

¿CON VOZ PERO SIN VOTO?: MOVIMIENTOS SOCIALES Y LOBBIES EN LOS DESARROLLOS RECIENTES DE LA GOBERNANZA EUROPEA

*Ariel Jerez
Alfredo Ramos
Giovanni Allegretti*

SUMARIO: I. GOBERNANZA, SOCIEDAD CIVIL Y ESFERAS PÚBLICAS EUROPEAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LA UE.—II. ENTRE EL DIÁLOGO SOCIAL Y LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN: ¿UNA GOBERNANZA ASIMÉTRICA?—III. TRES ÁMBITOS DE INNOVACIÓN PARTICIPATIVA.—IV. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. GOBERNANZA, SOCIEDAD CIVIL Y ESFERAS PÚBLICAS EUROPEAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LA UE

El debate en torno a la legitimidad y los déficits democráticos en la UE es relativamente reciente. En el proceso de construcción europea se tardó más de tres décadas en reconocer de manera explícita su *carácter democrático*, sancionado por vez primera con el Acta Única en 1986, cuando un *mercado común* se ampliaba con la incorporación de los nuevos miembros recientemente democratizados, Grecia, Portugal y España. El paso más importante dentro de la estrategia para «acercar Europa a los

ciudadanos» fue el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* presentado por la Comisión en 2001 (LBG en adelante), donde el grado de apertura de las instituciones europeas y la participación de «la sociedad civil europea» se presentan como dos cuestiones a abordar para mejorar tanto la legitimidad como la eficiencia en la resolución de problemas. Este *governance turn* supone valorizar la influencia de actores no estatales en la elaboración de políticas públicas y el papel de la sociedad civil en la promoción del diálogo para la innovación social, aportación hasta ese momento desconsiderada en los tratados y en los documentos de la UE. Sin embargo, esta perspectiva va a ser progresivamente cuestionada en su coherencia por

diversos actores —sobre todo «expertos» y vinculados a organizaciones y movimientos sociales— por sus excesos liberalizadores. Por ejemplo, la Comisión contempla como sociedad civil a «todo el conjunto de grupos de interés», mientras los actores sociales buscan «cerrar» el *tercer sector* a los actores lucrativos, como ha puesto de manifiesto el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil (<http://www.act4europe.org/code/en/default.asp>).

Con este pulso en su interior, las distintas iniciativas van abriendo un nuevo campo europeo de participación donde se disputa el empoderamiento de la ciudadanía. Tras los noes en los referéndums francés y holandés al Tratado Constitucional europeo en 2005, la Comisión lanzó la iniciativa Plan D (*Democracia, Dialogo y Debate*) con los objetivos de promover la participación de la ciudadanía en las instituciones comunitarias. De este marco han surgido algunas de las propuestas de experimentación participativas más importantes de los últimos años, aunque en su desarrollo normativo se observan derivas contradictorias que hacen perder peso a la inicial referencia jurídica que ganó la *democracia participativa*. Explícitamente citada en el llamado *Tratado Constitucional* (art. 47), queda eliminada en el *Tratado de Lisboa*, pasándose a manejar una definición confusa y ambigua ceñida conceptualmente a transparencia, principios de publicidad y subsidiariedad en las acciones. Además, desde la perspectiva participativa, este último principio ha ido perdiendo su potencial innovador, resintiéndose de casi veinte años de lecturas e interpretaciones basadas fundamentalmente en la realización de protocolos que han prestado mayor atención a la dimensión vertical (la referida a la relación entre los niveles institucionales) que a la dimensión horizontal (la relación entre sociedad política y sociedad civil).

En la actualidad, el análisis de la construcción de la esfera pública europea se mueve entre dos corrientes. Una perspectiva elitista que asume las esferas públicas transnacionales como segmentadas y definidas como espacios comunicativos centrados en elementos institucionales concretos y dominados fundamentalmente por élites económicas y políticas. Frente a ella una perspectiva realista que piensa la esfera pública europea a partir de una «europeización de las esferas públicas nacionales», donde se plantea la necesidad de promover una dimensión fundamentalmente mediática a partir de dos requisitos. Primero, el incremento de la cobertura de las temáticas tratadas y de las acciones emprendidas por los actores europeos, donde puedan percibirse «tratados como interlocutores válidos, como parte de ese “nosotros” a partir del cual surge una comunidad de comunicación» (Risse, 2002: 6). Segundo, atender la evolución de estos procesos usando perspectivas problematizadoras, que vayan más allá de los intereses nacionales. En ambos casos el rol de los medios de comunicación nacionales (ante la ausencia de una lengua común y de medios de comunicación pan-europeos, y frente a la perentoria necesidad de debatir la identidad europea) será un tema fundamental a ser debatido entre actores institucionales y de la sociedad civil crecientemente movilizada en el contexto de la crisis. Lamentablemente, el recorrido de una propuesta de mínimos como EURO-NEWS, enfrentando en los últimos años múltiples dificultades para incorporarse a la programación ampliada de la televisión digital, es un exponente de la marginalidad de trato dispensado a este tipo de iniciativas por parte de las actuales élites políticas nacionales y comunitarias, que dejan la comunicación pública en manos de la iniciativa mercantil.

II. ENTRE EL DIÁLOGO SOCIAL Y LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN: ¿UNA GOBERNANZA ASIMÉTRICA?

Diez años después del LBG la mayor parte de las prácticas de participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas comunitarias se siguen dando en torno a la Comisión Europea. Pero lejos de existir un régimen claro, reglamentado y sistemático, hay una pluralidad de prácticas de consulta que en algunos casos muestran una importante informalidad. De hecho, para muchas organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), especialmente ONG, su «principal reivindicación ha consistido en pedir el desarrollo de un diálogo civil que institucionalice la consulta regular de la sociedad civil organizada al principio del proceso legislativo» (Bouza, 2010: 10).

