



COFOE: UN PASO (¿EN FALSO?) HACIA LA (RE)POLITIZACIÓN DE LA UE

CoFoE: A (False?) Step Towards the (Re)Politicization of the EU

Dennis Sorondo Salazar

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Email: dennisorondo18@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8882-8560>



Autor

Después de un año de deliberaciones el informe final de CoFoE (2022) recogió casi medio centenar de propuestas y más de trescientas medidas. La iniciativa se concibió como una plataforma inclusiva para recoger diferentes voces y ofrecer espacios en los que la ciudadanía europea pudiera expresarse. Además, buscaba apuntalar la legitimidad democrática y el futuro del proyecto europeo. Tras un proceso con aciertos y errores, ahora les toca a las instituciones europeas tomar el testigo. Es decir, dar un paso hacia la politización de la UE implementado las propuestas planteadas por la Conferencia y estableciendo canales permanentes de participación y deliberación, impulsando así la esfera pública europea y permitiendo que la “Institución del disenso” tome el lugar de la “Institución del consenso”; o, por el contrario, ignorar las demandas ciudadanas. El futuro de Europa puede depender de ello.



Resumen

After a year of deliberations, the final report of the CoFoE (2022) collected almost fifty proposals and more than three hundred measures. The initiative was conceived as an inclusive platform to collect different voices and offer spaces in which European citizens could express themselves. In addition, it sought to underpin the democratic legitimacy and the future of the European project. After a process with hits and misses, it is now up to the European institutions to take charge. That is, to take a step towards the politicization of the EU by implementing the proposals put forward by the Conference and establishing permanent channels of participation and deliberation, thus promoting the European public sphere, and allowing the “Institution of dissent” or politicization to take the place of the “Institution of consensus”; or, on the contrary, ignore citizen demands. The future of Europe may depend on it.



Abstract

Unión Europea; CoFoE; politización; esfera pública; conflicto.

European Union; CoFoE; politicization; public sphere; conflict.



Key words

Recibido: 20/08/2022. Aceptado: 26/10/2022



Fechas

1. Introducción

El 9 de mayo de 2022 la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE o Conferencia, de ahora en adelante) concluyó la tarea que se le había sido asignada. La iniciativa inició su andadura un año atrás gracias al impulso conjunto del Parlamento Europeo (PE, de ahora en adelante), el Consejo de la UE y la Comisión Europea (Comisión, de ahora en adelante) y con el objetivo de dar a “los ciudadanos un papel más importante en la configuración de las políticas y ambiciones futuras de la Unión, lo que mejorará su resiliencia” (CoFoE, 2021, p. 2). Tras múltiples diálogos y procesos de deliberación que tuvieron lugar, entre otros espacios, en los Paneles Europeos de Ciudadanos, los Paneles Nacionales de Ciudadanos y la Plataforma Digital Multilingüe creada *ad hoc*, la Conferencia resultó en un informe final en el que se recogen 49 propuestas de amplio alcance y más de 326 medidas individuales a aplicar por las instituciones de la Unión Europea (UE, de ahora en adelante).

Como respuesta a ese documento, durante el mes de junio la Comisión (COM(2022) 404 final), el PE (2022/2705(RSP)) y el Consejo (EUCO 24/22) se comprometieron, “cada una dentro de su ámbito de competencias y de acuerdo con los Tratados” (Comisión Europea, 2022), a dar seguimiento a las propuestas. Parece haber, por tanto, un cierto consenso entre las instituciones europeas acerca de la necesidad de incorporar a la ciudadanía en los procesos consultivos y deliberativos (y ¿constitutivos?). No obstante, el proceso ha debido de sortear imprevistos, convencer a los desconfiados y modificar dinámicas ampliamente arraigadas en las instituciones comunitarias.

Para empezar, la Conferencia comenzó a trabajar con un año de retraso, en parte por la pandemia de la covid-19 y en parte por las reticencias iniciales que los gobiernos estatales mostraron al considerar que la iniciativa iba a generar expectativas a las que ni la Unión Europea (UE) ni los Estados miembros podrían ni, posiblemente, desearían responder (Alemanno, 2022).

La voluntad de adoptar las propuestas que han derivado de la CoFoE tampoco ha sido la misma entre los distintos grupos parlamentarios. De ahí que la resolución que el PE remitió al Consejo Europeo reclamándole el inicio del proceso de revisión de los textos fundacionales de la UE fuese aprobada con 355 votos a favor, 154 en contra y 48 abstenciones. Además, el Consejo respondió tibiamente a esta petición (La Vanguardia, 2022). Es decir, las tensiones entre las instituciones gubernamentales y comunitarias ha sido patentes antes, durante y después del proceso.

La Conferencia, además, ha recibido críticas similares desde ámbitos políticos e ideológicos diametralmente opuestos. Demostración de que la iniciativa ha sabido, al menos, agitar la Unión. No obstante, es difícil predecir si esa agitación derivará en una transformación o no. Este artículo, precisamente, tratará de reflexionar acerca del potencial (de cambio) de esta iniciativa.

