

Innovaciones participativas y deliberativas para la construcción de esferas públicas europeas

Participatory and deliberative innovations for the construction of european public spheres

Ariel JEREZ

Universidad Complutense de Madrid

arieljerez@cps.ucm.es

Alfredo RAMOS

Instituto Complutense de Estudios Internacionales

alfredo@redconvoz.org

Giovanni ALLEGRETTI

Centro de Estudos Sociais, Universidad de Coimbra

giovanni.allegretti@ces.uc.pt

BIBLID [ISSN 2174-6753, nº3, 50-64]

Artículo ubicado en: www.enrucijadas.org

Fecha de recepción: *marzo de 2012* || Fecha de aceptación: *junio de 2012*

RESUMEN: Partiendo del debate sobre la legitimidad democrática de la UE y del déficit de esfera pública a escala transnacional europea, los autores de este texto revisan algunas de las iniciativas de diálogo con la sociedad civil, así como diferentes procesos de deliberación y participación a escala transnacional promovidos por las autoridades comunitarias en los últimos 10 años. Este recorrido teórico e histórico permitirá analizar cuáles han sido y son sus implicaciones a la hora de democratizar el espacio de la UE y cuáles son las posibilidades que abre para la acción de la sociedad civil europea la Iniciativa Ciudadana Europea, que se podrá poner en marcha desde abril del 2012.

Palabras clave: Unión Europea, esferas públicas transnacionales, democracia deliberativa, participación ciudadana, sociedad civil.

ABSTRACT: Beginning with the debate on the EU's democratic legitimacy and the deficitary transnational public sphere in Europe, the authors of this paper review some of the initiatives of the UE-Civil Society social dialogue and different processes of transnational deliberation and participation promoted by the Community authorities in the last 10 years. This will allow theoretical and historical analysis of the implications that this initiatives have had in the democratization process of the EU and the possibilities opened for the action of european civil society with the European Citizens' Initiative, that will be launched in April-2012.

Keywords: European Union, transnational public spheres, deliberative democracy, citizen participation, civil society.

1. Déficit democrático y crisis de legitimidad de la Unión Europea

La problematización de la calidad democrática de la UE posterior a la época del “consenso permisivo” frente a las autoridades comunitarias (Finke, 2007; Vreese, 2007; Picchi, 2009) es relativamente reciente, teniendo en cuenta que sólo tras la aprobación del Acta Única Europea se explicita el *carácter democrático*, de la Unión (Luksic y Bahor, 2010). Esta problemática empezó a plantearse más abiertamente con el fracaso del referéndum danés para ratificación del Tratado de la Unión Europea en 1992 y se agravó a medida que los acuerdos firmados en Maastricht reforzaban la cesión de soberanía de los Estados miembros. A principios de siglo, la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil europea y la apertura de las instituciones europeas a la misma se convierten en dos de los ejes fundamentales para resolver la crisis de legitimidad democrática conocida como el déficit *democrático* de la UE (hasta entonces la participación de la sociedad civil no tenía presencia alguna en los tratados europeos) (Kohler-Koch y Rittberger, 2007; Richter, 2007). Estas estrategias quedarán consagradas en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* presentado por la Comisión en 2001 (LGB en adelante) (Kohler-Koch y Finke, 2007), valorizando la influencia de actores no estatales en la elaboración de políticas públicas a nivel europeo.

Como consecuencia del no francés y holandés al Tratado Constitucional europeo, desde la Comisión se efectúa un nuevo esfuerzo por “acercar Europa a la ciudadanía” y promover la participación de esta en las instituciones comunitarias. La Comisión Europea lanza en el 2005 la iniciativa del Plan D (*Democracia, Dialogo y Debate*) que cuenta con el objetivo de mejorar la comunicación con la ciudadanía e incrementar la democratización de la UE. Pese a este aparente esfuerzo del que van a surgir algunas de las iniciativas de experimentación participativa más significativas, dicha participación va a perder peso en el marco de la UE. La referencia explícita a la democracia participativa recogida en el Art. 47 del llamado Tratado Constitucional, desaparece en el Tratado de Lisboa, quedando como una ambigua y confusa conceptualización referida a la transparencia, la publicidad y la subsidiariedad (principio que se ha limitado más a su dimensión de relación entre niveles institucionales que a la dimensión de relación de la sociedad política con la civil) (Arena, 2008, Allegretti, 2010).

A esto se une la confusión conceptual en torno a la definición de sociedad civil, que condiciona las estrategias y objetivos de los distintos tipos de actores que intervienen en este entramado transnacional. Tanto el Consejo Económico y Social - una de las primeras instituciones europeas que desarrolla prácticas de diálogo social (Picchi, 2009)- como la Comisión Europea van a definir la sociedad civil europea como “todo el conjunto de grupos de interés” que se implican en los procesos de toma de decisiones (Finke, 2007:13, Bouza, 2010:17), defendiendo una perspectiva de la sociedad civil abierta a la inclusión de actores empresariales lucrativos. Mientras que los actores no lucrativos reclaman una perspectiva acotada a movimientos y organizaciones sociales, como señala el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil¹ cuando define sociedad civil como “un tercer sector que desempeña actividades económicas y sociales sin ánimo de lucro en la intersección entre el Estado, el mercado y los ciudadanos” (citado en Bouza, 2010:17).