Además la Comisión Europea no es un todo homogéneo, así que las relaciones previas existentes con la sociedad civil, la voluntad política, el diseño institucional van a hacer que las relaciones de las diferentes Direcciones Generales (en adelante DG) con las OSC varíen. Mientras que algunas como las de política agraria cuentan con un régimen de consulta más establecido, las «DG más orientadas al mercado han sido más vacilantes a la hora de usar instrumentos tales como las consultas *online*, y cuando las usan están más orientadas a representantes de grupos de interés que al público en general» (Kohler-Koch, 2010b: 9).

Se continúa manteniendo el acceso fundamentalmente vinculado a la fase de elaboración de políticas, consolidándose una práctica donde «la inclusión en las fases de monitoreo y evaluación de las políticas son una clara excepción». Lo que hace pensar que la participación es entendida por la Comisión como un mecanismo funcional para

incrementar su legitimidad ante otras instituciones europeas, más que dar a las ONG o al resto de OSC un rol significativo dentro del ciclo político. Se produce, por tanto una *retórica de participación* vinculada a una legitimidad funcional y corporativista. De esta manera se establece una jerarquía de acceso, puesto que «esta concepción define la participación en términos funcionales, lo que significa que el derecho de la ciudadanía a participar depende de los recursos que introducen en el proceso político» (Finke, 2007: 6).

Sin embargo, no es esta legitimidad funcional el único aspecto discutible en la participación de la sociedad civil en la UE. En 2007, Thomas Perssons analizó las 6.000 contribuciones a la consulta *online* sobre la política química de la UE, resultando que más de dos tercios de los comentarios, sugerencias, ideas, etc., pertenecían a la industria química, mientras que sólo el 6 por 100 procedía de ONGs u otros grupos similares. Años después, a la hora de evaluar las prácticas de consulta y diálogo con la sociedad civil, se mantienen «importantes asimetrías, las “organizaciones vinculadas al mercado” como las asociaciones profesionales o de negocios, son de lejos mucho más numerosas que las de interés general. De manera similar se produce una distorsión en la representación territorial. La parte nord-occidental está sobre-representada en comparación con el sur y el este» (Kohler-Koch, 2010b: 3).

Dentro de la dinámica habitual del *lobby* europeo, la Comisión ha sido la arena fundamental de acción de los mismos. Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, la actuación de los *lobbies* se ha extendido también al Parlamento. En esta readaptación de las estrategias de presión se está produciendo una nueva asimetría en los diferentes roles que en el proceso de gobernanza comunitaria tienen los diferentes actores de la denomina-

da «sociedad civil europea». Los grupos empresariales, que cuentan con recursos para desarrollar estrategias más sofisticadas en el nuevo escenario institucional, pueden utilizar múltiples vías de lobby, mientras que las ONG y otras entidades sociales se centran mayoritariamente sólo en una institución. Es evidente que aquellos grupos con capacidad para ejercer *lobby* en diferentes instituciones simultáneamente obtendrán una mayor influencia.

Para regular el comportamiento de los *lobbies*, la Comisión Europea lanzó entre 2005 y 2006 la *Iniciativa para la Transparencia Europea*. El proceso de consulta a la sociedad civil (de unos cuatro meses) que siguió a la propuesta de la Comisión tuvo tres problemas: *a)* el *feedback* de la Comisión respecto de las recomendaciones hechas por las OSC se consideró pobre; *b)* el escaso tiempo de consulta otorgado, y *c)* el peso de las organizaciones con intereses económicos fue mucho mayor que el de otras como las ONG en la consulta. Este proceso mostró la dificultad de alcanzar consensos respecto a códigos de conducta comunes entre organizaciones de negocios y de la sociedad civil, de modo que la Comisión optó por liderar el proceso tras las consultas ¹.

¹ Si bien esta afirmación no implica considerar que desde el Parlamento Europeo no se haya puesto en marcha ninguna iniciativa de diálogo con la sociedad civil. El proyecto *Agora*, es un espacio de intercambio y debate con actores de la sociedad civil (conservando la consideración de sociedad civil que se hace en la Comisión Europea). Se han celebrado tres foros hasta el momento: 2007 (*Futuro de Europa, retos, oportunidades e instrumentos derivados de los tratados*); 2008 (*Cambio climático*) y el más reciente en 2011 (*Pobreza y crisis financiera*). Su carácter de mera *recolección de opiniones* y su escasa relación con decisiones o propuestas finales del propio Parlamento Europeo, son elementos que esta iniciativa comparte con la mayoría de los procesos de participación desarrollados desde la Comisión, en especial con aquéllos orientados a la ciudadanía no organizada.

En el resultado final triunfa la perspectiva defendida por las organizaciones de negocios. Según su postura era necesaria la *autorregulación* (plasmada en el registro de entidades, piedra angular de la iniciativa, para que fuera voluntario, no obligatorio), al mismo tiempo que señalaban que los requisitos de transparencia que se estaban planteando eran contrarios al derecho a la privacidad de las corporaciones con las que trabajaban ². De esta forma el registro de entidades quedó limitado a una herramienta voluntaria, con pocos datos sobre las entidades participantes y con escasas sanciones que sería sometida a evaluación en 2009.