Para ello, el artículo girará en torno a la triada (teórica y práctica) que conforman la participación, la esfera pública y la politización. En el siguiente capítulo, por tanto, tras señalar brevemente los principios normativos sobre los que se sustentó la CoFoE, expondré los debates que la iniciativa ha suscitado con respecto a la participación política y los dilemas que esta genera en términos de legitimidad democrática o rendición de cuentas. Tras ello, en el tercer capítulo, argumentaré que la participación política, para que sea efectiva y tenga efecto, necesita de una esfera pública (politizada). Es decir, frente a la institución del consenso imperante hasta ahora (p. ej., Heisenberg, 2005; Häge, 2012), argumentaré que la Unión Europea necesita del

En los últimos años la UE se halla sumergida en una “policrisis” como consecuencia de las múltiples grietas simultáneas que están fracturando el sistema político europeo

conflicto y la politización; ergo, del “disenso empoderador”. Por último, en el apartado de las conclusiones recogeré algunas de las ideas planteadas a lo largo del texto y trataré de situar el potencial de la CoFoE en la tríada participación/esfera pública/politización.

2. La CoFoE y los debates acerca de la participación (política)

En los últimos años la UE se halla sumergida en una “policrisis” como consecuencia de las múltiples grietas simultáneas que están fracturando el sistema político europeo (Zeitlin, Nicolini y Laffan, 2019).

En gran medida, la CoFoE se impulsó como respuesta a esa “poliescisión”. Es decir, como una iniciativa con la que abrir “un nuevo espacio de debate con los ciudadanos” y dar respuesta así tanto a las preocupaciones y ambiciones de la ciudadanía europea como a los desafíos de la Unión (CoFoE, 2021, p. 1).

A este respecto, aunque la Conferencia se conformase sobre una estructura y organización compleja, expresión de su carácter innovador, en la declaración conjunta realizada por el representante del PE (David Sassoli), del Consejo de la UE (António Costa) y la Comisión (Ursula von der Leyen) pueden hallarse algunos de los principios normativos sobre los que se sustentó la iniciativa. Allí se argumenta, por ejemplo, que la Conferencia abría “un nuevo espacio de debate con los ciudadanos” para que estos se sumasen al “diálogo y expresasen así su opinión” (CoFoE, 2021, p. 1). Además, se afirma que la Conferencia suponía una “oportunidad para respaldar la legitimidad y el funcionamiento democráticos [sic] del proyecto europeo, así como para mantener el apoyo de los ciudadanos de la UE en nuestros valores y objetivos comunes” (CoFoE, 2021, p. 1).

Como se puede observar, la Conferencia buscaba mejorar la democracia europea revirtiendo, asimismo, el déficit democrático y de legitimidad de la Unión. Precisamente, esta ha sido la crítica más recurrente que se le ha hecho a la UE. Es decir, que desde el inicio la Unión haya tendido a soslayar el debate o el conflicto político a través de la tecnocracia (Featherstone, 1994). Un modo de actuar que manifestaría que la UE fue un sistema político “construido por líderes nacionales como una esfera protegida en la que la formulación de políticas puede quedar evadida de los constreñimientos impuestos por la democracia representativa” (Mair, 2013, p. 99).

Ello no quiere decir, sin embargo, que el proceso de integración haya ido completándose sin ningún tipo de debate. Más bien al contrario (Filibi, 2022). No obstante, esos debates raramente han excedido las instituciones comunitarias o los parlamentos de los estados miembro. De esa forma, aunque es cierto que el PE y los parlamentos estatales son las instituciones que representan la voluntad ciudadana, la opacidad de los debates ha hecho que a la Unión se le haya achacado falta “de representación, representatividad, rendición de cuentas y apoyo” (Eriksen y Fossun, 2002, p. 401).

La UE, consciente de las críticas, así como de los conflictos que se están (re)produciendo al interior de la Unión como consecuencia, por un lado, de la pluralidad de intereses nacionales que las distintas fases de ampliación han ido fomentando dificultando así la generación de los consensos y la gestión de los disensos; y, por otro lado, de las corrientes (re)nacionalizadoras que se están dando en diversos países, con Polonia y Hungría al frente, decidió impulsar la participación ciudadana para reflexionar “sobre nuestra Unión, los retos a los que nos enfrentamos

La CoFoE se impulsó como una iniciativa con la que abrir “un nuevo espacio de debate con los ciudadanos”

y el futuro que queremos construir juntos, con el objetivo de reforzar la solidaridad europea” (CoFoE, 2021, p. 1). No obstante, y paradójicamente, ha sido la escasa representatividad del proceso y la insuficiente participación que la ciudadanía europea habría tenido en la iniciativa, tanto de forma directa como indirecta, los aspectos más criticados de la Conferencia.

La delegación del grupo parlamentario de Conservadores y Reformistas Europeos¹ (ECR por sus siglas en inglés), por ejemplo, señaló que la CoFoE no representó los deseos de los europeos; que tampoco era representativa pues la “selección de los ciudadanos que participaron en la Conferencia fue en sí misma muy defectuosa” (ECR, 2022); ni fue transparente, ya que la iniciativa alcanzó poca visibilidad. Por consiguiente, la Conferencia no habría sido democrática.