¹ En esta plataforma se articulan las principales redes temáticas lideradas por consorcios de grandes ONG europeas. Ver <http://www.act4europe.org/code/en/default.asp>.

2. La esfera pública europea como mecanismo de reconstrucción democrática

Uno de los elementos constitutivos de la escasa legitimidad democrática de la UE es la existencia de una esfera pública europea deficitaria (o el déficit de esfera pública) (de Beus, 2010), cuya importancia para la reconstrucción democrática en una coyuntura de crisis retoma el llamado *giro participativo* (Saurugger, 2008). Pueden señalarse tres dimensiones fundamentales en el debate sobre la legitimidad democrática y esferas públicas en la UE (Picchi, 2009, Kohler-Koch y Rittberger, 2007):

- Instituciones políticas vs. Sociedad civil: Por un lado se hace hincapié en dos factores de la legitimidad: la estabilidad de las instituciones políticas y el hecho de que los mejores mecanismos de control y defensa de los derechos se derivan de los marcos constitucionales y de las negociaciones entre Estados miembros. Por otro, se subraya la importancia de la sociedad civil, la deliberación y la creación de esferas públicas para incorporar al tejido social en la reconstrucción de unos derechos de ciudadanía vulnerados/vulnerables en el contexto de la globalización neoliberal. El rol de las instituciones políticas pasa a evaluarse con su voluntad de impulsar y garantizar estas esferas públicas.
- Votación vs. Deliberación: Por un lado el voto aparece como el mecanismo fundamental de agregación de prioridades y expresión pública de intereses, frente a la importancia de los procesos deliberativos para cumplir estos objetivos. La primera vertiente centra su atención en la profundización de la democracia parlamentaria, mientras que la segunda se centra en activar, además, procesos deliberativos en interacción con otros sujetos sociales que reclaman iniciativas de innovación institucional complementarias a la representación liberal parlamentaria clásica.
- Concepción instrumental vs. Concepción intrínseca de la participación: En el primer caso se concibe una legitimidad de tipo funcional (por objetivos), donde la aceptación de las decisiones deriva de su fiabilidad técnica y su capacidad de responder a las necesidades sociales, la participación es únicamente un mecanismo de agregar información a la toma de decisiones. La segunda concepción, que plantea incrementar y extender la participación a las diferentes etapas de la elaboración e implementación de las políticas comunitarias, la entiende como un derecho humano esencial de la ciudadanía, abierto a la libre iniciativa y experimentación.

Dentro de este debate, resulta necesario repasar algunas contribuciones teóricas sobre la compleja relación entre la sociedad civil y las autoridades nacionales y transnacionales en la creación de esferas públicas a nivel europeo. En la formulación normativista de Habermas (1982) se contempla la esfera pública compuesta por personas que no tienen poder (en el sentido de que no pertenecen al aparato estatal o del gobierno) y que se reúnen para debatir sobre la acción de los gobiernos en un espacio neutral ajeno a las presiones del Estado. Imaginando que existe una igualitaria capacidad para el análisis crítico de la justificación moral de las acciones políticas, se plantea que en estos espacios, donde triunfaría la razón argumentativa, podrían tener cierto control sobre la clase política, demandándole responsabilidad sobre sus actos. La razonable seducción de este horizonte normativo, que en cierta manera naturaliza acríticamente la supuesta libertad en el proceso de formación de la opinión pública y de la acción colectiva en las sociedades liberales, merece criticarse constructivamente (Avritzer, 2002, Fraser, 1997). Cabe problematizar su consideración como espacio ajeno a los particularismos, donde lo que se debate es el bien común y el interés general, en dos direcciones. Por un lado, en la del reconocimiento de la problemática de la identi-

dad y la necesidad de una gestión más sofisticada del multiculturalismo desde la esfera pública. Y también en la de evaluar cómo el poder colonizador del mercado incide en la relación de los particularismos y las fronteras de lo público-privado-común.

Fraser (1997) cuestiona la perspectiva habermasiana tanto por su no consideración de los procesos de exclusión dentro de la deliberación, como por la suposición de que una única esfera pública representa un mayor avance en términos de democratización que la existencia, en interacción y/o conflicto, de múltiples espacios de estas características. Negando la separación radical habermasiana entre Estado y esfera pública, Fraser aboga por los públicos fuertes, que añaden a la construcción deliberativa de opiniones la posibilidad de tomar decisiones dentro de la acción pública.