Según una investigación de ALTER-EU, en marzo de 2010 aún faltaba por registrarse el 60 por 100 de las entidades de *lobby* que operaban a nivel europeo ³, entre ellas algunas de las agencias de *lobby* vinculadas a las corporaciones más importantes de la industria europea. Además la información facilitada resulta inútil en muchos casos e impide hacer un diagnóstico claro de quién, dónde y con qué estrategias se están realizando tareas de *lobby* ⁴. Si bien se están planteando reformas que incentivan el registro de las organizaciones, éste sigue siendo voluntario, de manera que los grupos más importantes del *lobby* europeo continúan actuando en un marco de reducida transparencia ⁵. Escándalos recientes como el que los periodistas de la cadena BBC levantaron en marzo de 2011 sobre sobornos a parlamentarios eu-

² <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/CSCG%20Briefing%20April%2007%20final.pdf> (consultada el 1 de junio de 2011).

³ <http://www.alter-eu.org/about-lobbying-transparency> (consultada el 2 de junio del 2011).

⁴ <http://www.alter-eu.org/documents/briefings-info-sheets/2010/03/11/blacklist-of-unregistered-lobbying-consultancies> (consultada el 2 de junio de 2011).

⁵ <http://www.alter-eu.org/documents/2010/10/06/why-the-eu-lobby-register-needs-fixing> (consultada el 2 de junio de 2011).

ropeos muestran cómo esta institución está aún lejos de potenciar mecanismos de transparencia coherentes en la lucha contra la corrupción, que permitan realmente gestionar las patologías de la dinámica lobbística, con lo que se hace necesario profundizar en las reformas en estos ámbitos⁶.

Dentro de la ausencia de determinadas redes de organizaciones de la sociedad civil, es llamativa la escasa atención prestada a los actores que participan del Foro Social Europeo, habitualmente excluidos bajo la acusación de euroescépticos. Sin embargo, ya desde los inicios de las movilizaciones transnacionales que tenían como objeto de crítica las políticas de la UE (como las marchas europeas contra el paro, la inseguridad y la exclusión en 1997) se podía observar que lejos de rechazar la integración europea lo que se estaba demandando eran diferentes políticas por parte de la UE.

El desarrollo de los Foros Sociales Europeos no sólo ha visibilizado una contraesfera pública transnacional, con intensos procesos de información y aprendizaje sobre cuestiones comunitarias (una de las deficiencias detectadas generadas en las iniciativas impulsadas por las instituciones europeas)⁷. También ha visibilizado una crítica al modo en que se está desarrollando el crecimiento y consolidación de la UE. Esta crítica, centrada en el déficit democrático y social de la UE, está acompañada de la percepción de la arena europea como un espacio de múltiples posibilidades, donde las instituciones

comunitarias abren la oportunidad de crear redes e identidades transnacionales en torno a ellas. Los movimientos sociales que componen el Foro Social Europeo se han mostrado como europeístas críticos, favorables a profundizar la integración europea pero bajo otros marcos y otras políticas alejadas de la agenda neoliberal.

Sin embargo, el FSE al igual que sucede con el Foro Social Mundial está experimentando problemáticas derivadas del rol de las ONG que están haciendo que estos espacios se limiten a ser lugares de intercambio con escasa voluntad de presión política. Tendencia derivada de la dependencia estructural de las ONG de los recursos públicos y empresariales. Si se percibe así en el FSM parece razonable la posibilidad de trazar cierto paralelismo con la presencia hegemónica de determinadas ONG en el diálogo social europeo. Estos procesos de *onegeización* derivan del hecho de que son determinadas ONG las que tienen capacidad de garantizar la continuidad de determinados procesos de trabajo en red, frente a las dinámicas más fluctuantes de algunos movimientos sociales. Este hecho implica considerar que la creación de espacios de participación y diálogo social puede generar dinámicas de competencia entre actores que generen cierto «jacobinismo participativo» que refuerce exclusivamente a determinados actores con la creación de determinados espacios de participación.

La dinámica de las consultas a las OSC no está suponiendo un incremento significativo en su capacidad de influencia en las decisiones comunitarias, generándose cierto «cansancio de las consultas». Proceso acompañado por ciertos límites de estas prácticas, el más relevante es que «las reglas del juego son que la sociedad civil tiene voz pero no tiene voto, y que la agenda viene definida por la Comisión». Esta agenda es también problemática, pese a que tras el *Libro Ver-*

⁶ http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/alter-eu_position_on_joint_ep-ec_register.pdf (consultada el 2 de junio de 2011).

⁷ A esto es necesario añadir que en el marco euro pero existen escasísimos «*watchdog*» para monitorizar la compleja estrategia desarrollada por los *lobbies* en las diferentes fases de elaboración y ejecución de las políticas. A nivel europeo se cuenta con la citada red Altereu (<http://www.alter-eu.org>) y el Corporate Europe Observatory (<http://www.corporateeurope.org/>).

de de la Transparencia (Comisión Europea, 2007) se han dado importantes avances en el acceso a la documentación oficial, las organizaciones de la Sociedad Civil demandan también tenerlo a las agendas de las instituciones europeas —para poder acompañar sus iniciativas desde redes que cuentan con recursos mancomunados escasos y cuya eficacia depende en buena medida de su capacidad de planificación, cuestión que aún no se cumple.

