

VÍAS DE CONTINUIDAD PARA LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Josep M^a Lloveras Soler, investigador sénior asociado, CIDOB



737

OCTUBRE
2022

Una vez concluida la Conferencia sobre el futuro de Europa (CoFoE) es el momento de hacer una primera valoración y examinar las posibilidades de implementar sus recomendaciones. El Parlamento Europeo ha propuesto una Convención Europea para reformar los tratados. La reticencia de muchos estados miembros aleja de momento esta posibilidad, pero no excluye acciones más modestas. Una futura ampliación de la Unión Europea podría ofrecer las condiciones para elevar el nivel de ambición política que reclama la ciudadanía en las recomendaciones finales de la CoFoE.

El 19 de mayo de 2022 concluyó la Conferencia sobre el Futuro de Europa, reducida a un año a causa del COVID-19. El informe final refleja su alcance: 49 propuestas, traducidas en 320 medidas, clasificadas en 9 áreas distintas: cambio climático y medio ambiente; salud; economía, justicia social y empleo; La UE en el mundo; valores y derechos, estado de derecho y seguridad; transformación digital; democracia europea; inmigración; educación, cultura, juventud y deporte. Cuesta imaginar áreas olvidadas, en un ejercicio que pecó seguramente de excesiva ambición. En otra **Opinión** sugerí tres criterios para evaluar el resultado de la Conferencia: el grado de participación ciudadana, la continuidad de este tipo de consultas, y las consecuencias prácticas.

Desde un punto de vista técnico la CoFoE ha sido un éxito. La plataforma digital multilingüe mostró su capacidad y eficacia. La organización funcionó según lo esperado, aunque la cooperación entre las tres instituciones motoras (Consejo, Comisión y Parlamento) podía haber sido mejor. Solo 6 países –casi todos los fundadores y ausencia notoria de España– organizaron paneles nacionales, y los 4 paneles europeos reunieron 800 personas, que se declararon satisfechas con los debates. Se registraron 6.000 actos con más de medio millón de participantes, de los cuales 50.000 activos, y se debatieron 17.000 ideas. Son cifras importantes, pero la Conferencia no se puede considerar un gran éxito de participación ciudadana a escala europea. Ha movilizado, más bien, a los ya interesados en la UE.

Aún es pronto para valorar si la Conferencia ha abierto nuevos cauces para la participación ciudadana en asuntos europeos. La presidenta de la Comisión anunció, en su *Discurso sobre el estado de la Unión*, el 14 de sep-

tiembre, que los Paneles Ciudadanos, que fueron centrales en la CoFoE, serán a partir de ahora parte de nuestra vida democrática. No es estrictamente una novedad, pero parece un compromiso para generalizar esta práctica, que convendrá seguir con atención.

Pero la verdadera prueba del ácido estriba en los resultados tangibles que este ejercicio haya podido generar para la UE, bien sea en la ejecución de las políticas existentes, en la introducción de otras nuevas o en la mejora de las competencias y el funcionamiento democrático de sus instituciones. No tenemos aún la respuesta definitiva, pero sí algunas pistas.

Las propuestas formuladas se pueden clasificar en tres categorías: las que ya están en curso de ejecución, aquellas que pueden introducirse en base a los actuales tratados y otras, cuya realización exigiría modificarlos. Recordemos que la Conferencia fue concebida antes del COVID-19 y de la ocupación rusa de Ucrania. Ambas crisis la han afectado en un doble sentido: han empujado ya a la ejecución de algunas de sus propuestas, y han hecho más necesarias algunas otras; pero al mismo tiempo han absorbido la atención de la UE. En este contexto, la reacción de los tres actores institucionales ha sido diversa.

El hecho que la convocatoria de una Tercera Convención Europea se vea lejana no quiere decir que el seguimiento de propuestas de la Conferencia esté condenado al fracaso. Algunas medidas, más urgentes y necesarias en el contexto post COVID-19 y, en especial, para hacer frente a la crisis en Ucrania, tienen posibilidades de avanzar.