Críticas parecidas vertieron intelectuales europeístas convencidos como Alberto Alemanno y Kalypso Nicolaidis; autodefinidos como “amigos críticos” de la CoFoE (Alemanno et al., 2021). Estos argumentaron, por ejemplo, que los paneles fallaron a la hora de ser tan inclusivos como cabría esperar y que pudo haber un sesgo a favor de la UE por parte de aquellas personas que aceptaron la invitación a participar en la Conferencia. Además, destacaron que los observadores cuestionaron la desigual calidad deliberativa de las discusiones que se dieron dentro y a través de los Paneles Ciudadanos, la falta de debates contradictorios o la definición de compromisos complicados, así como el hecho de que todo el proceso de la CoFoE fuese poco transparente (Alemanno y Nicolaidis, 2022).

Aunque la ECR y los amigos críticos no sean los únicos que han contribuido a politizar la CoFoE², el hecho de que, partiendo de un punto de partida diametralmente opuesto y teniendo como objetivo la adopción de decisiones contrarias, sus opiniones convergiesen da muestra de que los dilemas clásicos en torno a la representación política (Ankersmit, 2002) y la democracia representativa, así como los (posibles) límites de la participación política (Coleman, 2005) están más latentes que nunca. No solo eso, sino que es necesario realizar una reflexión teórica y política acerca de conceptos como la (des)politización, la participación/deliberación/decisión o la esfera pública.

A este respecto, el grupo ECR planteaba la crítica con el objeto de defender, principalmente, la soberanía de las naciones frente a las instituciones comunitarias supranacionales. No solo eso, si reparásemos en la visión política sobre la que se sostiene el grupo observaríamos que esta plantea la necesidad de reformar la “extralimitada Unión Europea” para convertirla en una institución confederal cuyo engranaje institucional derive de las relaciones intergubernamentales y la legitimidad provenga “principalmente de los estados miembros” (ECR, 2022a).

En base a la distinción que Álvaro Oleart realiza entre el conflicto antagónico y el agonístico (2021), la acción del ECR puede comprenderse como expresión de la politización antagónica, pues tanto la práctica política como los discursos de algunos de los partidos que conforman este grupo parlamentario son a menudo incompatibles con el espíritu de integración de la UE.

Los reproches de los “amigos críticos”, en cambio, habría que entenderlos como una crítica agonística, pues partían desde el convencimiento de que la Conferencia “si se acompaña de esfuer-

Ha sido la escasa representatividad del proceso y la insuficiente participación que la ciudadanía europea habría tenido en la iniciativa

1 La delegación del ECR abandonó la Conferencia justo el día en el que la iniciativa celebraba la última conferencia plenaria (Brussels Report, 2022).

2 Para saber más acerca de la posición de los Grupos Políticos del Parlamento Europeo respecto a la CoFoE véase: Johansson, K. M. y Raunio, T. (2022). Shaping the EU's Future? Europarties, European Parliament's Political Groups and the Conference on the Future of Europe. En P. Ahrens, A. Elomäki y J. Kantola, (eds.), *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*. Palgrave macmillan.

zos para construir puentes entre una amplia gama de iniciativas participativas paneuropeas, [...] podría brindar una oportunidad para una democratización significativa” (Alemanno et al., 2021). Es decir, aunque adoptasen un posicionamiento crítico frente a la Conferencia, se oponían igualmente a aquellos que querrían confinar la política en el interior de los estados y despolitizar así la UE para vaciarla de contenido; o, si no, para convertirla en una tecnocracia que excluyese el conflicto (políticos, de ideas, de proyectos, etc.) y restringiese a una única opción las “condiciones de posibilidad” (Carver y Chambers, 2007). Muy por el contrario, los “amigos críticos” ensalzaban la CoFoE señalando, precisamente, que esta fue una experiencia democrática y, como tal, la primera tentativa de articular una “democracia transnacional” (Alemanno et al., 2021).

A este respecto, los más optimistas, convencidos y, quizás, complacientes, argumentan que, gracias a la Conferencia, estamos ante el inicio de una nueva gobernanza democrática de abajo arriba. Los más críticos, en cambio, argumentan que la CoFoE, al ignorar “los mecanismos tradicionales de la representación política, y en particular el rol central de los partidos políticos y de los parlamentos” (Accetti y Reho, 2022) no fue más que un experimento tecnopopulista (De Blasio y Sorice, 2019): tecnocrático, porque consistió en un proceso *top down* en el que eran los expertos quienes establecían los procesos de deliberación, quienes introducían los temas y quienes, por último, pasaban el “filtro”. Populista, porque 800 personas, divididas en cuatro Paneles de ciudadanos europeos, no podían constituir una representatividad democrática de la UE. Estas deliberaciones, por tanto, difícilmente podrían dar como resultado “una representación ‘más verdadera’ de la voluntad popular que los mecanismos establecidos de representación política” (Accetti y Reho, 2022).

