

## spotlight europe

# 2010/07 – Septiembre 2010

# Iniciativa Ciudadana Europea: innovación con fuerza explosiva

Dominik Hierlemann

Bertelsmann Stiftung, dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de

Anna Wohlfarth

Bertelsmann Stiftung, anna.wohlfarth@bertelsmann-stiftung.de

La Iniciativa Ciudadana Europea es un elemento del Tratado de Lisboa que, de momento, apenas ha sido advertido por muchas personas. Pero esta forma de colaboración aparente, tildada de placebo en reiteradas ocasiones, podría modificar rápidamente la Unión Europea, ya que contiene el germen para una opinión pública europea y unos partidos europeos. Eso constituye ya, por sí solo, todo un éxito de la iniciativa.

I

### Idea histórica con paso sigiloso

A golpe de modificaciones del Tratado, desde Roma hasta Lisboa, pasando por Maastricht, la Unión Europea ha ido adquiriendo una conformación más democrática. La democratización de la Comunidad, y la posterior Unión, ha estado siempre ligada a un fortalecimiento del Parlamento Europeo. El Parlamento pasó de ser un buen centro de debate a un centro de codecisión seguro de sí mismo, tal como han puesto de relieve los últimos acontecimientos y el nombramiento de los Comisarios de la UE a principios de 2010. Pero la discusión acerca del déficit democrático europeo, tantas veces

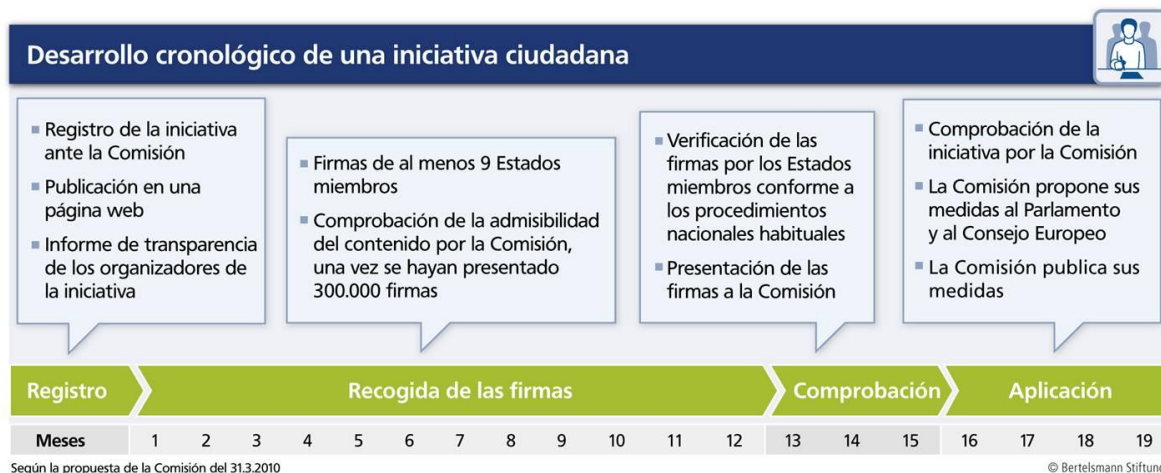
constatado, dista mucho de haber quedado zanjada. La revalorización del Consejo Europeo gracias al Tratado de Lisboa –detectable sólo a segunda vista– parece estar en contradicción tanto con el desarrollo según las tradiciones democráticas nacionales, como con la posibilidad para los ciudadanos, inexistente tanto antes como ahora, de contribuir a la elección de los titulares de los puestos europeos más destacados.

En esta situación de confusión, la «Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)» constituye un elemento totalmente novedoso, todo un intento con efectos desconocidos, para fortalecer la democracia de la Unión Europea.

A lo largo de muchos años, el ciudadano solamente estaba presente en la UE en

forma de la denominada «sociedad civil organizada» que, de muy diversas maneras, era consultada por los órganos de decisión de la UE en medida creciente año tras año. Pero lo que a ojos de la opinión pública europea podía presentarse como un fortalecimiento de la sociedad civil o, incluso, de la democracia en su conjunto, no era en el fondo más que una integración en la política clásica, y a

de la iniciativa, aunque sólo sea porque esta sencilla modalidad destaca dentro de la compleja maraña de temas y decisiones en Bruselas. Los propios iniciadores, esto es, los ciudadanos, crearán una calidad, nueva en Europa, de la comunicación transfronteriza. Con independencia del tema que se plantee, ya no resultará tan sencillo eliminarlo de la agenda política. Bien es verdad que la UE todavía es en



menudo clandestina, de los grupos bajo la supervisión de la Comisión de la UE.

