

Invertir el Efecto Bruselas:

Lo que la UE puede aprender de América Latina en materia de gobernanza digital

Por miembros del Consorcio HEMISPHERES: Carolina Aguerre (Universidad Católica del Uruguay, UCU), Aya Ahmed (Universitat Internacional de Catalunya, UIC), João Victor Archegas (Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, ITS Rio), Wanderley Augusto Arias-Ortiz (Universidad Jorge Tadeo Lozano, Utadeo), Beatriz Botero Arcila (Institut d'Études Politiques de Paris, Sciences Po), Celina Bottino (ITS Rio), Lionel Brossi (Universidad de Chile, UCH), Favio Ernesto Cala Vitery (Utadeo), Ana María Castillo (UIC), Sandra Cortesi (TUM), Christian Fieseler (BI Norwegian Business School), Isadora García Avis (UIC), Urs Gasser (TUM, Autor Principal), Pablo Gómez Ayerbe (TUM), Armando Guio Español (Network of Centers, NoC), Joan Hernández-Serret (UIC), Camila Hidalgo (TUM), Ronaldo Lemos (ITS Rio), María Pilar Llorens (UIC), Felipe César Londoño (Utadeo), Christoph Lutz (BI), Fabienne Marco (TUM), María Isabel Mejía (Universidad del Norte, Uninorte), Andras Molnar (TUM), Víctor Muñoz (Utadeo), Núria Roca Trenchs (UIC), Sofie Schönborn (TUM), Pedro Sigaud-Sellos (UIC), Markus Siewert (TUM Think Tank), Fabro Steibel (ITS Rio), Carlos Affonso Souza (ITS Rio), Jacob van de Kerkhof (Utrecht University, UU)

Publicado por el TUM Think Tank

Introducción

Durante años, la Unión Europea (UE) ha sido considerada líder mundial en materia de regulación digital, defendiendo su “Efecto Bruselas”, por el que sus leyes se convierten en normas mundiales de facto debido al tamaño de su mercado. Sin embargo, está surgiendo una creciente sensación de inquietud. El reciente Informe Draghi [1], A Competitiveness Compass for the EU [2], entre otros, han resaltado la preocupación por el exceso de regulación, el estancamiento económico y la posible pérdida de competitividad, lo que sugiere que el actual modelo de gobernanza de la UE podría necesitar una reevaluación. Es hora de “reinventar la gobernanza”, adoptando un modelo de aprendizaje regulatorio [3] que sea flexible, adaptable y abierto a las ideas de otras regiones.

El Efecto Bruselas: más complicado de lo que parece

El “Efecto Bruselas” describe la capacidad de la UE para configurar los mercados mundiales a través de sus normas reguladoras, un fenómeno que a menudo se denomina “globalización regulatoria unilateral”. Se dice que este poder opera a través de dos mecanismos principales: un efecto de facto, en el que las empresas multinacionales cumplen con las regulaciones de la UE en todo el mundo para acceder al gran mercado de la UE, y un efecto de jure, en el que otros países adoptan formalmente normas al estilo de la UE para igualar las condiciones.

Sin embargo, las investigaciones, incluidas las de HEMISPHERES, revelan que este proceso es mucho más complejo, especialmente en Améri-

ca Latina y el Caribe (ALC). La región no adopta pasivamente los modelos de la UE; en cambio, los adapta para ajustarlos a contextos locales específicos y también se ve influenciada por normas ajenas a la UE, en particular las provenientes de Estados Unidos y China. Por ejemplo, las leyes de protección de datos de ALC, aunque se inspiran en los precedentes europeos, muestran un alto grado de autonomía normativa, lo que pone de manifiesto un proceso de incorporación selectiva más que de trasplante directo. Esta dinámica demuestra que la relación no es simplemente una vía de influencia unidireccional, sino un proceso más matizado de adaptación iterativa y, al menos en cierta medida, de experimentación y aprendizaje.

En sus primeros diez meses, HEMISPHERES - una colaboración de tres años financiada por el programa Erasmus+ Jean Monnet 2024 Networks, cuyo objetivo es fomentar la cooperación entre centros académicos y de investigación, hacedores de política pública, el sector privado y la sociedad civil de Europa y ALC - ha generado las primeras ideas sobre lo que la UE puede aprender de sus homólogos de ALC. La conclusión principal es que, mientras la UE avanza hacia una regulación integral y descendente en materia de gobernanza digital, los países de ALC han aprovechado sus distintas capacidades institucionales, prioridades económicas y tradiciones jurídicas para desarrollar enfoques pragmáticos y sensibles al contexto.

