubre, es una oportunidad para impulsar el proceso. Los ministros deberían pedir a sus embajadores digitales que empiecen a trabajar en proyectos de política digital junto con los gabinetes de presidencia y los ministros de TIC de los países latinoamericanos, con vistas a la Cumbre UE-CELAC de 2023. Asimismo, para agilizar el proceso, sería útil desarrollar alianzas estratégicas con países afines de la región y participar en la mejora de la cooperación entre la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior.
- **Instituciones y procesos multilaterales.** Habida cuenta de la diversidad económica y geopolítica de los países de ALC, no puede esperarse que estos hablen con una sola voz. Para conciliar sus diferencias, la UE deberá coordinar labores en distintos apartados de la agenda juntamente con instituciones multilaterales, como el Banco Mundial y la UIT. Por ejemplo, llegado el momento, resultará fundamental llamar a los países de ALC a la lucha global por fijar una normativa tecnológica abierta y ética. Del mismo modo, estos países demuestran un gran interés por diversas cuestiones que se debaten en el Consejo de Comercio y Tecnología UE-EE.UU (TTC). La idea no es tanto integrar formalmente a los países de ALC en dichas organizaciones como facilitar la convergencia política y normativa a través de instituciones que ya existen, propugnando prácticas óptimas y poniendo en marcha proyectos conjuntos. La convergencia a través de las legislaciones nacionales —sin plantear obligadamente la firma de tratados internacionales— podría resultar especialmente eficaz en el caso de las normativas relativas a los mercados, la fiscalidad y las plataformas tecnológicas.
- **Partenariados estratégicos.** La UE también tendrá que trabajar directamente con países concretos, especialmente aquellos que considere estratégicamente relevantes y

alineados con los valores e intereses de la UE. Para ayudar a acumular impulso político, los miembros de la red de Embajadores Digitales de la UE deberían empezar a viajar a la región junto con sus colegas del Servicio Europeo de Acción Exterior para estrechar el contacto con sus homólogos y alentar a los ministerios de Asuntos Exteriores de ALC a crear sus propias redes de este tipo.

- **Colaboración público-privada.** Otro beneficio derivado de fortalecer los lazos digitales con ALC tiene que ver con las oportunidades de negocio que la región podría ofrecer a los Estados miembros de la UE. Estas vendrán determinadas en gran medida por la naturaleza de las capacidades tecnológicas de los países de la región. Las necesidades de inversión en el sector digital de estos países son demasiadas como para que los Estados miembros de la UE compitan entre sí por sus mercados. Para satisfacer dichas necesidades serán necesarias asociaciones público-privadas en las que participen países de ambos lados del Atlántico. Para ello, la UE podría crear un foro empresarial que funcione en paralelo a la cumbre, a semejanza del B20 que complemente las reuniones del G20. De este modo se contribuiría a materializar el discurso, identificando y financiando proyectos insignia que sirvan para inaugurar la Alianza Digital. Asimismo, debería celebrarse, en paralelo a la cumbre, un foro de la sociedad civil que dé voz a activistas y expertos en derechos digitales, y también a medios de comunicación y asociaciones.
- **Ejecución.** Como en toda alianza, la principal dificultad radicarán en cómo llevar a la práctica toda la estrategia general. Para ello, será necesario incrementar los recursos asignados a los departamentos y agencias ejecutivas de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior a cargo de la política digital exterior, y que actualmente carecen del personal, las capacidades, la formación y la financiación necesarias para gestionar este tipo de alianza. Solo así será posible asumir adecuadamente el liderazgo, aprovechar las diversas oportunidades estratégicas, fomentar el debate público, crear nuevas iniciativas y atender las demandas de los gobiernos de ALC. Una vez cuenten con los recursos necesarios, se debería empezar por retomar las negociaciones entre la UE y los países de la región en torno a las decisiones de adecuación al RGPD.

Agradecimientos

Los autores desean dar las gracias a las personas entrevistadas para la redacción de este artículo, cuyas opiniones han supuesto una importante aportación. Entre ellas se encuentran Miguel Ariza, Mario Castillo, Francisco Ceresuela, Belisario Contreras, Nacho Gaitán,

Vladimir Garay, Natalia Guerra, José Juan Haro, Valerie Jordan, Ángel Melguizo, Félix Miranda, Víctor Manuel Muñoz Rodríguez, Santiago Pinzón, Kenneth Pugh, Virginia Reginato, Nelson Remolina, Cristina Rodríguez Corzo, Erika Rodríguez Pinzón, Carlos Santiso, Arlene Beth Tickner, Sandra Urrutia, Cristina Vélez, Andrés Villar y Alberto Yohai.

