



**GREEN EUROPEAN  
FOUNDATION**



# Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea

Guía sobre la primera herramienta mundial  
de democracia directa transnacional



Los Verdes | Alianza Libre Europea  
en el Parlamento Europeo

**IRI** Initiative and  
Referendum  
Institute Europe

La Fundación Verde Europea (GEF, de sus siglas en inglés) es una fundación política que actúa a escala europea cuya misión es contribuir a un intenso debate sobre Europa y fomentar una mayor implicación de los ciudadanos en la política europea. La GEF pretende liderar los debates sobre las políticas y la política europea tanto dentro como más allá de la familia política verde. La fundación actúa como laboratorio de nuevas ideas, ofrece una educación política transfronteriza y una plataforma para la cooperación y el intercambio a escala europea.

Publicado por la Fundación Verde Europea  
Impreso en Bélgica, diciembre del 2010

© Instituto para la Iniciativa y  
el Referéndum Europa  
y Green European Foundation asbl  
Reservados todos los derechos

Traducción del inglés al español y revisión de la lengua española: Martine Fernández Castaner  
Edición del texto y coordinación: Leonore Gewessler y Marina Barbalata  
Edición en español: Lidia Brun Carrasco  
Producción: Micheline Gutman

Impreso en papel 100% reciclado

Imagen de la cubierta: © FDFA, Presence Switzerland

Las opiniones expresadas en esta publicación son a título personal de los autores.  
No reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Verde Europea.



Esta publicación se ha llevado a cabo con el apoyo financiero del Parlamento Europeo.  
El Parlamento Europeo no se responsabiliza del contenido de este proyecto.

Se puede pedir la publicación en:  
La Fundación Verde Europea - Oficina de Bruselas:  
15 Rue d'Arlon - B-1050 Bruselas - Bélgica  
Tel.: +32 2 234 65 70 | Fax: +32 2 234 65 79  
Correo-e: [info@gef.eu](mailto:info@gef.eu) | Web: [www.gef.eu](http://www.gef.eu)

Green European Foundation asbl  
1 Rue du Fort Elisabeth - 1463 Luxembourg

# Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea

Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional

Editado en cooperación con

**IRI** Initiative and  
Referendum  
Institute Europe

**Autor principal: Bruno Kaufmann**



**GREEN EUROPEAN  
FOUNDATION**



## Tabla de contenidos

Agradecimientos	3
Prólogo por Heidi Hautala	4
Una mirada a la cocina legislativa por Gerald Häfner	5
<b>1. Introducción: hacia el futuro</b>	<b>15</b>
1.1 Cómo una madre soltera con dos hijos pronto podrá cambiar Europa	15
<b>2. Contexto: una democracia representativa realmente moderna</b>	<b>21</b>
2.1 Por qué la Comisión Europea quiere promocionar «repentinamente» una democracia directa real	21
2.2 El aprendizaje práctico: «antes de que la democracia pueda extenderse más, debe arraigarse donde ya haya echado sus primeros brotes»	24
2.3 De aceleradores y frenos: la experiencia suiza	27
2.4 La perspectiva global: las circunstancias poco propicias y un diseño antagonista siguen siendo un gran problema	42
2.5 Problemas comunes, soluciones nuevas: prioridades verdes y la importancia de que la gente se implique	47
<b>3. Revisión: implicando a los europeos</b>	<b>49</b>
3.1 Todo sucedió en Bruselas un soleado jueves de junio de 2003	49
3.2 Ámsterdam de noche: la primera aportación gubernamental a la Iniciativa Ciudadana Europea	52
3.3 Iniciativas en la agenda: una forma desafiante de conseguir más democracia	58
3.4 Sí, podemos hacerlo! La historia de 25 iniciativas ciudadanas europeas piloto	63
3.5 La cuenta atrás para la Iniciativa Ciudadana Europea: actitud positiva y trabajo duro	71
<b>4. Perspectivas: por fin, en primera posición</b>	<b>79</b>
4.1 Cuando el <i>New York Times</i> empieza a fijarse en Europa	79
4.2 Una nueva vía: un manual de diez pasos para empezar con su Iniciativa Ciudadana Europea	82
4.3 ¿Una herramienta solo para a los poderosos? ¡No tiene por qué ser así!	91
<b>5. Recursos:</b>	<b>95</b>
5.1 Términos de referencia: Glosario de la democracia directa moderna y la Iniciativa Ciudadana Europea	95
5.2 En construcción : enlaces y más...	104
5.3 Documentación: Los ciudadanos y las posiciones de Los Verdes en la legislación de la Iniciativa Ciudadana Europea	106
a) Manifiesto de Salzburgo de 2009	106
b) Manifiesto de Salzburgo de 2010	107
c) Posición del grupo de los Verdes/ALE en el Parlamento Europeo	109
d) Posición del Partido Verde Europeo	114
<b>Índice</b>	<b>116</b>
<b>Sobre el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa y el autor</b>	<b>120</b>

## Prólogo de Heidi Hautala

Muchos países de todo el mundo sufren regímenes totalitarios que prohíben la competencia política, reprimen la oposición y secuestran elecciones. Al mismo tiempo, sin embargo, los límites de la democracia representativa indirecta simple desafían a las llamadas democracias maduras. Cada vez más, la gente quiere participar en la toma de decisiones entre elecciones mediante instrumentos de democracia directa moderna. La carencia de tales derechos políticos puede explicar en parte el descenso de participación en las elecciones democráticas en estos países. Muchas democracias maduras, en la actualidad, se han convertido en democracias un poco cansadas con necesidad de renovación.

La Unión Europea (UE) es un experimento único en democracia, con el primer parlamento de elección directa con competencias transnacionales y estructuras casi federales en la toma de decisiones. Sin embargo, la distancia entre los ciudadanos de la UE y las instituciones europeas se ha convertido en un importante problema para la legitimación de la Unión Europea en sí. Esta fue una de las razones por las que, en 2001, se estableció una Convención Constitucional para que revisara los tratados de la Unión Europea.

En el plan de trabajo de la Convención se incluyeron dos palabras inocentes: «democracia participativa». Estas palabras no quedaron desapercibidas entre un número de movimientos y grupos que habían desarrollado ideas de largo alcance sobre democracia participativa a todos los niveles de toma de decisiones, incluso a escala de la Unión Europea. Gracias al esfuerzo de amigos unidos por la democracia directa moderna, de la Convención también resultó un nuevo artículo para el tratado sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

Con el paso de los años, la creación de un nuevo tratado de fundamentos de la Unión Europea, conocido en la actualidad como el Tratado de Lisboa, no transcurrió sin incidentes. Aún así, el artículo sobre la Iniciativa Ciudadana se mantuvo todo el tiempo en el tratado, aunque muchos gobiernos se mostraban escépticos respecto a la idea. La Iniciativa Ciudadana Europea pasó a ser la única innovación democrática real del tratado.

Este Manual está estrechamente relacionado con la contienda de muchos años para la realización de la Iniciativa Ciudadana Europea, y su autor, Bruno Kaufmann, es una de las personas clave en su apoyo. Como presidente del Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa da conferencias y alienta a la gente y a los gobiernos de todo el mundo para que introduzcan los derechos de democracia directa moderna.

Gerald Häfner, el autor del capítulo introductorio de este Manual, como figura clave en la ONG alemana *Mehr Demokratie* (Más democracia), ha desempeñado un papel decisivo a la hora de convencer a los estados alemanes para que introduzcan los derechos de referendo y de iniciativa. Lo eligieron en el Parlamento Europeo en 2009 como miembro del Grupo de los Verdes/ALE. Ahora trabaja duro para asegurar que el derecho a la iniciativa se implemente con todos sus detalles importantes intactos, para que sea un instrumento que realmente vigore la democracia de la Unión Europea todavía en evolución.

Es absolutamente normal que los Verdes europeos se hayan involucrado en la campaña para el derecho a la Iniciativa Ciudadana desde el primer momento. La primera edición de este Manual se ha publicado en un momento crucial; mientras el Manual se enviaba a la imprenta, el Parlamento y el Consejo Europeo ultimaban los detalles de las reglas de implementación que gobernarán la futura utilización del derecho a la iniciativa. Asimismo, las primeras iniciativas ciudadanas ya se están gestando en la actualidad.

La Fundación Verde Europea se siente orgullosa de anunciar la primera guía del usuario para todos los interesados o los que ya estén preparando sus ideas para Europa. Esta primera edición se actualizará en el futuro.

Heidi Hautala

Copresidenta  
Fundación Verde Europea

Estambul, a 1 de noviembre de 2010

## Agradecimientos

Este Manual es la primera edición sobre la nueva Iniciativa Ciudadana Europea.

El contenido y las evaluaciones se basan en varias décadas de experiencia práctica, observación periodística y actividades de investigación. Mientras que como autor soy el único responsable de la veracidad de los hechos y de las opiniones expresadas en este Manual, los resultados y muchas partes de esta guía son fruto de un esfuerzo colectivo con colegas, compañeros y amigos. Quisiera agradecer su apoyo especialmente a Rolf Büchi, Paul Carline, Theo Schiller, Heidi Hautala, Andí Gross, Adrian Schmid, Diana Wallis, Martin Bühler, Anne-Marie Sigmund, Gerald Häfner, Carsten Berg, Johannes Pichler, Zoë Felder, Daniel Schily, Christian Weger y Joe Mathews. Todos ellos han contribuido y colaborado mucho en el proceso de creación de la Iniciativa Ciudadana Europea como primera guía y manual. También me gustaría expresar mi gratitud a la Fundación Verde Europea y, en especial, a Leonore Gewessler y Marina Barbalata por el apoyo y la ayuda recibidos al hacer el Manual. Finalmente, también quisiera dar las gracias a mi familia, a Elisabeth, Wanja y Nina por su generosidad y paciencia al dejarme trabajar tanto en este proyecto tan largo: la Iniciativa Ciudadana Europea.

Espero que todos nuestros hijos se beneficien de este nuevo instrumento.

Bruno Kaufmann, noviembre de 2010

## Una mirada a la cocina legislativa de Gerald Häfner

### La Iniciativa Ciudadana Europea: ¿un tigre desdentado o un instrumento efectivo para la participación ciudadana?

*Mientras la primera edición de este Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) se enviaba a la imprenta, se estaban ultimando las negociaciones sobre la ICE. A finales del año 2010, me estaba reuniendo casi a diario para negociar la mejor estructura posible para la ICE: con mis colegas de otros partidos parlamentarios, representantes del Consejo y de la Comisión, representantes de numerosas ONG y gobiernos nacionales, pero también con científicos, especialistas, etc. En medio de esta vehemente fase de negociaciones para la ICE, el autor y el editor de este libro me pidieron que escribiese una contribución introductoria que no solo sirviese de introducción, sino que al mismo tiempo informara directamente sobre el trabajo de la Iniciativa Ciudadana Europea. El resultado es un texto que es a la vez una introducción y una «mirada a la ebullición», y que en algunos puntos es también una interpretación muy personal. Una introducción que ofrece una idea directa y auténtica sobre el trabajo de la legislatura y, por consiguiente, sobre el desarrollo de las regulaciones para la ICE.*

Nos encontramos a un paso de un gran avance. La Iniciativa Ciudadana Europea es la primera en su especie: el primer instrumento de participación ciudadana transnacional en el mundo.

