

# LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: RAZONES PARA UN ESPACIO DE DIÁLOGO CIUDADANO

Por la Académica de Número  
Excma. Sra. D.<sup>a</sup> Araceli Mangas Martín\*

## 1. PROPUESTA DE NUEVA REFORMA DE LOS TRATADOS DE LA UE

El 9 de mayo de 2020, setenta años después de la Declaración Schuman, estaba previsto inaugurar la Conferencia sobre el Futuro de Europa con el propósito de escuchar a la sociedad civil antes de entablar una nueva reforma de los Tratados. La irrupción de la pandemia COVID-19 lo retrasó y el pasado 9 de mayo de 2021 ha sido, por fin, inaugurada la Conferencia tras la convocatoria conjunta por el Parlamento Europeo(PE), el Consejo y la Comisión, las tres instituciones que ejercen el poder normativo y ejecutivo en la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>.

El origen *inmediato* de la propuesta está en el discurso de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, para su investidura ante el Parlamento Europeo en julio de 2019. Prometió el inicio reposado e «interactivo» de un nuevo tiempo de reformas en la Unión. Sus palabras textuales eran en 2019 las siguientes:

«Aspiro a que los europeos construyan el futuro de la Unión y que desempeñen un papel destacado en el establecimiento de nuestras prioridades y nues-

---

\* Sesión del día 11 de mayo de 2021.

<sup>1</sup> Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente, 11 de marzo de 2021 ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/es\\_-\\_declaracion\\_conjunta\\_relativa\\_a\\_la\\_conferencia\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf)).

tro nivel de ambición. Deseo que los ciudadanos expresen su opinión en una Conferencia sobre el Futuro de Europa que comenzará en 2020...»<sup>2</sup>.

El origen *remoto* de los deseos de reformas se sitúa hacia 2014-2015, tras las grandes reformas apuntadas para abordar la crisis económica y de las deudas soberanas de esos años. La crisis puso de relieve deficiencias en el sistema institucional y de la unión económica y monetaria sin una unión financiera. Informes varios, entre otros el de los «cinco presidentes»<sup>3</sup> reflejaban un programa de reformas de derecho derivado para confluir hacia el 2023-2025 en una importante reforma de los tratados<sup>4</sup>. Pero el resultado del referéndum británico de junio de 2016 hizo añicos las previsiones al emerger la concentración de esfuerzos para negociar la retirada.

Claro que entre el *brexit* (2016) y la pandemia (2020-21) hay que recordar dos grandes ideas-propuestas, sobre lo que tenía que hacer la UE tras la conmoción del *brexit*: la de «reparar» la Unión del presidente Jean-Claude Juncker, y la de «reconstruir» del presidente Macron, con una misma visión en 2017, la reforma de la UE.

El presidente Macron lanzó la idea de la una soberanía reinventada en septiembre de 2017 en un discurso en La Sorbona apelando a los diálogos ciudadanos para encarar con legitimidad los grandes desafíos de seguridad internacional<sup>5</sup>. Y en septiembre del mismo año, también ante el PE, el entonces presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, dio un paso más identificando «la hora de la soberanía europea»<sup>6</sup>.

Y unos meses después, en abril de 2018 el presidente Macron, ante el Parlamento Europeo insistía en

---

<sup>2</sup> *Orientaciones políticas para la próxima Comisión europea 2019-2024*. Por la candidata a presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_es\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf)).

<sup>3</sup> «Realizar la Unión Económica y Monetaria», Informe de Jean-Claude Juncker (Comisión), Donald Tusk (Consejo Europeo), Jeroen Dijsselbloem (Eurogrupo), Mario Draghi (Banco Central Europeo) y Martin Schulz (Parlamento Europeo), de 22 de junio de 2015 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_15\\_5240](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5240)).

<sup>4</sup> Desde junio de 2015 se acometieron reformas mediante normas de derecho derivado como la supervisión bancaria única, la resolución bancaria única y un sistema europeo de garantía de depósitos; El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) fue el elemento central del Plan de Inversiones para Europa o «Plan Juncker» que movilizó unos 500.000 millones de euros, destinado a impulsar el crecimiento económico y la competitividad a largo plazo en la Unión Europea. Se propusieron pero no le logró integrar en el marco jurídico originario de la UE el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza ni el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El Informe de los cinco presidentes abogaba por procesos de decisión rápidos sin renunciar a las normas.