Los autores también quieren agradecer a las personas participantes en los talleres celebrados el 27 de junio y el 27 de julio de 2022, entre los que se encontraban funcionarios del Gobierno español, de instituciones de la UE y de diversas organizaciones multilaterales, representantes del sector, miembros de asociaciones empresariales, y expertos de Europa y ALC. Son demasiadas para nombrarlas aquí, pero todas y cada una de ellas hicieron contribuciones valiosas. Los autores también agradecen su apoyo al Instituto Hermes.

La investigación para este artículo implicó dos trabajos de campo en Chile y Colombia, y una batería de entrevistas con los jefes de las delegaciones de la UE en Chile, Uruguay, Colombia, México, Argentina y Brasil. Los autores quieren expresar su agradecimiento a los equipos de Telefónica en Colombia, Chile y España, y, especialmente, a las embajadas españolas en esos países y a las delegaciones de la UE en Santiago de Chile y Bogotá, por facilitar la realización de estas entrevistas.

La redacción de este artículo ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Secretaría de Estado para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, a través del programa Hablamos de Europa.

Por último, reservamos un reconocimiento especial a Julian Ringhof por los útiles comentarios que hizo a los primeros borradores de este artículo, y a Astrid Portero, nuestra maravillosa asistente de investigación.

Traducción del inglés realizada por Miguel Marqués Muñoz.

Sobre los autores

José Ignacio Torreblanca es investigador principal y director de la oficina del European Council on Foreign Relations (ECFR) en Madrid y ejerce asimismo como profesor de ciencias políticas en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Entre sus publicaciones sobre tecnología y geopolítica destacan: «The geopolitics of technology: How the EU can become a global player» (ECFR, mayo de 2022), en coautoría con Julian Ringhof; «The US-EU Trade and Technology Council: State of play, issues and challenges» (EsadeEcPol, enero de 2022), en coautoría con Raquel Jorge; *The Power Atlas: Seven battlegrounds of a networked world* (ECFR, diciembre de 2021, edición de Mark Leonard); «Geo-tech politics: Why technology shapes

European power» (ECFR, julio de 2021), en coautoría con Ulrike Franke; «Democracy, platforms and foreign agents», en *Europe's digital sovereignty: From rule-maker to regulatory superpower in the age of US-China Rivalry* (ECFR, julio de 2020, edición de Carla Hobbs); y «The geoeconomics of the digital», en coautoría con Andrew Puddephatt y Carla Hobbs, en *Connectivity Wars: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future* (ECFR, enero de 2016, edición de Mark Leonard).

Torreblanca es miembro del consejo editorial de la revista en línea sobre política global *esglobal* y de las revistas *Política Exterior* y *Ethic*, así como del consejo científico del Real Instituto Elcano, del patronato de la Fundación Felipe González y del Instituto de Relaciones Internacionales de Barcelona. Asimismo, forma parte del consejo asesor y dirige el comité científico del Instituto Hermes, dedicado a la promoción de los derechos digitales.

Torreblanca es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Carla Hobbs es la directora de programas de la oficina de ECFR en Madrid y de la iniciativa tecnológica dentro del programa European Power de la misma organización. Antes de incorporarse al ECFR en 2018, Hobbs trabajó en el Servicio Europeo de Acción Exterior; ejerció como oficial de asuntos políticos en la delegación de la Unión Europea en Chile y, anteriormente, como oficial profesional subalterna en la delegación de la UE en Trinidad y Tobago. Entre 2014 y 2016, fue asistente de investigación en la oficina de ECFR en Madrid, colaborando directamente con su director, José Ignacio Torreblanca.

Hobbs es licenciada en Historia por la Universidad de Edimburgo y posee un máster en Periodismo Internacional por la City University de Londres. Ha coeditado con José Ignacio Torreblanca *Europe's Digital Sovereignty: From rulemaker to superpower in the age of US-China rivalry* (ECFR, 2020) y es coautora, con Torreblanca y Andrew Puddephatt, del capítulo «The geoeconomics of the digital», en *Connectivity Wars: Why migration, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future* (ECFR, 2016, edición de Mark Leonard).

ABOUT ECFR

The European Council on Foreign Relations (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy. ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- A pan-European Council. ECFR has brought together a distinguished Council of over two hundred Members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Lykke Friis, and Norbert Röttgen.
- A physical presence in the main EU member states. ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- Developing contagious ideas that get people talking. ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and “friends of ECFR” gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by the Open Society Foundations and other generous foundations, individuals and corporate entities. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions. ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations. © ECFR November 2022. ISBN: 978-1-914572-74-6. Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 4th Floor, Tennyson House, 159-165 Great Portland Street, London W1W 5PA, United Kingdom.