Políticamente, Europa es cada vez más relevante y es cada vez más importante organizar Europa, desde el punto de vista político, de una forma adecuada, moderna, eficiente, democrática y enfocada a los ciudadanos.

Esto no significa, sin embargo, como algunos creen, que los Estados Miembros hayan de perder su razón de ser; e incluso menos las provincias, regiones y municipios. En un mundo interconectado globalmente es muy importante, en la medida de lo posible, que las decisiones que afectan a la vida y el trabajo de la gente sean lo más cercanas y directas posibles, y que aumente la influencia de los ciudadanos. Todo lo que pueda regularse a escala local debería decidirse en el ámbito local.

Del mismo modo, en la actualidad, existe un número creciente de temas que sólo se pueden resolver a escala transnacional o supranacional. El incremento constante del número de decisiones tomadas en la Unión Europea refleja este desarrollo: quizá dos tercios de los actos jurídicos (las estimaciones aquí varían) que preocupan a los ciudadanos de los Estados Miembros de la Unión Europea actualmente ya no se originan en los órganos e instituciones nacionales, sino en los europeos.

A la luz de este desarrollo, se está prestando más atención que nunca a la democracia europea. Sin soluciones inteligentes y progresivas acerca de este serio problema dentro de la UE, un número cada vez mayor de gente frustrada dará la espalda al ámbito europeo, en lugar de apoyarlo.

A ojos de los ciudadanos, las instituciones europeas distan mucho de ellos y los procesos de toma de decisiones siguen careciendo de transparencia. Los ciudadanos sencillamente no saben cuándo pueden involucrarse y tener una influencia activa en las discusiones y decisiones europeas. Asimismo, seguimos teniendo pocos diálogos transnacionales en Europa. Tendemos a mantener debates nacionales en lugar de europeos, incluso cuando se trata de temas que conciernen a Europa.

Sin embargo, estamos en una Europa que insta a regular más y más áreas sobre las necesidades cotidianas de la gente para alterar los procesos de toma de decisiones y la forma en que se concibe a sí misma. Es necesario que deje de ser una Europa de gobiernos, tal como empezó, y pase a ser una Europa de ciudadanos. Únicamente una Europa democrática sobrevivirá a largo plazo; una Europa en la que los ciudadanos se vean no solo como el objeto de las decisiones tomadas sino también, en especial, como su sujeto. Para el Partido Verde en el Parlamento Europeo y, en especial, para mí personalmente, introducir y desarrollar más la democracia y la participación ciudadana a escala europea es, en consecuencia, totalmente central y sumamente prioritario para la política.

## ¡Abrid las puertas a los ciudadanos!

*La necesidad y la oportunidad de la Iniciativa Ciudadana Europea*

La Iniciativa Ciudadana Europea, propuesta dentro de la sociedad civil europea, aceptada en la Convención para una futura Constitución Europea y recogida en el artículo 11 del tratado revisado de la UE, el Tratado de Lisboa, ofrecerá a los ciudadanos de la Unión Europea en el futuro la oportunidad de implicarse directamente en la política de la UE por primera vez en la historia. Una vez se haya recogido un mínimo de un millón de firmas en un número significativo de Estados Miembros para una iniciativa dada, la Comisión Europea deberá lidiar con la petición solicitada por los ciudadanos y podrá desarrollar una propuesta legislativa adecuada donde sea necesario.

Sin embargo, la Iniciativa Ciudadana Europea en ningún caso dará poder directo a los ciudadanos en la toma de decisiones. Requerirá bastante tiempo y un esfuerzo dialéctico y político antes de que los referendos o plebiscitos sean posibles a escala europea. Estos instrumentos también serán necesarios para que los ciudadanos dentro de la Unión Europea se sientan realmente soberanos y, como tales, también tengan la oportunidad de decidir sobre cuestiones de fondo tras un debate pertinente.

La ICE puede, no obstante, presentar directamente problemas, peticiones y sugerencias de los ciudadanos a la atención de la Comisión. Asimismo, puede y debe obligar a la Comisión a tratar las demandas de los ciudadanos.

Su mayor impacto, por consiguiente, recae en hacer que las instituciones europeas se muestren receptivas a las peticiones y los deseos de los ciudadanos. Los ciudadanos europeos deberían tener la oportunidad de unirse en la discusión de temas que los conciernen. Bruselas, que siempre tiene la tendencia a girar en torno a sí misma, necesita abrir las puertas a las preocupaciones y los deseos de los europeos.

En este sentido, la Iniciativa Ciudadana Europea puede acercar Europa a la gente y la gente a Europa. Supondrá una contribución importante a la hora de iniciar los debates por toda Europa, con la creación de una esfera pública europea; esta ha sido demasiado escasa hasta el momento, a pesar de que una Europa corporativa lo necesite con gran urgencia.

## Las leyes no aparecen de la nada

*La contienda para que se incluyera la ICE en el Tratado Constitucional*

Igual que cualquier otra cosa en el mundo legal, político y social, la ICE no apareció de la nada. Detrás de su desarrollo, existe una historia.

Normalmente, no obtenemos información sobre las leyes hasta que aparecen escritas en el boletín oficial. Esto oscurece el proceso por el que se llegan a constituir. Estaría bien saber la historia que hay detrás de ellas de vez en cuando. Un rayo de luz en la oscuridad que revelaría algunos hechos sorprendentes, instructivos e informativos. Es así para leyes que se conciben en consejos ejecutivos de ciertas empresas o en los grupos de presión, como también para leyes que se originan en el mundo burocrático y las que proponen los ciudadanos comprometidos o la población en general. Ya que la historia del desarrollo de la ley dice mucho del espíritu, los objetivos y los antecedentes que hay detrás de ella.

Asimismo, esto demuestra que la historia no es sólo una consecuencia del trabajo de instituciones anónimas, sino una suma de ideas, intervenciones y acciones de gente concreta. Más allá de eso, la historia puede enseñarnos una cantidad considerable de posibilidades para (y la realidad de) la implicación de ciertos individuos, y los efectos subsiguientes a su participación.

En este sentido, se podría decir mucho acerca de la concepción y el desarrollo de la ICE. Parte de ello está escrito en este libro informativo de Bruno Kaufmann, que es él mismo uno de sus promotores más importantes. Dado que la historia está formada principalmente por personas, esas personas no deberían olvidarse. Y no deberían olvidarse, especialmente, en la actualidad, mientras estructuramos este instrumento; como, por supuesto, no deberían olvidarse en el futuro, cuando la ICE sea una realidad y haya un sinfín de iniciativas, y millones de europeos utilicen este instrumento para aportar temas importantes a la agenda política.

Mucha gente se ha involucrado en la creación de la ICE, pero me gustaría nombrar a algunos. Junto a *Bruno Kaufmann*, han sido personas clave *Michael Efler*, *Carsten Berg* y *Arjen Nijeboer*. Ellos tuvieron iniciativas como *Mehr Demokratie* (Más democracia, Alemania), *Referendum Platform* (Plataforma para el referendo, Países

Bajos), WIT (Bélgica) y el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa (IRI Europa), que han estado trabajando para el desarrollo de oportunidades de participación democrática durante un tiempo, en particular, en la introducción de peticiones públicas, decisiones ciudadanas, peticiones para referendos y referendos en sí a todos los niveles. Mehr Demokratie, la iniciativa más grande e influyente de todas, ha supuesto una contribución crucial, por ejemplo, en las posibilidades de participación directa ciudadana, tanto en el ámbito federal y estatal como a escala municipal, que existen a día de hoy en todos los estados federales de Alemania.

Sin embargo, cada vez resultó más evidente para estas iniciativas que la introducción y consolidación de la participación ciudadana directa a escala municipal, regional, federal y nacional dentro de una Europa corporativa no era suficiente. Si el poder de la toma de decisiones se transfiere cada vez más al ámbito europeo, los ciudadanos también necesitan disponer de mayores posibilidades de participación en ese ámbito. En consecuencia, estas asociaciones también desarrollaron conceptos sobre cómo la participación ciudadana directa también debería reforzarse a escala europea.

El paso siguiente fue promover estas propuestas entre los miembros de la Convención para desarrollar una Constitución Europea. Asistieron a casi todas las reuniones de la Convención. Con el paso del tiempo, lograron hablar de sus propuestas con todos y cada uno de sus miembros sin excepción. De esta manera, introdujeron sus propuestas en los debates. Fue únicamente a través de estas charlas que el apoyo para incrementar la participación ciudadana directa a escala europea se desarrolló y creció con el tiempo entre los miembros de la Convención.

No obstante, de todas las propuestas introducidas en este aspecto, la Iniciativa Ciudadana Europea fue la única que llegó al documento final de la Convención. En ese estadio todavía era demasiado pronto para que incrementaran los derechos de participación más vinculantes, a pesar de que igualmente se sugiriera. Finalmente, se secundó por mayoría un derecho de iniciativa ciudadana no vinculante, aunque no sólo en la Convención y su Comité (el organismo con el verdadero poder de decisión), sino también en el posterior Consejo Europeo entre los jefes de estado y de gobierno.

A partir de ese día, la Iniciativa Ciudadana Europea ha permanecido en letargo dentro del texto del Tratado europeo. Como la Bella Durmiente, ha estado esperando para que finalmente la despierten con un beso. A diferencia del cuento de hadas, no debería llevarle cien años. Sin embargo, ahora su espera, junto con la de los ciudadanos europeos, cumple toda una década. Así que ya es hora de que ese beso la despierte.

## El despertar de la Bella Durmiente

### *La contienda en torno a la forma jurídica de la ICE*

Con ese fin, asimismo, necesitamos gente que aborde el tema en la actualidad. Después de todo, la cuestión de cómo se implementará la ICE está lejos de ser irrelevante. El Tratado de Lisboa deja la mayoría de las cuestiones importantes sin responder; se pueden responder según los intereses de los ciudadanos o de una forma burocrática que no sea útil para ellos. Por lo tanto, aún está muy en el aire lo que será la ICE: un instrumento funcional de participación ciudadana o una promesa vacía que solo conlleve decepción. El simple hecho de dejar su implementación al mundo de la administración y la burocracia sería claramente una decisión preliminar a favor de la segunda opción.

Después de todo, si los obstáculos fueran demasiado grandes, el proceso demasiado burocrático o las consecuencias legales demasiado insignificantes, la promesa sería poco alentadora en la realidad. ¿Por qué, por ejemplo, se debería reunir un millón de firmas en varios países miembros si al final lo único que se vaya a conseguir sea que la Comisión de la UE publique una carta unos meses más tarde, agradeciéndoles que hayan firmado y que les informe de forma educada que la Comisión, desafortunadamente, no va a tomar partido en el asunto?