<sup>5</sup> Discurso en La Sorbona, 26 de septiembre de 2017.

<sup>6</sup> *Estado de la Unión 2018, La hora de la soberanía europea*, Discurso ante el Parlamento Europeo, 12.09.2018 ([https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2018\\_es](https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_es)).

«organizar el verdadero debate europeo, fijar los plazos que permitan a los ciudadanos elegir...Ante las grandes convulsiones a nivel mundial, necesitamos una soberanía mayor que la nuestra, complementaria, una soberanía europea»<sup>7</sup>.

Siguiendo la estela de esas ideas de Francia y de la actual Comisión von der Leyen, la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeo impulsan ahora, entre 2021-2022 una fase preliminar de diálogo con los ciudadanos, antes de recurrir a los mecanismos formales del Tratado de la UE (art. 48 TUE), para la revisión en los tratados. La presidenta Von der Leyen proponía un *diálogo social estructurado* bajo la denominación de «Conferencia sobre el Futuro de Europa» (en adelante, CFE) a fin de escuchar y dialogar con la sociedad europea durante doce meses. Este espacio nuevo de diálogo con la sociedad precedería a la fase institucional de reforma.

La CFE se configura como el espacio previsto para el debate ciudadano con las instituciones europeas de cara a la eventual reforma de los Tratados que conforman la UE. Es una iniciativa al margen del Tratado, que complementa y enriquece y no sustituye ni desplaza las legitimidades que se deben encontrar en el camino reglado de una revisión de los tratados.

Cuando termine el diálogo en la CFE en marzo de 2022, no es seguro, pero es probable —dependerá del contexto interno e internacional siempre muy cambiante e imprevisible— que después se pueda iniciar el cauce formal de revisión con el debate entre las instituciones europeas y los Parlamentos y gobiernos nacionales a través de la Convención sobre el futuro de Europa —esta sí prevista en el art. 48 TUE para las grandes reformas—. Y la Convención sí que tiene una composición y un papel reglado en el precepto citado del TUE. Y el tercer paso para la reforma lo constituirá la Conferencia Intergubernamental (CIG) que adoptará la versión final del nuevo Tratado. La consumación final y definitiva del proceso de reforma será la ratificación por cada uno de los Parlamentos nacionales según las reglas constitucionales propias de los Veintisiete.

El lanzamiento definitivo de la CFE se hizo tras la firma de la convocatoria por los presidentes del Parlamento Europeo, de la Comisión y la presidencia portuguesa del Consejo el 10 de marzo de 2021. Esa triple firma marca que las tres instituciones actúan en pie de igualdad en la dirección de la CFE.

---

<sup>7</sup> 17 de abril de 2018. Macron defiende la idea de la soberanía europea (resumen) [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/ep-plenary-session---debate-with-the-president-of-the-french-republic-emmanuel-macron-on-the-future-of-europe---opening-statement-by-emmanuel-macron-president-of-the-french-republic\\_1153406\\_01-V\\_v](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/ep-plenary-session---debate-with-the-president-of-the-french-republic-emmanuel-macron-on-the-future-of-europe---opening-statement-by-emmanuel-macron-president-of-the-french-republic_1153406_01-V_v)..

La novedad de la propuesta de diálogo por la actual Comisión en 2020 —novedad relativa, *nihil novum sub sole*<sup>8</sup>— estriba en la fase de protagonismo de la sociedad civil —que es el objeto de esta ponencia—. Ahora, se propone un espacio para escuchar y debatir las instituciones europeas y nacionales *con* la sociedad civil organizada.

## **2. TEMAS DEL DEBATE CIUDADANO Y MARCO DEL DIÁLOGO**

Siguiendo la forma tradicional de abordar las reformas, la convocatoria conjunta sugiere una lista no exhaustiva ni cerrada de posibles temas para la CFE: la salud, la emergencia climática, migraciones, economía, justicia social y empleo, la transformación digital, el papel de la UE en el mundo, educación, cultura, juventud y deportes, y valores y derechos, y la democracia en la UE.

