

**INSTITUCIONALIDAD Y CAMBIO  
CLIMÁTICO EN EL FUTURO DE  
LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y  
LATINOAMERICANA**

---

**¿CÓMO CITAR ESTE LIBRO? / HOW TO CITE THIS BOOK?**

Molina del Pozo, C. y Vieira Posada, E. (Eds.). (2023). *Institucionalidad y cambio climático en el futuro de la integración europea y latinoamericana* (vol. 13). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá.  
<https://doi.org/10.16925/9789587604375>

---

# INSTITUCIONALIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO EN EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y LATINOAMERICANA

Carlos Molina del Pozo  
Edgar Vieira-Posada  
(Editores)



Universidad  
de Alcalá

EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ



EDICIONES



UNIVERSIDAD  
COOPERATIVA  
DE COLOMBIA

Instituciones colaboradoras



La Fundación EU-LAC es financiada por sus Miembros y, en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania



## Institucionalidad y cambio climático en el futuro de la integración europea y latinoamericana

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, octubre de 2023

© Editorial de la Universidad de Alcalá, Madrid, España, octubre de 2023

© María Victoria Álvarez, Bruno Theodoro Luciano, Virginia Saldaña Ortega, Dina Sebastián, Silvana Insignares Cera, Cecilia Giovannetti Lugo, María Tania García López

ISBN (impreso): 978-958-760-435-1 (Colombia) / 978-84-19745-23-1 (España)

ISBN (PDF): 978-958-760-436-8 (Colombia) / 978-84-19745-66-8 (España)

ISBN (EPUB): 978-958-760-437-5

DOI: <https://doi.org/10.16925/9789587604375>

### Colección Gridale Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: marzo de 2023

Evaluación de contenidos: abril de 2023

Corrección de autores: julio de 2023

Aprobación: julio de 2023

### Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL

Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL

Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)

Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)

Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL

Claudia Carolina Caicedo Baquero

### Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO

LECTURA DE PRUEBAS

Camila Suárez

DIAGRAMACIÓN

Diego Abello Rico

DISEÑO DE PORTADA

Boing Marketing

IMPRESIÓN

Shopdesign

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

Nota legal

Todos los derechos reservados. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio –mecánicos, fotocopias, grabación y otro–, excepto por citas breves en revistas impresas, sin la autorización previa y por escrito del Comité Editorial Institucional de la Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá.

*Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia*

Álvarez, María Victoria, autora

Institucionalidad y cambio climático en el futuro de la integración europea y latinoamericana / María Victoria Álvarez [y otros] ; editores, Carlos Molina del Pozo, Edgar Vieira-Posada. -- Bogotá : Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá, 2023.

páginas. -- (Colección Gridale ; tomo 13)

Incluye datos curriculares de los autores y editores -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-958-760-435-1 (impreso) -- 978-958-760-436-8 (pdf) -- 978-958-760-437-5 (e-pub)

1. Integración regional - Unión Europea - Siglos XX-XXI 2. Integración latinoamericana - Siglo XXI 3. Política ambiental 4. Cambios climáticos 5. Unión Europea - Política y gobierno - Siglos XX-XXI I. Molina del Pozo, Carlos, 1951-, editor II. Vieira-Posada, Edgar, editor

CDD: 337.142 ed. 23

CO-BoBN- a1125565

## Contenido

Prólogo.....	7
Introducción .....	11
 CAPÍTULO 1. De la Convención sobre el Futuro de Europa de 2001 a la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2021: veinte años de ejercicios de democracia participativa y deliberativa en la Unión Europea. Potencialidades y desafíos para el regionalismo latinoamericano .....	19
<i>María Victoria Álvarez</i>	
 CAPÍTULO 2. Propuestas institucionales de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: lecciones para la integración latinoamericana .....	53
<i>Bruno Theodoro Luciano</i>	
 CAPÍTULO 3. El impulso hacia una verdadera reforma institucional en la Unión Europea: ¿realidad o utopía? .....	77
<i>Virginia Saldaña</i>	

CAPÍTULO 4. El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la democracia del sistema político de la Unión Europea .....	99
<i>Dina Sebastião</i>	
CAPÍTULO 5. La política medioambiental europea: referente para implementar los compromisos de la Carta Ambiental Andina.....	127
<i>Silvana Insignares Cera</i>	
<i>Cecilia Isabel Giovannetti Lugo</i>	
CAPÍTULO 6. Justicia climática e integración en América del Norte a la luz de la experiencia del Pacto Verde Europeo .....	149
<i>María Tania García López</i>	
Epílogo .....	175
Sobre los autores .....	181
Resúmenes / Abstracts .....	185

## Prólogo

**E**n el presente tomo 13, así como en los tomos 14 y 15 de la colección Gridale, participan varios de los ponentes intervinientes en el Simposio EURO LATAM 2022. El objetivo de estas publicaciones es analizar los resultados de la “Conferencia sobre el futuro de Europa y acciones de relanzamiento de la integración latinoamericana” así como contrastar dichas acciones a la luz de los resultados obtenidos. La conferencia se realizó los días 13 y 14 de octubre de 2022 en instalaciones de la Universidad de Alcalá en España.

El simposio EURO LATAM 2022 fue organizado por el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale) coordinado por el Centro de Pensamiento Global (CEPEG) de la Universidad Cooperativa de Colombia y por el Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI) con sede en la Universidad Alcalá de Henares en España. Para su realización, se contó con el apoyo de la Fundación Internacional Unión Europea, América Latina y el Caribe (EU-LAC) de la Unión Europea y de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-CRIS) con el respaldo, en su preparación, de los coordinadores del Grupo 5 del Gridale sobre “El futuro de la Unión Europea: potencialidades y desafíos”.