Por esta razón, he decidido presentarme como eurodiputado en las elecciones del 2009 al Parlamento Europeo, para involucrarme de forma activa en la implantación venidera de este primer derecho de iniciativa ciudadana transnacional. Antes de eso, durante un periodo de casi tres décadas, me he estado esforzando mucho en la organización de la democracia directa y la participación ciudadana en el ámbito municipal, federal y nacional en mi papel como cofundador del Partido Verde alemán y como portavoz en los temas de política legal y democrática del

Parlamento alemán. Al mismo tiempo, como fundador y portavoz del consejo de la ONG Mehr Demokratie y como coiniciador y colaborador de la campaña para el referendo europeo, la campaña para la Iniciativa Ciudadana Europea y la democracia internacional, me he preocupado en muchos sentidos por el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia a escala transnacional y, en especial, a escala europea; como también, en particular, he jugado un papel crucial en la propuesta e implementación de la ICE.

Una estructura más democrática para la UE y la ICE, en particular, han sido, por lo tanto, asuntos por los que siento un especial cariño. Por lo que se refiere a las decisiones administrativas, me pareció que no solo necesitábamos gente con experiencia administrativa sino también personas que se pudieran encargar de estructurarla desde la perspectiva de los ciudadanos mismos y con conocimientos específicos, y que también tuvieran experiencia teórica y práctica en todo tipo de sistemas y procesos de participación ciudadana en numerosos países. Por ello, asimismo, y con el objetivo explícito de hacer campaña para una participación ciudadana más fuerte y que funcione bien en el ámbito europeo, decidí presentarme como eurodiputado al Parlamento Europeo.

### **La Iniciativa Ciudadana Europea: demasiado importante como para dejarla a Los Verdes**

#### *La contienda de informar al Parlamento*

Desde junio de 2009, gracias al apoyo de los votantes de Los Verdes en el Parlamento Europeo, ahora puedo preocuparme por esta cuestión y muchas otras relacionadas con una mayor participación ciudadana y una Unión Europea cada vez más transparente y democrática. Haber sido elegido en la Comisión de Asuntos Constitucionales, de Asuntos Jurídicos y de Peticiones, me ha proporcionado las mejores condiciones posibles para ello.

Sin embargo, los esfuerzos para una ICE efectiva no han sido nada fáciles. La resistencia que ha suscitado, y que en parte sigue suscitando, es enorme. Inicialmente, se reflejó particularmente en una larga y encarnizada contienda sobre la cuestión de la información.

En el Parlamento Europeo, los ponentes se nombran para toda la legislación propuesta. La tarea del ponente es, entre otras cosas, la de estruc-

turar los debates de una legislación propuesta específica de antemano, escribir el borrador de la opinión del Parlamento y discutirla y llegar a un acuerdo sobre ella con todas las partes involucradas, tanto dentro como fuera del Parlamento (ONG, accionistas, miembros del Parlamento, grupos políticos, la Comisión, el Consejo, etc.). Son los que redactan la propuesta que posteriormente se votará.

Como es de imaginar, mi candidatura a ponente para la ICE se ha reprimido mucho desde el principio. Por fortuna, no por aquellos que me conocían o por los que se han sentado en la misma comisión que yo, sino más bien por los que están en posiciones influyentes más arriba, que eran, por lo tanto, las más efectivas. Dijeron, por ejemplo, que Gerald Häfner era demasiado próximo a los ciudadanos como para que fuera el ponente de la ICE. Alternativamente, se daba la simple explicación de que ese informe era demasiado importante para el Parlamento, el Consejo y la Comisión como para dejarla a cargo de un verde. El asunto había caído en manos de los políticos poderosos; como éramos solamente el cuarto grupo parlamentario más grande, Los Verdes no teníamos la oportunidad real a pesar de ser los más competentes para ello (¿o precisamente por eso?). Tras varios meses de esfuerzos en vano, tuve que admitir que no ganaríamos la batalla de ese modo, incluso a pesar de la enorme ayuda recibida de numerosos colegas.

La ICE es, de hecho, el proyecto más grande e importante de la jurisdicción de la Comisión de Asuntos Constitucionales durante este periodo legislativo, que nosotros actualmente conocemos. En consecuencia, los grandes grupos parlamentarios no querían preludivar el tema. Pronto me di cuenta, siguiendo las intervenciones de arriba, que sólo uno de los dos partidos mayores tenía un deseo realista de conseguir este informe. Por lo tanto, fue necesario desarrollar una nueva estrategia. En lugar de batallar por ser el único ponente, luché por un informe compartido, que varios ponentes redactarían juntos. Esto es posible en casos excepcionales, aunque solo si la Conferencia de Presidentes lo aprueba. Después, dos ponentes de distintas comisiones comparten el informe. A pesar de conseguirlo, no sirvió de gran ayuda, ya que los dos partidos parlamentarios acordaron dividirse el informe entre ellos, de modo que hubiera un ponente de los conservadores y otro de los socialdemócratas.

## Busca a un ponente y encuentra una hoja de trébol

*Nace «la banda de los cuatro»*

Solo un método diferente y muy inusual podía rescatar la oportunidad de estar implicados en el informe y, en consecuencia, tener la influencia deseada en el contenido. Un método que no se había utilizado nunca anteriormente y que no estaba previsto (pero por suerte tampoco prohibido) en las normas de procedimiento. Esto es por lo que estuve haciendo campaña durante meses. Fue un éxito, que ahora se puede utilizar como modelo para grandes informes legislativos en el futuro: dividimos el informe sobre la ICE de distintas maneras (con el consentimiento de la Conferencia de Presidentes), primero entres dos comisiones y después, de nuevo, entre dos miembros distintos del Parlamento de cada una de ellas. Por lo tanto, terminamos siendo cuatro ponentes. Proveníamos de cuatro países distintos y, a la vez, representábamos los cuatro grupos mayoritarios en el Parlamento Europeo. En orden del tamaño de los grupos, los ponentes son: Alain Lamassoure (PPE, Francia, AFCO), Zita Gurmai (S&D, Hungría, AFCO), Diana Wallis (ALDE, Reino Unido, PETI) y Gerald Häfner (Grupo de los Verdes/ALE, Alemania, PETI).

Esta inusual línea de acción no fue solo la manera de que Los Verdes y, por lo tanto, que yo, pudiéramos implicarnos en la elaboración del proyecto de informe, sino que también, en última instancia, refleja que mis colegas valoran de forma especial el tema de la ICE. Asimismo, a mi parecer, es también un ejemplo muy bueno para otros casos de cooperación objetiva, multilateral y transnacional en el Parlamento Europeo. Además, el hecho de que los cuatro grupos políticos mayoritarios estén involucrados en la creación del informe desde el principio no solo tiene un peso significativo (lo que será importante cuando se llegue a las negociaciones con la Comisión y el Consejo) sino que también esperamos que aumenten las posibilidades de que al final obtengamos el apoyo de todo el Parlamento. Eso es lo que necesitamos.

Legal y políticamente, el Parlamento solo pudo llevar a cabo este enfoque mediante la puesta en marcha de dos informes distintos: un informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO) y otro de la Comisión de Peticiones (PETI). Además, se involucraron varias comisiones distintas para expresar sus «opiniones» sobre el informe. Nos reunimos regularmente con ellos y con los

conocidos como «los alternativos» (los ponentes alternativos) con la finalidad de escuchar e incorporar sus puntos de vista.

Sin embargo, en cuanto a nuestro trabajo de elaborar (en teoría) dos informes, Diana Wallis, Zita Gurmai, Alain Lamassoure y un servidor estuvimos de acuerdo en un objetivo ambicioso desde el principio: queríamos conseguir un consenso de manera que, al final, pudiésemos presentar un único informe conjunto. Aunque, según los fundamentos jurídicos, el informe está impreso en dos membretes distintos, nuestro objetivo ha sido presentar al Pleno un informe uniforme con contenidos idénticos. Por lo tanto, el resultado final ha sido dos informes de jure, pero un único informe de facto creado y apoyado conjuntamente. A la práctica, ha implicado que por lo general debíamos reunirnos en grupos de dos pero que hemos tenido que reunirnos regularmente el grupo de cuatro con el fin de aunar esfuerzos para encontrar la mejor redacción posible.

La contienda sobre la redacción de los informes nos llevó más de seis meses. Principalmente, la controversia se centró en el ámbito de la política de poder y de política personal, sin entrar prácticamente en argumentos objetivos. Únicamente se pudo conseguir una conclusión consensuada y satisfactoria sobre el asunto cuando la propuesta estuvo hecha; un procedimiento contrario a los habituales, para dividir el informe de manera que los cuatro partidos mencionados pudieran estar involucrados en su creación.

Cuando finalmente pudimos ponernos a trabajar, las circunstancias cambiaron; a partir de entonces, ya no se trataba principalmente de una cuestión de reivindicar poder. En cambio, surgió la posibilidad y necesidad de discutir la cuestión en sí. A la práctica, lo que caracterizó las discusiones entre ponentes fue la disputa entre distintas soluciones y la búsqueda del mejor procedimiento posible. Sin embargo, las discusiones finalmente llegaron a girar en torno al asunto que teníamos entre manos; el ambiente y los ánimos fueron a mejor de una reunión a otra. La «hoja del trébol», como a veces nos llamamos (o la «banda de los cuatro», como Alain Lamassoure suele referirse al hablar de tan poco convencional grupo en el Parlamento Europeo), ha estado trabajando mano a mano de forma constructiva y de buen humor. En el momento en que se cerraban las puertas y nos reuníamos, ya no se trata de una cuestión de partidos y grupos, ni de reivin-

dicaciones de poder y maniobras para eliminar la oposición, sino de argumentos relacionados con el asunto en cuestión y propuestas para el texto. Predominantemente, aunque no siempre, han prevalecido los mejores argumentos. El trabajo no solo se ha ido volviendo cada vez más agradable, sino que, además, el borrador del informe ha sido cada vez más delgado, más amigable para el ciudadano y más eficiente con el paso del tiempo.

## Negociaciones en todas direcciones

### *Una mirada a la cocina de los legisladores*

Mientras escribo esta contribución introductoria, las negociaciones prosiguen. En otras palabras, todavía no hay un resultado final. Sin embargo, esto nos permite echar un vistazo a la cocina y la olla sobre el fuego, en lugar de esperar simplemente a que la comida esté terminada, bien presentada en el plato. Por eso, las cosas son particularmente excitantes y auténticas, pero a su vez conlleva ciertos riesgos. Así que incluso con las mejores intenciones del mundo, no podría predecir a los lectores de este texto cuál va a ser el resultado final, aún no se sabe.