Estos temas están en el debate habitual y en las prioridades generales de la UE y, además, coinciden con las preferencias ciudadanas en los eurobarómetros. Como la lista para iniciar reformas en la UE nunca es cerrada, la ciudadanía participante decidirá los temas a debatir por la Conferencia pues la propia web se abre a «otras ideas».

La clave es escuchar y reunir todas las aportaciones de todos los actos relacionados con la Conferencia mediante su publicación a través de una plataforma digital multilingüe disponible desde el 19 de abril de 2021. Además, esa plataforma es un espacio abierto al diálogo para compartir y debatir ideas mediante contribuciones en línea.

La CFE habilitará un mecanismo de retorno de información para que las ideas que se expresen durante los actos de la Conferencia puedan instrumentarse en recomendaciones concretas para la futura actuación de la UE.

No se olvidan y mencionan a la contraparte por dos vías: estarán los ciudadanos, individualmente como tales quienes así lo deseen, y la sociedad civil organizada puesto que lo que se pretende es «un ejercicio de opinión en sentido ascendente centrado en los ciudadanos, que permitirá a los europeos expresar lo que esperan de la Unión Europea», como señala la convocatoria.

La sociedad civil a través de asociaciones diversas, asociaciones científicas, técnicas, vecinales, profesionales, académicas, etc., podrán exponer su

---

<sup>8</sup> No es una completa novedad, pues la Declaración de Laeken de 2001, ya previó un tiempo de debate social no tutelado previo a la elaboración del fracasado Tratado constitucional (reconducido al Tratado de Lisboa); sin embargo, no se estableció un marco conjunto ni mecanismos de retorno hacia las instituciones.

propia visión de lo que Europa significa para ellos, de lo que ellos pueden hacer por Europa, de lo que esperan de la integración... La sociedad civil y los ciudadanos de forma individual<sup>9</sup> pueden hacer llegar la voz directa de sus preocupaciones a través de sus asociaciones cívicas sin estar condicionados a estructuras como son los partidos políticos y los sindicatos, tan mediatizados por su cercanía, cuando no identidad, con el poder político y económico.

El *quid* es cómo organizar paneles de ciudadanos europeos. Está bien que tengan diversidad de origen geográfico, género, edad, contexto socioeconómico y nivel de educación de los ciudadanos y que la presencia de jóvenes esté asegurada. Y que esos paneles sinteticen y formulen recomendaciones que se incorporen al pleno de la Conferencia para que la Unión les dé seguimiento.

La organización de actos no se monopoliza desde la CFE; está descentralizada, de modo que pueden ser impulsados por los Estados e instituciones internas (paneles nacionales de ciudadanos o actividades temáticas) y hacerlos llegar a la CFE. Y los eventos en torno a los debates europeos deben y pueden ser en todos los niveles: europeo, nacional, regional y local.

No se pretende dar la imagen de que la CFE encarna la voluntad popular o que desplaza o sustituye a la representación de la voluntad popular. Por ello, el diálogo se hace en presencia de las instituciones europeas y nacionales con el fin de insuflar aliento democrático al proceso integrador.

### **3. ¿POR QUÉ REFORMAR PERIÓDICAMENTE LOS TRATADOS? EL DESGASTE DE LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN**

Las reformas no necesariamente están relacionadas con un mal funcionamiento general, o con una situación grave o angustiosa de la Unión. No. Es la necesidad de adaptarse a los tiempos cambiantes. Incluidas las lecciones de la pandemia del COVID-19. Es confianza en el dinamismo del motor de la «unión cada vez más estrecha», de una unión que creemos que aún puede ser más eficiente y democrática.

La amplia lista de objetivos de la integración, incluidos en la reforma de Lisboa (art. 3 TUE), en parte, han quedado envejecidos o superados. Hoy en

---

<sup>9</sup> La UE tiene experiencia positiva de sus acercamientos a la sociedad civil a través de los «libros verdes» en los que lanza preguntas y sugerencias a la espera de respuestas de un público abierto e interesado en los temas, y en ocasiones convocando en Bruselas a los participantes a plenarios o audiencias para confrontar y modelar soluciones (por ejemplo, los libros verdes sobre iniciativa ciudadana, sanidad móvil, servicios financieros al por menor, sobre el mercado de valores, sobre el envejecimiento y solidaridad intergeneracional, etc.).

día, no hay planes, fines u objetivos de la UE que no hayan sufrido la usura del tiempo.

