

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

Josep M^a Lloveras | Antiguo diplomático de la UE y profesor de asuntos europeos.
Miembro del Consejo Asesor del Club Tocqueville.



Imagen: Presentación de la Conferencia

Resumen

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una iniciativa de diálogo entre las instituciones europeas y la sociedad civil, organizada por la Unión Europea e inspirada en anteriores consultas ciudadanas realizadas desde principio de siglo. Tendrá lugar mientras en la UE se debate entre la inercia de la continuidad y la necesidad de dar pasos firmes para completar su construcción y consolidar su incierto papel en el mundo. Conviene situarla en el contexto de las múltiples crisis que a lo largo de los últimos años han deteriorado su imagen ante los ciudadanos, alejándolos de sus instituciones. La pandemia del COVID19 y el debate sobre la organización y el liderazgo han retrasado el inicio de la conferencia y limitarán su duración. La agenda está orientada, pero no cerrada. La amplitud de la participación es incierta, así como el impacto en el futuro de la Unión. Sin embargo, se pueden atisbar ya su potencial, límites y condicionantes. También sugerir algunas claves de éxito.

Introducción

Después de dilatados prolegómenos, la conferencia arranca el 9 de mayo de 2021, día de Europa, que conmemora el 71 aniversario de la Declaración de Robert Schuman¹, que sentó las bases del proyecto de integración europea, con la ambición de conducir a una federación. Es un nuevo intento de dar voz a la ciudadanía sobre la orientación y el alcance de su destino común en el seno de la Unión. Para algunos, un déjà vu, que resultará en otro estéril ejercicio de imagen. Para otros, una oportunidad irrenunciable para dar legitimidad e impulso a la Unión en tiempos de crisis e incertidumbre.

“El proyecto europeo fue impulsado por la sociedad civil, pero se ha construido a sus espaldas”

¹ <http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

Construir de arriba abajo

La senda de la inacabada construcción europea ha sido tortuosa desde el principio, con avances lentos e intermitentes. No cabía esperar un camino de rosas para un proyecto que exige importantes transferencias de soberanía de los Estados Miembros a un ente supranacional de perfiles desconocidos; una cesión difícil de asumir desde una lógica estatal, pero sin la cual la unidad es una quimera. Jean Monnet lo señaló en sus memorias: “los hombres (hoy quizá diría las personas) no aceptan los cambios más que por necesidad y no ven la necesidad sino en las crisis”. El recorrido es aún espinoso porque, paradójicamente, el concepto de soberanía vuelve hoy a cotizarse al alza y aún en clave nacional o estatal, a pesar de estar devaluado en un mundo globalizado, que obliga a reinterpretarlo en dimensión europea y clave estratégica.

La sociedad civil tuvo un papel destacado en los inicios del ambicioso proyecto político de integración europea. Baste recordar que la Declaración Schuman de 1950 es la cristalización de las ambiciones expresadas en el Congreso de Europa de la Haya de 1948, que reunió a las fuerzas europeístas del ámbito político e intelectual, cuando las heridas de la Segunda Guerra mundial permanecían aún abiertas. Aquel proyecto de consolidación de la paz y establecimiento de bases sólidas para la prosperidad y la estabilidad se fue edificando desde las élites, en un proceso de arriba hacia abajo y con una lógica funcional, donde un avance desencadenaba el siguiente paso. Con un carácter principalmente económico y tecnocrático al principio y más político después, esta vía ha conducido al mayor espacio de libertad, seguridad, justicia y protección social hoy existente. Sin embargo, a pesar de su éxito, el diseño se ha hecho cada vez más complejo, poco inteligible y distanciado de la ciudadanía en cuyo nombre se predica y, paradójicamente, a espaldas de la sociedad civil que lo había impulsado.