Esa situación se ve alterada en virtud de la Iniciativa Ciudadana Europea, aunque la mayoría aún no se haya percatado de ello. Gracias a la iniciativa ciudadana se les brinda por primera vez a los ciudadanos la oportunidad de incorporarse al debate sobre política europea en un tema elegido por ellos mismos. Basta un millón de ciudadanos para imponer un debate al estamento político europeo.

La codecisión correcta es algo distinto, afirman los críticos y se sienten ciertamente reforzados a la hora de exigir la capacidad de decisión popular. Y, de hecho, la Comisión Europea no está obligada a plasmar jurídicamente la voluntad popular parcial, expresada en una iniciativa ciudadana. Pero este menosprecio de la iniciativa ciudadana, compartido a menudo también por muchos diputados, no se percata de la dinámica a la que puede dar lugar. Los medios de comunicación europeos informarán acerca

realidad una democracia sin «demos», pero el pueblo se encuentra en fase de gestación y recibe un nuevo impulso gracias a la iniciativa ciudadana.

## II

### El debate actual

En el voluminoso Tratado de Lisboa, la Iniciativa Ciudadana Europea apenas ocupa un par de líneas. En el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se establece únicamente que un millón de ciudadanos de la UE, que han de proceder de un número significativo de Estados miembros, pueden exigir a la Comisión que elabore una propuesta legislativa. En cuanto al contenido, el Tratado solamente limita las posibles iniciativas mediante dos disposiciones. En primer lugar deben ser coherentes con los Tratados europeos y consecuentemente, por ejemplo, también con la Carta de Derechos Fundamentales, y en segundo, la iniciativa debe

encuadrarse dentro del marco de las atribuciones de la Comisión. Una iniciativa que limite la práctica religiosa de un determinado grupo resulta, por ende, tan inadmisibles como la posible demanda de una sede única del Parlamento Europeo, para la que resultaría necesaria una modificación del Tratado.

No obstante, el Tratado deja abierto cuál ha de ser el procedimiento exacto de la iniciativa ciudadana y cómo ha de reaccionar, en última instancia, la Comisión ante una iniciativa formal. De momento es la Comisión Europea la que tiene la palabra. A finales de marzo de 2010 ha presentado una propuesta de ejecución y de procedimiento para la iniciativa ciudadana, que no obstante sufrirá modificaciones, según dejan entrever las feroces críticas procedentes de la sociedad civil, así como del Parlamento Europeo.

La propuesta de la Comisión establece que las firmas necesarias para una iniciativa ciudadana han de proceder al menos de un tercio de los Estados miembros, en estos momentos, nueve. Los umbrales inferiores para los Estados miembros más pequeños se encuentran en algo más del 0,2 % de la población, y ligeramente por debajo de esa cifra en el caso de los mayores. La iniciativa ciudadana puede ser presentada tanto por una persona individual como por organizaciones, deberá ser registrada ante la Comisión y habrá de publicarse un informe de transparencia acerca de la financiación y los promotores de la iniciativa. Tras el registro en la Comisión, los organizadores cuentan con un plazo de un año para recoger firmas tanto por medios electrónicos como en persona. Si prospera la iniciativa y se cuenta con un millón de firmas o más, la Comisión vuelve a disponer de cuatro meses para mostrar su reacción, aunque basta con un informe al Parlamento y el Consejo.