Ha habido un desgaste de los objetivos por la aparición ansiosa, incluso traumatizante como la crisis financiera y la pandemia del COVID-19, de nuevas ambiciones y contextos múltiples. Desde que se adoptó la reforma de los Tratados en Lisboa (13 de diciembre de 2007), la UE ha vivido en continua policrisis, es decir, crisis superpuestas como la crisis económica (2008-2012) y la de las deudas soberanas (2012-2016), refugiados (2012-2015), terrorismo yihadista intensivo (2015-2019), y el *brexít* (2016-2020) como exteriorización de un proceso que aún a populismo y antiglobalización. Y en 2020, de forma abrupta la supe crisis de la pandemia COVID-19 que viene acompañada de nuevos e inquietantes escenarios internacionales dominados por China.

La sociedad europea, además por si no fuera suficiente, debe pasar unas transiciones estructurales, tanto la *verde* como digital, que deberá afrontar sin marginar a la sociedad.

No hay techos en la democracia, ni en la eficiencia. Sabemos que el populismo es, en parte, reacción al mal funcionamiento de la democracia, a la falta de confianza en las instituciones, en su capacidad de acción y respuesta a los nuevos contextos, a la cancelación de un futuro mejor para las jóvenes generaciones desde 2008.... Y la democracia europea tiene todavía margen para mejorar en muchos ámbitos. También en la toma de decisiones rápida y solidaria que preconizaba el citado Informe de los «cinco presidentes» (2015), como se ha puesto en evidencia pasadas las primeras semanas de descontrol del virus chino COVID-19.

Pocas zonas del mundo y pocas entidades políticas nacionales e internacionales llevan a cabo políticas de reflexión colectivas sobre su futuro tan perseverantes. La convicción en la flexibilidad y utilidad de las reformas ha sido una constante desde 1950. Desde el primer tratado integrador (Tratado de París, CECA, 1951), se han sucedido una veintena de reformas «constitucionales» de los tratados fundacionales y varios tratados de nueva planta como el Tratado de la UE de Maastricht.

Algo en las reformas tiene que ver con la vocación de permanencia de la UE frente a la imagen sesgada, agonizante, que muchos le achacan por la complejidad europea. La verdad es que tanto los europeístas como los euroescépticos, los políticos y los medios de comunicación, aunque por motivos distintos, todos siempre ven enferma a Europa, al borde de su colapso o de su extinción. Ya decía el politólogo americano de origen alemán Carl Friedrich, que «es hoy [en 1973] de buen tono hablar del «fin» de la integración europea,

de «callejones sin salida», «crisis» e «inminente colapso»<sup>10</sup>. Pues ahí seguimos, con solidez.

En efecto, Europa se parece mucho al enfermo imaginario de Moliere, y como este, está sana, aunque tanto agnósticos, euroescépticos y fanáticos europeístas, como los medios de comunicación de todo sesgo ideológico, están obsesionados con sus supuestos males y pasan la vida viendo su final y recetando reformas para evitar su hundimiento. Conviene no caer en la retórica del pánico y del fin de la UE.

Quien fue el primer presidente del Consejo Europeo, el belga Herman Van Rompuy, reconocía que durante las cumbres agónicas solo era capaz de convencer a los jefes de gobierno si pensaban que estaban justo al borde del precipicio. Quizás —como decía su asesor— porque «la retórica de la supervivencia es parte de la respuesta política habitual»; la Unión Europea consiste en exagerar los riesgos de forma colectiva para que podamos llegar a un acuerdo<sup>11</sup>.

Es cierto que las reformas siempre tienen un aire agónico en la Unión. Una Europa finita, terminada, es impensable. Hay pánico a no seguir avanzando en la construcción y *horror vacui* a una construcción «completada» que ahogue un proyecto de futuro en la certidumbre.