En los albores de las Comunidades Europeas no existía más autoridad que la de los Estados Miembros reunidos en el Consejo, por una parte y la Comisión Europea por otra, mientras que el Parlamento Europeo no fue creado hasta 1970. La celebración de elecciones europeas desde entonces no pareció servir, sin embargo, para acercar más Europa a sus ciudadanos,

a juzgar por la débil y menguante participación en estos comicios, percibidos como de segundo orden y escasa utilidad. Pero ello no fue obstáculo para que la construcción europea prosiguiese su marcha, buscando su legitimidad más en los resultados obtenidos que en la adhesión ciudadana; es el llamado “consenso permisivo”. Parecía que los europeos hubiesen suscrito un contrato implícito con sus élites, encomendándoles su futuro a cambio del mantenimiento del estado del bienestar en un marco de paz y seguridad.

Aquel pacto utilitario se fue deteriorando a partir de los años 80 con las sucesivas crisis del petróleo y sus secuelas. Más aún, en el siglo actual, con las incertidumbres de la globalización y una ampliación de la UE hacia el este, mal digerida. La ajustada aprobación del Tratado de Maastricht y el posterior rechazo de los Países Bajos y Francia a la Constitución Europea, insuficientemente consultados y mal explicados a la ciudadanía, confirmaron el cambio de tendencia. Más recientemente la UE ha sufrido una cadena de crisis o policrisis – primera recesión del nuevo siglo, crisis del euro, crisis migratoria, amenaza terrorista, Brexit, pandemia del COVID 19 y sus consecuencias– que la han dejado exhausta y al borde de la crisis existencial. A ello hay que añadir el resurgimiento de los populismos, euroescépticos o antieuropeos, dentro de la Unión y en su entorno. No sorprende que los términos “déficit democrático” y “desafección ciudadana” hayan adquirido carta de



Imagen: Pixabay

naturaleza. En este contexto, según el Eurobarómetro, en marzo de 2021, la mitad de los europeos creen que su voz no cuenta en la UE, pero el 92% desean que cuente más².

Intentos de consulta ciudadana

Las instituciones europeas han ido tomando consciencia del desapego ciudadano, adoptando tímidos pasos para corregirlo. La creación del Eurobarómetro en 1973 permitió sondear la opinión ciudadana. Las competencias del Parlamento Europeo, único medio directo de democracia representativa paneuropea, se han ido reforzando y de manera notable desde el Tratado de Lisboa. El establecimiento de la “ciudadanía europea” en el Tratado de Maastricht, con sus limitaciones, al igual que el “derecho de petición” y el mecanismo de “consulta ciudadana” en el Tratado de Lisboa, van en la misma dirección. La propia Comisión se ha autoimpuesto obligaciones de transparencia y respuesta a preguntas de los ciudadanos.

“La conferencia, nuevo intento para acercar a los ciudadanos europeos a sus instituciones”

En el año 2000, en preparación de la Convención sobre el Futuro de Europa, que debía redactar el borrador de la Constitución Europea, se iniciaron unos primeros diálogos entre las instituciones europeas y la ciudadanía, de pocos resultados. La Comisión Barroso reforzó posteriormente el área de comunicación, descuidada hasta entonces, e inició en 2013, año europeo del ciudadano, nuevos diálogos de reducido alcance. La Comisión Juncker prosiguió el esfuerzo de comunicación con nuevas consultas, que resultaron en cerca de 2.000 actos en centenares de localidades. El presidente Emmanuel Macron, elegido bajo las banderas de Francia y de Europa, lanzó en su

² <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/future-of-europe>

conferencia de la Sorbona de 2017³ la idea de nuevos diálogos ciudadanos, en forma de convenciones democráticas, a celebrar en 2018 fuera del ámbito de las instituciones. Posteriormente, con los chalecos amarillos en las calles, apostó por una conferencia europea y una nueva soberanía europea, en una tribuna publicada en 2019⁴. Su iniciativa contó con el apoyo decidido de Angela Merkel. Por su parte la Comisión Europea ya había lanzado el 9 de mayo de 2018 nuevas consultas ciudadanas, con mayor ambición esta vez, asociadas a su Libro Blanco del año anterior sobre el futuro de la Unión, en vistas a las elecciones europeas de 2019.