La perspectiva habermasiana considera las arenas públicas y políticas caracterizadas por la homogeneidad y el consenso cuando posiblemente pesa más la heterogeneidad y el conflicto. Su conceptualización en torno a la razón también le hace abandonar otros dominios de la acción colectiva de suma importancia en las dimensiones ideológicas y culturales que reconfiguran constantemente lo público (Vreese 2007). El escaso análisis entre deliberación e implicación participativa no le permite concebir una noción de participación abierta a la forma de administración, como la que ha realizado la reflexión teórica en torno a la experiencia histórica de referencia internacional de los presupuestos participativos en Brasil y su posterior expansión al resto del mundo (Avritzer, 2002; Sintomer y Allegretti, 2009).

Teniendo en cuenta la importancia de estas críticas para pensar la esfera pública en el proceso de construcción europea, el límite estructural de esta teoría clásica está en su circunscripción al ámbito del Estado nacional (Vreese, 2007) o de la justicia westfaliana (Fraser, 2008). La emergencia de los escenarios políticos transnacionales como el de la Unión Europea plantea numerosos interrogantes respecto a las funciones clásicas de las esferas públicas: cómo incrementar la legitimidad derivada de la inclusión del mayor número de participantes potencialmente afectados por el tema; o la eficacia a la hora de controlar las acciones de los poderes públicos y determinar su agenda. Asimismo, enfrenta una serie de retos referidos a los pilares de las esferas públicas clásicas como son: la idea de que el poder soberano se ejerce más allá de las fronteras nacionales; la economía ya no está anclada en las estructuras del Estado; la ciudadanía como actor principal del debate político no puede definirse sólo desde su adscripción nacional; no existen elementos como un lenguaje común o una identidad cultural compartida y; no se ha desarrollado una infraestructura compartida de comunicación (Fishkin, 2009; Fraser, 2008)

La calidad de la esfera pública es fundamental a la hora de analizar si estamos hablando de un giro participativo o si se establece un mito participativo (Smismans, 2006). En primer lugar porque existe una vinculación clara entre la calidad de la esfera pública y la legitimidad democrática del sistema político. En el caso de la UE tiene que plantearse, con una intensidad mucho mayor de lo que sucede en las esferas públicas locales y nacionales, la cuestión de la comunicación y el conocimiento sobre las temáticas europeas (Vreese, 2007:6). Una esfera pública europea no puede tener como única referencia la legitimidad de las decisiones institucionales, sino que tiene que atender los consecuentes procesos de rendición de cuentas y de seguimiento (*accountability*) de los actores y sus decisiones en dicha esfera, sean estos públicos o privados.

La cuestión pasa por ver cómo repensar la legitimidad (en términos de inclusividad de las personas afectadas por las decisiones) y la eficacia (la capacidad de presionar ante los poderes encargados de to-

mar las decisiones) en un contexto supra o transnacional que supera el marco del Estado nacional. La legitimidad va a referirse a un "proceso comunicativo en el que todos los que están conjuntamente sujetos a la(s) estructura(s) de gobernación relevante(s) pueden participar como pares" (Fraser, 2008: 180).

La eficacia de esta esfera pública depende de su capacidad de hacer que el poder rinda cuentas, y que cumpla con la voluntad debidamente ponderada de la sociedad civil. Dos cuestiones a analizar desde la condición de traslación y la condición de capacidad. La primera se refiere al entorno comunicativo, a la capacidad de la sociedad civil para que sus voluntades se reflejen en el poder político y en las leyes, mientras que la segunda se refiere a la aptitud y la capacidad del poder para cumplir los objetivos que se derivan del debate en las distintas esferas públicas (Fraser, 2008:181-184). Los nuevos poderes públicos transnacionales y la acción de la sociedad civil a nivel europeo van a resultar determinantes a la hora de poder hablar de una esfera pública que parta de considerar qué tipo de pertenencia, imaginarios y ciudadanía se producen en torno y a partir de ella.

La ausencia de una lengua común, las diversas interpretaciones sobre la construcción y las raíces de la identidad europea y la ausencia de medios pan-europeos, llevan a desconsiderar cualquier posibilidad de homogeneidad de una perspectiva utópica de corte habermasiano de esfera pública única. Parece más bien que Europa se mueve en una *perspectiva elitista* desarrollada en esferas públicas transnacionales segmentadas, definidas como espacios comunicativos centrados en elementos concretos y dominadas fundamentalmente por élites económicas y políticas. Cabría pensar en una perspectiva realista que entienda la esfera pública europea a partir de una europeización de las esferas públicas nacionales, que promueva 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. Segundo, atender la evolución de estos procesos usando perspectivas que vayan más allá de los intereses nacionales (Vreese, 2007).

