

**248**  
ABRIL  
2021

## LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: PARA ESTE VIAJE HACÍAN FALTA MÁS ALFORJAS

**Héctor Sánchez Margalef**, investigador de CIDOB  
[@sanchezmargalef](https://twitter.com/sanchezmargalef)

La Conferencia sobre el Futuro de Europa es una apuesta para involucrar a los ciudadanos en los procesos de decisión de la UE. Pero la propuesta inicial, que planteaba una Conferencia donde cabía incluso la posibilidad de que se acordara una reforma de los tratados para dar respuesta a las demandas ciudadanas, ha perdido impulso y ambición.

La Covid-19 ha retrasado y acortado el tiempo de la Conferencia, que debería haber tenido más recorrido del que seguramente tendrá. Los límites temporales y de contenido, así como la nula garantía de que se vayan a implementar algunas de las recomendaciones que surjan en el proceso, pueden acabar desincentivando la participación ciudadana.

Las distintas instituciones de la UE ya han fijado sus posiciones. El Consejo de la Unión Europea, que fue el último en pronunciarse, es especialmente reacio a que el proceso de la Conferencia escape a su control, y se ha empeñado en rebajar expectativas y encorsetar el posible resultado final.

La Unión Europea no consigue vencer la distancia entre la voluntad de fomentar una mayor participación ciudadana y la práctica de los procesos de reforma democrática. La Conferencia sobre el Futuro de Europa, que debe empezar simbólicamente el 9 de mayo, corre el riesgo de ser otra ocasión perdida, a pesar de la grandilocuencia con la que se anunció. La entonces recientemente nominada presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se presentaba en julio de 2019 ante el Parlamento Europeo y ante los ciudadanos de la Unión, y lanzaba la idea de un gran proceso participativo para reformar la UE. “Las personas deben estar en el centro de todas nuestras políticas. Por tanto, deseo que todos los europeos contribuyan activamente a la Conferencia sobre el [F]uturo de Europa y desempeñen un papel de liderazgo en el establecimiento de las prioridades de la Unión Europea. Solo juntos podremos construir nuestra Unión del mañana”, anunció Von der Leyen.

Sin embargo, lo que debía ser el proyecto bandera de la Comisión para dar empaque al nuevo ciclo político de la UE se ha ido diluyendo incluso antes de empezar. Principalmente porque la Covid-19 imposibilitó, y aun dificulta, los encuentros presenciales; también porque, con la pandemia, las sucesivas presidencias rotatorias de la UE han tenido otras prioridades, como negociar y aprobar el marco financiero plurianual 2021-2027, junto con lo que ha acabado siendo el instrumento *Next Generation EU*, o acordar una estrategia de vacunación conjunta entre los países de la UE. La Conferencia tampoco ha contado en ningún momento con un mandato claro sobre sus objetivos porque el Consejo de la UE tardó mucho tiempo en adoptar una posición que permitiera luego negociar con el resto de instituciones la Declaración Conjunta.

Con todo, la finalidad de la Conferencia es triple: reconectar con la ciudadanía, darle un barniz democrático a la Unión

Europea y proveer de esperanza a los europeos con la promesa de que el futuro puede ir mejor. Pero, ¿cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Es esta Conferencia suficiente? ¿Reúne las condiciones de fondo y forma necesarias para que sea un éxito?

## El camino hacia la Conferencia

En primera instancia, los líderes europeos querían dar un nuevo impulso a un proyecto europeo mermado por la salida del Reino Unido. El plan inicial preveía que en marzo de 2019 los británicos ya habrían abandonado la Unión, y el Consejo Europeo de Sibiu, que se celebraría el 9 de mayo, Día de Europa, oficializaría el espaldarazo de los líderes europeos al proyecto. Sibiu debía haber sido el punto de partida de un nuevo rumbo político donde los europeos pudieran exhibir unidad y esperanza. Las instituciones habían invertido capital político para generar ese *momentum*. Pero las inconcreciones del Brexit deslucieron la cumbre y su declaración final.

