



Instituto

Mora

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

**“Poder normativo de la Unión Europea:
Influencia en Latinoamérica y el Caribe a través de la Dirección
General de Asociaciones Internacionales. El caso de Guatemala”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO**

P R E S E N T A:

MARÍA ALEJANDRA CÁCERES MERINO

Directora: Dra. Rebecka Villanueva Ulfgard

Ciudad de México.

Noviembre de 2024.

*Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías*





Instituto

Mora



Para mis abuelos que, donde quiera que estén, siempre estuvieron presentes y siguen siendo parte de este proceso y de esta historia.



AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer primero a mi familia, por apoyarme siempre en mis metas. Especialmente a mi padre Juan, mi madre Alejandra y mi hermano Juan por confiar en mí y estar presentes mientras construyo mi camino.

Gracias a mis amigos, quienes siempre están no solo en los momentos de felicidad, sino también en los de duda. Especialmente a los que me regaló el Instituto Mora: Helen, Alejandro y Violeta que alegraron mis días durante los últimos dos años.

A Blanca y Shamir, les agradezco su apoyo y cariño durante esta maestría. Esta tesis es también resultado de su trabajo y dedicación.

Gracias a Rebecka, quien ha sido la mejor asesora que pude tener, por su compromiso, conocimiento y esfuerzo para guiarme hasta el final.

A Armando, gracias por encender mi gusto por el estudio de Europa y por ser siempre una fuente de consejo y orientación.

A Pili y Daniel, gracias por fomentar el amor por la ciencia y la investigación y por ser un faro en uno de los momentos en los que más guía he necesitado.

Gracias al Instituto Mora por permitirme continuar mi formación académica y profesional.

Al Dr. Renato, agradezco su seminario, que fue fundamental para la finalización de este proceso.

Gracias a la Fundación EU-LAC, y a todos los que la conforman, por brindarme una de las experiencias más felices y enriquecedoras de mi vida.

Gracias al PDH por permitirme vivir una nueva perspectiva en mi otra casa: la Ibero. Especialmente a Andrea, gracias por acompañarme desde el primer día en este proceso y por permitirme acompañarte en los tuyos.

Finalmente, agradezco a quienes en algún momento escucharon mis reflexiones sobre normas, constructivismo y la Unión Europea; por hacerme sentir escuchada y respaldada en este proceso que, de otra forma, es bastante solitario.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

CAPÍTULO 1

La dinámica de las normas y el poder normativo europeo: Perspectivas constructivistas y modelos de difusión

1.1 El concepto de norma desde el constructivismo.....	7
1.2 Resumen del estado del arte de los modelos de difusión de normas.....	12
1.2.1 El estudio de las normas de la Unión Europea desde el constructivismo.....	15
1.2.2 Modelos de difusión de normas.....	16
1.2.2.1 Modelos pioneros o clásicos.....	16
1.2.2.2 Modelos complementarios.....	20
1.3 Ciclo de vida de las normas.....	23
1.3.1 Emprendedores de normas.....	24
1.3.2 Emergencia de la norma.....	26
1.4 El concepto de poder normativo de Europa.....	27
1.4.1 Conceptualización de poder normativo de Europa y sus conceptos vinculados.....	28
1.4.2 Críticas al poder normativo como concepto.....	32
1.4.3 El poder normativo como búsqueda del espacio de influencia.....	35

CAPÍTULO 2

Proyección del poder normativo y la cooperación de la Unión Europea en América Latina y el Caribe: Instituciones, agencias y cumbres

2.1 Instituciones de la Unión Europea mediante las cuales se proyecta poder normativo en América Latina y el Caribe.....	38
--	----



2.1.1 Parlamento Europeo.....	41
2.1.2 Consejo de la Unión Europea.....	43
2.1.3 Consejo Europeo.....	45
2.1.4 Comisión Europea.....	46
2.2 Dirección General de Asociaciones Internacionales.....	49
2.3 Contextualización de la cooperación de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe.....	51
2.3.1 Revisión histórica de la relación previa a 2013 a través de las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe.....	51
2.3.2 Una nueva etapa de la relación: I y II Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.....	54
2.3.3 Enfriamiento y restablecimiento de la relación: III Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.....	56
2.3.3.1 Ucrania.....	58
2.3.3.2 Crisis por la pandemia Covid-19.....	60
2.3.3.3 Presidencia española del Consejo de la Unión Europea y el año de América Latina y el Caribe.....	62
2.3.3.4 Taxonomía de los acuerdos de la Unión Europea en América Latina y el Caribe.....	63

CAPÍTULO 3

Difusión del Estado de derecho: El rol de la Unión Europea y la Dirección General de Asociaciones Internacionales en América Latina y el Caribe

3.1 El Estado de derecho como norma constitutiva de la Unión Europea.....	69
3.1.1 Ampliación de la emergencia de la norma del Estado de derecho.....	74
3.1.2 El Tratado de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales.....	80
3.2 El plan de trabajo de la Comisión Europea en materia de difusión de derechos fundamentales.....	83



3.2.1 La Dirección General de Asociaciones Internacionales como una herramienta de difusión de normas.....	87
3.2.2 El plan de trabajo de la Dirección General de Asociaciones Internacionales y sus resultados en América Latina y el Caribe.....	89

CAPÍTULO 4

Difusión del Estado de derecho en Guatemala: El rol de la Dirección General de Asociaciones Internacionales

4.1 La institucionalización del Estado de derecho en Guatemala a través de la cooperación internacional: antecedentes.....	94
4.1.1 El proceso de San José.....	94
4.1.2 Contexto guatemalteco.....	98
4.2 Presencia de la Dirección General de Asociaciones Internacionales en Guatemala.....	104
4.3 El “efecto embudo” en la promoción del Estado de derecho.....	109
4.4 Análisis de la difusión de la norma de Estado de derecho a través de los proyectos de la Unión Europea en Guatemala para generar un “marco propicio para la sociedad civil”.....	124
Conclusiones.....	131
Referencias bibliográficas.....	135



RESUMEN

Esta tesis examina cómo las normas, en particular la del Estado de derecho, son utilizadas por actores internacionales como herramientas para establecer influencia, enfocándose en su difusión desde la Unión Europea (UE) hacia América Latina y el Caribe (ALC). Aunque el poder normativo de Europa se ha analizado principalmente en regiones cercanas, como Europa del Este y África del Norte, esta investigación extiende el análisis a ALC. Se explora cómo la UE, a través de su Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG-INTPA), promueve el Estado de derecho en Guatemala, un caso clave de cooperación en la región. Este estudio utiliza un enfoque deductivo, cualitativo y teórico, aplicando técnicas de análisis documental con el software MAXQDA. La presente tesis se estructura en cuatro capítulos: revisión teórica, análisis institucional e histórico, configuración del Estado de derecho y análisis del caso de Guatemala.

Palabras claves: Estado de Derecho, Normas, Poder Normativo de Europa, Difusión de Normas

ABSTRACT

This thesis examines how norms, particularly the rule of law, are used by international actors as tools to establish influence, focusing on their diffusion of this from the European Union (EU) to Latin America and the Caribbean (LAC). While Europe's normative power has been primarily analyzed in nearby regions, such as Eastern Europe and North Africa, this research extends the analysis to LAC. It explores how the EU, through its Directorate-General for International Partnerships (DG-INTPA), promotes the rule of law in Guatemala, a key case of cooperation in the region. This study employs a deductive, qualitative, and theoretical approach, using documentary analysis techniques with MAXQDA software. This thesis is structured in four chapters: theoretical review, institutional and historical analysis, configuration of the rule of law, and case study of Guatemala.

Key words: Rule of Law, Norms, Normative Power of Europe, Norm Diffusion



LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Áreas temáticas de la DG-INTPA

Cuadro 2: Resumen Cumbres UE-ALC

Cuadro 3: Resumen Cumbres UE-CELAC

Cuadro 4: Acuerdos bilaterales y multilaterales

Cuadro 5: Acuerdos subregionales

Cuadro 6: Desagregación del Estado de derecho europeo como norma

Cuadro 7: Acuerdos fundacionales de la UE

Cuadro 8: Análisis del contenido del plan de trabajo de la Comisión Europea

Cuadro 9: Análisis del contenido del plan de trabajo de la DG-INTPA

Cuadro 10: Resumen de avances del proceso de San José

Cuadro 11: Lista de proyectos realizados por la DG-INTPA en Guatemala

Instituto
Mora

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Difusión de la norma de Estado de derecho

Figura 2: Construcción del Estado de derecho como norma para difundir en el caso de la difusión de normas a través de la DG INTPA en Guatemala.

Figura 3: Estado de derecho desde una perspectiva tridimensional

Figura 4: Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en la Carta de los Derechos Fundamentales

Figura 5: Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea

Figura 6: Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en el plan de trabajo de la Comisión Europea

Figura 7: Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en el plan de trabajo 2020-2022 de la DG-INTPA

Figura 8: Plan de trabajo 2020-2022 de la DG-INTPA: subcategorías que más se repiten en el pilar del sistema de contrapesos

Figura 9: Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en el plan de trabajo de la DG-INTPA para Guatemala

Figura 10: Porcentaje de presencia de las subcategorías del pilar de sistema de pesos y contrapesos en el plan de trabajo de la DG-INTPA para Guatemala

Figura 11: Efecto embudo de la norma de Estado de derecho en el caso de Guatemala

Figura 12: La puntuación general del Estado de derecho en Guatemala a lo largo del tiempo (2015 - 2023)

LISTA DE ACRÓNIMOS

AC:	América Central
ALC:	América Latina y el Caribe
AOD:	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BRICS:	Grupo integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CE:	Comunidad Europea
CCE:	Comisión Económica Europea
CCEEA:	Comisión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
CCPTQ:	Comisión de Transparencia de Quetzaltenango
CECA:	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE:	Comunidad Económica Europea
CELAC:	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
UE:	Unión Europea
CICIACS:	Comisión Internacional Contra las Estructuras de Seguridad Clandestina e Impunidad
CICIG:	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
DG:	Dirección General
DG DEVCO:	Dirección General para la Cooperación Internacional para el Desarrollo
DG-INTPA:	Dirección General de Asociaciones Internacionales
DDHH:	Derechos Humanos
SEAE:	Servicio Europeo de Acción Exterior
EE.UU.:	Estados Unidos
Euratom:	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EuroLat:	Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IcSP:	Instrumento de la UE para la Estabilidad y la Paz
Mercosur:	Mercado Común del Sur

MINUGA:	Misión de las Naciones Unidas para la Verificación en Guatemala
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA:	Organización de Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONGs:	Organizaciones No Gubernamentales
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAECA:	Plan de Acción Económica para Centroamérica
PARLACEN:	Parlamento Centroamericano
PESC:	Política Exterior y Seguridad Común
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RSF:	Reporteros Sin Fronteras
RRII:	Relaciones Internacionales
SCO:	Sociedad Civil Organizada
SICA:	Sistema para la Integración Centroamericana
TFUE:	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TLC:	Tratado de Libre Comercio
TUE:	Tratado de la Unión Europea
UE:	Unión Europea
UE-CELAC:	Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea
UNASUR:	Unión de Naciones Suramericanas
UNDP:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WJP:	World Justice Program

INTRODUCCIÓN

El constructivismo es una de las corrientes teóricas más relevantes en la disciplina de las relaciones internacionales (RRII) actuales. El estudio de las normas dentro de esta línea de investigación se ha convertido en uno de los campos de mayor atención debido a su aplicabilidad empírica, a diferencia de otras áreas de naturaleza meta teórica.

Esta tesis se sitúa en la tradición de estudiar las normas, específicamente cómo estas pueden ser utilizadas como herramientas para que un actor establezca una zona de influencia. El caso a analizar es la difusión de la norma constitutiva de Estado de derecho desde la Unión Europea (UE) en la región de América Latina y el Caribe (ALC).

Se considera relevante estudiar las normas ya que, desde la visión constructivista, estas son directrices de comportamiento cruciales en el proceso de generación de nuevas identidades. Así, se puede decir que la adopción de una norma promovida por un emprendedor en el sistema internacional o estatal representa una herramienta de poder para quien la promueve.

La UE ha encontrado su espacio de influencia y poder en el escenario internacional a través de la difusión de normas constitutivas y regulatorias. Este poder permite que otros actores del sistema internacional las adopten, ejerciendo un poder blando que actúa como catalizador de su influencia económica y política. Sin embargo, el denominado “poder normativo de Europa” suele ser analizado por la academia en regiones más cercanas a la UE, como en el contexto de la membresía, la adhesión y la política de vecindad. Tales estudios han sido cuestionados debido a los incentivos fácticos que la UE ofrece por adoptar dichas directrices.

Con base en lo anterior, este trabajo propone analizar el poder normativo de Europa fuera del área directa de influencia de la UE. Las regiones tradicionalmente estudiadas en términos del poder normativo de Europa son Europa del Este, los

Balcanes y África del Norte. De esta manera, se estima que ALC es una zona secundaria para la UE y es útil para estudiar el concepto bajo condiciones distintas.

Al trasladar el concepto y estudio a ALC, se propone analizar el Estado de derecho como una de las normas que constituyen el poder normativo de Europa. Se ha seleccionado dicha norma debido a la complejidad con que la UE la entiende y describe, lo que permitirá ampliar las categorías de análisis en la revisión empírica de su implementación.

El Estado de derecho es el valor fundamental que rige el actuar de la UE al interior y al exterior. Así, se debe ver su transversalización en todas sus políticas, acciones y proyectos. Debido a su naturaleza amplia y transversal, la difusión exitosa del mismo en un tercer Estado facilitaría la dinámica entre este y la UE, generando dinámicas de cooperación al tener un piso común.

Debido a las ventajas que la difusión del Estado de derecho puede traer a la UE en el escenario internacional, se busca identificar la estrategia a través de la cual la UE configura dicha norma. Igualmente se pretende identificar cómo operan las estrategias y herramientas que emplean para su difusión, desde el nivel constitutivo en sus tratados fundadores hasta la configuración más básica, es decir, un proyecto de cooperación.

La relación entre la UE y ALC se compone de una dinámica birregional, materializada en las cumbres UE-CELAC y una serie de relaciones bilaterales concebidas en acuerdos de cooperación y asociación con países como México y Chile, así como acuerdos en proceso de negociación con Mercosur y Centroamérica. A pesar de ser una relación con un marco relativamente robusto, cubriendo aspectos birregionales, bilaterales y subregionales, así como diversos programas de cooperación, la relación ha tendido a enfriarse especialmente en los últimos ocho años.

La UE nunca ha estado completamente fuera de la región, manteniéndose como el segundo mayor inversor y con un comercio estable, aunque relativamente bajo en comparación con otros actores internacionales como Estados Unidos



(EE. UU.) y China. Sin embargo, en 2011, cuando la UE clasificó a la mayoría de los países de ALC como de renta media con su programa para el cambio¹, la influencia a través de la cooperación internacional para el desarrollo se vio afectada negativamente, reflejando una pérdida de interés de la UE por la región.

En 2022, una serie de eventos llevaron a que ALC volviera a ser una alternativa atractiva para la UE. Por un lado, Rusia invadió Ucrania, un acontecimiento que representó no solo una guerra cercana a la UE, sino también un riesgo directo para su seguridad. En el segundo semestre de 2023, España, cuya parte de su política exterior está enfocada en ALC, asumió por quinta vez la presidencia rotativa del Consejo de la UE y comenzó un exhaustivo trabajo birregional que culminó con una declaración conjunta en la Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (UE-CELAC) y una clara hoja de ruta para la "renovada" relación. Sin embargo, el escenario político e ideológico en que la UE busca insertarse no tiene los niveles de recepción que mantuvo al inicio de la relación bilateral. La UE ya no es vista como un socio tan atractivo para los países de ALC, especialmente con la presencia de nuevos actores de la cooperación, como China y Asia-Pacífico.

El distanciamiento entre ambas regiones no se debe exclusivamente al desinterés de la UE, también está complementado por la tendencia de ALC a mirar hacia otros socios. En este complejo marco geopolítico, donde la UE tiene menor influencia en temas comerciales y de cooperación, el concepto de poder normativo de Europa propuesto y teorizado por Manners toma relevancia. En este sentido, se propone revisar la capacidad que tiene la UE para establecerse como emprendedor de normas en ALC y cómo, a través de programas y mecanismos de cooperación, la UE puede o no ocupar un lugar de relevancia política e influencia en la región.

¹ El programa reconocía la necesidad de enfrentar diversos problemas mundiales como prevención de conflictos, migración, cambio climático, entre otras. El programa proponía un incremento en el volumen de la ayuda, catalizándola a los países más necesitados donde la UE pueda tener un impacto "real". El objetivo principal era aumentar el crecimiento de dichos países, dejando fuera del programa a la mayoría de países de ALC que eran considerados de renta media. Más información sobre el programa en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/eu-development-policy-an-agenda-for-change.html>.

Cabe señalar que, debido a limitaciones de tiempo y extensión de la presente investigación, se acota el análisis a una de las herramientas de cooperación que la UE utiliza para su posicionamiento como emprendedor de normas en el mundo y ALC: la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG-INTPA), la cual forma parte de la Comisión Europea. Para ilustrar la dinámica de difusión de la norma de Estado de derecho de la UE a través de esta, se ha seleccionado un caso concreto de estudio: Guatemala.

La DG-INTPA, previamente la Dirección General para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (DG DEVCO), tiene como misión “elaborar política de asociaciones internacionales y desarrollo de la UE, cuyo objetivo último es reducir la pobreza, garantizar el desarrollo sostenible e impulsar la democracia, los Derechos Humanos (DDHH) y el Estado de Derecho en todo el mundo” (Comisión Europea, s/f).

Así, la DG-INTPA cuenta con una Subdirección encargada de la región ALC, que persigue cuatro objetivos generales: 1) El nuevo plan europeo verde (*European Green New Deal*); 2) Una Europa para la era digital (*Europe fit for the digital age*); 3) Una economía que funcione para las personas (*An economy that works for people*) y 4) La promoción del tipo de vida europeo (*Promoting our European way of life*) (Comisión Europea, 2020). En este sentido, la DG-INTPA es un ejemplo acotado de una de las formas en que la UE ejerce poder normativo y difunde sus normas, lo que permite tener un acercamiento al fenómeno del poder normativo en ALC.

Guatemala fue seleccionada por ser un caso clave de cooperación internacional en Latinoamérica, enfocada en fortalecer el Estado de derecho y la democracia. Además, la DG INTPA cuenta con proyectos específicos en la región, cuyo objetivo es promover algún aspecto del Estado de derecho.

Este trabajo se ubica dentro de enfoques de investigación de corte deductivo, cualitativo y teórico. También se aplicó la técnica de investigación de análisis documental con el soporte del software MAXQDA.



El trabajo pretende dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿De qué manera se ha explicado la difusión de normas de la UE desde el constructivismo?
2. ¿Cómo influye la noción del poder normativo de Europa en los procesos de difusión de normas de la UE?
3. ¿Cuáles son los alcances del poder normativo en la difusión de la norma de Estado de derecho de la UE a través de sus proyectos a cargo de la DG-INTPA en Guatemala?

La hipótesis que se sostiene indica que la UE proyecta poder normativo a través de instituciones y programas para potenciar su área de influencia en ALC.

El objetivo general de esta tesis es analizar el poder normativo de la Unión Europea y su influencia en Latinoamérica y el Caribe por medio de la Dirección General de Asociaciones Internacionales, utilizando como ejemplo el caso de Guatemala.

Los objetivos específicos de esta tesis son los siguientes:

- Analizar el concepto de norma desde el constructivismo y los modelos de difusión de normas y el poder normativo de la Unión Europea.
- Examinar las principales instituciones y agencias de la Unión Europea que proyectan poder normativo hacia América Latina y el Caribe y contextualizar la relación entre ambas regiones a través de las cumbres y acuerdos históricos.
- Explorar la difusión del Estado de derecho como norma constitutiva de la Unión Europea, así como el papel de la Dirección General de Asociaciones Internacionales en la promoción de dicha norma.
- Analizar el proceso de institucionalización del Estado de derecho en Guatemala a través de la cooperación internacional, especialmente la influencia de la Dirección General de Asociaciones Internacionales en la promoción de la norma.

La tesis se estructura en cuatro capítulos. El primero es una revisión del estado del arte y marco teórico sobre difusión de normas y el poder normativo de

Europa, con el propósito de sentar las bases teóricas que permitan un análisis exhaustivo de la norma de Estado de derecho y del estudio de caso en Guatemala.

El segundo capítulo consiste en un análisis institucional e histórico. La sección institucional revisa y analiza las instituciones de la UE que difunden normas al exterior y ejercen poder normativo. Por su parte, la revisión histórica se enmarca en las cumbres entre la UE y ALC, por lo que esta sección tiene como propósito contextualizar la relación y explicar de qué forma ALC se ha ubicado como una alternativa o solución para las crisis que la UE ha enfrentado en los últimos años.

El capítulo tres amplía la revisión teórica con respecto a la emergencia de la norma y analiza la configuración del Estado de derecho desde su nivel constitutivo hasta el nivel de agencia con la DG-INTPA. En esta sección se analiza dicha área como una herramienta de difusión de normas.

El cuarto capítulo utiliza los hallazgos del capítulo tres para hacer un análisis en el nivel proyecto, utilizando el caso guatemalteco a modo ilustrativo. El escrito culmina con la exposición de conclusiones.

Instituto
Mora



CAPÍTULO 1

La dinámica de las normas y el poder normativo europeo: Perspectivas constructivistas y modelos de difusión

El desarrollo de este capítulo está dedicado a plasmar el concepto de norma desde el constructivismo y hacer un resumen del estado del arte de los modelos de difusión de normas, como los modelos pioneros o clásicos y los modelos complementarios. Posteriormente, se destaca el ciclo de vida de las normas y se presenta el concepto de poder normativo de Europa como un concepto general. El capítulo finaliza al exponer algunas críticas al poder normativo como concepto, así como el poder normativo como búsqueda del espacio de influencia.

1.1 El concepto de norma desde el constructivismo

Las RRII como disciplina cuentan con una amplia gama de tradiciones teóricas que han servido para la explicación del complejo sistema internacional, la guerra y la paz, así como la política y la cooperación internacional. Este apartado tiene como propósito revisar la tradición teórica del constructivismo para posteriormente entender la relevancia del concepto de la norma y su definición desde la postura constructivista.

El constructivismo se diferencia del realismo y el liberalismo al ser una propuesta basada en ideas y valores. En el marco de las RRII responde a un planteamiento estructural que tiene sus bases en la sociología y en la construcción recíproca de agentes y estructuras, los cuales están intrínsecamente unidos y, por lo tanto, deben ser estudiados de la misma forma (Santa Cruz, 2021; Wendt, 1987).

El realismo y el liberalismo son teorías materialistas que se basan en los elementos fácticos como el poder militar y/o el poder económico (Hurd, 2009). Según sus críticos, estas posiciones teóricas desde un enfoque materialista no alcanzan a explicar las nociones que los Estados tienen sobre su entorno. Alexander Wendt (1992) plantea esta laguna en la teoría realista y en la liberal con una sencilla

pregunta: ¿Por qué EE. UU. Encontraría menos amenazante 50 bombas nucleares británicas que una norcoreana?

El constructivismo atiende vacíos de los enfoques materialistas, enfatizando la construcción social y relacional de aquello que los Estados buscan. En su visión más amplia, las líneas de investigación constructivista son: 1) la construcción social de los intereses o lo socialmente construido; 2) las relaciones entre estructuras y agentes y 3) las múltiples lógicas de la anarquía. Para los constructivistas, la historia, retórica y el comportamiento generan expectativas que a su vez se acompañan por creencias e interpretaciones. Desde esta visión teórica, estos últimos tres conceptos son inherentes e irrenunciables cuando se abordan los asuntos internacionales (Hurd, 2009).

Además, los constructivistas abogan que la constitución de instituciones y normas de la estructura internacional se da a través de acciones de los Estados. Dichas normas e instituciones contribuyen cíclicamente a la definición, socialización e influencia de los Estados mismos. Así, al estudiar las normas internacionales desde del constructivismo, se parte de la creencia ontológica de que las normas moldean la conducta de los Estados, impregnándose en la identidad de estos hasta eventualmente generar una nueva. Paradójicamente, algunas normas internacionales se ajustan al comportamiento de ciertos Estados, creando un ciclo identitario en el sistema internacional (Hurd, 2009; Hurd, 2007).

En la búsqueda de que ciertas normas internacionales se ajusten al comportamiento de un actor, es relevante aseverar que los constructivistas, realistas y liberales encuentran un punto medio al afirmar que los actores del sistema internacional actúan a favor de sus intereses. Debido a la relevancia en la construcción de las identidades y el peso que ostentan las instituciones y las normas en los trabajos constructivistas, el presente escrito se basa en el papel de las normas dentro del enfoque constructivista.

Desde el constructivismo, las normas no se consideran inherentemente positivas o correctas, sino que se entienden como expectativas colectivas sobre comportamientos aceptables. De hecho, el juicio de valor no es un requisito

para el estudio de las normas (Jepperson et al., 1996), estas pueden tener un carácter constitutivo o regulatorio. Las primeras, como su nombre indica, contribuyen a la conformación de los actores sociales, la generación de identidades y, en muchos casos, determinan quiénes son los jugadores en un contexto dado (Santa Cruz, 2021). Por su parte, las normas regulatorias prescriben o proscriben comportamientos en momentos específicos, sin ser inamovibles ni absolutas. Desde una perspectiva constructivista, estas deben abordarse como pautas que indican el “deber ser”, aunque el modelaje que ejercen sobre el entorno no es rígido ni definitivo (Kaufmann y Pape, 1999).

Rawls (1955) problematizó las normas al considerarlas prácticas, argumentando que justificar una práctica no es lo mismo que justificar una acción dentro de esa práctica. Aunque esta investigación no pretende abordar la moral de las normas, sí retoma la complejización planteada por Rawls: una norma puede abarcar múltiples comportamientos, pero no necesariamente los define en su totalidad. Aquí es donde la distinción entre normas constitutivas y regulatorias adquiere mayor relevancia. Las normas regulatorias tienen un efecto causal, como establecer límites de velocidad, el pago de impuestos o la integridad de los jueces (Ruggie, 1998). Sin embargo, el concepto de norma regulatoria no explica cómo algo que se da por hecho en el sistema llega a constituirse. Existe un vacío en el estudio de las normas constitutivas, aquellas que “definen el conjunto de prácticas que conforman una clase particular de actividad social conscientemente organizada” (Ruggie, 1998, p. 871), como es el caso del Estado de derecho.

A pesar de ser fundamentales en los estudios constructivistas, aún falta desarrollar una teoría sólida sobre las normas constitutivas (Ruggie, 1998). En esta tesis se busca estudiar una norma de esta índole, proponiendo que, a través de la noción de un complejo de normas (Collier y Mahon, 1993; Winston, 2017), es posible entender cómo estas se configuran para ser difundidas y cómo su construcción se permea hasta convertirse en una norma regulatoria.

Ahora, por la importancia que las normas tienen en el modelaje de la construcción social, se han desarrollado tres líneas de investigación en



torno a estas: el comportamiento normativo; la socialización y la emergencia normativa (Hoffmann, 2017). La primera línea de investigación se basa en cómo los comportamientos de una comunidad son moldeados en torno a una norma, al igual que cómo estos cambian al emerger una nueva norma. Los estudios de esta índole tratan a las normas como una variable independiente, buscando ver cómo influyen en comportamientos políticos o factores ideacionales. El propósito de dichas investigaciones es analizar de qué forma nociones ideológicas, como las normas e ideas, generan intereses que influyen en el accionar de actores (Hoffmann, 2017).

La segunda línea de investigación propone el estudio de la socialización de las normas. Su objetivo principal es entender cómo ciertas normas que se forman en una comunidad se trasladan a actores fuera de esta. La socialización genera una membresía donde el entendimiento de aquello que constituye a la comunidad es dado por sentado (Johnston, 2001). Estos estudios suelen realizarse en función a una norma establecida y no ahondan en cómo se constituyen.

La tercera línea de investigación, en la que se inserta la presente investigación, es la emergencia de la norma, la cual cuestiona el motivo por el que ciertas ideas alcanzan un estatus normativo, aunado a que también cuestiona el motivo por el cual ciertas ideas y conceptos trascienden a normas mientras que otros no.

Algunos de los conceptos predominantes en la tercera línea de investigación, considerados como motores de la emergencia de la norma, son la hegemonía, el liderazgo emprendedor, el contexto doméstico, el encuadre², el argumento moral y la presencia de comunidades epistémicas³ (Ikenberry y Kupchan, 1990; Haas, 1992; Finnemore and Sikkink, 1998; Keck and Sikkink, 1998; Risse, 1999).

² En inglés, el *framing* es una herramienta de comunicación que puede moldear y guiar la percepción pública mediante la presentación selectiva de información.

³ Cuando se hace alusión a las comunidades epistémicas, se refiere a redes de personas expertas que aprenden y establecen modelos y patrones de razonamiento, con los cuales pueden promover cambios en el Estado (Haas, 1992). Existen líneas de investigación dentro del constructivismo que consideran a dicho actor como clave en las dinámicas de poder y construcción de identidades.

La socialización, como concepto, es de especial relevancia en los estudios de emergencia de la norma. Dichas normas dentro del constructivismo funcionan como un mecanismo para la generación y construcción de nuevas identidades, las cuales se dan en un proceso de socialización de la norma (Keck y Sikkink 1998; Checkel, 2001; Johnston, 2001).

El modelo del ciclo de vida de la norma de Finnemore y Sikkink (1998) es de gran importancia en esta línea de investigación. Las autoras establecen una propuesta teórica dentro del constructivismo que aterriza los estudios de esta índole de forma empírica. A través del estudio de las normas, los constructivistas demostraron la capacidad de su teoría ideacional para dar explicaciones exhaustivas de los acontecimientos complejos en el mundo político, para los cuales, los enfoques materialistas de corte realista o liberal suelen ser insuficientes. Así, desde la emergencia de la norma, es posible realizar análisis empíricos complejos sobre diversos aspectos de las relaciones internacionales (Hoffmann, 2017).

Al tomar en cuenta las consideraciones sobre el estudio de las normas en el constructivismo, es posible concluir que el concepto es complejo y ha generado un debate teórico intenso. No obstante, para motivos de esta investigación, se consideran normas como estándares de comportamiento de los Estados, como lo sugieren Finnemore y Sikkink (1998) y Tskhay (2020), y obligaciones de los Estados (Krasner, 1983).

Björkdahl (2002) define normas como “una serie de acuerdos intersubjetivos y expectativas colectivas acerca del comportamiento adecuado a los Estados y otros actores en un contexto de identidades específicas” (p.15). Al retomar esta definición, es necesario precisar que el presente estudio se enfocó en normas de carácter constitutivo, específicamente el Estado de derecho. Finalmente, debido a la naturaleza compleja de la norma de Estado de derecho, se retoma la noción

propuesta por Collier y Mahon (1993) de complejo de normas⁴, que consiste en una colección de problemas, valores y comportamientos específicos que se pueden entender en el mismo grupo. Los valores, problemas y comportamientos pueden estar interrelacionados (Winston, 2017).

1.2 Resumen del estado del arte de los modelos de difusión de normas

Como se ha argumentado en el apartado anterior, el estudio de las normas ha sido de creciente importancia dentro de la disciplina de RRII. En este sentido, en la presente tesis los estudios sobre difusión de normas se vuelven parte fundamental. Estos se han identificado y dividido en dos categorías: 1) las propuestas pioneras y/o clásicas y 2) las críticas y/o complementarias.

En la primera propuesta, clásica o pionera, Finnemore y Sikkink (1998) proponen el estudio de los cambios políticos a través del ciclo de vida de la norma, el cual se compone por el surgimiento de las normas, la cascada de las normas y la internalización. Estas autoras argumentan que en cada etapa hay actores relevantes que empujan y promueven la norma con el propósito de que esta sea internalizada. Para demostrar la validez de sus argumentos, hacen una revisión histórica y ofrecen ejemplos que les permiten comprobar cualitativamente su argumento. Así, para la internalización, algunos de los ejemplos usados son la democracia, el libre mercado y, en el campo médico, la preservación de la vida.

La propuesta cuenta con ventajas como es la delimitación de las etapas del ciclo de la norma, algo de lo que carecen los modelos del bumerang y de la espiral (Keck y Sikkink, 1998; Risse y Sikkink, 1999). Se sabe que esta propuesta continúa vigente, sin embargo, los casos utilizados para sustentar los argumentos provienen de países occidentales, dejando abierta la cuestión de qué tan aplicable puede ser

⁴ No hay una traducción exacta del concepto *norm cluster*. *Cluster* se refiere a elementos que son agrupados debido a su similitud o proximidad, por lo que un *norm cluster* estaría compuesto de normas de carácter parecido.

el modelo con estudios de países del sur global que cuentan con regímenes híbridos o autoritarios.

Por su parte, el modelo del efecto bumerang propuesto por Keck y Sikkink (1998) estudia Estados que presentan resistencia hacia la adopción de normas internacionales. Este modelo da un peso especial a las redes transnacionales de defensa y argumentan que, a través de dichas redes, los actores internacionales apelan a actores locales que generan presión política para forzar a los gobiernos a adoptar las normas. El modelo del efecto bumerang también utiliza estudios de caso para comprobar su eficacia, especialmente respecto a movimientos ambientales y de derechos de las mujeres. Si bien ambos ejemplos han demostrado avances, en los últimos años presentan retrocesos en el sur global que pueden llevar a cuestionar la capacidad de presión de las redes transnacionales. El modelo presenta ventajas claras para el análisis de actores, pero se queda corto en su estudio de la internalización.

El último modelo clásico, el de espiral, es propuesto por Risse y Sikkink (1999) y se estructura sobre el modelo bumerang. Su argumento para la internalización es la transición del compromiso hacia el cumplimiento de la norma. El modelo de espiral presenta mayores ventajas para el estudio de las redes transnacionales, al ofrecer etapas claras y una perspectiva compleja en la adopción de la norma. Sin embargo, limita la internalización al cumplimiento, propuesta cuestionada por autores más recientes como García (2019), abordada más adelante.

Hay que tomar en cuenta que Rosert (2019) critica los modelos denominados clásicos o pioneros por no teorizar suficiente sobre el proceso de surgimiento de las normas, además que argumenta que la mejor forma de entender el proceso es mediante un enfoque de abajo hacia arriba, planteando cinco etapas. Rosert prueba su modelo a través del estudio de caso de las regulaciones de municiones en racimo y hace una revisión histórica complementada con la presencia del tema en la esfera pública, midiendo lo anterior en menciones en el *The New York Times* y *The Guardian*. Rosert (2019) es de los pocos autores que utilizan metodologías mixtas para probar su argumento, presentando así una propuesta innovadora; no

obstante, sus fuentes primarias son limitadas dado que su visión de la internalización se reduce a la adopción institucional.

Al realizar una crítica a la etapa de internalización de las normas, García (2019), presentada por Finnemore y Sikkink, argumenta que dicha etapa está incompleta y carece de suficiente teorización. Ante ello, propone reconocer la agencia limitada de los actores, por lo que defiende la importancia de la contestación y la negación en el proceso de internalización de las normas. Su trabajo establece esta etapa como dinámica y compleja y arguye que, en el extremo de la cascada de normas, los tomadores de decisión buscan el reconocimiento social y cultural. Este modelo establece que el proceso de internalización no es una etapa estática ni final, proponiendo igualmente una etapa posterior de regresión. Entonces, para que una norma se internalice, la aceptación cultural y el diálogo inclusivo, más allá de deseables, son imperativos (García, 2019).

García (2019) sustenta su propuesta a través del estudio de caso de normas liberales y hace una revisión en la que considera la adopción institucional y la complementa con el cumplimiento y la respuesta pública en una instancia que, desde el ciclo de vida de la norma según Finnemore y Sikkink (1998), se consideraría como internalizada. El modelo de García presenta una propuesta innovadora y complementaria al ciclo de vida de la norma que permite estudiar de forma más exhaustiva la etapa de internalización. La desventaja es metodológica, dada la falta de implementación de técnicas mixtas de investigación, ya que el artículo sigue la tradición del uso de los estudios de caso. Cabe aclarar que su estudio retoma la misma estrategia, sin embargo, como expresa Flyvbjerg, "la investigación de estudios de caso único ha sido acusada erróneamente de la tendencia a confirmar las nociones preconcebidas del investigador. Por tanto, los estudios bien ejecutados de este tipo deben ser leídos como narraciones en su totalidad" (Flyvbjerg, 2006, p. 241) y, a menudo, no es deseable resumir y generalizar los estudios de caso.