Los críticos como, por ejemplo, la organización Mehr Demokratie e. V., reprochan a la Comisión haber fijado unas

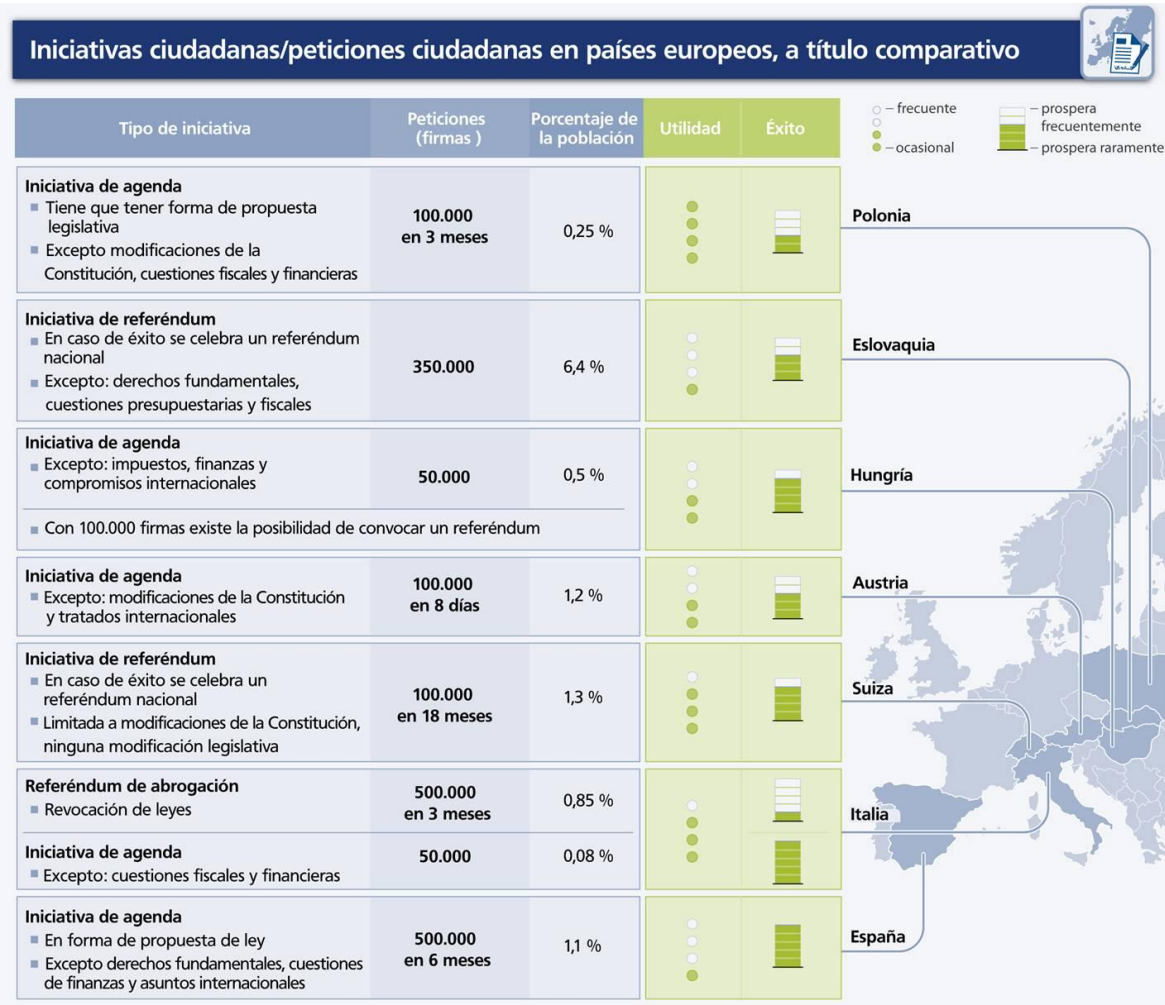
exigencias demasiado severas para los organizadores, mientras que ella apenas se compromete a nada. Se critica, por ejemplo, que los firmantes de una iniciativa tengan que facilitar una cantidad excesiva de datos, entre otros, el número de identificación nacional o de afiliación a la seguridad social, lo cual dificulta notablemente, en opinión de las ONG, la recogida de firmas. Este obstáculo se considera especialmente riguroso por cuanto queda a criterio exclusivo de la Comisión cómo reaccionar ante una iniciativa, caso de que lo estime oportuno. En este caso se exige, cuando menos, el derecho a una audiencia pública de los organizadores ante la Comisión y el Parlamento, así como la posibilidad de apelar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Otras críticas vienen suscitadas por el elevado número de Estados miembros de los que deben proceder los firmantes. Podría reducirse esta cifra a una cuarta parte de los estados miembros, es decir siete, tal como alguna vez ha propuesto el Parlamento Europeo. Bajo la Presidencia española, el Consejo ha acelerado su ritmo y a mediados de junio ha presentado una propuesta propia. La principal diferencia respecto de la propuesta de la Comisión radica en la cuestión del examen de admisibilidad. El Consejo desea que la decisión acerca de la admisibilidad se produzca directamente en el momento de registrar la iniciativa. La Comisión, por el contrario, no quiere adoptar tal decisión hasta que no se hayan recogido 300.000 firmas. Estas y otras muchas cuestiones de detalle serán objeto de un debate ulterior en el Parlamento. Está previsto que la Iniciativa Ciudadana Europea esté aprobada y pueda utilizarse, como muy tarde, a principios de diciembre de 2010, esto es, un año después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