**Con todo, la finalidad de la Conferencia es triple: reconectar con la ciudadanía, darle un barniz democrático a la Unión Europea y proveer de esperanza a los europeos con la promesa de que el futuro puede ir mejor. Pero, ¿cómo hemos llegado hasta aquí? ¿Es esta Conferencia suficiente? ¿Reúne las condiciones de fondo y forma necesarias para que sea un éxito?**

En segundo lugar, la Conferencia también debía ser un momento de reconciliación democrática para Ursula von der Leyen. En su elección como presidenta de la Comisión Europea, los líderes de la UE obviaron por completo a los *Spitzenkandidaten*, es decir el proceso por el cuál el cabeza de cartel de la formación más votada en las elecciones europeas de mayo de 2019 sería nombrado sucesor de Jean-Claude Juncker. Así que, como si de un acto de contrición se tratara, Von der Leyen anunció ante la Eurocámara la celebración de la Conferencia, ansiosa por demostrar que la UE sigue considerando a los ciudadanos como elementos centrales de su acción política. La Conferencia se planteaba, así, como un nuevo intento de acercar la burbuja bruselense a los ciudadanos.

Finalmente, el eje franco-alemán se puso en movimiento tras algunos desencuentros. La canciller Angela Merkel se decidió a recoger el guante del presidente Emmanuel Macron y levantar el veto a discutir ciertas reformas que la Unión podría necesitar. Por ello, en noviembre de 2019, los gobiernos francés y alemán redactaron un *non-paper*

con una especie de mandato para la Conferencia. En el documento se exponía que no debía haber tema tabú en el marco de la CoFoE, incluso se dejaba abierta la posibilidad de una reforma de tratados. También se apuntaba un calendario provisional que tenía sentido para ambos países. Para Alemania porque la segunda fase de la Conferencia, donde se discutiría sobre prioridades políticas, tendría lugar bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2020; y, sobre todo, para Macron, porque la clausura, en 2022, recaería en manos de la presidencia rotatoria francesa y en plena campaña electoral para el Elíseo. De esta manera, Macron podría vender a su electorado que el proceso de reforma de la Unión con el que se presentó en 2017 estaba en marcha. Sin embargo, la irrupción de la Covid-19 ha alterado no solo el calendario sino el grado de compromiso de unos gobiernos europeos acuciados por la emergencia sanitaria, económica y social de una pandemia que ha modificado las prioridades europeas.

## Instituciones y sociedad civil toman posiciones

### La mirada de la sociedad civil y los *think tanks*

El anuncio de la Conferencia fue bien recibido por una parte de la sociedad civil y miembros de la comunidad de *think tanks*, ansiosos por dar impulso a la Unión Europea tras el Brexit y años de gestión excesivamente tecnocrática, sin un ápice de visión de futuro. Per ejemplo, investigadores del instituto alemán *Institut für Europäische Politik* argumentaban que la Unión Europea lleva al menos una década de absoluto pragmatismo como respuesta a cualquier crisis que se ha encontrado en el camino. Si bien no se puede discutir que

la Unión ha sobrevivido a todos los que anunciaban su disolución, tampoco puede negarse que su estrategia ha sido la de *muddling through*. Esto es, navegar en medio de las crisis para solventar el problema inmediato, pero sin atacar las causas estructurales por miedo a que esto desembocara en un rechazo explícito a la UE. Sin embargo, también esta estrategia genera rechazo en una parte de la sociedad civil, que sigue descontenta. Problemáticas como el respeto al estado de derecho, la validez del pacto de estabilidad y crecimiento, o de qué manera abordar las crecientes desigualdades en los estados miembros y entre ellos, de tal manera que no se rompa el mercado único, por mencionar algunas, siguen por resolverse. Por todo ello, sociedad civil y demás *stakeholders* reaccionaba positivamente a la idea de una Conferencia para reformar la UE. Sin embargo, a la espera de la posición institucional, sus aportaciones se limitaron más al formato que al fondo para asegurar que el proceso de la Conferencia tuviera legitimidad suficiente.

Según sus propuestas, el proceso debería tener la duración adecuada para poder debatir y contrastar todos los temas que

se pongan sobre la mesa. Dos años parece lo mínimo deseable para poder llevar a cabo un ejercicio de tal magnitud. El proceso debería contar con el respaldo de las instituciones comunitarias pero acompañándolo de tal manera que el ejercicio sea de abajo a arriba. En este sentido, los funcionarios y representantes institucionales también deberían estar presentes en los debates ciudadanos, pero sin replicar fórmulas como los diálogos ciudadanos (Gutiérrez-Peris et al., 2018) que acabaron siendo una conferencia donde los representantes institucionales hablaban y los ciudadanos escuchaban. Entre estos representantes institucionales también deberían figurar miembros electos nacionales, europeos, regionales y locales, el Comité Económico y Social europeo y el Comité de las Regiones. Hay posiciones que defienden incluso la necesidad de involucrar a los países candidatos a integrarse en la Unión Europea, principalmente los de los Balcanes Occidentales.

La Conferencia debería organizarse de tal manera que el resultado de cada debate, discusión, o *focus group* pudiese ser recogido, traducido (aunque sea en una lengua común como el inglés) y compartido con el resto de europeos; una plataforma digital parece la solución adecuada. De esta manera, incluso si hay ciudadanos que no tienen la oportunidad de formar parte directamente del proceso, sí podrán mantenerse informados, e incluso hacer sugerencias por escrito.

Una de las variables con la que se medirá el éxito de la Conferencia será la participación ciudadana; por tanto, tiene que ser lo más alta y diversa posible. Para ello hay que tener en cuenta el equilibrio de género, entre edades, niveles de formación y condiciones socioeconómicas diversas, entre capitales y ciudades que no lo son, pero también entre capitales de regiones y su población rural, entre minorías, y, ante todo, entre aquellos ciudadanos que no tienen costumbre de participar en política y no tienen el devenir de la UE entre sus prioridades diarias. La participación aleatoria en la Conferencia podría ser una buena medida para poder contar con cuanta más diversidad mejor. La participación de un núcleo duro de ciudadanos en actos centrales podría asegurar cierta coherencia en los resultados de los debates y a lo largo del proceso.

Hay consenso entre sociedad civil y think tanks de que la Conferencia debería contar con un componente nacional y uno transnacional. Para ello, asegurar encuentros ciudadanos de diferentes estados miembros es clave para fortalecer tanto los resultados como el relato de que la Conferencia es un ejercicio de ciudadanos europeos. Estos encuentros serán los encargados de generar *inputs* que alimenten el re-

sultado final. El *input* nacional vendría de, al menos, cinco tipos de diálogos: (1) diálogos ciudadanos seleccionados aleatoriamente, (2) diálogos solamente para jóvenes, (3) un diálogo interterritorial entre representantes electos, (4) un diálogo entre expertos de cada eje temático, y (5) un diálogo nacional que incluya representantes de los cuatro diálogos anteriores. Al menos un debate debería estar dedicado a imaginar una visión estratégica de futuro a medio y largo plazo para la UE, y todos deberían cumplir con los criterios de diversidad descritos anteriormente. El *input* transnacional también debería contar con estos cinco tipos de diálogo, y su composición la formarían los participantes de los diálogos nacionales seleccionados aleatoriamente. Los cinco tipos de diálogos deberían coincidir, como mínimo, dos veces al año; más una conferencia final para la presentación de los resultados, y para acordar una estrategia de seguimiento para su ejecución que puede tomar la forma de plan de implementación.

Finalmente, think tanks y sociedad civil abogaban por una gobernanza simplificada de tal manera que una autoridad *ad hoc* gestione el día a día de la Conferencia y sea capaz de catalogar los *inputs* que vaya recibiendo. Esta autoridad debe-

**Una de las variables con la que se medirá el éxito de la Conferencia será la participación ciudadana; por tanto, tiene que ser lo más alta y diversa posible. Para ello hay que tener en cuenta el equilibrio de género, entre edades, niveles de formación y condiciones socioeconómicas diversas, entre capitales y ciudades que no lo son, pero también entre capitales de regiones y su población rural, entre minorías, y, ante todo, entre aquellos ciudadanos que no tienen costumbre de participar en política y no tienen el devenir de la UE entre sus prioridades diarias.**

ría también ser capaz de organizar y acordar las temáticas de los debates para que queden debidamente recogidos, previa consulta ciudadana, de cara al resultado final. Además, dicho resultado no debería estar limitado de antemano, ni siquiera si incluyese un cambio en los tratados. Sería la única manera de que el proceso no pareciese predeterminado.

### **La mirada de las instituciones europeas**

Por su parte, las instituciones europeas también empezaron a imaginar cómo debía ser la Conferencia de acuerdo con sus propios intereses tan pronto como la presidenta de la Comisión propuso el ejercicio.

El Parlamento Europeo (PE), como la institución teóricamente más democrática o con más legitimidad, por ser

elegida directamente mediante sufragio universal por los ciudadanos europeos, fue la primera institución en pronunciarse mediante una resolución en enero de 2020, para corregirse luego a causa de la pandemia con otra resolución en junio de 2020. En ellas se expresaba la voluntad de que la Conferencia durase dos años, con el objetivo de encontrar mecanismos permanentes para que los ciudadanos puedan participar activamente en las decisiones que toma la UE, hacer una Unión más democrática, e identificar qué hace bien la UE y qué más debería hacer. Pero, sobre todo, se recalca que el proceso de la Conferencia debía ser un ejercicio *bottom-up*. El Parlamento Europeo, como el *non-paper* franco-alemán, tampoco quería dejar fuera ningún

**En la Declaración Conjunta, las instituciones se comprometen a “escuchar a los europeos y a dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Conferencia, respetando plenamente nuestras competencias y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en los Tratados europeos”, con lo que la implementación de los resultados de la Conferencia puede quedar en entredicho.**

tipo de debate, y ponía especial énfasis en tratar el proceso de *Spitzenkandidaten* y las listas transnacionales. También buscaba involucrar a cuanto más sociedad civil y ciudadanos mejor, con especial atención a los jóvenes. Para la gobernanza de la Conferencia, el Parlamento quería la presencia de todas las instituciones, pero bajo su liderazgo. También se manifestó sobre las distintas opciones de cómo gobernar la Conferencia en el día a día, la frecuencia de los encuentros, los distintos espacios temáticos en los que se dividiría la Conferencia, el perfil de los participantes, o la necesidad de celebrar tanto diálogos nacionales como transnacionales. Finalmente, el resultado de la Conferencia debía estar abierto a cualquier conclusión, desde iniciativas legislativas hasta reforma de tratados.

Siguió la Comisión Europea con una comunicación al Parlamento y al Consejo de la UE, también en enero de 2020, que se sumaba al objetivo de seducir a la ciudadanía para este nuevo impulso político de la Unión, y para ello apostaba por una plataforma digital multilingüe para fortalecer la participación donde estarían disponibles todos los documentos generados por la Conferencia. La declaración de la Comisión menciona la importancia de llegar a la mayoría silenciosa que no suele involucrarse en este tipo de ejercicios pero que es clave para dar legitimidad tanto al proceso y al resultado de la Conferencia, como a la Unión en sí. La Comisión también hacía hincapié en asegurar to-

dos los niveles de representación posibles, incluida la sociedad civil. Además, confiaba en que universidades, think tanks, organizaciones europeístas y los estados miembros organizaran debates sobre la Conferencia. En cuanto a la gobernanza, la Comisión nombró a tres comisarios Dubravka Šuica, Věra Jourová y Maroš Šefčovič, para apoyar el trabajo de la Conferencia. Quizás en aras de suavizar la división este-oeste, los tres pertenecen a estados miembros más nuevos. Finalmente, de forma similar al Parlamento, la Comisión advertía de que la Conferencia no puede ser un simple balance o estado de la cuestión, sino que los ciudadanos deben poder ver como su esfuerzo y participación se transforma en recomendaciones y acciones políticas concretas.

El Consejo de la UE, por su parte, se lo tomó con más calma porque las prioridades, con la irrupción de la Covid-19, necesariamente han tenido que ser otras. El Consejo se pronunció en junio de 2020 y se corrigió en febrero de 2021, rebajando considerablemente las expectativas para la Conferencia, empezando por la duración, que acabaría, según su posición, en 2022. Respecto a los temas a debatir, aunque son parecidos a los expresados por Parlamento y Comisión, la ambición que se percibe es menor. No es lo mismo hacer mención a un ejercicio *bottom-up*, y abogar por un instrumento de participación permanente para los ciudadanos (PE) o alentar a los ciudada-

nos a participar activamente en la toma de decisiones de la UE (CE), que dar una oportunidad a los ciudadanos para expresarse (Consejo). No es lo mismo “hacer la UE más democrática” (PE) o proponer un “Nuevo Impulso para la Democracia Europea” (*New Push for European Democracy*, CE) que “apuntalar la legitimidad democrática” de la UE (*underpin the democratic legitimacy*, Consejo). El Consejo de la UE abogaba por circunscribir el debate a la implementación de la Agenda Estratégica de la UE acordada para 2019-2024; aunque los ciudadanos “podrían” poner otros temas sobre la mesa. En un primer momento, el Consejo quiso poner la gobernanza de la Conferencia en las manos de una “eminente personalidad europea”, lo que ha sido motivo de disputa con las otras dos instituciones. Pero, sobre todo, la principal diferencia con Comisión y Parlamento es el alcance y ambición del resultado final. El Consejo dejó claro que el ejercicio no se circunscribe bajo el Artículo 48 del Tratado de la Unión Europea (TUE); lo que significa que cualquier cambio en los tratados está descartado, y resulta difícil ver que esta circunstancia pueda cambiar con la oposición frontal del Consejo. Además, el Consejo abogaba por reflejar el resultado en un informe para presentar ante los mismos jefes de Estado y de Gobierno en 2022. Entonces, las instituciones se comprometerían a explorar potenciales cambios, pero siempre dentro de los tratados y de acuerdo con las competencias de cada institución.

## La Declaración Conjunta

El rompecabezas que significa organizar temática y logísticamente la Conferencia continuó siendo objeto de debate, mientras las instituciones negociaban una declaración conjunta que diese el mandato necesario para empezar. Estas distintas posiciones han retrasado el lanzamiento de la Conferencia por distintos motivos. Uno de ellos fue la controversia sobre quién debería liderarla. Seguramente, cuando el Consejo de la UE propuso que una figura relevante pudiese dirigirla no contó con que Guy Verhofstadt, (ex primer ministro belga, portavoz del Grupo Renew y *Spitzenkandidat* del grupo liberal para las elecciones del 2014), podría ser uno de los nombres que saldría a la palestra. De vocación europeísta y federalista, su candidatura no encajaba con muchos miembros del Consejo de la UE menos entusiastas del federalismo. Tampoco seducía a los que temían que un proceso liderado por Verhofstadt, y por tanto por el Parlamento Europeo, pudiese escapar a su control, ya que la Eurocámara ha sido la institución más ambiciosa con la forma y el fondo de la Conferencia.

La Declaración Conjunta, publicada el 10 de marzo de 2021, ha encontrado la solución en un doble triunvirato donde comparten presidencia de la Conferencia el Presidente del Parlamento, el socialista italiano David Sassoli, la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, y la presidencia de turno del Consejo de la UE; y otro triunvirato ejecutivo con representantes de la Comisión, del Consejo y del Parlamento (MEPs), con cuatro observadores por institución, para que las ideologías mayoritarias del Parlamento tengan un sitio en la mesa. Lo que la Declaración define como simple, podría no serlo tanto a ojos de los ciudadanos europeos, que verán una Conferencia con seis presidentes. El comité ejecutivo reportará periódicamente al triunvirato presidencial, y deberá tomar las decisiones por consenso. Una secretaría “que garantice la representación equitativa de las tres instituciones” asistirá al comité ejecutivo, que será el encargado de preparar las sesiones del pleno de la Conferencia y velar por ella a medida que avance.

El pleno, que deberá reunirse al menos cada seis meses —es decir, solamente dos veces si la Conferencia, como parece, solo dura un año— se encargará de que los *inputs* nacionales y transnacionales se debatan sin resultado predeterminado. Sin embargo, esto será complicado cuando la Declaración fija los límites de la Conferencia en el artículo 48 del TUE.