Ciertamente, ya están surgiendo muchas cosas. Sin embargo, incluso en las áreas en que los ponentes nos hemos puesto de acuerdo en un tema en particular, todavía hay muchas cuestiones en el aire; por ejemplo, si las comisiones, los grupos políticos y, finalmente, el pleno del Parlamento aceptarán nuestras propuestas. Incluso si ése fuera el caso, todavía quedaría mucho camino que recorrer para ver cómo responderán la Comisión y el Parlamento a nuestras propuestas. Después de todo, la decisión final no está solo en manos del Parlamento. La regulación definitiva tienen que negociarla el Consejo, la Comisión y el Parlamento a partir de la propuesta de la Comisión y el informe del Parlamento Europeo que se está compilando en la actualidad.

Estas discusiones solo pueden empezar oficialmente cuando el Parlamento Europeo haya terminado el informe y lo presente al Consejo y a la Comisión. Sin embargo, de manera informal, ya estamos, por supuesto, en contacto con ambas instituciones involucradas, como también estamos tratando de determinar dónde ya hay líneas divisorias insuperables y dónde se podría concebir un paso hacia delante que nos acercara. Quizás incluso consigamos lo que actualmente estamos buscando, a saber, un «acuerdo en la

primera lectura»: un compromiso alcanzado en debates paralelos por consenso con el Consejo y la Comisión que votaríamos inmediatamente en el Parlamento Europeo.

Como quiera que progresen estas decisiones finales, aún contienen mucha dinamita. La dirección que tomen y la forma que adopten podrían ser muy variadas, dependiendo de si ocurre durante la actual presidencia belga del Consejo o en la próxima, la húngara, ya que el curso de las negociaciones en el Consejo va a la par de la respectiva presidencia de éste. Por lo tanto, esto ejerce una influencia crucial a la hora de que los resultados sean buenos o no y en lo que vayan a ser. Si las negociaciones están mal dirigidas o, incluso, simplemente se llevan con ineptitud, el proyecto, en teoría, aún podría fracasar. Probablemente, un único país sería suficiente para vetar o sabotear el proyecto, por lo menos durante un buen tiempo.

Sin embargo, si todo avanza óptimamente, 2010 podría ser el año en que se realice la votación final sobre el informe parlamentario y se consiga también un resultado positivo del trílogo con el Consejo y la Comisión. Entonces, un año largo tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Europa habría cumplido su promesa: la de dar a los ciudadanos más influencia directa.

## Ha llegado la hora de temblar por 300.000 firmas

### *Ideas poco prácticas sobre el «control de admisibilidad»*

Vayamos ahora a la prometida mirada a la cocina. Difícilmente podría haber llegado en mejor momento; ahora mismo todas las ollas están en los fogones y constantemente hay que remover algo. Simultáneamente, ya es posible predecir hasta cierto punto cuál podría ser el resultado final.

Lo que finalmente va a ser la Iniciativa Ciudadana Europea sigue un poco en el aire. Podría convertirse en un instrumento efectivo de participación ciudadana o una promesa vacía e inútil. Podría fomentar debates políticos europeos y animar a los ciudadanos a involucrarse activamente o, al contrario, podría desanimar precisamente a los que han trabajado con dedicación e incrementar las frustraciones a largo plazo. Todo ello depende de cómo se estructure. Como parte del proceso de la legislación europea, podemos decidir si la ICE será un instrumento efectivo o un tigre desdentado.

Los que quieran trabajar en una regulación para la ICE primero tendrán que decidir, por encima de todo, desde qué posición lo van a hacer. La Comisión y el Consejo han tomado una postura un poco ansiosa. Sus propuestas contienen una serie de condiciones que suponen graves obstáculos al uso de la ICE. Algunas de ellas, incluso podrían disuadir a los ciudadanos de utilizar este instrumento.

Un buen ejemplo de ello es el «control de admisibilidad» que la Comisión pretende instaurar como requisito obligatorio una vez se hayan recogido 300.000 firmas. Esto significa que una iniciativa podría pasarse meses preparando una campaña, motivando a cientos o incluso miles de voluntarios en un gran número de estados miembros para recoger 300.000 firmas con un alto coste en tiempo y energía, solo para dejarlo todo y a todos a la espera para preguntar en Bruselas si es, de hecho, admisible o no. Esta idea es absurda y poco realista. ¿Qué pasaría si la Comisión después los informara de que, a pesar de que la petición es justificada, el formulario actual no es «admisibile» y hay que reformular parte del texto de la iniciativa? ¿Deberíamos volver a empezar a recoger firmas? ¿Volvería a firmar la misma gente si se les plantea la misma petición otra vez? ¿Cómo se les explica a las 300.000 personas que ya han firmado que tienen que volver a hacerlo? ¿Quién recordará qué texto firmó finalmente? De hecho, ¿cómo se sigue la pista de los signatarios para pedirles que vuelvan a firmar?

Claramente, no se han tenido en consideración todas estas cuestiones, lo que revela una desconcertante falta de conciencia, por no decir ignorancia, de las circunstancias prácticas de la participación ciudadana activa. Esas condiciones las ha escrito gente que presuntamente nunca ha organizado una recolección de firmas.

En realidad, no existe una razón objetiva para que la Comisión no declare desde el principio si consideran el proyecto admisible o no. La única razón por la que la rehúsan es porque rechazan el trabajo que implica admitirla. Pero ese no puede ser el criterio. No es sensato, ni económica ni políticamente, eludir tus tareas y tener a otras 300.000 personas haciendo el trabajo extra y dejar que hagan de conejillo de indias. Esto tampoco mejora si se piden 100.000 firmas en lugar de 300.000 para el control de admisibilidad, como en su opinión sugiere el Consejo. Propuestas como esta solo servirán para que la ICE no funcione.

## ¿Un millón de firmas solo para conseguir una carta?

*Una mejor regulación de las consecuencias legales y procesales de la Iniciativa Ciudadana Europea*

Las mismas consideraciones aplican a la cuestión de qué ocurriría si realmente se presentara un millón de firmas. Esta cuestión es crucial. Es el criterio principal de si existe un motivo suficiente o no para llevar a cabo la prolija tarea de recolectar cien mil firmas en primera instancia. Incluso hoy, todo europeo puede, por ejemplo, dirigirse al Parlamento Europeo con una petición. Tan solo es necesaria una firma, nada más. Para escribir una carta a la Comisión, igualmente, tan solo es necesaria una firma. Así que, ¿cuál es la ventaja de la ICE? ¿Qué es lo que se va a ofrecer a cambio a los ciudadanos que participen en el millón de firmas?

Si leemos la versión de la Comisión, la respuesta es simplemente una carta. La Comisión examinará la petición e informará con una carta a los iniciadores si quiere participar activamente de la manera deseada. No es mucho si consideramos que millones de personas han puesto dedicación, pasión, deseos y expectativas en esta iniciativa. Tanto los iniciadores como los partidarios esperan en buena lid que se considere con total seriedad su petición. No creo que sientan que sus esfuerzos son recompensados de forma adecuada si, al final, tan solo consiguen una carta de cortesía de la Comisión, en que se les agradezca las firmas pero a la vez se les explique que no tienen intención de sacar el asunto adelante. Me temo que si las primeras docenas de iniciativas no tuvieran más consecuencias legales que una carta de cortesía de este tipo, la población europea pronto emitiría un veredicto sobre la ICE y, con razón: «¡ineficaz!» «No es más que un parche.» «¡Una promesa vacía!» Tenemos que evitarlo; por el interés de los ciudadanos, por el interés de las instituciones y por el interés de Europa. Todos ellos necesitan una ICE potente, útil para el ciudadano y efectiva.

En este sentido, en las conversaciones entre los ponentes está aflorando un consenso cada vez mayor. Al principio, seguramente se tenían todavía algunos miedos y aprensiones, como algo de simpatía hacia las estipulaciones burocráticas y complicadas. Mientras tanto, sin embargo, el objetivo de estructurar la Iniciativa Ciudadana Europea de una forma más simple, más eficiente

y más amigable para el ciudadano de la que, por ejemplo, el proyecto que la Comisión ha contemplado hasta la fecha, se ha instituido cada vez con mayor solidez. Teniendo en consideración los comentarios y las posturas iniciales, nos encontramos ante un éxito inesperado que no se puede sobrevalorar.

### **Disminuir los obstáculos, extender el tiempo límite e implicar a los jóvenes** *Éxitos sorprendentes para Los Verdes*

He aquí también, por cierto, un éxito desde el punto de vista de Los Verdes, teniendo en cuenta las primeras posturas que presenté al Partido Verde, y que también fueron discutidas dentro de él pero que, finalmente, se aceptaron tras exhaustivas y, a veces, acaloradas discusiones. En el transcurso de debates intensos y especializados entre los ponentes y los ponentes alternativos, estas posturas, que eran las más útiles para los ciudadanos dentro del conjunto de partidos involucrados, se han ido desarrollando para convertirse en los fundamentos de nuestro trabajo en equipo. Ninguno de los otros partidos políticos involucrados consiguió hacerse valer en estas discusiones tanto como Los Verdes. Son varios los hechos que suscitaron este agradable desarrollo que nadie pudo prever en un primer momento. Veamos algunos ejemplos:

¿A qué nos referimos cuando decimos un «número significativo de Estados Miembros»? ¿Cuántos se requerirán? Mientras que, en el periodo legislativo anterior, el Parlamento abogaba por una cuarta parte de los Estados Miembros, la Comisión y el Consejo optaron por poner un obstáculo aún mayor y aumentarlo a una tercera parte. Los Verdes, por otro lado, adoptaron una postura totalmente distinta. Con una multitud de argumentos buenos, prácticos y empíricos, pidieron una reducción de este obstáculo a una quinta parte (que actualmente significa siete) de los Estados Miembros. Precisamente eso –la quinta parte– es actualmente, sin embargo, la postura que comparten actualmente los cuatro ponentes.

Los mismo ocurre en otra área: mientras que la Comisión y el Consejo acordaron que solo a los ciudadanos que tuvieran el derecho a votar en uno de los Estados Miembros se les permitiría firmar una ICE (que por lo general significaría que tendrían 18 o 21 años), nosotros sugerimos un enfoque alternativo desde el principio. Nuestro argumento central fue que la ICE no era un

referendo. No hay decisiones vinculantes que posteriormente se vayan a encontrar escritas en el diario oficial de la Unión Europea, por lo que tampoco es necesario vincular la participación a la edad de votar. En cambio, la ICE es una iniciativa para fijar la agenda. Su objetivo es la capacidad de introducir asuntos en la agenda. La gente joven, en especial, debería tener el derecho y la oportunidad de hacerlo. ¿Por qué no deberían tener los jóvenes la oportunidad de involucrarse, expresar sus peticiones y deseos políticos y hacerse escuchar en Bruselas? Desde el principio, por tanto, nos mostramos a favor de permitir a todas las personas de más de 16 años participar en una ICE. En este caso, de nuevo, Los Verdes (por ahora) han podido obtener la aceptación de sus ideas.