Europa ha estado obsesionada con las reformas, con renovar, mejorar y adecuar su base constitucional.

Claro que —parafraseando a San Agustín—, la Europa reformada ha de ser siempre reformada. Se atribuye a San Agustín el origen histórico de la expresión *Ecclesia semper reformanda*. Expresa la necesidad que tiene una organización de adaptarse a las nuevas realidades y, por tanto, un anhelo de renovación con vocación para permanecer. Revela la preocupación por la fidelidad a los orígenes y propósitos de largo alcance para afrontar cambios que aseguren la permanencia y vitalidad de un proyecto colectivo. Claro que, dada la trayectoria de reformas de la Unión Europea desde 1950, y que la reforma protestante también hizo suya aquella expresión agustiniana, se acomoda todavía más a la Unión la adaptación escogida por los luteranos: *Ecclesia reformata semper reformanda*.

---

<sup>10</sup> FRIEDRICH, C.: *Europa. El surgimiento de una nación*, Alianza Ed., p. 231.

<sup>11</sup> [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-14/el-filosofo-de-moda-en-bruse-las-coronavirus\\_2542499/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-14/el-filosofo-de-moda-en-bruse-las-coronavirus_2542499/). El asesor Van Middelaar advierte contra los discursos grandilocuentes y exagerados sobre el fin de la Unión Europea. Reconoce que las crisis obligan a la UE a improvisar, pero siempre ha acabado encontrando una salida.

Las reformas en la UE se acometen a una media de entre cuatro a cinco años y dan pie a fases de reflexión y reforma para una renovación cíclica. Nada comparable con el inmovilismo constitucional español.

Sin embargo, nunca ha habido un período tan largo sin reformas del sistema «constitucional» de la Unión. La última reforma del derecho primario importante fue la del Tratado de Lisboa (de 2007, en vigor desde el 1.º de diciembre de 2009). La reforma del art. 136 TFUE en 2011 fue importante en el contexto de la crisis económico-financiera, pero puntual. Y le siguieron dos tratados intergubernamentales de 2012<sup>12</sup>.

La retirada británica nos ha dado un motivo más para tomar impulso; porque aquella conmoción provocó vientos favorables al proyecto europeo. Esos vientos fueron tangibles en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019. Nunca, desde las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo en 1979, nunca había aumentado la participación del electorado europeo y en ocho dígitos. La ciudadanía en 2019 cree con fuerza en el proyecto europeo<sup>13</sup>. Ni en tiempos de crisis descendió el apoyo medio por debajo del 60 % en los euro-barómetros. Hay que aprovechar ese interés en nosotros mismos.

#### **4. CONTAR CON LA GENTE. NO HAY FOTO FIJA DE EUROPA**

El modelo europeo de integración, a diferencia de las OOII clásicas, ha fundado su legitimidad en el consentimiento de los Estados miembros y de los pueblos, es decir, en la doble legitimidad territorial y democrática como los modelos federalizantes. Es bien conocido que un proceso que nació bajo el impulso y la fuerza del apoyo ciudadano no ha conservado el mismo apoyo, aunque tampoco necesita expresarse de la misma forma que tras la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>12</sup> Los tratados internacionales clásicos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y el de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TEGC), este conocido como *European Fiscal Compact*, no incluyeron a la totalidad de los Estados miembros y no siguieron las normas de prestación del consentimiento y entrada en vigor de los tratados de la UE. Por tanto, no son *stricto sensu* Derecho primario de la UE, si bien fueron decisivos para afrontar la crisis. También fueron dos grandes reformas, aunque de derecho derivado, que rozaron o traspasaron, para algunos, el rango cuasi-constitucional (denominadas *Six Pack* y *Two Pack*) para contener en lo posible la insostenibilidad de las finanzas públicas.

<sup>13</sup> Las distintas reformas y la dinámica misma del proceso han contribuido a organizar un cierto equilibrio, francamente mejorable, entre las Instituciones comunes y la sociedad europea (derecho de queja, de petición, relación con las ONG's, libros verdes, etc.).