El debate sobre el procedimiento y los detalles no debería distraer del hecho de que, a efectos del éxito de la Iniciativa Ciudadana Europea, no entrañan una

importancia decisiva las disposiciones formales acerca de la modalidad de entrega de las firmas o la fijación definitiva de las cuotas y los plazos. Bastante más importante resulta que los iniciadores logren crear, por encima del necesario «un millón», una caja de

al considerar que, de esa forma, se podía paliar el déficit real y percibido de democracia, legitimación y opinión pública de la UE. La ICE debía proporcionar al ciudadano «normal» de la Unión la posibilidad de plantear iniciativas propias, recabar apoyos y recoger firmas. Pero el



resonancia social que dificulte a la Comisión, a pesar de la ausencia de posibilidades de sanción para la misma, ignorar temas o tramitarlos con informes rápidos y liquidarlos así protocolariamente.

### III

## ¿Un beneficio para los ciudadanos o las ONG?

La ICE se incluyó en el Tratado de Lisboa

debate en curso transmite más bien la impresión de que serán las grandes organizaciones de la sociedad civil, como Amnistía Internacional o Greenpeace, quienes saldrán beneficiadas de la ICE. Las grandes agrupaciones de intereses con afiliaciones apreciables, como por ejemplo la Confederación Europea de Sindicatos con 60 millones de afiliados, son a quienes se les brindan las mejores oportunidades.

¿Qué posibilidades tienen los ciudadanos individuales de utilizar una ICE?  
¿Respaldan las instituciones de la UE la

idea de que los ciudadanos de Europa participen en el proceso de toma de decisiones? Únicamente si existe un procedimiento ICE transparente y de fácil manejo podrá utilizarlo al final cualquier ciudadano. Pero, ahora como antes, sigue estando poco claro el objetivo de la ICE o, cuando menos, existen interpretaciones muy dispares. ¿Se trata de una mera recopilación de firmas, de un debate público celebrado a nivel de toda Europa o realmente de conceder a los ciudadanos europeos la facultad de participar en la confección de la agenda europea? La ICE puede entenderse «como una nueva forma deliberativa de interrelación en Europa entre los europeos y la Unión, pero también entre los ciudadanos europeos». Aún siendo ésta la intención de la Unión Europea, la ICE brinda la oportunidad de preparar de manera participativa determinadas decisiones europeas y, con ello, de servir también de ejemplo a los Estados miembros.

Pero la participación no siempre es automáticamente democrática. Por eso, a la hora de la aplicación práctica conviene vigilar que sea realmente democrática. Por ejemplo, deberá ser inclusiva, es decir, deberá ofrecer de verdad a todos los ciudadanos de la Unión la oportunidad de lanzar una ICE.

## IV

### Iniciativa ciudadana en línea

En el caso de la ICE se trata de llamar la atención acerca de un asunto, de conectarse en red, de encontrar apoyos y de recopilar una gran cantidad de firmas. Esta oferta va dirigida a cualquier ciudadano de la Unión. Para llevarlo a la práctica se dispone de la tecnología de Internet. Es algo que sabemos desde que Obama utilizó las aplicaciones de la red para enlazar y movilizar a las personas. Y el concepto de Web 2.0, la red cooperativa, no parece superado. ¿En qué sentido puede

resultar de provecho este desarrollo para la ICE?