Dicho de otra forma, aunque el potencial que poseen los procesos de democracia deliberativa, las asambleas ciudadanas (Abels et al., 2022) y, en general, los procesos de democracia directa a la hora de hacer más “genuina la representación de intereses sociales” (Reveles, 2017) son incuestionables, estos procesos se hallan a menudo ante los límites funcionales y prácticos de la representación (Schweber, 2016). Además, estos procesos de participación y deliberación problematizan, al menos, algunos de los principios básicos de la democracia; como es la idea de la representación, la coherencia de las decisiones colectivas o la necesaria rendición de cuentas (Monsiváis, 2006).

Frente a estas problemáticas y estos debates, hay quién apuesta por la despolitización y por mantener las decisiones políticas sobre el proceso de integración europea lejos de la mirada y del escrutinio público. Otros, en cambio, apuestan por compensar la ausencia de una “infraestructura democrática crítica” europea (Muller, 2021) con la puesta en marcha de un “genuino espacio transnacional para la participación deliberativa” (Alemanno, 2022, p. 486). Este artículo envidia por lo segundo. En el siguiente capítulo, por tanto, repararé tanto en la infraestructura democrática crítica como en el espacio transnacional. O, dicho de otra forma, en la (in) existente esfera pública (europea).

Los más optimistas argumentan que, gracias a la Conferencia, estamos ante el inicio de una nueva gobernanza democrática de abajo arriba

3. La esfera pública (europea) y su (necesaria) politización

Partiendo del análisis normativo de Jürgen Habermas la esfera pública se ha concebido, *grosso modo*, como un espacio de participación y deliberación en el que los participantes debaten de manera racional, informada y reflexiva para, finalmente, llegar a un consenso a través del uso de la razón. Este primer planteamiento, centrado en la esfera pública burguesa e interestatal, fue posteriormente extendida a nivel europeo para recoger así la incipiente esfera pública eu-

ropea que se estaría conformando como consecuencia de la emergencia de una sociedad civil posnacional europea.

Este planteamiento, sin embargo, ha suscitado innumerables críticas por, entre otras cosas, invisibilizar las múltiples dinámicas de exclusión que esa esfera pública (burguesa) genera (p. ej., Adut, 2012; Cornago, 2021). Además, esta idea(lización) de la esfera pública es impugnada continuamente por el agonismo político característico de las democracias (Deveaux, 1999; Fossen, 2008).

En cuanto a la traslación de esa esfera pública al ámbito más amplio de la Unión, la mera posibilidad de su existencia ha suscitado críticas por parte de aquellos que consideran que la esfera pública nacional es la única posible al carecer a nivel europeo de una lengua común; de un medio de comunicación de alcance comunitario; o, incluso, una experiencia histórica compartida (Kaelble, 2007, p. 2).

A este respecto, desde la CoFoE se han planteado múltiples ideas con el objetivo de comenzar a construir esa esfera pública europea: crear un medio de comunicación tradicional comunitario, apostar por una red social que permita el debate y la transmisión de ideas o, incluso, establecer un sistema de listas transnacionales. Alemanno y Nicolaidis (2022, p. 2), con el optimismo que el presente tan sombrío necesita, argumentan con relación al lote de recomendaciones elaborado por los ciudadanos que estos “suman un mensaje claro y urgente: aprovechemos nuestra inteligencia colectiva e imaginación democrática para construir una esfera pública paneuropea”.

No obstante, toda propuesta fracasará si se sigue concibiendo a la ciudadanía de Europa como un contenedor que se ha de llenar con “ideas europeas”. En este sentido, y aunque pueda resultar paradójico, ha sido durante las crisis cuando se ha podido atisbar, si no una esfera pública europea, sí algo más que la mera suma de las distintas sociedades civiles nacionales. Es decir, mientras que las instituciones comunitarias y el movimiento europeo, en general, han tratado de articular la esfera pública europea sobre las bases consensuales de la opinión pública y el espacio comunicativo global (Baisnée, 2007; Eriksen, 2004, 2005), alcanzando escaso éxito, las crisis como la del Euro del 2011 han sido, por el contrario, momentos políticos relevantes de cara a la articulación de una esfera pública europea (Ojala, 2013). Ha sido en estos momentos cuando la ciudadanía ha sentido la necesidad de comunicarse y relacionarse entre sí, tanto a nivel nacional como transnacional, articulándose de esta forma una especie de *demos* europeo (de indignados).

Esta circunstancia da cuenta de que la esfera pública, más que un espacio o una plaza pública que ha de ser dispuesta para que el público acuda a debatir y expresar su crítica política de manera racional, informada y reflexiva, es un espacio conflictivo que se conforma como consecuencia de los esfuerzos (y luchas) que la ciudadanía lleva a cabo para “ampliar el espacio de participación y las condiciones que la posibilitan” (Cornago, 2021). Es decir, la esfera pública es resultado de procesos conflictivos y políticos en los que la ciudadanía participa de forma activa. Una participación que, en ausencia de vías directas de toma de decisión, debería ser atendida por los representantes políticos. Vemos, por tanto, que es necesario apostar, o al menos discutir, la conveniencia o necesidad de (re)politizar la UE para (re)activar así la ciudadanía.