Una gran encuesta del euro-barómetro<sup>14</sup>, publicada antes de la firma de la declaración conjunta citada convocando la CFE, indicaba que el 92% de los europeos cree que la voz de los ciudadanos debería tenerse más en cuenta en las decisiones sobre el futuro de Europa (en España subía al 93%; en Estados como Grecia, Eslovenia e Irlanda llega al 97 %; y el que menos Rumanía es del 76%). También mostraba que el 76% de los europeos creen que la Conferencia tendrá un impacto positivo en la democracia UE (en España el 70%); un 60% de los europeos reconocía que la crisis del coronavirus les ha hecho pensar en el futuro de la UE (en España llegaba al 64%). A poco más de la mitad de los europeos (51%) les gustaría participar, los irlandeses los más entusiastas (81%), belgas (64%), luxemburgueses (63%) y eslovenos (63%); solo al 41% de los españoles les gustaría participar.

El proceso de construcción europea es un proyecto evolutivo que apea a cada generación. Nada está cerrado ni impuesto para generaciones venideras. Es claro que se siente la necesidad de *regar* el proyecto europeo, de cuidarlo, de darle impulso, de insuflarle nuevos bríos; y, al fin de cuentas, de sumar a la tarea de la construcción a las generaciones que conviven en cada momento.

Reformar es la respuesta pragmática a la idea de progresividad; a la idea de que el futuro se construye poco a poco y entre todos. En la Unión no hay nada acabado ni cerrado. Los Tratados constitutivos son una construcción intergeneracional constante; no quedó «todo atado y bien atado». Se busca atraer a cada generación; que se sienta implicada en la evolución, en su acomodo por todos y en la mejora del proyecto por cada generación. El tiempo concebido en progreso: «una unión cada vez más estrecha».

Esa expresión responde a una concepción filosófica y jurídica sobre la idea de proceso, de mejora, de construcción intergeneracional, de evolución, de adaptación a los tiempos y necesidades. Y no supone ningún automatismo ni una ampliación de competencias *per se* o al margen de los tratados que siempre exigiría una reforma bajo control parlamentario nacional.

Un proyecto abierto a las generaciones nuevas y a las futuras que están llamados a aportar su contribución y sentirse coautoras, a ser protagonistas del proceso. Nada está cerrado, es una mezcla de lo ideal y lo real, un pacto entre lo necesario y lo posible en cada momento.

Se condensa así toda una filosofía política que, en una democracia representativa, como la europea, nuestros Estados —nuestros gobiernos y parla-

---

<sup>14</sup> Eurobaromètre, Spécial 500, Octobre-Novembre 2020, *Une enquête conjointe de la Commission européenne et du Parlement européen*.

mentos democráticos—, son el poder constituyente intergeneracional constante en la UE. Nada les queda vedado ni nada está cerrado para las generaciones venideras. El futuro, siempre, hoy a través de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, está en sus manos.

La Conferencia busca el apoyo de los ciudadanos de la UE a los valores y, sobre todo, a los objetivos comunes, ofreciéndoles más oportunidades de expresarse.

El informe de la Comisión Europea en el que perfilaba la CFE reserva un papel central directamente a los diálogos ciudadanos, a la idea de contar con la gente. Aboga por un espacio propio para que los ciudadanos se expresen y sean escuchados.

Una gran mayoría de ciudadanos aún confía en la Unión. Hay una Europa muy diversa, con sensibilidades distintas. Por ello, más que contar a la gente en las elecciones hay que contar más con sus ideas, preocupaciones y emociones en el día a día.

El método de debates variados y abiertos recoge la propuesta del presidente francés, Emmanuel Macron, durante su discurso citado en la Sorbona en septiembre de 2017: la idea de organizar debates en toda Europa sobre lo que queremos ser. Y enmarcaba el crucial momento interno y externo de la UE: «si queremos ser desmembrados por la lepra nacionalista y ser empujado por potencias externas y perder seguridad, depender de la volubilidad de EE. UU., o de una China cada vez más presente en nuestras infraestructuras esenciales»<sup>15</sup>. Añadía que «hemos de decidir si Europa es un proyecto político o un proyecto de mercado» y que había que empezar a pensar lo impensable.