1.2.1 El estudio de las normas de la Unión Europea desde el constructivismo

Sobre la literatura de la UE como un difusor de normas, es posible identificar tres líneas de investigación: 1) la referente a la capacidad de la UE de difundir entre sus miembros; 2) la capacidad en el escenario internacional; y 3) la perspectiva del país receptor del poder normativo de la UE.

Con respecto a la visión del país receptor en la adopción de las normas, se identifican investigaciones desde la perspectiva de China, Turquía, Afganistán y la región de los Balcanes (Onursal-Beşgül, 2017; Webb, 2018; Wiik y Lachenmann, 2018; Yang, 2017).

Yang y Webb son los autores que enfocan su investigación exclusivamente al Estado de derecho. Yang (2017) afirma que al llevar las relaciones y proyectos de cooperación de la UE desde el Estado de derecho como principio, se facilita los diálogos con naciones menos proclives a los valores occidentales, como China, que ven al Estado de derecho como un catalizador dentro del diálogo y no como un generador de identidades. Yang (2017) argumenta que esto se da por la noción amplia que existe de Estado de derecho, encontrando ambas partes puntos de convergencia en sus concepciones.

Por su parte, Webb (2018) analiza cómo los gobiernos de la región de los Balcanes se adaptan a las exigencias de la UE en cuanto al Estado de derecho con el objetivo de ser considerados candidatos para su adhesión. No obstante, si bien aborda los cambios normativos, no profundiza en cómo se generan identidades en torno al concepto de Estado de derecho.

En general, los estudios sobre la influencia de las normas de la UE se centran en la revisión de documentos normativos y políticas públicas y existe poca teorización sobre cómo surgen y se difunden estas normas. En los pocos casos en los que se aborda la internalización (Yang, 2017; Onursal-Beşgül, 2017), se trata de manera binaria, dando por sentada la emergencia de la norma.

Con respecto a la revisión de la literatura, se identificó una falta de uso de métodos mixtos en la investigación. La mayoría de los estudios, tanto de difusión de las normas como del poder normativo de Europa, emplean estudios de caso con revisión histórica de políticas públicas. Como se ha mencionado, hay una falta de teorización desde las visiones del sur global. Igualmente, los estudios de caso carecen de una exploración respecto a la internalización y emergencia de las normas de la UE. Ejemplo de ello son Estados donde no hay una condicionalidad fuerte derivada de la posibilidad de adhesión o ventajas ofrecidas por la política de vecindad.

1.2.2 Modelos de difusión de normas

Como se pudo analizar en el estado del arte, los modelos de difusión de normas han tenido dos etapas de producción académica. Para motivos de esta tesis, dichos modelos se han separado en clásicos o pioneros y complementarios.

1.2.2.1 Modelos pioneros o clásicos

En este contexto, en la primera etapa de producción se desarrollaron diversos modelos que son útiles para analizar determinados tipos de normas. Se identifican cuatro que se han denominado como clásicos o pioneros desde la perspectiva constructivista de las normas: 1) el modelo político mundial, 2) el ciclo de vida de la norma, 3) el modelo de efecto de bumerang y 4) el modelo de espiral (Tskhay, 2020).

El primer modelo se basa en el entendimiento más amplio de la norma, siendo así su alcance exclusivamente macro pues va más allá del ámbito del Estado-nación. Las normas no son promovidas por un actor individual, sino por un organismo regional o internacional. La principal motivación de la parte de los Estados para seguirlas y adoptarlas es la pertenencia a una comunidad internacional, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los BRICS (grupo integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y Naciones Unidas. Para este modelo, el propósito más relevante en la internalización

de una norma equivale para el Estado a generar un estatus ante sus iguales.

Hay que tomar en cuenta que la UE puede ser estudiada de forma exhaustiva desde el modelo pionero o clásico cuando el objeto de la investigación es la membresía hacia la UE, ya que, bajo este precepto, el organismo internacional se constituye como un club con normas específicas que promueven una identidad o estatus (Simmons, 2009). El modelo se ha desarrollado y ha sido promovido desde la sociología, enfocado en el concepto de una cultura global. Bajo esta lógica, las naciones construyen una cultura e identidad que, al adquirir suficiente fortaleza al interior, se proyecta entonces al sistema internacional.

Por su parte, Simmons (2009) sostiene que, cuando la norma que se traslada al sistema internacional obtiene su lugar o estatus positivo cuando diversos Estados están dispuestos a hacer los cambios necesarios para adoptar dicha norma y ser calificados por sus iguales como pertenecientes a dicho estatus. Dos de los estatus paradigmáticos de esta índole, que durante los siglos XX y XXI han generado cambios sustanciales en diversas naciones, son “moderno” y “desarrollado”.

El siguiente modelo pionero, propuesto por Finnemore y Sikkink en 1998 en la revista *International Organization*, es el ciclo de vida de la norma. Hasta el día de hoy, “*International Norm Dynamics and Political Change*” permanece como el artículo más citado en el campo de estudio de la difusión de las normas⁵, generando múltiples investigaciones y propuestas novedosas que lo toman como base (Peez, 2022).

El interés principal del ciclo de vida de la norma es entender cómo se generan los cambios políticos en un espacio debido a la internalización de una norma específica. El modelo puede funcionar en un nivel micro, pero igualmente macro, argumentando que cuando cierta norma llega a ser adoptada por una “masa crítica”

⁵ Peez, en su trabajo “*Contributions and Blind Spots of Constructivist Norms Research in International Relations, 1980-2018: A Systematic Evidence and Gap Analysis*”, realiza una investigación de más de 7,795 artículos de investigación en inglés. Con esta investigación sistemática determinó que hay una tendencia a citar a Finnemore y Sikkink en el estudio de las normas sobre cualquier otro modelo.

de actores, es decir, agentes e instituciones, es que esta traspasa al sistema internacional.

Como se mencionó anteriormente, el modelo se divide en tres etapas. La primera etapa está marcada por actores llamados emprendedores de normas, quienes configuran la norma que posteriormente será promovida en el receptor. Algunos autores han hecho una crítica con respecto a una falta de explicación sobre cómo se configura dicha norma (Finnemore y Sikkink, 1998).

La cascada, toma lugar cuando el emprendedor promueve la adopción de dicha norma en un país receptor. En esta etapa, la norma es socializada por el receptor; determinante ya que, para que la norma pase a la siguiente fase, es necesario que ocurra un punto de inflexión, generando que la norma se propague hacia la mayoría de la población receptora (Finnemore y Sikkink, 1998).

En la tercera etapa, la norma se internaliza, adquiriendo la cualidad de ser tomada por sentado y dejar de estar presente en el debate público. La norma se ha vuelto parte de una identidad, generando así un cambio político en el sistema. Para sustentar dicha afirmación, Finnemore y Sikkink utilizan el ejemplo de la norma de la libertad y abolición de la esclavitud en el sistema internacional occidental (Finnemore y Sikkink, 1998).

El ciclo de vida de la norma mantiene relevancia teórica y metodológica y permite rastrear con claridad el proceso de una norma, además de ofrecer un marco de partida para identificar los subprocesos y los actores relevantes en la difusión. Sin embargo, hay que tomar en consideración que el modelo no ha sido ajeno a la crítica. Si bien una cualidad del modelo de Finnemore y Sikkink (1998) es la simplificación del proceso de difusión de las normas, es pertinente cuestionarse hasta qué punto esta simplificación se vuelve reductiva.

Al revisar la difusión de las normas, el ciclo de vida no atiende elementos de contestación y protesta hacia estas, pues presenta carencias en su capacidad de explicar la internalización, siendo la resignación el único camino propuesto.

Asimismo, el modelo no ofrece luz respecto a cómo surgen las normas que se están difundiendo (Deitelhoff, 2020; García, 2019; Rosert, 2019).

A diferencia del ciclo de vida de la norma, el tercer modelo del efecto bumerang, propuesto por Keck y Sikkink (1998), trata con la resistencia e indiferencia de ciertos Estados para la adopción de las normas internacionales. El modelo se caracteriza por otorgarle un rol preponderante a las redes de defensa transnacional.⁶ Bajo este modelo, grupos nacionales, quienes identifican la necesidad de implementar o adoptar una norma, conectan con redes que desde el exterior promueven la misma norma. Así, a través de grupos de presión, se pretende generar un apalancamiento hacia el gobierno renuente o indiferente para que este adopte dicha norma (Keck y Sikkink, 1998; Krook y True, 2010; Risse et al., 1999, p. 18).

En este caso, las redes transnacionales de defensa son determinantes en la difusión de las normas y, además de ser un actor dentro del proceso, sirven como un mecanismo de apoyo para los grupos domésticos a través de las cuales pueden conseguir información, financiamiento y herramientas metodológicas para la promoción de una norma específica desde el interior del Estado. Se categoriza como un modelo de abajo hacia arriba (Krook y True, 2010; Risse et al., 1999).

El modelo de bumerang (Keck y Sikkink, 1998) facilita la identificación de los actores relevantes, especialmente grupos de presión no gubernamentales. Sirve como el marco principal de estudio o puede fungir como uno complementario, dependiendo cuál sea el interés de la investigación.

El último modelo pionero o clásico, el de espiral, es presentado por Risse y Sikkink (1999) y fue construido sobre el modelo bumerang (Keck y Sikkink, 1998). Al igual que el modelo en el que se inspira, este hace énfasis de los grupos de presión y las redes de defensa transnacional. Se compone de cinco etapas de promoción y socialización: 1) la represión doméstica, 2) la negación del Estado, 3)

⁶ En inglés "*transnational advocacy networks*". No existe una traducción exacta para la palabra "*advocacy*", esta se utiliza para describir la acción de apoyar, promover o defender una causa, idea, política o grupo de personas.

las concesiones tácticas, 4) el estatus prescriptivo y 5) el comportamiento normativo consciente.

Si bien las redes de defensa transnacional continúan siendo clave en el modelo, estas no son la prioridad. Risse y Sikkink (1999) se dan a la tarea de hacer un análisis exhaustivo con respecto a cómo los grupos de presión al interior evolucionan a través de las etapas que establecen. La ventaja de este modelo es que, a diferencia de otras posturas más tradicionales del constructivismo que se enfocan exclusivamente en los cambios de identidad y comportamientos sociales, el modelo de espiral revisa las interconexiones entre los cambios de identidad, la sociedad doméstica, el Estado y el sistema internacional.

El modelo de espiral tiene la fortaleza de ver la implementación de las normas como un proceso más complejo que la simple decisión del Estado, reconociendo la multiplicidad de actores de por medio (Ropp y Sikkink, 2013). Reconoce dentro del proceso de internalización la transición del compromiso hacia el cumplimiento de la norma, en la que simplemente decir que esta va a ser cumplida no significa que lo sea y, por lo tanto, no ha sido internalizada.

Otra crítica al modelo es su aplicabilidad, pues solo parece relevante en Estados donde existe una resistencia sustancial hacia la norma, a tal grado que la primera etapa consiste en un periodo de represión. En tal modelo, normas menos controversiales como regulaciones comerciales y especificaciones de seguridad para la producción de insumos podrían ser estudiados desde el modelo de espiral.

1.2.2.2 Modelos complementarios

Si bien los modelos político global, el del ciclo de vida de la norma; el del efecto de bumerang y el modelo de espiral han sido de gran relevancia académica, especialmente a finales del siglo XX y principios del XXI cuando el estudio de difusión de normas entró en boga, no han sido ajenos a las críticas y a propuestas actualizadas. Para fines de esta investigación, estos se han nominado como modelos complementarios.

En su estado del arte sobre la difusión de normas, Peez (2022) identificó una caída en la producción académica sobre el tema durante la década de 2010. No obstante, en años recientes, la academia ha retomado el estudio de la difusión de normas, generando un incremento en los artículos de investigación publicados sobre el tema.

A pesar de que los cuatro modelos clásicos sientan la base teórica de la difusión de normas internacionales, autores más recientes han realizado propuestas que complementan y subsanan algunas de las críticas y lagunas de los modelos. Entre estas propuestas se encuentran los trabajos de Rosert (2019), García (2019) y Lawless et al. (2020).

Rosert (2019) argumenta que los modelos existentes no han teorizado lo suficiente respecto al proceso de surgimiento de las normas, basando sus teorías y modelos en normas existentes. Ninguno de los modelos revisados en la sección anterior se da a la tarea de entender de qué forma surge una norma y se socializa con los emprendedores de normas, los grupos de presión o las redes transnacionales de defensa. Este autor hace una aportación teórica novedosa al plantear un esquema con un enfoque de abajo hacia arriba⁷, contrario a los modelos tradicionales que suelen ver la difusión de las normas con el enfoque opuesto, es decir, de arriba hacia abajo.

La propuesta de Rosert hace un planteamiento previo a lo que en el ciclo de vida de la norma es catalogado como la emergencia de la norma. El modelo establece que la configuración de una norma se da en cuatro etapas: 1) la adopción de un problema por parte de los emprendedores de normas, 2) la creación de un problema en la esfera pública, 3) la creación de una norma candidata en la esfera institucional de deliberación y 4) la creación de la norma en espacios multilaterales.

⁷ Un enfoque de “abajo hacia arriba” se refiere a procesos en los que movimientos de base empujan un tema en la agenda desde “abajo” para que estos eventualmente se discutan en diálogos de alto nivel. Contrariamente, un enfoque de “arriba hacia abajo” explica procesos donde un problema se discute en un diálogo de alto nivel “arriba”, para posteriormente formar parte del discurso público o general “abajo”.

La ventaja de este modelo es su capacidad de problematizar las causas del origen de las normas. Efectivamente, Rosert hace una crítica respecto a la falta de explicación sobre cómo se constituye una norma en los modelos tradicionales de difusión de normas. Su modelo, sin embargo, también es complementario, permitiendo una explicación mixta entre su propuesta y los modelos clásicos, dependiendo con qué tanta profundidad se pretende estudiar el proceso de configuración de una norma.

Otro modelo complementario es el propuesto por García (2019), el cual revisa y critica la internalización de las normas desarrollada por Finnemore y Sikkink (1998). Argumenta, como lo hace Rosert con respecto a la emergencia de la norma, que la etapa de internalización está incompleta y carente de teorización. La autora identifica una falta de reconocimiento de la agencia limitada de los actores.

De la literatura revisada, ningún otro autor desarrolla teóricamente el proceso de internalización de las normas. García (2019) reconoce el dinamismo y complejidad de esta etapa, por lo que en su trabajo presenta el concepto de una cascada de normas extrema⁸. El modelo manifiesta que el proceso de internalización no es necesariamente la etapa final de la difusión de normas, proponiendo la posibilidad de una regresión de la norma (García, 2019).

En la cuarta etapa del modelo de García, la de la regresión de la norma, el modelo plantea la posibilidad que una norma efectivamente haya sido socializada al punto de internalizarse, no obstante, debido a que esta se considera obsoleta, irrelevante o que existen movimientos sociales que la contrarrestan, pasa a una etapa de regresión (García, 2019). La regresión sugiere que la norma puede volver a encontrarse en el ciclo, estableciendo una nueva configuración. La democracia, por ejemplo, ha evolucionado en su concepción y ha pasado varias veces por este

⁸ García propone la “cascada extrema de normas”, diferenciándola de la propuesta de Finnemore y Sikkink (1998), quienes hablan simplemente de una cascada. El concepto de García incluye la aceptación cultural, mientras que en la propuesta inicial se habla de tomar las normas por sentado o dado. Para García propone que los actores de la tercera etapa tienen un rol activo en el proceso de internalización y no sencillamente de espectador.

proceso. Sin embargo, las normas pueden pasar a ser obsoletas y esfumarse, como es el caso de la esclavitud (García, 2019).

Una tercera propuesta, la de Lawless et al. (2020), identifica y mecaniza los incentivos y respuestas que los Estados tienen para la adopción e internalización de una norma. Si bien su trabajo no presenta un modelo, sí propone una caja de herramientas que lleva a la comprensión del complejo proceso de difusión de una norma. Los autores identifican siete incentivos y cinco respuestas:

De acuerdo con el estudio, los incentivos son: 1) los mecanismos de cumplimiento, 2) el beneficio económico, 3) la interacción funcional, 4) el origen de la norma, 5) la forma en el que se presenta el problema, 6) la resonancia cultural de la norma y 7) el temperamento social del agente. De acuerdo con el estudio, estos incentivos serían los motivantes por los cuales un Estado receptor aceptaría la norma difundida por un Estado difusor (Lawless et al., 2020).

Además, Lawless et al. (2020) proponen respuestas o reacciones que un Estado receptor tiene posterior a aceptar la norma difundida. Los autores identifican: 1) la resistencia, 2) la adopción retórica, 3) la contestación, 4) la implementación y 5) la internalización (Lawless et al., 2020). Dichos aspectos abren la puerta a un mayor entendimiento de las distintas etapas en el proceso de la difusión de una norma.

1.3 Ciclo de vida de las normas

De acuerdo con Finnemore y Sikkink (1998), el ciclo de vida de las normas se desarrolla en tres etapas distintas, las cuales se han mencionado previamente. Así, este apartado atañe con mayor detenimiento a la emergencia de la norma y la manera en cómo se constituyen las normas. De esta forma, para el ciclo de vida de la norma, cada una de las etapas está marcada por la presencia de determinados actores, con intereses específicos y mecanismos que en su conjunto se encargan de maquinar el proceso en su etapa correspondiente. Dichos actores son, en la primera etapa de la emergencia de la norma, los emprendedores de normas, los cuales se desarrollan a continuación.

1.3.1 Emprendedores de normas

La característica definitoria de los emprendedores de normas es su capacidad para identificar o crear un problema, generando un léxico específico, interpretaciones de la realidad y dramatizaciones que contribuyen a la narrativa de dicho problema (Finnemore y Sikkink, 1998). Así, la construcción de un marco cognitivo se vuelve imperativa en su labor.

Aunque Finnemore y Sikkink (1998) se refieren a los emprendedores de normas como personas específicas, investigaciones más recientes amplían esta figura, ubicándola no solo como individuos, sino también en plataformas organizacionales o instituciones que tienen el propósito de promover una norma (Salimi et al., 2019; Stimmer, 2019; Lozano et al., 2020). Estos emprendedores pueden incluir actores de alto nivel como funcionarios o gobiernos. Los motivos que impulsan a dichos actores suelen ser el altruismo, la empatía, la ideología y el compromiso, utilizando la persuasión como su mayor estrategia.

De la misma forma, otros actores relevantes en el proceso son el Estado, los organismos internacionales, las redes de defensa transnacional y los burócratas, quienes también juegan un rol clave en la difusión y establecimiento de una norma. Inicialmente, cuando se hablaba de emprendedores de normas en los estudios sobre difusión, los motivantes solo yacían en la empatía, el altruismo y el compromiso ideacional. A pesar de que estas eran las fuentes de motivación preponderantes, no se descartaba la posibilidad de que hubiera otros motivos de por medio, como es el caso del poder.

En el caso de la UE como un emprendedor de normas, especialmente en aquello que atañe a sus valores fundamentales, se puede argumentar que, más allá de la motivación política y de poder fáctico, la difusión de dichas normas le otorga el peso del compromiso ideacional. La UE ubica la difusión de sus normas –sobre todo en materia de democracia, Estado de derecho, y medioambiente– como un diferenciador frente a otros actores del sistema internacional y socios de la

cooperación. En este sentido, la UE ve como una responsabilidad y compromiso la promoción de sus valores y principios en el sistema internacional⁹.

Ahora, para un emprendedor de normas, su capacidad de difusión depende de las plataformas con las que cuente para la promoción de dicha norma. Algunas veces las plataformas son construidas con el propósito específico de promover una norma, como suele ser el caso de organizaciones de la sociedad civil, ejemplo de ello son Greenpeace y la Cruz Roja (Finnemore y Sikkink, 1998).

Como alternativa, existe la posibilidad de que los emprendedores de normas utilicen plataformas existentes para su promoción, como por ejemplo el Banco Mundial o Naciones Unidas. Cabe mencionar que, en el caso de emprendedores no estatales, es más complejo asegurar el apoyo de sus iniciativas, ya que, a pesar de tener las plataformas, necesitan el respaldo de actores estatales (Finnemore y Sikkink, 1998).

Para la UE, a diferencia de un actor no estatal como la sociedad civil, establecerse como un emprendedor de normas es menos complicado. La UE no requiere insertarse en una plataforma, ya es parte de las plataformas de diálogo multilateral y bilateral más importantes. Además, su capacidad y su naturaleza institucional robusta le generan legitimidad en el escenario internacional al momento de pretender difundir una norma.

Fuera de la influencia que la UE puede tener como emprendedor de normas en plataformas multilaterales, también tiene la capacidad de generar las plataformas para la promoción de sus normas. En sus cercanías se identifica la membresía y la política de vecindad. En un campo más extenso, a través de sus formas para promover el diálogo político, como el parlamentario, las cumbres, los acuerdos de primera y segunda generación, sus programas de cooperación y agencias, la UE también genera plataformas para establecerse como un emprendedor de normas.

⁹ Establecido en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos”.

Es precisamente en las dimensiones de los programas y agencias de cooperación donde el presente trabajo se ubica empíricamente.

1.3.2 Emergencia de la norma

A pesar de la importancia de la emergencia de la norma en los estudios de difusión de normas de las RRII, una crítica que se debe hacer al campo de estudio, y específicamente al ciclo de vida de la norma según los enfoques tradicionales, es la falta de teorización de las etapas que se plantean (García, 2019).

Finnemore y Sikkink (1998) explican diligentemente cuáles son los actores, motivaciones y mecanismos de la emergencia, no obstante, las normas que tienden a ser estudiadas ya son existentes. Respecto a la presente investigación, en el caso de la UE en ALC, las normas que busca difundir efectivamente son normas previamente dadas, basadas en los valores fundamentales de la UE: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y DDHH (Tratado de Lisboa y Carta de los Derechos Fundamentales de la UE).

No obstante, la configuración de la norma cuando se difunde al exterior es distinta, ya que los intereses para que esta sea internalizada difieren. En el interior hay un objetivo de homologación, con el propósito de facilitar las dinámicas comunitarias.

De acuerdo con el modelo complementario de Rosert (2019), las normas emergen a través de un proceso que, siguiendo la lógica del ciclo de vida de la norma, sería complementaria a la etapa poco teorizada. Como se mencionó anteriormente, este modelo cuenta con cuatro etapas a través de las cuales se configura una norma.

La primera etapa del modelo se da cuando las condiciones normativas actuales, o el *statu quo* es indeseable, entonces los emprendedores de normas adoptan un problema para subsanar dicho hueco en el sistema (Rosert, 2019). Similar a la primera etapa del ciclo de vida de la norma, la adopción de un problema, referente a una condición previa, es necesaria para la configuración de la nueva norma (Finnemore y Sikkink, 1998).

Cuando un problema ha sido identificado, el paso siguiente es establecerlo como un tema de interés público¹⁰, es decir, que forme parte de la agenda política (Rosert, 2019; Finnemore y Sikkink, 1998). Brincar a la agenda política se vuelve factible a través de ciertas acciones y de una comunicación política efectiva. Mientras una situación no sea considerada como un problema de forma generalizada, esta no se traducirá en una norma emergente; una vez que el problema adoptado por los emprendedores de normas adquiere suficiente popularidad, entonces es posible configurar la norma candidata (Rosert, 2019). Cabe recalcar que el hecho de que un problema pase por las etapas previas, esto no significa que se traducirá en una norma emergente, ya que, si no cuenta con el apoyo necesario, el proceso se truncaría en esta etapa.

Finalmente, cuando el problema pasa la etapa de norma candidata, se llega a la creación verdadera, por decirlo así, de una norma. La norma cuenta con una transición espacial, en la que pasa de estar en un plano burocrático e institucional a uno de establecimiento de agendas. Una vez que la norma alcanza altos niveles en la toma de decisiones, entonces ya se puede hablar de una norma emergente, lista para ser difundida (Rosert, 2019).

1.4 El concepto de poder normativo de Europa

El estudio de las normas ha adquirido especial relevancia entre los académicos de RRII en las últimas décadas (Peez, 2022). En este contexto, hay pocos actores con tanta relevancia normativa, en su interior y exterior, como la UE. En la promoción y difusión de sus normas, la UE encuentra un espacio de poder en el escenario internacional (Newman y Stefan, 2020).

La UE tiene una plétora de normas complejas, las cuales busca difundir y fortalecer en el interior y el exterior de sus fronteras en función de su autoconcepción de superioridad normativa y democrática (Hadjiyianni, 2021). Dicha capacidad de

¹⁰ En el texto se establece la etapa como “*issue creation*”. En el español no hay un término que permita discernir entre “*issue*” y “*problem*”, sin embargo, para mayor comprensión, cuando se habla de la primera etapa, se refiere a un problema no público o generalizado, mientras que la segunda etapa se refiere a un problema que ya se encuentra en el espacio público.

difundir las normas ha sido nombrada como “poder normativo de Europa” (Manners, 2004).

En el capítulo dos de la presente tesis se abordará desde una perspectiva institucional cómo la UE, a través de la DG-INTPA, se instala en distintos ámbitos como un emprendedor de normas. Es importante recalcar que la difusión de normas no es un fenómeno exclusivo de la UE, si bien es uno de los actores que con frecuencia lo ejerce en el sistema internacional. Otro ejemplo de un actor que ejerce poder normativo es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como las agencias que la integran.

Interesante es mencionar que durante la década de los noventa hubo un período importante de producción académica alrededor de la difusión de normas de la UE. Si bien se registró un período de recesión durante los dos mil, resultado, tal vez, de la crisis del multilateralismo y la fatiga de la ayuda, ello dejó al margen el tema de las normas. No obstante, en la última década múltiples académicos se han dado a la tarea de retomar los modelos, criticarlos y realizar nuevas propuestas (Peez, 2022).

1.4.1 Conceptualización de poder normativo de Europa y sus conceptos vinculados

Antes de abordar el concepto del poder normativo de Europa es preciso realizar una serie de revisiones conceptuales. A continuación, se revisa el concepto de poder en las relaciones internacionales, así como el de europeización. El primero, con el propósito de configurar la primera parte del concepto general para así tener un entendimiento amplio del concepto en su particularidad. Asimismo, es pertinente revisar la europeización, al ser un concepto y línea de estudios similar, por lo que es imperativo diferenciarlos, para así proceder a definir el poder normativo de Europa.

Desde un inicio, definir las RRII como un conjunto de teorías sobre la política internacional o, más acertadamente, disciplina (Mattern, 2009), es una tarea compleja. En su definición más básica, un estudiante podría describirlo como los “estudios de la guerra y la paz”, complementando esta afirmación con un

“del sistema internacional”. Si bien no es el objetivo de la sección ni de la tesis rastrear la genealogía de las RRII, lo que no queda en duda es que esta es la disciplina del estudio del poder entre Estados en un sistema internacional.

En la búsqueda por definir el concepto de poder, es fácil reducirlo a una definición genérica como “tener expedita la facultad o potencia de hacer algo” (Real Academia Española, 2023). Sin embargo, en el presente caso es necesario complejizarlo más allá de una definición. Así, en su concepción original, desde el realismo se visualizaba como una entidad, intrínseca y tangible, relacionada exclusivamente al poder militar, geografía o recursos económicos (Morgenthau, 1972). Bajo otra óptica, se considera una visión basada en la capacidad de un actor para alterar materialmente su entorno (Guzzini, 1993).

Para comprender el poder normativo de Europa, es necesario cuestionarse esta visión materialista del poder en donde la inexistencia de costos y beneficios materiales es un sinónimo de la inexistencia del poder mismo. Desde la disciplina de las RRII fue necesario replantearse esta noción simplista del concepto, ya que, al ser tan cerrado, ciertos actores, cambios y acciones en el sistema político serían inexplicables.

En la inexplicabilidad del sistema internacional, desde lo exclusivamente material, surgen las caras del poder. La primera cara es la capacidad de influir (Mattern, 2009); la segunda cara es el poder, como la capacidad para evitar el conflicto utilizando el poder institucional para oprimir la disidencia, o sea, la importancia de la ausencia de incidentes relacionados con la capacidad de contención del poder (Mattern, 2009; Bachrach y Baratz, 1962; Chayes y Chayes, 1993) y, una tercera cara, la que argumentaba que el poder no podía entenderse sin mirar las estructuras sociales.

Es en la tercera cara del poder donde se ubica al poder normativo de Europa. Esta noción sostiene que actores socialmente privilegiados utilizan la jerarquización hacia los menos privilegiados como una forma de atraerlos a su sistema de dominación, similar a una estrategia de adoctrinamiento (Lukes, 2005).

Una visión menos radical de la tercera cara del poder, y que se considera aplicable para la dinámica estudiada en la presente investigación, es la que sostiene que el poder se expresa de forma difusa a través de discursos y narrativas que generan un significado social. Dicho proceso discursivo se realiza a través de agentes con intereses concretos (Digeser, 1992). Entonces, tomando en cuenta esta noción de poder más laxa de I poder se clasifica al concepto del poder normativo de Europa como un rango de poder perteneciente a esta cara.

Ahora, antes de describir aquello que el poder normativo de Europa es, parece pertinente describir aquello que *no* es y, en este caso, no hay un concepto tan acercado que sea necesario definir y descartar que el de europeización. La europeización desde el institucionalismo sociológico de Börzel y Risse (2009) es un proceso que lleva a un cambio doméstico a través de la socialización y el proceso colectivo de aprendizaje, resultando en la internalización de la norma y el desarrollo de nuevas identidades. Featherstone (2003) afirma que la europeización no es un proceso homogéneo y que se puede dar en distintos ámbitos.

La europeización se puede entender como un proceso suave que sirve para estudiar, especialmente, cómo se ha constituido la Unión Europea como un organismo supranacional y, a la vez, cómo la estructura de este organismo ha afectado a los Estados que lo conforman. La europeización responde especialmente a la dinámica comunitaria y a la relación que los Estados que desean integrarla desarrollan con la misma. Es un enfoque cuyo uno de sus intereses principales es la armonización de políticas públicas entre los Estados miembros.

De alguna forma, el poder normativo de Europa y la europeización pueden ser diferentes caras de la misma moneda, sin embargo, la europeización está mucho más presente en los estudios de generación de identidad hacia el interior de la UE, mientras que el poder normativo de Europa hacia al exterior.

Asimismo, la europeización es un fenómeno cuasi orgánico, donde la institucionalización de la UE llevó al proceso de generación de una identidad europea común, atravesando distintos aspectos de la vida diaria de los ciudadanos europeos y, así, dándose en el proceso de la socialización. En la mayoría

de los casos, los ciudadanos europeos ignoran las formas en las que la UE ha moldeado su vida cotidiana. Al contrario, y como lo indica el nombre, el poder normativo funge como una herramienta de influencia.

Sin más preámbulos, al referirse Manners al poder normativo de Europa, abrió un nuevo campo de investigación con respecto al organismo supranacional. El término surge de la necesidad de comprender a la UE como un actor distinto dentro del sistema internacional y cómo este ejerce poder en el mismo. En su definición más sencilla, el poder normativo de Europa es la capacidad de moldear aquello que se considera “normal” en el sistema internacional (Manners, 2002).

La noción de la influencia de las ideas o el poder de lo ideacional para nada es un concepto que haya sido primero acuñado y teorizado por Manners, puesto que desde 1962, en el pico de la popularidad de las posturas materialistas en las RRII, Carr (1947) ya hablaba de tres tipos de poder: el militar, priorizado por los realistas; el económico, de los liberales; y el de la opinión, que más adelante será defendido a capa y espada por los constructivistas. No obstante, a diferencia de otros teóricos que hablan de poder suave como Nye (1990), cuando Manners (2002) se refiere al poder normativo, hace alusión a la capacidad exclusiva de la UE para moldear al mundo y el entendimiento de la realidad.

Retomando las caras del poder, la UE se ubica en el sistema internacional como un actor privilegiado en términos normativos, considerando, como se mencionó anteriormente, que las normas, desde el enfoque constructivista de las RRII, pueden entrar en dos categorías: constitutivas y regulatorias (Santa Cruz, 2021). En el caso de la UE, esta es socialmente privilegiada en ambos al tener, por un lado, normas constitutivas fuertes que han llevado a la generación de identidades nuevas, como lo establece la europeización, y normas regulativas que han cambiado rumbos de mercado y políticas públicas (Börzel y Risse, 2009; Bradford, 2020).

El denominado poder normativo de la Unión Europea ha sido estudiado desde distintas perspectivas desde que fue acuñado, como es el caso del derecho internacional, la difusión de normas, la difusión de políticas y los organismos internacionales, por mencionar algunos. Bajo el concepto del poder

normativo de Europa y su supuesta capacidad para difundir normas se rescata un concepto acuñado por los teóricos de la difusión de normas en las RRII: emprendedor de normas. Este es el rol que el poder normativo le otorga a la UE, la capacidad de difundir una norma y un sistema de valores donde los receptores están dispuestos a absorber la norma e integrarla a su sistema y/o conducta (Finnemore y Sikkink, 1998).

1.4.2 Críticas al poder normativo como concepto

El poder normativo de Europa es un concepto que, en su momento, cuando fue presentado por Manners (2002), llevó a una discusión con respecto a la noción de relevancia del organismo supranacional en el mundo. El peso de las ideas se teorizó como el poder presente más importante en el escenario internacional y la capacidad normativa de la UE como incomparable en un escenario de posguerra fría.

Si bien hay tintes de razón en aquella capacidad normativa que se plantea sobre la UE, definitivamente, es necesario cuestionar el concepto. En la presente sección se revisan las críticas como los límites de aplicabilidad y la capacidad que tiene como poder cuando se sale del área de influencia natural de la UE, es decir, países con una ideología similar en su vecindad y en otras regiones del mundo.

Como primer paso, es necesario abordar los límites de aplicabilidad inherentes en la naturaleza del concepto del poder normativo de Europa. Por un lado, el concepto de las normas es uno que tiende a depender de la legitimidad: las normas nacionales suelen ser cumplidas bajo una noción de coercitividad, no obstante, las internacionales dependen de nociones relacionadas con el deber ser, la reputación y la pertenencia al sistema internacional. Hay pocas medidas que suelen ser coercitivas para un Estado, como es el caso de las sanciones e intervenciones militares, no obstante, hay juristas que argumentarían que esto no es una coerción en sentido estricto.

Para la UE, la legitimidad de las normas es distinta, ya que dependen del principio de la soberanía estatal de sus miembros, pero no estrictamente de un Estado, por lo que cuando se hace alusión al poder normativo de Europa, el entendimiento de normas es más amplio que el de un Estado. La UE da

directrices que permean en los sistemas nacionales y estos mismos delegan ciertos aspectos de su soberanía para que se gestionen a través de las directrices supranacionales (Kleine y Pollack, 2018). En el capítulo dos se revisa con detenimiento la composición institucional de la UE, en donde se pueden ver ejemplos en los que los miembros han delegado elementos de su soberanía a instituciones como el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, entre otras.

De igual forma, el poder suele estar asociado con elementos materiales, los cuales son carentes cuando se habla del poder normativo de Europa; sin embargo, es difícil ignorar las ventajas materiales que vienen por medio de la adopción de las normas de la UE en el escenario internacional como, por ejemplo, apoyos económicos a través de programas de cooperación, desarrollo de capacidades y asesoramiento técnico para el desarrollo de proyectos de infraestructura o impacto social. Algunas de las ventajas fácticas de adoptar las normas europeas son: la facilidad en los movimientos del mercado, la posibilidad de la ampliación de la influencia de la UE en zonas que adopten sus regulaciones al facilitar las interacciones, por mencionar algunas.

Además de que en su sintaxis pueden existir críticas concretas al poder normativo, igualmente hay que abordar su moralización y ambigüedad en el uso. La UE, junto con dicho poder, se ha auto establecido como una brújula moral en el escenario internacional. La UE asegura que la forma en la que realiza política exterior es una fuerza del bien, ya que a través de esta promueve valores y normas europeas que consideran óptimas para salvaguardar ideas sobre democracia liberal, Estado de derecho y un sistema político de economía del mercado, pero con mayor atención a temas de justicia y derechos, medioambiente y calidad de vida (bienestar). Lo anterior lo plasma en el Tratado de la UE, artículo 2, sección quinta: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses (...)”.

A pesar de lo anterior, hay una laxidad con respecto a cómo la UE maneja esta brújula moral al momento de establecer acuerdos e influir en regiones. La realidad es que, con respecto al incumplimiento de sus normas entendidas como

comportamiento socialmente aceptado, la UE suele ser más o menos rígida con el receptor de la norma, dependiendo de los intereses materiales que existen de por medio. Lo anterior sustenta dos lagunas dentro del concepto del poder normativo: primero, que la difusión de las normas de la UE tiene una correlación directa con sus intereses materiales y, segundo, cuando estos intereses se pueden ver afectados por la norma, esta se configura de una forma menos estricta.