El simposio se realizó con la participación tanto de conferencistas como de ponentes en siete temas de trabajo: temas institucionales e ideas fundacionales; política medioambiental y cambio climático; la Unión Europea en el mundo; políticas económicas; políticas sociales y migraciones; transformación digital y tecnológica; y participación ciudadana y gobernanza

multinivel. Las conferencias serán publicadas como *Policy Briefs* por la UNU-CRIS de Brujas, Bélgica. En cuanto a las ponencias, los ponentes europeos y latinoamericanos fueron invitados a escribir su ponencia en formato de capítulo de libro con un mayor contenido y formalidad académica. En los tomos 13, 14 y 15 de la Colección Gridale, se publican 20 capítulos de los ponentes que atendieron esta invitación.

En el tomo 13, titulado *Institucionalidad y cambio climático en el futuro de la integración europea y latinoamericana*, del cual somos editores Carlos Molina del Pozo y Edgar Vieira-Posada, contiene una Introducción de los antecedentes de la Conferencia sobre el futuro de Europa y los temas escogidos para ser analizados en el simposio, seguida de los siguientes seis capítulos: primer capítulo, “De la Convención sobre el Futuro de Europa de 2001 a la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2021: veinte años de reflexiones sobre la integración europea. Posibilidades e incertidumbres para el regionalismo latinoamericano” por María Victoria Álvarez; segundo capítulo, “Propuestas institucionales de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: lecciones para la integración latinoamericana” por Bruno Theodoro Luciano; tercer capítulo, “El impulso hacia una verdadera reforma institucional en la Unión Europea: ¿realidad o utopía?” por Virginia Saldaña Ortega; cuarto capítulo, “El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la democracia de la UE: un análisis de las contribuciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa” por Dina Sebastiao; quinto capítulo, “La política medioambiental europea, referente para implementar los compromisos de la Carta ambiental andina” por Silvana Insignares Cera y Cecilia Giovannetti Lugo; y sexto capítulo, “Acción climática e integración en América Latina: la experiencia del Pacto Verde Europeo” por María Tania García López.

En el tomo 14, titulado *Democracia, economía, migraciones y salud: oportunidades y desafíos para América Latina y la Unión Europea en el siglo XXI*, son editoras las profesoras María Victoria Álvarez y Virginia Saldaña Ortega, y contiene los siguientes siete capítulos: primer capítulo, “Respuestas de política económica a la pandemia e integración regional y lecciones de la Conferencia Europea” por Alan Fairlie; segundo capítulo, “UE-ALC: red de vínculos con potencialidad para la integración latinoamericana” por Silvia

Simonit; tercer capítulo, “La política migratoria en la Conferencia sobre el Futuro de Europa: reflexiones y lecciones para el Mercosur y la CAN” por Marleny Bustamante y Claudia Sacristán; cuarto capítulo, “Gobernanza de las migraciones y regionalismo formal e informal en Suramérica” por Leiza Brumat y Luisa Feline; quinto capítulo, “Los instrumentos internacionales de coordinación de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea y América Latina” por Daniela Zavando; sexto capítulo, “La Unión Europea hacia la construcción y consolidación como potencia normativa democrática” por Catherine Ortiz Morales, y séptimo capítulo, “Aportaciones de la Conferencia para la profundización democrática de la gobernanza europea: acercando Europa a sus ciudadanos” por Mercedes Guinea Llorente.

En el tomo 15, titulado *Los desafíos globales de la Unión Europea: transformación digital, participación ciudadana y relaciones con América Latina*, son editores Bruno Theodoro Luciano y Catherine Ortiz Morales, y contiene los siguientes seis capítulos: primer capítulo, “UE y América Latina frente al paradigma de la tecnología al servicio de las personas” por Alberto Hurtado Briceño; segundo capítulo, “Tecnologías digitales para un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe” por Alejandro Patiño y Sebastián Rovira; tercer capítulo, “La justicia digital en la Unión Europea” por Ronan Ciréfcice; cuarto capítulo, “La democracia como valor de la Unión Europea y el impacto de la iniciativa ciudadana europea” por Jamile Bergamaschine Mata Diz, Sara Goifman Martins Diniz y Marcio Luis de Oliveira; quinto capítulo, “Relaciones Unión Europea-Latinoamérica: pertinencia, relevancia e interés” por Sergio Caballero, y sexto capítulo, “La importancia del acuerdo Mercosur-Unión Europea en la relación de Europa con América Latina y el Caribe” por Ignacio Bartesaghi.

Edgar Vieira-Posada

Editor

Coordinador General del Gridale



## Introducción

Por su dinamismo, los procesos (esquemas/acuerdos) de integración deben poseer espíritu de mejoramiento permanente y de renovación, con mecanismos (procesos) periódicos de autoevaluación. Además, deben dejar de estar sólo en la órbita de los Estados y de los funcionarios técnicos que los operan y administran, para brindar oportunidades a la sociedad civil de pronunciarse sobre su desenvolvimiento y aportar ideas para su perfeccionamiento.

Así ha ocurrido con el proceso de integración de la Unión Europea (UE), la cual realizó la Conferencia sobre el Futuro de Europa, en la que la sociedad civil tuvo oportunidad de participar, entre mayo de 2021 y abril de 2022.

El método seguido para impulsar los trabajos participativos de la ciudadanía fue la articulación de paneles nacionales y europeos, de carácter digital, en los cuales se insertaban los ciudadanos y donde se podían expresar y manifestar todo el conjunto de ideas, comentarios y sugerencias que los mismos consideraban oportuno aportar a la Conferencia. Por consiguiente, las ideas puestas de relieve por los ciudadanos eran incorporadas a una plataforma digital multilingüe que fue creada con el propósito descrito.