## **5. RENOVAR LA LEGITIMACIÓN CIUDADANA PARA UN PROYECTO DE LA EUROPA SOBERANA**

La unificación europea ha sido, hasta ahora, fundamentalmente *un proyecto de paz*, y aquella voluntad de reconciliación entre 1945-1950 ha sido un éxito para nosotros y para la civilización.

Su fundación fue un «acto moral» formalizado jurídicamente que exigió el sacrificio parcial de las soberanías nacionales, su traslación compartida a instituciones y políticas comunes y atenuó las identidades nacionales, pero sin construir una identidad propia.

---

<sup>15</sup> Esas ideas las reitera en el diario *The Financial Times*, 16 de abril de 2020.

El éxito del proyecto de paz ha hecho posible que la paz misma entre europeos se valore como el primer activo patrimonial. Un proyecto de convivencia, de vida soberana parcialmente compartida. Buena prueba es que para la opinión pública europea la paz sigue siendo el resultado más positivo logrado por la UE<sup>16</sup>. La paz se valora como algo conseguido, pero no como proyecto de futuro. Este patrimonio inmovilizado (material e inmaterial) es apreciado como insuficiente desde hace, al menos, una década.

Los padres fundadores del modelo europeo de convivencia entre pueblos diversos prescindieron de los debates sobre la esencia y la existencia, o sobre el ser identitario europeo, para embarcarse en una formidable tarea de paz y solidaridad.

En los últimos años, entre la ciudadanía, y algunos notables líderes como Juncker, Macron o Merkel, se comienza a apuntar que la Unión Europea debe plantearse ser un proyecto de potencia en la que conviva la soberanía nacional y la soberanía europea. No se trata de unión federal estatalizante; no obstante, debe asumir visibilidad y capacidad exterior redescubriendo la ambición.

La UE no se había planteado ser *un proyecto de potencia*. Llegar a ser un proyecto de potencia es un acto eminentemente político. Ahora ya hay bases (el mercado, la ciudadanía, la unión económica, financiera y monetaria, la potencia normativa y solidaria global...), es decir, hay un *fundamento in re* para asumir que la UE puede llegar a ser una potencia global junto a EE. UU. y China. Para ello debe asumir conciencia de autonomía estratégica en todos los órdenes (científico, tecnológico, industrial, militar, sanitario...) para actuar por sí sola cuando sean nuestros los problemas que debamos resolver.

Sin renunciar a nuestras alianzas como la OTAN, la UE debe poder estar en situación de defender los intereses de la ciudadanía europea sin depender de otros, debe poder depender más de sí misma y de sus acciones procíclicas y no meramente reactivas. No se trata de ceder soberanía sino compartir con los demás Estados europeos todas nuestras capacidades para defender intereses y soluciones definidos en nuestro propio seno para el bienestar y seguridad de los ciudadanos europeos.

La UE ha sabido recomponerse internamente tras el *brexit* y la peste china del COVID-19: ha lanzado los planes de recuperación y resiliencia. Ello es muy positivo, pero la vocación deseable de la UE como tercera gran potencia del mundo multipolar se resiente. La Unión Europea se ignora a sí misma y al

---

<sup>16</sup> Seguido de cerca por la libre circulación de personas y servicios y, en tercer lugar, y a cierta distancia, el euro.

continente: la UE no se reconoce aún como la gran potencia comercial, económica, monetaria y solidaria que puede ser. La UE no sabe si quiere ni si puede ser una gran potencia.

Para ser dueña de su destino, para depender más de sí misma no se necesita tanto ceder soberanía sino compartir con los demás Estados miembros intereses y soluciones definidos en nuestro propio seno. Ante el cataclismo social de la pandemia y el colapso económico la UE ha reaccionado usando sus capacidades financieras colectivas acudiendo a los mercados para asumir el endeudamiento mutualizado. Se ha hecho lo impensable.

¿Ha llegado el momento de, sin abandonar el proyecto de paz, abordar *el proyecto de potencia*? Pasar de la conciencia moral, tejida sólidamente con políticas comunes para garantizar la paz y prosperidad entre nosotros, a la conciencia política de nuestra potencia. La Unión será más necesaria que en el pasado en una sociedad global pos-covid puesto que heredaremos un mundo más fragmentado, más competitivo y no mucho más cooperativo que el mundo pre-covid.