Ha pasado lo mismo con el tiempo límite de recogida de firmas. Los doce meses que ha propuesto la Comisión son demasiado poco tiempo. Con una recogida en línea, podría ser factible. Sin embargo, si las firmas se recogen en papel, aunque solo sea una parte, en 27 países miembros y, potencialmente, 23 lenguas, llevaría más tiempo. Por lo menos, el proceso no debería estar apremiado por el tiempo. Por eso argumentamos a favor de una extensión a los 18 meses. Los ponentes de los cuatro grupos parlamentarios también adoptaron la propuesta; en todo caso, esta era la postura común en el momento en que se redactó este texto (a principios de octubre de 2010).

### **Siete signatarios iniciales en lugar de 300.000**

#### *El cambio en los requisitos de admisión*

Por lo que se refiere a otros temas, también se han aceptado las ideas verdes. Por ejemplo, conseguimos eliminar el obstáculo explicado anteriormente con detalle de las 300.000 firmas, sin más. Si se acepta la propuesta del Parlamento, la Comisión deberá examinar todas las cuestiones necesarias al principio, cuando se registre una ICE y, a diferencia del proyecto previsto por la Comisión, solo se podrá rechazar una iniciativa si es inapropiada (...), si trata un tema que no está bajo jurisdicción de la Unión Europea o, si no, si la Comisión no posee el derecho de proponer sobre el asunto en cuestión, o si la iniciativa representa una seria violación de los valores de la Unión Europea mencionados en el artículo 2 del Tratado de la UE. La última revisión realmente vinculante de la petición tiene lugar al final de todo el proceso, después de que se pre-

senten todas las firmas recogidas.

Realizaremos una previsión distinta, sin embargo, para lidiar con la preocupación de la Comisión de verse desbordada por las incontables presentaciones de iniciativas ciudadanas europeas, día tras día, que será incapaz de examinar de forma adecuada. La misma Comisión creó la fuente de su preocupación. Al considerar todos y cada uno de los mensajes, ya se manden por correo convencional o por ordenador, como una ICE si su autor desea que se registre como tal, la Comisión se arriesga ella misma a un desbordamiento (evitable).

Un instrumento estructurado de forma competente como la ICE también debería tratarse como tal. Los ponentes, por lo tanto, propondrán que sea obligatorio que las ICE las firmen por lo menos siete personas que reúnan las condiciones (por lo general, edad mínima y nacionalidad) de siete Estados Miembros antes de que se registren. Eso impedirá que cualquier tipo de papel enviado de forma espontánea o indiscriminada pueda ser reivindicado como ICE. Por el contrario, queremos iniciativas legítimas y textos bien pensados que estén redactados y respaldados por más de una persona, que sean los que pongan el nombre y lleguen a la fase de presentarlos, y que otros recojan las firmas por ellos.

### **¿Terminar en la papelera de reciclaje o como un reconocimiento del compromiso ciudadano?**

#### *El destino de las ICEs exitosas*

El punto más importante que todavía queda por aclarar es qué ocurrirá después de que una ICE tenga éxito. La respuesta a esta pregunta determinará el éxito de todo el instrumento.

Naturalmente, la Comisión tiene total libertad de escoger si sigue o no una iniciativa. Eso es lo que estipula el Tratado de Lisboa. Sin embargo, la Comisión no es libre –ni debe serlo– ante la cuestión de si lidia o no con una petición de este tipo instada por 1.000.000 de ciudadanos y cómo lo hace. En un caso como este, no es adecuado mandar una carta de cortesía en algún momento. Debe haber un procedimiento claro y público al respecto.

Por ello, el informe propondrá al Parlamento, entre otras cosas, que la Comisión esté obligada a organizar una audiencia pública en la que se escuche a los iniciadores de cada ICE, junto con sus propuestas, razones y argumentos. La

decisión de la Comisión, ya sea aceptación o denegación de la petición, solo podrá tomarse tras la audiencia, y deberá exponerse con razones concretas y adecuadas, y registrarse por escrito. Al mismo tiempo, el Parlamento también puede intervenir en el procedimiento y, por ejemplo, invitar a la Comisión, a los iniciadores y a otras partes que pueden estar implicadas, como al Defensor del Pueblo Europeo, a un debate público sobre el tema. (Estas propuestas, asimismo, pueden encontrarse en el documento de posición del Partido Verde Europeo, que precedió el trabajo del informe).

### **Involucrarse en pro de una buena Iniciativa Ciudadana Europea**

#### *Un paso hacia la Europa de los ciudadanos*

La ICE podría convertirse en un tipo de lenguaje ciudadano. Brindará la oportunidad a los ciudadanos, que de lo contrario estarían condenados al silencio y a la impotencia, de expresarse de forma activa y con seguridad de que las instituciones los escuchen. Todo el proceso debería crearse para fortalecer el diálogo entre ciudadanos y las instituciones que funcionan en su nombre. También debería contribuir a un cambio cultural gradual, y a que las instituciones de Bruselas, sus procedimientos y maneras de pensar, se abran a las preocupaciones de los ciudadanos.

Si tiene éxito, la ICE supondrá una contribución a la democracia europea que es tan necesaria como el agua para el pez o el aire para el hombre: llevar a cabo ideas e iniciativas, promover el compromiso activo de los ciudadanos, el debate europeo y, es más, la creación de una esfera pública europea.

Porque todo eso es lo que más nos falta en la actualidad: tenemos las fronteras abiertas para mercancías, servicios, tráfico, capital y gente, pero todavía no tenemos realmente las fronteras abiertas a los debates que se plantean conjuntamente.

Por eso Europa necesita la participación ciudadana; Europa necesita la ICE!

Durante el otoño de 2010, el Parlamento ha trabajado a todo gas en este informe. Acordamos un calendario ambicioso, pero no tenemos la última palabra en la legislación de la UE; todavía no. Esto significa que todavía no podemos determinar el

calendario nosotros mismos. La formación de la ICE, por lo tanto, dependerá, en primer lugar, de la aprobación del Consejo y de la respuesta de cada uno de los Estados Miembros acerca de su implementación. Como ponentes del Parlamento y representantes de los ciudadanos europeos, queremos asegurarnos que habrá una ICE viable y amigable para el ciudadano. Esperamos que una ICE de este tipo contribuya a que prosperen el compromiso, las discusiones y la democracia

en Europa, y que palie la frustración y la resignación generalizada que siente mucha gente.

Hasta entonces, solo nos queda apasionarnos, cruzar los dedos y, donde sea posible, ejercer influencia a favor de una ICE buena y útil para los ciudadanos; el primer paso importante hacia el desarrollo de una Europa de los ciudadanos.

Bruselas, octubre de 2010



© Gerald Häfner

**Gerald Häfner**, diputado del Parlamento Europeo, es uno de los cuatro ponentes del Parlamento Europeo que en la actualidad están trabajando duro por una eventual implementación de la Iniciativa Ciudadana Europea. Participó activamente en movimientos ciudadanos desde finales de los años 1970, antes de convertirse en miembro integrante del grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE) en el Parlamento Europeo en junio de 2009.

Gerald Häfner fue uno de los fundadores y es miembro de la junta de *Mehr Demokratie* e.V. (Más democracia). Cofundó el partido político *Die Grünen* (Los Verdes), del que fue representante electo varias veces en el Parlamento alemán. Ha escrito numerosas propuestas legislativas, en particular las que tratan sobre la introducción de plebiscitos, iniciativas o referendos a escala federal o nacional en Alemania. En el Parlamento Europeo, Gerald Häfner es el coordinador del grupo de los Verdes/ALE en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Asimismo, es miembro de la Comisión de Asuntos Jurídicos y miembro sustituto de la Comisión de Peticiones. Además participa en varias delegaciones, como por ejemplo la delegación para las relaciones con los países del sureste asiático.



## 1. Introducción: hacia el futuro

### 1.1 Cómo una madre soltera con dos hijas pronto podrá cambiar Europa

Empecemos con un relato corto de un futuro no muy lejano. Es la historia de una joven madre con dos niñas en una pequeña ciudad de Tirol del Sur, una madre que fue capaz de cambiar Europa.

Romana Lavagnoli no pudo dormir aquella noche. Sentía como si a cada minuto fuera a entrar otro camión pesado en su pequeño apartamento de Bresanona, junto a la Autostrada 22, la autopista que conecta el norte y el sur de Europa. Desde que la Unión Europea dio luz verde al paso de camiones pesados el año 2013, la calidad de vida en la entrada al valle Pusteria en el Tirol del Sur había caído en picado. No era solo el ruido nocturno lo que molestaba a las madres como Lavagnoli, sino también el aumento de la contaminación en el aire y los riesgos potenciales para la salud que podían causar las mercancías desconocidas que a menudo se transportaban por Bresanona. Esa noche la señora Lavagnoli tomó una decisión: «tengo que cambiar esto», pensó mientras contemplaba a sus dos hijas pequeñas dormir en otra habitación un poco menos ruidosa. Lavagnoli había seguido el debate sobre los megatráileres que se había tratado largo y

tendido en el periódico local Dolomiten hacía unos años. En ese momento, el verano de 2011, el pueblo de Bresanona había propuesto una iniciativa ciudadana local que pedía a su alcalde que luchara contra un nuevo aumento en el límite de peso de los camiones que utilizaban la A22.

Sin embargo, la decisión de permitir camiones más pesados no se había tomado en su ciudad natal ni en la cercana capital provincial de Bolzano; ni siquiera en la lejana Roma. La decisión la había tomado el Parlamento Europeo en Bruselas, así que Lavagnoli tenía que dirigirse a ese cuerpo político transnacional si quería cambiar alguna cosa. Decidió hacer algo más que quejarse al respecto; quería proponer alternativas. ¿Pero cómo podía hacer eso una madre italiana de 35 años en solitario, con un bajo salario de enfermera y muy poco tiempo libre? En el sitio web oficial de la UE, Lavagnoli encontró una sección llamada «Tu voz en Europa», en la que se describían una serie de métodos para contactar con las autoridades europeas. Al final del todo de una larga lista de peticiones electrónicas, chats y departamentos de ayuda a contactar, Lavagnoli encontró un artículo denominado «Toma la iniciativa: diez pasos para participar en las decisiones de Europa».



*Megatráileres en la autopista de Brenner*

Lavagnoli estudió con detalle el manual presentado sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, que se había introducido en 2011, durante el segundo año tras la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa de la UE. «Un millón de firmas provenientes de al menos siete países; eso es mucho», pensó Romana Lavagnoli. Después sintió un súbito aumento de energía y tomó una decisión: «pero puedo hacerlo». La madre de esas dos niñas era consciente de que necesitaría una red extensiva para conseguir una Iniciativa Ciudadana Europea exitosa: tendría que ponerse en contacto con las autoridades, buscar ayuda, establecer alianzas más allá de las fronteras nacionales y, por último pero no menos importante, redactar un proyecto de ley que se enmarcara dentro de los poderes específicos de la Unión Europea.