Igualmente, el hecho de que Estados relevantes en el escenario internacional, como China y Rusia, no se sientan obligados a cumplir con ciertas normas europeas o adaptarlas, levanta cuestionamientos de lo efectivo que es dicho poder normativo, fuera de aquellas naciones que se vieron en la necesidad de hacer los cambios sustanciales para acceder a la membresía de la UE.

Cuando se ven ejemplos concretos en Estados, lejanos y cercanos a la UE donde la membresía no es la carta más fuerte de negociación, el tan argumentado y estudiado poder normativo se vuelve cuestionable. En términos no comerciales y más bien basados en los valores fundamentales, los ejemplos de naciones donde estos han sido difundidos e internalizados son, tal vez, escasos. Turquía, Serbia, Bielorrusia, por mencionar algunos ejemplos, son casos de estudio donde se ha establecido una supuesta difusión y adopción de normas a través del poder normativo de Europa. No obstante, en estos casos, posteriormente a que la membresía pasara a un segundo plano en el interés nacional, el poder normativo no fue suficiente para evitar los retrocesos en términos de políticas relacionadas a normas constitutivas de la UE como el Estado de derecho, democracia y DDHH.

Incluso, dentro de la misma UE se pueden identificar casos en los que el poder normativo no ha sido suficiente para generar cambios concretos al interior de los miembros. En Hungría, República Checa, Polonia, Croacia e incluso Austria se pueden identificar comportamientos y acciones gubernamentales que van en contra de las normas fundamentales, haciendo cuestionable la capacidad real del poder normativo de la unión (FIDH, 2022; McMillan, 2017).



1.4.3 El poder normativo como búsqueda del espacio de influencia

Hoy en día no es inusual leer en las noticias y artículos de opinión acerca del ocaso de Europa. Efectivamente, Europa, en todos los sentidos de la palabra –desde la UE, sus miembros como Francia, España, Italia y Alemania, así como aquellos que son llamados Europa, pero que no pertenecen a la UE como Reino Unido, Turquía y Rusia–, está lejos de estar en el pináculo de su influencia internacional. No hay que olvidar que hace doscientos años, cien años e incluso hace ochenta años, aquello que ocurría en Europa era aquello que había ocurrido en el mundo. Las Guerras Napoleónicas, la guerra Franco-Prusiana, la Primera y la Segunda Guerra Mundial, incluso la Paz de Westfalia siglos antes, es lo que hoy es enseñado en las aulas como historia universal: Europa era el centro (Dussel, 2013).

Sin embargo, durante los siglos XX y el XXI Europa lentamente ha tomado un segundo plano en el escenario internacional, las secuelas de las grandes guerras, así como el fortalecimiento de nuevos actores en el sistema internacional, como EE.UU. y China, han dejado atrás a Europa en los términos de poder más clásicos. EEUU es más poderoso en términos militares y económicos, al igual que China. Actores como la India, los tigres del pacífico e incluso Brasil han entrado al escenario internacional estruendosamente, haciendo la repartición del pastel del poder del escenario internacional cada vez más compleja.

Ante tal escenario y frente a la falta de influencia, es fácil hablar del ocaso de Europa, incluso argumentar que la UE es el claro ejemplo de su decadencia. Sin embargo, puede ser que se subestime el nivel de importancia y relevancia que la UE tiene en la vida diaria y cómo el poder normativo, por un lado, mantiene a la UE relevante en el escenario internacional, aunque, por otro, es una herramienta para establecer un espacio de influencia.

Así, al ver su incapacidad para establecerse, ya sea como el principal poder militar o económico en el escenario internacional y en la región que es el caso de estudio; ALC, la UE ha optado por cambiar de estrategia y hoy, el actor que por

mucho tiempo dominó el mundo por la fuerza, ahora lo hace con la normativa, ideas y valores (Rosecrance, 1997).

Si bien la capacidad normativa de la UE comenzó al interior, la capacidad de influir en sus miembros ha sido llamada por algunos como la acción diplomática más eficiente de la historia, pues mientras que esta capacidad interna se iba gestando, la necesidad de expansión de dicha habilidad se iba haciendo latente.

La expansión de las normas es deseable, por un lado, por motivos prácticos, como la estandarización y homogeneización del mercado interno que ahora se buscaba en el externo para facilitar el comercio y flujo de productos del exterior hacia el interior de la UE. Sin embargo, siguiendo la lógica de Carr (1947) con respecto al poder, hay una importancia y peso simbólico en la búsqueda y deseabilidad de aplicación de normas europeas en el exterior. Aquí la UE es capaz de reconocer ese poder normativo como una herramienta para establecer o recuperar espacios de influencia.

Cabe señalar que, en el Tratado de la UE, su artículo 3 establece un mandato explícito de proyección de las normas y valores europeos al exterior. La Comisión Europea cada vez adquiere mayor capacidad para establecer este cometido, estableciendo las agencias europeas regulatorias (Bradford, 2020), con las cuales procura expandir dicha noción de 'lo europeo', estándares y normas de la UE, a otras latitudes.

Aunque la competencia por la hegemonía global es intensa, con China y Estados Unidos a la cabeza, en términos de regulación de mercados la UE ha sido denominada un hegemón normativo (Bradford, 2020). Eso lleva a asumir que, dentro del escenario internacional, es en su capacidad normativa, constitutiva y regulatoria, donde la UE puede aún encontrar espacios de poder fáctico para influir. Regiones como ALC, en el nivel de la ciudadanía, aún ven a la UE al mejor socio, mejor destino de estudios y en general como la mejor alternativa dentro del sistema internacional (Ruano, 2023). Lo anterior demuestra que la UE todavía cuenta con capacidad de influir en el escenario internacional y regional. Simplemente ahora busca su participación a través del establecimiento de sus normas, sus

valores, el moldeado de aquello que se entiende como la normalidad en un mundo más complejo y multipolar (Acharya, 2016).

En el siguiente capítulo se desarrolla el aspecto institucional e histórico que atañe a la presente investigación. En la sección institucional se analizan, por un lado, las instituciones europeas que proyectan poder normativo hacia el exterior y, por otro lado, se hace una revisión del desarrollo de la relación UE-ALC en el marco de las Cumbres para aterrizar las dinámicas específicas que se han dado entre ambas regiones.



CAPÍTULO 2

Proyección del poder normativo y la cooperación de la Unión Europea en América Latina y el Caribe: Instituciones, agencias y cumbres

Este capítulo comienza con la revisión de las instituciones de la UE mediante las cuales se proyecta poder normativo en ALC, como son el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Consejo Europeo y la Comisión Europea. Posteriormente, se abordan las funciones de la Dirección General de Asociaciones Internacionales. Más adelante, se revisa la contextualización de la cooperación de la UE hacia ALC y se lleva a cabo la revisión histórica de la relación previa a 2013 a través de las cumbres UE-ALC. El capítulo continúa revisando brevemente la I, II y III Cumbre UE-CELAC, señalando las particularidades para el caso de Ucrania, la crisis de la Pandemia por Covid-19, la presidencia española del Consejo de la UE y el Año de América Latina y el Caribe y finaliza con la Taxonomía de los Acuerdos de la UE en ALC.

2.1 Instituciones de la Unión Europea mediante las cuales se proyecta poder normativo en América Latina y el Caribe

Es posible afirmar que la UE se ha vuelto el estándar de los estudios regionales, pues cualquier organismo creado o existente, invariablemente es comparado y criticado con base a esta (Hoffmann, 2017). Creada como una institución cuyo objetivo era evitar que los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial se repitieran, la UE ha alcanzado niveles de integración e institucionalización que, en su momento, superaron la teoría.

La UE es el arreglo regional para la cooperación más exitoso, al ser el único capaz de producir espacios e instituciones supranacionales (Hoffmann, 2017) con capacidad de ejercer poder normativo tanto al interior de la UE, es decir, hacia sus miembros, como al exterior. Para comprender a la UE y de qué forma logra ejercer poder normativo, es necesario estudiarla como un cuerpo burocrático

complejo, compuesto de diversas instituciones, con distintos objetivos y gobernanza en varios niveles.

Las instituciones de la UE no son comparables a ninguna otra. Estas tienen sus intereses internos, cuyo propósito final es asegurar su existencia. No obstante, las organizaciones también están conectadas con los gobiernos nacionales de los miembros, es decir, con sus intereses propios. De esta forma se genera un híbrido en donde dos fuerzas se jalan y empujan al interior de las instituciones supranacional e intergubernamental (Warleigh, 2002).

Un propósito general de la UE es aquel de asegurar su permanencia en el tiempo. Dicha permanencia se ha puesto en tela de juicio en más de una ocasión: cuando la constitución europea fue rechazada, la crisis del euro y la salida del Reino Unido con el insólito Brexit. Dentro de dicha necesidad de permanencia, también se puede ubicar un importante objetivo, el de influir, buscando así la capacidad de injerencia, no solo en sus miembros, sino en sus vecinos, aliados y foros multilaterales. Influencia que aborda desde diferentes estrategias, entre ellas, la que se analiza en este documento: la normativa.

El poder normativo de la UE debe de ser entendido a través de la totalidad de sus partes, en este caso, las instituciones. La UE en el artículo 13 del TUE reconoce siete instituciones europeas. Además, cuenta con órganos, servicios institucionales y agencias descentralizadas (Dirección General de Comunicaciones, s/f). Existen tres organismos que velan por el orden y el cumplimiento de las leyes y que realizan labores complementarias en aras del óptimo funcionamiento de la UE, dichas organizaciones son el Tribunal de Justicia Europeo, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas Europeo.

Otra institución son los órganos que, complementariamente a las instituciones, ejecutan funciones específicas para aportar a los intereses y objetivos generales de la UE. Sus funciones son variadas, como brindar asesoría a las instituciones como el Comité Social y Económico Europeo y la supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos de la UE como el defensor del pueblo europeo. Dentro de esta categoría se encuentra igualmente el órgano que brinda apoyo a la UE

en términos de política exterior, como es el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

La UE cuenta con agencias descentralizadas, las cuales cuentan con una personalidad jurídica propia y un mandato, cuya finalidad última es cumplir la aplicación de políticas de la UE. Las agencias relacionadas a la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) son la Agencia Europea de Defensa, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y el Centro de Satélites de la Unión Europea, cuyo objetivo principal es ayudar a la UE y sus miembros a aplicar las políticas de seguridad y política exterior.

La Comisión ha creado seis agencias ejecutivas con un mandato temporal para administrar funciones específicas relacionadas con los programas de la UE. Dichas agencias tienen personalidad jurídica propia y atañen a iniciativas de la Comisión en temas como salud, educación, innovación e investigación. Se decidió no analizar ninguna de las agencias con mayor detenimiento, debido a que, si bien estas pueden ejercer poder normativo de la UE en diversos campos, el interés principal de esta investigación yace en cómo se difunden dichas normas ante dinámicas de cooperación, especialmente con ALC.

Así, el objetivo principal de la presente sección es el análisis estructural de las instituciones de la UE que potencialmente ejercen poder normativo hacia ALC, por lo que se hará una revisión breve de sus atribuciones iniciales y fundamentos legales, así como la evolución que dichas instituciones han experimentado debido a cambios en los intereses internos de los países miembros de la UE y/o en las instituciones propias que la conforman.

2.1.1 Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es una de las instituciones europeas originales, establecido en 1951. En ese entonces se llamaba Asamblea General, cuyo propósito era dotar al proyecto con legitimidad democrática (Burns, 2002), la cual parecía ajena en una conformación de naturaleza, aparentemente, puramente burocrática y técnica.

El Parlamento tiene como objetivo principal representar los intereses políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos (Burns, 2002). Son los eurodiputados las figuras encargadas de legislar en concordancia de su electorado¹¹, siendo clave en la construcción democrática de la UE.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero, también conocida como el Tratado de París, es el documento legal original que dota a esta institución de atribuciones. No obstante, la institución que existe hoy en día dista mucho de la de 1951 en cuestión de atribuciones, tamaño y complejidad. Las atribuciones actuales del Parlamento son divididas en tres categorías: las legislativas, las de supervisión y las presupuestarias.

Primero, sus atribuciones legislativas principales son aprobar la legislación de la UE, junto con el Consejo de la Unión Europea; decidir sobre la suscripción o no a acuerdos internacionales y decidir sobre ampliaciones de miembros de la UE, de acuerdo con el Acta Única Europea de 1986. Segundo, sus funciones de supervisión consisten en elegir a la presidencia de la Comisión y aprobar a la misma como colegio, función establecida en el Tratado de Lisboa de 2009.

Por último, sus atribuciones presupuestarias consisten en establecer el presupuesto de la UE junto con el Consejo y aprobar el presupuesto a largo plazo, es decir, el marco financiero plurianual, ambas funciones establecidas en el Tratado de Bruselas de 1975 y reforzadas en el Tratado de Lisboa de 2009. A pesar de la multiplicidad de funciones y su estatus como una de las instituciones europeas originales, fue necesario reforzar sus facultades en el Tratado de Lisboa en 2009.

¹¹ A partir de 1979 con elecciones directas.

Cuando nos cuestionamos de qué forma proyecta el Parlamento Europeo poder normativo hacia el exterior, observamos que este tiene la capacidad de hacerlo de forma directa e indirecta. También tiene la característica de, al estar conformado por grupos de partidos con diferentes posturas, los intereses de poder normativo no necesariamente estarán alineados con los del gobierno en turno del país de origen.

La forma directa en la que el Parlamento ejerce poder normativo hacia el exterior es a través del diálogo parlamentario, la observación electoral y los pronunciamientos con respecto a situaciones de crisis en diversas naciones. El Parlamento se autodenomina como un defensor internacional de la democracia y utiliza algunos de sus mecanismos de cooperación y monitoreo como una forma de influencia. Así, a través del diálogo, promueve normas concretas con respecto a lo que se entiende como democracia y demás valores fundamentales de la UE, como el Estado de derecho, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, y los DDHH (Parlamento Europeo, 2019).

Las herramientas concretas con las que el Parlamento cuenta para influir en el exterior son la promoción del diálogo entre partidos y la construcción de consenso, la prevención de la violencia relacionada con las elecciones, brindar apoyo en la prevención de conflictos y los procesos de paz y el fomento para la supervisión parlamentaria del sector de seguridad (Parlamento Europeo, 2019). Otra forma en la que el Parlamento Europeo igualmente tiene la facultad para ejercer poder normativo es al emitir pronunciamientos en los que critica, expresa preocupación y hace llamados a la acción en relación a situaciones negativas que atentan a su noción de los derechos fundamentales en otros Estados. Un ejemplo de lo anterior fue en 2022 cuando se hizo un llamado a las autoridades mexicanas a velar por la integridad de sus periodistas; la resolución aprobada con 607 votos a favor, 2 en contra y 73 abstenciones (Parlamento Europeo, 2022).

En el caso específico de la región de ALC, existe la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat). El foro se crea en el contexto de la Asociación Estratégica Birregional y busca consolidar el diálogo entre ambas regiones. Este funge como un órgano de debate, seguimiento y control de todos los

asuntos vinculados a las relaciones de ambas regiones (Parlamento de Mercosur, s/f). A través de foros como el EuroLat, el Parlamento es capaz de ejercer poder normativo en la región, influyendo en aquellos que realizan legislación, siendo tal vez una de las formas suaves más eficientes.

Además, el Parlamento también tiene la capacidad de influir en la capacidad del poder normativo de forma indirecta. Como está establecido es sus atribuciones, este puede decidir sobre los tratados internacionales de los que la UE toma partido, así como decisiones presupuestarias. La toma de decisiones sobre tratados sustenta la capacidad del Parlamento para marcar cierta pauta en la dirección de la política exterior de la UE y, por consiguiente, su poder normativo al exterior. Con las decisiones presupuestarias puede elegir las áreas prioritarias y fondos para la ejecución de políticas e instrumentos en pro de la difusión de las normas de la UE y el establecimiento de su poder normativo al exterior, entre muchos otros temas.

Finalmente, después de la resolución de 2019, el Parlamento propiamente identifica sus capacidades como promotor de la democracia. Lo hace indirectamente al tener la capacidad de fortalecer el SEAE en el terreno, así como decidir sobre las líneas presupuestarias para la mediación y el diálogo dentro del Instrumento de la UE para la Estabilidad y la Paz (IcSP, por sus siglas en inglés) (Parlamento Europeo, 2019).

2.1.2 Consejo de la Unión Europea

El Consejo tiene la particularidad de estar integrado por ministros de los miembros en función al tema que sea tratado en las reuniones. Sus formaciones posibles son diez, incluyendo asuntos exteriores, donde se reúnen los Ministros de Relaciones Exteriores. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores es el único que cuenta con una presidencia permanente, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad puede tener injerencia en la estrategia exterior de la UE y, por lo tanto, de la gestión del poder normativo de Europa. El alto representante es apoyado por el SEAE.

La presidencia del Consejo es rotatoria cada seis meses e, históricamente, en el marco de la relación de la UE con ALC, suele haber un acercamiento regional cuando España o Portugal ocupan dicha presidencia (Olearte, 2023).

Cuando el Consejo sesiona, los gobiernos de los miembros, representados por ministros, hacen compromisos para la alineación, modificación y adaptación de medidas legislativas y de coordinación política. En este sentido, es una importante herramienta en el proceso de la internalización de normas en las políticas públicas de los países miembros de la UE.

Las funciones principales del Consejo son negociar y adoptar legislación de la UE junto con el Parlamento. Haciendo un símil a un sistema nacional, el Consejo cumple las funciones de una Cámara alta, mientras el Parlamento las de la Cámara baja. La negociación y adopción de las iniciativas de ley se hacen con base en las recomendaciones de la Comisión. El Consejo también está encargado de desarrollar la política exterior y de seguridad, siguiendo la pauta marcada por el Consejo Europeo. Además, celebra acuerdos entre la UE y otros países u organizaciones internacionales y, junto con el Parlamento Europeo, aprueba el presupuesto de la UE.

Por lo tanto, en el marco institucional y jurídico, hay una gran inherencia por parte del Consejo en la configuración de la estrategia exterior de la UE. Así, moldea el grueso de lo que se entiende por poder normativo de Europa, la configuración de las normas que esta proyecta hacia el exterior y con las cuales buscará extender su espacio de influencia.

2.1.3 Consejo Europeo

El Consejo Europeo está integrado por los jefes de Estado o de gobierno de los miembros de la UE, el presidente del Consejo Europeo y la presidenta de la Comisión Europea. Tiene como función principal definir y orientar las prioridades políticas de la UE. Se celebró por vez primera en 1974 como un foro informal, en 1992 se institucionalizó y en 2009 se le otorgó el estatus de institución oficial de la UE con el Tratado de Lisboa. Al reunir a los líderes de los países miembros, es considerado el nivel más elevado de cooperación política de la UE.

El Consejo Europeo toma decisiones sobre la orientación y prioridades de la UE, no obstante, no cuenta con capacidades legislativas, por lo que está encargado de establecer directrices para el Consejo de la Unión Europea. Al ser el órgano con mayor nivel, este atiende cuestiones complejas o sensibles que no se pueden resolver en otras instancias institucionales de la Unión.

Debido al nivel de diálogo y cooperación que el Consejo Europeo supone dentro de la UE, su influencia en la estrategia de política exterior es innegable. Dicho órgano establece la política exterior considerando los intereses estratégicos de la UE y las implicaciones que las mismas pueden tener en materia de defensa. Es en las cumbres del Consejo, que se celebran cuatro veces al año, donde los intereses de la UE se congenian con los intereses de los poderes ejecutivos de los miembros, por lo que en sus resoluciones se puede encontrar el origen de la configuración de las estrategias de influencia de la UE, como en el ámbito de su poder normativo.

Desde una perspectiva práctica, el Consejo Europeo estrictamente no proyecta poder normativo al exterior. No está dentro de sus facultades la gestión y ejecución de proyectos ni presupuestos, ni representa a la UE en ningún foro internacional. No obstante, al establecer directrices de política exterior y tener la capacidad de solicitar a la Comisión la elaboración de una propuesta y al Consejo que se ocupe de ella, indirectamente, tiene un importante peso en cómo se desenvuelve la UE en el escenario internacional. Consecuentemente, influye en la forma en la que proyecta el poder normativo.

2.1.4 Comisión Europea

Este órgano funge como el brazo administrativo y el equivalente en la UE al poder ejecutivo de un sistema nacional (Cini, 2002). La Comisión es entonces el principal ejecutor de la política pública y legislación de la UE. Dicha posición le concede un rol de gran peso político dentro de las instituciones europeas, pero también la proyección de la UE en el exterior (Comisión Europea, s/f; Cini, 2002).

La Comisión tiene su origen en tres organizaciones constituidas en el CECA: el Alto Comisionado del CECA, la Comisión Económica Europea (CCE) y la Comisión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CCEEA). Desde sus inicios, la Comisión tuvo como objetivo principal el funcionamiento óptimo del mercado común, dicho mercado fue evolucionando hasta convertirse en la UE. Conforme el entonces mercado común se complejizó en términos económicos y políticos, llegando a ser el aparato institucional de lo que es la UE hoy, los alcances de aquello que tendría que mantener la Comisión también se expandieron y evolucionaron. La Comisión, de forma tácita, se fue convirtiendo en la institución europea con mayor peso y capacidad de maniobra política. Su naturaleza ejecutiva, en la que los intereses de los miembros europeos no inciden directamente, a diferencia del Consejo o Parlamento, dotó a la Comisión de una naturaleza inherentemente politizada (Nugent y Rhinard, 2019).

La integración política de la UE le ha permitido a la Comisión tomar una posición más enfocada a la generación de política pública, así como a la proyección de esta al exterior (Smith, 2004). Sin embargo, referirse a la Comisión como una organización más política que tecnocrática (Nugent y Rhinard, 2019) tiene sus complicaciones, por lo que es importante contrastar sus atribuciones legales y cómo estas han evolucionado.

La Comisión encuentra su sustento legal en el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 234, 244 a 250, 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Tratado por el que se constituye un Consejo y una Comisión únicos de la Comunidad Europea (Unión Europea, s/f).

Su función, en el sentido estricto, es “velar por los intereses generales de la UE, proponiendo y comprobando que se cumpla la legislación y aplicando las políticas y el presupuesto de la UE” (Unión Europea, s/f).

La Comisión cuenta con atribuciones de carácter legislativo, de gestión de políticas y asignación de fondos, de salvaguarda de la legislación y de representación en el exterior. Es, junto con el Parlamento, la institución revisada con las atribuciones de naturaleza más variada. Dentro de sus atribuciones legislativas, la relacionada con el poder normativo la lleva a promover legislativamente leyes que protegen los intereses de la UE y a sus ciudadanos en aspectos que no pueden regularse eficazmente en el plano nacional.

En terminos de gestión de políticas públicas, las atribuciones relacionadas con el poder normativo de Europa, en su proyección al exterior, se centran en fijar las prioridades de gasto de la UE, en conjunto con el Consejo y el Parlamento, y elaborar los presupuestos anuales para que el Parlamento y el Consejo los aprueben.

En su carácter de representante al exterior, las atribuciones relacionadas con carácter normativo son hablar en nombre de todos los países de la UE ante los organismos internacionales, sobre todo en cuestiones de política comercial y ayuda humanitaria, y negociar los acuerdos internacionales de la UE. Para cumplir con dichas atribuciones, la Comisión cuenta con una de las burocracias más extensa de la UE. La dirección política está a cargo de veintisiete comisarios, quienes conforman el Colegio de Comisarios. Dicho Colegio establece las prioridades políticas y estratégicas de la institución (Comisión Europea, s/f).

La Comisión está integrada por diversas Direcciones Generales (DG), encargadas de diferentes ámbitos políticos que le atañen. No obstante, el arreglo institucional de la Comisión ha sufrido diversos cambios en su configuración. Las DG no eran el arreglo inicial de la institución y cada presidente tiene dentro de sus capacidades, junto con los comisarios, modificar el arreglo burocrático según los intereses políticos de la UE en el momento (Nugent y Saurugger, 2002).



Los cambios en la configuración de la Comisión han sido especialmente observables en términos de política exterior. A través de los cambios realizados en el cuerpo burocrático de la misma, esta ha podido ganar terreno en la gestión de la política exterior, incluyendo la representación de la UE en foros multilaterales, acuerdos comerciales y gestión de recursos en materia de cooperación (Nugent y Saurugger, 2002).

Es justamente en la gestión de la política exterior de la UE donde la Comisión tiene cabida para ejercer el poder normativo de Europa en el exterior. La Comisión representa los intereses de toda la UE, los Estados Miembros y la comunidad europea, englobando las instituciones mismas de la UE. Tiene la capacidad a través de sus planes de trabajo y en la ejecución de su presupuesto de imponer sus intereses y agendas normativas en los países receptores. Se puede afirmar que la Comisión ha logrado alcanzar estos niveles de influencia gracias a su capacidad de gestión. Su influencia se ha complementado por la materialización en el aumento de su margen de maniobra político en cambios legislativos que le han otorgado mayores capacidades, comenzado la expansión de estas desde la década de los ochenta (Nugent y Saurugger, 2002).

La búsqueda de eficiencia y eficacia al interior de su organización ha dado cabida a la Comisión de reinventarse y reconfigurarse en su acomodo burocrático e institucional, facilitando incidir en temas de política exterior y poder normativo (Nugent y Saurugger, 2002; Nugent y Rhinard, 2019). Además, esta tiene los medios económicos, políticos y legislativos para ser una institución clave en la promoción de las normas de la UE al exterior. Desde sus orígenes con el Alto Comisionado del CECA, la CCE y la CCEEA ha tenido la capacidad de aprovechar ventanas de oportunidad para construir un margen de influencia amplio, en donde la institución se reconoce elemental dentro del cuerpo institucional de la UE

2.2. Dirección General de Asociaciones Internacionales

La DG-INTPA es la encargada de elaborar la política de asociaciones internacionales y desarrollo de la Comisión (DG-INTPA, s/f). Bajo el liderazgo de la presidencia de la Comisión, dicha Dirección se encarga de conducir la cooperación de la Comisión tanto con países como con actores no estatales a nivel global, con el objetivo último de impulsar la agenda de la UE en la escena mundial.

En el centro de las políticas de la DG-INTPA se encuentra el interés de promover los valores europeos y sus intereses para contribuir en la construcción de paz y prosperidad en el mundo. Desde una perspectiva de difusión de normas constitutivas de la UE, la DG-INTPA juega un rol esencial. Esta es un ejemplo donde el interés de la promoción del poder normativo del UE se materializa en una institución, ya que se encarga de la promoción de sus valores y el llamado “estilo de vida europeo”, cuyos objetivos están en el primer plano de la institución y son la guía en el accionar de la misma. La DG-INTPA se enfoca en ocho áreas temáticas, las cuales, a su vez, se desagregan en áreas de política pública específicas (véase el Cuadro 1).

	Área temática	Áreas de política pública
1	Clima, medioambiente y energía	<ul style="list-style-type: none">• Biodiversidad y ecosistemas• Cambio climático• Bosques• Seguridad nuclear• Nutrición y seguridad alimentaria• Océanos• Energías sostenibles• Sistemas de alimentación sostenibles• Cooperación en materia de aguas transfronterizas• Nexos entre agua, energía, alimentos y ecosistemas
2	Infraestructura digital	<ul style="list-style-type: none">• Digitalización responsable• Ciudades sustentables• Transporte
3	Igualdad de género	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar una vida libre de violencia de género• Igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas
4	Desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none">• Acceso al agua y sistemas de saneamiento• Trabajo infantil• Cultura

		<ul style="list-style-type: none"> • Educación • La respuesta global de la UE ante el COVID-19 • Demografía y salud • Reducción de desigualdades • Desarrollo de habilidades y formación profesional • Protección social • Fortalecimiento de sistemas de salud
5	Migración y desplazamiento forzado	No aplica
6	Paz y gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad civil • Democracia • DDHH y valores fundamentales • Justicia y Estado de Derecho • Paz y seguridad
7	Crecimiento sostenible y trabajos	<ul style="list-style-type: none"> • Entorno empresarial y clima de inversión • Integración económica, comercio y conectividad • Empleo y trabajo decente • Financiamiento al desarrollo sostenible • Sector privado e industrias sustentables
8	Juventud	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de acción juvenil • Participación juvenil

Cuadro 1. Áreas temáticas de la DG-INTPA

Fuente: Elaboración propia con base en DG-INTPA (2024).

Las políticas de la DG-INTPA se rigen por áreas temáticas, que a su vez tienen un Director General quien supervisa tres Subdirectores, encargados de diversas áreas. La Subdirección encargada de las áreas A, B y C cubren los proyectos de la DG-INTPA con relación a ordenamientos geográficos: la INTPA A revisa África, la INTPA B se encarga de ALC y la INTPA C supervisa Medio Oriente, Asia y el Pacífico.

Las Subdirecciones D, E y F supervisan áreas relacionadas con temáticas: la INTPA D se encarga de desarrollo sostenible, política pública y coordinación; la INTPA E atiende finanzas sostenibles, inversión, trabajos y economía social; y la INTPA F dedica sus esfuerzos a proyectos verdes y agenda digital. Por último, la Subdirección G y R se encargan de temas relacionados con el desarrollo humano, migración, gobernanza y paz, así como gestión de recursos. Las Subdirecciones trabajan en conjunto para ejecutar los proyectos y mandatos de la DG, la cual tiene una robusta burocracia, enfocada, en parte, a la difusión de las normas constitutivas europeas.

2.3 Contextualización de la cooperación de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe

La relación entre Europa y ALC tiene una historia amplia y basta, la cual no es posible cubrir en el presente trabajo. El propósito de la presente sección es contextualizar, en la medida de lo posible, la relación en las últimas tres décadas, especialmente desde el inicio de la relación birregional, de forma oficial, con la Cumbre de Río de Janeiro de 1999 y finalizando con la III Cumbre UE-CELAC de 2023.

Antes de la revisión de estos dos periodos, es pertinente realizar dos precisiones. En primer lugar, se ha excluido de esta sección la relevancia de la entrada de España y Portugal a la Unión Europea como los principales impulsores de la relación, así como el proceso de San José. Ambos hitos, sumamente importantes en el contexto de las relaciones, especialmente el proceso de San José, serán abordados en detalle en el capítulo cuatro, dedicado al estudio de caso de Guatemala, dado su papel crucial en los procesos de difusión de normas en este país centroamericano.

2.3.1 Revisión histórica de la relación previa a 2013 a través de las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe

Para tener un mayor entendimiento de la relación bilateral entre ALC y la UE, hay que precisar dos periodos históricos. En la presente sección se revisa el antecedente histórico que corresponde al periodo previo a 2013 y se decidió delimitar así el estudio, debido a que en dicho año se conformó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El inicio de la relación entre la UE y ALC comenzó de forma oficial con la primera cumbre UE-ALC en 1999, con México y Brasil fungiendo como copresidentes y Alemania en el Consejo Europeo. La Cumbre tuvo como propósito establecer una alianza estratégica birregional, dentro de sus líneas estratégicas buscaba fortalecer la democracia, la libertad individual, el pluralismo, la paz internacional, la seguridad, el Estado de derecho, la gobernanza y la estabilidad política. Asimismo, buscaba establecer un diálogo constante para que la relación se consolidara.

Desde el punto de vista del poder normativo de Europa, en el contexto internacional, así como el de la relación bilateral, se puede argumentar que es el momento en el que la UE ha tenido mayor ventaja en la promoción de sus normas. El fin de la Guerra Fría y la globalización fomentaron grandes agrupaciones regionales que percibían a la UE como ejemplar. Sin embargo, la adopción de modelos europeos de integración política a nivel regional fue, como nunca, aspiracional.

La segunda Cumbre se vio permeada por la securitización del contexto internacional, derivado de las amenazas efectuadas por diversos grupos terroristas y fundamentalistas. El 11 de septiembre de 2001 marcó una pauta en el escenario internacional y, si bien ninguna de las dos regiones fue víctima del ataque, el tema de seguridad se volvió central.

Durante la Cumbre igualmente se discutieron temas como el multilateralismo y la acción internacional en materia de DDHH y la democracia, además, con interés especial hacia los conflictos que se desarrollaban en ese entonces en la región ALC. Además, del lado económico hubo un énfasis en la importancia de la cooperación y los fondos de desarrollo. En términos del poder normativo de la UE, se dio una pronunciación de valores comunes entre las regiones, comprobando, al menos desde el papel, un interés concreto por adoptar conductas de comportamiento tipo europeo. A pesar de la vasta gama de temáticas discutidas en la Cumbre, esta se consideró poco sustancial por la falta de traducción de los discursos a acciones concretas.

La tercera Cumbre se vio aún más agravada por la presencia del terrorismo y la securitización en la agenda internacional. Si bien una similitud que puede encontrarse en todas las Cumbres es el establecimiento de una agenda concreta con temas eje, como en el presente caso el multilateralismo, la cohesión social y el fortalecimiento de la relación birregional, paradójicamente otra constante en el desarrollo de la relación bilateral es la incapacidad de traducir discursos a acciones concretas.

Respecto a la cuarta y quinta Cumbres se identifica un estancamiento en la relación bilateral. En ese momento de la historia, las Cumbres se mantuvieron en una cadencia bianual y fueron parteaguas de iniciativas importantes que buscaban, por un lado, afianzar la relación en temas de cohesión social y desarrollo sostenible a través de EUroSocial y EurocLima y, por otro, la integración de actores no privados a las Cumbres y la apertura de una línea de crédito para ALC en el Banco Europeo de Inversiones.

La cuarta y quinta Cumbre, celebradas en 2006 y 2008 respectivamente, estuvieron fuertemente influenciadas por el cambio político en ALC. La Marea Rosa llegó a Sudamérica y se estableció así una mayoría de países con tendencias de izquierda populista que se contrapusieron a visiones de la UE, especialmente en temas que habían sido una constante en el diálogo birregional como la democracia, el Estado de derecho y los DDHH.

Con respecto al interés de difundir sus normas en la región y el ser un socio estratégico para la misma, la UE entra en un punto de inflexión. El encanto por el modelo europeo se había desvanecido. La crisis del euro, la crisis financiera de 2008 y el fallido intento de establecer una constitución europea, así como la introducción de socios más atractivos a la región, disminuyeron la disposición de ALC de ser un receptor dispuesto a abstraer las normas que la UE estaba intentando proyectar.

Además de la presencia de nuevos socios atractivos para la región, la UE, a su interior, estaba llevando un proceso importante de reestructuración. Con la expansión más significativa de su historia y la firma y posterior entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), las prioridades de la UE se mantuvieron en casa, pudiendo catalogar a la región de ALC como lejana o marginal.

La sexta y última Cumbre UE-ALC, celebrada en 2010, puede considerarse un intento para reactivar la relación. Realizada bajo la presidencia española del Consejo de la UE, dicha cumbre dio creación a la Fundación EU-LAC como un mecanismo para el seguimiento de la relación birregional, así como el establecimiento del Plan de Acción 2010-2012, considerando estas

acciones una forma de relanzamiento de la relación. Hasta este punto, la relación birregional al igual que la capacidad normativa de la UE en la región se ubican principalmente en el ámbito discursivo. Ambas partes han priorizado sus alianzas e influencias en otras latitudes, enfriando una relación que, en primer lugar, nunca había estado cimentada.

Cumbre	Año	Sede	Temas eje de la cumbre
I Cumbre UE-ALC	1999	Río de Janeiro, Brasil	Democracia, libertad individual, pluralismo, paz internacional, seguridad, Estado de derecho, gobernanza y estabilidad política.
II Cumbre UE-ALC	2002	Madrid, España	Multilateralismo, la acción internacional en materia de DDHH, democracia y seguridad.
III Cumbre UE-ALC	2004	Guadalajara, México	Multilateralismo, cohesión social y fortalecimiento de la relación birregional.
IV Cumbre UE-ALC	2006	Viena, Austria	Democracia, multilateralismo, lucha contra el terrorismo, energía, crecimiento, empleo y migraciones.
V Cumbre UE-ALC	2008	Lima, Perú	Cohesión social y desarrollo sostenible.
VI Cumbre UE-ALC	2010	Madrid, España	Innovación tecnológica para el desarrollo sostenible y la inclusión social.

Cuadro 2. Resumen Cumbres UE-ALC

Fuente: Elaboración propia.