Si las elecciones europeas de 2014 habían representado un primer freno al imparable descenso de la participación, no fue hasta 2019 cuando esta aumentó, por vez primera en casi 50 años, impulsada por el voto juvenil, alcanzando la cota más alta desde 1994. La nueva presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, anunció en su toma de posesión, su voluntad de organizar una conferencia que diese voz a la ciudadanía europea sobre su visión del futuro de la Unión. El Parlamento ha sido el principal valedor de esta iniciativa. Sobre esta base la Comisión preparó una visión detallada de la tarea⁵ y también el Parlamento⁶.

El difícil camino hacia la conferencia

La pandemia del COVID ha constituido un obstáculo para arrancar en mayo de 2020 como estaba previsto, pero el principal escollo ha sido la larga negociación para conseguir un acuerdo entre las instituciones europeas –Consejo, Parlamento y Comisión– sobre la presidencia de la conferencia y el nivel de ambición. El líder del grupo liberal en el Parlamento Europeo,

³ <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>

⁴ <https://www.lalibre.be/international/la-tribune-d-emmanuel-macron-aux-citoyens-europeens-5c7d7bea9978e2710e91445f>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0027&from=ES>

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_ES.html

Guy Verhofstadt, ex-primer ministro liberal belga, candidato idóneo por su experiencia y talante europeísta, fue rechazado por considerarlo demasiado federalista varios estados. Hay que recordar que ya los británicos habían bloqueado su acceso a la presidencia de la Comisión. En su lugar se ha decidido una compleja presidencia tripartita entre las instituciones. A la vez se ha eliminado toda referencia a posibles cambios de los tratados como resultado de la conferencia, a fin de delimitar su alcance y diferenciarla de la anterior Convención Europea. El acuerdo de las tres instituciones europeas se firmó el 10 de marzo de 2021⁷. Ofreció una nueva ocasión para expresar retóricas ambiciones.

“El acuerdo sobre el liderazgo y alcance de la conferencia, más que la pandemia, han retrasado su inicio”

Pero el tortuoso camino hasta el inicio de la conferencia ilustra las reticencias de los estados europeos ante un diálogo que pudiera derivar por caminos no suficientemente balizados. Un grupo de 12 pequeños Estados Miembros han expresado su oposición a que la conferencia pueda añadir o duplicar obligaciones legales a las ya marcadas en la agenda del Consejo Europeo.

7 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf

Hay que señalar también críticas, antes de su inicio, desde algunos medios de comunicación y la sociedad civil, incluso de fuentes europeístas⁸. Sin embargo, la resonancia en los medios ha sido escasa hasta hoy.

Agenda y desarrollo

La conferencia debe permitir un diálogo a dos niveles: las políticas de la UE por una parte y los procesos democráticos y cuestiones institucionales por otra. La agenda permanece abierta, pero se ha anunciado que incluirá las prioridades que figuran en el programa de la presidenta de la Comisión para su quinquenio, tales como: la lucha contra el cambio climático, la igualdad y la justicia social, la inmigración, los valores y derechos fundamentales, la digitalización, el papel de la UE en el mundo o el futuro de la defensa europea. Previsiblemente la pandemia añadirá la salud y el futuro de mecanismos de solidaridad como el “Next generation EU”, la movilización de los recursos correspondientes y la relación entre el acceso a los fondos y el respeto de los valores fundamentales contenidos en el Tratado de Lisboa, cuestionados hoy por algunos Estados Miembros. Entre los temas institucionales es de suponer que se tratarán cuestiones como los “Spitzenkandidaten” (que la presidencia de la Comisión sea la cabeza de la lista más votada en las elecciones al Parlamento Europeo) o la

8 <https://elpais.com/autor/timothy-garton-ash/> o en versión original en: <https://ecfr.eu/article/will-the-eu-emerge-from-the-coronavirus-crisis-stronger-or-weaker/>



Imagen: Reuters

creación de listas transnacionales para las elecciones. Quizá se impulsen temas largamente atascados, como la fiscalidad o la creación de nuevos recursos propios para el presupuesto. La lista puede ser muy larga.