Le llevó semanas encontrar en qué puntos la regulación de los «megatráileres» de 60 toneladas ya había desencadenado reacciones populares por Europa. Finalmente, descubrió muchas almas que estaban luchando contra el ruido y el tráfico pesado de forma parecida a como lo hacía ella en Eslovenia, el sur de Francia, los Países Bajos, Dinamarca, Alemania e, incluso, Finlandia, donde los manifestantes en contra de los camiones habían ocupado las carreteras que enlazan el este de Helsinki con la frontera rusa.

Lavagnoli contactó con la gente de estos lugares por correo electrónico y a través de redes sociales en línea, buscó en Google sus acciones y propuestas, juntó información sobre peticiones, iniciativas y referendos que habían tenido lugar desde principios del milenio. En casa, en la ciudad bilingüe de Bresanona (Brixen/Bressanone) creó una red local de activistas, que incluía a ciudadanos de todas las ideologías políticas. Hasta consiguió que el alcalde, miembro del partido conservador SVP, apoyara su causa. Basándose en los manuales y formula-

rios del sitio web de la Comisión Europea y de otros consejos ofrecidos por la Oficina para la Iniciativa Ciudadana Europea (OICE), una agencia no gubernamental de ayuda establecida en Salzburgo a finales de 2010, Lavagnoli empezó a redactar un primer texto legislativo bajo el título «La Iniciativa Europea de las Mercancías en Circulación».

La preparación y el registro de la “Iniciativa MEC”, tal como se nombró después, fueron bastante simples: el sitio web de la Iniciativa Ciudadana Europea guió a Lavagnoli y a sus partidarios a través de los requisitos administrativos a seguir y les ofreció algunos consejos por el camino. Los expertos de la OICE de Salzburgo le enseñaron a crear una iniciativa que parecía que iba a pasar tanto el primer control de registro como el posterior examen de admisibilidad. Incluso también, después de que se recogieran las primeras 50.000 firmas en línea y en las calles de varias regiones europeas, la iniciativa de Lavagnoli consiguió la ayuda especial de la Comisión Europea: le tradujeron todo el texto de la iniciativa a las 23 lenguas oficiales de la Unión.

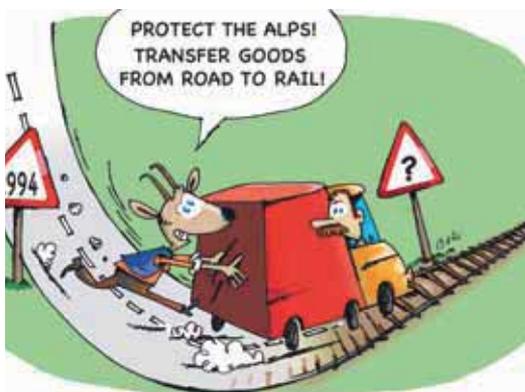


*Recolección de firmas para una Iniciativa Ciudadana Europea*

A finales de 2014, la iniciativa había conseguido más de 750.000 firmas para su propuesta legislativa y el 15 de abril de 2015, dieciséis meses después de lanzar la «Iniciativa Europea sobre Mercancías en Circulación», había conseguido recoger 1.222.564 firmas en dieciocho Estados Miembros de la UE. Más de la mitad se habían recogido en línea mediante el software libre de la UE y las autoridades facultadas de la ICE la certificaron en cada uno de los Estados Miembros. Las mismas autoridades también llevaron a cabo el examen requerido de la muestra de las «declaraciones de apoyo» (las firmas) entregadas por el equipo de la iniciativa MEC.

Un factor importante del éxito fue la habilidad de los iniciadores de conseguir el apoyo de varios grupos políticos dentro del Parlamento Europeo, incluidos el grupo de los Verdes/ALE y los liberales de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE), y también muchos eurodiputados tanto de los conservadores del Partido Popular Europeo (PPE) como de los socialistas del Partido Socialista Europeo (PSE). Incluso antes de obtener el necesitado millón de firmas, estas fuerzas de apoyo en el Parlamento permitieron que se celebraran audiencias, ruedas de prensa y reuniones de coordinación. En otras palabras: el Parlamento Europeo compartió algunos de sus recursos de infraestructura con la Iniciativa Ciudadana Europea y contribuyó a que la propuesta se conociera mejor en Europa.

Entonces, al fin y al cabo, ¿qué propuso Romana Lavagnoli con su iniciativa? La propuesta pedía a la Comisión Europea que redactara un proyecto de ley de ámbito europeo que dispusiera que por lo menos la mitad de las mercancías (aquellas que solo pasan por el territorio de un Estado Miembro) se transportaran por ferrocarril en lugar de por carretera, y que el paso de camiones internacionales por carretera se controlara mediante la concesión de plazas que se venderían en el marco de un sistema de subasta de vehículos pesados. De hecho, la iniciativa europea MEC tuvo su fuente de inspiración fuera de la Unión Europea, en Suiza, donde un grupo de ciudadanos –la Iniciativa Alpina– había forzado un cambio similar en el transporte internacional de mercancías a principios del milenio.



*Difícil de poner en práctica una iniciativa ciudadana*

Las autoridades de los Estados Miembros tardaron un par de meses en examinar los diversos montones de declaraciones de apoyo firmadas. En verano, la sede de la iniciativa MEC, que había adquirido una oficina subvencionada por una

empresa local de transporte en Bresanona, había reunido todas las certificaciones nacionales firmadas. El 1 de septiembre de 2015, primer día de trabajo de las instituciones de la UE tras otro caótico verano en la autopista de Brenner y en muchas otras carreteras europeas, se presentó la iniciativa ante la Comisión en Bruselas. Tras recibir y examinar las firmas en cooperación con la institución responsable en cada Estado Miembro, la Comisión Europea aprobó la iniciativa. En ese momento, la propuesta iniciada por una sola mujer en los Alpes se había convertido en una propuesta oficial de muchos. La Comisión tardó cuatro meses más en preparar un informe y su propia propuesta sobre el tema. Durante este tiempo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Consejo de ministros y varias comisiones invitaron a Lavagnoli y sus colegas iniciadores a varias audiencias. Sus asuntos locales se habían convertido indiscutiblemente en un importante tema europeo.

A finales de 2016, la Unión Europea había adoptado una nueva política de transporte, basada en dos propuestas clave de la iniciativa MEC. Esta fue una de las 36 iniciativas ciudadanas europeas (de las 187 que se iniciaron) que finalmente consiguieron un millón de firmas en más de siete estados, y una de las 21 iniciativas que se implementaron en mayor o menor medida durante los primeros cinco años de existencia de este instrumento de democracia directa transnacional, el primero de este tipo en la historia del mundo.

Romana Lavagnoli se sintió orgullosa y feliz cuando, unos años después, veía los trenes llenos de carga pasando por la estación de Bresanona. Comprobó que realmente pasaban menos camiones, especialmente durante las horas nocturnas. Más allá de eso: como su problema no era solo local, la solución conllevó mejoras para millones y millones de personas en todo el continente. Fue esta nueva experiencia de alivio y la conciencia de que los efectos habían repercutido en toda Europa lo que hizo que todos los esfuerzos, extenuantes y a menudo difíciles, las conferencias nocturnas por Skype y los constantes actos para recaudar fondos merecieran finalmente la pena. El nuevo instrumento de la Iniciativa Ciudadana Europea había establecido nuevas normas en el transporte de mercancías.

Aquí termina nuestro breve relato sobre esta madre soltera y su genial iniciativa. Es una historia de ficción, con gente ficticia en el marco de

un mundo real que utiliza un nuevo instrumento de toma de decisiones democráticas: la Iniciativa Ciudadana Europea. Y aquí es donde empieza este Manual, la primera guía sobre la democracia participativa transnacional en práctica.



Con la Iniciativa Ciudadana Europea nuestra democracia está, de hecho, entrando en un nuevo territorio. Por primera vez, los ciudadanos de la Unión Europea nos encontramos en las mismas condiciones legales que los cuerpos de representantes electos –el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo– por lo que se refiere al poder de fijar la agenda con respecto a la Comisión Europea. En comparación con la escala nacional, donde los derechos participativos y de democracia directa ya deberían estar mucho más desarrollados –en el uso, por ejemplo, del poder de toma de decisiones en votaciones populares sobre temas esenciales (referendos)– la ICE parece ser un pequeño y humilde paso. No obstante, a escala transnacional, es el paso más innovador de la historia. ¿Por qué? Porque nunca antes los ciudadanos como individuos han tenido el derecho de ejercer una influencia directa en el proceso legislativo más allá de sus fronteras nacionales. Además, el nuevo instrumento es muy oportuno, ya que una proporción creciente de los actos legislativos, de hecho, se están adoptando en el ámbito transnacional; en la Unión Europea, por ejemplo. Dicho esto, aún hay muchas cuestiones en el aire. Todavía no sabemos nada sobre las consecuencias prácticas ni el potencial de la Iniciativa Ciudadana Europea. Esta transparencia produce algunos miedos, que deben considerarse seriamente: por ejemplo, ¿podrán las fuerzas extremistas o los grupos racistas sabotear el proceso? ¿Llegará finalmente a funcionar el bien intencionado nuevo instrumento para la democracia directa transnacional? Todavía no lo sabemos, ya que los relatos de no ficción sobre la Iniciativa Ciudadana Europea esperan ser contados.

Pero lo que sí sabemos es que una democracia representativa moderna en la actualidad se tiene que basar tanto en fundamentos indirectos (parlamentarios) como directos (participativos) y que esta democracia democratizada del siglo XXI tiene que estar secundada de todas las maneras posibles para el excelente futuro que se merece. Lo que en realidad necesitamos es una infraestructura adecuada que respalde este nuevo instrumento de toma de decisiones: la Iniciativa

Ciudadana Europea, la ICE. Este primer Manual, publicado por la Fundación Verde Europea en cooperación con el grupo de reflexión sobre la democracia directa global en Europa, el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum, es uno de los pilares para tal infraestructura para la ICE. Ofrece todo el conocimiento y los datos necesarios para enfocar mejor las opciones y los límites del nuevo procedimiento y prepararnos para ser un jugador clave en la política europea y poder utilizar la ICE en el futuro.

Este Manual está dividido en tres partes:

■ **primero**, queremos familiarizarte con el mundo de la democracia participativa y directa, que está en constante crecimiento. La voz directa de los ciudadanos sobre distintos asuntos –a través de las iniciativas ciudadanas, por ejemplo– se ha convertido en una de las instituciones fundamentales de la democracia representativa moderna en todo el mundo. En esta guía encontrarás información acerca de cómo, por qué y cuándo se pregunta e invita, y de hecho se necesita, a los ciudadanos de Europa y de todo el mundo para fijar la agenda y tomar decisiones. También hacemos un breve repaso a los elementos básicos de la democracia directa en el siglo XXI, que por primera vez en la historia, se extiende más allá de los estados nacionales y entra en la esfera de la política transnacional. La primera parte de este Manual servirá como introducción sobre los retos más importantes entorno a la Iniciativa Ciudadana Europea.