Internet supera las fronteras del espacio y el tiempo y ofrece con su tecnología Web 2.0 un enorme potencial para las denominadas redes «sociales». ¿Pero sirve eso también para superar las fronteras idiomáticas y las diferencias culturales que caracterizan la integración europea? La solución a este respecto no radica tanto en la propia tecnología de Internet, como en el enfoque de su utilización. La cuestión es si un procedimiento basado en Internet puede permitir, por encima de las fronteras idiomáticas y las diferencias culturales, una creación de opinión colectiva y cómo, en última instancia, pueden participar en ella miles de personas.

En el «colectivo electrónico» de los prestadores de servicios de comunicaciones, de los proveedores de tecnología, de los bloggers y los fanáticos de Internet se guarda un sorprendente mutismo al respecto. Hasta ahora, el debate dentro de este colectivo ha girado exclusivamente en torno a los obstáculos de la ICE, así como al tema de la autenticación de las firmas en línea. Aparentemente, el desarrollo de herramientas concretas a escala europea no parece estar a la altura de la exigencia de una mayor democracia electrónica. Los motivos de ello pueden radicar en que la ICE no es comparable ni a unas elecciones ni a un referéndum y en que los instrumentos ya constatados de la votación por medios electrónicos resulten caducos. La oportunidad de aportar ideas técnicas, tanto conceptuales como concretas, con relación al procedimiento del ICE permanece prácticamente desaprovechada por el «colectivo electrónico».

¿Qué papel desempeña en este debate la propia Unión Europea, que frente a los distintos Estados miembros se ha presentado como la gran iniciadora y promotora de la «participación electrónica»? En los últimos años ha



subvencionado financieramente 35 proyectos de «participación electrónica» con más de 120 millones de euros. Todo comenzó con el denominado «plan D» —de democracia, diálogo y discusión—, que fue lanzado por la Comisión tras las votaciones de rechazo a la Constitución de la UE en Francia y en los Países Bajos. El objetivo consistía en integrar en mayor medida a los ciudadanos en la conformación del futuro de la Unión Europea, no sólo por medio de actos, sino también por cauces electrónicos. La participación electrónica se refiere a todos los «esfuerzos para desarrollar e

del Tratado y un sinnúmero de proyectos individuales. La campaña electoral en línea de Obama tampoco fue una acción surgida de forma espontánea, sino que fue madurada, diseñada y ejecutada estratégicamente por su equipo. La diferencia con Obama en el caso de la ICE radica, no obstante, en que si bien debería estar concebida por un grupo, debería hallarse a disposición de todos los ciudadanos de la Unión.

La UE no debe, como es fácil imaginar, intervenir de manera alguna en su desarrollo, ni en la fijación del tema de

Firmas	Acción	Año
2.000.000	Contra la caza de aves migratorias en Francia Organizadores: NABU, Bird Life International, entre otros)	2000
1.266.476	Campaña «Oneseat» a favor de una sede única del Parlamento Europeo en Bruselas (Organizadora: Cecilia Malmström)	2009
1.020.174	Por una prohibición de las minas terrestres y las bombas de racimo (Organizadores: AktionsbündnisLandmine.de)	2007
1.000.000	Por la obligación de identificar la ingeniería genética en la leche, los huevos y la carne (Organizador: Greenpeace)	2006
722.095	Contra el SIDA con exigencias a la industria farmacéutica y al Gobierno federal alemán (Organizador: UNICEF)	2007
634.686	Million-against-nuclear, iniciativa a escala europea contra la energía nuclear y a favor del fin del Tratado Euratom	2007
450.000	Sealthedeal2009.org, a favor de un acuerdo climático eficaz en Copenhague (Organizadores: ONU, entre otros)	2009
258.277	A favor de la celebración en Austria de un referéndum sobre la adhesión de Turquía a la UE, recogido en el plazo de una semana	2006