La Eurocámara formuló una **propuesta** ambiciosa al Consejo Europeo, que incluye el reforzamiento de las competencias de la UE en materia de salud, energía, defensa, sanciones, educación, política económica y social, protección de los valores de la Unión, así como la concesión de más poderes al parlamento: derecho de iniciativa legislativa y codecisión sobre el presupuesto. Todo ello traducido en una solicitud de modificación de los tratados, en base al Artículo 48 del Tratado de la UE, que pasaría por la convocatoria de una Convención Europea.

Las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2022, en cambio, despacharon la Conferencia en pocas líneas: instando a cada institución a asumir sus responsabilidades, y recordando la importancia de informar a los ciudadanos. Es significativo, dado que el Consejo ostenta la llave de cualquier reforma de los tratados, así como del posible traspaso de decisiones que requieran unanimidad al procedimiento más flexible de la mayoría cualificada (cláusulas pasarela). Teniendo en cuenta que la cumbre de junio tuvo lugar al final de la presidencia francesa, pero 4 días después de la segunda vuelta de las elecciones legislativas en aquel país, cabe pre-

guntarse si, a esas alturas, la Conferencia, que había sido inspiración del presidente Macron, ¿había devenido ya un método que había cumplido su función?

En cambio, la reacción de la Comisión Europea fue muy positiva cuando, el día de Europa, se presentaron las conclusiones. La presidenta Von der Leyen se comprometió a detallar las acciones de seguimiento en su Discurso sobre el Estado de la Unión en septiembre. Sin embargo, llegado el momento, se limitó a anunciar una iniciativa sobre la salud mental. También se declaró a favor de una Convención Europea, pero sin ligarla a la Conferencia ni mencionar sus objetivos. Tal vez Von der Leyen deseaba congraciarse con el Parlamento, evitando cualquier posición que pudiese incomodar al Consejo.

Por lo que respecta a los estados miembros hay que observar la **oposición de trece** de ellos, básicamente escandinavos y del centro y este de Europa, a una modificación de los tratados. Otros seis, incluidos España e Italia, han mostrado una actitud más acomodaticia. Para activar dicha reforma, según el artículo 48 hace falta una mayoría simple de estados, es decir 14. Dado que la lista de trece no incluye Hungría, y que Italia, después de sus elecciones, puede también añadirse a ese grupo, se comprende que las posibilidades de esta vía parecen, de momento, escasas. Además, la República Checa ejerce actualmente la presidencia rotatoria y Suecia la siguiente, y ambos están *en sus trece*. Es difícil que la futura presidencia española pueda revertir esta situación antes que el Parlamento Europeo acabe su actual mandato en 2024.

El hecho que la convocatoria de una Tercera Convención Europea se vea lejana no quiere decir que el seguimiento de propuestas de la Conferencia esté condenado al fracaso. Algunas medidas, más urgentes y necesarias en el contexto post COVID-19 y, en especial, para hacer frente a la crisis en Ucrania, tienen posibilidades de avanzar, como ya se ha visto. Sobre todo, si no requieren cambios en los tratados, si se pueden conseguir mediante las cláusulas pasarela, o si pueden resolverse con una conferencia intergubernamental.

Sin embargo, otras medidas, que requieran una Convención Europea, tendrán que esperar el momento propicio. Este pueda tal vez llegar en el contexto de la ampliación, que exigirá, inevitablemente, cambios previos de calado en el funcionamiento de la UE. El hecho que los países más reticentes a dichas reformas sean, en gran medida, los más favorables a la ampliación, puede abrir oportunidades de negociación que hoy parecen lejanas. Pero, la crisis de Ucrania ha vuelto a poner la ampliación en la agenda europea. Sería paradójico que Vladimir Putin diese otro empujón a la implementación de algunas de las propuestas más ambiciosas de la Conferencia sobre el futuro de Europa.