El discurso que emerge sobre participación y gobernanza en la Unión Europea alimenta esferas transnacionales segmentadas referidas en la perspectiva elitista. La discusión e innovación se produce en el análisis crítico de si se están configurando como espacios elitistas, o con qué grados de apertura pluralista, y si están produciendo la eficiencia y la legitimidad esperadas. Lo que remite a la cuestión de cómo dichos espacios interactúan con los procesos de movilización y contestación de las políticas europeas y cómo confluyen en la organización de la complejidad del sistema de gobernanza multinivel. Esta perspectiva crítica es ineludible para impulsar relatos donde los europeos participantes de un espacio público transnacional puedan percibirse "tratados como interlocutores válidos, como parte de ese "nosotros" a partir del cual surge una comunidad de comunicación" (Risse, 2002:6).

En definitiva, hacer "saludable" una esfera pública pasaría por potenciarla horizontal y verticalmente como espacio de intercambio, entre la propia ciudadanía y entre la ciudadanía y las élites en la definición de las nociones arendtianas de lo público, lo visible y el pluralismo necesario para dirimirlos. Así concebida, "la esfera pública puede mejorar la calidad democrática de un sistema y contribuir a la legitimidad y la accountability de los gobernantes" (Vreese, 2007:12).

3. La creación de una gobernanza asimétrica: El dialogo social

Hace ya cinco años el análisis de las argumentaciones que se daban en el LBG llevaba a Smismans a plantear la existencia de un mito participativo. Abundando en las políticas implementadas por las instituciones comunitarias con el llamado *governance turn* señalaba que “modelos más horizontales y flexibles de gobernanza no implican necesariamente mayor participación e inclusión de actores” (Smismans, 2006:5). Incluso podría suceder lo contrario.

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 Europea². 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 (Kröger, 2009). De hecho, para muchas OSC (especialmente ONGs) su “principal reivindicación ha consistido en pedir el desarrollo de un dialogo civil que institucionalice la consulta regular de la sociedad civil organizada al principio del proceso legislativo” (Bouza, 2010:10).

Se continúa manteniendo el acceso fundamentalmente vinculado a la fase de elaboración de políticas, consolidándose una práctica en la que “la inclusión en las fases de monitoreo y evaluación de las políticas son una clara excepción” (Kröger, 2008, 30). Lo que hace pensar que la participación es entendida por la Comisión como un mecanismo 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 (Kohler-Koch, 2010b:2).

Se mantiene, por tanto una retórica de participación vinculada a una legitimidad funcional y corporativista (Kröger, 2009, Picchi, 2009). 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).

La inclusividad del diálogo Sociedad Civil-UE y la jerarquía entre los actores participantes en él, son dos elementos clave a la hora de reflexionar sobre la calidad participativa de dicho dialogo. En 2007, Thomas Perssons analizó las 6.000 contribuciones en 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% procedía de ONGs u otros grupos similares (Perssons, 2007, Finke, 2007). Años después, a la hora de evaluar las prácticas de consulta y dialogo 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 nor-occidental está sobre-representada en comparación con el sur y el este” (Kohler-Koch, 2010b:3)

² Si bien esta afirmación no implica considerar que desde el Parlamento Europeo no se haya puesto en marcha ninguna iniciativa de dialogo 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 aquellos orientados a la ciudadanía no organizada. Abundamos esta cuestión en el epígrafe 4.

A esta dinámica hay que añadir la escasa presencia de las redes participantes en los Foros Sociales Europeos habitualmente excluidos bajo la acusación de euro-escépticas (Bouza, 2010). Sin embargo, la trayectoria y la agenda de dichas redes se ha caracterizado más por la demanda de diferentes políticas por parte de la UE que por el rechazo a la integración europea (Della Porta, 2006:6). Los movimientos sociales que componen el Foro Social Europeo³ han visibilizado una contra-esfera 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) (Doerr, 2009), donde la UE ha aparecido, en muchos casos, como una arena de oportunidad política en cuya integración es interesante profundizar, pero alejándose de los marcos y las políticas de la agenda neoliberal (Della Porta, 2006: 10-16).

La interacción de las instituciones europeas con este tipo de espacios ha sido nula aún cuando han existido agendas comunes, con importantes consecuencias en términos de las políticas implementadas desde la UE. Tal como señala Kröger:

las ideas e intereses más críticos y profundos parecen no formar parte de las prácticas de consulta, tanto porque se han retirado, por el descontento, de los canales de participación, o porque se retiran a otros lugares de contestación. (...) se trata del gobierno con "parte" de la gente. Una parte que hace que las políticas neoliberales tengan especial representación. (Kröger, 2008:31).

El hecho de que las consultas a las OSC no hayan incrementado su capacidad de influencia en las decisiones comunitarias, ha generado cierto "cansancio de las consultas" (Kohler-Koch 2010a). 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" (Kohler-Koch, 2010b:3).