Para la UE, estas experiencias ofrecen importantes lecciones en materia de gobernanza adaptativa, soluciones centradas en la comunidad y respuestas matizadas a los retos fundamentales, no como modelos que copiar íntegramente, sino como inspiración para perfeccionar sus propios marcos. Al mismo tiempo, la infraestructura reguladora establecida y la madurez procedimental de la UE siguen proporcionando una valiosa orientación a la región de ALC.

2. Gobernanza adaptativa y sensible al contexto

Mientras que el enfoque de la UE respecto a la gobernanza digital se caracteriza cada vez más por una regulación integral, armonizada y descendente, los países de ALC han adoptado una estrategia más pragmática y flexible impulsada por su diverso panorama institucional y económico. Esta diversidad es una fuente de la que Europa puede extraer lecciones, especialmente ahora que la tecnología desafía los ciclos legislativos tradicionales.

→ **Experimentación regulatoria pionera:** Los países de ALC no se limitan a imitar los modelos europeos, sino que los están remodelando activamente para adaptarlos a las realidades locales. Por ejemplo, Brasil y Colombia, en lugar de regular inmediatamente, están utilizando entornos de pruebas regulatorias como “infraestructuras de aprendizaje” proactivas para informar la reforma legal y desarrollar la capacidad institucional en tiempo real. Este enfoque contrasta con el enfoque más formalista de la UE, que tiende a ser más restrictivo y legalista.

→ **Aplicación descentralizada:** Ante el poder transnacional de las plataformas digitales, algunos países de ALC han demostrado la importancia de aprovechar todas las partes de sus marcos jurídicos. El poder judicial de Brasil ha asumido un papel firme en la gobernanza de las plataformas, imponiendo multas y bloqueos temporales de servicios para hacer cumplir las leyes locales y combatir la desinformación, especialmente en el contexto elec-

toral. Esto sugiere cómo el sistema jurídico de un país, en su conjunto, puede ser una fuente de resiliencia y ofrece una lección a Europa para garantizar que sus propios mecanismos de aplicación sean exhaustivos y respondan a los cambios.

→ **Marcos jurídicos holísticos:** Las tradiciones jurídicas de ALC incorporan los derechos digitales en marcos constitucionales y de derechos humanos más amplios, como las disposiciones de “habeas data”, que son anteriores al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). Este anclaje constitucional proporciona una base sólida basada en los derechos que Europa podría aprovechar para reforzar la legitimidad pública de sus propios marcos jurídicos, más procedimentales.

“Habeas Data” y el derecho a la verdad

El RGPD de la UE introdujo el “derecho al olvido”, que se basa en el derecho de las personas a la privacidad y al control de su reputación. Sin embargo, en los países de ALC, este concepto puede chocar con el “derecho a la verdad” y la memoria pública, profundamente arraigados, especialmente en sociedades que salen de regímenes autoritarios o conflictos. Esta divergencia demuestra cómo la tradición constitucional de ALC

de integrar los derechos digitales en un marco más amplio de derechos humanos ha dado lugar a interpretaciones jurídicas únicas y contextualmente relevantes. Se trata de una valiosa lección para Europa sobre la importancia de la flexibilidad normativa y el arraigo cultural a la hora de crear un marco jurídico, y sugiere, en general, un enfoque consciente de los procesos de transferencia política y jurídica.

3. Soluciones centradas en la comunidad y ascendentes

La regulación europea se centra a menudo en cuestiones a gran escala que afectan a todo el mercado, pero ALC ofrece valiosas lecciones sobre la creación de ecosistemas digitales desde cero, dando prioridad a la inclusión y al empoderamiento de la comunidad.

→ **Infraestructura dirigida por la comunidad:** En medio de la presencia de grandes proveedores de telecomunicaciones, las iniciativas de ALC han sido pioneras en la creación de redes comunitarias autogestionadas que proporcionan acceso a Internet en zonas desatendidas. Algunos ejemplos son Rhizomática en México [4], Red del Viento en Colombia [5] y Soldati Conectada en Argentina [6]. Estos proyectos, basados en una visión de autodeterminación digital, junto con la propia experimentación de Europa con infraestructuras basadas en los bienes comunes, muestran el potencial de los modelos ascendentes para la autonomía tecnológica y la propiedad colectiva.