2.3.2 Una nueva etapa de la relación: I y II Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

La cumbre de Madrid, España, bajo el mandato europeo del anfitrión, sería la última cumbre celebrada entre la UE y ALC, ya que la CELAC remplazaría la dinámica. La creación de la CELAC en 2013 marcaría un parteaguas, o al menos la expectativa, de una relación birregional con mayor dinamismo, al ahora existir un mecanismo de conciliación en ALC.

La primera cumbre CELAC-UE se llevó a cabo en Santiago de Chile en 2013. La Cumbre se desarrolló en un contexto de vasta actividad birregional y multilateral, con la ejecución de eventos paralelos como la VI Asamblea EuroLat, la IV

Cumbre empresarial ALC-UE, el VII Encuentro de la Sociedad Civil Organizada ALC-UE y el VI Foro Euro-latinoamericano de Sociedad Civil.

Esta nueva etapa de la relación birregional se desarrolló en un contexto de poco crecimiento económico en ambas regiones. Por el lado de la UE, la resaca de la crisis del euro aun permeaba en la región. En ALC, a pesar de un crecimiento sostenido, la región se encontraba en un estancamiento económico. No obstante, se consideraba que en esta situación de “crisis” las regiones podrían reducir sus asimetrías y llevar una relación dinámica y de pares.

Esta Cumbre se destaca por tres cuestiones fácticas de la relación: primero, la nueva dinámica con la CELAC; en segundo lugar, la disminución de la asimetría económica; y, por último, el desencanto ante el modelo europeo el cual, ante la crisis, puso en duda su atractivo como ideal político y de integración. La Cumbre tuvo como su eje transversal temas de medio ambiente, sobre todo de desarrollo sostenible y promoción de la calidad ambiental y social, temáticas que continúan siendo una constante dentro de la relación.

El Plan de Acción de la VI Cumbre UE-ALC sufrió una ampliación temporal y temática, extendiéndose hasta 2015 e incluyendo temas en la agenda como género, inversión y emprendimiento al desarrollo. En general, las inversiones fueron un tema de mayor relevancia para ambas partes.

La segunda Cumbre, con sede en Bruselas en 2015, mantuvo la cadencia bianual que había sido llevada con las Cumbres UE-ALC y se dio en un contexto de establecimiento de agendas como la COP21 y el Acuerdo de París, así como el establecimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estableciendo prioridades de agendas multilaterales, así como las pautas de los proyectos que organismos como la UE seguirían. La Cumbre se centró alrededor de la noción de moldear un futuro común, en línea con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.

En seguimiento al Plan de Acción, este se amplió de 2015 a 2017. Temáticamente se incluyeron capítulos sobre educación superior y



seguridad ciudadana. A pesar de la iniciativa de un Plan de Acción concreto, el cual se construyó y ajustó durante tres Cumbres, dicha intención tuvo poco seguimiento.

Finalmente, la Cumbre planteó un plan de seguimiento de reuniones para mantener la relación latente, especialmente en el contexto del establecimiento de una nueva agenda. No obstante, esta sería la última Cumbre que se realizaría bianualmente, comenzando así un largo período de enfriamiento de la relación.

Cumbre	Año	Sede	Temas eje de la cumbre
I Cumbre UE-CELAC	2013	Santiago de Chile	Desarrollo sostenible y promoción de la calidad ambiental y social.
II Cumbre UE-CELAC	2015	Bruselas	Moldear el futuro común y agenda post Metas de desarrollo del Milenio (MDG).

Cuadro 3. Resumen Cumbres UE-ALC

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3 Enfriamiento y restablecimiento de la relación: III Cumbre Unión Europea- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

Una tercera Cumbre UE-CELAC estaba anticipada a tomar lugar en 2017 en San Salvador, continuando así la dinámica bianual que había caracterizado hasta ahora la relación. No obstante, situaciones específicas de ambos lados, pero especialmente de ALC, no permitieron que dicha reunión tomara lugar. Por el lado europeo, todavía la resaca de las crisis jugaba un impedimento en la promoción de la relación con ALC. La expansión más grande en la historia de la UE hacia un Este con poco interés histórico por la relación birregional agravó todavía más el desinterés latente por dicha relación, así como el Brexit (Romano y Lajtman, 2024; Olarte, 2023).

A pesar de las circunstancias que llevaron al distanciamiento por parte de la UE, los agravantes por parte de ALC eran latentes. Tal vez si las circunstancias regionales hubieran sido distintas, la relación hubiera mantenido una lógica de diplomacia de Cumbres, con decisiones de alto nivel que no se tradujeran en acciones concretas (Ayuso, 2018). Efectivamente, del lado de ALC hubo



complicaciones sustanciales para la ejecución de la Cumbre. La crisis en Venezuela y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), así como el debate alrededor de la participación del Estado en la Cumbre, llevaron a la cancelación del evento de 2017 (Olearte, 2023).

La relación birregional del lado de ALC se vio perjudicada por la postura que Mercosur tenía y continúa tomando hacia los sectores industriales en la negociación del acuerdo de segunda generación con la UE, el cual ha sido un contratiempo constante en dicha relación. En este período de alejamiento, ALC políticamente favoreció a una derecha conservadora y la radicalización de regímenes como el venezolano y el nicaragüense. Dicha tendencia alimentó un discurso crítico y en contra de los valores comunes, bajo los cuales la UE solía sustentar la relación alrededor de temas como la democracia, los DDHH y el Estado de derecho.

A pesar de los distanciamientos a nivel regional, la UE trató de mantener cierto nivel de cercanía a nivel birregional firmando acuerdos de asociación estratégica con Colombia y Chile, así como renegociando su acuerdo con México, a pesar de que este último aún no se ha ratificado.

Ahora, previo a hablar de la crisis por la pandemia por Covid-19 y la invasión de Rusia a Ucrania, es necesario hacer unas precisiones con respecto a cómo se desarrolló el entorno internacional durante el hiato de la relación. En el contexto de distanciamiento entre la UE y ALC, se comenzaron a gestar fenómenos que pondrían en jaque el *statu quo* del sistema internacional liberal. Dichos fenómenos llevarían a un renovado interés por las contrapartes en la relación. La presencia de fuerzas políticas liberales y de la extrema derecha en ambas regiones, las cuales responden a un fenómeno generalizado del escenario global nutridos por un descontento social, el cuestionamiento constante del multilateralismo y el resurgimiento de los nacionalismos, distanciaron a ambas regiones, sin embargo, también hicieron necesario un eventual reencuentro (Sanahuja, 2020).

Las ya mencionadas fracturas internas en ALC fueron otro factor importante en el período de fragmentación de la relación, mismas que se vieron agravadas por la inesperada llegada de Donald Trump a la presidencia de los EE.UU. El

atípico presidente agudizó las perezas regionales, jugando un rol importante en la llamada crisis del multilateralismo, cortando los presupuestos de organismos internacionales y sacando a EE.UU. de foros y compromisos importantes, como el Acuerdo de París. Al final, si bien fue un presidente cuestionable, Trump también ayudó al alegato por parte de la UE para establecerse como un socio estratégico para la región (Sanahuja, 2020).

A pesar de la crisis del multilateralismo y la llegada de Donald Trump a la presidencia, es preciso señalar que existieron tres circunstancias concretas que llevaron al relanzamiento de la relación y al establecimiento de esta nueva etapa: la pandemia del Covid-19; la invasión de Rusia a Ucrania y la presidencia rotatoria de España en el Consejo de Europa.

2.3.3.1 Ucrania

La invasión de Rusia a Ucrania fue un acontecimiento que trastocó el orden internacional, pero especialmente el europeo. Desde los noventa con la crisis de los Balcanes y la desintegración de Yugoslavia, Europa no había sido sede de un conflicto armado. En este conflicto ALC toma relevancia en dos sentidos: el voto de ALC en foros multilaterales y como una alternativa para asegurar la seguridad energética de la UE (Olearte, 2023).

En los foros multilaterales, el apoyo unánime de la región de ALC sería de gran peso simbólico en votaciones relevantes. Desde un lado pragmático, ALC tiene los recursos necesarios para subsanar necesidades que se han puesto en juego debido a la guerra como la alimentación y la generación de energías (Olearte, 2023; Sanahuja, 2022). Mientras que para la UE el conflicto Ucrania-Rusia constituye una prioridad y amenaza su propia existencia, para ALC es meramente tangencial (Huacuja, 2023). Por lo anterior, mientras que para la UE su posición es inamovible, para ALC la posición es pragmática, como se ha visto por la votación ambigua y la forma en la que se desarrollaron las negociaciones en la III Cumbre UE-CELAC (Sanahuja, 2022).

La disparidad en visión con respecto a Ucrania fue latente en la Cumbre, siendo Venezuela y Nicaragua dos de los obstáculos concretos para poder ajustar una posición común con respecto a Ucrania. En esta circunstancia es prudente cuestionar el poder normativo de Europa como dicha capacidad para moldear el *statu quo* del sistema internacional, siendo esta incapaz de lograr un consenso con una región con la que históricamente ha tenido valores relativamente alineados (Manners, 2008; Olearte, 2023).

Con respecto a Ucrania, la mayor concesión que la UE realizó fue no insistir en la invitación de Vladimir Zelensky a la Cumbre. Es posible argumentar que la UE tomó una posición pragmática. Si bien la guerra sí es mencionada, el nombre de Rusia no lo es, logrando que la mayoría de los países hayan firmado la Declaración (Consejo de la Unión Europea, 2023).

La posición pragmática con respecto al tema de Ucrania por parte de la UE dio cabida a negociaciones en temas prioritarios para el espacio europeo, algunos de ellos derivados de la misma intervención. Desde la perspectiva de seguridad, la guerra en Ucrania puso en jaque una de las áreas de seguridad elementales, la cuales ya habían sido una fuente de preocupación constante: la energía. La dependencia hacia el gas ruso por parte de la UE se hizo evidente con el conflicto, al igual que su necesidad para la diversificación. Previo a la invasión de Ucrania, había naciones europeas, especialmente en el Este, que tenían una dependencia al gas ruso mayor al 35% de su capacidad instalada (BBC Mundo, 2022).

Las nuevas materias primas esenciales, con importantes suministros en ALC, son fundamentales en la transición energética europea para asegurar fuentes alternativas (Olearte, 2023). Si bien la UE ha podido subsanar en el corto plazo la dependencia hacia el gas ruso, ALC supone un espacio alternativo para asegurar la seguridad energética con fuentes sustentables en un mediano y largo plazo.

La cooperación en términos de medioambiente se volvió fundamental en el diálogo entre UE-ALC (Olearte, 2023). El interés principal de la UE, como del resto de los jugadores en la región, es asegurar el suministro de las materias primas esenciales. Pero, a diferencia de otros, la UE cuenta con la ventaja

competitiva de buscar establecerse como un socio estratégico que promueve un proceso de reindustrialización en ALC.

Visto por las prioridades establecidas en la agenda de la III Cumbre, en el que el medio ambiente y la infraestructura son claves, la UE ha dejado el discurso asistencialista y extractivista en ALC, intentado insertarse como un par, aprovechando en estos términos su capacidad normativa y regulatoria, en la que, al alinearse ALC a las inversiones y regulaciones europeas, eventualmente tendría una ventaja competitiva en el mercado internacional (Olearte, 2023).

2.3.3.2 Crisis de la pandemia Covid-19

La pandemia del Covid-19 puso en evidencia las deficiencias en planeación, sistemas de salud, cooperación y capacidad de resiliencia en todos los niveles de estudio del sistema internacional, pues gobiernos subnacionales, nacionales, supranacionales y organismos internacionales se vieron rebasados ante una inminente crisis (Sanahuja, 2020).

La UE y ALC no fueron la excepción ante tal circunstancia. Desde la UE, los sistemas de salud de diversos miembros se vieron colapsados por las olas de contagios e incapacidad de aplanar la curva de estos. Desde la perspectiva económica, fue necesario realizar concesiones fiscales y paquetes de apoyo no previstos para mantener las economías, servicios públicos y, sobre todo, a los habitantes a flote (Sanahuja, 2020).

Ante la crisis del Covid-19, la UE se enfrentó, como la mayoría de las economías de servicios, a una crisis en su cadena de suministros. A causa de los cierres de fronteras de Asia-Pacífico, las exportaciones de ciertos componentes clave, especialmente para el desarrollo tecnológico, se vieron comprometidas (Olearte, 2023). Debido a las tensiones con Asia-Pacífico con respecto a las cadenas de suministros, visitar a ALC como una alternativa para establecer dichas cadenas es un paso natural para la UE. Países de la región como México, Brasil y Chile ya cuentan con el nivel de industrialización y experticia necesaria para el establecimiento inicial de dichas cadenas.

Esta posición de la UE, en la que está buscando la diversificación y modificación de sus cadenas de suministro, llega en una coyuntura ideal para ALC. La región ha presentado un crecimiento estancado de forma sostenida, el cual se vio claramente agravado por la pandemia de Covid-19. Es imperante para ALC, tanto para la región como para sus partes, que se busque una modernización y reindustrialización de la planta productiva, así como la posibilidad de explotar al máximo las materias primas esenciales con las que cuentan. La UE se plantea como un socio idóneo en la maximización y aprovechamiento de dichos recursos (Sanahuja, 2020; Olearte, 2023).

Con esta nueva mirada de la UE hacia ALC, ambas partes han tomado acciones concretas para el potencial establecimiento de esta nueva etapa, en la que ALC se vuelve un socio para asegurar el suministro de insumos claves en la cadena de producción. Algunas de las acciones que valen la pena mencionar, y que igualmente tomaron un foco importante durante las negociaciones previas y durante la Cumbre, son el *Global Gateway* y la Alianza Digital UE-ALC.

Con el *Global Gateway*, la UE pretende inyectar capital público y privado en la región para “enfrentar las necesidades infraestructurales de América Latina” (Comisión Europea, 2023, p. 7). Este es uno de los paquetes de inversión más ambiciosos de la UE, el cual deja de lado la lógica asistencialista, para enfocarse en un desarrollo industrial en ALC pero bajo los principios europeos, que se caracterizan por sustentabilidad, no dejar a nadie atrás y el respeto a los DDHH, por mencionar algunos. De ser el *Global Gateway* una iniciativa exitosa, puede ser un importante parteaguas en el proceso de la UE de reinsertarse como un emprendedor de normas en la región, ya que el proyecto anticipa cubrir distintos elementos económicos en diversos niveles y actores.

La alianza digital, por su parte, atiende la necesidad de ALC por una transición digital. A través de proyectos como el Programa BELLA, se busca la implementación de la infraestructura necesaria para asegurar la conectividad de regiones claves, como Centroamérica (BELLA II, 2023). El Programa Copernicus en Chile y Panamá tienen como propósito la implementación de centros de datos regionales

(Comisión Europea, 2023). Un elemento clave de la alianza, y que puede ser un claro ejemplo de la UE configurando una estrategia para aprovechar su poder normativo en ALC, es lo cargado que está el programa de valores europeos. De acuerdo con la Comisión Europea, la nueva alianza se da en una visión compartida para asegurar “un ambiente democrático y transparente con un fuerte énfasis en la privacidad y los derechos digitales” (Comisión Europea, 2023).

2.3.3.3 Presidencia española del Consejo de la Unión Europea y el Año de América Latina y el Caribe

Josep Borrell, el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, definió al 2023 como el año clave para las relaciones entre ALC y la UE (Borrell, 2023). El representante estableció dicha afirmación por tres factores: la Cumbre Iberoamericana, que por motivos de no estar directamente relacionada con el poder normativo de la Unión Europea no será revisada; la Cumbre UE-CELAC, la cual ha sido el hilo conductor del presente apartado, y la presidencia Española del Consejo de la UE.

Como se ha establecido previamente en la sección institucional, el Consejo de la UE tiene la capacidad de establecer las prioridades de la agenda europea. Al tener la presidencia, dicha capacidad recayó sobre. Históricamente, cuando España ha tenido dicha posición, las relaciones con ALC se han acercado (Olearte, 2023).

España, desde su Ministerio de Relaciones Exteriores anunció que estaba dentro de sus intenciones afianzar la relación con ALC y “culminar las negociaciones de un gran número de expedientes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023). ALC es una región importante para España al considerar su historia colonial. La relación ha evolucionado para ser una de pares, en la que España ha procurado la región siendo el principal inversor de la UE y el segundo a nivel mundial, solo detrás de EE.UU. (Bejar, 2023). De esta forma, por el antecedente histórico y el interés latente de España por la región, este era el ‘ingrediente faltante’ para una serie de factores ya existentes que llevarían a la UE a inevitablemente voltear a ver a ALC como una alternativa viable y como un socio para la construcción de una relación mutuamente benéfica.

2.3.3.4 Taxonomía de los Acuerdos de la Unión Europea en América Latina y el Caribe

La relación con ALC y la UE no se limita a las cumbres. Además de estas, se puede encontrar un activo diálogo parlamentario, el cual fue la vía de diálogo birregional más constante, habiéndose celebrado desde 2006 quince Asambleas Parlamentarias Euro-Latinoamericanas (Kraft y Claudie, 2024). Es en el diálogo parlamentario donde el Parlamento Europeo busca difundir normas en la región de forma más directa.

Otra forma con mayor nivel de institucionalización en la que la UE ejerce poder normativo es a través de los acuerdos y tratados celebrados con integrantes de la región. Si bien estos acuerdos no son el punto central del presente estudio, se considera importante dedicar un fragmento de la investigación para su revisión con el propósito de comprender la multiplicidad de formas en las que la UE se puede insertar como un emprendedor de normas y actor relevante en la región.

La primera modalidad en la que se dan dichos acuerdos es de forma bilateral o multilateral. De esta naturaleza se identifican cuatro tratados bilaterales y uno multilateral. La UE ha adoptado una estrategia de focalización, estableciendo un tipo de tratado específico dependiendo del socio receptor. En el caso de Brasil y México ambos cuentan con una asociación estratégica, siendo los socios más relevantes para la región. Sin embargo, mientras México cuenta con un Acuerdo de Asociación, en el que se instituye el comercio, cooperación y diálogo político, el tema comercial en Brasil se reserva para el Mercosur.

Mientras que en la difusión de normas constitutivas de la UE, como son los valores fundamentales, existe un canal bilateral con México y Brasil a través de sus respectivos Acuerdos de Asociación Estratégica, en términos regulatorios comerciales, México es el único con una vía directa mediante el Acuerdo Global, vigente desde el año 2000. Este acuerdo ha estado en proceso de modernización desde 2016.

Chile es el país de la región que cuenta con el acuerdo más actual. Al ser un acuerdo marco avanzado, este amplía el diálogo político y procura contribuir

en la transición a energías renovables y el uso responsable de materias primas (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2023). El acuerdo de marco avanzado con Chile es el resultado de un proceso de modernización de un Acuerdo Global. Las negociaciones para tal modernización fueron prolongadas y podría ser el resultado de una falta de interés por parte de Chile en las negociaciones; México se tiene una situación similar, que ha sido aún más tardada en el proceso de modernización.

La tardanza para la modificación de los acuerdos puede ser atribuida a la pérdida de influencia de la UE en la región. Paradójicamente, la reactivación de las negociaciones es un termómetro del interés renovado de la UE para reinsertarse en la región y los acuerdos son la forma más concreta para difundir valores y normas de la UE, siendo una característica diferencial de sus acuerdos, como se puede ver con mayor detalle en el siguiente cuadro.

País	Tipo de Acuerdo	Resumen del Acuerdo	Estatus del Acuerdo	Fecha de Firma	Derechos Fundamentales
Brasil	Asociación Estratégica	Establecimiento de una asociación estratégica con diálogos políticos y cooperación en varios ámbitos.	Firmado	2007	Diálogo sobre derechos humanos, gobernanza pública, paz y seguridad internacional.
Chile	Acuerdo de Asociación, Acuerdo Marco Avanzado	Comprende tres vertientes: un capítulo sobre diálogo político, un capítulo sobre cooperación y la creación de una zona de libre comercio de bienes y servicios.	Las negociaciones para modernizar el Acuerdo de Asociación y sustituirlo por un Acuerdo Marco Avanzado comenzaron en noviembre de 2017 y concluyeron en diciembre de 2022. Firmado,	2002, 2022	Compromisos laborales y ambientales vinculantes, capítulo sobre igualdad de género en el acuerdo modernizado.

			pendiente de ratificación		
México	Acuerdo de Asociación y Asociación Estratégica	Acuerdo de Asociación ("Acuerdo Global") firmado en 2000. Inicio de negociaciones para modernizarlo en 2016. La Asociación Estratégica se estableció en 2009.	Firmado, en proceso de modernización y ratificación	2000, 2009	Diálogo institucionalizado sobre democracia y derechos humanos, incluye seguridad, economía y cambio climático.
Perú, Colombia y Ecuador	Acuerdo comercial multilateral	Liberalización total del comercio de los productos industriales y de la pesca durante diez años y aumenta el acceso al mercado de los productos agrícolas.	Firmado y ratificado por el Parlamento en 2012, entró en vigor en 2013 con Perú y Colombia, Ecuador se adhirió en 2017. La plena aplicación del acuerdo está sujeta a la ratificación de los Estados miembros.	2012	Abarca ámbitos como la contratación pública, la inversión, los derechos humanos y las normas laborales y ambientales
Cuba	Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación	Negociaciones iniciadas en abril de 2014 y concluidas en marzo de 2016. Aplicación provisional desde noviembre de 2017.	En proceso de ratificación	2016 (provisional)	Incluye elementos sobre derechos humanos, democracia, y buena gobernanza en los capítulos de diálogo político y cooperación

Cuadro 4. Acuerdos bilaterales y multilaterales

Fuente: Elaboración propia con base en Parlamento Europeo (2024).

La siguiente modalidad en la que se han realizado los acuerdos con ALC es a nivel subregional. Estos son acuerdos de segunda generación en la que la UE realiza negociaciones con instituciones similares, si bien no iguales, a sí misma. A través de este tipo de acuerdos, la UE promueve su modelo de integración política

(a través de sus arreglos híbridos; intergubernamental y supranacional) y el regionalismo.

A pesar de la existencia de cuatro tratados a nivel subregional, el éxito en la ejecución de estos ha sido mucho menor en comparación que los tratados multi y bilaterales. Lo anterior se ejemplifica especialmente por el atropellado proceso de negociación entre la UE y el Mercosur, el cual se ha expandido por más de 20 años y representaría un hito importante al incluir dos de las tres mayores economías de la región: Brasil y Argentina.

Si bien los cuatro acuerdos tienen una naturaleza distinta, una vez más probando una estrategia focalizada a nivel subregional por parte de la UE, en todos se puede encontrar un elemento importante de normas constitutivas de la UE promovidas a través del diálogo político, buenas prácticas de mercado y cooperación. Sin embargo, el hecho de que históricamente los acuerdos comienzan a funcionar de forma provisional más rápidamente en el ámbito comercial prueba que, en términos normativos, la estrategia normativa comercial-regulatoria de la UE es la más eficiente (Bradford, 2020).

Como se puede ver en el Cuadro No. 5, la UE ha fallado en concretar en su totalidad tres de los cuatro acuerdos. Por motivos históricos y de cercanía económica con el Caribe, este es la excepción, probando que, la estrategia de acuerdos subregionales no ha sido la más eficaz, incluso en el caso de la Comunidad Andina se optó por un acuerdo comercial multilateral con Colombia, Perú y, posteriormente, Ecuador.

Subregión	Tipo de Acuerdo	Resumen del Acuerdo	Estatus del Acuerdo	Fecha de Firma	Derechos Fundamentales
Comunidad Andina	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, Acuerdo de Asociación (en proceso)	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en diciembre de 2003. Negociaciones en proceso para un Acuerdo de Asociación iniciadas en junio de 2007.	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado, Acuerdo de Asociación en proceso	2003, no ha entrado en vigor	Derechos humanos, normas laborales y ambientales incluidos en el acuerdo comercial.
El Caribe	Acuerdo de Asociación Económica	Acuerdo de Asociación Económica firmado en 2008.	Firmado	2008	Diálogo político incluye derechos humanos y principios democráticos
América Central	Acuerdo de Asociación	Contiene tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. La aplicación plena está pendiente de ratificación.	Firmado (aplicación provisional del capítulo de comercio), pendiente de ratificación	2012	Enfoque en derechos humanos, reducción de pobreza, desigualdad, buena gobernanza y desarrollo sostenible.
Mercosur	Acuerdo de Asociación	Las negociaciones comenzaron en 1999. Se alcanzó un acuerdo político sobre el capítulo comercial en junio de 2019, y sobre los capítulos restantes en junio de 2020.	Acuerdo político alcanzado, pendiente de ratificación	2019, 2020	Respeto a los Derechos Humanos, se busca incluir un instrumento ambiental adicional

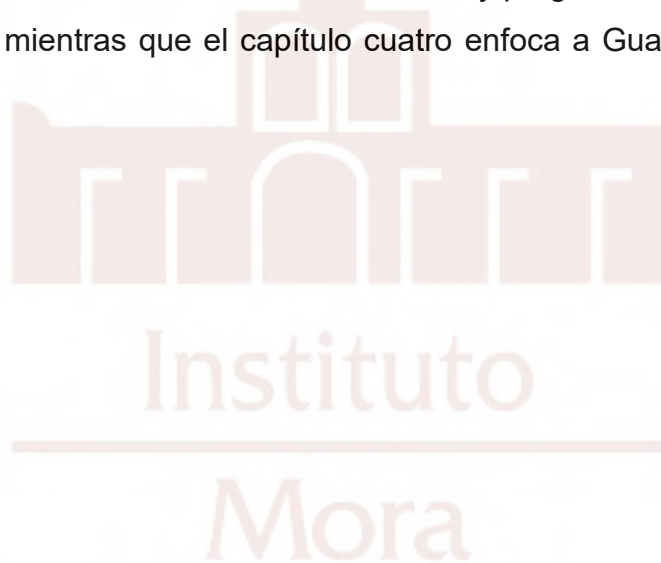
Cuadro 5. Acuerdos subregionales

Fuente: Elaboración propia con base en Parlamento Europeo (2024).

El estado de los acuerdos y tratados, firmados y en proceso de negociación entre la UE y diversos países de ALC sustenta una serie de argumentos con respecto a la posición de la UE como un emprendedor de normas en la región. En primer lugar, la robustez de los acuerdos, así como las fechas de sus firmas y modernizaciones, muestran un período de compromiso e interés, seguido por un enfriamiento. Finalmente, si bien los acuerdos pueden ser la forma más directa para difundir normas constitutivas de la UE, no son necesariamente la más eficiente. Para que los tratados y acuerdos entren completamente en vigor requieren pasar por una

ardua negociación política, para posteriormente pasar por un riguroso proceso burocrático en ambas partes.

Una vez que un acuerdo y tratado entra en vigor, no significa que el proceso de difusión de normas haya finalizado, este se encuentra meramente en la emergencia de la norma, ya que a nivel del Estado receptor está lejos de ser socializado y pasar a una cascada (Finnemore y Sikkink, 1998). Una simple firma y entrada en vigor no implica un proceso de socialización, ya que un compromiso no se traduce en internalización de forma automática. En las próximas secciones se revisa cómo la UE ha configurado la norma de Estado de derecho en proyectos actuales para la difusión de esta a través de la DG-INTPA. El capítulo tres atenderá el nivel operativo del Estado de derecho a través de las acciones y programas bajo la supervisión de la DG-INTPA, mientras que el capítulo cuatro enfoca a Guatemala como caso de estudio país.



CAPÍTULO 3

Difusión del Estado de derecho: El rol de la Unión Europea y la Dirección General de Asociaciones Internacionales en América Latina y el Caribe

Este capítulo analiza como punto de partida el Estado de derecho como norma constitutiva de la UE; su ampliación de la emergencia de la norma del Estado de derecho y su configuración en el Tratado de la UE y la Carta de los Derechos Fundamentales. También se presenta el Plan de Trabajo de la Comisión Europea en materia de difusión de derechos fundamentales y la labor de la DG-INTPA como una herramienta de difusión de normas. El capítulo culmina al exponer el Plan de Trabajo de la DG-INTPA y sus resultados en ALC.

3.1 El Estado de derecho como norma constitutiva de la Unión Europea

Para comprender al Estado de derecho como una norma constitutiva y compleja de la UE, es preciso hacer una serie de aclaraciones. Como se ha mencionado anteriormente, dicha norma se encuentra materializada dentro del artículo 2 del TUE junto con los demás valores fundacionales de la UE. El Estado de derecho es el valor regente sobre otros valores, ya que establece un margen de acción y, sobre todo, de inacción para la UE, marcando líneas fijas de aquello a donde el poder del organismo supranacional puede llegar. El Estado de derecho, entonces, rige la operacionalización de sus contrapartes: la democracia, igualdad, libertad y los DDHH.

El Estado de derecho no es una construcción unívoca y puede llegar a tener distintas definiciones, dependiendo el contexto en el que se esté utilizando. Si bien está relacionado con el principio de legalidad, el cual tiene como objetivo el seguimiento de las leyes y el derecho, como valor es mucho más complejo. Este también puede tener matices en los distintos sistemas, pues al ser la UE una

organización supranacional, tiene una construcción específica (Arenas, 2020).

Una concepción reduccionista del Estado de derecho parte de la idea de que cualquier régimen de poder podría llamarse un Estado de derecho buscando una cierta legitimidad a través de referencias a leyes, marcos legales y compromisos con leyes. No obstante, tales prácticas hacen que el Estado de derecho, como concepto y norma, corra el riesgo de ser una expresión vacía, incluso abusada para fines políticos desleales (Arenas, 2020).

La UE no sigue esta visión reduccionista del Estado de derecho ya que, para ella, sirve como un regulador del sistema y un garante para los individuos que lo integran. En este sentido, regirse bajo el Estado de derecho es una forma en la que la UE protege los límites de la Unión y los miembros que la conforman y asegura el resto de los valores establecidos.

Así, es necesario dejar claro que hay dos sujetos, los cuales son claves para el entendimiento y construcción del Estado de derecho europeo. Por un lado, las personas, asegurando con este una protección equitativa ante la ley, evitando el uso arbitrario del poder por parte del Estado. Por otro lado, la moneda, que es justamente la garantía para mantener en orden al poder público (Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, 2024).

La definición de Estado de derecho, de acuerdo con el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2024) es la siguiente:

Bajo un Estado de Derecho, todos los poderes públicos deben actuar siempre dentro de los límites establecidos por la ley. El concepto de Estado de Derecho comprende un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista, una tutela judicial efectiva, incluido el acceso a la justicia, por parte de tribunales independientes e imparciales, y la separación de poderes.

El Estado de Derecho exige que toda persona goce de la misma protección ante la ley y evita el uso arbitrario del poder por parte de los gobiernos. Garantiza la protección y el respeto de los derechos políticos y civiles básicos, así como de las libertades civiles.

Dentro de la definición se puede observar que, el Estado de derecho es una norma que construye un marco mínimo para el ejercer del resto de los valores fundamentales. Dentro del contexto de un Estado de derecho es posible ejercer y vivir derechos. Entonces, este se vuelve esencial en el funcionamiento óptimo de la UE al estar relacionado con elementos materiales e institucionales relevantes como la aplicación efectiva de la legislación de la Unión y el funcionamiento del mercado interno. Este asegura la existencia de un espacio de libertad, seguridad y justicia, provee un entorno favorable para la inversión, asegura una gestión efectiva de los recursos y es un elemento de confianza entre los miembros (Consejo Europeo, 2024).

La UE considera al Estado de derecho clave en la cultura democrática, así que cuando promueve dicho valor, este se encuentra implícito y viceversa. La promoción a la democracia suele ser uno de los temas claves en la política exterior de la UE, así como la protección de los DDHH. No obstante, el Estado de derecho ha adquirido especial relevancia y puede ser una carta de negociación más efectiva debido a la flexibilidad en su aplicabilidad en el exterior, permitiendo entablar relaciones de cooperación con actores que pueden tener principios regentes contrastantes a los de la UE (Yang, 2017).

La UE, entonces, reconociendo esta configuración compleja de la norma del Estado de derecho, se ha encargado de establecer mecanismos para analizar la norma tanto a nivel supranacional como a nivel Estado. La Comisión se encarga de hacer una revisión exhaustiva sobre la situación al interior de los países miembros, para poder emitir recomendaciones respecto al compromiso e implementación de dicha norma. Con un diálogo fluido hacia el interior, la UE procura establecer buenas prácticas en el marco de los cuatro pilares específicos que ha determinado son esenciales para el mantenimiento del Estado de derecho en un país: los sistemas judiciales, el marco de lucha contra la corrupción, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales con relación a los sistemas de contrapoderes.

Dichos pilares se desagregan en puntos aún más específicos, los cuales se ilustran en el Cuadro No. 6. En este trabajo se argumenta que, al revisar dichos elementos en el contexto y cuerpo institucional, se puede realizar un rastreo de la evolución y emergencia de la norma desde su nivel constitutivo regente como valor, hasta el proceso regulatorio, guiando un proyecto de cooperación específico.

Este rastreo y, como se revisa más adelante, la complejización de la emergencia de una norma, se puede hacer tanto al interior como al exterior de la UE. La UE como institución, y vista desde el constructivismo social, empuja una serie de normas, en este caso el Estado de derecho, a una serie de receptores que posteriormente la incorporan en sus repertorios y se socializarán o no con los valores imbuidos en la norma en cuestión.

En el caso del interior, la promoción de la norma del Estado de derecho europeo, junto con otras normas constitutivas y regulatorias, aportan en el proceso de socialización y constante construcción de la identidad europea. Dicho proceso no será revisado con mayor detalle, ya que no atañe directamente al estudio de la presente investigación.

Por otro lado, en la promoción del Estado de derecho al exterior, en el mejor de los escenarios habrá un viaje de difusión de una norma que terminaría con la internalización en el país receptor. La internalización de una norma constitutiva de la UE en un país o región receptora en sus marcos legales, políticas públicas y esquemas de cooperación puede ser visto como una clara comprobación del poder normativo de Europa respecto a su capacidad para moldear la realidad. Por otro lado, es un importante elemento de poder suave, al adaptar en un receptor la noción de Estado de derecho de la UE. Entonces, esta se vuelve la alternativa de facto en negociaciones estratégicas.

Estado de derecho	
Sistemas judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de la independencia • Consejos del poder judicial y procedimientos para el nombramiento y el cese de jueces como salvaguardias clave para la independencia judicial • La autonomía y la independencia del Ministerio Fiscal siguen siendo temas importantes de las reformas • Garantizar la rendición de cuentas y salvaguardar la independencia en los procedimientos disciplinarios en los que participen jueces y fiscales • Esfuerzos para mejorar la calidad y la eficiencia de la justicia • Acceso a la justicia y papel de los abogados en el sistema judicial
Marcos de lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Percepciones de la corrupción • Refuerzo de la capacidad de las instituciones y del marco jurídico para luchar contra la corrupción • Eliminar los obstáculos a las investigaciones y el enjuiciamiento penales y establecer sanciones disuasorias para la corrupción de alto nivel • Refuerzo de las medidas de prevención de la corrupción y fomento de la integridad en la vida pública • Garantizar la transparencia de los grupos de presión y regular las «puertas giratorias» • Declaración del patrimonio y de intereses • Proteger a los alertadores de irregularidades • Abordar los ámbitos de alto riesgo
Libertad y pluralismo de los medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el funcionamiento independiente de los reguladores de los medios de comunicación • Aumentar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación • Proteger a los medios de comunicación de la presión y la influencia políticas • Acceso a la información • Mejorar la seguridad y la protección de los periodistas y hacer frente a las amenazas legales y los procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública
Cuestiones institucionales relacionadas con el sistema de	<ul style="list-style-type: none"> • La inclusividad, la calidad y la transparencia de la elaboración de las normas y del proceso legislativo • Cambios importantes de los Tribunales Supremos y Constitucionales en cuanto a los contrapoderes institucionales • Cuestiones relacionadas con el Estado de derecho relacionadas con la declaración de estados de emergencia

contrapoderes institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Marco propicio para la sociedad civil • Controles y equilibrios nacionales en relación con el uso de programas espía
-------------------------------	---

Cuadro 6. Desagregación del Estado de Derecho europeo como norma

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Europea (2021).