Por último, existen otros dos fenómenos relevantes dentro de la dinámica del diálogo con la sociedad civil. Primero los procesos de mayor participación (como por ejemplo las consultas *online*) no suponen crear escenarios de deliberación⁸ con lo que se dificulta mucho el aparente objetivo de mejorar las decisiones que se toman posteriormente a la consulta. Y segundo, muchas de las redes de grupos de interés asentadas en Bruselas (y en otras ciudades como Estrasburgo) están desarrollando pautas informales de relación con las instituciones europeas (desde foros de discusión, participación en consejos asesores, etc.). Con lo que se están abriendo procesos de relación que distan mucho de ser transparentes y de contribuir a la clarificación de los mecanismos participativos, lo que obviamente gravita en la consiguiente apertura del espacio público europeo⁹.

Dentro de las dinámicas de informalidad, discrecionalidad y falta de transparencia en

⁸ Hasta el momento se han celebrado las siguientes ediciones: Florencia, 2002; París, 2003; Londres, 2004; Atenas, 2006; Malmoe, 2008, y Estambul, 2010.

⁹ Frente a la perspectiva de la *democracia participativa* que hace referencia a conceptos como el de la inclusión en el proceso y su influencia en las diferentes fases de las políticas públicas, la *democracia deliberativa* centra su atención en la calidad procedimental del debate que se fomenta, sin tener en cuenta la diversidad y cantidad de sujetos que participan en él y su influencia en las políticas públicas más allá de proveer de insumos para la elaboración de las mismas.

la relación entre las OSC y las DG de la Comisión, es importante como experiencia piloto el caso de la de Salud y Protección a los consumidores. En ésta la creciente implicación en un proceso de revisión de sus estructuras de participación, a través de un comité de evaluación y de diálogo con grupos de interés, da interesantes muestras de voluntad de reforma. Este proceso generador de reflexividad de los diferentes actores (institucionales o no) puede marcar el camino para una transformación en los sistemas de diálogo social que profundice realmente la innovación democrática en la UE.

La profundización democrática de la UE tiene en la problemática del control a los representantes (*accountability*) un terreno fértil de debate respecto de las consecuencias de la *gobernanza multinivel* (un modelo de gobierno marcado por las relaciones cooperativas entre actores públicos y no públicos en diferentes niveles de gobierno mediante partenariados público-privados). Las interacciones en las redes de gobernanza multinivel suelen carecer de visibilidad para quienes no participan de ellas. Se opta por un funcionamiento opaco e informal con la intención de dificultar el control de las actividades y desdibujar la responsabilidad. Estas redes (formadas por burócratas, representantes de intereses, actores privados, expertos, etc.) suelen estar separados de los cuerpos de democracia representativa y no están sometidas a formas de control que descansen en mecanismos públicos y democráticos. En la gobernanza multinivel, los mecanismos generalizados y omnicomprensivos de control son sustituidos por otros compartimentalizados y desagregados.

Los mecanismos de *rendición de cuentas* que se han ido desplegando, cuentan con escaso impacto en la rearticulación de las dinámicas participativas en el control del ejercicio de las políticas comunitarias. Se ha ido desarrollando un conjunto de mecanis-

mos de *desresponsabilización en cascada* de los diferentes niveles institucionales, así como una importante *fragmentación y desconexión* de las políticas comunitarias desarrolladas a través de estos partenariados. El riesgo que existía, y que se ha concretado, es de la *lectura «neoliberal» del principio de subsidiariedad*, que ve la reducción de la misma a la mera limitación de la intervención del Estado en sectores en los que los actores privados —no estatales— pueden actuar con absoluta libertad.

III. TRES ÁMBITOS DE INNOVACIÓN PARTICIPATIVA

Dentro de las innovaciones y/o de los retos participativos que se empiezan a dibujar en la UE, cabe destacar tres procesos: aquellas iniciativas que se han dirigido a la *participación abierta a toda la ciudadanía* (independientemente de que esté o no asociada), el debate en torno a la *reforma del presupuesto europeo* y la *Iniciativa Ciudadana Europea*.

Una de las innovaciones más importantes cuyo ciclo se ha cerrado en torno a 2009 ha sido la puesta en marcha de mecanismos que permitiesen la participación de la ciudadanía no asociada u organizada, respondiendo a algunas críticas que se planteaban a la propuesta del LBG. En muchos casos se ha tratado de experiencias donde los ciudadanos «normales» (*lay people*) participan en debates y procesos de toma de decisiones sociotécnicas junto con académicos, expertos y representantes institucionales, sin que tengan que mostrar un conocimiento previo en determinadas áreas.

Este tipo de iniciativas, tratan de superar el carácter elitista tanto de la democracia representativa como de la deliberativa, que en muchos casos limitan sus foros de debate a

organizaciones y expertos, dejando de lado a la ciudadanía. En la UE encontramos una importante tradición de diálogo con comités de expertos asociados a la legitimidad funcional de la UE y a una concepción tecnocrática de la deliberación. Sin embargo, la necesidad de intervenir sobre agendas temáticas asociadas al riesgo y de someter a debate con la ciudadanía determinadas decisiones a este respecto (tras casos como el de las *vacas locas* o el desastre del *Prestige*) llevó a abrir espacios deliberativos donde la participación se amplió a ciudadanos no organizados (o no sólo, pues pueden participar asociados en distintos tipos de organizaciones). Los experimentos más significativos a este nivel fueron:

- Dos *sondeos deliberativos (deliberative polls)*, basados en la metodología desarrollada por J. Fishkin. El primero de ellos denominado «La Europa del Mañana» (en el 2007) y «Europolis» (con debates en torno a las elecciones europeas, en 2009).
- Cuatro *Conferencias Ciudadanas (Citizens' Conferences)*: la primera de ellas enmarcada en el proyecto RAI-SE sobre «La Ciudad del Mañana» (2005); la segunda denominada «Meeting of Minds» (sobre neurociencia) tuvo lugar entre 2006 y 2007; la tercera sobre el «Futuro de las Zonas Rurales» en Europa fue también bianual (2007-2009); la última (2008-2009) se centró en la «Movilidad Urbana Sostenible».
- *Consultas Europeas a la Ciudadanía*: se celebraron dos consultas: la primera en 2007 sobre «El Futuro de Europa en 2020» y otra en 2009 bajo el objetivo de discutir sobre el Futuro Económico y Social de la UE más allá de fronteras geográficas y lingüísticas. A diferencia de las Conferencias Ciudadanas este tipo de iniciativas no

incorporó la participación de expertos en etapas previas de formación (sólo en las discusiones finales) y se basó en la participación de ciudadanos de todos los Estados miembros (incorporando a más de 2.000 personas).

