

# Propuestas institucionales de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: lecciones para la integración latinoamericana

Bruno Theodoro Luciano

---

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

Luciano, B. T. (2023). Propuestas institucionales de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: lecciones para la integración latinoamericana. 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. 53-75). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia y Editorial de la Universidad de Alcalá. <https://doi.org/10.16925/9789587604375>

---

## Introducción

Este capítulo busca introducir las principales sugerencias de cambios institucionales derivadas de las discusiones en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, especialmente, respecto a temas de cambios de competencias institucionales de las instituciones europeas y su relación con los Estados miembros, discutiendo en qué medida estas propuestas pueden ser relevantes para distintos proyectos regionales en Latinoamérica, que también han pasado por sucesivas dinámicas de contestación de la razón de ser de su creación y evolución. En un primer momento la investigación

va a centrarse en el caso europeo y en los principales logros institucionales derivados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. En un segundo momento algunas propuestas emergentes en la Conferencia son explotadas con más detalles, indicando en qué medida presentan oportunidades para cambios institucionales relevantes en el proceso decisorio y competencias de la Unión Europea, en dirección hacia la integración supranacional, y cuáles son los principales desafíos internos y externos para su efectiva implementación. Finalmente, la última parte del texto se refiere al actual estado de la integración latinoamericana, reflexionando acerca de si las propuestas levantadas en los últimos años en Europa pueden ser útiles para superar el estado de parálisis del regionalismo latinoamericano.

En general, el capítulo argumenta que la Conferencia trajo dos lecciones principales para el regionalismo latinoamericano, que hoy se encuentra en una encrucijada: lecciones institucionales relacionadas con innovaciones políticas y democráticas derivadas de cambios institucionales concretos y lecciones sobre las prioridades de la ciudadanía y el manejo de políticas públicas regionales. Por otro lado, las propuestas regionalistas originadas en las últimas décadas desde Latinoamérica también pueden enseñar algo al proceso de integración europeo, que justamente se encuentra en un momento de reflexión y de creciente interés en la creación de arreglos regionales más 'líquidos' (Mariano, Bressan y Luciano, 2021), con más flexibilidad, diversidad ideológica y bajos niveles de profundidad institucional, como parece ser el caso de la creación Comunidad Política Europea propuesta por el Presidente Macron al final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

## **Conferencia sobre el Futuro de Europa: estructura y características**

Fue propuesta en 2019 por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. La Conferencia sobre el Futuro de Europa ha creado una ventana de oportunidad para incluir nuevos elementos de participación y deliberación en el seno de la UE. De hecho, la Conferencia ha mostrado características distintas de los grupos de discusión de cambios institucionales lanzados anteriormente por las instituciones europeas en las últimas décadas, especialmente,

del modelo anterior observado en el contexto de la Convención Europea Constitucional de los 2000. En ese sentido, la Conferencia se presentó como un intento de crear una nueva, aunque temporaria, estructura transnacional de participación y deliberación a nivel europeo, algo todavía escaso en el continente. Además, la Conferencia propone una nueva forma de ampliar la legitimidad de la integración europea por medio de la participación ciudadano en el proceso de formulación de demandas para la integración (Alemanno, 2021).

En primer lugar, la nueva Conferencia fue estructurada de acuerdo con un modelo experimental, compuesto por tres instancias de reflexión y discusión sobre los temas prioritarios a los ciudadanos europeos: una Plataforma multilingüe, los Paneles de los Ciudadanos y la Plenaria de la Conferencia. La creación de una plataforma multilingüe transnacional ha posibilitado la inserción de principios de democracia digital en las deliberaciones de la Conferencia. Abierta a contribuciones de todos los individuos y moderada por inteligencia artificial, la plataforma permitió una consulta pública de amplio alcance, en términos de ambiciones, temas, idiomas y formatos. Dentro de la plataforma, las propuestas de los ciudadanos fueron organizadas en los siguientes temas: cambio climático y medioambiente; salud; fortalecimiento de la economía, justicia social y empleo; la UE en el mundo; valores y derechos, Estado de derecho y seguridad; transformación digital; democracia europea; migración; educación, cultura, juventud y deporte, entre otras ideas. No todas las ideas propuestas por los ciudadanos se han llevado a cabo en la plataforma. De hecho, las ideas que tengan apoyo de más usuarios son las que reciben más relevancia en la plataforma, lo que lleva a que los *inputs* de usuarios con más conocimiento sobre la UE tengan más importancia comparado con comentarios de ciudadanos con menos experticia en temas europeos (Alemanno, 2021), lo que permitió, por ejemplo, más influencia de grupos de interés organizados, con conocimiento más especializado sobre la integración europea (Youngs, 2022).

En este sentido, de acuerdo con el informe de las discusiones de la plataforma, los temas más frecuentes levantados por los usuarios fueron los de las emisiones de carbono y de energía renovables. En el tema de cambios

institucionales de la UE, la reformulación de la regla de unanimidad para temas de política exterior y el incremento de poderes al Parlamento Europeo también tuvieron relevancia en las discusiones de la plataforma. Aún sobre el Parlamento, la creación de listas transnacionales y campañas electorales transnacionales en el contexto de las elecciones europeas también fue un punto mencionado dentro de la Plataforma multilingüe, juntamente con otras innovaciones institucionales como las elecciones directas al Presidente de la UE, creación de asambleas de ciudadanos y de plataformas *online*, así como la organización de referendos europeos (Unión Europea, 2022).

En la segunda etapa de la Conferencia, propuesta por miembros del Parlamento Europeo, los Paneles de los Ciudadanos permitieron que 800 ciudadanos, aleatoriamente seleccionados, representaran la diversidad demográfica de la UE, con el fin de discutir de manera más estructurada los temas identificados en la Plataforma Multilingüe. Los paneles fueron organizados en una especie de ágora, estos han añadido principios de la democracia deliberativa a las discusiones de la Conferencia, promoviendo una franca, pero direccionada discusión entre los participantes acerca de asuntos prioritarios.

Finalmente, la Plenaria de la Conferencia, compuesta por 450 ciudadanos y actores políticos de la UE, fue el escenario donde las discusiones de los paneles de los ciudadanos se encontraron con las posiciones defendidas por los representantes de las varias instituciones de la UE de los Estados miembros, formulando un conjunto de recomendaciones para los altos niveles políticos de la UE. Específicamente, la Conferencia reunió 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), pero también ciudadanos comunes (108), provenientes de los paneles y eventos temáticos, así como representantes de la sociedad civil (8), actores sociales (12), locales (12) y de la juventud (1). Esta mixtura de representaciones políticas nacionales y comunitarias en conjunto con la ciudadanía favoreció la creación de un espacio político innovador, lo que llevó a las clases políticas europeas a exponerse a opiniones que antes no tenían en cuenta (Alemanno, 2021).

Distanciándose de la Convención anterior, la estructura general de esta Conferencia estuvo asociada a un modelo *bottom-up*, donde los actores políticos de la UE tienen que, en primer lugar, escuchar la voz de los ciudadanos y solamente después de recibir sus impresiones deben buscar responder sus demandas a través de cambios institucionales y formulación de políticas públicas. La Conferencia propuso una nueva fórmula para reflexionar sobre el futuro de Europa, diferenciándose sensiblemente del elitismo característico de las conferencias intergubernamentales, que han marcado la evolución institucional de la UE en toda su historia (Youngs, 2022). De hecho, el mensaje central de la Conferencia fue que son los ciudadanos y no los Estados miembros y las instituciones europeas las fuentes de autoridad y legitimidad que deben guiar la Unión (Alemanno, 2021). Además, el resultado final de la conferencia reforzó la idea de que asambleas de ciudadanos deben ser convocadas periódicamente para discutir temas relevantes (Youngs, 2022).

Por último, los resultados de la Conferencia no necesariamente deben producir un nuevo Tratado o Constitución Europea, tal como la Convención Europea y las Conferencias Intergubernamentales anteriores. Al mismo tiempo que –en palabras del presidente francés Macron– la Conferencia no debe tener tabúes y debe poder tocar en varios temas sensibles a las instituciones europeas y a los Estados miembros, también no se espera que el resultado automático de las discusiones sea la redacción de un nuevo Tratado Europeo, teniendo en cuenta que muchas de las demandas de los actores involucrados puedan ser atendidas por medio de los términos y competencias actuales de la UE. De hecho, la Conferencia tuvo el potencial de construir y dar legitimidad a trabajos preparatorios que pudieran llevar a una futura reformulación de la UE, tomando en consideración las preferencias de los ciudadanos y diversos actores políticos del continente. Si por un lado es muy poco probable que la Conferencia lleve directamente a una reformulación las bases fundamentales de la UE –por ejemplo, a través de un nuevo Tratado Europeo su estructura y retórica ha creado una significativa expectativa en el continente acerca de que los futuros cambios institucionales de la UE van a estar directamente relacionados con la participación y las demandas de la

ciudadanía. De hecho, no cumplir estas últimas aspiraciones puede traer una nueva ola de decepción y escepticismo público en Europa (Youngs, 2022).

## Principales propuestas de cambios institucionales en la Unión Europea

El informe final de la Conferencia sobre el futuro de Europa aprobado por el plenario de la Conferencia y presentado a las tres instituciones europeas en mayo de 2022, incluye 49 propuestas derivadas de las discusiones de la plataforma, de los paneles y, finalmente, de la plenaria. Entre los cambios más sustanciales, algunos merecen especial atención, pues están directamente asociados con un incremento de competencias de las instituciones europeas para su debida implementación: fortalecimiento de las competencias de la UE en temas sanitarios, ambientales, educacionales y de política exterior; dar al Parlamento derecho de iniciativa parlamentaria y de influir en el presupuesto como hacen los parlamentos nacionales; fin de la unanimidad en las votaciones del Consejo de la UE, especialmente, en temas de seguridad y defensa, pero también en temas fiscales; más participación de los ciudadanos en la elección del Presidente de la Comisión (elección directa o regreso de los candidatos transnacionales de los grupos políticos europeos, llamados de *Spitzenkandidaten*); organización de referendos europeos, convocados por el Parlamento; elección de algunos de los eurodiputados por listas transnacionales y creación de plataformas digitales para que los ciudadanos compartan ideas sobre la integración y variados temas, entre otros (Unión Europea, 2022).

Se pudo observar que, durante la Conferencia, hubo un debate respecto a aspectos fundamentales del proceso decisorio de la UE como el tema de la unanimidad del Consejo en ciertos temas, especialmente, en política exterior y defensa; además de las competencias del Parlamento Europeo, gran parte de las propuestas destacadas en el informe final tienen que ver con políticas europeas y con la participación ciudadana en la definición e implementación de estas políticas. Además, las propuestas mostraron que los europeos quieren una UE más ecológica, social y democrática, que haga la diferencia en el cotidiano y que también sea relevante en la construcción

de políticas a nivel nacional (Maurice, 2022). Esto refleja la posición de que la ciudadanía está más preocupada con lo que la UE puede hacer para la mejora de la vida de sus propios ciudadanos y cómo hacer que regularmente escuche la voz de los europeos, que sea institucionalmente más o menos profundizada.

De todas formas, más allá de ser un instrumento de legitimación y de proposición de las políticas y prácticas de la UE, la Conferencia también sirvió como una ventana de oportunidad para la producción de cambios institucionales o lo que el abordaje del Institucionalismo Histórico se refiere con la noción de *Critical Juncture* (Capoccia y Kelemen, 2007). Es decir, la Conferencia representó un momento singular en el que los actores políticos europeos pudieron aprovechar para moverse institucionalmente de un modo relevante de acuerdo con sus preferencias y creencias respecto al futuro de la UE, por ejemplo, buscando más o menos ampliación y profundización de las competencias comunitarias.

En este sentido, la primera reacción de los resultados propuestos por la Conferencia vino de la propia Comisión Europea que, por medio de un comunicado, presentó un análisis inicial sobre de qué maneras la UE puede responder a las demandas propuestas en el contexto de la Conferencia. De hecho, la Comisión indicó que las propuestas originadas en la Conferencia pueden ser atendidas a través de cuatro formas: 1) iniciativas europeas ya existentes que responden a las propuestas; 2) iniciativas ya propuestas en la UE, pero que el Parlamento y el Consejo aún tienen que aprobar; 3) acciones ya planeadas por las instituciones europeas que todavía pueden incorporar reflexiones de la Conferencia; y 4) nuevas propuestas, que pueden necesitar la revisión de los Tratados europeos (Comisión Europea, 2022). De manera pragmática, la Comisión expuso que gran parte de las propuestas introducidas por la Conferencia no necesitarían de un nuevo tratado europeo o de un cambio en los tratados anteriores, sino que podrían ser implementadas por medio del uso intensivo de las competencias ya presentes en la UE. Particularmente, en términos de gobernanza democrática, la Comisión respondió de forma positiva a las propuestas de más inclusión de la sociedad,

a través de plataformas digitales y paneles de ciudadanos, en las discusiones políticas europeas.

Mientras eso, el Consejo de la Unión Europea se manifestó de una manera más reticente, indicando que de hecho sólo un número limitado de propuestas presentadas en la Conferencia necesitaría un cambio en los Tratados europeos. Estas reformas estarían más relacionadas, por ejemplo, al fin de la votación por unanimidad en el Consejo Europeo en temas de defensa y política exterior, a la ampliación y transferencia de poderes al Alto Representante Europeo sobre la representación externa de la UE, donde un nuevo tratado sería necesario para implementar los puntos levantados por el informe de la Conferencia. En este sentido, representantes de los Estados miembros han reforzado la idea compartida de la Comisión de que las medidas indicadas por la Conferencia podrían ser adoptadas por medio de la flexibilización de los marcos legales actuales de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2022).

Finalmente, el Parlamento Europeo fue la institución europea que tuvo una opinión más asertiva respecto a la posibilidad de cambios institucionales en la UE a partir de las propuestas lanzadas por la Conferencia, a través de la aprobación de una resolución parlamentaria convocando una Convención para la revisión de los Tratados que, particularmente, sería responsable de discutir y producir cambios en dos puntos: la ampliación del criterio de Mayorías calificadas para la adopción de medidas en el Consejo y la ampliación de poderes presupuestarios del Parlamento y el derecho para iniciar, modificar o rechazar legislación (Parlamento Europeo, 2022a; Parlamento Europeo, 2022b). Un punto central para el Parlamento también es aprovechar la coyuntura creada por la Conferencia para avanzar con las propuestas de reforma electoral para las elecciones europeas, como la introducción de listas transnacionales y de la candidatura a presidente de la Unión (Costa, 2021). Mientras el Parlamento ha seguido su histórica tradición de aprovechar las oportunidades de cambio institucional para buscar el máximo de nuevas competencias posibles, algunos Estados miembros se mostrarán reticentes sobre la necesidad de reforma de tratados, considerándola un movimiento prematuro, que traería un gasto de energía política muy grande

para una Unión Europea que, actualmente, vive diversos desafíos internos y externos (Maurice, 2022).

## **Desafíos internos y externos a la implementación de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa**

Mientras la sección anterior listó los principales resultados de la Conferencia, especialmente, aquellos relacionados a cambios institucionales en la UE, esta sección se dedica a cuestionar las posibilidades de implementación de estos cambios, teniendo en cuenta que la UE ha enfrentado –y debe continuar enfrentando en los próximos meses y años– una serie de desafíos que imponen límites a una verdadera transformación institucional en el corto y medio plazo. Entre los desafíos destacados, estos pueden ser divididos en desafíos internos y externos.

Es fundamental resaltar que el regionalismo europeo enfrenta una serie de dificultades en avanzar la agenda de integración por cuestiones desde dentro de los países miembros, pero que han afectado directamente el funcionamiento y legitimidad de las instituciones de Bruselas. En primer lugar, los cambios de los liderazgos políticos europeos han impactado duramente la efectividad de las políticas y decisiones generadas por la UE. El avance de partidos y agrupamientos de extrema-derecha, de carácter populista, nacionalistas y conservadores desde el punto de vista social e identitario ha cuestionado de manera enfática las decisiones adoptadas en Bruselas en los últimos años. De hecho, los liderazgos políticos que actualmente gobiernan países como Italia, Hungría y Polonia tienen una posición más euroescéptica y antiliberal, que camina en contra de muchos de los principios y los tratados de la UE. En términos institucionales, significa que estos liderazgos muy probablemente jugarán en contra cualquier cambio institucional propuesto en la Conferencia que en la práctica incrementa las competencias de las instituciones europeas en los próximos años. Debido al hecho de que la UE está compuesta por instituciones supranacionales e intergubernamentales, sin el apoyo de casi todos los Estados miembros, es muy poco probable

que ciertos cambios institucionales que han aparecido en las discusiones de la Conferencia –como las listas electorales transnacionales para elegir eurodiputados, el fin de la unanimidad en temas de política exterior y defensa y la propia elección del Presidente de la Comisión– tengan algún progreso en el futuro con las actuales configuraciones político-ideológicas en algunos Estados miembros que, seguramente, construirán una coalición informal en contra de esos cambios.

Otro tema que permanece ocupando un espacio importante de la agenda política de la UE y, en consecuencia, debe retrasar los avances con los resultados de la Conferencia, es el tema migratorio. La más recién discusión entre los países de la UE sobre la posibilidad de uso de los recursos comunitarios para la construcción de vallas en las fronteras de los países de la UE con países terceros ha causado controversias entre los actores políticos europeos. Mientras representantes de la Comisión se mantienen favorables al uso de los recursos para herramientas tecnológicas que controlen la migración ilegal, algunos países miembros buscan usar los fondos europeos para crear barreras fronterizas más físicas, considerándolas fundamentales para garantizar el control migratorio en sus fronteras (Político, 2023).

Finalmente, un tercer tema interno que merece atención destacada es el mantenimiento de un alto nivel de desigualdad económica, financiera, social y tecnológica entre los Estados miembros de la UE, especialmente, entre los Estados del norte de Europa en relación con los países del sur y del este. Este es un tema estructural en la historia de la integración europea, pero que sigue alimentando problemas de funcionamiento y legitimidad de la UE en sus políticas públicas.

Como se mencionó en secciones anteriores, temas ambientales, sociales, sanitarios y de democracia/Estado de derecho tomaron un lugar central en las discusiones de la Conferencia. Todavía, estos temas afectan de manera desigual los Estados de la UE, especialmente, cuando uno mira a los temas sociales y sanitarios derivados de la pandemia de la COVID-19. Al respecto, países del sur de Europa como Italia, pero también países del este, fueron duramente impactados por los efectos de la pandemia y, por lo tanto, necesitarán de más apoyo financiero de la UE; mientras que los países del norte sufrieron menos en los últimos tiempos, por lo que podrían mostrar más

solidaridad con los demás miembros. Sin embargo, la creación de grupos informales como los “Frugal 4”, en contra de la ampliación de los gastos de la UE con fondos de emergencia muestra una tendencia opuesta, poniendo la austeridad antes que la solidaridad (Político, 2020). Esto significa que una UE con más competencias y más central en el manejo de los temas no-económicos, como lo esperado por algunos temas tratados en la Conferencia, tendrá que superar la resistencia de los Estados más ricos del bloque, que necesitarán asumir los costos de integración de manera más substantiva.

Por otro lado, hay desafíos desde el punto de vista externo a la UE que siguen presionando sus recursos geopolíticos, comerciales y energéticos en los últimos tiempos y que, seguramente, van a dificultar la implementación de algunos de los resultados de la Conferencia, además de la construcción de una UE más fuerte y más geopolítica, como esperan los que hoy se encargan de los temas de política exterior, como el propio Alto Representante Josep Borrell.

Sin lugar a duda, el tema prioritario en la agenda externa de la UE es la guerra en Ucrania, que ya lleva más de un año y ha resultado en miles de ucranianos civiles muertos y millones de desplazados interna y externamente. La visita del presidente Volodymyr Zelensky a las principales capitales europeas y las visitas de líderes europeos a Kiev en los últimos tiempos muestran que este es un tema cada vez más importante para la UE, que ahora tiene a Ucrania como uno de los países candidatos a la adhesión. Además de que la invasión rusa y la ocupación de partes del este y del sur de Ucrania claramente violan el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, la guerra en Ucrania ha impactado directamente la economía y la matriz energética de los países de la UE, lo que ha demostrado su fragilidad y dependencia del gas y petróleo ruso. Las respuestas europeas fueron buscar fuentes alternativas, sea acelerando el uso de energías verdes, sea encontrando nuevos proveedores dentro y fuera de Europa.

Mientras los países europeos han manifestado un claro apoyo a Ucrania en el esfuerzo de guerra, ha faltado más unidad en las posiciones concretas de la UE para ofrecer la ayuda humanitaria y militar demandada por Ucrania. Por ejemplo, gobiernos con lazos más fuertes con Rusia como el de Hungría

han mostrado apoyo más genérico a Ucrania, evitando un gran compromiso material con el país. Por otro lado, países como Alemania, que han apoyado sustancialmente a Ucrania hasta el momento, siguen resistiéndose a ofrecer armamentos más ofensivos al país como los tanques alemanes de última generación. Como se ha mencionado, algunas de las medidas sugeridas en la Conferencia, como más poderes a la UE en materia exterior y el fin de la unanimidad, podrían superar directamente estas fragilidades observadas en el apoyo europeo a Ucrania.

Además del tema más destacado en el frente externo, la UE también tiene que estar preparada para manejar de una manera constructiva y lo más positiva posible los dos grandes gigantes geopolíticos a nivel global, China y los Estados Unidos. En relación con China, la UE ha asumido una posición de más confrontación hacia el gigante económico asiático, reconociendo en el país una posición de rivalidad más que de amistad.

En un discurso al Parlamento Europeo, el Alto Representante Borrell reafirmó que la UE y China tienen sistemas políticos y visiones distintas respecto a democracia, derechos humanos, modelos de gobernanza y de multilateralismo, y que China está, gradualmente, siendo más asertiva en desarrollo de una competencia más voraz, postura que debe mantenerse en los próximos años de la presidencia de Xi Jinping (Borrell, 2022). Debido a estas discordancias entre los principios compartidos por los dos actores, además de una neutralidad pro-Rusia adoptada por Beijing en el contexto de la guerra de Ucrania, las últimas declaraciones de la UE en temas de política exterior han posicionado a China más como un rival que un aliado de la UE en el sistema internacional, destacando que esta relación es económicamente asimétrica, que ha dejado a los europeos dependientes de la oferta de materias primas y semiconductores chinos, además de las varias dificultades que los empresarios europeos tienen para acceder al mercado chino. En las palabras del Alto Representante:

Puede ser que nuestra dependencia de China con respecto a la transición verde sea tan importante en el futuro como importante ha sido hoy nuestra dependencia de los combustibles fósiles de Rusia. Por

tanto, hemos de ser muy cuidadosos con nuestra relación, no se acabe convirtiéndose en una dependencia vulnerable. (Borrell, 2022, p. 1)

Esto no significa que la UE debe buscar, todavía, una posición de completa confrontación a la presencia china en el mundo, ya que las respuestas a muchos problemas globales tendrán que incluir a China en el centro de las negociaciones, como el tema del cambio climático, buscando una cooperación más balanceada y constructiva (Business Europe, 2022).

Ya acerca de los Estados Unidos, la salida de Trump y el inicio de la administración Biden sin dudas han cambiado positivamente las expectativas de la UE respecto a su aliado más tradicional, especialmente, acerca de los principales temas multilaterales como medioambiente, derechos humanos y gobernanza global. El regreso de los Estados Unidos al acuerdo de París y una visión más cercana sobre el rol de las instituciones multilaterales y la agenda de democracia y derechos humanos a nivel global nuevamente han puesto al país y la UE en “el mismo lado de la historia”. La guerra en Ucrania también ha creado un escenario de cooperación y concertación más profunda entre la UE y los Estados Unidos en el contexto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de rivalidad frente a la agresión de Rusia.

Todavía se mantienen dificultades entre los Estados Unidos y la UE para avanzar en las agendas económicas y comerciales, especialmente, por el tema de proteccionismo comercial y subsidios del gobierno estadounidense a sus empresas nacionales que, directamente, generan impacto en la producción industrial europea. Propuestas de profundización comercial lanzadas en el pasado, como el propio *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), que generó importantes expectativas y al mismo tiempo contestación en los dos lados del Atlántico, todavía no fueron recuperadas a pesar del fin del gobierno Trump. Además, acciones como la decisión abrupta y unilateral de Biden de poner fin a la presencia del país en Afganistán, el acuerdo de defensa entre Australia, Reino Unido y los Estados Unidos (AUKUS) y la más reciente iniciativa económica de Biden, el Acto de Reducción de Inflación, han sorprendido al otro lado del Atlántico y mostró a los europeos

que la doctrina *America First* no se restringió a la administración Trump (Blockmans, 2021; Adebahr, 2022). De hecho, como respuesta al último proyecto estadounidense, la Comisión Europea ha propuesto el lanzamiento de un nuevo Plan Industrial Verde, que buscará incrementar la competencia de las empresas europeas, reduciendo trabas burocráticas y estimulando su desarrollo tecnológico en los próximos años (Euractiv, 2023).

En resumen, este conjunto de los principales desafíos internos y externos enfrentados por la UE en los últimos años debe impactar la concretización de los resultados de la Conferencia, reduciendo la posibilidad de una transformación institucional más profunda de la UE en los próximos años. Internamente, los desacuerdos entre los Estados miembros, sea debido a gobiernos no liberales o divergencias entre los países del norte con los del sur, deben impactar la convergencia interna de la UE y, por lo tanto, la voluntad política concertada para lograr cambios institucionales más profundos. Por otro lado, los temas externos deben directamente afectar la capacidad de la UE de consolidarse como un actor internacional capaz de reaccionar rápidamente y con los recursos necesarios a amenazas y crisis internacionales en su entorno regional y a nivel global.

## **Lecciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa para el regionalismo latinoamericano**

Las propuestas y desafíos institucionales presentados por la Conferencia sobre el Futuro de Europa indicadas en las secciones anteriores pueden ofrecer lecciones al regionalismo latinoamericano, que también ha vivido momentos turbados y de crisis en los últimos años. En general, dos tipos de lecciones desde la Conferencia pueden ser identificadas para repensar las iniciativas regionalistas en América Latina y el Caribe.

El primer tipo de lecciones son las experiencias institucionales propuestas y algunas aplicadas en el contexto de la Conferencia europea, que pueden ser incorporadas, siempre teniendo en cuenta las particularidades del regionalismo latinoamericano. De hecho, la Conferencia ha buscado establecer formas innovadoras de traer a los ciudadanos para las discusiones políticas en un contexto regional, como forma de añadir elementos democráticos

—de los más variados espectros— a la integración europea. En este sentido, la estructura de discusión creada en el contexto europeo de plataformas en línea de naturaleza multilingüe, paneles de ciudadanos y sesiones plenarias pueden ofrecer posibilidades de nuevos instrumentos de gobernanza democrática regional para los esquemas regionales y de integración encontrados en Latinoamérica.

Por ejemplo, las plataformas multilingües desarrolladas por la Comisión para promover un debate digital sobre los más variados temas en Europa podrían ser también implementadas en América Latina. De hecho, en términos de idioma, esto sería aún más fácil en el caso latinoamericano, donde gran parte de la región comparte el idioma castellano y el portugués. Mientras la Comisión Europea fue la responsable por la promoción y moderación de esta plataforma en Europa, existen instituciones técnicas y financieras en América Latina como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que podrían ofrecer el apoyo para el desarrollo de estas plataformas, transformándose en un instrumento de democracia digital con el potencial de creación de un espacio político transnacional para fomentar ideas y fortalecer la identidad regional de los pueblos latinoamericanos.

Otra novedad presentada en el contexto de la Conferencia fueron los paneles de ciudadanos, que establecieron un innovador formato de discusión política regional que hizo que los gobiernos y actores políticos europeos tengan que escuchar, en primer lugar, la voz de los ciudadanos ordinarios antes que proponer reformas políticas a nivel regional. Uno de los temas centrales del regionalismo latinoamericano son las propias dificultades de la región en establecer los temas que deben ser entendidos como prioridades por sus gobiernos y por las iniciativas de cooperación e integración regional. Los paneles de ciudadanos, sean organizados a nivel nacional o regional, dan la oportunidad a la ciudadanía de indicar cuáles deben ser las prioridades de la región y permitirían entender mejor qué es lo que la sociedad latinoamericana espera de las iniciativas regionales. Encuestas de opinión como los informes *Latinobarómetro* (2021) y *Las Américas y el Mundo* (González *et al.*, 2011) presentan datos importantes sobre la percepción social de algunos

países de la región sobre varios temas políticos, sociales y económicos regionales, algunos incluso tocan temas de integración regional y política exterior de los países de la región. Todavía hace falta poner a la ciudadanía a discutir estos temas en clave nacional y regional, buscando encontrar posiciones concertadas desde la sociedad civil, pero cada vez más de una manera transnacional/latinoamericana.

Por último, la Plenaria de la Conferencia permitió, en el contexto de Europa, la promoción de debates y deliberación de ideas entre ciudadanos con representantes de los Estados miembros, burocracias regionales, actores parlamentarios y sociedad civil. Esta también sería una iniciativa interesante para el contexto latinoamericano, ya que todos estos actores políticos y sociales en algún momento han buscado espacio para llevar sus demandas a nivel regional, sea por medio de instancias consultivas como los Parlamentos Regionales, Cumbres Sociales, Foros Económicos y Sociales. Todavía, les falta mecanismos regionales de diálogo directo con representantes de los Estados miembros, y que estos empiecen realmente a escuchar las demandas de estos actores antes de formular las políticas públicas a nivel nacional y regional. Este sería un paso fundamental para reducir los déficits democráticos existentes en Latinoamérica en lo que se refiere a la integración regional y regionalismo.

En este sentido, el otro tipo de lecciones derivadas de la Conferencia europea tiene que ver directamente con la definición e implementación de las políticas públicas regionales. El modelo de la Conferencia no solamente indicó las percepciones de los ciudadanos respecto a la Unión Europea y su futuro, sino que fundamentalmente lanzó una lista de propuestas específicas que después fueron encaminadas a los gobiernos e instituciones europeas. En este proceso, los actores políticos europeos en varios momentos –pero, especialmente, en la ceremonia del 9 de mayo– han dado señales claras de que van a llevarlas en cuenta y seleccionar la mejor manera para implementarlas en el futuro, sea a través de reformas de las instituciones europeas o por medio del uso intensivo de las actuales competencias de la UE establecidas por el Tratado de Lisboa.

Efectivamente, los resultados de la Conferencia en Europa han mostrado que las preocupaciones con temas ambientales son las más importantes

para la ciudadanía de este continente, luego se ha dado prioridad a asuntos como democracia, derechos humanos y Estado de Derecho, lo que puede tener mucho que ver con la emergencia de gobiernos no liberales en algunos países de la UE como Hungría y Polonia. Además, en el informe de la Conferencia, se reforzó que temas especializados como salud, educación, medioambiente y política exterior deben ser cada vez más tratados a nivel regional, lo que significa que más convergencia entre los Estados es necesaria para atender a las prioridades de la sociedad europea.

Otro punto destacado en la Conferencia fue la demanda para aumentar los poderes del Parlamento Europeo como manera de incrementar los principios democráticos y representativos de la Unión Europea. En Latinoamérica, diversos parlamentos regionales han sido creados en las últimas décadas, como el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), Parlamento Andino (Parlandino), Parlamento Centroamericano (Parlacen) y el Parlamento del Mercosur (Parlasur), y algunos han elegido, ocasionalmente, sus representantes directamente, lo que se pasó en varios países de la región como Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay y Venezuela, por ejemplo. Todavía, el rol de todos estos parlamentos regionales se ha mantenido en el nivel consultivo, con pocas posibilidades de afectar el proceso decisorio regional, que se mantiene centrado en los ejecutivos nacionales (Mariano *et al.*, 2017), lo que trae la reflexión sobre cuál es la relevancia de estas instituciones parlamentarias, ya que nunca ha habido un compromiso real de los gobiernos nacionales y sus cancillerías en establecer competencias legislativas o presupuestarias para estos órganos.

Finalmente, un punto sensible para el regionalismo europeo, pero también para el regionalismo latinoamericano, es el tema de la unanimidad en el proceso decisorio regional. Lo que los resultados de la Conferencia europea nos muestran es que la unanimidad debe dejar de ser un tabú en la integración regional, lo mismo en temas fundamentales como defensa y política exterior, y que las instituciones regionales deben buscar maneras más flexibles de avanzar en temas que cuenten con apoyo de gran parte de los Estados miembros, así como cuando el consenso no sea posible, aspecto cada vez más frecuente en una Unión de 27 países.

La discusión sobre la adopción de mecanismos de consensos versus de mayorías para la toma de decisiones, también ofrece lecciones a la integración Latinoamérica. El intergubernamentalismo característico del regionalismo latinoamericano y búsqueda por unanimidad para la adopción de declaraciones regionales han creado trabas para la región en las últimas dinámicas de América Latina. Por ejemplo, por el tema de la crisis política y humanitaria en Venezuela, iniciativas regionales relevantes como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) creadas en un contexto optimista acerca de las potencialidades de avanzar con el regionalismo latinoamericano fueran suspendidas o paralizadas en los últimos años, especialmente, cuando varios países de la región eligieron liderazgos de derecha que han demostrado una postura más crítica respecto al gobierno venezolano. En efecto, sólo en los últimos dos años esta parálisis regionalista se ha revertido. Mientras la CELAC logró retomar sus actividades recientemente con el liderazgo de la Presidencia Pro Tempore de México, la UNASUR sigue paralizada, aunque la elección de Lula da Silva en Brasil pueda contribuir para retomar las actividades de la organización. O sea, superar el consenso y entender que el disenso es parte del juego político regional, pues es producto de los giros políticos que la región indubitadamente tendrá a lo largo del tiempo, puede ser otra lección para que el regionalismo latinoamericano pueda superar sus actuales y futuras crisis.

Por otro lado, las experiencias cruzadas no necesariamente deben venir desde el norte hasta el sur global. Si uno toma un punto de partida menos eurocéntrico, entiende que el regionalismo latinoamericano también puede ofrecer lecciones a la UE. De hecho, en su discurso en el lanzamiento de los resultados finales de la Conferencia, el presidente francés Emmanuel Macron ha propuesto la creación de una Comunidad Política Europea, un nuevo foro político europeo para permitir el diálogo regional con países que no hacen parte de la UE. Todavía, los países de la UE han encontrado dificultades en establecer una relación productiva con un grupo de países de intereses geopolíticos diversos como Reino Unido, Ucrania y Turquía (Lynch y Caulcutt, 2022). En este sentido, los europeos pueden tener en cuenta el histórico latinoamericano de construcción de foros de concertación similares

en los avances de su Comunidad Política. Empezando con los Grupos de Contadora y de Río en los 80, luego con las Cumbres de países latinoamericanos y caribeños y, finalmente, con la creación de la CELAC en 2010, la región ha aprendido a manejar su diversidad geográfica y política para encontrar maneras positivas de concertación en muchos temas de la agenda regional en un contexto desafiante. Sin embargo, si por un lado estos esquemas regionalistas más líquidos ofrecen la posibilidad de aproximación entre países con preferencias ideológicas e intereses diversos, con bajo impacto a la autonomía y soberanía de los países involucrados, un riesgo característico del regionalismo líquido es que estas iniciativas más relacionadas a concertación y cooperación ligera también crean un ciclo de bajo compromiso regional, institucionalidad y credibilidad entre los actores participantes, lo que a largo plazo impide la profundización de la integración regional, además de facilitar el cambio frecuente de prioridad de estos foros regionales (Mariano *et al.*, 2021).

## Conclusiones

Este capítulo buscó introducir los principales logros, características y desafíos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, finalizada en mayo de 2022. De hecho, la Conferencia sin dudas ofreció una ventana de oportunidades para el regionalismo europeo, la cual puede o no ser explotada con profundidad por los actores europeos en los próximos años hacia a una nueva configuración institucional para la UE. La Conferencia presentó importantes diferencias en relación con la experiencia de la Convención Europea de los 2000 (abordaje *bottom-up*, menos ambición constitucional, enfoque en los ciudadanos y construcción de democracia participativa, deliberativa y digital). Todavía, permanecen las expectativas sobre cuáles serán los efectos reales de la Conferencia para la reforma de la UE en el futuro, ya que existe un fuerte apoyo de la Comisión y Parlamento en esta dirección, pero también reticencia de algunos Estados miembros en nuevos cambios institucionales de la UE. Además, hay algunas críticas relevantes respecto a las reales posibilidades de inclusión de la ciudadanía en la Conferencia y sobre

la efectiva influencia de expertos, burócratas y políticos en los resultados de la Conferencia, que no llevaría a la ‘elitización’ en la composición de la Conferencia y la instrumentalización de los resultados de la Conferencia por ciertos actores de la UE en dirección a sus propias ambiciones institucionales.