En la Conferencia participaron representantes de los Parlamentos Europeo (108) y nacionales (108), de los Comités Económico y Social (18) y de las Regiones (18), de la Comisión (3), del Consejo (54, 2 por Estado miembro), ciudadanos comunes (108) de los paneles y eventos temáticos, así como representantes de la sociedad civil (8), actores sociales (12), locales (12) y de la juventud (1).

Como resultado, la Conferencia aprobó 49 propuestas subdivididas en 325 medidas o sugerencias concretas de reforma correspondientes a nueve bloques temáticos: cambio climático y medioambiente; salud; economía, justicia social y empleo; la Unión en el mundo; valores y derechos, Estado de derecho y seguridad; transformación digital; democracia europea; migración; educación, cultura, juventud y deporte.

La celebración del Simposio EURO LATAM 2022 sobre “Resultados de la Conferencia sobre el futuro de Europa y acciones de relanzamiento de la integración latinoamericana” respondía a la necesidad de realizar una profundización en torno a las Conclusiones alcanzadas en la Conferencia sobre el Futuro de Europa que, como decíamos anteriormente, tuvo lugar entre los meses de mayo de 2021 y abril de 2022. En efecto, la idea no era otra que tratar de establecer las correspondientes valoraciones acerca de los resultados obtenidos y, todo ello, desde una perspectiva amplia y académica, por ello, rigurosa y crítica, intentando extraer todas las cuestiones positivas analizadas durante la Conferencia e incluidas en sus Conclusiones. El resultado de las ponencias expuestas por los distintos profesores e investigadores, tanto europeos como latinoamericanos, así como el de los debates que han tenido lugar en el transcurso del Simposio, han resultado ser de una enorme importancia y calidad.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa nos ha hecho reflexionar, pero no únicamente a los científicos y especialistas en el ámbito de la integración económica, jurídica, política o social, siguiendo la senda marcada por los distintos procesos que, a escala europea o de las diversas regiones de la América Latina, se vienen llevando a cabo desde los años cincuenta. En esta ocasión, la protagonista de las discusiones, y a quien se deben los mayores aportes, ha sido la propia ciudadanía europea que, con su participación, a través de las plataformas digitales, ha tenido la ocasión de manifestar sus opiniones y sugerencias para poder avanzar en el viejo proceso de integración europea, que tiene más de siete décadas de experiencia y que, imprescindiblemente, requiere de dar pasos hacia adelante para alcanzar los avances precisos con el fin de lograr la tan deseada Unión Política de Europa.

De las exclusivas decisiones de los Estados miembros de la UE, se ha pasado a conceder la participación y a escuchar la voz de los ciudadanos europeos

que han querido hacerse oír libremente a lo largo del proceso que ha tenido lugar. La ciudadanía ha mostrado cuáles son sus prioridades en materia de integración, así como las distintas iniciativas que han de ponerse en marcha para conseguir el objetivo de la Europa política. Todo ello ha quedado puesto de manifiesto en la Conferencia y ha sido recogido en sus conclusiones.

De allí la importancia doctrinal de los distintos contenidos que han sido recopilados en este libro y otros dos más, que se presentan. Sus particulares deducciones y resultados pueden relacionarse no solo con la integración europea, sino también, ser aplicadas a los otros modelos de integración que se encuentran en las diferentes regiones de América Latina y el Caribe.

Queremos también destacar cómo, frente a esta convocatoria gubernamental, sectores de la academia han desarrollado, por su cuenta, mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos de integración europeo y latinoamericano, como es el caso del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI) y del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina y Europa (Gridale). El IELEPI, por años, ha realizado diferentes estudios, foros y análisis de la institucionalidad y de los procedimientos jurídicos de la Unión Europea; mientras que el Gridale acogió, en su II Congreso de 2021, un plan de acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana y ha analizado, desde el grupo de trabajo 5, la marcha de la integración europea.

Con base en todos estos antecedentes, el IELEPI y el Gridale realizaron, en octubre de 2022, un simposio, pocos meses después de finalizado el evento de la Unión Europea, para analizar algunos de los temas principales considerados en la conferencia sobre el futuro de Europa, contrastándolos con algunas de las ideas existentes para el relanzamiento de la integración latinoamericana.

Para el simposio, se identificaron siete temas y se invitó a renombradas personalidades a dictar una conferencia magistral y conferencias introductorias de cada tema. Luego de cada conferencia se realizaron siete paneles para los que fueron convocados a participar panelistas europeos y latinoamericanos quienes, con sus ponencias, interpretaron los alcances y aplicaciones de las sugerencias de la Conferencia en las siete temáticas consideradas. De esta

manera, se intentaría profundizar en los alcances de las recomendaciones de la participación de la sociedad civil en la Conferencia sobre el futuro de Europa y se extraerían elementos útiles para los propósitos de reactivación de la paralizada integración latinoamericana.

Pasado el simposio, 20 de los ponentes elaboraron sus aportes iniciales de ponencia en un formato de capítulo que conforman parte de la colección Gridale en los tomos 13, 14 y 15, seis de los cuales corresponden al presente tomo 13 que estamos introduciendo.

La temática abordada en los cuatro primeros capítulos es de las más relevantes de la Conferencia y de los trabajos de las dos instituciones que organizaron el Simposio. En efecto, se trata del tema institucional, en el cual la Unión Europea presenta un largo recorrido de logros y realizaciones, al trabajar en la puesta en común de soberanías compartidas, alrededor de propósitos consensuados de integración, mediante una importante dotación de instituciones comunitarias. Esto está muy alejado de la realidad de la integración latinoamericana, en que el exceso de hiperpresidencialismo no ha permitido dotar a los procesos existentes de una mínima institucionalidad, que les permita ejercer una gobernabilidad real y compartida de los compromisos adquiridos en materia de integración.

Las recientes medidas comunitarias en el terreno económico de reacción consensuada a la pandemia y de mejoramiento de políticas comunitarias en lo social, son refuerzos muy importantes de la gobernabilidad de la integración europea, la cual se logra gracias al soporte de una institucionalidad firme supranacional.

En el primer capítulo de María Victoria Álvarez, “De la Convención sobre el Futuro de Europa de 2001 a la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2021: veinte años de reflexiones sobre la integración europea. Posibilidades e incertidumbres para el regionalismo latinoamericano”, la autora analiza dos momentos para futuro de la UE con una diferencia de veinte años. El primero, el esfuerzo en 2001, a petición del Consejo Europeo de Laeken, por lograr una Constitución Europea, cuyo texto se acordó en 2003. Esta iniciativa fracasó por el rechazo de algunos países que, pensando castigar a

sus gobiernos nacionales, bloquearon una oportunidad histórica de avance en materia política y cuyos mandatos se recogen en parte en el Tratado de Lisboa de 2007. Casi veinte años después, se inicia un segundo proceso de pronunciamiento sobre el futuro de Europa con un año de retraso por la pandemia, soportado en las opiniones de la sociedad civil como expresión del sistema democrático a través una Conferencia, ya no de una Convención. Son estos dos momentos en la historia institucional de la UE los que la autora analiza en cuanto a objetivos y resultados finales para Europa que, aunque limitados por una baja participación de la sociedad civil, permiten reflexionar sobre la conveniencia de hacer un análisis del mismo período de 20 años, pero acerca del regionalismo latinoamericano, en una integración de carácter intergubernamental, donde los parlamentos regionales han carecido de poder decisorio.

En el segundo capítulo “Propuestas institucionales de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: lecciones para la integración latinoamericana”, Bruno Theodoro Luciano se refiere a los logros conseguidos para realizar cambios institucionales en las competencias de la UE, en una integración de carácter supranacional. Considera que se logró crear la expectativa de que los futuros cambios institucionales de la UE van a estar directamente relacionados con la participación ciudadana. Hay propuestas para el fortalecimiento de las competencias en temas precisos, más atribuciones al Parlamento, mayor participación ciudadana en decisiones y explica cómo serán atendidas, unas pocas con cambios de tratados. Luego analiza las dificultades internas y externas para llevarlas a cabo, como el impacto del tema migratorio y las diferencias estructurales entre los países o los impactos de la guerra de Ucrania y el posicionamiento frente a Estados Unidos y China.

En cuanto a América Latina, reflexiona sobre la forma en que lo pensado para Europa podría servir en una integración latinoamericana paralizada, donde hay experiencias institucionales propuestas y algunas aplicadas en el contexto de la Conferencia europea que pueden ser incorporadas en esta región, así como el posible mejor diálogo con una Comunidad Política Europea como la propuesta por el presidente Macron.

En el tercer capítulo de Virginia Saldaña Ortega, “El impulso hacia una verdadera reforma institucional en la Unión Europea: ¿realidad o utopía?”, la autora analiza de forma sucinta la evolución acontecida en el seno institucional de la Unión Europea desde la constitución de aquellas primigenias Comunidades que, de manera gradual y sin precedentes en el panorama internacional, fueron superándose y construyendo una realidad supranacional y sui generis incomparable con ninguna otra. Desde esta perspectiva, tendremos oportunidad de evidenciar las perspectivas de futuro en la materia y el grado en que la Conferencia sobre el Futuro de Europa puede llegar a suponer en la elaboración de una nueva realidad, defendida por muchos: nos estamos refiriendo, efectivamente, al marco federalizado en que deberá estar asentada la Unión Europea del futuro.

En el cuarto capítulo de Dina Sebastiao, “El papel de los partidos políticos en el fortalecimiento de la democracia de la UE: un análisis de las contribuciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa”, la autora comenta el papel que le puede corresponder a los partidos políticos en el sistema político europeo para el fortalecimiento del sistema democrático de la UE, tomando como referente el documento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, en la cual se buscaba obtener información sobre la percepción de los ciudadanos acerca de las características democráticas del sistema político de la UE y sobre formas de participación ciudadana en la decisión política. Como punto de partida, considera el déficit democrático que se presenta en la Unión Europea, el cual podría mejorarse en la medida en que se logre obtener un papel más efectivo de los partidos en su sistema político, cuya trayectoria en la decisión política es analizada en el proceso de integración europeo; se procede a hacer un inventario de las propuestas en el informe sobre los partidos y se reflexiona sobre la posibilidad de su implementación de manera que sirva para suprimir el déficit democrático.

En cuanto a la política medioambiental y el cambio climático, se trata del mayor problema global que enfrenta la humanidad en estos momentos. Se destaca que la Unión Europea es de las pocas regiones que ha logrado el diseño de políticas conjuntas como el Pacto Verde Europeo, mientras

que América Latina se constituye como un fuerte reservorio de agua, bosques y biodiversidad, que tiene la obligación de proteger el pulmón de la Amazonia, lo cual implica un importante elemento para la realización de trabajos conjuntos entre ambos continentes. Dos capítulos del presente tomo se ocupan de estas temáticas medioambientales.

En el quinto capítulo de Silvana Insignares Cera y Cecilia Giovannetti Lugo, “La política medioambiental europea, referente para implementar los compromisos de la Carta ambiental andina”, las autoras se ocupan de destacar la relevancia y liderazgo en el mundo del proceso de integración de la ue como una de las pocas áreas del planeta que ha reaccionado de forma organizada para darse un grupo de medidas comunitarias para luchar contra el cambio climático, uno de los mayores problemas a resolver en el corto plazo o el planeta será difícilmente habitable. Los avances del tema medioambiental en la ue son contrastados con los avances de compromisos comunitarios asumidos sobre cambio climático en el proceso de integración subregional andino, como uno de los temas en el cual este proceso mantiene trabajos significativos.

En la UE, en la reciente Conferencia sobre el Futuro de Europa, la sociedad civil se expresó sobre la política medioambiental y el cambio climático a través de la construcción de políticas públicas y de un ordenamiento jurídico que contribuyen al objetivo clave de fomentar el desarrollo sostenible. Las autoras realizan una aproximación teórica al proceso de construcción de la Política Medioambiental Europea, señalan puntos de encuentro y referencia para la Carta Ambiental Andina (CAA) en sus seis ejes de trabajo adoptados por la Comunidad Andina (CAN) en 2020 y los puntos de referencia del Pacto Verde Europeo para la CAA.

Finalmente, en el sexto capítulo de María Tania García López, “Acción climática e integración en América Latina: la experiencia del Pacto Verde Europeo”, la autora analiza cómo el derecho de la integración ha buscado dar una respuesta a una demanda social, que cada vez enarbolan más sectores: la justicia climática, que se intensifica con los años y que involucra los derechos de las generaciones presentes y futuras; el desarrollo sostenible de nuestra

sociedad y el pleno disfrute del derecho humano a un medioambiente sano. En este trabajo se pretende llevar a cabo una aproximación a su concepción en la zona de integración de América del Norte, en el marco del Acuerdo T-MEC y analizar su congruencia con las construcciones realizadas a través del Pacto Verde Europeo.

Carlos Molina del Pozo  
Edgar Vieira-Posada  
Editores

# De la Convención sobre el Futuro de Europa de 2001 a la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2021: veinte años de ejercicios de democracia participativa y deliberativa en la Unión Europea. Potencialidades y desafíos para el regionalismo latinoamericano

María Victoria Álvarez

---

## ¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Álvarez, M. V. (2023). De la Convención sobre el Futuro de Europa de 2001 a la Conferencia sobre el Futuro de Europa de 2021: veinte años de ejercicios de democracia participativa y deliberativa en la Unión Europea. Potencialidades y desafíos para el regionalismo latinoamericano. En C. Molina del Pozo y E. Vieira Posada (Eds.), *Institucionalidad y cambio climático en el futuro de la integración europea y latinoamericana* (vol. 13, pp. 19-51). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá. <https://doi.org/10.16925/9789587604375>

---

## Introducción

La Unión Europea (UE) no es un Estado y, por lo tanto, no se le pueden aplicar los criterios establecidos y probados para las democracias estatales (Micossi, 2008). Tal como afirma Dahl (1999), las organizaciones

internacionales de cooperación e integración son asociaciones que los Estados crean para alcanzar objetivos comunes, pero no se han planteado como sistemas que respondan a características democráticas. Se caracterizan por ser regímenes de negociación burocrática que no pueden garantizar el control popular sobre sus decisiones y sus políticas.

Por tanto, en materia de gobernanza, la UE incurre en déficits en la participación efectiva de los ciudadanos en el debate y en la fijación de la agenda política y en su control, lo que entre los expertos se conoce como “déficit democrático”. La literatura sobre el déficit democrático en la UE destaca por su heterogeneidad. No hay unanimidad entre los especialistas respecto a qué define al déficit democrático en el marco de la UE. Incluso la pregunta central en cuanto a si realmente existe un déficit democrático sigue sin resolverse. No es de extrañar, entonces, que haya diferentes entendimientos en torno a este concepto. El punto, en realidad, es que el déficit se define de acuerdo con qué ideal democrático se elige (Jensen, 2009).

Pese a estos disensos, pueden distinguirse tres versiones extendidas del déficit democrático de la UE: los ciudadanos no pueden remover eficazmente del cargo a los representantes a nivel de la UE hasta las elecciones, dada la falta de competencia partidaria y la insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas; la UE está “lejos de sus ciudadanos”, en el sentido en que los ciudadanos no entienden a la UE ni se identifican con ella y, por lo tanto, sienten que no tienen poder sobre la política europea; y la UE no está dotada de una esfera pública independiente donde la sociedad civil pueda participar en una deliberación pública libre e igualitaria que, a su vez, informe al debate político en las instituciones de la UE y, en última instancia, al proceso de elaboración de políticas (Tsakatika, 2007).

Estas ideas están en consonancia con Dahl (1989), quien consideraba a la democracia como un sistema de participación efectiva e igualitaria en las decisiones colectivas de todos los que están sujetos a esas decisiones, que asegura el control popular sobre las políticas y decisiones gubernamentales. Un sistema democrático debe, por tanto, permitir a los ciudadanos conocer y entender los asuntos cívicos y tener el control sobre la agenda decisoria; debe constar de un proceso ordenado y pacífico a través del cual una mayoría de ciudadanos pueda inducir al gobierno a hacer lo que quiere y a evitar

lo que no quiere (Dahl, 1989). Resumiendo, los elementos clave serían la participación efectiva e igualitaria de la ciudadanía a partir del voto, la comprensión informada de los asuntos que trata la entidad política, el control de la agenda política y la inclusividad.

Sin entrar a considerar cuestiones de intervención electoral directa, los temas centrales en la discusión en este trabajo se inspiran en la comprensión de los asuntos que trata la UE: el control de la agenda política y la inclusividad, en los que las instituciones europeas han llevado adelante algunas prácticas democratizadoras. De hecho, ha sido usual, en las últimas décadas, en el marco de la UE, el llamado a realizar ejercicios de democracia participativa y deliberativa, especialmente, cuando la complejidad de las circunstancias conduce a los líderes europeos a la perplejidad.

Por ejemplo, ya para los primeros años del siglo XXI la UE comenzó una reflexión de largo aliento sobre su futuro, pues se encontraba, según afirmó el Consejo Europeo en la Declaración de Laeken de 2001, ante una “encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia” (p. 19) y advirtió que debía afrontar prioritariamente dos retos, uno interno y otro externo (Consejo Europeo, 2001). Dentro de la Unión, se consideraba que era preciso aproximar las instituciones europeas al ciudadano. Los ciudadanos deseaban unas instituciones europeas menos lentas y rígidas y más eficientes y transparentes. Fuera de las fronteras, la UE se encontraba ante un mundo en rápida evolución y globalizado en shock por los atentados del 11-S.

La UE buscaba incluir a la ciudadanía en la reflexión sobre su futuro: posibilitar su participación y escuchar sus opiniones y propuestas respecto de los retos identificados. Así, introdujo una innovadora fase preparatoria previa a la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG), que es la forma tradicional de reformar los Tratados. Tal fase preparatoria respondía a las exigencias de incorporar a la ciudadanía en el camino de construcción de la integración europea, crear un espacio deliberativo en el que pudieran confluír todos los actores del proceso de construcción europea y, además, tuvieran oportunidad de incidir directamente en el debate.

Dos décadas después, la Comisión Europea convocó a una Conferencia sobre el Futuro de Europa. La conferencia se inició en un momento también

sensible para la UE, tanto interna como externamente. En el interior, la imagen de la Unión ante sus ciudadanos, que empezaba a mejorar después de años de deterioro, se vio amenazada por los avatares de la pandemia y la crisis resultante. En el exterior, se perfilaban nuevas amenazas, ante las cuales la Unión debía definirse (Lloveras, 2021). A primera vista parecía ser un ejercicio democratizador en el doble sentido que proponía Dahl: “Primero, para permitir a la ciudadanía conocer y comprender la UE, y, segundo, para incorporar un mayor componente ciudadano en la definición de la política, lo que resulta muy necesario en el actual estado de la integración” (Guinea Llorente, 2021, p. 18).

La finalización de la Conferencia y la presentación de sus propuestas finales en la primavera de 2022 han dividido a sus destinatarios, toda vez que los jefes de Estado y de Gobierno ya han advertido que no aceptarían, bajo ningún concepto, reformar los tratados y que, en ningún caso, tendrían la obligación de implementar las iniciativas resultantes, mientras que la Comisión y el Parlamento Europeo se han mostrado abiertos a dar seguimiento y tomar las medidas necesarias para poner en marcha las reformas recomendadas por los ciudadanos, que podría incluir la reforma de los Tratados.

El objetivo de este trabajo es realizar un modesto ejercicio comparativo entre ambas iniciativas, la Convención sobre el Futuro de Europa a principios del siglo XXI y la Conferencia sobre el Futuro de Europa, veinte años después. El análisis versa sobre los siguientes aspectos:

- ♦ *Antecedentes*: es importante analizar el contexto histórico y social en el que se desarrollaron ambas convenciones europeas. ¿Qué factores políticos, económicos y culturales influyeron en su creación? ¿Qué necesidades o problemas buscaban abordar?
- ♦ *Institución que realizó la convocatoria*: ¿quién convocó a ambas convenciones europeas? ¿Qué papel desempeñaron las instituciones involucradas en su organización? ¿Cómo influyó la institución convocante en el desarrollo y los resultados de la convención?
- ♦ *Composición*: ¿quiénes asistieron a cada convención? ¿Qué sectores de la sociedad estuvieron representados? ¿Hubo alguna diferencia

significativa en la composición de los participantes entre ambas convenciones?

- ♦ *Duración*: ¿cuánto tiempo duró cada instancia? ¿Hubo alguna diferencia significativa en la duración entre ambas? ¿Cómo influyó la duración en el desarrollo y los resultados de estas iniciativas?
- ♦ *Objetivos*: ¿cuáles fueron los principales objetivos y metas de cada convención? ¿Se lograron los objetivos propuestos?
- ♦ *Resultados*: ¿qué acuerdos se alcanzaron? ¿Cómo se han implementado o implementarán los resultados de cada convención en la práctica?
- ♦ *Repercusión*: ¿qué influencia tuvieron en la sociedad y en la política europea? ¿Cómo se han aplicado y utilizado los resultados de cada convención en diferentes contextos?

Dicha comparación servirá de marco y excusa para abordar la cuestión de la participación ciudadana en procesos de integración en América Latina, con el objetivo de realizar algunas reflexiones.

## La Convención sobre el Futuro de Europa (2002-2003)

Hasta poner en marcha el sistema de las convenciones, las reformas de los tratados de la UE se establecían a través de CIG que estaban reservadas para los representantes de los gobiernos de los Estados miembros (Aldecoa, 2021). Así, en 1986, se produjo la aprobación del Acta Única Europea y, en 1992, del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht. Posteriormente, se aprobó el Tratado de Ámsterdam de 1997 y el Tratado de Niza, en febrero de 2001.