→ **Gobernanza digital inclusiva:** El enfoque de la región hacia la ciudadanía digital y la participación de los jóvenes tiene una larga historia de enfatizar la concienciación pública y la educación por encima de la restricción. El “Plan Ceibal” de Uruguay [7] es un ejemplo temprano de esta filosofía, que integra la tecnología en el sistema educativo para promover la ciudadanía digital y reducir la brecha digital. Este enfoque proactivo e impulsado por la inclusión

ofrece un valioso contrapunto histórico a las tendencias más reactivas y prohibicionistas que se observan hoy en día en ambas regiones.

→ **Participación de múltiples partes interesadas:** Varios países de ALC tienen un historial de fomento de modelos de gobernanza con múltiples partes interesadas, como lo demuestra el Comité Gestor de Internet (**CGI.br**) de Brasil. Este modelo, que formaliza la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico, puede servir de modelo para que Europa construya sistemas de gobernanza más inclusivos y resilientes. La región también tiene un historial de amplia participación pública: documentos como el Marco Civil (Carta de Derechos de Internet) de Brasil y la ley de inteligencia artificial (IA) de Goiás se elaboraron a partir de consultas en línea en las que participaron ciudadanos y representantes de múltiples sectores.

El Plan Ceibal como modelo de gobernanza inclusiva

Mientras que algunos países europeos están promulgando prohibiciones nacionales sobre los teléfonos móviles en las escuelas, el “Plan Ceibal” de Uruguay ofrece un modelo diferente de gobernanza digital. Desde 2007, la iniciativa ha proporcionado ordenadores portátiles o tabletas gratuitos a todos los alumnos y profesores de las escuelas públicas y ha conectado

a Internet a casi todas las escuelas públicas. El plan integra la tecnología en el sistema educativo para promover la ciudadanía digital y reducir la brecha digital, en lugar de prohibir los dispositivos en las escuelas. Hace hincapié en la educación, la inclusión y las políticas basadas en datos empíricos por encima de la prohibición, un modelo del que Europa puede aprender.

4. Un enfoque matizado de los retos fundamentales

La experiencia de América Latina y el Caribe pone de relieve la necesidad de abordar cuestiones fundamentales de acceso y desigualdad antes de que se puedan alcanzar plenamente objetivos normativos más complejos.

→ **Reducir la brecha digital:** La persistente brecha digital en ALC se ha destacado como una limitación estructural clave. Los hacedores de políticas públicas de ALC deben promover la infraestructura y las habilidades fundamentales en paralelo con su compromiso con la regulación avanzada de la IA y plataformas. Europa puede aprender de estos retos y de los diversos enfoques para abordarlos, asegurándose de que sus propios marcos normativos avanzados no profundicen las desigualdades en un contexto global.

→ **Innovación y propósito:** En ALC, la tecnología “emergente” se entiende no sólo como una novedad, sino como una herramienta socioeconómica transformadora en ámbitos como la salud, la agricultura y la energía, un sentimiento ejemplificado por la primera legislación sobre IA de Brasil, aprobada por el estado de Goiás para promover el desarrollo de infraestructuras digitales y soluciones basadas en la IA para los retos locales. Este enfoque contrasta con el énfasis de Europa en el liderazgo industrial, y recuerda a los hacedores de políticas públicas que las tecnologías de vanguardia ganan legitimidad cuando se vinculan explícitamente a las necesidades sociales y a la acción humana. Para la UE, el enfoque de ALC pone de

relieve cómo el anclaje de la innovación en el desarrollo inclusivo puede fortalecer tanto la gobernanza como la resiliencia.

→ **Importancia de la transparencia:** La sólida tradición de los países de ALC de abordar las asimetrías informativas y el poder de las plataformas a través de los derechos constitucionales sienta las bases para la colaboración en cuestiones como los “patrones oscuros”. La UE puede beneficiarse de esta experiencia para desarrollar conjuntamente normas de diseño y herramientas reguladoras que garanticen la autonomía de los usuarios y restablezcan la equidad en los entornos digitales.

→ **Intersección entre el trabajo y la tecnología:** El alto nivel de informalidad laboral en los países de ALC ha llevado a centrarse en el impacto de la IA y las plataformas en los trabajadores temporales. Iniciativas como la “Ley Uber” de Chile [8] y el programa piloto de México para la seguridad social de los trabajadores de plataformas ofrecen un modelo para equilibrar la flexibilidad laboral con la protección social [9]. Europa puede aprender de estos enfoques específicos del contexto para abordar la creciente precariedad del trabajo digital.

El rol de un organismo multiactor

El Comité Gestor de Internet de Brasil (**CGI.br**), creado en 1995, es un ejemplo pionero de órgano de gobernanza multi actor. Reúne formalmente a representantes del Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico para tomar decisiones sobre la gobernanza de Internet. La influencia del comité se extiende a una amplia gama de

cuestiones, desde las normas técnicas hasta las recomendaciones políticas. Demuestra un enfoque resiliente, inclusivo y legítimo para gestionar el ecosistema de Internet, que puede servir de inspiración institucional para que Europa construya procesos de gobernanza más inclusivos y resilientes para la era de la IA.

5. Aprender juntos: de la comprensión a la acción

La UE y ALC no sólo son diferentes, sino que se complementan. La fortaleza de la UE reside en sus marcos institucionalizados y exhaustivos, mientras que la de ALC reside en sus enfoques innovadores, basados en el contexto y en los derechos. Este reconocimiento de las “fortalezas complementarias” es la base de un nuevo modelo de cooperación digital, que va más allá de la transferencia unidireccional de normas jurídicas.

Para fomentar un aprendizaje normativo significativo, ambas regiones deben invertir en infraestructuras sólidas para la colaboración y el intercambio de conocimientos. Esto significa crear mecanismos para evaluar, documentar y compartir sistemáticamente los experimentos normativos entre jurisdicciones. La diversidad de tradiciones jurídicas y capacidades institucionales no es una barrera, sino una ventaja. Las conclusiones iniciales de HEMISPHERES destacan varias oportunidades clave para la cooperación:

Un marco para el aprendizaje mutuo sobre la gobernanza de datos

Ambas regiones están desarrollando nuevos modelos de gobernanza de datos, con la UE promoviendo marcos coordinados y ALC experimentando con enfoques más específicos para cada contexto. Un foro conjunto para el aprendizaje mutuo podría debatir estrategias distintas y ayudar a forjar un entendimiento común sobre cómo un marco evolutivo de derechos fundamentales y protección de datos puede servir de base para la innovación basada en datos en pro del bien público.

Una “federación de entornos de pruebas”

An lugar de realizar experimentos aislados, la UE y ALC pueden trabajar en la creación de una “federación de entornos de pruebas” con métricas compartidas y una biblioteca de casos común. Esto permitiría el aprendizaje mutuo, ya que países de ALC como Brasil y Colombia utilizan entornos de pruebas para informar la reforma legal, mientras que la UE podría compartir su infraestructura regulatoria establecida.

Los jóvenes y la regulación digital

Se necesita un enfoque colaborativo para la seguridad digital de los jóvenes, que promueva los derechos, la autonomía y el bienestar de los niños, y que vaya más allá de medidas restrictivas como las prohibiciones [10]. Esto podría incluir un Panel UE-ALC sobre Juventud y Regulación Digital, programas piloto para evaluar, por ejemplo, las restricciones basadas en la edad, las prohibiciones del uso de teléfonos inteligentes, los límites

de tiempo de pantalla o las restricciones en las aplicaciones, o el desarrollo conjunto de recursos de aprendizaje que reflejen las experiencias vividas por los jóvenes de ambas regiones. Este esfuerzo contribuiría a la elaboración de políticas basadas en datos empíricos para promover la seguridad digital, al tiempo que fomentaría la inclusión de los jóvenes en el diseño conjunto de un mejor entorno digital.

Aprovechando este momento, la UE y ALC pueden desarrollar conjuntamente una vía regulatoria distinta que se centre en los valores democráticos, la protección social y la gobernanza basada en los derechos. Esta alianza con visión de futuro ofrece no solo un contrapeso a otros modelos geopolíticos, sino también una visión compartida para un orden digital más inclusivo y equitativo.