Bajo la triple presidencia se ha creado un comité ejecutivo, con igual representación de las tres instituciones, en el que los parlamentos nacionales tienen estatuto de observador. Este comité supervisará los trabajos de la conferencia con la ayuda de una secretaría y preparará sus reuniones plenarias, incluidas las aportaciones de los ciudadanos y su seguimiento. Los actos serán coorganizados con la sociedad civil y las partes interesadas, los parlamentos nacionales y regionales, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, los interlocutores sociales y el mundo académico. La secuencia sería: eventos - paneles paneuropeos - plenario - conclusiones. No parece una organización tan simple como se anuncia en la declaración conjunta.

Están previstos múltiples foros, digitales y presenciales, según la evolución del COVID, en lo que constituirá probablemente el mayor despliegue tecnológico en este tipo de consulta. Una plataforma digital multilingüe interactiva, permite a los ciudadanos y a las partes interesadas, a partir del 19 de abril, presentar ideas en línea y los ayudará a participar en actos o a organizarlos. Una plataforma de inteligencia artificial ayudará al tratamiento de las aportaciones. Se ha establecido que todas las actuaciones deberán fundarse en los principios de inclusividad, apertura y transparencia.

La conferencia debía durar dos años, pero el retraso de 12 meses en su lanzamiento reducirá su duración a uno solo, puesto que existe la voluntad de concluirla durante la presidencia francesa del Consejo de Ministros (primera mitad de 2022) y posiblemente antes de las elecciones presidenciales francesas de ese mismo año. Se trata sin duda de un plazo muy reducido para un proyecto tan ambicioso, lo cual obligará a un gran esfuerzo. Los grandes avances en la digitalización ciudadana, empujados por la pandemia, hacen prever un uso extensivo de estos recursos.

La iniciativa estaba prevista para una vez acabada la cadena de crisis europeas, pero es obvio que no podrá

ser así. Cabe preguntarse el impacto que la pandemia, las dificultades en la vacunación y la crisis económica y social resultante, puedan tener en las posibilidades y disposición de la ciudadana a participar.

Según la declaración conjunta las conclusiones serán presentadas a la presidencia tripartita, que las examinará, y cada institución deberá decidir sobre su seguimiento, dentro de su ámbito de competencia y de conformidad con los Tratados. No existe pues obligación legal de implementar las conclusiones y nada garantiza posteriores cambios de los tratados en línea con lo previsto en el artículo 48 del Tratado de la UE.

Conclusiones

No estamos ante una nueva Convención Europea sometida esta vez a consulta ciudadana. Más que del futuro de Europa se deberá tratar del futuro deseado. Pero este no se va a decidir allí. Los que vean la conferencia como el primer paso hacia una constitución federal corren el riesgo de una nueva decepción. Conviene pues limitar las expectativas, aunque nada excluye a priori la posibilidad de modificaciones inducidas en los tratados. En cualquier caso, se trata de una oportunidad real para socializar la UE, aumentar su transparencia y crear un estado de opinión que pueda servir para impulsar reformas de abajo arriba, en una Unión que hasta aquí se ha construido al revés. Sin caer en la ilusión que una nueva forma de democracia deliberativa vaya a substituir la mejorable democracia participativa, es razonable pensar que, cuanto mayor sea la participación, más difícil será ignorar las propuestas. Por ello la participación constituye uno de los mayores retos. De su eficacia puede depender que el proyecto europeo aumente su legitimidad ante la población.

“Sin ignorar sus limitaciones, no se puede desaprovechar el potencial de la conferencia ni ignorar su oportunidad”

La conferencia tiene lugar en un momento muy sensible para la UE, tanto interna como externamente. En el interior, después de años de deterioro de la imagen de la UE, a consecuencia de las crisis sufridas, y cuando comenzaba a recuperarse, ha debido enfrentarse a la inesperada crisis del COVID. Los primeros pasos dados para atajarla, en particular la creación de mecanismos de respuesta y solidaridad en tiempo récord, dieron alas a la recuperación de cierto “euro optimismo” en la segunda mitad de 2020. Sin embargo, nuevos brotes de la pandemia, dificultades en la vacunación y la compleja movilización de los fondos establecidos, pueden inducir a una recaída en el “euro pesimismo”. En el exterior, a pesar del importante cambio político en los EE.UU, se perfilan nuevas amenazas, ante las cuales la Unión deberá definirse. La conferencia puede verse afectada por estas situaciones, pero puede ser también una oportunidad para afirmarse ante ellas y servir de antídoto.