El desarrollo de esferas públicas a nivel europeo requiere, por tanto, interrogarse por la posibilidad de participar en términos efectivos en el diseño y evaluación de las políticas públicas, de rendición de cuentas y de seguimiento a los actores que implementan estas políticas. Esta problemática de *accountability* en la profundización democrática en la UE tiene en la actualidad un terreno fértil de debate respecto de las consecuencias de la gobernanza multinivel, modelo marcado por las relaciones cooperativas entre actores públicos y no públicos en diferentes niveles de gobierno mediante partenariados público-privados. Algunos de sus elementos problemáticos desde la perspectiva de la gobernanza democrática son (Papadopoulos, 2010:1033-1041):

- Las interacciones en las redes de gobernanza 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.
- Además estas redes suelen estar separados de los cuerpos de democracia representativa. En la mayor parte de los casos las redes de gobierno están compuestas por burócratas, expertos, representantes de intereses, ONG y/o actores meramente privados. Resulta difícil encontrar políticos electos en estos entramados.

³ Hasta el momento se han celebrado las siguientes ediciones: Florencia 2002, París 2003, Londres 2004, Atenas 2006, Malmö 2008 y Estambul 2010.

- Los miembros de la burocracia, a pesar de insertarse en una tupida trama jurídica en principio orientada por el derecho público, son raramente controlados en términos de *accountability*, algo especialmente relevante en el caso de la Comisión Europea.
- Los expertos participantes de estas redes sólo están adscritos a la *peer accountability*, es decir, a aquel control que se da dentro de su comunidad profesional, con escaso debate en redes –por ejemplo académicas– más amplias.
- Las ONG y los grupos de interés sólo son susceptibles de control para sus donantes o sus miembros con capacidad de voto e influencia.
- Por último las corporaciones empresariales de intereses lucrativos sólo responden ante sus accionistas o ante el propio mercado.
- En la gobernanza multinivel, los mecanismos generalizados y omnicomprendivos de control son sustituidos por otros compartimentados y desagregados.

Encontramos cómo en los últimos años se han multiplicado los mecanismos de *accountability*, pero 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 mecanismos 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 el 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 agentes privados pueden actuar con absoluta libertad. (Allegretti, 2010).

4. Innovaciones en la inclusión ciudadana y retos de futuro

Más allá de la dinámica del Diálogo Sociedad Civil-UE, se han desarrollado diferentes innovaciones en el marco de la participación a nivel europeo. Estos procesos tienen que ver, en primer lugar con el *deliberative turn*⁴ que, tras años de desarrollo en otros ámbitos de políticas públicas (Dryzek, 2000) se ha dado en el ámbito de la política comunitaria (Neyer, 2006). Este cambio ha ido asociado con el objetivo de superar la versión más clásica y tecnocrática de la deliberación transnacional en la UE, asociada a la comitología (los comités de expertos) (Shapiro, 2005, Picchi, 2009), para implementar mecanismos que amplíen dichos escenarios deliberativos o participativos que permitían la implicación de la ciudadanía no asociada u organizada, respondiendo a algunas críticas que se planteaban a la propuesta del LBG (Abels, 2008).

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 (Bous-

⁴ 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 (Fischer, 2010)

saguet y Dehouse, 2008:5). Bien a través de sorteo o mediante participación voluntaria, se realizaron las siguientes iniciativas dentro de este marco (Allegretti, 2010, Boussaguet, 2010):

- 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 RAISE sobre "la Ciudad del Mañana" (2005); La segunda denominada "*Meeting of Minds*" (sobre neurociencia) tuvo lugar entre 2006 y 2006; la tercera sobre el Futuro de las Zonas Rurales en Europa fue también bianual (2007-2009); la última (2008-2009) se centro en la Movilidad Urbana Sostenible.
- Consultas Europeas a la Ciudadanía: Se celebraron dos consultas: la primera en 2007 sobre "el Futuro de Europa en el 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 y se basó en la participación de ciudadanos de todos los Estados miembros.

Entre los análisis que se han realizado de estas experiencias, destacan los siguientes elementos⁵ (Boussaguet y Dehouse, 2008; Fishkin, 2009; Cenjor del Rey, 2009; Río Villar, 2009; Fischer, 2010; Boussaguet, 2010; Allegretti, 2010; Friedrich, 2011):

- En primer lugar se trata de procesos con un coste económico muy alto para las consecuencias y los impactos que tienen (muchas de ellas han tratado sobre temáticas sobre las cuales la UE no tiene competencias, además de que han tenido escaso o nulo impacto en términos mediáticos).
- Su influencia en la toma de decisiones es escasa y su visibilidad mediática es muy reducida, de manera que se convierten más en una oportunidad de aprendizaje para las personas participantes que en una construcción efectiva de una esfera pública europea.
- En los casos en los que existía un mecanismo de auto selección (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. Aún así se ha conseguido, en las experiencias que han prestado la sufi-

⁵ Excede las pretensiones y el espacio de este artículo el mostrar de manera más detallada el funcionamiento de estas iniciativas. Remitimos a la bibliografía inmediatamente referida para poder consultar elementos más concretos (diseño, número de participantes,... etc.) de dichos procesos.

ciente atención a las exigencias procedimentales de construcción de escenarios deliberativos, que la ciudadanía europea supere el hábito de debatir sobre temáticas europeas sólo con la población de su propio país, para hacerlo con habitantes del resto de la UE.