Referencias

- [1] **European Commission. (Septiembre 2024).** The future of European competitiveness, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en
- [2] **European Commission. (2025, enero 29).** A competitiveness compass for the EU [Comunicación]. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/competitiveness-compass_en
- [3] **Gasser, U., & Mayer-Schönberger, V. (2024).** On the shoulders of others: The importance of regulatory learning in the age of AI. *Virginia Journal of Law & Technology*, 28(1), 1-14. <https://static1.squarespace.com/static/5e793709295d7b60295b2d29/t/678a8a5fo88d4e6288ea4353/1737132644184/28+Va.+J.L.+%26+Tech+1+%282025%29+Final>
- [4] **Rhizomatica. (s.f.).** Rhizomatica. Rhizomatica. <https://www.rhizomatica.org>
- [5] **Redes Comunitarias. (s.f.).** Jxa'h Wejxia Casil ('Red del Viento'). Redes Comunitarias. <https://redescomunitarias.co/es/jxa-h-wejxia-casil>
- [6] **Agustina Gulman (2025).** Una red comunitaria de wifi para conectar a barrios marginados de Buenos Aires, América Futura, El País América, <https://elpais.com/america-futura/2025-03-25/una-red-comunitaria-de-wifi-para-conectar-a-barrios-marginados-de-buenos-aires.html>
- [7] **Ceibal. (s.f.).** ¿Qué es Ceibal?. Ceibal, Centro de innovación educativa digital en Uruguay. <https://ceibal.edu.uy/>
- [8] **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).** (s.f.). Ley N.º 21.553 que regula a las empresas de aplicación de transporte remunerado de pasajeros. BCN. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191380>
- [9] **Diario Oficial de la Federación. (2025, 24 de junio).** [Título del documento no especificado en la consulta]. Gobierno de México. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5760936&fecha=24/06/2025#gsc.tab=0
- [10] **Frontiers in Digital Child Safety Working Group. (2025).** Frontiers in digital child safety: Designing a child-centered digital environment that supports rights, agency, and well-being (S. Cortesi & U. Gasser, Eds.). TUM Think Tank at the Munich School of Politics and Public Policy at the Technical University of Munich, Berkman Klein Center for Internet & Society at Harvard University, and Department of Communications and Media Research at the University of Zurich. <https://tumthinktank.de/en/project/frontiers-in-digital-child-safety>

INSTITUCIONES

TUM Think Tank | Escuela de Política y Políticas Públicas | Universidad Técnica de Múnich (TUM)

Las perspectivas y actualizaciones periódicas de los entregables de HEMISPHERES estarán disponibles en <https://hemispheres.digital>.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El contenido y las opiniones expresadas en este informe representan únicamente las de los autores y no deben atribuirse al TUM Think Tank como institución ni a sus miembros afiliados. Este informe solo refleja la opinión de los autores. La Agencia Ejecutiva de Investigación Europea no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en este informe.

HEMISPHERES está financiado por el programa ERASMUS-JMO-2024-NETWORKS Program.

CITACIÓN SUGERIDA

Gasser, U., Aguerre, C., Ahmed, A., Archegas, J. V., Arias-Ortiz, W. A., Botero Arcila, B., Bottino, C., Brossi, L., Cala Vitery, F. E., Castillo, A. M., Cortesi, S., Fieseler, C., García Avis, I., Gómez Ayerbe, P., Guío Español, A., Hernández-Serret, J., Hidalgo, C., Lemos, R., Llorens, M. P., ... van de Kerkhof, J. (2025). Invertir el efecto Bruselas: lo que la UE puede aprender de América Latina en materia de gobernanza digital. TUM Think Tank, Escuela de Política y Políticas Públicas de Múnich, Universidad Técnica de Múnich. <https://tumthinktank.de/en/output/inverting-the-brussels-effect-what-the-eu-can-learn-from-latin-america-in-digital-governance>

CONTACTO

tumthinktank@hfp.tum.de
<https://tumthinktank.de>

Lecturas Adicionales

Datasphere Initiative. (2025). Sandboxes for AI: Tools for a new frontier. The Datasphere Initiative. <https://www.thedatasphere.org/wp-content/uploads/2025/02/Report-Sandboxes-for-AI-2025.pdf>

Fetic, L., Niemeyer, D., & Klein, T. (2025). Wie können KI-Reallabore ihr Potenzial in der KI-Verordnung entfalten? Bedingungen für ein wirksames Instrument eines souveränen und lernfähigen KI-Ökosystems in Europa. appliedAI Institute for Europe. <https://www.appliedai-institute.de/assets/files/Policy-Brief-AI-Regulatory-Sandbox.pdf>

Guio, A. (2024). Regulatory sandboxes in developing economies: An innovative governance approach. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/80496>

Gulman, A. (2025, 25 de marzo). Una red comunitaria de wifi para conectar a barrios marginados de Buenos Aires. América Futura, El País América. <https://elpais.com/america-futura/2025-03-25/una-red-comunitaria-de-wifi-para-conectar-a-barrios-marginados-de-buenos-aires.html>

OECD. (2023). Regulatory sandboxes in artificial intelligence (OECD Digital Economy Papers, No. 356). OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/regulatory-sandboxes-in-artificial-intelligence_a44aae4f/8f80a0e6-en.pdf