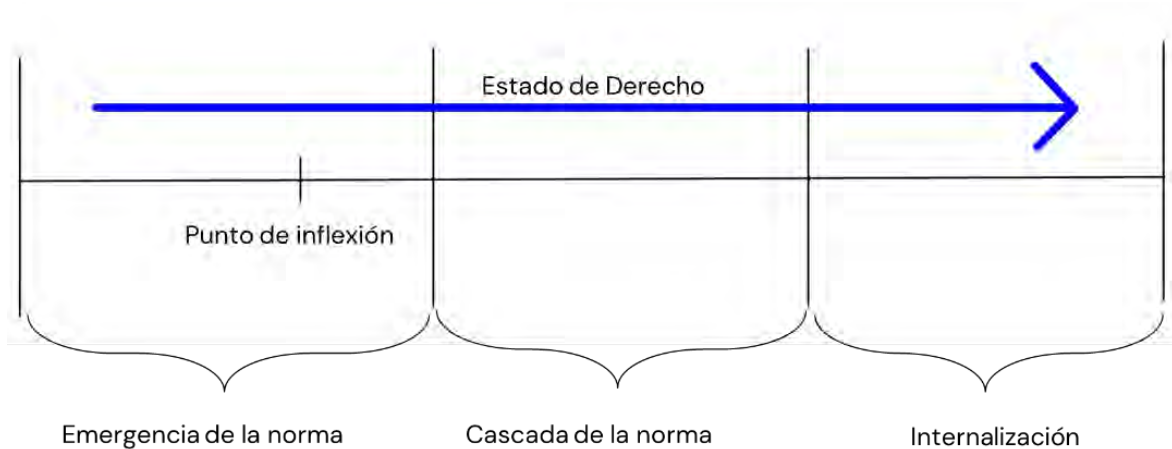
El hecho de que la UE tenga una definición tan amplia del Estado de derecho, así como mecanismos diversos para medirla, prueba la existencia de una norma constitutiva compleja. Dicha norma compleja se integra de otras normas de naturaleza regulatoria, mostradas en el cuadro anterior.

Un elemento importante para tomar en consideración en el análisis de la siguiente sección es que, al momento de promover el Estado de derecho hacia el exterior, la UE lo puede hacer explícitamente, usando el nombre completo del valor. No obstante, al ser una norma con tantas variaciones e interconexiones, también puede ser difundida en partes. Por ejemplo, un proyecto de promoción de la libertad de expresión intrínsecamente difunde la norma de Estado de derecho.

3.1.1 Ampliación de la emergencia de la norma del Estado de derecho

Finnemore y Sikkink (1998), en su propuesta de difusión de normas sugieren que dicho proceso se da durante tres etapas específicas, este se ilustra en la Figura 1. “*International Norm Dynamics and Political Change*” no es un trabajo que sea ajeno a críticas. En años recientes se han hecho propuestas que complementan y complejizan el proceso propuesto por Finnemore y Sikkink (1998). En esta sección se revisará cómo los proyectos críticos aportan herramientas para ampliar al concepto de emergencia de la norma.

Figura 1: Difusión de norma de Estado de Derecho



Fuente: Elaboración propia con base en Finnemore y Sikkink (1998)

Propuestas como la de García (2019) sugiere que posterior a la internalización de una norma puede existir un proceso de regresión. La regresión ocurre cuando surge una nueva norma relevante que desplaza a la anterior o cuando la norma en cuestión pierde relevancia.

Los procesos de difusión de una norma, desde la perspectiva del constructivismo social, en donde las normas son un catalizador para la construcción de identidades, son extendidos. Poder afirmar la existencia de un proceso de internalización e incluso de regresión en el marco temporal de la presente tesis se torna complejo. En este sentido, incluso identificar un punto de inflexión (Finnemore y Sikkink, 1998) para la norma de Estado de derecho promovido por los proyectos de la UE es poco probable. Lo anterior debido a la amplitud que el Estado de derecho tiene como norma para la UE. Por ejemplo, en los resultados del reporte de Estado de derecho se puede observar que hay incluso miembros de la UE como Polonia, Hungría y Bulgaria que no cumplen con los requisitos de un Estado de derecho europeo íntegro.

Un escenario donde se den las condiciones óptimas para pasar por todas las etapas del modelo del ciclo de la norma del Estado de derecho, fuera de la UE y en el marco temporal, sería un caso fortuito. Si es posible después de la revisión de los documentos determinar una etapa posterior a la emergencia de la norma,

se hará así. No obstante, debido a la complejidad de los procesos, es necesario reconocer que la identificación del punto de inflexión, la cascada y la internalización, incluso la regresión (García, 2019; Finnemore y Sikkink, 1998), en procesos recientes como los que son estudiados, se pueden dar bajo un sesgo de confirmación. No obstante, otros académicos como Rosert (2019) han criticado la etapa de emergencia.

Tradicionalmente los estudios de emergencia de la norma consideran que el proceso consiste en que dicha norma sea adoptada por un emprendedor o emprendedores, dependiendo de la naturaleza de estos, para impulsarlos en una agenda pública. En este proceso, los receptores tomarían y comenzarían a problematizar la situación al que dicha norma se atañe, para continuar con el ciclo de vida de la norma y pasar así las etapas (Finnemore y Sikkink, 1998). No obstante, el proceso que lleva a la norma a la condición de ser difundida es raramente problematizado y teorizado (Rosert, 2019). El presente trabajo se suscribe a esta crítica del proceso y pretende extender la etapa de emergencia de la norma.

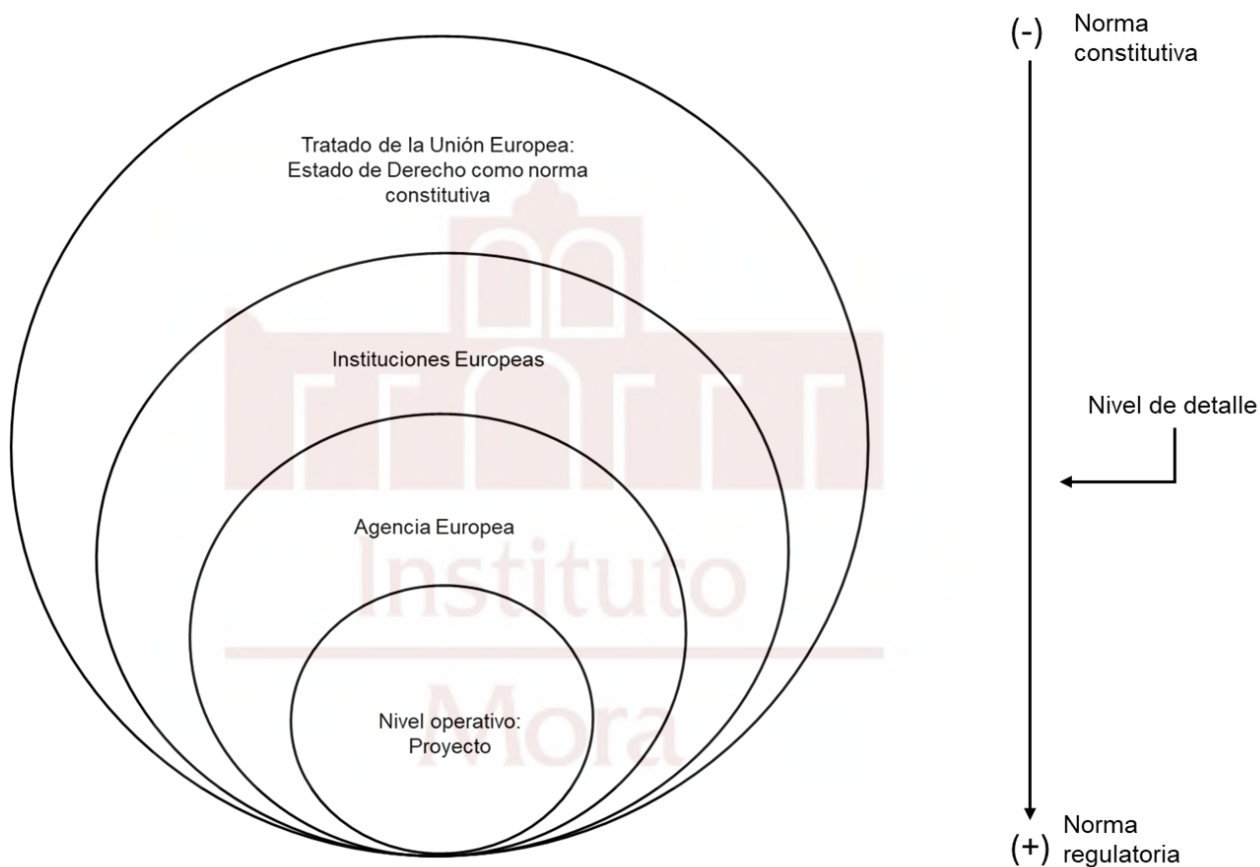
Se argumenta que, para que un proyecto concreto difunda el Estado de derecho, la norma experimenta un proceso de transformación y configuración. Además, no se ve ni aparece de la misma forma en un proyecto de cooperación destinado a un país lejano en ALC que para un miembro, candidato o país vecino.

En la presente tesis, la norma del Estado de derecho se estudia desde la tercera y cuarta etapa, es decir, la creación de una norma candidata en la esfera institucional de deliberación y la creación de la norma en espacios multilaterales (Rosert, 2019), así como la emergencia de la norma desde la perspectiva de la propuesta original de Finnemore y Sikkink en su artículo "*International Norm Dynamics and Political Change*".

En este sentido, como se ilustra en el diagrama "Construcción del Estado de Derecho como norma para difundir", la norma surge desde el nivel más alto: el TUE y la Carta de los Derechos Fundamentales. De acuerdo con el modelo de Rosert (2019), el TUE y la Carta de los Derechos Fundamentales se encuentran en un estado de 'norma candidata' en la esfera institucional de deliberación,

considerándolos en el proceso de la emergencia de una norma que busca ser difundida, no en el contexto de su capacidad del ámbito supranacional. En este estado, el Estado de derecho se encuentra en un nivel estrictamente constitutivo, sin embargo, evoluciona hacia un nivel de naturaleza operativa conforme la norma ‘toma vida’ o se traslada en distintos niveles.

Figura 2: Construcción del Estado de derecho como norma para difundir en el caso de la difusión de normas a través de la DG INTPA en Guatemala.



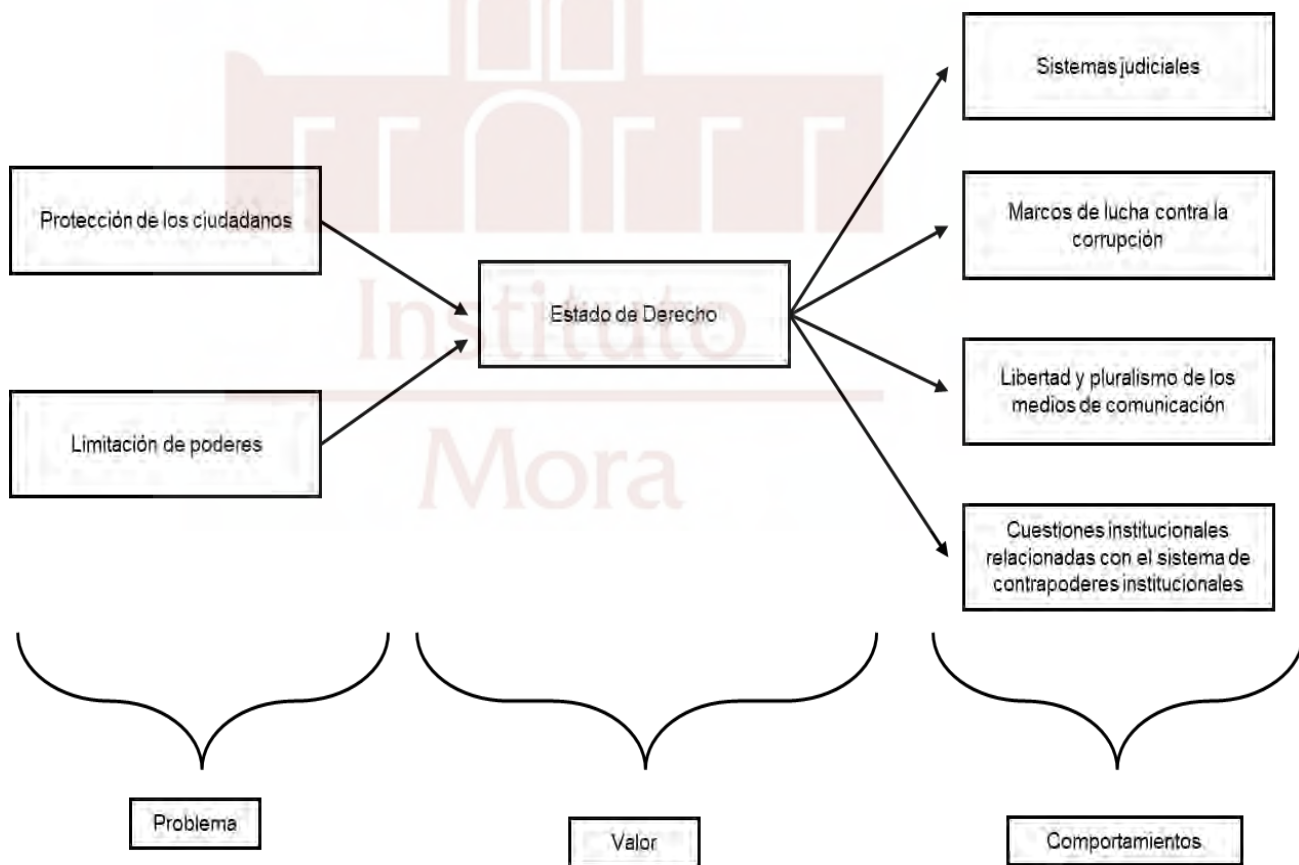
Fuente: Elaboración propia.

Es posible señalar que el Estado de derecho, así como el resto de los derechos fundamentales, pueden ser rastreados desde la norma constitutiva en los tratados fundacionales. Estos proceden a verse reflejados más concretamente en los planes y documentos de las instituciones europeas y se transforman a una norma de carácter regulatorio en el nivel más básico: un proyecto de cooperación (véase la Figura 3).

En el caso de la presente tesis, se estudia el poder normativo de Europa y cómo este se utiliza para establecer a la UE como un emprendedor de normas en la región de ALC. Debido a lo anterior, la agencia que se estudia es la DG-INTPA y el tipo de proyectos estudiados son de cooperación.

Es probable que se encuentren patrones similares en la configuración de las normas, como el Estado de derecho, en los proyectos que la Comisión ejecuta. No obstante, los intereses son distintos, mientras que en el caso de ALC el propósito es posicionar a la UE como un actor más relevante y una referencia importante en el escenario internacional, en los proyectos hacia el interior son para fortalecerla como institución supranacional.

Figura 3: Estado de Derecho desde una perspectiva tridimensional



Fuente: Elaboración propia con base en Winston (2017).

Considérese que este 'viaje' o reconfiguración que la norma del Estado de derecho realiza desde su inicio hasta establecerse en un proyecto, es gracias a la

complejidad que la norma tiene desde su origen. Finnemore y Sikkink (1998) son cuidadosas al no esclarecer en su modelo si se habla de normas o complejos de normas.

Reconociendo la complejidad que el Estado de derecho tiene como una norma constitutiva de la UE, complejidad que le es otorgada por la misma institución, es imperante reconocer como esta se constituye de un problema, valor y comportamientos esperados (Winston, 2017) e igualmente cómo dichos elementos se hacen más específicos conforme bajan de los niveles constitutivos a los operativos.

En las siguientes secciones se analiza el nivel constitutivo a través del análisis del TUE y Carta de los Derechos Fundamentales; el nivel de instituciones europeas con el Plan de Trabajo de la Comisión Europea y el nivel de agencia con el estudio del caso de la DG-INTPA. El estudio de la expresión más concreta de la norma, el proyecto de cooperación, se hará a través de la revisión de un estudio de caso en el capítulo cuatro.

3.1.2 El Tratado de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales

Como ya se ha explicado, la UE está regida por los tratados previamente aprobados democrática y voluntariamente por sus miembros. Respecto a la norma de Estado de derecho, la Comisión no puede proponer legislación en un ámbito que no esté explícitamente determinado en un tratado. Siguiendo el principio de subsidiariedad, la UE solo puede legislar y regir ámbitos que le hayan sido otorgados explícitamente. Todo lo demás se rige por el derecho nacional de cada uno de los miembros (Unión Europea, s/f).

Los tratados han sufrido modificaciones y se han construido uno tras otro para promover la transparencia y eficiencia para la UE. Lo anterior se ha hecho reconociendo los cambios y la evolución que esta ha transitado desde la CECA.

Como se mencionó anteriormente, los tratados se han complejizado, como se muestra más adelante en el Cuadro 7. No obstante, solo se revisará a

detalle la versión consolidada del TUE, el cual integra los cambios del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales. El TUE en su versión consolidada y la Carta son los trabajos legislativos más recientes. Buscan esclarecer los valores, objetivos y ámbitos de acción de la UE, así como adaptar la capacidad institucional para la expansión que la llevaría a su máxima capacidad, es decir, 28 miembros.¹²

Dentro de la jerarquía y la generación de las normas de la UE, en el TUE y la Carta es donde se puede rastrear lo más puro de la norma del Estado de derecho, la cual posteriormente es difundida por la UE hacia el exterior. Dentro de estos documentos se encuentran los mandatos que rigen el actuar de la Unión y sus valores transversales (Unión Europea, S/F).

El Tratado de Lisboa en su Artículo 3 establece los objetivos de la UE al interior y al exterior. Es en los objetivos hacia el exterior donde se puede identificar un mandato para ejercer el poder normativo. Estos son:

- Afirmar y promover sus valores e intereses.
- Contribuir a la paz y la seguridad y al desarrollo sostenible del planeta.
- Contribuir a la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los DDHH.
- Promover el estricto respeto del Derecho internacional.

En el primer objetivo “Afirmar y promover sus valores e intereses” hay una carga importante de promoción de sus normas constitutivas y regulatorias. Con respecto a las primeras, al ser pautas que construyen el comportamiento de los Estados Miembros, en la promoción de dichos valores europeos se promueve una estructura

¹² El Reino Unido se unió a la UE en 1973 junto con Dinamarca e Irlanda. No obstante, tras la celebración del “Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea” donde el 51.9% de la votación fue a favor de la salida, comenzó el proceso político para el abandono del Estado de la organización supranacional. Ha sido el único caso de esta índole, teniendo ahora la UE 27 miembros.

normativa que pretende moldear el entendimiento de la realidad en los países receptores (Manners, 2008).

Los valores reconocidos en la Carta son la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los DDHH. Dichos valores, si bien pueden empatarse a definiciones del sistema internacional (sobre todo occidental), en el caso de la UE no necesariamente se alinean por completo a la definición de la ONU o EE.UU.

El Estado de derecho es, sin embargo, un caso atípico, ya que, a diferencia de sus contrapartes, es decir, los otros valores, tiene una definición algo imprecisa a pesar de conducir el accionar de la UE en algunos programas de cooperación. Uno de los elementos básicos del Estado de derecho europeo, es la defensa del derecho y la justicia de forma independiente. La institución encargada de dicha actividad al interior es el Tribunal de Justicia Europeo (Unión Europea, s/f).

Cabe señalar que, con el análisis de la Carta de los Derechos Fundamentales y del TUE, se pretende revisar entre líneas la transversalización del Estado de derecho como una norma compleja. A través del análisis del contenido de estos documentos se ubica la forma en la que la norma se materializa en distintas instancias, para eventualmente, revisarla de la forma más concreta en su expresión hacia el exterior; a través de un proyecto de cooperación.

Tratado	Entrada en vigor	Objetivos
Tratado de Lisboa	2009	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer a la UE más democrática • Mayor eficiencia • Mejorar la capacidad para abordar problemas globales
Tratado de Niza	2003	Reforma de las instituciones para un funcionamiento eficiente tras la expansión a 25 miembros
Tratado de Ámsterdam	1999	Reforma de las instituciones para preparación de futuras expansiones
Tratado sobre la Unión Europea – Tratado de Maastricht	1993	<ul style="list-style-type: none"> • Prepara para la Unión Monetaria Europea. • Introducción de elementos de unión política; ciudadanía, política común de relaciones exteriores y asuntos internos
Acta Única Europea	1987	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar las instituciones para la adhesión de España y Portugal • Agilizar el proceso de toma de decisiones en preparación al mercado único
Tratado de Fusión – Tratado de Bruselas	1967	Racionaliza las instituciones europeas
Tratados de Roma: Tratados CEE y Euroatom	1958	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la Comunidad Económica Europea (CEE) • Establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero	1952	<ul style="list-style-type: none"> • Hace independiente los sectores del carbón y del acero • Una forma que ningún país pueda movilizar a sus fuerzas armadas sin alertar a sus contrapartes • Forma de mitigar la desconfianza tras la Segunda Guerra Mundial

Cuadro 7. Acuerdos fundacionales de la UE

Fuente: Elaboración propia con base en Unión Europea (s/f).

3.2 El Plan de trabajo de la Comisión Europea en materia de difusión de derechos fundamentales

Esta tesis sostiene que la complejización del Estado de derecho como norma y los problemas, valores y comportamientos (Winston, 2017) que esta aborda, cambia y da menos o mayor peso a ciertos aspectos de su ciclo de vida, dependiendo del nivel en el que se encuentre. Debido a la complejidad de la norma que se presenta en el nivel más alto, el TUE en su versión consolidada y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, se puede esperar que, en los planes de trabajo de las instituciones europeas, el concepto amplio de la norma permeé. No obstante, dichas instituciones, como la Comisión Europea o el Parlamento Europeo, al redactar sus planes estratégicos y de trabajo plasman intereses involucrándose en el proceso de su construcción de la norma. Entonces en sus planes es posible rastrear las prioridades de la organización y los elementos del Estado de derecho que se ven reflejados en los planes, acciones y proyectos.

En la presente sección se analiza, con base a las categorías del Cuadro 6, el Plan de Trabajo de la Comisión Europea con el propósito de conocer las directrices de los tratados fundacionales en su plan de acción, que, a su vez, funge como una guía para el plan de la DG-INTPA. Los intereses y nuevos retos a los que se enfrenta la UE son un tema clave para la Comisión. Esta reconoce la necesidad de fortalecer la resiliencia de las cadenas de suministros, la cual se plasma explícitamente en el objetivo 2.4 A del plan “Una Europa más fuerte en el mundo” (Comisión Europea, 2022) , siendo ALC una alternativa para lograr dicho cometido.

La relación con América Latina y el Caribe (ALC) se destaca en el plan. En el ámbito bilateral, se menciona que se impulsará la renovación de los tratados con México y Chile. En el aspecto multilateral, se aborda una nueva agenda para América Latina y el Caribe (Comisión Europea, 2022). La Comisión Europea hace referencia a ALC, junto con otras regiones estratégicas, subrayando la necesidad de fortalecer a la UE como un actor global, así como sus cadenas de suministro y seguridad (Comisión Europea, 2022). Esto confirma que la UE está en un proceso de reafirmación de su influencia en el escenario internacional.

No obstante, en temas de materia exterior, la mayor prioridad se ha puesto en la guerra de Ucrania, como es de esperarse debido a la amenaza geopolítica que esta implica para la propia UE. Con respecto a la configuración del poder normativo de la UE, hay que recalcar que hace énfasis en la lucha por la democracia. Por otro lado, la Comisión vigila la presencia o ausencia de medidas anticorrupción como una herramienta en su paquete de sanciones a Rusia, dándole un peso especial a uno de los cuatro comportamientos que integran el compuesto de normas de Estado de derecho al exterior.

Con respecto a la norma de Estado de derecho, analizada desde la desagregación de la norma que la misma UE establece en su reporte sobre el Estado de derecho, se ha encontrado que la Comisión hace alusión a la norma al menos en 25 ocasiones en el plan de trabajo. El Estado de derecho, textualmente, es mencionado en siete ocasiones en el documento. Cuando se hace alusión a este, se realiza bajo el contexto de los derechos fundamentales de la UE, por lo que suele estar acompañado de democracia, libertad y protección de los DDHH.

La UE se reconoce a sí misma como un defensor, difusor y pináculo de estos valores, que, además, como ya se ha dicho, forman parte de sus normativas constitutivas. Efectivamente, una lógica que sigue a todo el plan de trabajo es la importancia de la protección de estos derechos. No obstante, la Comisión reconoce a la UE como una institución con amenazas latentes, como la invasión a Ucrania y las complicaciones en la cadena de suministros con Asia Pacífico posterior a la pandemia. La Comisión anticipa los riesgos que implican estas amenazas y busca una forma de mitigarlas proyectándose en latitudes olvidadas, evidenciado por mencionar dos veces el elemento de Estado de derecho con respecto a la preparación de medidas ante crisis. La noción de supervivencia de las instituciones también se transversaliza en el lenguaje del documento.

Con respecto a las subcategorías de análisis, de las 29 que componen a la norma de Estado de derecho, 15 no son mencionadas ni aludidas en todo el documento (ver Cuadro 8): cambios en altos tribunales, proceso legislativo, seguridad y protección de periodistas, transparencia en *ownership* de

medios, funcionamiento independiente de órganos reguladores, protección a los alertadores de irregularidades, declaración patrimonial, eliminación de obstáculos en medidas anticorrupción, percepción de corrupción, capacidad institucional, sistemas judiciales, acceso a la justicia, fiscalías independientes, nombramiento de los jueces e independencia judicial. De la misma forma, de las cuatro categorías principales de Estado de derecho, las menos mencionadas son anticorrupción y sistemas judiciales.

Lo anterior se puede atribuir a las prioridades de la Comisión como institución y cómo esta se enmarca en la construcción organizacional de la UE. Si bien la Comisión es la encargada de medir la situación de Estado de derecho de la UE, no necesariamente significa que internamente se le dé el mismo peso a una categoría que a la otra.

Categoría de Estado de Derecho	Conteo	Categoría de Estado de Derecho	Conteo
Estado de Derecho	7	Proteger a los alertadores de irregularidades	0
Sistemas de contrapesos	1	Declaración patrimonial	0
Controles programas espía	1	Medidas de prevención	2
Estados de emergencia	2	Transparencia en <i>watchdogs</i> ¹³	1
Cambios en altos tribunales	0	Eliminación de obstáculos	0
Proceso legislativo	0	Percepción de corrupción	0
Marco propicio para la sociedad civil	2	Capacidad institucional	0
Libertad de prensa	2	Sistemas judiciales	0
Seguridad y protección periodistas	0	Acceso a la justicia	0
Protección a medios	3	Justicia de calidad e independiente	2
Transparencia en ownership ¹⁴	0	Procesos transparentes	1
Acceso a la información	2	Fiscalía independiente	0
Funcionamiento independiente de reguladores	0	Procesos para nombramiento de jueces	0
Anticorrupción	2	Independencia	0

Cuadro 8. Análisis del contenido del Plan de Trabajo de la Comisión Europea

¹³ Los *watchdogs* son personas u organizaciones que vigilan al Estado y a las empresas para asegurarse que no están cometiendo actos ilícitos o fuera de sus capacidades. Los medios de comunicación tradicionales y no tradicionales son un ejemplo de esta figura.

¹⁴ Se refiere a transparencia en quienes son los dueños de los medios de comunicación o los intereses económicos que hay detrás de los mismos.

Fuente: Elaboración en MAXQDA con base en Comisión Europea (2023).

Se podría esperar que órganos encargados de ejercer justicia y aprobar presupuestos, como la Corte y el Parlamento, den mayor peso a elementos de la norma como anticorrupción y sistemas judiciales. Hay que considerar que algunos de los elementos de dichas categorías, no mencionados, tienen corte operativo y aluden a engranes dentro de un sistema que, en la configuración del Estado de derecho como norma, se podría encontrar en los planes de trabajo y proyectos de sus Direcciones Generales.

Contrariamente, de las cuatro categorías principales, las que tienen el mayor número de menciones son: libertad de prensa (7) y sistemas de pesos y contrapesos (6). En su conjunto, ambas categorías componen un 50% de las menciones de la norma de Estado de derecho en el plan de trabajo. Esto hace suponer que, de acuerdo con las prioridades de la Comisión, la forma de defender, salvaguardar y difundir el Estado de derecho es a través de estas dos categorías. Desde un punto de vista del rol político que la Comisión cumple dentro de la UE, se alinea con sus intereses que la libertad de prensa y los sistemas de pesos y contrapesos sean prioritarios. Igualmente, de cumplirse una lógica en el que la norma de Estado de derecho tenga una trayectoria en la que vaya de lo general en el TUE a lo particular en un proyecto, se debería de esperar que los proyectos en términos de difusión de dicha norma se encuentren entre una de estas dos categorías, o ambas.

3.2.1 La Dirección General de Asociaciones Internacionales como una herramienta de difusión de normas

El colegio de comisarios no tiene la capacidad de gestionar y desarrollar todos los proyectos y objetivos que plantea en su plan de trabajo. Bajo este principio, se divide en las diversas DG, las cuales se encargan de gestionar el plan de trabajo de la Comisión, como lo hace la DG-INTPA.

Así como la Comisión Europea, cada una de sus Direcciones cuenta con un plan de trabajo, en donde se permean los objetivos y propósitos escritos explícitamente por la Comisión. Entre líneas se pueden identificar objetivos que trascienden planes de trabajo, como el de la difusión de las diversas normas constitutivas de la

UE, mandato que tiene su origen en el Tratado de la UE y que se construyó sobre el resto de los tratados fundacionales.

En el caso de la DG-INTPA, identificar cómo es una herramienta de difusión es una tarea de relativa facilidad. En primer lugar, debido a que los objetivos principales de esta DG, los cuales son la promoción explícita de la democracia, los DDHH y el Estado de derecho, todas normas constitutivas de la UE. En segundo lugar, la multiplicidad de actores con los que puede colaborar la DG-INTPA le permite, siguiendo la lógica de las redes transnacionales de defensa (Keck y Sikkink, 1998), abordar los problemas e insertar las normas a través de distintos actores.

La DG-INTPA tiene la facultad de entablar proyectos con organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales, el sector privado, organizaciones internacionales y financiadoras, miembros de la UE y otras instituciones y países socios (DG DEVCO, 2020). Con este amplio marco de acción y una tarea clara, la DG-INTPA funge como un ejecutor del mandato de promoción de los valores europeos a través de la cooperación. La DG-INTPA también tiene la capacidad de financiar proyectos gestionados por otras organizaciones, realizando así una especie de “*outsourcing*” de sus labores.

A diferencia de otras formas en las que la UE difunde sus normas, como a través de tratados, reuniones e intercambios parlamentarios y cumbres, la DG-INTPA se maneja a nivel proyecto con un presupuesto establecido, trabaja con tomadores de decisión de menor categoría que ejecutan labores en campo y tiene la bandera de la cooperación y el desarrollo sostenible.

Una de las críticas a la relación entre la UE y ALC es la falta de seguimiento de ambas partes. Cuando se analiza desde la perspectiva de acuerdos que no han sido ratificados, Cumbres con compromisos que no se traducen a acciones y reuniones parlamentarias que no llegan siquiera a nivel de compromisos, hablar de la existencia de un poder normativo que permita que la UE se reinserte como un actor relevante en la región es complejo. No obstante, la DG-INTPA, al manejarse a nivel proyecto de cooperación, tiene acceso directo e indirecto a actores dentro de los países receptores, quienes, a su vez, se involucran en una agenda

preestablecida por la Comisión. El acceso a actores estratégicos en el campo, en este caso en materia de Estado de derecho, como la sociedad civil, permite que la UE difunda una norma que ha llevado un proceso de configuración hasta llegar al punto de un proyecto.

En la etapa de la emergencia de la norma, un emprendedor de normas, en este caso la UE a través de la DG-INTPA, trae un problema a un espacio de diálogo. Este problema es socializado con el receptor y aceptado como tal (Finnemore y Sikkink, 1998). Si el emprendedor de normas no logra que el receptor asuma el problema que la norma está intentado socializar, entonces el proceso de difusión de normas no será eficiente.

En este sentido, la DG-INTPA, de forma acotada, tiene la capacidad de empujar una norma específica a través de un proyecto de cooperación, como el Estado de derecho, esperando que dicha norma sea asumida por los actores estratégicos receptores para pasar a una etapa de cascada y eventualmente de internalización. Si bien el proceso puede ser en un nivel micro, dentro de un proyecto específico, al lograr permear en actores estratégicos no se debe descartar la posibilidad que estos mismos lo empujen en niveles macro dentro del Estado receptor (como el ámbito legislativo o el poder judicial).

La DG-INTPA no es el único organismo europeo que funciona a nivel proyecto en el exterior. Se puede encontrar al SEAE, así como los Estados Miembros trabajando en conjunto con la DG-INTPA en la implementación de proyectos. Debido al nivel de acción en el que la DG-INTPA ejerce el poder normativo de la UE y el presupuesto que tiene para hacerlo, así como la multiplicidad de actores con los que puede relacionarse y colaborar, el claro mandato de promoción de los valores europeos y la bandera de la cooperación, esta es, al menos en el papel, una herramienta útil para difundir normas, como el Estado de derecho, y así ejercer el poder normativo.

3.2.2 El Plan de Trabajo de la Dirección General de Asociaciones Internacionales y sus resultados en América Latina y el Caribe

El Plan de Trabajo de la DG-INTPA cubre un período de 2020 a 2024. Fue redactado previo al establecimiento de la DG-INTPA bajo el nombre de DG-DEVCO. Este plan tiene la particularidad de atenerse a los planes de la Comisión en un mediano plazo, al cubrir una temporalidad más amplia. El objetivo de la DG-INTPA proteger de la paz y promover los DDHH no se ve afectado por su cambio de nombre, pues se mantienen como la misión de la organización (DG DEVCO, 2020).

Con respecto a los resultados concretos reportados por la DG-INTPA, se ha encontrado que la mayoría de los proyectos están enfocados en Asia-Pacífico y África. Lo anterior responde a un fenómeno en el que la UE ve a los países de ALC como de renta media, y por lo tanto con menor necesidad de acciones de cooperación. A pesar de la menor injerencia en la región, la DG-INTPA reporta 47 proyectos en tal territorio. Se han considerado proyectos para la región aquellos que incluyan uno o varios países pertenecientes a la CELAC. Igualmente, se consideran proyectos cuyo receptor es ALC o una subregión como Centroamérica, el Caribe, el Cono sur, por mencionar algunos ejemplos.

De los 47 proyectos que consideran a ALC, nueve son gestionados directamente por la DG-INTPA. Una tendencia de estos proyectos es que se enfocan en economías pequeñas y de renta baja como Bolivia, Honduras, Guatemala, Guyana, Surinam, Cuba y el Salvador. Sin embargo, tres proyectos consideran a dos de las economías más importantes de la región, Brasil y Chile.

De los proyectos gestionados por la DG-INTPA para ALC, cinco de nueve entran en el eje de cambio climático, seguido con dos para digitalización. Se puede observar una priorización en temas de infraestructura, lo que puede atender a los objetivos concretos que la UE y la Comisión buscan asegurar en su plan: nuevas cadenas de suministro y acceso a las nuevas materias primas esenciales.

Con respecto al poder normativo de Europa en los proyectos gestionados, es posible asumir una tendencia hacia la difusión de normas de carácter regulatorio en términos de medio ambiente y tecnología. Si existe infraestructura europea

de por medio, se puede asumir que igualmente existan normas regulatorias que los receptores deben de acatar para poder ejecutar dicho recurso.

Con respecto a la transparencia en el financiamiento para dichos proyectos, la DG-INTPA no da a conocer explícitamente cuánto presupuesto se ejecutó o está previsto para cada uno. De los nueve proyectos gestionados, solo dos de cambio climático despliegan su presupuesto. El primero de 80 millones de euros en temas de transición energética en Cuba y el segundo en temas de conservación ambiental y agricultura, con un presupuesto de 37 millones de euros y como receptores a Guyana y Surinam.

La presencia de un presupuesto amplio para cambio climático se alinea a los intereses a nivel regional. Como se mostró en la revisión histórica de las Cumbres, el diálogo entre las dos regiones efectivamente se ha tornado hacia temas de cambio climático y desarrollo sostenible, por lo que no sorprende que estos tengan mayor presencia en los proyectos de la DG-INTPA en la región.

Además, la DG-INTPA fungió como financiador para 38 proyectos, en los cuales se ejecutó un presupuesto de aproximadamente 195 millones de euros. En estos proyectos también el tema más común es el cambio climático. A pesar de que los proyectos no sean estrictamente sobre promoción de normas, hay que considerar que la UE suele introducir cláusulas que procuran dichas normas, al menos en un segundo plano.

De los 38 proyectos que la DG-INTPA financió, 13 son a nivel regional y seis a nivel subregional, por lo que, si bien hay una tendencia a cooperar con ALC a nivel región, el trabajo en el marco bilateral continúa siendo el predominante. De los 19 proyectos a nivel bilateral, los países que recibieron más de un proyecto fueron: Guatemala, El Salvador, Perú y República Dominicana con dos cada uno, identificándose una preferencia por cooperar con Centroamérica, con un total de 10 proyectos en la región. El Caribe cuenta con ocho proyectos.