■ **segundo**, aprende todo el trasfondo de la preparación de la Iniciativa Ciudadana Europea. Lee la fascinante historia de la ICE, desde sus inicios a mitad de los años 1990 hasta la introducción del nuevo instrumento en el Tratado Constitucional de la UE en la sesión final de la Convención en junio de 2003. Conoce quiénes fueron los actores clave y cuáles fueron los motivos básicos, las grandes ideas y las largas contiendas entorno a esta innovación democrática. A partir de esta información, debatimos y valoramos todos los elementos importantes que se han discutido y decidido durante el proceso de implementación a lo largo de 2010; como también una interpretación para ti como potencial usuario, observador o administrador de la ICE en los años venideros.

■ **tercero**, aprende como tú y tus amigos, partidarios y compañeros os podréis preparar para el futuro uso de la ICE, una práctica que puede

cambiar Europa para siempre –esperamos que para mejor– si realmente aprendemos algunas lecciones del pasado y utilizamos este nuevo instrumento, si estamos bien informados y le prestamos la atención necesaria. Esta última parte de la guía te servirá como breve manual sobre la ICE: una guía detallada sobre la preparación, presentación y gestión con éxito de una Iniciativa Ciudadana Europea.

Puesto que se trata de una publicación conjunta de la Fundación Verde Europea –una fundación política paneuropea relacionada con el Partido Verde Europeo y el grupo Verde en el Parlamento Europeo– y el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa (IRI Europa), este Manual pone especial énfasis en los asuntos verdes y medioambientales. Sin embargo, como los instrumentos y procesos democráticos deben diseñarse de forma que incluyan a todos los partidos, la ICE ofrecerá claramente una plataforma para muchas perspectivas y opiniones variadas. La ICE no se puede ni se debe enfocar desde un solo punto de vista político y tendrá que demostrar su habilidad para tener a los ciudadanos mejor informados, fomentar más diálogo entre los ciudadanos y las instituciones de la Unión Europea y, por último pero no menos importante, tendrá que significar mayor legitimidad para la Unión Europea a largo plazo.

La concepción del Manual de la ICE es multifuncional: se puede leer como un ensayo largo o se puede hojear para encontrar cuestiones específicas sobre la ICE y la democracia directa. El Manual también ofrece información de interés, a través de cuadros con datos, mapas e ilustraciones. Al haber trabajado con los expertos e instituciones de más renombre sobre el tema, tenemos la seguridad, al presentar este Manual, que os estamos ofreciendo la publicación más actualizada disponible sobre la ICE. Sin embargo, como siempre cabe la posibilidad de error y se evoluciona rápidamente, no dudes en mandarnos observaciones y comentarios ni en compartir con nosotros cualquier tipo de información novedosa al respecto. Se incluirá en futuras ediciones del Manual de la Fundación Verde Europea/IRI sobre los ciudadanos europeos.

Bruselas/Marbourg, diciembre 2010



Bruno Kaufmann  
*Político, periodista,  
presidente del Instituto para  
la Iniciativa y el Referéndum  
Europa, presidente de la  
comisión electoral  
en Falun, Suecia*



## 2. Contexto: una democracia representativa realmente moderna



### 2.1 Por qué la Comisión Europea quiere promocionar «repentinamente» una democracia directa real

Nunca antes una propuesta de reforma había sido tan valorada antes de su aplicación como lo ha sido la Iniciativa Ciudadana Europea. Ni tampoco antes una novedad institucional había generado tanta actividad legislativa a través de las fronteras nacionales como esta nueva herramienta establecida por el artículo 11 del Tratado de Lisboa.

A primera vista, esto puede resultar un tanto sorprendente, puesto que la Iniciativa Ciudadana Europea aporta «un progreso real para la democracia directa en Europa» [según la anterior vicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström<sup>1</sup>]. ¿Democracia directa? En el escalafón más alto de la política, el principio de implicar a la gente directamente en la elaboración de programas y la toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales nunca ha sido demasiado popular.

De hecho, no solo los poderosos políticos, sino también muchos académicos, expertos jurídicos y periodistas intentaron hacernos creer durante mucho tiempo, a nosotros, los ciudadanos, que la democracia representativa y la democracia

directa son dos asuntos diferentes y, por este motivo, incompatibles entre sí.

En realidad, no obstante, esta distinción nunca ha tenido ninguna base real. Ni en la teoría, ni en la práctica. Al fin y al cabo, «democracia» significa «el gobierno del pueblo» o, como Abraham Lincoln declaraba en su célebre Discurso de Gettysburg, un gobierno democrático debe ser «del, por y para el pueblo». En la actualidad, esta interpretación todavía se refleja en las constituciones de la mayoría de los países modernos. Según las reglas básicas del juego, en una democracia representativa los ciudadanos deben poder participar de forma indirecta (a través de sus representantes electos) y directa (a través de votaciones populares sobre cuestiones fundamentales). No obstante, debido a que la democracia es una realidad dinámica y cambiante de luchas de poder y diseños institucionales, las fuerzas que pretenden mantener la democracia moderna con una forma meramente indirecta han sido, y siguen siendo, bastante poderosas. En el caso de Alemania, por ejemplo, durante muchas décadas una minoría del Parlamento ha conseguido bloquear la aplicación de la legislación básica del país y ha impedido que los alemanes participen directamente y tomen decisiones sobre cuestiones fundamentales.<sup>2</sup>

1 Margot Wallström, durante un discurso en Praga, en el Día de Europa 2005.

2 La Ley Fundamental alemana (Grundgesetz), dice en el art. 20: «Todo el poder del Estado emana del pueblo. Lo ejerce el pueblo en las elecciones y los referendos [...]».



El Omnibus alemán para la Democracia Directa

Igual que ocurrió con las luchas que se produjeron a escala mundial por la introducción del sufragio universal en los siglos XVIII y XIX, los esfuerzos realizados para afianzar una «democracia plena» (tal como califica el semanario *The Economist* a un sistema representativo moderno basado a partes iguales en la democracia directa e indirecta) han sido fuertemente contrarrestados por personas que ya ocupaban puestos de poder y por pensadores elitistas. Con todo, desde los grandes cambios geopolíticos que se produjeron en Europa y en todo el mundo a partir de 1989 (la caída del Muro de Berlín), la mayoría de países han introducido algún tipo de herramienta de participación y de democracia directa con el objetivo de hacer que la democracia representativa sea realmente más representativa. En la actualidad se reconoce cada vez más que las democracias meramente indirectas y basadas en los estados-naciones (como el sistema de Westminster del Reino Unido) son tan incapaces de abordar los cambios y los nuevos retos como lo eran las antiguas democracias directas basadas en el sistema de ciudades-estado. En consecuencia, nos encontramos cada vez más con sistemas de gobierno más representativos y realmente modernos, que incorporan características más sólidas tanto de la forma de gobierno popular directa (participativa) como de la transnacional (transfronteriza). En otras palabras: estamos a mitad de camino del proceso de instauración de una superdemocracia!<sup>3</sup>

En 2011, con la próxima entrada en vigor de la Iniciativa Ciudadana Europea, Europa y la Unión Europea presentarán una de las primeras herramientas «superdemocráticas» de la historia de la humanidad. Esto se debe a que este nuevo derecho popular, en primer lugar, se integra en un sistema indirecto de toma de decisiones (a través del Parlamento y del Consejo de la UE); en segundo lugar, crea un vínculo directo entre los

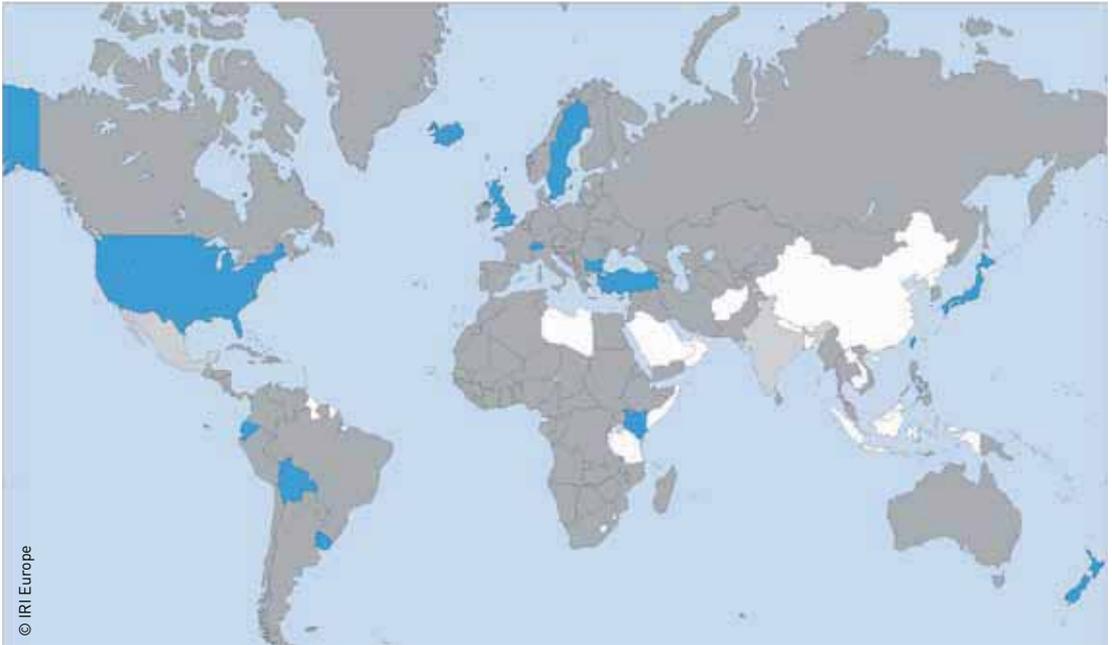
ciudadanos y las instituciones; y, en tercer lugar, ofrece una primera vía transnacional para la elaboración de programas políticos. Esto incorpora muchas novedades a una herramienta que surgió de un largo proceso de preparación y que generó la gran actividad que ya se ha mencionado antes a través de su aplicación legislativa. A los ciudadanos de toda Europa (y de otras zonas) les entusiasma la idea de encontrarse entre los primeros que utilicen la Iniciativa Ciudadana Europea cuando esta finalmente se aplique.

Antes de que abordemos los detalles de la nueva iniciativa en las siguientes secciones de este Manual, es importante conocer mejor las bases y el marco de un instrumento como la Iniciativa Ciudadana Europea dentro de la evolución, la teoría y el estado actual de la democracia en Europa y en el mundo. Por tanto, comenzaremos revisando el momento y la forma en que los procesos de democracia directa, como, por ejemplo, las iniciativas y los referendos, han sido introducidos y utilizados en el pasado, con el objetivo de que dicha revisión nos permita valorar mejor las posibilidades y los límites de la participación ciudadana directa en la actualidad y en el futuro. A continuación, presentamos los diferentes tipos y las distintas formas de votaciones populares sobre cuestiones fundamentales con el fin de poder situar claramente la nueva Iniciativa Ciudadana Europea, por ejemplo, como una iniciativa de agenda legislativa, entre las peticiones no vinculantes, por una parte y las iniciativas plenamente ciudadanas, populares y generadoras de voto, por otra. Finalmente, esta sección ofrece un adelanto de los siguientes pasos que se contemplan para las democracias democratizadas en Europa y el resto del mundo. Puesto que la Iniciativa Ciudadana Europea está a punto de darnos el poder de convertirnos en los primeros



Nube de palabras sobre la democracia directa

3 Véase Lee, Jung-Ok y Kaufmann, Bruno (Seúl, 2010).



*El mundo de la democracia moderna - Focos*

superdemócratas *de jure* del mundo, por el bien de todos tenemos la responsabilidad de aprovechar al máximo esta nueva función.