© Bertelsmann Stiftung

intensificar la participación política, dotando a los ciudadanos de la Unión, con ayuda de la tecnología de Internet, de la capacidad para realizar intercambios entre ellos, así como para establecer un mayor contacto con los organismos europeos y los representantes europeos elegidos por sufragio universal». Entretanto existen más de 250 iniciativas, tal como revela un estudio del European Journal of ePractice. Para la UE habría llegado el momento de evaluar sus experiencias obtenidas de la multitud de proyectos de participación electrónica y ponerlas también al servicio de la ICE. Porque para que funcione la movilización de los ciudadanos a través de Internet, se precisa algo más que un texto

que la Unión Europea intercediera activamente en favor del desarrollo de una herramienta con la cual los distintos ciudadanos de la Unión pudieran poner en marcha iniciativas y conectarse en red con otros ciudadanos de la Unión, con el fin de poder dar inicio a una ICE tras el pertinente debate. Para institucionalizar la ICE de manera duradera se precisa un debate fundamental acerca del tema de la participación ciudadana y bastante más valor y voluntad de actuación por parte de las instituciones europeas.

una ICE, mediante la manipulación del contenido. Pero la ICE brinda precisamente una oportunidad de demostrar que la UE se toma en serio tanto la participación electrónica, como la participación ciudadana en su conjunto. Sería deseable

## V

## Una oportunidad para el Parlamento y los partidos

La mayoría de los diputados europeos y políticos de partido juzgan en principio con ojos críticos la iniciativa ciudadana, a pesar de todos los beneplácitos expresados de palabra. Al fin y al cabo, el Parlamento Europeo se define y se presenta en la UE como refugio de la democracia y cauce de expresión de los ciudadanos. Cada nueva invención de democracia directa, como la iniciativa ciudadana como tal, hace tambalear esta imagen. Pero el debate, insufriblemente prolongado, acerca de la Europa de los ciudadanos suscitó en la mayoría de los políticos la idea de que la UE necesita nuevas posibilidades de participación para los ciudadanos individuales. El encanto de la iniciativa ciudadana radica en que se sustrae de la dicotomía, preñada de conflicto, entre democracia representativa y plebiscitaria y que representa una auténtica innovación, lo mismo que la UE en conjunto constituye ahora como antes una novedad y un elemento singular en cuanto sistema político.

También para los diputados y las familias de partidos europeos, hasta ahora presentes sólo de manera primaria, la iniciativa ciudadana representa una oportunidad para hacerse propaganda para sí mismos y en favor de sus intereses. Y por eso no resulta sorprendente que las primeras ideas de iniciativas ciudadanas provengan de las filas de los grupos políticos en el PE. Los socialistas europeos han anunciado el lanzamiento de una iniciativa europea para la implantación de una regulación del mercado financiero y de un impuesto europeo contra la especulación, en el caso de que dicho tema no sea abordado con la suficiente coherencia por los gobiernos liberal-conservadores. Evidentemente se le reconoce a la iniciativa ciudadana suficiente potencial conminatorio, a pesar

de la constatación de su incapacidad jurídica.

Un grupo de diputados conservadores de la UE solicita, bajo el lema «Mamá y papá nos pertenecen en domingo», un domingo (esencialmente) libre de trabajo en la Unión Europea y prepara asimismo una de las primeras iniciativas ciudadanas europeas. El simple hecho de ser una de las primeras iniciativas surgidas del entorno de los partidos políticos le granjeó una publicidad notable.

Aun cuando estas dos acciones sean acciones de prueba, ya es posible apreciar que la iniciativa ciudadana podría contribuir a la gestación (hasta ahora sólo a trancas y barrancas) de familias de partidos europeos. La politización de los debates de la UE, reclamada desde hace muchos años por los observadores políticos y las personas bienintencionados de Europa, se conseguirá muy probablemente a través de la politización de los partidos. Pero eso no resuelve, ni de lejos, la cuestión de dónde se ubican los conservadores británicos, si dentro de un grupo escindido de los populares de derechas o más bien con los conservadores favorables a Europa. Pero la reducción de los debates a un tema singular, a un contexto y —al menos esa es la esperanza que anima este texto— a un debate público más amplio, podría obligar a todos los actores europeos a un posicionamiento inequívoco.