Las tendencias y preferencias de cooperación de ciertos países y subregiones en ALC responden a la tendencia en el gremio de la cooperación



internacional para el desarrollo de categorizar a las naciones de ALC como de renta media y, por lo tanto, considerarlos como actores mixtos de la cooperación: recibiendo y otorgando cooperación internacional. En este sentido, si bien la DG-INTPA no es estrictamente una agencia de cooperación, sí se ciñe a las convenciones de esta índole.

Con respecto a los socios gestores de los proyectos, se han identificado cuatro categorías: sociedad civil internacional, agencias de cooperación, organismos y bancos internacionales. De la totalidad de los proyectos, el tipo de gestor más común es la agencia de cooperación, las cuales gestionan 17 proyectos. Dichas agencias corresponden a países miembros, específicamente España, Alemania, Francia e Italia. No es de extrañarse que dentro de las instituciones de sus mismos miembros es donde se encuentre mayor afinidad para la gestión de los recursos e incluso intereses de la DG-INTPA. Por otro lado, el segundo gestor más común son los organismos internacionales, específicamente agencias de Naciones Unidas, con 14 proyectos.

Los resultados de la DG-INTPA y su trabajo en ALC dejan algunas conclusiones con respecto al actuar de esta institución y cómo se puede analizar el caso de estudio en el siguiente capítulo. En primer lugar, la DG-INTPA gestiona muchos de sus objetivos a través de socios gestores. Lo anterior puede significar la internalización de la norma en estos gestores, por lo cual ellos pueden igualmente empujar la difusión. Otro motivo puede ser que, a pesar de que está explícitamente en su mandato, la DG-INTPA no tiene como prioridad la difusión de los valores europeos, poniendo en primer plano la promoción del desarrollo sostenible.

Del análisis del Plan de Trabajo de la DG-INTPA con respecto a las categorías de Estado de derecho, el pilar que estuvo más presente es el sistema de pesos y contrapesos. De dicha categoría, la que tiene una abarazante mayoría es el marco propicio para la sociedad civil (ver Cuadro 9). Esto indica que, en la escala de prioridades de la Comisión, los cuales eran sistemas de pesos y contrapesos y libertad de prensa, la DG-INTPA prioriza el primero y difunde la norma desde el fortalecimiento de la sociedad civil.

Si bien no son la mayoría de los proyectos de la DG-INTPA en la región, en el caso de estudio seleccionado, Guatemala, tres de los cinco proyectos en el país responden a la categoría de fortalecimiento y generación de marcos propicios para la sociedad civil. Dichos proyectos son: fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la Agenda 2030 con énfasis en género, gestión de riesgos y cambio climático, apoyo al Estado de Guatemala al cumplimiento de los compromisos de la Hoja de Ruta sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva, el fortalecimiento del espacio cívico y la protección de las personas defensoras de DDHH en Guatemala. Los tres proyectos, trabajando con gobierno o sociedad civil, pretenden generar condiciones y marcos óptimos para que los actores dentro de Guatemala adopten nociones de Estado de derecho europeo a través de proyectos de cooperación, y, por ende, de difusión de normas.

Categoría de Estado de Derecho	Conteo	Categoría	Conteo
Estado de Derecho	2	Proteger a los alertadores de irregularidades	0
Sistemas de contrapesos	0	Declaración patrimonial	0
Controles programas espía	0	Medidas de prevención	1
Estados de emergencia	0	Transparencia en watchdogs	0
Cambios en altos tribunales	0	Eliminación de obstáculos	0
Proceso legislativo	1	Percepción de corrupción	0
Marco propicio para la sociedad civil	10	Capacidad institucional	0
Libertad de prensa	0	Sistemas judiciales	0
Seguridad y protección periodistas	0	Acceso a la justicia	0
Protección a medios	0	Justicia de calidad e independiente	0
Transparencia en ownership	0	Procesos transparentes	0
Acceso a la información	3	Fiscalía independiente	1
Funcionamiento independiente de reguladores	0	Procesos para nombramiento de jueces	0
Anticorrupción	0	Independencia	0
Abordar los ámbitos de alto riesgo	0		

Cuadro 9. Análisis del contenido del Plan de Trabajo de la DG-INTPA

Fuente: Elaboración en MAXQDA con base a *Strategic Plan 2020-2024. Directorate-General for International Cooperation and Development - DG DEVCO (2020)*.

Retomando lo plasmado en el cuadro anterior, se puede decir que, en el proceso de configuración de la norma de Estado de derecho, desde el nivel constitutivo en el TUE y la Carta de Derechos Fundamentales hasta la norma en condiciones de ser difundida en un proyecto, es factible asumir que, bajo las directrices de la Comisión y los intereses de la DG-INTPA, la norma se configura con el nombre del fortalecimiento y marco óptimo para la sociedad civil. En el siguiente capítulo se explora con mayor detenimiento esta configuración en el caso específico de Guatemala.



CAPÍTULO 4

Difusión del Estado de derecho en Guatemala: El rol de la Dirección General de Asociaciones Internacionales

Este capítulo llevará a conocer los antecedentes del proceso de institucionalización del Estado de derecho en Guatemala a través de la cooperación internacional, para lo cual se revisa la trascendencia del proceso de San José y el contexto guatemalteco, así como la presencia de la DG-INTPA en tal país. También se dedica un apartado para explicar el llamado “efecto embudo” en la promoción del Estado de derecho y se culmina con un análisis de la difusión de la norma de Estado de derecho a través de los proyectos de la UE en Guatemala para generar un “marco propicio para la sociedad civil”.

4.1 La institucionalización del Estado de derecho en Guatemala a través de la cooperación internacional: antecedentes

El desarrollo de este capítulo está destinado a revisar los antecedentes de la institucionalización del Estado de derecho en Guatemala a través de la cooperación internacional, destacando el proceso de San José y el contexto guatemalteco. También se dedica un espacio para conocer los proyectos llevados a cabo por la DG-INTPA en el país de estudio y se analiza el denominado “efecto embudo” en la promoción del Estado de derecho.

4.1.1 El proceso de San José

Es posible afirmar que la relación subregional entre la UE y América Central (AC) es un parteaguas dentro del contexto birregional. Para finales del siglo XX el escenario internacional se encontraba en una etapa de reconfiguración y la UE buscaba insertarse como un actor relevante e independiente a EE.UU. La subregión centroamericana supuso un espacio ideal para comenzar esta labor, al históricamente ser EE.UU. la potencia dominante en la región, para la UE ejercer poder de cualquier tipo en la zona de influencia de los americanos enviaría un mensaje de independencia.

América Central es una zona que se ha caracterizado por conflictos armados prolongados, guerrillas y considerables índices de corrupción. Los altos grados de violencia durante el siglo XX llevaron a la entonces Comunidad Europea (CE) a prestar especial atención en el Istmo. A diferencia de EE.UU., Europa no consideraba los problemas de América Central como una amenaza de posible entrada del comunismo, sino como una sintomatología de problemas sociales agudos como es la pobreza y la represión (Zimmermann, 2017).

En el presente apartado se retoma el desarrollo de la relación entre la UE y Centroamérica, para posteriormente revisar el contexto del caso de estudio ilustrativo: Guatemala. Se analiza la situación política durante los procesos de San José y los esfuerzos internacionales para el establecimiento de una Guatemala con democracia y Estado de derecho consolidados, especialmente a través de la Comisión internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). El propósito de la sección es contextualizar la situación en la que los proyectos de la DG-INTPA se desarrollan actualmente.

La entrada de la UE como un actor imparcial y sin intereses en el Istmo supone una oportunidad para el establecimiento del actor global *sui generis* y le permite establecerse como un mediador alternativo ante problemas globales complejos (Laurent, 1992). Al revisar el Proceso de San José, que inició en 1984, es propio tomar en cuenta que la UE se encontraba en reconfiguración. La adhesión de España y Portugal y las presiones de estos llevaron a la CE a mirar y orientar esfuerzos hacia ALC (Laurent, 1992). A pesar de que existían acuerdos previos de primera y segunda generación con ALC, la relación con Centroamérica inauguró los acuerdos de tercera generación con ALC, los cuales incluyen una cláusula democrática y de protección a los DDHH (Galinsoga, 1995).

De acuerdo con Gólcher (1995), durante la década de los ochenta, para la UE la subregión centroamericana presentaba tres niveles de tensión: 1) el interno en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, los cuales tenían problemas de violencia, inestabilidad política y constantes violaciones a DDHH; 2) las complicaciones geopolíticas que suponía la victoria de la revolución

Sandinista y el fortalecimiento de las guerrillas en Guatemala y el Salvador; y 3) la presencia militar de EE.UU.

El proceso de San José surge en los ochenta con propósitos exclusivamente políticos. La UE pretendía dar su apoyo al grupo Contadora¹⁵ y, por medio del diálogo, promover la democracia y el respeto a los DDHH, así como su modelo de integración (Gólcher, 1995; Whitehead, 1992). Basada en su experiencia, la UE anticipaba que con la promoción de su modelo de integración en AC se subsanarían otras áreas de oportunidad como la corrupción, la disminución de los conflictos y la mejora en el Estado de derecho (Roy, 1992).

Autores como Galinsoga (1995), Fernández (2000) y Roy (1992) han determinado que el proceso de San José es una de las acciones diplomáticas más exitosas emprendidas por la UE. Fue una iniciativa que permitió fortalecer la imagen de la UE y alcanzar logros relevantes durante sus primeros diez años (ver Cuadro 10) como el establecimiento del Parlamento Centroamericano, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Corte Centroamericana de Justicia (Gólcher, 1995).

Aunque la pacificación y los procesos democráticos deben atribuirse a los esfuerzos de los propios países del Istmo y a iniciativas regionales, la UE jugó un rol significativo en estos procesos. En particular, la incorporación de la condicionalidad en términos de democracia y pacificación como requisito para el establecimiento de ayuda para el desarrollo fue una presión importante por parte de los europeos (Gólcher, 1995). La firma de un acuerdo de tercera generación con la subregión, que incluía la condicionalidad de la democracia, fue crucial para que la UE se convirtiera en el principal proveedor de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) para Centroamérica y, posteriormente, para toda ALC durante un periodo.

El proceso de San José es un ejemplo de la implementación del poder normativo de Europa en una subregión. Europa, a través del proceso y ciertamente la

¹⁵ Conformado por México, Colombia, Venezuela y Panamá.



condicionalidad de su cooperación para el desarrollo, pretendió exportar normas de carácter constitutivo como la democracia, los DDHH y el Estado de derecho a AC. La exportación de las normas constitutivas se complementa con normas regulatorias como la promoción de un mercado único y un intento de replicar la dinámica de integración, manifestada en instituciones como el Parlamento Centroamericano, el SICA y la Corte Centroamericana.

Reunión	Año	Objetivo
San José I	1984	Promoción del diálogo político, la búsqueda de la paz, democracia y apoyo al Grupo Contadora.
San José II	1985	Ampliar el diálogo hacia la cooperación para el desarrollo. Inicio de la condicionalidad por parte de la UE en temas de democratización y DDHH.
San José III	1987	Apoyo al proceso de Esquipulas y creación del Parlamento Centroamericano.
San José IV	1988	Apoyo a Esquipulas II. Se promovió el discurso que vinculaba la paz al desarrollo económico.
San José V	1989	Apoyo a los procesos electorales en Centroamérica. La UE establece como condición la integración económica y política de la UE.
San José VI	1990	Los sandinistas pierden las elecciones en Nicaragua y las guerrillas se debilitan. Se considera un contexto clave para la democratización.
San José VII	1991	Se establece el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA). La UE continúa presionando sobre las violaciones a DDHH.
San José VIII	1992	Instalación del SICA y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Se firma el Acuerdo para la Promoción de los DDHH.
San José IX	1993	Se establece el acuerdo de tercera generación con Centroamérica, el cual incluye una cláusula democrática y de promoción de los DDHH. Se establece la Corte Centroamericana de Justicia. La UE continúa expresando su preocupación sobre violaciones a DDHH.
San José X	1994	Una reunión para hacer retrospectiva con respecto a los avances del proceso de San José.

Cuadro 10. Resumen de avances del proceso de San José

Fuente: Elaboración propia con base en Gólcher (1995).

4.1.2 Contexto guatemalteco

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, los estados latinoamericanos abogaron por el fortalecimiento de regímenes internacionales de DDHH. La región igualmente promovió la libre determinación de los pueblos y la no intervención.

Aunque para los años noventa la mayoría de los países de ALC habían establecido democracias, Guatemala fue un caso tardío, influenciado por presiones internacionales de la UE, el Grupo Contadora, EE. UU., organismos internacionales y la sociedad civil. La democracia se estableció hasta 1997. A pesar del establecimiento de democracias *de iure*, en ALC persistieron enclaves autoritarios (Garretón, 1991). Esto se refleja en la lenta y atropellada implementación de regímenes de DDHH en toda la región, incluyendo Guatemala, cuyo proceso permanece en construcción (Ropp y Sikkink, 2009).

El conflicto armado interno en Guatemala fue de los de mayor duración en la historia y se caracteriza por tener algunas de las violaciones más severas a DDHH en ALC (Ropp y Sikkink, 2009). Las organizaciones de la sociedad civil estiman que entre 1978 y 1986, al menos 132 mil civiles fueron asesinados, perpetrando dichas ejecuciones las fuerzas armadas guatemaltecas y grupos paramilitares (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999).

Las ejecuciones a civiles guatemaltecos durante el conflicto armado y la guerra civil se agravaron con la desaparición forzada de al menos 50,000 personas (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999) y la perpetración del genocidio hacia la comunidad maya Ixil. Al menos 440 comunidades mayas fueron exterminadas por el Estado como parte de un operativo contrainsurgente de la dictadura de Efraín Ríos-Montt (*Center for Justice and Accountability*, 2024).

Cuando la democracia guatemalteca se establece, lo hace en un contexto de descontento social y fractura entre diferentes esferas sociales, abonado a una desconfianza generalizada hacia las instituciones. El gobierno, junto con las guerrillas, negocia el establecimiento de Comisiones para la Verdad con el



propósito de esclarecer los crímenes perpetrados durante la guerra civil y dictadura (Ropp y Sikkink, 2009).

El asesinato del obispo Juan Galdini, posterior al establecimiento de la democracia y la publicación del informe “Guatemala: nunca más” en 1998, fue prueba de que, si bien en la retórica la promoción de las normas de democracia y Estado de derecho había comenzado, la brecha entre los comportamientos al interior del país y el discurso al exterior era amplia. Siguiendo al modelo de espiral (Keck y Sikkink, 1998), Ropp y Sikkink (2013) hacen un análisis sobre la evolución de las normas de democracia y Estado de derecho en Guatemala a partir de 1997 y previo a la fundación de la CICIG. Los autores determinan que Guatemala parte de una desventaja en la promoción de la democracia y el Estado de derecho debido a la falta de una tradición democrática, empero, no consideran los bajos niveles de desarrollo del país como un impedimento (Ropp y Sikkink, 2013).

Los intentos de la UE o actores europeos de promover sus normas durante el conflicto fueron limitados en el ámbito bilateral. Para las redes transnacionales de defensa fue complicado permear en la sociedad civil guatemalteca, siendo históricamente Guatemala una sociedad hermética (Ropp y Sikkink, 2013). Los niveles de violencia y represión llegaron a tal grado que muchas organizaciones no gubernamentales europeas cerraron sus operaciones, buscando salvaguardar la integridad de sus trabajadores (Ropp y Sikkink, 2013).

No obstante, como se mencionó en la sección anterior, la participación de la UE en la promoción del Estado de derecho y democracia en Guatemala fue a nivel birregional. Debido a la situación guatemalteca y el nivel de conflicto que permeaba en AC, la vía más eficiente para la promoción de las normas constitutivas era el subregional. Si bien la democracia y la pacificación se alcanzaron, el proceso de construcción de Estado de derecho en Guatemala continúa y se caracteriza por el involucramiento de actores internacionales. De acuerdo con Ropp y Sikkink (2013), Guatemala, junto con otros países latinoamericanos, reciben el siglo XXI con cierto nivel de socialización con respecto a nociones de DDHH, democracia y Estado de derecho occidentales.

Lo anterior parece responder a un proceso regional a favor de la adopción de normas constitutivas conducentes a una democracia europea. Si bien países como Chile tenían mayores avances y una tradición democrática, los avances en la etapa que los autores nominan como prescriptiva, en donde se han hecho cambios en las instituciones y existe cierto nivel de socialización, se dieron de forma semejante en la región (Ropp y Sikkink, 2013).

La adopción semejante en los procesos de democratización de la región se atribuye a los cambios en el sistema internacional posterior a la Guerra Fría. De acuerdo con Ropp y Sikkink (2013), la presión de grandes potencias, especialmente EE.UU., y la UE, junto con sus miembros, tuvieron un rol importante en la adopción de ALC y por tándem en Guatemala.

A pesar de la lentitud en la socialización de la democracia y el Estado de derecho (Ropp y Sikkink, 2013), los acuerdos de paz en Guatemala promovieron reformas judiciales importantes. De los 13 acuerdos, al menos cinco mencionaban explícitamente reformas al sistema judicial, las cuales proponían el fortalecimiento del poder civil y las funciones del ejército en una sociedad democrática (Sider, 2003). El fortalecimiento del sistema judicial es uno de los elementos regulatorios básicos dentro de la norma de Estado de derecho europeo, por lo que dichos cambios, de haber sido efectivos, implicarían un proceso exitoso en la promoción de dicha norma.

Hubo soporte internacional a favor de la implementación de reformas judiciales en Guatemala y ALC a finales del siglo XX. Dentro de los donantes para las reformas se encuentran el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación en Guatemala (MINUGA por sus siglas en inglés), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Departamento de Justicia de EE.UU. y la misma UE (Sider, 2003).

Se estima que entre 1996 y 2001, en una Guatemala del postconflicto los donantes previamente mencionados invirtieron más de 188 millones de dólares a la reforma judicial (Sider, 2003). Tales niveles de inversión con un retorno bajo

hicieron evidente que una inyección de capital no era suficiente para subsanar años de conflicto interno. Las violaciones al Estado de derecho, impunidad y violencia continuaban vigentes en la joven democracia. El Ministerio Público instituyó la “fiscalía de amenazas” en 2001, para la protección de trabajadores de justicia. En dos meses esta registró 55 casos. La profesión de juez y magistrado era considerada de tal nivel de riesgo que era imposible asegurar a estos profesionistas siendo un ejemplo de que, a pesar de existir en papel, la situación del Estado de derecho en Guatemala era paupérrima en la práctica (Sider, 2003).

Posterior al conflicto armado y la firma de los acuerdos de paz, Guatemala, vivió dinámicas de violencia e impunidad, así como su sistema de élites económicas. Una casta de corte conservador mantuvo su influencia en la toma de decisiones y cambios políticos del país. Lo anterior dejó en claro que en el proceso de transición guatemalteco habría dificultad y frenos por parte de las cúpulas del poder para alcanzar la transición, lo cual necesitaría del soporte de actores neutrales e internacionales para consolidar una democracia con un fuerte Estado de derecho (Zimmermann, 2017).

Entonces, a finales del siglo XX, en Guatemala se da una situación de intentos de pacificación con instituciones débiles. Lo anterior se caracterizó por reducciones menores en niveles de violencia política, aumento en las tasas de crímenes perpetrados por el crimen organizado y ataques a los gestores de la justicia. La necesidad de un tercer actor externo que brindara apoyo al recién democratizado país continuaba latente (Carrera, 2017).

En 2002, las Naciones Unidas en conjunto con la sociedad civil establecieron la CICIACS. Dicha iniciativa fue propuesta al presidente Alfonso Portillo, quien pidió a la ONU una alternativa para implementarla. La ONU elaboró un reporte en el que estableció la necesidad de un organismo con fiscal independiente (Carrera, 2017). La propuesta de la CICIACS no contó con el apoyo necesario durante el gobierno de Portillo y por lo tanto no llegó a la ejecución. No obstante, es en 2005 cuando el presidente Óscar Berger establece las negociaciones para establecer la CICIG (Carrera, 2017). La CICIG se compuso de empleados locales e



internacionales, operaba bajo la ley guatemalteca y dentro de su sistema judicial, pero con independencia. Su mandato era perseguir corrupción y crimen organizado (Reinold, 2023).

La CICIG no era un fondo, agencia o misión diplomática de la ONU¹⁶, pero sí una operación respaldada por esta¹⁷, siendo la primera Comisión de naturaleza híbrida con capacidades de enjuiciar casos de corrupción en el mundo (Reinold, 2023). Este acuerdo fue firmado entre el presidente guatemalteco y las Naciones Unidas, donde el presidente, a través de una carta, era capaz de renovar y alargar el mandato de la CICIG. A pesar de funcionar como un acuerdo entre el gobierno guatemalteco y Naciones Unidas, EE.UU. y la UE jugaron un rol importante en la conformación de la CICIG, considerados como cofundadores de ella (Brannum, 2019).

La CICIG marcaría un antes y un después en el orden social y político guatemalteco. Al estar regulado por la constitución, pero contar con independencia del gobierno, la CICIG tuvo la oportunidad de fomentar cambios relevantes en el sistema judicial, participación de la sociedad civil y generar confianza en el gobierno (Carrera, 2017). La capacidad de persecución independiente de actores que podrían formar parte de redes criminales y de elites ajenas a la aplicación de la justicia permitió que la CICIG se convirtiera en un caso de éxito en la promoción de Estado de derecho en un estado latinoamericano.

Uno de los casos icónicos procesados por la CICIG fue el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg en 2009, quién había acusado de corrupción al presidente, primera dama y secretario particular, así como a importantes líderes de la iniciativa privada. La CICIG vio el caso como una oportunidad de generar confianza en la institución y más adelante se probó que Rosenberg arregló su propio asesinato

¹⁶ A pesar de no ser una misión diplomática de la ONU, los empleados de la CICIG tenían las mismas consideraciones que los empleados de una misión de la ONU, incluyendo la inmunidad diplomática. Lo anterior con el propósito de garantizar la neutralidad de sus trabajadores, así como la correcta ejecución de sus labores de forma independiente.

¹⁷ El Departamento de Asuntos Políticos de la ONU supervisó el trabajo y prestó apoyo en temas administrativos como finanzas, logística, contratos e insumos.

como una forma de perjudicar figuras públicas que pensaba que estaban detrás del asesinato de su amante. La transparencia en el proceso y resultados en un caso de alto perfil permitió que la CICIG ganara el respeto y confianza del público (Carrera, 2017).

En 2015, la CICIG realizó la acusación más importante en su mandato por conducto de la red criminal llamada “La Línea”, la cual operaba en el sistema de aduanas haciendo un fraude masivo en la recaudación fiscal (Carrera, 2017). La CICIG acusó a las más altas cúpulas del poder, esto es, al presidente y vicepresidente, de liderar dicha red criminal. Fue un movimiento político arriesgado, cercano a las elecciones, que generó un gran fervor en la sociedad guatemalteca. La movilización social fue de tal nivel que el presidente Pérez Molina presentó su renuncia ante el Congreso cuatro días antes de la elección. La CICIG fue apreciada y respetada por los ciudadanos de Guatemala, ya que estos obtuvieron en ella acciones concretas en la construcción de una democracia (Carrera, 2017).

En general, durante su mandato la CICIG generó resultados positivos en la lucha contra la impunidad y la corrupción, así como resultados indirectos. Se estima que la violencia social tuvo una tendencia a la baja debido a las acciones de esta (Carrea, 2017). Así, el fortalecimiento del Estado de derecho en Guatemala implicó una mejora en la imagen del país centroamericano, tanto al interior para con sus ciudadanos como al exterior, y dicha mejora se vio traducida domésticamente en una mayor recaudación fiscal. Durante su mandato, la CICIG no fue ajena a ataques e intentos de disolución por parte del gobierno de Guatemala. La capacidad de investigación, enjuiciamiento y combate a la impunidad en un país que históricamente había sido regido por una élite específica llevó a la CICIG a ser un objeto de constantes amenazas a su existencia misma.

Se puede decir que la UE se materializó en la labor de la CICIG a partir de dos estrategias: por un lado, su apoyo constante a través de los medios de comunicación y, por otro, la UE se convirtió en un importante socio para el financiamiento de la operación. La CICIG, al no ser una misión permanente de la ONU, no contaba con un presupuesto preestablecido y se sostuvo con base

a donaciones voluntarias de organismos internacionales y Estados. Debido a su relevancia en la región, EE.UU. es el actor que realizó las mayores aportaciones, seguido por la UE, quien destinó 14 millones de euros entre 2015 y 2017 (Zamudio, 2018). Entre los donadores individuales se ubican miembros como Alemania, Países Bajos, Suecia y España.

La constante inyección de capital de la UE a la CICIG puede indicar que esta, después de haber realizado esfuerzos directos en todo el Istmo para la pacificación y democratización, con relativo éxito en el primero pero con resultados pobres en el segundo, utilizó a la CICIG como un 'satélite' para el fomento de su modelo de Estado de derecho.

4.2 Presencia de la Dirección General de Asociaciones Internacionales en Guatemala

La salida de la CICIG en Guatemala significó un retroceso considerable en los esfuerzos que la UE y socios del desarrollo habían tenido en el país centroamericano. Cuando se observa la progresión con respecto a las estrategias que la UE ha utilizado para promover el Estado de derecho en AC y, especialmente en Guatemala, se observan tres etapas que se detallan a continuación.

La primera siendo el diálogo de San José, el cual tuvo relativo éxito en la promoción del Estado de derecho y la democracia. El poder normativo de la UE se ejerció a través de las dinámicas birregionales a nivel Estado y aprovechó la relación entre los países del Istmo para que entre ellos se presionaran a una transición democrática. Lo anterior se logró en gran medida por la condicionalidad de la ayuda de la CE (Glócher, 1996). Así, los países centroamericanos se verían beneficiados por proyectos de cooperación económica y un Tratado de Libre Comercio (TLC).

Si bien en un corto plazo la condicionalidad complementada con las acciones de otros países de la región llevó al establecimiento de la democracia en términos de la ley, en el mediano plazo la noción de democracia y Estado de derecho europeos no lograron insertarse en el sistema institucional guatemalteco. Visto desde el ciclo de vida de la norma (Finnemore y Sikkink, 1998), el Estado

de derecho no logra establecerse como un problema en el debate público, por lo que nunca llega a pasar el punto de inflexión que lo llevaría a la cascada de la norma y mucho menos a la internalización. Para la etapa posterior, la estrategia que la UE tomaría para ejercer poder normativo continuaría siendo cautelosa.

La segunda etapa en la difusión del Estado de derecho, como la primera, es cautelosa. La promoción de la norma se ejerció a través de cooperación tradicional, en el que la UE, pero también otros actores como EE.UU., el BID y la ONU, realizaron inversiones importantes para la reforma y establecimiento de un sistema de justicia eficiente, con resultados paupérrimos (Sider, 2003). Desde una perspectiva teórica, se cuestiona hasta qué punto la inversión en proyectos de arriba hacia abajo, relacionados a los valores fundamentales de la UE, tienen la posibilidad de penetrar en las instituciones. El poder normativo en esta etapa de la relación resulta poco ejercido.

Los resultados negativos ante inversiones considerables en Guatemala y estructuras tradicionales de cooperación llevan a la forma más eficaz para la promoción del Estado de derecho europeo, la tercera etapa, es decir, a través de la CICIG. En términos de maximizar recursos, la CICIG pone sobre la mesa la posibilidad de obtener resultados más eficientes con costos menores. En términos de Estado de derecho europeo, los pilares de anticorrupción y sistemas judiciales se vieron positivamente favorecidos por las acciones de la CICIG, de no haber desaparecido en 2015, tal vez hubiera sido la vía más efectiva para establecer un sistema de Estado de derecho comparable con los estándares europeos. A pesar de los elogios que la CICIG tiene, hay que cuestionar hasta qué punto la externalización en el ejercicio del Estado de derecho de la UE realmente promueve la difusión de las normas. Habiendo tantos actores involucrados en el proceso, como la ONU, la sociedad civil guatemalteca y EE.UU., los efectos de promoción de normas realmente europeas podrían llegar a ser residuales y no realmente un ejemplo de éxito.

La clausura de la CICIG no significó que la UE dejara Guatemala. En la actualidad, es el país con mayor recepción de proyectos de la DG-INTPA,

según su Plan de Trabajo 2020-2024. A pesar de lo anterior, sí se encuentran críticas y llamados de la sociedad civil a un mayor involucramiento de la UE en el fortalecimiento del Estado de derecho guatemalteco. *Open Democracy* (Zepeda, 2021) considera que desde la clausura de la CICIG hubo una reducción en el interés de la UE. La postura que la UE ha tomado es más bien diplomática y al margen ante un evidente retroceso en el Estado de derecho en Guatemala.

En este contexto, la DG-INTPA continúa trabajando para la promoción del Estado de Derecho, democracia y la construcción de una Guatemala más próspera. Tomando lo anterior en consideración, la DG-INTPA ha establecido tres áreas prioritarias para este país: 1) el trato verde, 2) crecimiento sostenible e inclusivo y 3) buena gobernanza y desarrollo humano (Asociaciones Internacionales, *Multi-annual Indicative Programme 2021-2027*).

Las áreas prioritarias para el país se encuentran armonizadas con las iniciativas del Equipo Europa¹⁸. En Guatemala se ejecutan: “La promoción de la transición verde”, “Invirtiendo en el futuro: creación de empleos dignos a través de la innovación y la digitalización”, “Instituciones más fuertes para una mayor cohesión social entre regiones y generaciones” (Asociaciones Internacionales, *Multi-annual Indicative Programme 2021-2027*), correspondiendo numéricamente a las áreas prioritarias en el país con las iniciativas del equipo Europa. La promoción de la norma de Estado de derecho se ajusta entonces al área prioritaria e iniciativa tres, es decir, la “Buena gobernanza y desarrollo humano e instituciones más fuertes para una mayor cohesión social entre regiones y generaciones”.

Externalización es la palabra que se vuelve clave en la etapa siguiente del estudio de caso de Guatemala, ya que, tanto la CE, como específicamente Asociaciones Internacionales, han priorizado el apoyo a la sociedad civil como la acción específica en la promoción del Estado de derecho en este país. Desde una

¹⁸ El enfoque de Equipo Europa se basa en la idea de unir fuerzas para que la acción exterior conjunta sea mucho más que la suma de sus partes. Al trabajar en conjunto y combinar recursos y conocimientos especializados, se logra ser más eficaces y obtener un impacto mayor.

perspectiva de difusión de normas, parece que la UE ha favorecido a las cadenas transnacionales de abogacía como la forma óptima en la que se inserta y difunde dichas normas en Guatemala. En el Cuadro 11 se pueden observar la lista de proyectos realizados por la DG-INTPA en Guatemala.

Proyecto	Presupuesto (EUR)	Gestor	Área prioritaria DG-INTPA	Iniciativa Equipo Europa
Guatemala Effective Domestic 47Revenue Mobilization for Inclusive Growth Single-Donor Trust Fund (No. TF073880)	10,000,000.00	BID	Crecimiento sostenible e inclusivo	Invirtiendo en el futuro: creación de empleos dignos a través de la innovación y la digitalización
Apoyo a las acciones postcrisis para la recuperación y rehabilitación de los medios de vida y activos de los hogares de las zonas rurales más afectadas por Covid-19	6,750,000.00	FAO	Crecimiento sostenible e inclusivo	Invirtiendo en el futuro: creación de empleos dignos a través de la innovación y la digitalización
Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda 2030 con énfasis en género, gestión de riesgos y cambio climático'	450,000.00	UNDP	Buena gobernanza y desarrollo humano	Instituciones más fuertes para una mayor cohesión social entre regiones y generaciones
El fortalecimiento del espacio cívico y la protección de las personas defensoras de DDHH en Guatemala	350,000.00	ONU	Buena gobernanza y desarrollo humano	Instituciones más fuertes para una mayor cohesión social entre regiones y generaciones
Apoyar al Estado de Guatemala al cumplimiento de los compromisos de la Hoja de Ruta sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva (Convenios número 87 y 98 de la OIT)	500,000.00	OIT	Crecimiento sostenible e inclusivo	Invirtiendo en el futuro: creación de empleos dignos a través de la innovación y la digitalización

Cuadro 11. Lista de proyectos realizados por la DG-INTPA en Guatemala.

Elaboración propia con información del *Annual Activity report 2022 annexes (DG International Partnerships)*.

Se puede observar que en Guatemala los proyectos favorecen dos áreas prioritarias: la transición económica justa y el desarrollo sostenible, así como la buena gobernanza y el desarrollo humano. La promoción del Estado de derecho se ejecuta en los proyectos de fortalecimiento de sociedad civil y, en menor medida, en el proceso de cumplimiento de la Hoja de Ruta sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva, siendo esta una forma de sociedad civil organizada.

En el discurso de la UE hacia Guatemala, la promoción de la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil ha sido una constante, sin embargo, en el período de 2020 a 2022 esto no se ha traducido en una inyección de recursos. La DG-INTPA, a la mitad del Plan de Acción 2020-2024, ha invertido un total de 18,050,000 euros en Guatemala, de los cuales solo 800 mil han sido con el propósito explícito de crear condiciones óptimas para la sociedad civil, un escaso 4.43% de los recursos totales.

En una evaluación independiente encargada por la DG-INTPA, la cual realizó un análisis de la cooperación de la UE en el país desde 2007¹⁹, se llegó a varias conclusiones que desfavorecían el trabajo de la UE con respecto al fortalecimiento de la sociedad civil y del Estado de derecho guatemalteco en general, haciendo la evaluación independiente varias recomendaciones con respecto al Estado de derecho, destacando:

- Recomendación 2: Cocrear una estrategia de diálogo político a todos los niveles al interior de la UE en Guatemala que vincule temas políticos, comerciales y de cooperación siguiendo los lineamientos de Bruselas (p. 2).
- Recomendación 3: Fortalecer la gobernanza a través de espacios de diálogo y construcción colectiva multi actor y multinivel (p. 2).
- Recomendación 7: Fortalecer las acciones de diálogo político y cooperación en los temas paz, democracia, género, DDHH y justicia, para asegurar la continuidad de los procesos institucionales en marcha y continuar con el

¹⁹ La evaluación fue independiente encargada por la DG INTPA en Guatemala, los responsables de realizar dicha evaluación fueron: ADE, PEMconsult e IRAM.



apoyo a iniciativas ciudadanas que promuevan la transparencia y acceso a información en estos temas (p. 5).

En general, parece que la cooperación europea en términos de eficacia en la promoción de Estado de derecho no ha sido la más eficaz. A pesar de que la UE misma se autodenomina como una potencia normativa, argumentando tener un poder que hace a sus regulaciones deseables, en un ejemplo concreto como el de Guatemala es cada vez más difícil encontrar evidencia de una penetración de la norma en el sistema institucional y social, mucho menos una internalización generalizada en diversos actores desde el gobierno, sector privado hasta la sociedad civil. Incluso cuando se trata de una norma que se ha reconfigurado para facilitar su difusión, como el fortalecimiento de la sociedad civil, la evidencia no demuestra una internalización importante.

Ahora, la falta de una internalización generalizada de la norma de Estado de derecho no significa una falta de intentos de difundirla. En el caso de Guatemala, la primera etapa del proceso de difusión de las normas, la emergencia, toma relevancia, ya que es la etapa en el modelo de difusión en la que el Estado de derecho se encuentra en la actualidad. Dado lo anterior, se puede mencionar que, comprender cómo se ha complejizado la norma y cómo viaja desde el nivel constitutivo hasta un proyecto es elemental para determinar el enfoque y mejorarlo, para llegar al punto de inflexión, cascada de la norma y, eventualmente, la internalización. El cómo se llega a aterrizar la norma a este nivel de especificidad se revisará a continuación con la información extraída de documentos que van de lo general a lo particular dentro del marco institucional de la UE, encontrando un “efecto embudo” al momento de promoción de una norma.