No nos debe extrañar, por tanto, que el debate acerca del par de conceptos “politización” / “despolitización” se encuentre en la base de las teorías de la integración europea. Asimismo, hay quien argumenta que la evolución de la UE puede comprenderse en base a ese par de concep-

Ha sido durante las crisis cuando se ha podido atisbar, si no una esfera pública europea, sí algo más que la mera suma de las distintas sociedades civiles nacionales

tos. Es decir, que la despolitización que el “triunfo” de la ideología neoliberal motivó durante la década de los noventa del siglo pasado fue posteriormente desafiada por la “repolitización” que la crisis financiera de 2008 habría generado (Wood, 2016, p. 521).

Volviendo a las teorías de la integración, las primeras teorías funcionalistas, por ejemplo, al argumentar que el bienestar socioeconómico que la integración económica y los mercados llevarían consigo predominaría sobre las dinámicas políticas y de poder, haciendo inevitable el proceso de integración, no veían lugar a la politización (Pentland, 1975).

Las teorías federalistas o funcional-federalistas tampoco se han mostrado capaces de comprender la forma en que la politización condiciona la integración europea. Lo mismo ha ocurrido con las teorías intergubernamentalistas. Bien sea por el efecto del desbordamiento, bien sea porque los estados son racionales y solo entran en conflicto con otros estados, la idea de la politización como expresión del “aumento de la polarización de opiniones, intereses o valores y la medida en que estos se promueven públicamente hacia la formulación de políticas dentro de la UE” (De Wilde, 2011, p. 359) recibió escasa atención por parte de las primeras teorías de la integración.

Han sido los autores posfuncionalistas, quienes, a la sombra de las “policrisis” de la UE y valiéndose de las teorías y aproximaciones que anteriormente habían introducido la política en los estudios de la integración europea, han comenzado a argumentar que aunque es cierto que “la integración se desencadena por un desajuste entre la eficiencia y la estructura de autoridad existente” (Hooghe y Marks, 2008, p. 2) ello no quiere decir que ese desajuste vaya a culminar, siempre, en una mayor integración debido a razones funcionales. Puede ocurrir que las tensiones políticas que la integración genera entre “un círculo cada vez más amplio de actores políticos” (Hooghe y Marks, 2005, p. 206) condicionen, de vuelta, el proceso de integración. Dicho de otra forma, los posfuncionalistas argumentan que los conflictos ideológicos, identitarios, nacionales o de otro tipo condicionan la Unión tanto como lo hacen las presiones funcionales y de distribución.

No obstante, muchos de estos trabajos, aunque asumen que “la politización es el campo de la disputa sobre la política” (Kauppi y Trenz, 2021, p. 153) y que “algo está (de)politizado para alguien en una configuración estructural y situacional específica” (p. 155), ergo, el resultado es siempre contingente, conciben la politización como un impedimento o un estorbo para el proceso de integración.

Liesbet Hooghe y Gary Marks (2008, p. 5) exponen claramente esta posición al afirmar que la integración europea previa al final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín se caracterizó por el consenso permisivo, o por “tratos cerrados por élites aisladas” que habrían acelerado el proceso de integración. El periodo posterior, en cambio, se caracterizaría, principalmente, por el disenso constrictivo. En esta última fase, los gobiernos nacionales, al hallarse constreñidos por, entre otros, los euroescépticos y los movimientos anti-europeos, estarían más preocupados por los debates internos que por seguir adelante con el proceso de integración (Oleart y Haapala, 2022, p. 2). De ahí que el consenso (y la despolitización) parezca una opción preferible.

Empero, la idea del consenso tampoco es perfecta. Tal como señalan Alemanno y Nicolaidis (2022, p. 5), el consenso puede derivar en un “diálogo ilusorio” que, en vez de promover, previene los conflictos y los cambios políticos que, a menudo, estos engatillan. No solo eso, la idea del consenso y la negación del pluralismo agonístico pueden promover, paradójicamente, la emergencia del antagonismo o, lo que es lo mismo, un conflicto “entre personas que no tienen un espacio simbólico común” (Mouffe, 2016, p. 30). El creciente apoyo electoral que están

La integración europea previa al final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín se caracterizó por el consenso permisivo, o por “tratos cerrados por élites aisladas”

recibiendo los grupos euroescépticos es una muestra de que la despolitización puede generar, en ocasiones, resultados no deseados al desplazar el debate hacia los extremos.

Es por ello por lo que frente a esta concepción negativa de la politización hay quién, como es el caso de Álvaro Oleart y Taru Haapala (2022, p. 2), argumentan que la contestación y el conflicto no son solo “una dinámica saludable para la UE, sino necesaria para su democratización e incluso puede conducir a un ‘disenso empoderador’”. Dicho de otra forma, que ante la imposibilidad de trascender o resolver las múltiples diferencias, puntos de vista y proyectos políticos que existen dentro de las sociedades, el pluralismo democrático y el agonismo inherente a él son, quizás, herramientas teóricas y prácticas más consistentes para negociar la diferencia y explorar nuevas formas de coexistencia. La politización, por tanto, más que constreñir la integración europea, podría impulsarla “al traer a nuevos actores a la política europea, ampliando así la arena política más allá del nivel nacional, conectando luchas transnacionales y contribuyendo potencialmente a la democratización de la UE” (Oleart y Haapala, 2022, p. 7).