Entre los análisis que se han realizado de estas experiencias, destacan los siguientes elementos:

- Son procesos de un coste económico muy alto para las consecuencias y los impactos que tienen (muchas han tratado sobre temáticas sobre las cuales la UE no tiene competencias y han tenido escaso o nulo impacto en términos comunicativos).
- En los casos en los que existía un mecanismo de autoselección (una aplicación telemática a partir de la cual se podía solicitar la inscripción) la participación ha presentado sesgos significativos (siendo mayoritariamente personas con titulaciones universitarias, profesionales de alta movilidad, de núcleos urbanos y en muchos casos ya participantes en organizaciones de la sociedad civil), profundizando en el carácter elitista de la participación a escala comunitaria.
- Las experiencias más interesantes, a la hora de construir «muestras representativas» han sido las que han combinado el sorteo con una serie de criterios (edad, sexo, profesión, nacionalidad, etc.), además de determinar el mismo peso para todos los países.
- El problema del idioma es determinante en el funcionamiento de todas las experiencias, complicando los escenarios deliberativos.
- En algunos casos como el de las Consultas Europeas a la Ciudadanía no se trata tanto de procesos en los que la Comisión habilite estructuras de diálogo directo con la ciudadanía, sino

que son procesos mediados por ONG u otras entidades de la Sociedad Civil que dinamizan el proceso. Este aspecto puede resultar problemático ante la falta de rendición de cuentas de las propias organizaciones mediadoras.

- Es importante considerar que «metodológicamente» han mostrado que es posible construir instituciones de deliberación ciudadana (no basada únicamente en organizaciones) a escala europea. En varios de estos procesos (fundamentalmente en las Consultas Europeas a la Ciudadanía y en algunas de las Conferencias Ciudadanas) se han combinando mecanismos de participación a escala nacional con mecanismos a escala europea.
- Resulta problemático que algunas de las Direcciones Generales de la Comisión que apostaron por estas iniciativas (como la DG de Investigación) hayan eliminado cualquier referencia a estos procesos (o similares) en sus siguientes documentos estratégicos.
- La mayoría de estas experiencias no han contado con objetivos claros, es decir están referidas a declaraciones de principios, a recabar opiniones, pero no estaban vinculadas a objetivos claros y concretos y su influencia en decisiones finales ha sido muy reducida.
- En el campo de la comunicación la pretendida voluntad de «comunicar Europa» no consigue plantear una agenda de discusión en torno a las iniciativas mediáticas a impulsar y cómo definir y narrar Europa desde relatos nacionales.

A diferencia de lo que sucedía con otras declaraciones y tratados que hacían referencia a la participación de la ciudadanía en la UE, el Tratado de Lisboa hace referencia a un instrumento concreto: la *Iniciativa Ciudadana*, a través de la cual y tras la consecución

de un millón de firmas se pueden promover propuestas de debate legislativo en las instituciones comunitarias, con el objetivo de influir en su agenda.

La Iniciativa Ciudadana Europea podrá ponerse en marcha a partir de abril de 2012. Encontramos ya algunas iniciativas previas similares que han tenido diferentes resultados. En el 2007 el Foro Europeo de Personas con Discapacidad, lanzó la campaña «1 millón por la discapacidad» con el objetivo de promover una legislación comunitaria específica sobre esta temática¹⁰. Pese al gran éxito de la campaña (más de 1.300.000 firmas), dicha legislación aún no ha sido promovida desde la Comisión. Otro ejemplo significativo es que a pesar de la dimensión de sus organizaciones, la iniciativa de promoción de la agenda social de la Confederación Europea de Sindicatos no consiguió llegar al millón de firmas.

El proceso de debate en torno al *Libro Verde de la Iniciativa Ciudadana* (Comisión Europea, 2009) también ha abierto importantes interrogantes sobre quién y cómo puede llegar a utilizar esta herramienta. Algunas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas redes de ONG críticas, no han participado de ese debate o se muestran algo reacias a la puesta en marcha de esta herramienta. Muchas de las ONG participantes, algunas de ellas establecidas en Bruselas y centradas en ganar eficiencia en su relación con las instituciones comunitarias, están altamente profesionalizadas y con gran distancia de sus bases, y con posicionamientos y discursos muchas veces tecnocráticos y de bajo perfil político, que llegada la coyuntura dificultan cualquier estrategia movilizadora.

No obstante, al calor de la propuesta y de la amplificación del debate sobre la Iniciativa Ciudadana, nuevas ONG están registrando-

se en la UE y la movilización en torno a las consultas «puede tener un efecto de reestructuración del campo de la sociedad civil europea que sirva para dinamizar y hacer más participativo el propio funcionamiento de las organizaciones» (Kohler-Koch, 2010: 35). Es oportuno señalar cómo los resultados de la consulta están influidos por el tema seleccionado, la información circulante sobre el mismo y las tramas de tejidos participativos existentes en los distintos ámbitos de intervención, lo que lleva a pensar que las distintas agendas desarrollaran distintos mecanismos de participación/contextos de movilización.