- 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.
- 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 contando 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.

Más allá de estas iniciativas y heredando en parte la labor de la Comisión Europea en la difusión de los presupuestos participativos, 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, en el 2007 se activa con la comunicación "Reformar el presupuesto, cambiar Europa: Documento para la consulta pública para la revisión del Presupuesto 2008/2009" un proceso de consulta abierto no sólo a las instituciones de la UE, sino también a organizaciones sociales y a la ciudadanía no organizada.

Este proceso se inauguró el 12 de septiembre del 2007 y finalizó en junio de 2008. De las 305 contribuciones recogidas, la mayoría procede del sector público (de diferentes niveles de gobierno), mientras que 55 proceden de ONGs, 44 de organizaciones de la sociedad civil, 38 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 se ha visto paralizado por la acción de la Comisión Europea. En respuesta, el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil ha planteado que (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.

La última de las innovaciones a considerar, que aún no ha sido implementada (podrá ponerse en marcha a partir de Abril del 2012), es la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) recogida en el Tratado de Lisboa y mediante la cual se pueden promover debates legislativos sobre propuestas que hayan conseguido un millón de firmas de ciudadanos de al menos 7 de los Estados miembros. Esto supone un 0,20% de la población europea, muy por debajo de los porcentajes exigidos en Lituania (1,47%), Austria (1,23%), España (1,20%) y sólo por encima de los requisitos en Italia (0,08%) (Cuesta-Lopez, 2012:11).

Pese a las posibilidades de construcción de agenda que abre la ICE, las expectativas de la sociedad civil europea son muy reducidas en la actualidad respecto a las posibilidades de dicho mecanismo (Bouza, 2012:24). En primer lugar por la propia naturaleza de muchas entidades de la sociedad civil cuyo trabajo en Bruselas las ha llevado a centrarse en mejorar su capacidad de interacción directa con las instituciones de la UE y han perdido capacidad movilizadora, lo cual reduce sus capacidades ante procesos como el de la Iniciativa (Kohler-Koch, 2010a). En segundo lugar porque la historia reciente de las campañas similares está marcada por el fracaso de la Confederación Europea de Sindicatos, que no alcanzó el millón de firmas (Bouza, 2010). La falta de atención por parte de las autoridades europeas a la ola de movilizaciones surgidas tras el estallido de la crisis se revela como otro factor que reduce las expectativas de conformación de agendas ciudadanas que sean adoptadas por las autoridades europeas.

Pero el debate en torno a la iniciativa y su regulación ha supuesto la aparición en la escena europea de nuevas entidades alejadas de "las bien establecidas organizaciones de la sociedad civil europea [que] no están muy dispuestas a utilizar la ICE porque tienen preferencia por mecanismos participativos alternativos" (Bouza, 2012:24). Las organizaciones que más han dinamizado el debate sobre la ICE no son aquellas que más han participado en el diálogo social o en la dinámica de *lobbying*, con lo que su aparición "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" (2010: 35)

5. Conclusiones

La primera conclusión que se deriva de estas páginas es que diez años después de que la Comisión Europea elaborara el LBG la esfera pública europea sigue orientándose por su tendencia elitista y segmentada nacionalmente pese a las iniciativas participativas adoptadas. Una tendencia donde el déficit de esfera

pública ha aumentado significativamente ante la distancia entre las exigencias y contenidos de las movilizaciones que contra el modelo neoliberal de resolución de la crisis recorren el continente y las estrategias puestas en marcha por las élites europeas.

Se ha configurado un marco de interacción más cercano a la idea de *astroturfing*, concepto contrapuesto al *grassroot movement* como noción que hace referencia al enraizamiento social de los "movimientos de base". Con el uso del nombre de la marca de las mayores industrias de césped artificial (*Astroturf*) se intentan denunciar las nuevas estrategias de las corporaciones y de la industria de relaciones públicas. Ya no sólo promocionan legítimamente fundaciones y *think tanks* para la promoción ideológica y de agendas políticas, sino que también se impulsan movimientos de base, organizaciones de la sociedad civil, actividades de *blogging* que otorgan coartadas movilizadoras en sus tácticas lobbísticas en pro de sus objetivos de influencia política. En este sentido, defender el modelo europeo del campo de actuación del *astroturfing* será una de las principales actividades de las organizaciones en la sociedad civil europea que busquen oponerse a la *democracia de alquiler* promovida en esta lógica⁶.

La perspectiva "funcionalista" continúa siendo dominante en el diseño de las iniciativas de participación, centrada en procesos de supuesto carácter deliberativo pero poco atentos a su dimensión inclusiva. Procesos donde la cuestión más relevante es recabar opiniones de entidades de la sociedad civil o de la ciudadanía, como insumos para ser -o no- considerados en la elaboración de políticas o directrices. Sin embargo, las prácticas participativas en las fases de control, seguimiento, implementación y evaluación brillan por su ausencia.

Pese a estas apreciaciones, algunas de las prácticas desarrolladas han conseguido desarrollar "públicos europeos" deliberativamente cualificados y socialmente representativos, especialmente a través de las iniciativas del sorteo. Estos minipúblicos transnacionales mantienen algunos problemas habituales de los procesos deliberativos como son el hecho de limitarse a ser instrumentos de consulta y su separación de las redes asociativas y de movilización existentes por el propio mecanismo de composición de estas interfaces, pero abriendo la posibilidad de articular procesos participativos a escala europea.

Todo esto en un momento en que la distancia entre las élites europeas y la ciudadanía se incrementa significativamente y el escenario de movilización social carece de influencia en las decisiones de las jerarquías comunitarias. El panorama actual muestra un claro retroceso no sólo en la experimentación participativa o deliberativa, sino en la propia naturaleza democrática de la UE, con lo que las expectativas para una recomposición del modelo social europeo y para la elaboración de una agenda ciudadana transnacional mediante instrumentos como la ICE parecen estar más del lado de las iniciativas que la sociedad civil europea consiga trazar.

Por otro lado, podrían desarrollarse diferentes iniciativas que reforzasen la esfera pública europea. Una de ellas podría adaptar el proceso de las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas en Brasil (Ramos, 2012). Este proceso, vinculado a políticas públicas concretas (ej. Salud, Medio Ambiente, Derechos Humanos, etc.) en las que la UE debería de tener competencias, combina instancias participativas de amplia

⁶ Este término es de William Greider, uno de los periodistas que lo emplea a principios de los noventa para analizar campañas de prensa. *Astroturf* es una marca conocida por el césped de famosos campos deportivos, cuya nueva utilización respecto a las nuevas dinámicas empresariales e institucionales es en buena medida lanzado a través de una de las principales entidades en denunciar sus consecuencias en términos democráticos, *Common Cause*, cuyo objetivo explícito es *Holding Power Accountable*. Ver: www.commoncause.org

inclusividad a nivel local con escenarios deliberativos en las diferentes escalas de la federación brasileña hasta llegar a una última fase nacional donde se deciden las últimas propuestas. Esto permite construir un escenario más complejo de deliberación y de interacción entre diferentes escalas y actores que hasta ahora no han implementado las diferentes experimentaciones europeas. A este tipo de procesos podrían acompañarles otros más vinculados al sorteo, mediante los cuales generar una Asamblea Europea de Ciudadanos y Ciudadanas que puedan deliberar sobre las políticas europeas, en relación directa con las instituciones europeas, y controlar la ejecución de políticas. En todo caso, debería aclararse su carácter vinculante o no. Además, deberían existir plataformas nacionales de seguimiento y comunicación con dicho órgano.

6. Bibliografía

ABELS, Gabriele. 2008. "Citizens deliberation and democratic deficit. Is there a model for participatory democracy". Presentado en 'Fourth Pan-European Conference on EU Politics', Universidad de Letonia, Riga.

ALLEGRETTI, Giovanni. 2010. "Europa e democrazia partecipativa: Dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro". Pp. 30-43 en *Europa 2.0: prospettive ed evoluzioni del sogno europeo*, coordinado por N. Vallinoto y S. Vannuccini. Milano: Ombre Corte.

ARENA, Gregorio 2008. "Di quale sussidiarietà stiamo parlando?". *Labsus.org*. Obtenido el 20 de febrero del 2012 (http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Rassegna-s/Arena-labsus_7_7_08.pdf).

AVRITZER, Leonardo. 2002. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press

DE BEUS, Jos. 2010. "The European Union and the Public Sphere". Pp. 13-33, en *The making of European public sphere*, coordinado por Kroopmans Ruud y Paul Statham. New York: Cambridge University Press.

BOUSSAGUET, Laurie. 2010. "L'écoute des citoyens: Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire". Working Paper nº 44, Notre Europe.

BOUSSAGUET, Laurie. y Renaud DEHOUSSE. 2008. "Lay people's Europe: A critical assessment of the first EU Citizens' Conferences". Working Paper nº C-08-02, European Governance Papers (EUROGOV).

BOUZA, Luis. 2010. "Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea". Colección Estudios de Progreso, nº 57/ 2010. Fundación Alternativas, Madrid.

_____. 2012. "Anticipating the attitudes of European civil society organizations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Spheres may it promote?". Bruges Political Research Papers, nº 24. Brujas.

CENJOR DEL REY, Vanessa. 2009. "Las consultas europeas a la ciudadanía". Pp. 11-38, en *Cuadernos Europeos 7: Construyendo Europa con los ciudadanos*, VVAA. Madrid: Fundación Luis Vives.