4.3 El “efecto embudo” en la promoción del Estado de derecho

Los estudios sobre normas, especialmente los basados en el modelo de difusión de Finnemore y Sikkink (1998) han sido criticados por su falta de reconocimiento sobre la confusión que supone la conformación de una norma al ser difundida. En su trabajo *Norm structure, diffusion, and evolution: A conceptual approach*, Winston (2017) reprocha que se ignore la complejidad de la conformación de las



normas, proponiendo como solución el concepto “compendio de normas”. El compendio sugiere que las normas abordan un problema, haciendo alusión a un valor que promueve comportamientos. Al analizar y complejizar el Estado de derecho europeo como una norma, se encuentra que efectivamente es posible categorizarlo de esta manera. Aunque el Estado de derecho en su totalidad es una norma constitutiva, esta se deriva en normas regulatorias, aplicables en un proyecto cuyo propósito mayor es difundir el Estado de derecho.

Al momento de estudiar la difusión de las normas, con la intención de comprender cómo estas viajan y pueden penetrar una sociedad al punto de generar una nueva identidad, se propone dar un paso atrás y ver cómo es el actor que las difunde y configura y con qué estrategia pretende introducirla. Complejizar la emergencia de la norma en los estudios de difusión de normas puede permitir rastrear desde su génesis, que es aquello que se busca difundir, y comprender por qué no logra pasar del punto de inflexión a la cascada de normas. Más adelante, en la Figura 11 “Efecto embudo de la norma de Estado de derecho en el caso de Guatemala”, se discute este fenómeno con mayor detalle. En el caso de Guatemala, se propone que existen cuatro niveles en los que una norma se traslada para llegar a ser difundida, al pasar estos niveles comienza el proceso de difusión propuesto por Finnemore y Sikkink. En el nivel de norma constitutiva, se analizó el TUE y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Al momento de analizar los cuatro pilares del Estado de derecho europeo, así como las menciones explícitas del derecho fundamental, se encuentra que, dependiendo del nivel y mensaje que el documento pretenda enviar, se priorizará uno de los cuatro pilares.

En el análisis de los documentos se consideraron los cuatro pilares que conforman el Estado de derecho europeo, así como el concepto mismo de 'Estado de derecho'. Cada pilar corresponde a una categoría, las cuales se descomponen en subcategorías que representan los elementos regulatorios vinculados a cada uno de ellos. Estas categorías y subcategorías se encuentran detalladas en el Cuadro 6: Desagregación del Estado de derecho europeo como norma. El objetivo de utilizar esta desagregación como categorías y subcategorías en el software MAXQDA fue

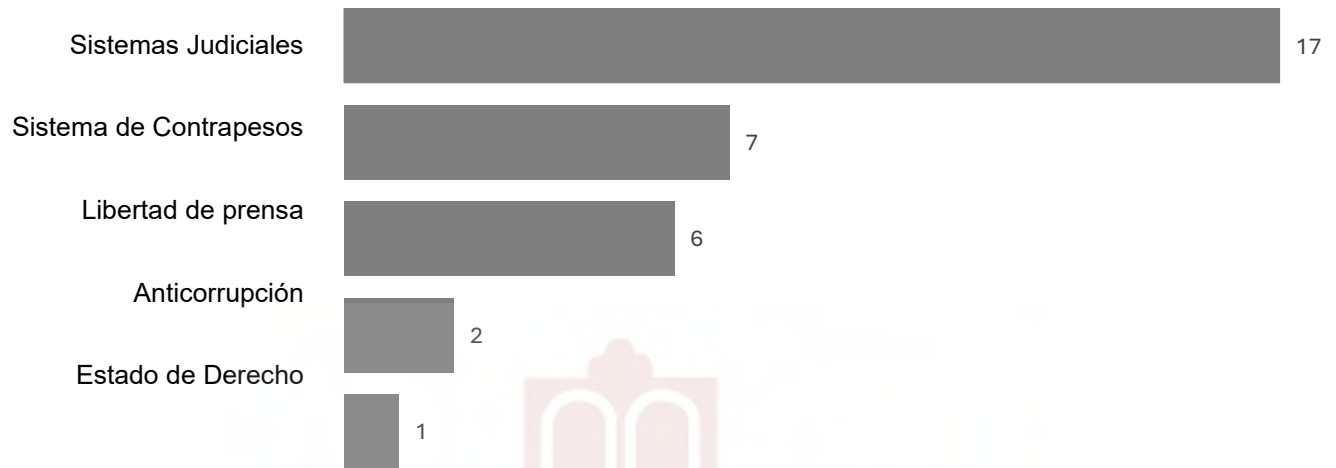
rastrear cómo los conceptos del Estado de derecho se reflejan en los distintos niveles de análisis de la norma dentro de los documentos.

Las Figuras 4, 5, 6, 7 y 8 muestran un recuento de los segmentos en los que se hace referencia a las categorías de Estado de derecho, anticorrupción, libertad de prensa, sistema de contrapesos y sistemas judiciales, o bien a alguna de sus subcategorías. La selección de estos segmentos relevantes se basó en menciones explícitas de las categorías o subcategorías correspondientes.

En el caso de la Carta de los Derechos Fundamentales (ver Figura 4) los resultados indican que tiene prioridad el pilar de promoción de sistemas judiciales óptimos, al ser la categoría con mayor cantidad de segmentos en el documento. Mediciones externas, como el World Justice Program y su índice de estado de derecho global (2024), establecen la eficacia de los sistemas judiciales y el acceso a la justicia es una de las medidas relevantes para determinar la salud del Estado de derecho.

En el caso de Guatemala, la carta de los Derechos Fundamentales de la UE parece lejana en la escalera de cómo se difunden las normas, especialmente porque la categoría priorizada, al ser la que tiene más segmentos que hacen alusión a esta, es la de sistemas judiciales. Sin embargo, a nivel documental y de proyecto, la DG-INTPA prioriza el pilar de sistemas de pesos y contrapesos, no obstante, en intentos anteriores para la difusión de las normas, la reforma judicial en Guatemala fue la acción prioritaria, mostrando que las prioridades temáticas pueden evolucionar dependiendo de los intereses principales del actor difundiendo dicha norma.

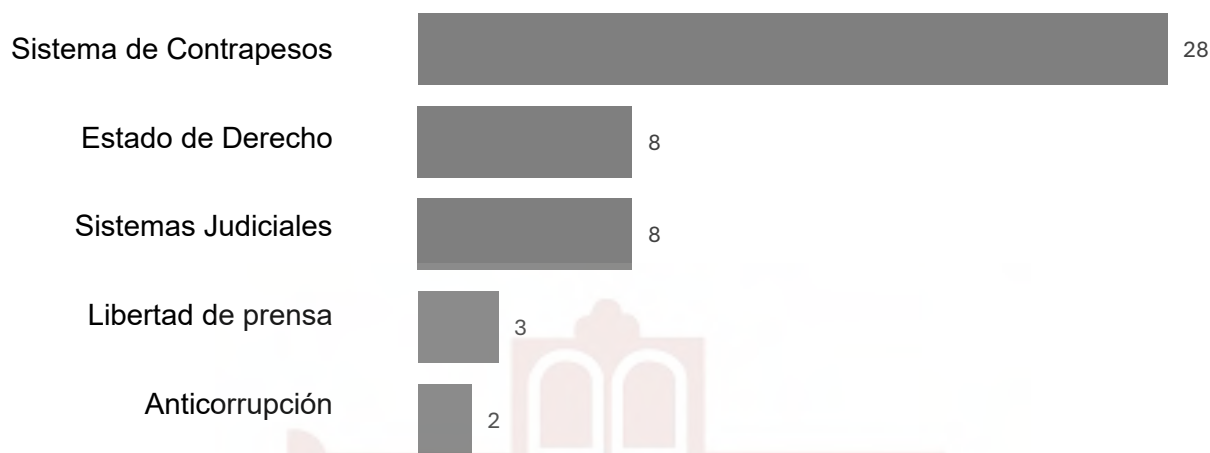
Figura 4. Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en la Carta de los Derechos Fundamentales



Fuente:Elaboración con MAXQDA con información de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En el caso del TUE, como se puede observar en la Figura 5, predominan los segmentos relacionados a las categorías y subcategorías de los sistemas de pesos y contrapesos. Lo anterior resulta interesante, ya que es en el TUE donde se marcan las directrices de la política exterior de la UE. En la construcción de una norma que es difundida, es entendible que las prioridades en términos de Estado de derecho del TUE se tomen como referente para las prioridades de la DG-INTPA.

Figura 5. Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en la Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea



Fuente: Elaboración con MAXQDA con información de la Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (2012).

De todos los documentos analizados, el Plan de Trabajo de la Comisión Europea (Figura 6) es el que cuenta con la tendencia más equilibrada en los pilares (categorías en el MAXQDA) del Estado de derecho europeo. Si bien los sistemas judiciales son los más favorecidos, esto es marginalmente. Lo anterior puede llevar a la conclusión que, si bien el Estado de derecho es una norma promovida por la UE en su conjunto, parece que los órganos y agencias, como la DG-INTPA, tienen cierta capacidad para fomentar las líneas que considera prioritarias al momento de difundir una norma, así como las normas regulatorias que le corresponden.

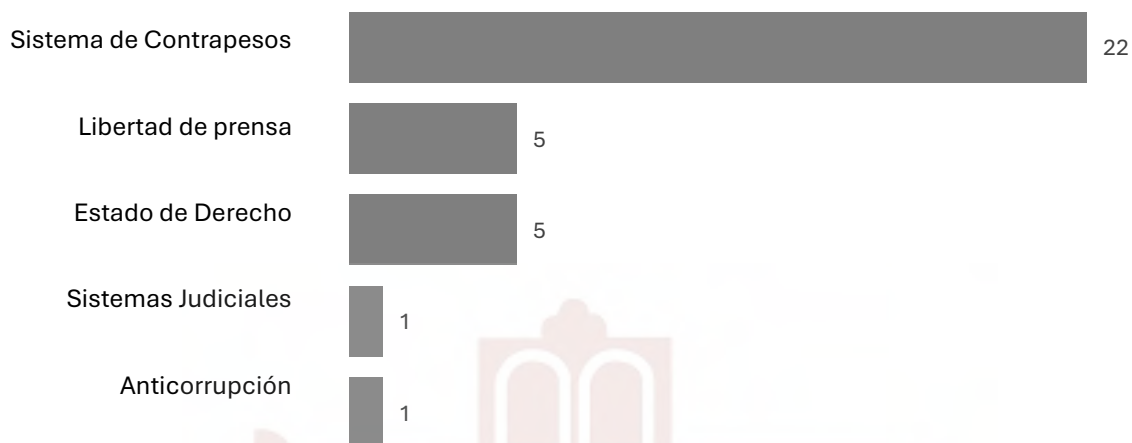
Figura 6. Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en el Plan de Trabajo de la Comisión Europea



Fuente: Elaboración con MAXQDA con información del *Commission Work Programme 2023*.

En la Figura 7 se observa cómo la categoría y subcategorías de los sistemas de pesos y contrapesos, que corresponden a las normas regulatorias del pilar, son las que cuentan con más segmentos en el documento, mostrando que, hacia el exterior, por lo menos desde la perspectiva de discurso y configuración de la norma de Estado de derecho, esta se promueve a través de este pilar.

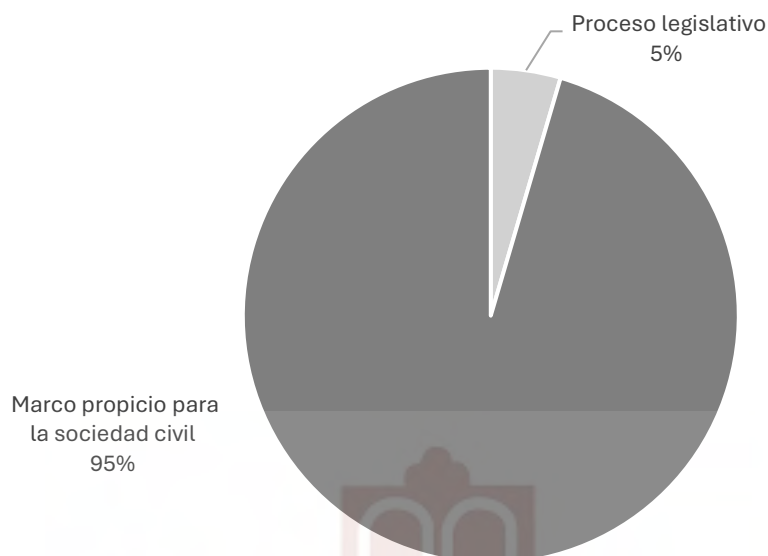
Figura 7. Número de veces que los pilares que componen el Estado de Derecho europeo son mencionados en el Plan de Trabajo 2020-2022 de la DG-INTPA



Fuente: Elaboración con MAXQDA con información del *Strategic Plan 2020-2024 Directorate-General for International Cooperation and Development*.

En la configuración de la norma de Estado de derecho, la categoría de sistema de pesos y contrapesos, así como sus tres contrapartes, establecen cinco normas regulatorias (subcategorías en el MAXQDA): 1) la inclusividad, la calidad y la transparencia de la elaboración de las normas y del proceso legislativo; 2) cambios importantes de los Tribunales Supremos y Constitucionales en cuanto a los contrapoderes institucionales; 3) cuestiones relacionadas con el Estado de derecho relacionadas con la declaración de estados de emergencia; 4) controles y equilibrios nacionales en relación con el uso de programas espía y 5) marco propicio para la sociedad civil.

Figura 8: Plan de Trabajo 2020-2022 de la DG-INTPA: subcategorías que más se repiten en el pilar del sistema de contrapesos



Fuente: Elaboración con MAXQDA con información del *Strategic Plan 2020-2024 Directorate-General for International Cooperation and Development*.

Cabe señalar que cuando se analiza el 100% de los segmentos codificados dentro de la categoría de sistemas de pesos y contrapesos, se favorece abrumadoramente la norma regulatoria: “marco propicio para la sociedad civil”, como se observa en la Figura 8. En este sentido, la palabra externalización toma relevancia en términos regionales, no solo a nivel país, ya que la DG-INTPA, en términos del derecho fundamental del Estado de derecho, parece favorecer una estrategia de *outsourcing* para promover dicha norma fundamental, dándole un gran peso a la capacidad de las redes transnacionales de advocación para penetrar en el imaginario colectivo de un país.

Uno de los proyectos financiados por la DG-INTPA consiste en generar capacidades en la sociedad civil para ejecutar los ODS. Este proyecto, a pesar de ser financiado exclusivamente por la UE, es gestionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Guatemala. El proyecto busca implementar:

Acciones (...) a nivel nacional y se centrarán en el desarrollo de capacidades para ampliar sus conocimientos en el desarrollo sostenible y en el fortalecimiento de espacios de diálogo que favorezca la articulación de agendas compartidas en temas de relevancia nacional y territorial arromanzados a los ODS y las prioridades nacionales. (PNUD, 2024)

El proyecto tiene dos intereses generales (ver Cuadro 12): la promoción de las ODS y la generación de capacidades en la Sociedad Civil Organizada (SCO). El primero es un objetivo de la DG-INTPA, si bien no desde el Estado de derecho, se observa una colaboración para un propósito que es común para la ONU y UE: el trabajo enmarcado en los ODS.

La generación de capacidades dentro de la SCO lleva a la generación de condiciones óptimas para esta, ya que es mucho más complicado que una sociedad civil busque incidir en espacios de los cuales desconoce y sin herramientas logre cambios sustanciales en un país con las deficiencias democráticas de Guatemala. La externalización es clara, al ser la UE quien marca cierta pauta como el único financiador del proyecto, pero al externalizarlo quien ejecuta tiene la última palabra en el mensaje enviado, comprometiendo la integridad de la norma y posibilitando que esta se diluya debido a la intervención de un gestor externo, con sus propios intereses, metas y agendas.

Resultado	Producto	Descripción del producto
R1. Capacidades desarrolladas para incorporar los ODS en la planificación	P1. Eventos de capacitación implementados.	Formación y asesoría sobre desarrollo sostenible, Agenda 2030 y Marco de Sendai para OSC, mancomunidades y actores clave.
	P2. Encuentro con mancomunidades y OSC realizado.	Encuentros para fomentar el diálogo multiactor sobre la implementación de los ODS en contextos territoriales.
	P3. Materiales promocionales de los ODS elaborados y socializados.	Creación de materiales sobre los ODS para guiar a OSC y mancomunidades en su incorporación en los procesos de desarrollo.
R2. Oportunidades ampliadas para dialogar sobre los desafíos de desarrollo	P1. Proceso de diálogo estructurado e implementado.	Diálogo estructurado entre OSC, academia, organizaciones internacionales y gobiernos para identificar desafíos y soluciones de desarrollo.

	P2. Asistencia técnica a la Delegación de la UE brindada.	Asistencia técnica a la delegación de la UE en análisis políticos, ambientales y digitalización.
	P3. Proceso de transición diseñado e implementado.	Apoyo a la transición de nuevas autoridades locales en las mancomunidades priorizadas.
	P4. Promoción de la iniciativa "Guatemala Adelante" realizada.	Fortalecimiento de la capacidad de gestión y negociación entre actores a través de la iniciativa "Guatemala Adelante".

Cuadro 12. Resultados esperados en proyecto: Fortalecimiento de las OSC en la Agenda 2030.

Fuente: Elaboración propia con información de *Desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la promoción de la agenda 2030 como un instrumento para incrementar la resiliencia, con énfasis en la temática de género, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático-FASE II*

Hasta el último informe de actividades del proyecto en 2024, este había recibido 464,400 dólares y continuaba en proceso. El proyecto ha impactado a 12 organizaciones de la sociedad civil, 21 mancomunidades y seis Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), haciendo un total de 29 OSC. Los resultados del proyecto hasta 2023 parecen favorables (ver Cuadro 13) y encaminados a cumplir los objetivos. Empero, en un país del tamaño de Guatemala y con las deficiencias en Estado de derecho, democracia y DDHH, es relevante preguntarse si un proyecto de este esta índole y con poco alcance puede realmente impulsar una norma de la fase de emergencia a la cascada.

Resultado	Descripción
Aumento del conocimiento y conciencia sobre los ODS	Formación y asesoría técnica sobre la Agenda 2030, logrando que OSC y mancomunidades actúen como activistas de cambio, difundiendo los ODS y generando mayor conciencia sobre el desarrollo sostenible.
Elevación del nivel de ambición para conseguir los ODS	Fortalecimiento del rol de la sociedad civil y autoridades locales en el diseño de iniciativas de desarrollo sostenible alineadas con los ODS, a través de asesorías técnicas.
Ampliación de oportunidades para alzar la voz de OSC	Facilitar la participación de OSC en diálogos y foros, promoviendo soluciones transformadoras y alianzas más inclusivas y horizontales.

Cuadro 13. Resultados parciales en proyecto: Fortalecimiento de las OSC en la Agenda 2030 (2020-2024)



Fuente: Elaboración propia con información de Desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la promoción de la agenda 2030 como un instrumento para incrementar la resiliencia, con énfasis en la temática de género, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático-FASE II

Como se observa en el *Multi-annual Indicative Programme 2021-2027* de Asociaciones Internacionales de la UE (Figura 9), la tendencia de priorización de los pilares a nivel de contenido se mantiene. El pilar de sistema de pesos y contrapesos tiene la mayor cantidad de apariciones en los segmentos codificados, seguido por el pilar de anticorrupción. Lo anterior prueba la existencia de un reconocimiento del contexto del país en el que se está trabajando. No obstante, la decisión final se define a partir de la forma en la que se configura la norma, es decir, a través de la DG-INTPA, ya que en la gestión de los proyectos en el campo hay una tendencia a respaldar la norma regulatoria favorecida por la agencia, en este caso, los sistemas de pesos y contrapesos.

Figura 9. Número de veces que los pilares que componen el Estado de derecho europeo son mencionados en el Plan de Trabajo de la DG-INTPA para Guatemala.



Fuente: Elaboración con MAXQDA con información de *Republic of Guatemala Multi-annual Indicative Programme 2021-2027*.



Nuevamente, a nivel país, en el cien por ciento de los casos codificados sobre el pilar de sistema de pesos y contrapesos se favorece el establecer un marco propicio para la sociedad civil. Esta tendencia discursiva se respalda por el tipo de proyectos relacionados a la promoción del Estado de derecho en Guatemala entre 2020 y 2022. Si bien existe una concordancia, no hay indicios de que la norma esté alcanzando el punto de inflexión, la cascada y mucho menos la internalización, lo que sería clave para poder hablar de un nuevo campo o espacio de poder normativo para la UE.

Figura 10: Porcentaje de presencia de las subcategorías del pilar de sistema de pesos y contrapesos en el Plan de Trabajo de la DG-INTPA para Guatemala



Fuente: Elaboración con MAXQDA con información de *Republic of Guatemala Multi-annual Indicative Programme 2021-2027*.

Tómese en cuenta que las tendencias respecto a conectar ciertos pilares bajo la promoción del Estado de derecho en un país receptor demuestran que las normas son mucho más complejas de lo mencionado por Finnemore y Sikkink. Así, al momento de que la UE establece un proyecto de cooperación para la promoción del Estado de derecho, la norma ha pasado por un proceso de reconfiguración.

Es decir, aquello que se promueve, en lugar de ser el concepto abstracto de una norma constitutiva, como lo es el Estado de derecho a nivel Carta de Derechos Fundamentales o TUE, es una pequeña parte regulatoria que también representa ideas y valores de Estado de derecho transmitido por la DG-INTPA pero “digerible” y aplicable a uno o varios proyectos concretos. Se considera que, al menos en el caso de Guatemala, la especificación de la norma es lo que deriva de una complejización de la etapa emergencia de la misma.

Así, con el estudio de caso de Guatemala, se determina que la configuración de una norma para ser difundida en un proyecto debe pasar por varios niveles institucionales. Dichas instituciones insertan sus propios intereses y tienden a priorizar un pilar u otro. La forma en la que los pilares se impregnan en los documentos es cada vez más específica por nivel, generando un embudo en la norma del Estado de derecho (ver Figura 11).

Se puede concluir que, en la difusión de la norma de Estado de derecho a través de la DG-INTPA en Guatemala, la norma se promueve a través del pilar de sistema de pesos y contrapesos. Esta promoción se realiza con la norma regulatoria de “condiciones óptimas para la sociedad civil”. La norma regulatoria y el pilar en cuestión posiblemente varíen en un estudio de caso distinto, ya que el contexto del país receptor afecta los planes de trabajo, así como los intereses de la agencia estudiada.

Un ejemplo claro de cómo el contexto y la agencia que se encarga de la promoción de normas afectan la forma en la que la norma se reconfigura para ser difundida es la postura tomada por el Consejo Europeo posterior a las elecciones en Guatemala en 2023. La UE tuvo presencia en el monitoreo de las elecciones de 2023 y posteriormente ha recriminado los intentos internos de evitar que Bernardo Arévalo tomara posesión (AFP, 2024). El Consejo incluso publicó dos documentos, *Council Decision (CFSP) 2024/254* y *Regulation (EU) 2024/287*, donde establece medidas concretas, regulatorias y punitivas derivadas de comportamientos que atentan al Estado de derecho de forma prolongada.

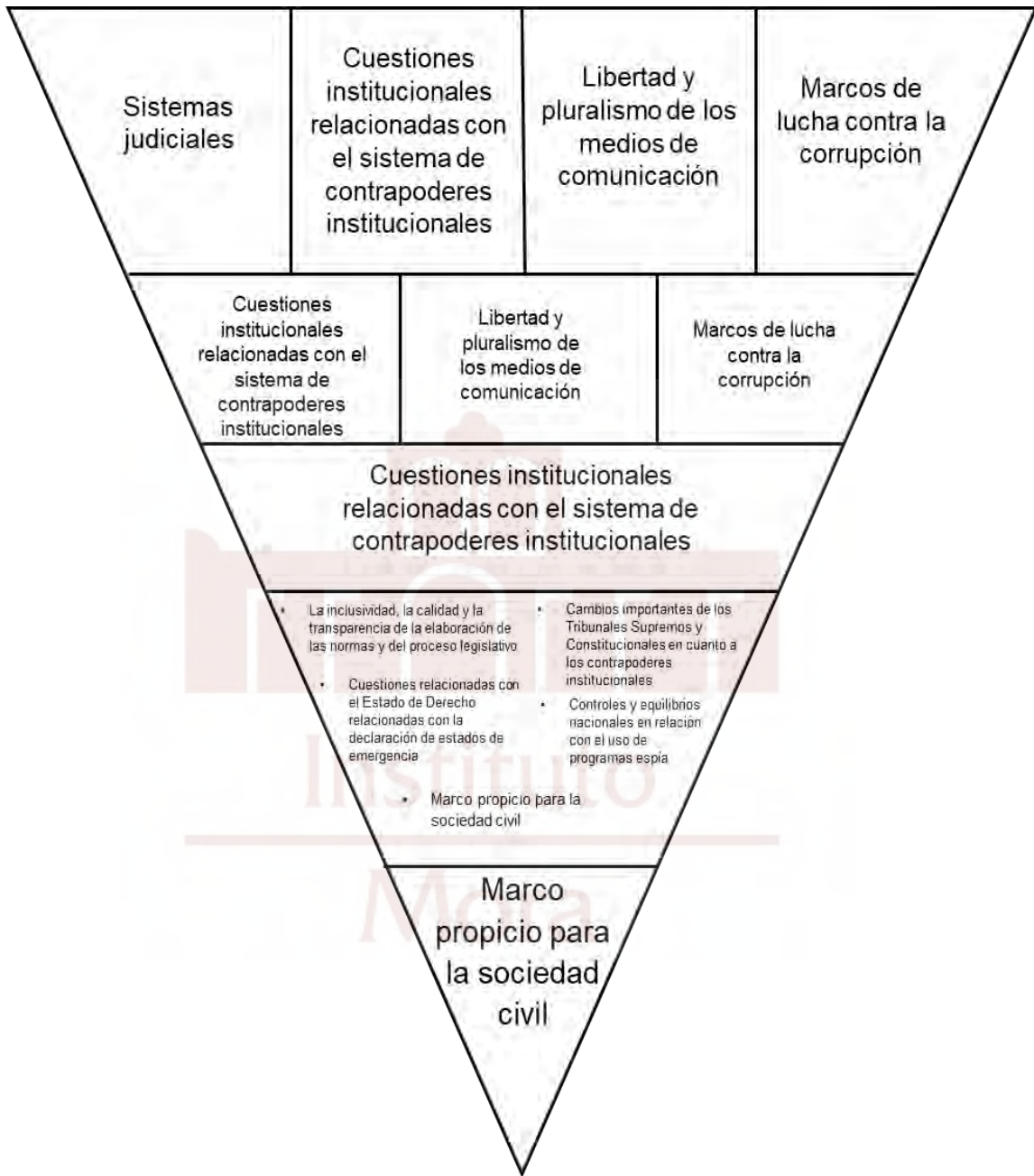
El caso del Consejo Europeo no descarta los esfuerzos de la DG-INTPA para establecer un objetivo común por parte de las instituciones europeas, es decir, promover sus valores fundamentales. Más bien, el caso permite ejemplificar cómo una norma puede difundirse a través de distintas estrategias, en las cuales la institución europea que se esté estudiando inserta sus prácticas e intereses y materializa el poder normativo de la forma que considera óptima.

Las acciones del Consejo de la UE y de su Alto Representante para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, respecto a otro aspecto incluido en el Estado de derecho, como la implementación de sistemas y procesos más eficaces, respaldan la idea de que la UE tiene diversas instituciones con la capacidad de ejercer poder normativo y que en un mismo espacio se puede configurar la misma norma de distintas maneras e intentar ser difundida de forma simultánea. Si se hubiera optado por estudiar la promoción del Estado de derecho desde la perspectiva del Consejo Europeo, probablemente los resultados en torno a la priorización de un pilar hubieran sido distintos.

Lo anterior no invalida los resultados respecto a la complejización de la norma del Estado de derecho cuando se promueve a través de la DG-INTPA, más bien, es una forma de sustentar el argumento de la reconfiguración. Esta se da no solo por la búsqueda para facilitar la forma en que dicha norma es promovida, sino también porque las instituciones que la norma atraviesa la impregnan con su perspectiva, intereses y objetivos.

En el caso de la difusión de las normas de la UE, el accionar de más de una institución en Guatemala demuestra, por un lado, coordinación, ya que las temáticas no se traslapan entre ellas, y, por el otro, delegación hacia varias instancias del ejercicio del poder normativo, que se aplica de forma distinta con cada institución y divergencia en las estrategias. Por ejemplo, mientras la DG-INTPA utiliza la externalización, el Consejo usa un discurso directo y amenaza con la posibilidad de sanciones.

Figura 11: Efecto embudo de la norma de Estado de Derecho en el caso de Guatemala.



Fuente: Elaboración propia.

4.4 Análisis de la difusión de la norma de Estado de derecho a través de los proyectos de la Unión Europea en Guatemala para generar un “marco propicio para la sociedad civil”

Una vez revisada la estrategia hacia la que se ha encaminado la reconfiguración de la norma de Estado de derecho en Guatemala, se puede concluir que la reconfiguración de esta norma para ser difundida por la DG-INTPA es a través de la generación de condiciones óptimas para la sociedad civil, cuya gestión se ha hecho a través de la externalización.

La externalización de la UE se da en dos niveles. Por un lado, en la gestión del financiamiento, la cual se ejecuta a través de organismos internacionales, bancos de desarrollo o agencias de cooperación. Por otro, es a través de los OSC que se ven beneficiados por el proyecto. En este sentido, la DG-INTPA espera que el fortalecimiento de capacidades de dichas organizaciones genere un contexto en donde estas empujen la agenda pública para así llegar al punto de inflexión.

Atendiendo al caso del proyecto “Fortalecimiento de las OSC en la Agenda 2030”, se pudieron identificar al menos 15 de las organizaciones beneficiadas²⁰. Dichas organizaciones tuvieron diálogos con la UE en diferentes temáticas con el objetivo de construir redes y diálogos para el establecimiento de temas en la agenda guatemalteca (Informe de avance oct. 2022 – nov. 2023).

En el Cuadro 14 se enlistan las 15 organizaciones que recibieron financiamiento indirecto a través del PNUD, organismo que gestionó únicamente fondos de la DG-INTPA para el fortalecimiento de sus capacidades. En los diálogos directos con la UE se puede argumentar que tomaron lugar dinámicas propias de redes transnacionales de defensa, en la que los actores externos, como la UE, pueden tener diálogos con OSC para empujar ciertos temas.

²⁰ Se referencia una organización más, JEDI, sin embargo, no se logró obtener información de esta. También se realizaron “Diálogos de territorio” con mancomunidades y actores territoriales de la región de Petén, sin embargo, en el informe no se dan a conocer los nombres de las OSC que estuvieron presentes.

Como se mencionó anteriormente, los temas abordados por las organizaciones son diversos y pocas de ellas atienden explícitamente cuestiones relacionadas con el Estado de derecho europeo. Sin embargo, algunos casos donde se puede hablar de una externalización más exitosa, es decir, donde se promueve el Estado de derecho de manera explícita, son:

- La Comisión de Transparencia de Quetzaltenango que trata asuntos relacionados con la transparencia, un elemento regulatorio clave del Estado de derecho.
- La Red de Juventud de Quetzaltenango que promueve la participación y redes de gobernanza, temas que contribuyen a generar condiciones óptimas para la sociedad civil organizada.
- La Red de Grupos Gestores que trabaja por la participación ciudadana.
- El Foro Nacional de la Mujer que aboga por la participación política de las mujeres.
- CIDSE, la única organización que ha tenido un diálogo con el Parlamento Europeo, el Parlamento belga y ONGs de la UE que promueven los DDHH.

Esto significa que en la externalización de las 15 organizaciones con las que se trabajó, solo un tercio se encarga de promover algún aspecto relacionado con el Estado de derecho. Este hecho no sorprende, ya que al ser el PNUD el gestor del proyecto, este impulsará su agenda prioritaria, los ODS, donde el Estado de derecho solo se considera marginalmente en dos objetivos²¹. Si bien la externalización es la opción económica, sin duda el mensaje se diluye conforme más intermediarios existan en el proceso de promoción de las normas, haciendo muy compleja la transición de la etapa de emergencia a la siguiente.

Se puede concluir que el hecho de que no sea la forma más eficiente, no significa que no haya algún grado de inserción de la norma en los proyectos que estas OSC realizan. Por ejemplo, la Comisión de Transparencia de Quetzaltenango

²¹ Los objetivos de desarrollo sostenible a los que se hacen alusión es el 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” y el 17 “Alianzas para lograr los objetivos”.

(CCPTQ) realiza labores de auditoría, mejoras en la organización interna y externa, investigación de políticas, alianzas estratégicas con personas y organizaciones dentro de la sociedad civil, el Estado, el sector privado y la academia y acciones para generar cambios específicos en la gestión de los planes, políticas, programas, proyectos y servicios públicos (CCPTQ, 2020).

En las labores de las OSC financiadas por el proyecto se pueden encontrar elementos regulatorios del Estado de derecho europeo, como el acceso a la información, la eficacia de los sistemas y la promoción de condiciones óptimas para la sociedad civil, por mencionar algunas. No obstante, los alcances son limitados. Si bien algunos de los cambios más significativos han sido promovidos por movimientos de base, la cantidad de movimientos financiados por el proyecto no parecen ser suficientes para impulsar que una norma pase de la etapa de emergencia. Se hacen esfuerzos a nivel micro, tal vez útiles, pero a nivel macro demuestran poca evidencia que sustente un poder normativo para la UE.

	Organización	Misión de la organización	Diálogo en que participó
1	Organismo Naleb	Promover los derechos y el desarrollo integral de los pueblos indígenas en Guatemala.	Diálogo con la Misión Exploratoria de Observación de la UE.
2	Organización de los 48 cantones	Representar y defender los derechos e intereses de los 48 cantones de Totonicapán.	
3	Comisión de Transparencia de Quetzaltenango	Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en Quetzaltenango.	
4	CEIPA	Promover el acceso a la educación y la formación integral de jóvenes en Guatemala.	
5	Red de Juventud de Quetzaltenango	Promover la participación de jóvenes en procesos de desarrollo y gobernanza local.	
6	Red Las Niñas Lideran	Empoderar a niñas y adolescentes para que participen en la toma de decisiones en sus comunidades.	
7	Red de Grupos Gestores	Fomentar el desarrollo local y la participación ciudadana en Guatemala.	
8	Universidad Rafael Landívar	Impulsar la formación integral de estudiantes para contribuir al desarrollo social de Guatemala.	

9	AK Tenamit	Promover el desarrollo integral de las comunidades indígenas de Guatemala, especialmente a través de la educación.	Diálogo con Organizaciones de jóvenes y mujeres de Nor Oriente.
10	Mercy Corps	Aliviar el sufrimiento, la pobreza y la opresión ayudando a las personas a construir comunidades seguras y productivas.	
11	Foro Nacional de la Mujer	Promover los derechos y la participación política de las mujeres en Guatemala.	
12	ASOMUGAGUA	Apoyar a las mujeres rurales para mejorar su bienestar económico y social.	
13	Afriamericana XXI	Promover los derechos y la cultura de la población afrodescendiente en Guatemala.	
14	AMMUDIS	Apoyar a mujeres discapacitadas en Guatemala, promoviendo su inclusión y derechos.	Diálogo con el Parlamento Europeo, belga y ONGs UE.
15	CIDSE	Promover la justicia social, el desarrollo sostenible y la defensa de los DDHH a nivel internacional.	

Cuadro 14. Organizaciones partícipes del proyecto de Desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Fuente: Elaboración propia con información de Desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la promoción de la agenda 2030 como un instrumento para incrementar la resiliencia, con énfasis en la temática de género, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático-FASE II.