Durante muchos años, la Comisión Europea a través de los Programas Urbal se ha convertido en uno de los actores internacionales que más contribuyó a la difusión de buenas prácticas de gestión urbana. El presupuesto participativo, iniciado en Porto Alegre y después extendido a numerosas ciudades brasileñas, latinoamericanas, europeas y recientemente asiáticas y africanas fue una de las prácticas más importantes en estos programas¹¹. Pese a limitarse, salvo algunas excepciones, al nivel local, la profundización democrática que suponen estos procesos (a nivel de cogestión ciudadana y de intervención en todas las fases de las políticas públicas) y el efecto de redistribución de rentas y bienes públicos y de justicia social que han tenido algunas experiencias (especialmente en el sur del planeta), los hacen especialmente interesantes como prácticas de las que sacar aprendizajes para rediseñar los esquemas de participación dentro de la UE.

Sin embargo, es necesario destacar que la participación de entidades locales en las redes *Urbal* es escasa. Además, como ya se señaló, la estrategia de la UE a la hora de promover la participación se centra funda-

¹⁰ <http://www.edf-fehp.org>.

¹¹ La red temática «Financiación local y presupuestos participativos»: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9_esp/default.php.

mentalmente en campos en los que no tiene competencia. Para ello promueve incentivos a través de programas de financiación de proyectos (como el programa *Urban*¹² en un primer momento y posteriormente el *Urbact*¹³). Estos esfuerzos de promoción de la participación si bien promueven prácticas participativas en las esferas locales (fundamentalmente), no llegan a impulsar prácticas similares en la elaboración de políticas comunitarias.

Dentro de una línea que podría recuperar parte de estos aprendizajes, una de las propuestas que más interés ha suscitado en los últimos años ha sido la *reforma del presupuesto comunitario*, planteada en el marco de la firma del «Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina del presupuesto y la buena gestión financiera» (2006). Dando continuidad a este acuerdo, con el documento «Reformar el presupuesto, cambiar Europa: Documento para la consulta pública para la revisión del Presupuesto 2008/2009», se activa en 2007 un proceso de consulta abierto no sólo a las instituciones de la UE, también a organizaciones sociales y ciudadanía no organizada.

El proceso de consulta se abrió entre el 12 de septiembre de 2007 y junio del 2008 recogiendo 305 contribuciones. La mayoría de éstas proceden del sector público (de diferentes niveles de gobierno), mientras que 55 proceden de ONG, 44 de organizaciones de la sociedad civil, 38 contribuciones de universidades y expertos, 35 de ciudadanos no asociados (procedentes de 13 Estados miembros) y 21 contribuciones más no clasificables en estas categorías. De los resultados presentados por la Comisión se desprendía «la profunda necesidad de reformar

el Presupuesto Europeo, que aún no es capaz de responder a las prioridades en continua evolución de la sociedad europea, al tiempo que se subrayaba la necesidad de superar la rigidez de las estructuras financieras que frenan dicha adaptación» (Picchi, 2010: 332).

En el contexto de crisis este proceso ha vivido un profundo retroceso. La Comisión Europea ha suspendido el proceso de revisión del Presupuesto Europeo y el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil ha presentado una queja ante el presidente de la Comisión D. Barroso, donde se señalan las implicaciones más importantes que tiene la reforma del presupuesto (GCSC, 2011):

- Un presupuesto a escala europea debe servir a los intereses públicos europeos, respetando e implementando el principio de solidaridad y el desarrollo sostenible.
- Los fondos de la UE deben distribuirse de manera coherente a los valores de la Unión y sus prioridades políticas de acuerdo con el Tratado de Lisboa.
- El gasto del presupuesto público de la UE ha de convertirse en un proceso transparente y susceptible de seguimiento y rendición de cuentas.
- Este tipo de reformas presupuestarias puede solucionar las dinámicas perversas generadas por determinados subsidios a sectores en exceso particularistas.

IV. RECOMENDACIONES

1. Desde la perspectiva de las *organizaciones participantes* son las vinculadas a la empresa corporativa las que logran incidir en el campo de las políticas sectoriales, frente a las dedicadas a la protección de derechos sociales y ambientales, más atentas al interés general y a los bienes co-

¹² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_es.htm.

¹³ <http://urbact.eu/>.

munes. Se estima que de los 15.000 lobbistas presentes en Bruselas, sólo el 10 por 100 trabaja para ONG, una evidencia de la disparidad de recursos de estas redes: las organizaciones y movimientos de base lastrados por la segmentación nacional de sus relaciones frente a la capacidad de coordinación europea —global— de las vinculadas a las empresas transnacionales. *Es necesario que se atiendan las demandas del Grupo de Contacto de la Sociedad Civil en relación con el registro, transparencia de fuentes de financiación y representatividad de estas organizaciones, con el objetivo de lograr el reconocimiento diferenciado de las entidades sociales desvinculadas del sector lucrativo.*