No será fácil pues requiere redefinir y priorizar los intereses de sus Estados miembros, tamizarlos, y desarrollar una identidad europea. Los Tratados en su articulado solo hablan de identidades nacionales, si bien el Preámbulo del TUE siembra la idea de reforzar «la identidad y la independencia europeas» mediante la acción exterior.

Ciertamente siempre habrá una diferencia clara entre el proyecto de potencia en la UE con los Estados-continentes actuales (EE. UU., China, Rusia); son Estados, con conciencia arraigada de sus intereses y de su identidad. En un Estado el poder está más definido y lo normal es una acción unida y resuelta. No obstante, la UE no goza de la afección patriótica como un Estado, no desata pasiones, y tampoco adquiere el necesario impulso y conciencia de la unidad. Esa asimetría no nos impide plantearnos en el contexto global si no habrá llegado el momento de dar otro paso para salir del dilema de no ser un Estado ni un imperio. Claro que para ser potencia global necesita afrontar sus dos grandes debilidades que la incapacitan para ser una potencia global real con autonomía exterior: autonomía tecnológica global y autonomía estratégica.

Hay una vanguardia de Estados en la Unión que comparten la idea de reivindicar mayor protagonismo de la UE en la seguridad y defensa y mucho se ha avanzado desde el anuncio en 2016 de la retirada británica. Pretender estar entre las dos grandes potencias globales —EE. UU. y China— no significa equidistancia en esa tensión global. La UE debe reclamar su propia capacidad de pensar y actuar como un poder geopolítico autónomo. Eso es lo que significa tomar conciencia de la soberanía europea: pensar y decidir por sí misma; no ser un juguete ni la víctima de las dos superpotencias, sino un *jugador*. Wolfgang

Schäuble, presidente del Bundestag y ex ministro alemán de Finanzas, y más tarde J. Borrell lo han expresado de forma bien gráfica: Europa debe empezar a «hablar el lenguaje del poder».

Como señalaban las conclusiones del Consejo Europeo (octubre de 2020) y Consejo de Competitividad (noviembre de 2020) hay que «lograr la autonomía estratégica, preservando una economía abierta en ecosistemas industriales más sensibles y en áreas específicas, como salud, industria, defensa, espacio, digital, energía y materias primas críticas». No es autarquía ni proteccionismo, es ser dueños de nuestro destino sin depender de terceros.

Ha llegado esa hora de la conciencia ciudadana. Escuchar y dialogar con la ciudadanía en la Conferencia puede abrir un cambio transcendental con más conciencia cívica y legitimidad para asumir una nueva etapa de potencia política para ser una potencia global.

La UE tiene un gran desafío interior y exterior para mejorar nuestra posición y posibilidad de influencia en el marco de la globalización. Que la batalla ya no es europea sino global. Lo que preocupa hoy no es la paz ni el horizonte indefinido y abierto de la construcción europea (la Europa *existencial*). El proceso tiene un alto nivel de integración y lo que importará es cómo hacer Europa más competitiva, cómo preservar nuestra prosperidad y cómo hacer que Europa sea influyente, que cuente en el mundo (la Europa *instrumental*) y puedan proteger a sus ciudadanos y sus intereses.

Es verdad que el federalismo supranacional europeo está transformando las relaciones de poder entre los Estados miembros y, además, las relaciones de poder entre las instituciones políticas internas, es decir, ha transformando nuestras estructuras jurídico-administrativas y económico-sociales en el interior de los Estados miembros. También ha cambiado nuestra percepción de la seguridad exterior y, en definitiva, ha transformado el viejo Estado nacional. Sin eliminarlo hace imprescindible al Estado en este proceso político y, simultáneamente, ha diluido su poder y sus viejas formas de ejercicio.

Las nuevas formas de organización política, las formas mismas de ejercer la política y justificar las decisiones adoptadas colectivamente se deben basar en los intereses de la ciudadanía. La participación directa ciudadana en el debate político puede abrir también un cambio transcendental en la Unión Europea. Y el rearme político debe hacerse escuchando a la ciudadanía.