En ese momento, los gobiernos estaban preocupados por la inminente ampliación hacia Europa central y oriental. A raíz de la débil y lenta reestructuración institucional necesaria para la ampliación de la UE, llevada a cabo por el Tratado de Niza, el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001, pidió convocar una Convención sobre el Futuro de Europa, en

la que se examinarían las cuestiones clave para el desarrollo de la Unión e identificarían diversas soluciones posibles.

## **Antecedentes**

En febrero de 2002, bajo la presidencia del exmandatario francés Valéry Giscard d'Estaing, la Convención Europea instituida por la Declaración de Laeken comenzó su labor, imitando el método utilizado para elaborar la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales del 2000. La Convención que había redactado la Carta de Derechos Fundamentales tenía 62 miembros, que provenían de cuatro estratos diferentes: 15 representantes de los jefes de Estado y de gobierno, un representante de la Comisión Europea, 16 eurodiputados y 30 miembros de parlamentos nacionales (Parlamento Europeo, s. f.).

Esta composición era única, ya que, por primera vez, los representantes de las instituciones europeas se reunían con representantes nacionales para redactar un texto europeo. Ello implicaba una base más democrática y amplia que la usual de las CIG, solo compuestas de delegados nacionales (Nugent, 2010). La composición de la Convención que elaboró la Carta prepararía los fundamentos de futuras instancias participativas, como ocurrió con la Convención sobre el Futuro de Europa de 2002-2003.

## **Convocatoria**

La Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001, identificaba tres grandes desafíos políticos que se le presentaban a la integración europea. El primero de ellos, “cómo acercar Europa al ciudadano”, se refería a la necesidad de reforzar su dimensión democrática; el segundo, “cómo estructurar el espacio político europeo tras la ampliación”, planteaba la adaptación de la estructura institucional a la ampliación para preservar la eficacia; el tercero, “cómo lograr que la Unión Europea se convierta en una potencia de la globalización”, subrayaba la necesidad de mejorar los instrumentos y procedimientos para lograr una mayor presencia internacional (Aldecoa y Guinea Llorente, 2008).

Por esta Declaración, los jefes de Estado y de gobierno instaban a que la Unión se volviese más democrática, transparente y eficaz. En particular, se planteaban sesenta preguntas clave sobre el futuro de la Unión, articuladas en torno a cuatro temas: reparto y definición de las competencias, simplificación de los Tratados, la arquitectura institucional (mayor democracia, transparencia y eficacia de la UE) y el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos (Consejo Europeo, 2001). Entre los desafíos se incluía aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos, que no siempre percibían la relación entre los objetivos y la actuación cotidiana de la UE.

Desde el inicio, en dicha declaración se fijaron los rasgos esenciales de la Convención Europea: su papel en el marco del procedimiento de reforma, objetivo, tareas, composición y autoridades impulsoras de los trabajos (*Praesidium*<sup>1</sup>, asistido de una Secretaría), plazo para realizar su mandato, método de trabajo, así como la apertura de un foro dirigido a la sociedad civil para que sus aportaciones fueran incluidas en el debate.

## Composición

La Convención estaba compuesta por 105 miembros, incluyendo representantes de los gobiernos de los países miembros y de los entonces países candidatos a la adhesión<sup>2</sup>, de los parlamentos nacionales de esos países, representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión. Lo destacado del poco más del centenar de integrantes de la Convención fue el signo mayoritario de parlamentarios: 28 representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros y los países candidatos a la adhesión, 56 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros y los países candidatos a la adhesión<sup>3</sup>, 16 miembros del Parlamento Europeo y dos

---

1 El presidente (Valéry Giscard d'Estaing) y los dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene) de la Convención Europea fueron nombrados por el Consejo Europeo.

2 Turquía y los doce Estados que ingresarían en 2004 y 2007.

3 Dos por cada parlamento nacional.

representantes de la Comisión Europea<sup>4</sup>. Como en la primera Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales, la segunda aunaba también las dobles legitimidades intergubernamental y democrática, nacional y europea (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2020)<sup>5</sup>.

A la par, con la intención de acercarse directamente a las posturas de las organizaciones de la sociedad civil, fueron creados ocho grupos de contacto presididos por miembros del *Praesidium* como puntos de reunión a los que podían asistir todos los convencionales y, asimismo, permitieron la designación de representantes de cada sector para intervenir en la sesión plenaria. Los convencionales, además, recibieron los informes escritos sobre los debates que fueron organizados en el plano nacional.

## Duración

Una vez inaugurada, el 28 de febrero de 2002, y luego de 16 meses de arduo trabajo –un largo período en el que fueron desarrolladas tres fases sucesivas de escucha, de estudio y deliberación, y de redacción– la Convención Europea logró adoptar, finalmente por consenso, un texto común el 10 de julio de 2003, el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Dicho proyecto fue presentado en una CIG compuesta por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y los países candidatos.

---

4 Otras instituciones y órganos auxiliares enviaron observadores a la Convención.

5 A su vez, se emplazó una “Convención de los jóvenes de Europa”, idea que el presidente de la Convención, Giscard d’Estaing, lanzó al Pleno en su discurso inaugural, para que los jóvenes europeos pudieran intercambiar ideas entre ellos y con los miembros de la Convención Europea. La Convención de los jóvenes estuvo integrada por 210 miembros con edad de entre 18 y 25 años, cuya selección fue repartida entre los diferentes sectores de representación de la Convención Europea. Se reunió del 9 al 12 de julio de 2002 y en ese último día adoptó un texto definitivo en el que se recogieron sus reflexiones y recomendaciones.

## Objetivos

La Declaración de Laeken convocaba una Convención que tenía el cometido de examinar las cuestiones esenciales que planteaba el desarrollo de la UE en el futuro. Se trataba así de salir al paso de las críticas a las modificaciones de los Tratados que hasta entonces sólo se hacían en el marco intergubernamental estricto sin participación de la opinión pública (Nugent, 2010).