Asimismo, varios desafíos internos y externos deben impactar y perjudicar la implementación de las propuestas presentadas por la Conferencia, especialmente, aquellas de más ambición y que van a necesitar de alta convergencia entre las instituciones de Bruselas y los Estados Miembros. Por un lado, temas internos de la UE, como el creciente euroescepticismo y el no liberalismo de algunos países europeos, divergencias nacionales sobre el tema migratorio y la desigualdad económica y social entre los Estados miembros van a producir obstáculos al avance de las propuestas de la Conferencia que buscan más convergencia y profundización del proceso de integración en Europa. Por otro lado, los desafíos externos enfrentados por la UE en los últimos años, específicamente a los desarrollos con la guerra en Ucrania y las complejas relaciones de la UE con los dos principales actores globales, Estados Unidos y China, también muestran dificultades en la construcción de una política exterior y de defensa europea de más autonomía, también defendida en los resultados de la Conferencia.

Por último, la experiencia de la Conferencia puede ofrecer lecciones importantes para otras regiones del mundo y para el regionalismo latinoamericano, en específico. La incorporación de la participación ciudadana, por medio de la organización de plataformas digitales y de paneles de ciudadanos; el fin del consenso en los comunicados conjuntos/propuestas de integración regional; más competencia a los parlamentos y canales de participación social ya existentes en algunos de los proyectos; y más prioridad a temas ambientales, salud, educación y democracia a nivel regional son algunas propuestas originadas en la Conferencia europea, que pueden ser aplicadas gradualmente en las experiencias regionales en América Latina y el Caribe. Sin embargo, las iniciativas regionales recientes en Europa, como la Comunidad Política Europea creada en 2022, después de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, también pueden aprovechar los logros y desafíos enfrentados con iniciativas análogas identificadas en Latinoamérica, como

la CELAC y la UNASUR, que han logrado construir esquemas regionales más flexibles y de baja profundidad institucional, pero que estructuralmente enfrentan problemas de discontinuidad y de construcción de confianza y de políticas públicas concertadas entre los países de la región.

## Referencias

- Adebahr, C., Baer, D., Balfour, R., Boomassi, L., Bradford, A., Brattenberg, E., Carragher, A., Csernaton, R., de Waal, T., Haenle, P., Lazard, O., Pierini, M., Vimont, P. & Youngs, R. (2022). *How the Transatlantic Relationship Has Evolved, One Year into the Biden Administration*. Carnegie Europe. <https://bit.ly/3JCqFzD>
- Alemanno, A. (2021). Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être. *European Law Journal*, 26(5-6), 484-508. <https://doi.org/10.1111/eulj.12413>
- Blockmans, S. (2021). *EU-US Relations: Reinventing the Transatlantic Agenda. Intereconomics*. Leibniz Information Centre for Economics. <https://doi.org/10.1007/s10272-021-0943-3>
- Borrell, J. (2022). *China: Speech by High-Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP Debate on EU-China Relations*. European Union.
- Business Europe. (2022). EU-CHINA Relations. Engaging with a Systemic Rival. *Position Papers*. <https://bit.ly/3rcwc9N>
- Capoccia, G. y Kelemen, D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>
- Comisión Europea. (2022). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European*

*Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.*  
Comisión Europea.

Consejo de la Unión Europea. (2022). *Conference on the Future of Europe- Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment.* Consejo de la Unión Europea.

Costa, O. (2021). Can the Conference on the Future of Europe unlock the EU elections reform? Reflections on transnational lists and the lead-candidate system. *European Law Journal*, 26, 460-471. <https://doi.org/10.1111/eulj.12411>

Euractiv. (2023). *EU Leaders Back Green Subsidy Drive but Leave Details to Brussels.* <https://bit.ly/3NCgiwK>

González, G., Schiavon, J. A., Crow, D. y Maldonado, G. (2011). *Las Américas y el Mundo 2010-2011 Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú.* Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021.* Latinobarómetro.

Lynch, S. y Caulcutt, C. (2022, 6 de octubre). Macron's New Political Community Opens Pandora's Box. *Politico.* <https://politi.co/3JFrXde>

Mariano, K., Bressan, R. y Luciano, B. T. (2021). Liquid Regionalism: A Typology for Regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100204>

Mariano, K., Bressan, R. y Luciano, B. T. (2017). A Comparative Reassessment of Regional Parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1), 1-18. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201600115>

- Maurice, E. (2022). Conference on the Future of Europe: the Complex Implementation of High Ambitions. *European Issues*, 636. Fondation Robert Schuman.
- Parlamento Europeo. (2022a). *European Parliament Resolution of 4 May 2022 on the Follow-Up to the Conclusions of the Conference on the Future of Europe*.
- Parlamento Europeo. (2022b). *European Parliament Resolution of 9 June 2022 on the Call for a Convention for the Revision of the Treaties*.
- Político. (2023). EU Vows More Cash for Frontier Policing as Border Fence Debate Revives. *Político*. <https://politi.co/3NukDCe>
- Político. (2020). 'Frugal Four' Propose 'Loans for Loans' Approach to Coronavirus Recovery Fund. *Político*. <https://politi.co/3CVqhZd>
- Unión Europea. (2022). *Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Final Report. May*. Unión Europea.
- Youngs, R. (2022). EU Democracy After the Conference on the Future of Europe. *Carnegie Europe*. <https://bit.ly/3PFB6WW>