CUESTA-LÓPEZ, Victor. 2012. "A preliminary approach to the regulation on European Citizens' Initiative from comparative constitutional law". Bruges Political Research Papers, nº 24. Brujas.

DELLA PORTA, Donatella. 2006. "Social Movements and the European Union: Eurosceptics or Critical Europeanists?". Working Paper nº 22. Notre Europe.

DOERR, Nicole. 2009. "How European protest transform institutions of the public sphere". Working paper, nº 8. KFG, Freie Universität, Berlin.

- DRYZEK, John. 2000. *Deliberative Democracy and beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- FINKE, Barbara. 2007. "Civil society participation in EU governance". *Living Reviews in European Governance*, Nº 2, Vol. 2.
- FISCHER, Andrea. 2010. "Democratic Participation? The Involvement of Citizens in Policy-making at the European Comisión". *Journal of Contemporary European Research*. Vol. 6 (3), pp. 316-334.
- FISHKIN, James. 2009. *When the people speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- FRASER, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- _____. 2008. *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder
- FRIEDRICH, Dawid. 2008. "Old wine in new bottles?". Working Paper *RECON*, nº 2007/08. Centre for European Studies, University of Oslo.
- _____. 2011. "European governance and the deliberative challenge". Presentado en 6th ECPR Conference, Reykjavik.
- GCSC (2011): "CSCG calls EC not to abandon ambitious budget reform". Obtenido el 4 de febrero del 2012 (http://www.act4europe.org/code/en/actions.asp?id_events=153).
- HABERMAS, Jürgen. 1982. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- KERREMANS, Bart y Sebastiaan PRINCEN. 2008. "Opportunity Structures in the EU Multi-Level System", *West European Politics*. Vol. 31 (6), pp. 1129-1146.
- KOHLER-KOCH, Beate y Berthold RITTBERGER. 2007. "Charting crowded territory: Debating the democratic legitimacy of the European Union". Pp. 13-49 en *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, coordinado por B. Kohler-Koch, y B. Rittberger. Maryland: Rowman & Littlefield.
- KOHLER-KOCH, Beate. 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*, Vol. 17 (1), pp. 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, Canada.
- KOHLER-KOCH, Beate. y Barbara FINKE. 2007. "The institutional shaping of EU- Society relation: a contribution to democracy via participation?" *Journal of Civil Society*, Vol. 3 (3), pp. 205-221
- KRÖGER, Sandra 2008. "Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies". Working Paper nº C-08-03. European Governance Papers (EUROGOV).
- _____. 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, Paris.
- LUKSIC, Andrea y Maja BAHOR. 2010. "Participatory democracy within the EU: Solution for a democratic gap?" *Journal of Comparative Politics*. Vol. 3 (2), pp. 85-103.
- NEYER, Jürgen. 2006. "The deliberative turn in integration theory". *Journal of European Public Policy*. Vol. 15 (5), pp. 779-791.
- PAPADOPOULOS, Yannis. 2010. "Accountability and Multilevel Governance: More Accountability, less Democracy?" *West European Politics*, Vol. 33 (5), pp. 1030-1049.

- PERSSON, Thomas. 2007. "Democratising European Chemicals Policy: Do online consultations work in favour of civil society organizations?" *Journal of Civil Society*, Vol. 3 (3), pp. 223-238.
- PICCHI, Marta. 2009. "Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa". Pp. 127-150 en *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanístico*, coordinado por G. Delplano. Montalfone: Edicom.
- _____. 2010. "Tentativi di partecipazione a livello continentale: La riforma del bilancio dell'Unione Europea". Pp. 327-336, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, coordinado por U. Allegretti. Florencia: University Press
- RAMOS, Alfredo. 2012. "Implicações participativas e deliberativas da mudança de escala nas Conferências Nacionais". Working Paper Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília (aceptado para publicación).
- RÍO VILLAR, Susana. 2009. "Progresos, límites (con margen) y retos en la participación ciudadana europea". Pp. 101-127 en VVAA. *Cuadernos Europeos 7: Construyendo Europa con los ciudadanos*. Madrid: Fundación Luis Vives
- RISSE, T. 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". Instituto Universitario Europeo. Florencia.
- SAURUGGER, Sabine. 2008. "The social construction of the "participatory turn", The European Union and organised civil society". Pp. 149-184 en *The transformation of EU policies: EU Governance at work*, coordinado por R. Dehousse. Manheim: CONNEZ.
- SHAPIRO, Martin. 2005. "Deliberative, independent technocracy vs. Democratic politics: Will the globe echo the EU" *Law and Contemporary problems*. Vol. 68, pp. 341-356.
- SINTOMER, Yves y Giovanni ALLEGRETTI. 2009. *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*. Roma : Ediesse
- SMISMANS, Stijin. 2006. "New models of governance and the participatory myth". Working Paper nº C-06-01. European Governance Papers (EUROGOV).
- VREESE, C. de. 2007. "The EU as a public sphere" en *Living Reviews in European Governance*, Vol 2. (3).