Las fracciones y los partidos en los Parlamentos nacionales tienen la oportunidad —con independencia de los nuevos mecanismos de alerta temprana y las facultades de control del Tratado de Lisboa— de actuar como actores europolíticos y establecer coaliciones que trasciendan las fronteras de las naciones. Los diputados europeos y las fracciones en el PE pueden convertirse en iniciadores en medio de esta mezcolanza, pero también cuentan con la posibilidad de canalizar y catalizar, como intermediarios, las iniciativas nacientes. La con tanta frecuencia mencionada opinión pública

crítica debe velar, de todas formas, para que los partidos no usurpen la iniciativa ciudadana y la devalúen hasta convertirla en un mero instrumento de política de partido.

## VI

### Fortalecer la opinión pública europea

Son muchas las esperanzas vinculadas a la Iniciativa Ciudadana Europea. Habrá que poner mayores derechos de control en manos de los ciudadanos, habrá que incrementar su conocimiento de la UE, tanto como su identificación con ella. Además, la iniciativa ciudadana aspira a un pluralismo vivido respetando los intereses de las minorías en la UE. Todo esto es, desde la perspectiva de los europeos convencidos, esperanzas honorables, pero a la postre muy abstractas y apenas realizables. La Unión Europea tendrá suficientes problemas, tanto a corto como a largo plazo, para ser percibida como «Unión de los ciudadanos» en la vida cotidiana de las personas.

De momento resulta más importante que efectivamente se produzca un mayor debate transnacional europeo. Ahí reside la función esencial de la Iniciativa Ciudadana Europea. De esa manera representa menos un medio en la toma de

decisión política que un instrumento para la elaboración de un elemento constitutivo de cualquier comunidad democrática: la opinión pública.

En la práctica, un millón de firmas no errarán su efecto. La Comisión Europea, que desde hace muchos años alardea de su esforzada proximidad ciudadana, tendrá que pensarse muy seriamente qué tratamiento da a las primeras iniciativas ciudadanas europeas. Al fin y al cabo, tanto ella como todos los demás actores europeos deben estar interesados en contribuir al éxito del Tratado de Lisboa, percibido como un monstruo burocrático.

La Iniciativa Ciudadana Europea es un experimento y la Unión Europea alumbrará una vez más una innovación institucional. En comparación con los Estados nacionales hace gala de su capacidad de reforma, a pesar de todos los debates tan laboriosos. Por otra parte, la iniciativa ciudadana sólo debe ser un componente entre muchos en la ulterior democratización de la UE. Ella no constituye, ni de largo, el final del perfeccionamiento de la democracia europea y de nuevas modalidades de la participación ciudadana.

*Nuestro más sincero agradecimiento al Dipl. Pol. Lars Thies por su concienzuda investigación y constructivos comentarios.*



## Bibliografía complementaria:

Boucher, Stephen: *If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union*, Center for European Policy Studies, EPIN Working Paper, No. 24, junio de 2009

Emmanouilidis, Janis A. / Stratulat, Corina (2010): *Implementing Lisbon: A critical appraisal of the Citizens' Initiative*. European Policy Centre, Policy Brief Junio 2010

Comisión Europea: *propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*. Bruselas 2010

Kaczyński, Piotr Maciej: *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*. Centre for European Policy Studies, Commentary 8.1.2010

Kaufmann, Bruno / Pilcher, Johannes W. (ed.): *The European Citizens' Initiatives. Into New Democratic Territory*. Viena 2010

Maurer, Andreas / Vogel, Stephan: *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*, SWP-Studie, octubre 2009

Mehr Demokratie e.V.: *Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission über die Europäische Bürgerinitiative*

## Responsabilidad legal del contenido

Bertelsmann Stiftung  
Carl Bertelsmann Straße 256  
D-33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight](http://www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight)

Dr. Dominik Hierlemann  
[dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de](mailto:dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de)  
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme  
[joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de](mailto:joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de)  
Telefon +49 5241 81 8142

ISSN 1865-7451

## Últimos títulos publicados:

**spotlight europe # 2010/06**  
España y el final de las ilusiones europeas  
*Armando García Schmidt*

**spotlight europe # 2010/05**  
Servicio Europeo de Asuntos Exteriores: mucho ruido y pocas nueces  
*Stefani Weiss*

**spotlight europe # 2010/04**  
Crisis económica en Europa Central y Oriental: la prueba de fuego para la UE ampliada  
*Cornelius Ochmann*

**Todos los números de «spotlight europe» están disponibles en Internet para su descarga:**  
[www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight](http://www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight)