

LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: alcance y límites

Josep M^a Lloveras, ex diplomático de la UE e investigador sénior asociado, CIDOB



662

ABRIL
2021

La Conferencia sobre el futuro de Europa, que se inicia el 9 de mayo de 2021, día de Europa, ofrece oportunidades y riesgos. Para algunos es una ocasión de oro para asociar a la ciudadanía a la construcción de una Unión más cercana a sus preocupaciones. Pero, antes de su lanzamiento, ya se han alzado voces descalificándola como un “dèjà vu”, que puede desviar la atención de tareas más apremiantes.

Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión, anunció la conferencia en su discurso de toma de posesión a finales de 2019. Las instituciones europeas habían ya patrocinado diversas fórmulas de diálogo ciudadano desde principios de siglo. Primero, en preparación de la fallida Constitución Europea de 2003, en el contexto de la Convención Europea. Luego, para contrarrestar el distanciamiento ciudadano evidenciado por aquel fracaso y amplificado por las sucesivas crisis de la Unión en los años siguientes. Aquellas iniciativas ponían su acento en la comunicación, más que en una voluntad de crear nuevas fórmulas de democracia deliberativa y su alcance real fue escaso. El 9 de mayo de 2018 la Comisión Juncker lanzó nuevas consultas ciudadanas sobre el futuro de la UE, centradas en su Libro Blanco del año anterior, en vistas a las elecciones europeas de 2019. Es legítimo preguntarse si la actual conferencia es una flor de mayo o algo más.

El presidente Emmanuel Macron, elegido bajo las banderas de Francia y de Europa, ya había lanzado en su conferencia de la Sorbona de 2017 la idea de nuevos diálogos ciudadanos en forma de convenciones democráticas. Posteriormente, con los chalecos amarillos en las calles, apostó por una conferencia europea en una tribuna publicada en 2019. La idea fue apoyada por Angela Merkel, y por la presidencia de la Comisión y el Parlamento Europeo. Sin embargo, la materialización del proyecto ha sufrido dificultades y demoras. En un primer momento pareció que podría ver la luz una vez superada la policrisis europea: económica, social, refugiados, Brexit. Sin embargo, apareció inesperadamente el Covid-19, abriendo nuevos frentes cuando los anteriores no estaban aún cerrados. Pero no se puede culpar de este retraso solo a la pandemia; el liderazgo de la conferencia y el alcance de sus ambiciones dieron lugar a una prolongada discusión entre Consejo, Parlamento y Comisión, que no se zanjó hasta el

10 de marzo de 2021, con una declaración conjunta, que despeja el camino y lo limita al mismo tiempo.

Al frente de la conferencia hay una presidencia tripartita entre las instituciones, por haber sido desestimada la figura única de Guy Verhofstadt, ex-primer ministro liberal belga, candidato idóneo por experiencia y talante europeísta, pero rechazado por algunos estados al considerarlo demasiado federalista. La organización, aunque se anuncia ligera en la declaración, no lo parece tanto cuando se observa en detalle. Vendrá apoyada por una potente base tecnológica. Las conclusiones quedarán determinadas por las tres instituciones, así como su posterior puesta en práctica. No se excluye que la conferencia pueda resultar en cambios en los tratados, pero se evita mencionar tal posibilidad. Y, factor importante, la duración queda reducida a un solo año, en lugar de los dos previstos.

No estamos ante una nueva Convención Europea sometida a consulta ciudadana. Más que del futuro de Europa se tratará del futuro que queremos para ella.

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 o el papel de la UE en el mundo. Previsiblemente la pandemia añadirá la salud, y el futuro de mecanismos de solidaridad y reforma 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 de la UE. Entre los temas institucionales es de suponer que se incluirán cuestiones relacionadas con las elecciones europeas, como el “spitzenkandidaten” o la creación de listas transnacionales. Quizá se impulsen también temas largamente atascados, como la fiscalidad o la dotación de nuevos recursos propios para el presupuesto. La lista puede ser muy larga para un plazo tan corto. Para evitar un “totum revolutum” convendrá simplificar y priorizar. La inteligencia artificial no será suficiente para la tarea.

No estamos ante una nueva Convención Europea sometida a consulta ciudadana. Más que del futuro de Europa se tratará del futuro que queremos para ella. Aunque 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. También los que piensen que inauguramos una democracia deliberativa. Conviene pues limitar las expectativas. Se trata, sin embargo, de una oportunidad real, que no se puede desperdiciar, 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 Europea que hasta aquí se ha construido en sentido contrario. Cuanto mayor sea la participación más difícil será ignorar las propuestas.

La conferencia tiene lugar en un momento sensible para la UE, tanto interna como externamente. En el interior, la imagen de la Unión ante sus ciudadanos, que empezaba a mejorar después de años de deterioro, se puede ver amenazada por los avatares de la pandemia y la crisis resultante. 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.

La presidenta Von der Leyen, elegida por una débil mayoría y sometida a críticas por su gestión de la pandemia, se juega buena parte de su liderazgo. Además, si la iniciativa fracasase, los diálogos ciudadanos quedarían muy devaluados y sería difícil lanzar otros en un futuro próximo.

Aunque la conferencia se presenta como un diálogo entre instituciones, estados – a diversos niveles - y sociedad civil, en pie de igualdad, el principal protagonista deben ser los ciudadanos, puesto que los restantes actores cuentan con otros foros a su alcance. Dentro de la sociedad civil hay que priorizar la juventud. La participación constituye uno de los mayores retos y la mejor garantía de impacto.

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 como resultado y 3) una herencia de cauces permanentes y eficaces de consulta, que hagan redundante este tipo de iniciativas.