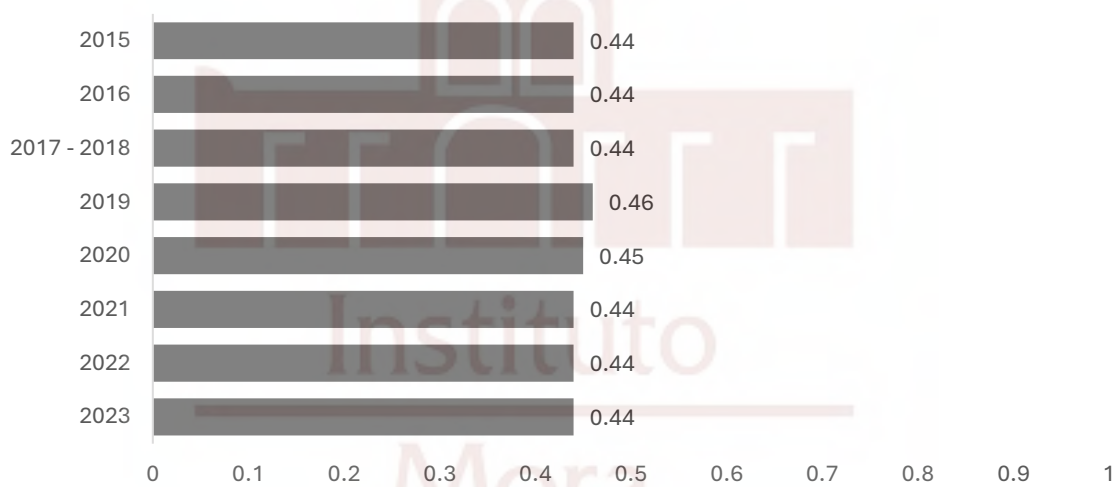
Ahora, para discutir con certeza procesos de difusión de normas posteriores a la emergencia, como es el punto de inflexión, la cascada de normas y su internalización, así como una posible regresión (Finnemore y Sikkink, 1998; García, 2019), otras metodologías deben ser aplicadas, como el rastreo del proceso²². Asimismo, sería necesario ampliar el marco temporal del estudio de caso. Sin embargo, a modo de reflexión se revisará brevemente el estatus en el que Guatemala se encuentra en términos de Estado de derecho en general, así como la situación de las OSC. Lo anterior con el propósito de tener una aproximación de los avances o retrocesos que puede haber en el proceso de difusión de una norma, que aparentemente continua en emergencia en Guatemala.

²² Para más información sobre la técnica de rastreo del proceso se sugiere revisar: Castañeda, A. C. (2022). Apuntes sobre el método del rastreo de procesos en ciencia política y relaciones Internacionales y Collier, D. (2011). *Understanding Process Tracing. Political science and politics*.



En términos generales de Estado de derecho, de acuerdo con el Índice Global del *World Justice Program* (WJP)²³, Guatemala se encuentra en el lugar 111 de 142 casos estudiados, con un puntaje de 0.44²⁴. En las mediciones que se asemejan a las nociones de Estado de derecho europeo, la calificación es 0.33; respecto a la ausencia de corrupción, el lugar es 136 y la calificación 0.53; sobre los derechos fundamentales, el lugar 74 y 0.52 de calificación; en gobierno abierto, lugar 64; y, finalmente, en el pilar prioritario para la DG-INTPA, sistema de pesos y contrapesos, cuenta con una calificación de 0.49, siendo el lugar 86 a nivel mundial y el 22 de 32 a nivel ALC.

Figura 12: La puntuación general del Estado de derecho en Guatemala a lo largo del tiempo, 2015 - 2023.



Fuente: World Justice Project, 2022

En términos de avances en el tiempo (ver Figura 12), se puede observar una mejora en el año 2019. En dicho año, la CICIG alcanzó su máxima capacidad de enjuiciamiento; sin embargo, la no renovación de la misma muestra un retroceso, volviendo Guatemala a tener la misma calificación. Esta no mejora, pero tampoco

²³ Para más información sobre el *ranking* consultar: WJP Rule of Law Index. (2023). Global Insights. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023>

²⁴ Para el índice el 0 es la peor calificación y el 1 la mejor.

empeora en la calificación, muestra que no hay una penetración de los proyectos de la UE o de ningún otro actor que genere resultados favorables en la construcción de un Estado de derecho en Guatemala. Tal vez las condiciones son demasiado ásperas para alcanzar el objetivo o el tiempo para que el proceso sea exitoso será muy largo, aunque es importante considerar que el proyecto lleva casi 20 años activo.

En términos de condiciones óptimas para la sociedad civil, Guatemala ha tenido avances sustanciales, considerando que previo a la constitución de 1997 había una política contrainsurgente activa. De acuerdo con Ropp y Sikkink (2013), la posibilidad de ejercer redes transnacionales de defensa previo a 1997 era casi nula, resultado de una sociedad cerrada y un gobierno autoritario.

De acuerdo con el Informe de Guatemala del WJP (2021), el 67% de las OSC encuestadas considera que puede pronunciarse contra el gobierno, tendencia que es ascendente en comparación al 58% en 2013. Sin embargo, los medios de comunicación han reportado lo opuesto, con 65% en 2013 y 62% en 2021. En términos de libertad de prensa, de acuerdo al Índice de 2024 de Reporteros Sin Fronteras (RSF)²⁵, Guatemala se encuentra en el lugar 138 de 180, bajando más de 10 puestos en comparación a 2023. La libertad de prensa es un pilar del Estado de derecho europeo y si bien la prensa no se considera estrictamente como parte de las OSC, su condición de expresión suele reflejar las condiciones en las que las OSC trabajan, siendo ambas *watchdogs* del gobierno.

Las mejoras para las OSC en Guatemala son relativas. De no poder ni siquiera concebirse como un actor en el siglo XX, han pasado a jugar un rol político con un riesgo constante. No obstante, el hecho de poder existir dentro de las líneas del Estado no significa que haya condiciones óptimas para hacerlo. En 2023, se reportaron asesinatos contra activistas, detenciones arbitrarias, acoso, abuso de

²⁵ Para más información sobre el índice consultar: Guatemala. (2024). RSF. <https://rsf.org/en/country/guatemala>



poder gubernamental y violaciones al derecho de reunión pacífica, por mencionar algunos (*US Embassy Guatemala, 2024*).

Dadas las condiciones en las que se encuentran el Estado de derecho y las OSC en Guatemala, el argumento de que la norma continúa en una etapa de emergencia es pertinente. No existen datos que sustenten que el contexto en el que la UE ha buscado insertarse en la región de forma más activa, a partir de la Pandemia por Covid-19 y la crisis en Ucrania, haya tenido resultados favorables en el fortalecimiento del Estado de derecho en Guatemala. Esto también podría significar una falta de interés o de capacidad en su poder normativo en países y regiones donde su influencia es menor, como es el caso de Guatemala, donde el socio primordial son los EE.UU.



CONCLUSIONES

La presente sección tiene la finalidad de ilustrar las conclusiones generales a las que se ha llegado en esta investigación, dar respuesta a las preguntas de investigación y veracidad de la hipótesis, así como hacer una breve reflexión sobre posibles investigaciones subsecuentes y elementos que podrían enriquecer el presente estudio.

La UE se auto percibe como un poder normativo, con normas que otros países buscan adoptar por el simple hecho de ser deseables. No obstante, parece que cuando la UE sale de su zona de influencia directa, sus iniciativas de cooperación para la promoción de sus Derechos Fundamentales, como el Estado de derecho, no son eficaces y no logran pasar de la primera etapa de difusión de normas: la emergencia. El caso guatemalteco es un ejemplo, al ser difícil encontrar evidencia sustancial sobre la penetración de la norma de Estado de derecho en el sistema institucional y social, y mucho menos una internalización generalizada.

La ausencia de una internalización de la norma de Estado de derecho no equivale a una falta de intentos de difundirla. En el caso de Guatemala, la primera etapa del proceso de difusión de las normas, la emergencia, toma relevancia ya que es la etapa en el modelo de difusión en la que el Estado de derecho se encuentra en la actualidad. Si bien el Estado de derecho es una norma promovida por la UE en su conjunto, parece que los órganos y agencias, como la DG-INTPA, tienen cierta capacidad para fomentar las líneas que consideran prioritarias al momento de difundir una norma, siendo en el caso de Guatemala la promoción de condiciones óptimas para la Sociedad Civil Organizada.

El término “externalización” es relevante en el caso de Guatemala. La DG-INTPA favorece una estrategia de *outsourcing* para atender promover Estado de derecho, dándole un gran peso a la capacidad de las redes transnacionales de defensa para penetrar en el imaginario colectivo de un país. A pesar de que esta estrategia puede ser eficaz en términos de costos, esta permite que actores externos permeen con sus intereses y prioridades los proyectos de cooperación, haciendo de la norma promovida una versión diluida de la visión original de

la UE. De igual forma, el involucramiento de actores externos complica la labor de determinar hasta qué punto la UE está generando un impacto real en términos de Estado de derecho en Guatemala.

La taxonomía del Estado de derecho europeo, el cual se divide en pilares que se componen de normas regulatorias, demuestra que las normas que se pretenden difundir son mucho más complejas de lo presentado por Finnemore y Sikkink. Al momento de que la UE establece un proyecto de cooperación para la promoción del Estado de derecho, la norma ha pasado por un proceso de reconfiguración después de trasladarse por distintos niveles institucionales. Ante esto, se puede concluir que aquello que se promueve en lugar de ser un concepto abstracto de una norma constitutiva, como lo es el Estado de derecho a nivel Carta de Derechos Fundamentales o TUE, es una pequeña parte regulatoria que también forma parte de lo que es Estado de derecho, transmitido por la DG-INTPA, pero “digerible” y aplicable a uno o varios proyectos concretos. Al menos en el caso de Guatemala, la especificación de la norma es lo que deriva de una complejización de la etapa de emergencia de la misma. La promoción de la norma de Estado de derecho en Guatemala se materializa entonces a través de proyectos cuyo propósito es la promoción de condiciones óptimas para la sociedad civil.

Con relación a las preguntas planteadas al inicio de este trabajo, se tienen las siguientes respuestas. Primero, en lo que respecta a la manera en cómo se ha explicado la difusión de normas de la UE desde el constructivismo, se determina que las normas tienen la capacidad de influir en la realidad para la generación de nuevas identidades, igualmente estas funcionan como una herramienta de poder para actores del sistema internacional. Desde la tradición constructivista de las RRII, la difusión de normas se ha explicado a través de modelos que priorizan etapas, actores y condiciones para la difusión de las mismas. El caso de estudio de la UE se suele transversalizar por la noción del poder normativo de Europa, sin embargo, esto no es definitivo, habiendo trabajos enfocados hacia la europeización, exportación de regulaciones, armonización de regulaciones, por mencionar algunos. En general, el estudio de la difusión de normas de la UE varía dependiendo del tipo

de norma, medio, y actor que tenga la tarea de difundirla, haciéndolo un campo de estudio amplio y con varias especificidades.

Segundo, sobre la influencia de la noción del poder normativo de Europa en los procesos de difusión de normas de la UE, el caso de Guatemala, y en general los esfuerzos de la UE en ALC, demuestra que la noción de poder normativo de la UE puede afectar negativamente el proceso de difusión de normas, así como la búsqueda para ampliar espacios de poder. Lo anterior es debido a que la UE asume que cuenta con este poder y, debido a esto, no necesariamente elige las estrategias más eficaces para la difusión de sus normas. Paradójicamente, la UE no logra establecer su poder normativo por completo, como en el caso de Guatemala, donde la norma de Estado de derecho se ha mantenido en la etapa de emergencia por décadas. Los esfuerzos para la promoción del Estado de derecho han sido limitados en términos económicos: La DG-INTPA, a la mitad del Plan de Acción 2020-2024, ha invertido un total de 18,050,000 euros en Guatemala, de los cuales solo 4.43% se enfoca en el fortalecimiento de la sociedad civil, demostrando que una inversión limitada lleva a resultados limitados, siendo la noción de poder normativo insuficiente en la promoción de las normas.

Tercero, respecto a los alcances del poder normativo en la difusión de la norma de Estado de derecho de la UE a través de sus proyectos a cargo de la DG-INTPA en Guatemala, se concluye que los alcances de la difusión de la norma del Estado de derecho son limitados. Lo anterior sucede debido a que se ha priorizado la estrategia de externalización, la DG-INTPA actúa como un canal para la implementación de proyectos, pero no como su gestor principal. Al delegar esta función a terceros, como el PNUD, el poder normativo de la UE se diluye y los intereses se comparten con otros actores, lo que limita sus efectos y hace que su seguimiento sea más complejo.

Con relación a la hipótesis que sostiene que la UE proyecta poder normativo a través de instituciones y programas para potenciar su área de influencia en ALC, se puede afirmar que, dado el trabajo realizado, esta es parcialmente cierta. Si bien la UE considera que tiene un poder normativo, y efectivamente utiliza

agencias e instituciones para proyectarlo, el caso de Guatemala ha demostrado que, al menos en ALC, estas agencias e instituciones favorecen estrategias de externalización.

La estrategia de externalización hace que terceros gestionen los proyectos, moderando el efecto que la UE tiene sobre dichos programas y, por lo tanto, no expandiendo o penetrando en el imaginario de los actores del área de influencia. Si bien esto podría probarse con otras formas de cooperación y otro tipo de normas de la UE en ALC, como el *Global Gateway* y las regulaciones comerciales, para el estudio del caso, no se prueba la hipótesis en su totalidad.

En la presente tesis se ha buscado estudiar los efectos del poder normativo de la UE, así como la estrategia con la que esta configura una norma fundamental, como el Estado de derecho, para que llegase a ser promovida a través de un proyecto de cooperación. Si bien la investigación ha tenido resultados que a primera vista pueden resultar contundentes, idealmente se debería robustecer en un futuro con investigación de campo, contactando directamente a las OSC beneficiadas por los proyectos de la DG-INTPA para revisar si es posible determinar una absorción plena del concepto de Estado de derecho en dichos receptores. Por otro lado, sería útil realizar más de un estudio de caso siguiendo los mismos principios, para determinar si la tendencia que lleva el efecto embudo de la norma se comprueba.

En cuanto a la complejización de la emergencia de la norma, es necesario evaluar si es posible realizar una desagregación de otros derechos fundamentales y rastrear estas normas en documentos equivalentes a los analizados en esta investigación, con el fin de verificar si la complejización bajo otras variables se sostiene. Asimismo, sería interesante replicar este ejercicio con normas exclusivamente regulatorias, como las comerciales, para determinar en qué tipo de normas es posible observar una complejización en la etapa de emergencia. En general, la noción de normas, su difusión y la complejidad de cada una de las etapas continúa siendo un campo de investigación amplio. Incluso cuando se acota a las especificidades de esta investigación, la que puede ser posible continuar, bajo muchas direcciones y objetivos nuevos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A. (2016). Advancing Global IR: challenges, contentions, and contributions. *International Studies Review*, 18(1), 4–15. <https://doi.org/10.1093/isr/viv016>.
- AFP. (2 de febrero de 2024). La Unión Europea sanciona a la fiscal General de Guatemala por “socavar la democracia.” *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/internacionales/La-Union-Europea-sanciona-a-lafiscal-General-de-Guatemala-por-socavar-la-democracia-20240202-0075.html>.
- Asociaciones Internacionales. (2021). *Multiannual Indicative Programme for Guatemala 2021-2027: Annex*. Comisión Europea. https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9072-guatemala-annex_en.pdf.
- Arenas, R. (2020). El Estado de Derecho en la UE: Significado, desafíos y perspectivas de futuro. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 22(45), 51-79.
- Ayuso, A (2018). *El Interregionalismo de la Unión Europea con América Latina*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Bachrach, P., y Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952. <https://doi.org/10.2307/1952796>.
- Bejar, C. (24 de abril de 2023,). Unión Europea y América Latina, una asociación ganadora. *El Confidencial*.



https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribunainternacional/2023-04-21/union-europea-america-latina-asociacionganadora_3614871/.

BBC Mundo. Rusia y Ucrania: Cuánto depende el mundo del petróleo y el gas ruso (y cuál es la situación en América Latina). (s. f.). *BBC News Mundo*. Recuperado 14 de septiembre de 2024, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-60653250>.

BELLA II. (16 de Marzo de 2023). *High-Level launch of the EU-LAC Digital Alliance*. <https://bellaprogramme.redclara.net/index.php/en/component/content/article/101-ultimasnoticias-2023/257-14-march-2023-high-level-launch-of-the-eu-lac-digitalalliance?Itemid=437>.

Björkdahl, A. (2002). Norms in international relations: Some conceptual and methodological reflections. *Cambridge Review of International Affairs*, 15(1), 9-23. <https://doi.org/10.1080/09557570220126216>.

Borrell, J. (2023, marzo 24). Delegación de la Unión Europea en México. UE y América Latina y el Caribe: de socios naturales a socios preferentes. https://www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/ue-y-am%C3%A9rica-latinay-el-caribe-de-socios-naturales-socios-preferentes_es?s=248.

Börzel, T. A., y Risse, T. (2009). The transformative power of Europe: the European Union and the diffusion of ideas. *ideas.repec.org*.

- Börzel, T., y Risse, T. (2009). Conceptualizing the domestic impact of Europe. En K. Featherstone y C. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanisation*. Oxford University Press.
- Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press, USA.
- Brannum, K. (2019). Guatemala 2018: Facing A Constitutional Crossroad. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(2), 265-284. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200265>.
- Burns, C. J. (2002). The European Parliament. En *Understanding European Union Institutions* (pp. 61-79). Routledge.
- Carr, E. (1947). *The moral foundations for world order*. University of Denver.
- Carrera, F. (2017). *GUATEMALA'S INTERNATIONAL COMMISSION AGAINST IMPUNITY: A Case Study on Institutions and Rule of Law* (Banco Mundial, Ed.). <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/383491485539748511-0050022017/original/WDR17BPGuatemalaInternationalCommissionAgainstImpunity.pdf>.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 364, 1-22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

CCTPQ. Que Hacemos. (2016, octubre 18). *Comisión Ciudadana de Transparencia y Probidad de Quetzaltenango*. <https://cctpq.wordpress.com/que-hacemos/>.

Center for Justice and Accountability. *El Caso de Genocidio en Guatemala – CJA*. (2024). Recuperado 22 de junio de 2024, de <https://cja.org/espanol-9/casos-3/el-caso-de-genocidio-en-guatemala/el-caso-de-genocidio-en-guatemala-2/>.

Chayes, A., y Chayes, A. H. (1993). On compliance. *International Organization*, 47(2), 175-205. <https://doi.org/10.1017/s0020818300027910>.

Checkel, J. T. (2001). Why comply? Social learning and European identity change. *International Organization*, 55(3), 553-588. <https://www.jstor.org/stable/3078657>.

Cini, M. (2002). The European Commission: An unelected legislator? *Journal of Legislative Studies*, 8(4), 14–26. <https://doi.org/10.1080/13572330200870002>.

Collier, D., y Mahon, J. E. (1993). Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *American Political Science Review*, 87(4), 845-855. <https://doi.org/10.2307/2938818>.

Comisión Europea. (2024). *International partnerships*. European Commission. Recuperado 9 de mayo de 2024, de https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/international-partnerships_en?prefLang=es.



Comisión Europea. (2022). *Annual Activity Report 2022: Annexes*. Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/document/download/a7ec7fa1-99d5-4bb6-94b2-](https://commission.europa.eu/document/download/a7ec7fa1-99d5-4bb6-94b2-13c4db333a10_en?filename=INTPA_AAR_2022_annexes_final_en.pdf)

[13c4db333a10_en?filename=INTPA_AAR_2022_annexes_final_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/a7ec7fa1-99d5-4bb6-94b2-13c4db333a10_en?filename=INTPA_AAR_2022_annexes_final_en.pdf).

Comisión Europea. (2022). *Commission Work Programme 2023* (COM(2022) 548 final). https://commission.europa.eu/document/download/51991f3f-a49b-4f4d-811e-c854449169d8_en?filename=com_2022_548_3_en.pdf.

Comisión Europea. (2022). *Evaluación de la cooperación de la Unión Europea con Guatemala 2007-2020: Respuesta de los servicios de la UE*. Comisión Europea. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/d8869e68-5cdb-4ba4-b9a7-9707c927a162_es?filename=evaluation-european-union-cooperation-with-guatemala-2007-2020-mn0422234enn-eu-services-response_es_0.pdf.

Comisión Europea. (2020). *Strategic Plan 2020-2024: DG International Cooperation and Development*. Comisión Europea. https://commission.europa.eu/document/download/353b826b-b43c-4689-a8d7-77219ee707b5_en?filename=devco_sp_2020_2024_en.pdf.

Comisión Europea. (s.f). *Organización de la Comisión Europea*. Recuperado 21 de Marzo de 2024, de https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisation-european-commission_es.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (s.f.). *Informe GUATEMALA: MEMORIA DEL SILENCIO*. Fundación Acción Pro Derechos Humanos.



Recuperado 24 de junio de 2024 de <https://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeCEH.htm>.

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Estado de Derecho*. (2024).

Recuperado 15 de mayo de 2024, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/rule-of-law/>.

Deitelhoff, N. (2020). What's in a name? Contestation and backlash against international norms and institutions. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 715-727. <https://doi.org/10.1177/1369148120945906>.

DG INTPA. (s.f.). *International partnerships*. European Commission. https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/international-partnerships_en.

Digeser, P. (1992). The Fourth Face of Power. *The Journal of Politics*, 54(4), 977-1007. <https://doi.org/10.2307/2132105>.

Directorate-General for International Partnerships. (2024). International Partnerships - Organisation chart. En *European Commission*. https://commission.europa.eu/document/download/ba4a8eb4-dc28-491d-8f8a-9064a8541c57_en.

Dussel, E. (2013). *Ética de la liberación: En la edad de la globalización y de la exclusión*.



Docencia. [https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/\(F\)22.1Etica_liberacion_1.pdf](https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/(F)22.1Etica_liberacion_1.pdf).

Featherstone, K. (2003). Introduction: In the Name of 'Europe'. En K. Featherstone y C. Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanization*. <https://doi.org/10.1093/0199252092.001.0001>.

Fernández, J. J. F. (2000). *La contribución de la Unión Europea a los procesos de paz y democratización en América Central y el futuro del proceso de San José*. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=195310>.

FIDH. (2022,). *Hungría ya no es una democracia: Consejo de la UE debe tomar medidas tras la conclusión del Parlamento Europeo*. Federación Internacional Por Los Derechos Humanos. Recuperado 9 de Septiembre de 2024, de <https://www.fidh.org/es/region/europa-y-asia-central/hungria/hungria-ya-no-es-una-democracia-el-consejo-de-la-ue-debe-tomar>.

Finnemore, M., y Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>.

Galinsoga, A. (1995). Balance del proceso de San José: Logros y carencias. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 31, 35-45.



- Garretón, M. A. (1991). La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución. *Estudios Públicos*, 42. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1441>.
- García, L. (2019). Norm internalization revisited: Norm contestation and the life of norms at the extreme of the norm cascade. *Global Constitutionalism*, 9(1), 76-116. <https://doi.org/10.1017/s2045381719000285>.
- Gólcher, É. (1995). El Proceso de San José: crítica y perspectivas de la relación entre la Comunidad Europea y América Central. *Estudios Digital*, 12, 103–110. <https://doi.org/10.15517/re.v0i12-13.30292>.
- Guzzini, S. (1993). Structural power: The limits of neorealist power analysis. *International Organization*, 47(3), 443-478.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hadjiyianni, I. (2021). The European Union as a global regulatory power. *Oxford Journal of Legal Studies*. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa042>.
- Hoffmann, M. J. (2017). Norms and social constructivism in international relations. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.60>.
- Huacuja,, L.A. *La Cumbre UE-CELAC y el conflicto en Ucrania*. (2023.). El Economista. Recuperado 7 de mayo de 2024, de



<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-Cumbre-UE-CELAC-y-el-conflicto-en-Ucrania-20230714-0017.html>.

Hurd, I. (2007). Breaking and making norms: American revisionism and crises of legitimacy. *International Politics*, 44(2-3), 194-213.
<https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800184>.

Hurd, I. (2009). Constructivism. En C. Reus-Smit y D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (p. 0). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0017>.

Ikenberry, G. J., y Kupchan, C. A. (1990). Socialization and Hegemonic Power. *International Organization*, 44(3), 283-315.

Jepperson, R., Katzenstein, P., y Wendt, A. (1996). Norms, identity, and culture in national security. En P. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security*. Columbia University Press.

Johnston, A. I. (2001). Treating International Institutions as Social Environments. *International Studies Quarterly*, 45(4), 487-515.

Kaufmann, C. D., y Pape, R. A. (1999). Explaining Costly International Moral Action: Britain's Sixty-Year Campaign against the Atlantic Slave Trade. *International Organization*, 53(4), 631-668.



Keck, M. E., y Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
<https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt5hh13f>.

Kleine, M., y Pollack, M. (2018). Liberal Intergovernmentalism and Its Critics. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1493-1509.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12803>.

Kraft, J., y Claudie, C. (abril, 2024). *América Latina y el Caribe | Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. recuperado 30 de Septiembre de 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/176/america-latina-y-el-caribe>.

Krasner, S. D. (1983). *International regimes*. Cornell University Press.

Krook, M. L., y True, J. (2012). Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, 18(1), 103-127.
<https://doi.org/10.1177/1354066110380963>.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Guatemala: Expertos de la ONU llaman al Presidente a adoptar medidas concretas para proteger el espacio cívico*. (s. f.). OHCHR. Recuperado 8 de septiembre de 2024, de <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/03/guatemala-un-experts-call-president-take-concrete-action-protect-civic-space>.

- Laurent, P. H. (1992). To the Backbumer: The European Community- Central America Relationship. en J. Roy (Ed.), *The reconstruction of Central America : the role of the European Community* . Coral Gables. <https://archive.org/details/reconstructionof0000unse/page/n9/mode/2up>.
- Lawless, S., Song, A. M., Cohen, P. J., y Morrison, T. H. (2020). Rights, equity and justice: A diagnostic for social meta-norm diffusion in environmental governance. *Earth System Governance*, 4, 100065. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2020.100065>.
- Lozano, P., Gavrilets, S., y Sánchez, Á. (2020). Cooperation, social norm internalization, and hierarchical societies. *Scientific Reports (Nature Publishing Group)*, 10(1). <https://doi.org/10.1038/s41598-020-71664-w>.
- Lukes, S. (2005). *Power: a Radical View* (2.^a ed.). <https://doi.org/10.1007/978-1-349-02248-9> (Obra original publicada 1974).
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Manners, I. (2008). The normative ethics of the European Union. *International Affairs*, 84(1), 45-60. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00688.x>.
- Mattern, J. B. (2009). The Concept of Power and the (Un)discipline of International Relations. En *Oxford University Press eBooks* (pp. 691-698). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0040>.

- McMillan, S. (2017). Why Poland is a threat to the European Union. *New Zealand International Review*, 42(5), 2–4. <https://www.jstor.org/stable/48552029>.
- Morgenthau, H. J. (1972). *Politics among nations; The struggle for power and peace*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA74403062>.
- Newman, E. M., y Stefan, C. G. (2020). Normative Power Europe? The EU's Embrace of the Responsibility to Protect in a Transitional International Order. *Journal Of Common Market Studies*, 58(2), 472-490. <https://doi.org/10.1111/jcms.12953>.
- Nugent, N., y Rhinard, M. (2019). The 'political' roles of the European Commission. *Journal of European Integration*, 41(2), 203–220. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1572135>.
- Nugent, N., y Saurugger, S. (2002). Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 345–364. <https://doi.org/10.1080/13501760210138787>.
- Nye, J. S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153-171. <https://doi.org/10.2307/1148580>.
- Olearte, S. (2023, julio). En camino hacia la Cumbre UE-CELAC 2023 (SciencesPo: Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, Ed.) [Dossier]. Recuperado 11 de abril de 2024, de <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/DOSSIER2.pdf>.

Onursal-Beşgül, Ö. (2017). Translating norms from Europe to Turkey: Turkey in the Bologna Process. *Compare*, 47(5), 742-755. <https://doi.org/10.1080/03057925.2016.1273094>.

Parlamento del MERCOSUR. *Europa y Latinoamérica, un encuentro en Montevideo*. (s. f.). Recuperado 14 de marzo de 2024, de <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/5539/1/parlasur/europa-y-latinoamerica-un-encuentro-en-montevideo-.html>.

Parlamento Europeo. *México: El PE pide que se garantice la protección de periodistas y activistas* | Noticias | Parlamento Europeo. (2022, marzo 10). <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220304IPR24806/mexico-el-pe-pide-que-se-garantice-la-proteccion-de-periodistas-y-activistas>.

Parlamento Europeo. *Overview | Global democracy support*. (2019). Global democracy support. Recuperado 14 de marzo de 2024, de <https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/overview>.

Peez, A. (2022). Contributions and Blind Spots of Constructivist Norms Research in International Relations, 1980–2018: A Systematic Evidence and Gap Analysis. *International Studies Review*, 24(1). <https://doi.org/10.1093/isr/viab055>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). *Desarrollo Capacidades OSC fase 2*. UNDP Transparency Portal. Recuperado 8 de

Septiembre de 2024, de <https://open.undp.org/projects/00140660/results>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Desarrollo de capacidades OSC*. (2024). UNDP. Recuperado 8 de septiembre de 2024, de <https://www.undp.org/es/guatemala/proyectos/desarrollo-de-capacidades-osc>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). *“Desarrollo de capacidades de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la promoción de la agenda 2030 como un instrumento para incrementar la resiliencia, con énfasis en la temática de género, gestión de riesgos y adaptación al cambio climático-FASE II”: Informe de avance Octubre/2022 – septiembre/2023 (CSO-LA/2022/433-136)*.

Rawls, J. (1955). Two Concepts of Rules. *The Philosophical Review*, 64(1), 3. <https://doi.org/10.2307/2182230>.

Real Academia Española. (2023). *poder*. «Diccionario De La Lengua Española» - Edición Del Tricentenario. <https://dle.rae.es/poder>.

Reporters Without Borders. (9 de diciembre de 2023,). *Guatemala*. RSF. Recuperado 8 de septiembre de 2024, de <https://rsf.org/en/country/guatemala>.

Reinold, T. (2023). How to ‘make law count’: Lessons from the Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) for the Effectiveness

of Hybrid Governance. *International Journal of Law in Context*, 19(4), 540–558. <https://doi.org/10.1017/s1744552323000241>.

Risse, T. (1999). «Let's Argue!»: Communicative Action in world Politics. *International Organization*, 54(1), 1-39. <https://www.jstor.org/stable/2601316>.

Risse, T., y Sikkink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. En *Cambridge University Press eBooks* (pp. 1-38). <https://doi.org/10.1017/cbo9780511598777.002>.

Risse, T., Ikenberry, G. J., Ropp, S. C., y Sikkink, K. (1999). The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change. *Foreign Affairs*, 78(6), 143. <https://doi.org/10.2307/20049553>.

Romano, S., y Lajtman, T. (2023, julio 18). Cumbre CELAC-UE: asimetrías, negocios y (des)acuerdos. CELAG. <https://www.celag.org/cumbre-celac-ue-asimetrias-negocios-y-desacuerdos/>.

Ropp, C., y Kathryn, S. (2013). The Persistent Power of Human Rights. En *Cambridge University Press eBooks*. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139237161>.

Rosecrance, R. (1997). *Paradoxes of European Foreign Policy. The European Union: a new type of international actor*. Cadmus EUI. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/1542>.



- Rosert, E. (2019). Norm emergence as agenda diffusion: Failure and success in the regulation of cluster munitions. *European Journal Of International Relations*, 25(4), 1103-1131. <https://doi.org/10.1177/1354066119842644>.
- Roy, J. (1992). Introduction. en J. Roy (Ed.), *The reconstruction of Central America : the role of the European Community*. Coral Gables. <https://archive.org/details/reconstructionof0000unse/page/n9/mode/2up>.
- Ruano, L. (2023). Visiones latinoamericanas de la Unión Europea como potencia normativa. *Documentos de Trabajo; Fundación Carolina*, 86. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/07/DT_FC_86.pdf.
- Ruggie, J. G. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855–885. <http://www.jstor.org/stable/2601360>.
- Salimi, K., Frydenlund, E., Padilla, J. J., Haaland, H., y Wallevik, H. (2019). The role of elites in the diffusion of social norms of humanitarianism. *2019 Spring Simulation Conference (SpringSim)*, 1-12. <https://doi.org/10.23919/SpringSim.2019.8732925>.
- Sanahuja, J. A. (2022). La Unión Europea y América Latina: coyunturas críticas y nuevo contrato social. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 9(2), 7-17.
- Sanahuja, J. (2020). América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19 - Fundación Carolina. *Revista Araucaria*,

45. <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-y-la-union-europea-agendas-sociales-competencia-geopolitica-y-covid-19/>.

Sanahuja, J. A. (2020). COVID-19: Riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. In M. Mesa (Coord.), *Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*. Anuario CEIPAZ 2019-20 (pp. 27-54). Madrid: CEIPAZ.

Santa Cruz, A. (2021). Constructivismo. En L. Zamudio, T. Legler, y A. Santa Cruz (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y política global*. Oxford University Press México.

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2023). *Acuerdo marco avanzado - UE-Chile*. European Union External Action. recuperado septiembre 12, 2024, de https://www.eeas.europa.eu/eeas/acuerdo-marco-avanzado-ue-chile_es.

Sieder, R. (2003). Renegotiating 'law and order': Judicial reform and citizen responses in post-war Guatemala. *Democratization*. <https://doi.org/10.1080/13510340312331294067>.

Sikkink, K. (1996). The Emergence, Evolution, and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network. En *Constructing Democracy*. Routledge.

Simmons, B. A. (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. https://assets.cambridge.org/97805218/85102/copyright/9780521885102_copyright_info.pdf.



- Smith, K. E. (2004). The making of EU foreign policy: The case of Eastern Europe. En J. Peterson y H. Sjursen (Eds.), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. Routledge.
- Stimmer, A. (2019). Beyond Internalization: Alternate Endings of the Norm Life Cycle. *International Studies Quarterly*, 63(2), 270-280. <https://doi.org/10.1093/isq/sqz001>.
- Tratado de la Unión Europea (Versión consolidada). (2012). *Tratado de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, Serie C, 326, 47-239. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
- Tskhay, A. (2020). The Theory of Norms: Norm Emergence, Implementation and Diffusion. En *Global Norm Compliance A Study on the Implementation of the Extractive Industries Transparency* (Vols. 15–28). Springer.
- Unión Europea. (s.f.). *Acuerdos fundacionales de la Unión Europea*. recuperado 14 de mayo de 2024, de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_es.
- Unión Europea. *Objetivos y valores | Unión Europea*. (s. f.). Recuperado 15 de mayo de 2024, de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_es.
- Unión Europea. *Tratados*. (s. f.). Recuperado 16 de mayo de 2024, de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/treaties_es.

Unión Europea. *Types of institutions, bodies and agencies* | *European Union*. (s. f.).

Recuperado 12 de marzo de 2024, de https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en.

Unión Europea. Unión Europea. *Principles, countries, history*. (n.d.).

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_en (s. f.).
Recuperado 2 de abril de 2024, de https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/international-partners_es.

US Embassy Guatemala (2024, abril 29). *Reporte 2023 de los Derechos Humanos*

en Guatemala. Embajada de Estados Unidos en Guatemala.
<https://gt.usembassy.gov/es/reporte-2023-de-los-derechos-humanos-en-guatemala/>.

Webb, J. K. (2018). Resolving contestation through discursive engagement: towards

the contextual diffusion of EU rule of law norms? *Southeast European And Black Sea Studies*, 18(3), 401-418. <https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1504187>.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of

Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Wendt, A. E. (1987). The agent-structure problem in international relations theory.

International Organization, 41(3), 335-370.
<https://doi.org/10.1017/S002081830002751X>.

Whitehead, L. (1992). The identity of the New Europe and the San José process. In

J. Roy (Ed.), *The reconstruction of Central America : the role of the*



European Community . Coral Gables.

<https://archive.org/details/reconstructionof0000unse/page/n9/mode/2up>.

Wiik, A., y Lachenmann, F. (2019). The Law Behind Rule of Law Promotion in Fragile States – The Case of Afghanistan. En *The Law Behind Rule of Law Transfers*.

<https://doi.org/10.5771/9783845298481-175>.

Winston, C. (2017). Norm structure, diffusion, and evolution: A conceptual approach.

European Journal of International Relations, 24(3), 638–661.

<https://doi.org/10.1177/1354066117720794>.

World Justice Project. (2023). *WJP Rule of Law Index*. (s. f.). Recuperado 5 de septiembre de 2024, de <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

Yang, Y. (2017). How do EU norms diffuse? Rule of law promotion in EU-China cooperation on environmental governance. *Journal Of European Integration*,

39(1), 63-78. <https://doi.org/10.108>.

Zamudio, L. (2018). La comisión internacional Contra la impunidad en Guatemala (CICIG). Una organización autoridigida. *Foro Internacional*.

<https://doi.org/10.24201/fi.58i3.2530>.

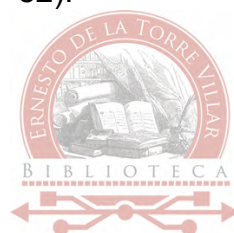
Zepeda, J. (28 de octubre se 2021). *El caos se apodera del sistema de justicia en*

Guatemala. openDemocracy. <https://www.opendemocracy.net/es/caos-sistema-justicia-guatemala/>.

Zimmermann, L. (2017). Guatemala and the international community. In *Cambridge*

University Press eBooks (pp. 63–82).

<https://doi.org/10.1017/9781316771341.003>.





Instituto

Mora