Ya en la Declaración se introducía la posibilidad de redactar una Constitución. Los jefes de Estado y de gobierno se planteaban si la simplificación de los Tratados no debería conducir a la adopción de un texto constitucional. “¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución?, ¿cuáles los valores que la Unión profesa?, ¿cuáles los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos?, ¿cuáles las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?” (Consejo Europeo, 2001, p. 24).

Por lo tanto, desde la sesión inaugural de la Convención en el pleno del Parlamento Europeo en Bruselas, se planteó la idea de un texto constitucional, en el sentido de un texto simplificado y único que contuviera todas las reglas fundamentales del sistema político de integración de Estados y pueblos: los derechos y garantías de los ciudadanos frente a las instituciones europeas y la organización de los poderes y funcionamiento de éstas (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2020).

## Resultados

La Convención cumplió su objetivo principal y finalizó, por tanto, con la elaboración de un proyecto de Tratado que establecía una Constitución para Europa, que hacía explícito el modelo político europeo, sus valores, objetivos y sus símbolos, e incluía importantes reformas e innovaciones (Aldecoa y Guinea Llorente, 2008). La Constitución definía a la UE con base en una legitimidad dual –los ciudadanos y los Estados–, elaboraba un catálogo de competencias y establecía la jerarquía de las normas comunitarias. Se procedía a la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales y mejoraba la eficiencia en el campo de la política exterior y de defensa, gracias a la

fusión de los Tratados, la personalidad jurídica de la UE y la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores<sup>6</sup>.

El resultado de la Convención Europea serviría de punto de partida para una necesaria CIG. El texto final fue presentado por Giscard d'Estaing a la presidencia italiana del Consejo, el 18 de julio de 2003 (Nugent, 2010). Luego del fracaso del Consejo Europeo de diciembre de 2003 para aprobar el proyecto de Constitución, finalmente, el Consejo Europeo llegó a un acuerdo el 18 de junio de 2004 y en octubre se firmó la Constitución Europea.

El Tratado Constitucional fue consecuencia, entonces, de un proceso constitucional desarrollado en el seno de una instancia política participativa. Por ello, ese texto recibía una legitimidad política añadida a los resultados de las tradicionales CIG, ya que incorporaba, junto a la legitimidad intergubernamental, la ciudadana (Aldecoa y Guinea Llorente, 2008).

## Repercusión

En 2005, Francia y Países Bajos convocaron a sendos referendos populares sobre la Constitución Europea y, en ambos casos, la ciudadanía se negó a ratificarla. Los resultados de las consultas expresaron un contundente “no” (el 55%, con un 70% de participación en Francia; el 62%, con un 68,2% de participación en Países Bajos) “a un texto que había sido negociado hasta el agotamiento durante cuatro años (primero por la Convención y, posteriormente, por la Conferencia Gubernamental y por los propios Jefes de Gobierno)” (Beneyto, 2005, p. 3).

Según el Consejo Europeo, los referendos fallidos ponían de manifiesto preocupaciones e inquietudes de los ciudadanos que había que tener en cuenta. Por ello, los Estados miembros decidieron realizar una pausa para la reflexión y dictaminaron que esta pausa debía dedicarse a fomentar el debate con los ciudadanos, escuchar sus posiciones y tomar nota de qué Europa

---

6 Este texto tan debatido y controvertido lo era básicamente por su propia naturaleza ambigua, fruto del método comunitario de toma de decisiones. Tenía elementos que lo caracterizaban como un tratado internacional y elementos constitucionales.

querían (Consejo Europeo, 2005). Esas eran las intenciones políticas; los hechos mostrarían, posteriormente, una apatía generalizada por parte de los gobiernos para desarrollar ese amplio debate. Si bien seis Estados más lograron sus ratificaciones, los siete restantes paralizaron sus procedimientos de ratificación. Por lo tanto, “hubo pausa en el proceso político, pero reflexión, poca” (Aldecoa y Guinea Llorente, 2008, p. 7).

La reacción general de los líderes de la UE a las dificultades encontradas en la ratificación de la Constitución europea no implicó concluir que los referendos mostraban que muchos ciudadanos europeos no deseaban el Tratado y, por lo tanto, que los líderes debían prescindir del mismo. Por el contrario, la reacción fue, por un lado, seguir adelante con la mayor parte posible del Tratado y, por otro, hacer lo que fuera necesario para minimizar la necesidad de nuevos referendos ratificatorios. Entre la élite existía consenso de que había que salvar lo más posible del Tratado, pero en la medida de lo posible, los ciudadanos no debían ser interrogados acerca de sus opiniones en referendos, ya que había posibilidades de que volvieran a decir que no (Nugent, 2010).

La firma del Tratado de Lisboa por los jefes de Estado y de gobierno el 13 de diciembre de 2007 culminó el rescate sustancial de la Constitución Europea, al volcar, a través del Tratado de Reforma, la mayor parte de la Constitución en los actuales Tratados (Aldecoa y Guinea Llorente, 2008). La ratificación del Tratado de Lisboa se concretó a través de procedimientos parlamentarios, salvo en el caso de Irlanda, cuyos ciudadanos se negaron a ratificar al Tratado en el primer referéndum en 2008 y recién lo hicieron en el segundo intento.

## **La Conferencia sobre el Futuro de Europa (2021-2022)**

La propuesta de la Conferencia sobre el Futuro de Europa implicaba como objetivo principal escuchar a los ciudadanos y a la sociedad civil respecto a las mejoras que tanto las políticas como las instituciones europeas y, en su