Para ello, no obstante, el debate, la competición o el conflicto entre múltiples agentes con intereses contrapuestos deben alcanzar la suficiente primacía como para subordinar los demás sectores de la sociedad al ejercicio de la política. Es entonces cuando la politización comienza a condicionar “el establecimiento de relaciones sociales más amplias” (Kauppi y Trenz, 2021, p. 156) y cuando un genuino espacio de disputa, conflicto y deliberación puede tener lugar.

A este respecto, aunque previamente he argumentado que la CoFoE ha hallado dificultades a la hora de encontrar el equilibrio entre la representación y la participación, se puede argumentar, asimismo, que la Conferencia ha sido una iniciativa novedosa que demuestra que es posible activar canales y procesos continuos de participación y deliberación ciudadana que permitan transmitir los intereses de la sociedad civil a las instituciones representativas de manera más directa. Dicho de otra forma, la Conferencia ha mostrado ser, con todas sus imperfecciones, una herramienta válida con la que combinar elementos de la democracia directa y la representativa.

Sin embargo, ni la participación directa ni la representación garantizan nada *per se*. Es decir, para que la participación ciudadana sea “empoderadora” y productiva, esta debe ser activa (y politizada). De ahí, y volviendo a la tríada sobre la que se ha vertebrado este análisis, que sea necesaria una “verdadera” esfera pública europea.

Para que la participación ciudadana sea “empoderadora” y productiva, esta debe ser activa (y politizada)

4. Conclusiones

La UE se halla de nuevo ante una situación crítica. Si la salida del Reino Unido de la Unión, sumada a la pandemia del covid-19, hacían necesaria la reconfiguración del sistema comunitario, las recientes tensiones internacionales han añadido aún más estrés a una institución que, a pesar de los éxitos alcanzados a lo largo de las últimas décadas, parece estar cuestionada permanentemente.

Hasta ahora, ante similares situaciones la despolitización ha solido ser la estrategia empleada. La CoFoE, sin embargo, al demandar la participación de la sociedad civil, y especialmente de los jóvenes, con el objetivo de impulsar una reflexión global sobre el futuro de la Unión, parece ser un paso hacia la (re)politización de la UE. Para que este paso no sea en falso, y no suponga una razón más para la deslegitimación de las instituciones comunitarias y la desafección general de la ciudadanía, será indispensable aprender tanto de los aciertos como de los errores que ha habido durante el proceso, y, sobre todo, dar seguimiento a la CoFoE implementando las

propuestas y las medidas que se han formulado en el informe final. Además, de cara a futuro, será imprescindible impulsar la participación regular de la ciudadanía europea en los procesos consultivos, deliberativos y constitutivos.

No obstante, la participación, sin una esfera pública europea que fomente “un genuino espacio” de deliberación y debate, puede acabar siendo una práctica rutinaria mediante la que aprobar y dar una pátina de legitimidad a decisiones consensuadas de antemano. Es por ello relevante la conformación de una esfera pública que impulse el debate, el conflicto, la reflexividad y el pensamiento crítico. Si se quiere una Europa más fuerte y democrática esta tendrá que aprender a convivir con la competición política o el “pluralismo agonístico”; ergo, “la pluralidad de voces, diversidad de significados y legitimidades en competición” (Cornago, 2013, p. 3) que, en este caso, componen la Unión. En caso contrario, serán las opciones extremas, aquellas que politizan la UE con la clara intención de debilitarla, las que movilizarán el descontento de la ciudadanía.

La CoFoE, por tanto, aunque haya sido una iniciativa de participación ciudadana imperfecta, sí que ha mostrado tener potencial de cambio. Aunque es cierto que la Conferencia, por sí sola, no resolverá ni el “déficit democrático” ni los problemas de legitimidad de la Unión, sería injusto no reconocerle el hecho de que, además de agitar la Unión y sacarla del inmovilismo en la que estaba sumergida, ha sido una iniciativa (imperfecta) que ha pretendido (sin conseguirlo del todo) articular una “democracia deliberativa en un contexto transnacional” (Alemanno y Nicolaidis, 2022, p. 5). Además, aunque a la hora de la verdad el consenso ha prevalecido sobre el conflicto, los debates públicos que han tenido lugar alrededor de toda Europa han permitido atisbar el potencial de la deliberación y el rol crítico que esta puede jugar en el ecosistema europeo. Sin embargo, todavía es pronto para valorar el impacto que esta Conferencia vaya a tener sobre la Unión. No obstante, hay dos cuestiones que parece que determinarán la huella que vaya a dejar la CoFoE.

Primero; es incuestionable que la CoFoE fue posible por el deseo de las instituciones comunitarias de abrir, aunque fuese de manera coordinada (y dirigida), la Unión a una mayor participación ciudadana. En este sentido, aunque posteriormente las expectativas iniciales no se hayan cumplido del todo, la Conferencia ha servido para exponer que la voz ciudadana puede (y debe) ser tomada en cuenta más allá de los procesos electorales que se celebran periódicamente. No obstante, tal como se ha señalado previamente, con la participación no es suficiente. Menos aún si esta es esporádica y está predeterminada a alcanzar el consenso. Para que la participación sea productiva debe, por un lado, materializarse en un debate que no tenga el consenso como objetivo, sino el conflicto como principio; y, por otro lado, darse de una manera continuada. En este sentido, aunque la democracia directa es poco viable, y la democracia representativa no colma los deseos de la ciudadanía, la CoFoE ha mostrado que la participación ciudadana no solo es posible, sino deseable. Más si cabe, si esa ciudadanía está informada y es capaz de debatir y deliberar.

Segundo; aunque las propuestas que ha realizado la CoFoE hayan estado alentadas por los miembros del PE (Costa, 2021, p. 461) y, por tanto, puede argumentarse que la iniciativa estuvo guiada desde el principio por las instituciones comunitarias, algunas de las propuestas y medidas planteadas, de ser implementadas, no solo pueden impulsar modificaciones en los tratados sino que pueden posibilitar que la dimensión transnacional de la Unión se imponga a la nacional al fijar el primero como el espacio en el que la política europea tiene y debe tener lugar. En relación con esto último, la propuesta más llamativa de la CoFoE sea, seguramente, la creación de las listas transnacionales. No solo porque al permitir votar a candidatos comunes

Es incuestionable que la CoFoE fue posible por el deseo de las instituciones comunitarias de abrir la Unión a una mayor participación ciudadana

sobre la base de programas políticos a nivel europeo puede hacer revertir el déficit democrático, sino porque, sobre todo, puede permitir avanzar tanto en la idea del *demos* europeo como en esa esfera pública europea que a lo largo del texto se viene destacando.

Vemos, por tanto, que para que el potencial se materialice, las instituciones comunitarias tendrán que implementar las recomendaciones que de la Conferencia han derivado; la institución del consenso que ha regido la UE deberá dar paso a la “institución del disenso”; y, por último, deberá impulsarse una esfera pública europea que, en el futuro, pueda derivar a través del debate, el conflicto y la reflexividad en una comunidad europea transnacional.

Referencias

- Accetti, C. I. y Reho, F. O. (2022). The Conference on the Future of Europe as a Technopopulist Experiment. *RevDem. Review of Democracy*. <https://bit.ly/3SGCzLD>
- Adut, A. (2012). A Theory of the Public Sphere. *Sociological Theory*, 30(4), 238-262. <https://doi.org/10.1177/0735275112467012>
- Alemanno, A. (2022). Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être. *European Law Journal*, 26(5-6), 484-508. <https://doi.org/10.1111/eulj.12413>
- Alemanno, A., Mackay, J., Milanese, N. y Nicolaidis, K. (2021). What's in an experiment? Opportunities and risks for the Conference on the Future of Europe. *School of Transnational Governance*, (16).
- Alemanno, A. y Nicolaidis, K. (2022, 4 de enero). Citizen Power Europe: The Making of a European Citizen's Assembly. *The Groundwork of European Power*, RED (Revue Européenne du Droit), (3), 1-20. <https://ssrn.com/abstract=4000490>
- Baisnée, O. (2007). The European Public Sphere Does Not Exist (At Least It' Worth Wondering...). *European Journal of Communication*, 22(4), 493-503. <https://doi.org/10.1177/0267323107083065>
- Brussels Report. (2022, 3 de mayo). “CoFoE” concludes amidst ECR walkout. <https://bit.ly/3bt5B0x>
- Carver, T. y Chambers, S. A. (2007). *William E. Connolly: Democracy, Pluralism and Political Theory*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203934364>
- CoFoE. (2021). Declaración conjunta relativa a la Conferencia Sobre el Futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente. <https://bit.ly/3QHMApZ>
- CoFoE. (2022). Informe sobre el resultado final.
- Coleman, S. (2005). Direct representation towards a conversational democracy. *IPPR exchange*.
- Comisión Europea. (2022). La Comisión presenta un primer análisis de las propuestas derivadas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. <https://bit.ly/3zpEM5y>
- Comisión Europea. (2022). Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. <https://bit.ly/3SnZF9J>

- Consejo de la Unión Europea (EUCO 24/22). Reunión del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2022). <https://bit.ly/3zR7zBl>
- Cornago, N. (2013). *Plural diplomacies*. Martinus Nijhoff publishers. <https://doi.org/10.1163/9789004249554>
- Cornago, N. (2021). Rescatar la Esfera Pública Europea: La participación de la sociedad civil como problema comunicativo. En F. Aldecoa (ed.), *El papel internacional de la Unión Europea: Propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa* (pp. 379-394). La Catarata.
- Costa, O. (2021). Can the Conference on the Future of Europe unlock the EU elections reform? Reflections on transnational lists and the lead-candidate system. *European Law Journal*, 460-471. <https://doi.org/10.1111/eulj.12411>
- De Blasio, E. y Sorice, M. (2019). Technopopulism and direct representation. En P. Blokker y M. Anselmi (eds.), *Multiple Populisms. Italy as Democracy's Mirror*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351115742-8>
- Deveaux, M. (1999). Agonism and pluralism. *Philosophy and Social Criticism*, 25(4), 1-22. <https://doi.org/10.1177/019145379902500401>
- ECR. (2022a). Respecting the Rights & Sovereignty of Member States. *European Conservatives, and reformists*. <https://bit.ly/3Q0pJ9r>
- ECR. (2022b). ECR Group Delegation withdrawal from the Conference on the Future of Europe. *European Conservatives, and reformists*. <https://bit.ly/3SkArJv>
- Eriksen, E. (2004). *Conceptualizing European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics* (Arena Working Paper 3/04). Centre for European Studies.
- Eriksen, E. (2005). An Emerging European Public Sphere. *European Journal of Social Theory*, 8(3), 341-363. <https://doi.org/10.1177/1368431005054798>
- Eriksen, E. y Fossum, J. (2022). Democracy through Strong Publics in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, (40), 401-424. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00362>
- Featherstone, K. (1994). Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 149-170. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00491.x>
- Filibi, I. (2022). Los sucesivos debates sobre el futuro de Europa: del Congreso de Europa de 1948 a la actual Conferencia Europea (CoFoE). En Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Eurobasque (ed.), *El futuro de la Unión Europea: Aportaciones a la Conferencia* (pp. 13-34). Dykinson.
- Fossen, T. (2008). Agonistic Critiques of Liberalism: Perfection and Emancipation. *Contemporary Political Theory*, (7), 376-394. <https://doi.org/10.1057/cpt.2008.15>
- Habermas, J. (2014). *Democracy in Europe: Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible* (Arena Working Paper, 3). Centre for European Studies.
- Häge, F. M. (2012). Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union. *British Journal of Political Science*, 43(3), 481-504. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000439>

- Heisenberg, D. (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, (44), 65-90. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00219.x>
- Hooghe, L. y Marks, L. (2005). *The Neofunctionalists Were (almost) Right: Politicization and European Integration*. The Constitutionalism Web Papers.
- Hooghe, L. y Marks, L. (2008). A postfunctionalist theory of european integration: from permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Johansson, K. M. y Raunio T. (2022). Shaping the EU's Future? Europarties, European Parliament's Political Groups and the Conference on the Future of Europe. En P. Ahrens, A. Elomäki y J. Kantola, (eds.), *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*. Palgrave macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94012-6_8
- Kaelble, H. (2007). *The European Public Sphere* (Max Weber Lectures Series, MWP-LS 2007/09). European University Institute.
- Kauppi, N. y Trenz, H.-J. (2021). (De)politicisation: Shifting Dynamics in an Emerging European Political Field and Public Sphere. En C. Wiesner (ed.), *Rethinking Politicisation in Politics, Sociology and International Relations* (pp. 153-174). Palgrave Macmillan.
- La Vanguardia. (2022, 24 de junio). El Consejo Europeo muestra una tibia respuesta a la reforma de los Tratados que pidió la Conferencia sobre el Futuro de Europa. <https://bit.ly/3OYwaZf>
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Verso.
- Monsiváis, A. (2006). "Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública". *Revista mexicana de sociología*, 68(2).
- Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática*. Gedisa.
- Muller, J.-V. (2021). Democracy's Critical Infrastructure: Rethinking Intermediary Powers. *Philosophy & Social Criticism*, 47(3), 269-282. <https://doi.org/10.1177/0191453720987874>
- Parlamento Europeo. (2022/2705(RSP)). Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados. <https://bit.ly/3JtsEVF>
- Pentland, C. (1975). Functionalism and theories of international politics integration. En A. J. R. Groom y P. Taylor (eds.), *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*. University of London Press.
- Ojala, M. (2013). Democratisation through critique? The Euro Crisis and the prospect of the European Public Sphere. *IC-Revista Científica de Información y Comunicación*, (10), 75-98.
- Oleart, A. (2021). *Framing TTIP in the European Public Spheres*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53637-4>
- Oleart, A. y Haapala, T. (2022). Introduction: Towards a Multi-Faceted Approach to Politicisation in the EU context. En T. Haapala y A. Oleart (eds.), *Tracing the Politicisation of the EU* (pp. 1-17). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-82700-7_1

- Schweber, H. (2016). The Limits of Political Representation. *American Political Science Review*, 110(2), 382-396. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000137>
- Wilde, P. de (2011). No polity for old politics? a framework for analyzing the politicization of European integration. *Journal of European Integration*, 33(5), 559-575. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>
- Wood, M. (2016). Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda. *Political Studies Review*, 14(4), 521-533. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12074>
- Zeitlin, J., Nicoli, F. y Laffan, B. (2019). Introduction: the European Union Beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 963-976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>