Que la agenda permanezca abierta es una garantía de flexibilidad, pero la amplitud de la lista de posibles temas, en un lapso de tiempo tan limitado, entraña un peligro de totum revolutum, que obligará a priorizar y simplificar. No se podrá dejar esta tarea solo en manos de la inteligencia artificial.

La presidenta Úrsula von der Leyen, elegida por una débil mayoría y sometida a críticas por la gestión de la pandemia, se juega buena parte de su liderazgo en esta iniciativa. Por otra parte, un mal resultado devaluaría los diálogos ciudadanos y haría muy difícil lanzar otros en un futuro próximo.

Las propuestas que se formulen podrán ser tanto más eficaces cuanto mayor sea el grado de familiarización de los participantes con el funcionamiento de la UE. En España, el débil conocimiento en temas europeos, resultado de su escasa presencia en los programas educativos, puede constituir un obstáculo. En el caso particular de Cataluña puede pesar, además, el euroescepticismo inducido, cuando no cultivado, por el independentismo.

Si bien la conferencia se presenta como un diálogo, en pie de igualdad, entre instituciones, Estados Miembros, a sus diferentes niveles y sociedad civil, el principal protagonista deben ser los ciudadanos, individual o colectivamente, puesto que instituciones y estados cuentan ya con otros foros a su alcance. Entre la ciudadanía, la juventud debe tener la participación más destacada.

**“Las claves: alta participación,
resultados tangibles y cauces
permanentes”**

Desconocemos los derroteros de la conferencia. Muchas de las propuestas irán previsiblemente orientadas a nuevas políticas de la Unión, a mejorar las existentes o revisar las mayorías necesarias para adoptarlas. Tal vez las más controvertidas y valiosas sean las destinadas a mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones, para hacerlas más cercanas a sus ciudadanos. O las destinadas



Imagen: Parlamento europeo

a desbloquear viejos temas, bien conocidos, pero largamente aparcados.

Es atrevido sugerir claves de éxito, pero se pueden aventurar tres: 1) una alta participación ciudadana, 2) la consecución de algún cambio importante y tangible en el funcionamiento de la UE, que se pueda reconocer públicamente como resultado y 3) una herencia de cauces permanentes y eficaces de consulta, que hagan redundante este tipo de iniciativas.

Para saber más

Plataforma digital para participar en la Conferencia: <https://futureu.europa.eu/>

Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (2020). El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Editorial Marcial Pons. <http://www.movimientoeuropeo.org/declaracion-del-consejo-federal-espanol-del-movimiento-europeo-sobre-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa/>

Toygür, Ilke (11/03/2021). We finally have our Conference on the Future of Europe!: now, what do we do with it?. Real Instituto Elcano,

Expert Comment (11/2021): http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-toygur-we-finally-have-our-conference-on-the-future-of-europe-now-what-do-we-do-with-it

Project: Conference on the future of Europe, citizen participation in EU policy making, European Policy Centre, Brussels (2021): <https://www.epc.eu/en/Projects/Conference-on-the-Future-of-Europe~34cba0>

Making the Conference on the future of Europe a Success, Julian Plotka, Friedrich-Ebert-Stiftung (2021): http://iep-berlin.de/en/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/210315_CoFoE_Paper_final_online.pdf

Time to be honest, the future will not be decided by the Conference on the future of Europe, Hertie School, Jacques Delors Centre (2021): <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/time-to-be-honest-the-future-will-not-be-decided-by-the-conference-on-the-future-of-europe>



Imagen: Pixabay

Síguenos en



hola@clubtocqueville.com
www.clubtocqueville.com

ISSN: 2696-712X

El Club Tocqueville no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas en los textos que publica.
© Club Tocqueville y los autores.