2. Si bien la *experimentación en el campo de iniciativas participativas* y la promoción de la deliberación ha sido rica en términos de procedimientos y escalas, se ha caracterizado por la imprecisión de sus reglas y la ausencia de competencias vinculantes. *Es necesario desarrollar normativa e institucionalmente estos procesos de consulta sobre la necesidad de diferenciación del punto precedente: buscando generar un primer espacio de clarificación de las demandas y propuestas de las organizaciones procedentes de «lo social», para que después puedan dirimir en otros ámbitos de participación ya vinculados a la decisión política, la compatibilización de sus demandas con las procedentes del ámbito gubernativo y mercantil.*
3. En el campo de la *elaboración de políticas* (sean sectoriales, sociales y urbanas), la *accountability* social que puede derivarse de los procesos de participación tiene interesantes potencialidades racionalizadoras. La

experiencia de *presupuestos participativos* desarrollados a nivel local constituye una propuesta recomendada ya en el marco de Naciones Unidas, que pueden plantearse desarrollar a mayor escala. Con ayuda de las TIC la sociedad civil reclama insertarse de manera más activa tanto en el diseño de las políticas públicas como en los procesos de monitoreo en la ejecución y evaluación de sus resultados. En este sentido *es necesario promover desde los poderes públicos mayor acceso a la información institucional y económica, e incluir sus demandas y perspectivas en la construcción de indicadores que evaluarán su desarrollo.*

4. La *gobernanza europea* planteada hace una década sigue limitada por las tendencias elitistas y la segmentación nacional de su *esfera pública*, que en el contexto de crisis verán agravarse tensiones políticas y conflictos sociales derivados de un aumento de la movilización social. La *iniciativa ciudadana europea*, al promover mecanismos de democracia semidirecta (referéndum), tiene potencialidad para ser un canal transnacional de movilización en red, donde nuevas interacciones sociopolíticas reformulen tanto las dimensiones de agencia como de identidad de una sociedad civil europea en construcción. Aunque se sale del marco aquí tematizado, no puede dejarse de subrayar la importancia fundamental del desarrollo mediático-comunicativo que acompañen los procesos de participación que transnacionalizan la sociedad civil europea promoviendo intereses y perspectivas cosmopolitas. *Son necesarias iniciativas mediáticas específicas, orientadas por los principios*

de expresión-explicación del conflicto y la reconciliación argumentativa desde el interés general y los bienes comunes, con el objetivo de valorizar la contribución participativa a la inteligencia colectiva y el desarrollo de nuevas tecnologías sociales para enfrentar los retos de una crisis multidimensional.

5. Desde una perspectiva ideológico discursiva es fundamental repensar el planteamiento «utilitarista» de la participación (mecanismo de extracción de información —insumos sociales— y/o vector de legitimación frente a la opinión pública) —denunciado por los movimientos sociales como *participación florero* (decorativa)—. Los actores políticos e institucionales más avanzados se tienen que plantear la necesidad de revalorizar la participación como espacio clave de empoderamiento para el mantenimiento y construcción de viejos y nuevos derechos ineludibles en el orden democrático. Parece necesario revisar postulados liberales que simplifican la complejidad de la sociedad civil y la esfera pública con un esquema público-privado en exceso limitado y reducen la relación representación-participación a una propuesta electoral parlamentaria como ámbito exclusivo de decisión política.

BIBLIOGRAFÍA

- Abels, G. (2008): «Citizens deliberation and EU democratic deficit. Is there a model for participatory democracy», presentado en «Fourth Pan-European Conference on EU Politics», Universidad de Letonia-Riga.
- Allegretti, G. (2010): «Europa e democrazia partecipativa: Dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro», en Vallinoto, N., y Vannuccini, S. (eds.), *Europa 2.0: Prospettive ed evoluzioni del sogno europeo*, Milano, Ombre Corte.
- Arena, G. (2008): «Di quale sussidiarietà stiamo parlando?», en http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Rassegna-s/Arena-labsus_7_7_08.pdf (consultado el 27 de mayo de 2011).
- Avritzer, L. (2002): *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton, University Press
- Boussaguet, L. (2010): *L'écoute des citoyens: Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire*, Paris, Notre Europe, 44.
- Boussaguet, L., y Dehousse, R. (2008): «Lay people's Europe: A critical assesment of the first EU Citizens'Conferences. European Governance Papers (EUROGOV) C-08-02», en <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-02.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2011).
- Bouza García, L. (2010): *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea*, Madrid, Colección Estudios de Progreso, Fundación Alternativas.
- Cenfor del Rey, V. (2009): «Las consultas europeas a la ciudadanía», en VVAA, *Cuadernos Europeos 7: Construyendo Europa con los ciudadanos*, Madrid, Fundación Luis Vives.
- Cirone, A. (2011): «Patterns of Interest Group Lobbying at the EU: Examining How Group Characteristics Affect Venue Choice», borrador, en http://www.princeton.edu/europe/events_archive/repository/05-04-2011Conference/Cirone Princeton May2011.pdf (consultado el 1 de abril de 2011).
- Coen, D. (2007): «Empirical and theoretical studies in EU lobbying», *Journal of European Public Policy*, 14: 333-345.
- Della Porta, D. (2004): *The Europeanization of Protest: A Typology and Empirical Evidence*, EUI Working Paper, 18.
- (2006): *Social Movements and the European Union: Eurosceptics or Critical Europeanists?*, Paris, Notre Europe, 22.
- Della Porta, D., y Caiani, M. (2009): *Social Movements & Europeanization*, Oxford, N.Y., University Press.
- Doerr, N. (2009): *How european protest transform institutions of the public sphere*, KFG Working Papers, 8.

- Donati, P. (1999): *La ciudadanía societaria*, Granada, Universidad de Granada.
- (2006): *Repensar la sociedad*, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias.
- Finke, B. (2007): «Civil society participation in EU governance», *Living Reviews in European Governance*, 2, en <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2/> (consultado el 6 de mayo de 2011).
- Firmstone, J. (2002): *Discerning eyes: Views on Violence*, Luton, University of Luton Press.
- Firmstone, J., y Statham, P. (2008): *Los debates mediáticos sobre la Unión Europea y la ratificación del Tratado Constitucional en la esfera pública británica*, Madrid, Dykinson.
- Fischer, A. (2010): «Democratic Participation? The Involvement of Citizens in Policy-making at the European Comisión», *Journal of Contemporary European Research*, 6, en <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/514/229> (consultado el 19 de mayo de 2011).
- Fraser, N. (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- (2008): *Escalas de Justicia*, Bogotá, Herder.
- Friedrich, D. (2007): «Old wine in new bottles?», *RECON online working papers*, 08.
- GCSC (2011): «CSCG calls EC not to abandon ambitious budget reform», en http://www.act4europe.org/code/en/actions.asp?id_events=153 (consultado el 2 de junio de 2011).
- Habermas, J. (1982): *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Kerremans, B., y Princen, S. (2008): «Opportunity Structures in the EU Multi-Level System», *West European Politics*, 31: 1129-1146.
- Kohler-Koch, B. (2008): «Does participatory governance hold its promises?», presentado en CONEX Final Conference, Manheim.
- (2010a): «Civil Society and EU democracy: “Astroturf” representation», *Journal of European Public Policy*, 17: 100-116.
- (2010b): «If participation does not do the job, will accountability make a difference? The role of CSO in EU accountability», presentado en la 8.ª Conferencia Bienal de la European Community Studies Association, Victoria, Canadá.
- Kohler-Koch, B., y Finke, B. (2007): «The institutional shaping of EU- Society relation: a contribution to democracy via participation?», en *Journal of Civil Society*, vol. 3, núm. 3.
- Kohler-Koch, B., y Rittberger, B. (2007): «Charting crowded territory: Debating the democratic legitimacy of the European Union», en Kohler-Koch, B., y Rittberger, B. (eds.), *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, Maryland, Rowman & Littlefield.
- Kröger, S. (2008): «Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. European Governance Papers (EUROGOV) N.º C-08-03», en <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf> (consultado el 1 de junio de 2011).
- (2009): «Mission imposible? Conceptualising the link between organised civil society and democratic legitimation in the EU», presentado en Bringing Civil Society in: The European Union and the rise of representative democracy, Centro Robert Schuman de Instituto Universitario Europeo, París.
- Lombera, R. (2010): «El Foro Social Mundial: Diez años construyendo alternativas hacia un mundo más equitativo, solidario, democrático y justo», en <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=9872&entidad=Textos&html=1> (consultado el 4 de junio de 2011).
- Luksic, A., y Babor, M. (2010): «Participatory democracy within the EU: Solution for a democratic gap?», *Journal of Comparative Politics*, 3: 85-103.
- Majone, G. (2002): «The European Comisión: The limits of centralization and the perils of parliamentarization», *Governance*, 15: 375-392.
- Moravcsik, A. (2006): «What can we learn from the collapse of the European Constitutional Project?», *Politische Vierteljahresschrift*, 47: 219-241.
- Morrison, D. (ed.) (1999): *Defining violence: The search for understanding*, Luton, University of Luton Press.
- Papadopoulos, Y. (2010): «Accountability and Multilevel Governance: More Accountability, less Democracy?», *West European Politics*, 33: 1030-1049.

- Persson, Th. (2007): «Democratising European Chemicals Policy: Do online consultation work in favour of civil society organizations?», *Journal of Civil Society*, 3: 223-238.
- Picchi, M. (2009): «Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa» en Delplano, G. (ed.), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanístico*, Montalfone, Edicom.
- (2010): «Tentativi di partecipazione a livello continentale: La riforma del bilancio dell'Unione Europea», en Allegretti, U. (ed.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florencia, University Press.
- Río Villar, S. (2009): «Progresos, límites (con margen) y retos en la participación ciudadana europea», en VVAA, *Cuadernos Europeos 7: Construyendo Europa con los ciudadanos*, Madrid, Fundación Luis Vives.
- Risse, Th. (2002): «How do we know a european public sphere when we see one? Theoretical clarifications and empirical indicators», presentado en el IDNET Workshop «Europeanization and the Public Sphere», Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- Sader, E. (2009): «Entrevista (realizada por Ariel Jerez, Jorge Resina y Ramiro Chico)», *Documentación Social*, 152: 129-134.
- Saurugger, S. (2008): «The social construction of the “participatory turn”. The European Union and organised civil society», en Dehousse, R., y Boussaguet, L. (eds.), *The transformation of EU policies: EU Governance at work*, CONNEZ, Manheim, CONNEZ.
- Shapiro, M. (2005): «“Deliberative”, “independent” technocracy vs. Democratic politics: Will the globe echo the EU», *Law and Contemporary Problems*, 68: 341-356.
- Sintomer, Y. (2009): *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo.
- Sintomer, Y.; Allegretti, G., et al. (2009): *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse.
- Smismans, S. (2006): «New models of governance and the participatory myth», European Governance Papers (EUROGOV), No. N-06-01, en <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf> (consultado el 22 de abril de 2011).
- Sousa Santos, B. (2004): «Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva», en Sousa Santos, B. (ed.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vicente, T. (2011): «La comunicación compartida es estratégica para el FSM», en <http://alainet.org/active/44338> (consultado el 4 de junio de 2011).
- Vreese, C. (2007): «The EU as a public sphere», Living Reviews in European Governance 2, en <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-3> (consultado el 11 de mayo de 2011).