En la Declaración Conjunta, las instituciones se comprometen a “escuchar a los europeos y a dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Conferencia, respetando

plenamente nuestras competencias y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en los Tratados europeos”, con lo que la implementación de los resultados de la Conferencia puede quedar en entredicho. Se pondrá en marcha una plataforma digital multilingüe interactiva, para poder compartir los resultados de los múltiples diálogos y debates que tendrán lugar a lo largo de la Unión, físicos y digitales. Sin embargo, la Declaración pone de relieve cómo es de importante que haya encuentros presenciales en el marco de la Conferencia, lo que en actuales circunstancias también está en entredicho. También reconoce la importancia de contar con los ciudadanos en toda su diversidad, con especial atención a los jóvenes. Prevé un “mecanismo de retorno de

**Es comprensible el temor de los estados sobre la posibilidad de que la Conferencia siguiera los cauces de la Convención de principios de siglo, que vio nacer la después fracasada Constitución Europea. El rechazo mediante referéndum del tratado constitucional en Francia y los Países Bajos sumieron al proyecto europeo en un letargo del que todavía se arrastran las consecuencias; pero ¿por qué comprometerse en escuchar a los europeos solamente para acabar en un informe?**

información [que] garantizará que las ideas que se expresen durante los actos de la Conferencia se traduzcan en recomendaciones concretas para la futura actuación de la UE”, pero sin garantía de que se adopten. Finalmente, el proceso culminará en la primavera de 2022.

La Declaración deja por acordar la modalidad de los diálogos nacionales y transnacionales y cómo éstos trasladarán sus mensajes al pleno; lo que sí establece la Declaración es que el resultado se plasmará en un informe que se remitirá a la presidencia conjunta de la Conferencia y ésta examinará la manera de darle continuidad, siempre dentro de los límites que imponen los tratados y las competencias de cada institución. La Declaración Conjunta se parece bastante a las posiciones expresadas por el Consejo de la UE en cuanto a alcance y ambición de los resultados, y su compromiso con la implementación. Así que se vuelve a imponer la lógica intergubernamental en la Conferencia porque los estados miembros se niegan a dar comienzo a un proceso que no puedan controlar desde un inicio.

En cuanto a los temas, aunque se menciona la necesidad de mejorar el funcionamiento democrático de la UE y deja abierta la posibilidad de que los ciudadanos sugieran temas, no se menciona ni el proceso de *Spitzenkandidaten*, ni un posible proceso de reforma del sistema electoral europeo que incluya las listas transnacionales. A pesar de que hay una po-

nencia en marcha en el Parlamento Europeo sobre ello, es un tema lo suficientemente importante en el debate sobre las mejoras democráticas que podría llevar a cabo la UE, que los ciudadanos deberían poder discutir, aunque sea para rechazarlo.

Con la Declaración Conjunta, las cartas están sobre la mesa. La Conferencia empezará el 9 de mayo de 2021 (sí, con la originalidad de coincidir con el Día de Europa) y finalizará en primavera de 2022 (sí, para que Macron pueda hacer campaña electoral).

## Con el poco tiempo dedicado a la Conferencia y el corsé temático que le han impuesto, la iniciativa corre un serio riesgo de resultar contraproducente.

### ¿Qué esperar de esta Conferencia?

La Declaración supone el pistoletazo de salida de la Conferencia. El comité ejecutivo tiene la difícil tarea de organizar logísticamente el entramado necesario para llevarla a cabo, y tendrá que tener listas las conclusiones en menos de un año. Esto quiere decir, por ejemplo, que seguramente no haya tiempo para consultas ciudadanas que fijen la agenda. Por tanto, el debate sobre *policies* vendrá impuesto, una vez más, con un ejercicio *top-down*, en lugar de asegurar la participación ciudadana desde el inicio.

Además, los estados miembros son reticentes a cualquier cambio en los tratados. Sin embargo, hace más de una década de la última gran reforma de la UE, y los tiempos han cambiado. Hay debates que siguen estancados (migración y asilo, o unión fiscal); hay otros recurrentes, pero que no están en la agenda porque que no todos los estados —o ninguno de ellos— los ve con buenos ojos (extender la mayoría cualificada a más ámbitos, especialmente en política exterior). Doce estados miembros (los frugales y la mayoría de la ampliación de 2004), ya han publicado un *position paper* alegando que en el diálogo con los ciudadanos solo cabe el debate sobre las prioridades de la Agenda Estratégica, y en ningún caso reformas institucionales. Esta condicionalidad no solo limita, de entrada, el resultado final de la Conferencia, sino que puede desincentivar también la participación ciudadana al decidir qué temas se abordan y cuáles no.

Además de la poca ambición que desprende una conferencia cuyo resultado final esperado es un informe, la nula garantía de que se vayan a implementar algunas de las recomendaciones nos lleva a plantearnos: ¿De verdad es necesario hacer partícipes a los ciudadanos de semejante ejercicio, donde algunos van a invertir tiempo y esfuerzo, si sus sugerencias no van a implementarse? ¿No genera esto la posibilidad de alimentar más la frustración y aumentar, aun más, las voces

críticas con el proyecto de integración europea? Es comprensible el temor de los estados sobre la posibilidad de que la Conferencia siguiera los cauces de la Convención de principios de siglo, que vio nacer la después fracasada Constitución Europea. El rechazo mediante referéndum del tratado constitucional en Francia y los Países Bajos sumieron al proyecto europeo en un letargo del que todavía se arrastran las consecuencias; pero ¿por qué comprometerse en escuchar a los europeos solamente para acabar en un informe? Si bien son comprensibles las prisas que existen para llevarla a cabo — tanto por parte de Emmanuel Macron, con las elecciones presidenciales francesas a la vuelta de la esquina; como para tener tiempo de implementar posibles cambios de cara a las elecciones europeas de 2024 —, dedicar menos de un año a desarrollar la Conferencia, con la pandemia aun impidiendo los actos presenciales, hace que el ejercicio sepa a muy poco.

Limitar el ejercicio a un año es insuficiente para abordar la complejidad de lo que se propone. Cabría considerar extender el período de ejecución para que el esfuerzo de introspección merezca la pena. De hecho, europeístas convencidos como el profesor Timothy Garton Ash defienden que lo que debería hacer la UE en los próximos tres años es ejecutar correctamente las políticas (*policies*) por las cuáles los ciudadanos reconocen su efectividad, en lugar de caer en “una orgía onanista de introspección”. Esto nos pone frente al debate del *input legitimacy vs output legitimacy*. Garton Ash defiende que en las circunstancias actuales no hace falta dar legitimidad a la UE en forma de ejercicio de participación ciudadana, es decir, a través del proceso de consulta; sino que la legitimidad puede y debe ganarse a través de los resultados concretos que en un futuro inmediato pasan por la campaña de vacunación y la recuperación económica. Seguramente no le falta razón, especialmente porque con el poco tiempo dedicado a la Conferencia y el corsé temático que le han impuesto, la iniciativa corre un serio riesgo de resultar contraproducente.

Asumiendo que siempre puede haber motivos o crisis para no embarcarse en tal ejercicio, la imposibilidad de hacer actos presenciales y la limitación temporal deberían hacernos replantear si no sería mejor aplazarla. La riqueza de los encuentros presenciales de ciudadanos de distintos países en sesiones temáticas transnacionales jamás podrá ser sustituida por encuentros virtuales.

Con todo, la Conferencia sobre el Futuro de Europa es muy necesaria. Involucrar a los ciudadanos en las decisiones que crearán el futuro común de los europeos es indispensable. Atajar, con solidaridad transnacional, la polarización causada por la desigualdad y falta de identidad común, y trabajar sobre la posibilidad de poder hablar con una voz más unida en el escenario global, es fundamental. La Conferencia es el espacio para encontrarse y debatir sobre ello; pero hay un gran riesgo que el temor de los estados ya haya descafeinado lo que podría haber sido uno de los mayores ejercicios de movilización ciudadana en la historia del continente.

En las condiciones actuales, probablemente la Conferencia no debería celebrarse. Como esto no va a ser así, los estados y sus ciudadanos deben empezar de inmediato con la reflexión sobre qué quieren de la Unión Europea, cómo quieren que sea en el futuro y qué lugar tiene que ocupar en el mundo, porque la historia no espera a nadie.

## Referencias

Gutiérrez-Peris, Dídac; Morillas, Pol and Sánchez Margalef, Héctor. «Europe's *Conventions Démocratiques*», en Steven Blockmans and Sophia Russack (eds.). *Direct Democracy in the EU. The myth of a Citizens' Union*. London: Rowman and Littlefield International and Brussels: CEPS, 2018.

**En las condiciones actuales, probablemente la Conferencia no debería celebrarse. Como esto no va a ser así, los estados y sus ciudadanos deben empezar de inmediato con la reflexión sobre qué quieren de la Unión Europea, cómo quieren que sea en el futuro y qué lugar tiene que ocupar en el mundo, porque la historia no espera a nadie.**