### El mundo de la democracia directa

En las últimas décadas hemos sido testigos de la expansión de los derechos democráticos de participación popular en la toma de decisiones políticas en la mayor parte del mundo. En muchos estados y regiones también se han puesto en práctica dichos derechos. Sin embargo, para la mayoría de las personas, la realidad todavía dista bastante de sus aspiraciones democráticas básicas. Todavía hay muy poca democracia directa, al margen de que es incluso mayor la falta de calidad en la aplicación de esta que la falta de cantidad.

Más de doscientos años después de la Revolución francesa, en las mentes de muchas personas ha quedado arraigado firmemente un principio sencillo: que los fundamentos en los que cualquier legislación y el ejercicio del poder ejecutivo se basan deberían ser la voluntad de las personas. O, según palabras de Rousseau: si cada hombre y cada mujer participara en la redacción de las leyes que le gobiernan, a la larga tan solo tendrían que obedecerse a sí mismos.

Más de sesenta años tras la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, el mundo ha avanzado un poco más hacia los principios de participación que

este documento fundamental defiende. El artículo 21 de la Declaración establece que: «Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente...» y «La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público». En la cumbre mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2005, todos los gobiernos del mundo se comprometieron con el principio democrático de «plena participación ciudadana», lo que a principios de 2010 llevó al Secretario General de la ONU a iniciar la década «para la democratización de la democracia».

Mientras que a mediados de los ochenta se consideraba que tan solo el 40% de todos los estados del mundo respetaba los valores democráticos fundamentales, dicho porcentaje aumentó hasta más del 65% en 2010. El aumento en la cantidad de estados que disponen de procedimientos de participación es incluso más impresionante: en la actualidad nueve de cada diez países presentan algún tipo de influencia directa de los ciudadanos en el programa político o su participación en los procesos legislativos y de toma de decisiones. La gente es cada vez más consciente de su derecho democrático, y reclama una verdadera participación: de acuerdo con una encuesta realizada por la organización World Public Opinion (Opinión Pública Mundial) en diecinueve países, el 85% de las personas encuestadas creen que «la voluntad del pueblo» debería ser la base de la autoridad de gobierno, y el 74% cree que el principio de la soberanía popular aún no se ha materializado

adecuadamente en la práctica.<sup>4</sup> En otras palabras, una gran mayoría de personas de todo el mundo está de acuerdo en que la democracia directa debe constituir un pilar central de la vida pública, aunque la mayor parte también es consciente de que dista mucho de ser el caso en la realidad.

## 2.2 El aprendizaje práctico: «antes de que la democracia pueda extenderse aún más, debe arraigarse donde ya haya echado sus primeros brotes».

Cualquier persona que se haya interesado de forma activa en el rumbo de los acontecimientos mundiales en los últimos años habrá podido observar que el proceso de democratización de las sociedades de todo el mundo no es, ni mucho menos, lineal. La euforia sobre la vertiginosa velocidad de cambio en la década de 1990 se ha esfumado. Tras la caída del Muro de Berlín, se mantuvieron conversaciones constantes de forma generalizada sobre el «final de la historia» y la democracia representativa de tipo occidental se erigió como la «regla de oro» universal que todos los países del mundo deberían adoptar. Sin embargo, esto no fue lo que sucedió: en muchas partes del mundo estallaron antiguos y velados conflictos y confrontaciones sangrientas, como en el sudeste de Europa, África central y Oriente Medio.

A raíz de la globalización y del aumento del precio de algunas materias primas, los regímenes autoritarios, entre los que se incluyen China, Rusia y algunos países árabes, pudieron consolidar su control político. Al final, las grietas surgieron incluso en las democracias «antiguas» como las de los Estados Unidos y Gran Bretaña, que limitaron las libertades fundamentales en nombre de la «guerra contra el terror».

Al margen de esto, un movimiento de globalización que se autoalimentaba dinámicamente empezó a debilitar y echar abajo las murallas legales y políticas del estado-nación, lo que provocó unas reacciones nacionalistas de cariz conservador en ambos extremos del espectro político, de tal manera que tanto la derecha como la izquierda manifestaron su oposición a la integración política, tanto a nivel nacional como exterior. La

supuesta interrelación entre la soberanía popular, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la separación de poderes (una interpretación que surgió a raíz de la Revolución francesa y que se suscribió y ratificó con mucha frecuencia en cartas y constituciones tras la II Guerra Mundial) empezó a cuestionarse y sigue cuestionándose en la actualidad. Esto conlleva ciertas implicaciones para el futuro de la democratización, tal como sugirió el editor del *Journal of Democracy*, Larry Diamond, dejando entrever cierto escepticismo en un reciente artículo para el diario *Foreign Affairs*: «Antes de que la democracia pueda extenderse aún más, debe arraigarse donde ya haya echado sus primeros brotes».<sup>5</sup>

Pero, en los últimos doscientos años, ¿en qué parte del mundo y de qué forma se ha arraigado realmente la democracia directa? La instauración del referendo constitucional vio la luz en medio de la agitación de la Revolución estadounidense. La primera votación popular sobre una cuestión fundamental se produjo en 1639 en Connecticut, que en ese momento era una colonia independiente. Sin embargo, el verdadero impulso surgió entre 1778 y 1880, durante el proceso de elaboración de la Constitución en Massachusetts y New Hampshire. Desde entonces, muchos estados de EE. UU. han introducido los procesos de referendo e iniciativa, que en la actualidad utilizan de forma frecuente, tal como se muestra en el artículo destacado sobre Estados Unidos.

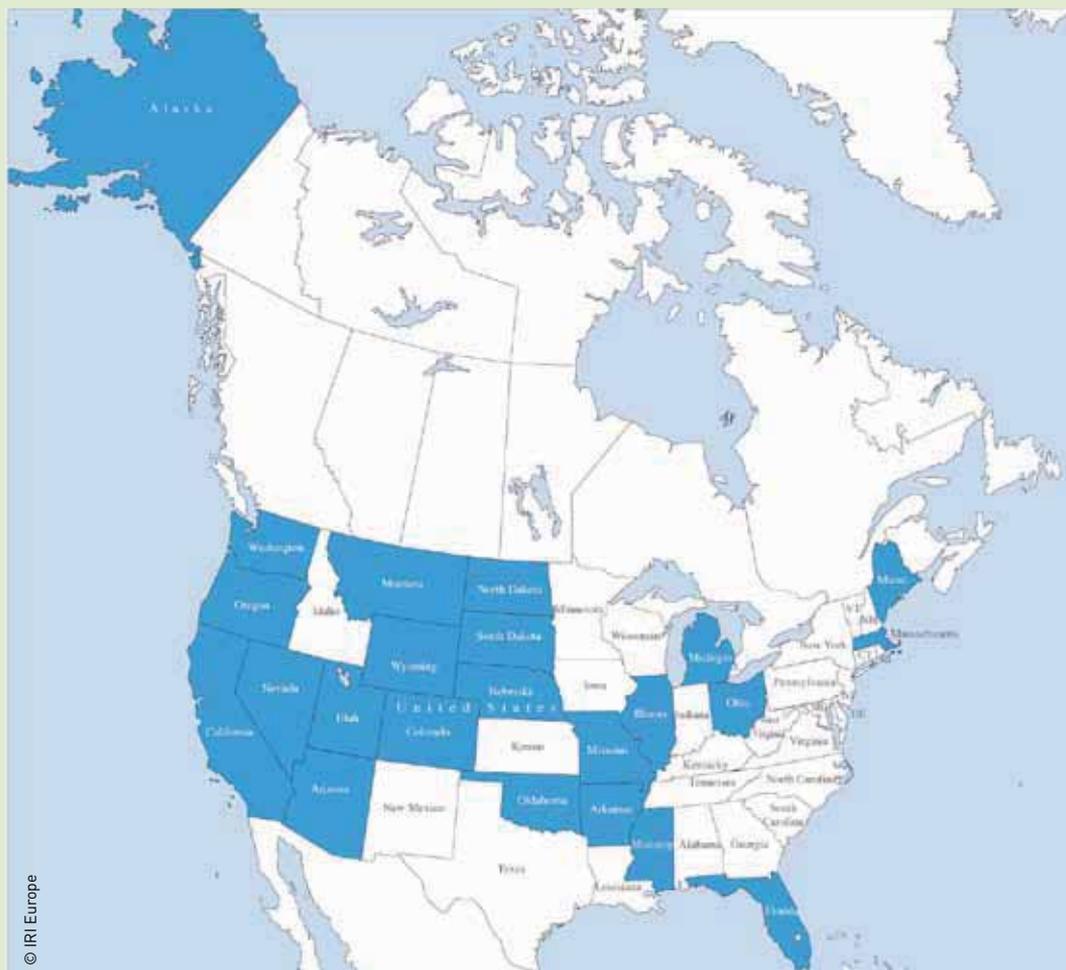
### Artículo destacado 1

#### Estados Unidos de América: de la petición a la iniciativa

Los antiguos estados de EE. UU. no solo inventaron la votación popular constitucional, sino que la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos también garantiza el derecho para «solicitar al gobierno la reparación de agravios». Aún así, no se considera que este principio fundamental garantice un proceso formal en virtud del cual los ciudadanos puedan lanzar una iniciativa, un referendo o una votación popular sobre una cuestión fundamental. Desde que en 1898 Dakota del Sur se convirtiera en el primer estado en reconocer una forma de derechos de iniciativa ciudadana

<sup>4</sup> [http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance\\_bt/482.php?lb=brglm&pnt=482&nid=&id=](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=brglm&pnt=482&nid=&id=)

<sup>5</sup> Larry Diamond, *The Democratic Rollback*, Asuntos Exteriores, Marzo-abril de 2008. Enlace: <http://www.foreignaffairs.com/articles/63218/larry-diamond/the-democratic-rollback>



Estados Unidos de América - Estados de iniciativa que permiten las iniciativas ciudadanas legislativas o constitucionales

a escala estatal, otros veinticinco estados se han sumado al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos para poner en marcha leyes a través de la recogida de firmas y han creado una serie de procesos para los ciudadanos cuyo objetivo es que su voz se escuche en las urnas. Estos procesos funcionan a través de leyes, normas, reglamentos y restricciones que varían de forma considerable, por lo que los derechos de iniciativa de los ciudadanos en un estado pueden ser bastante diferentes (y estar mucho menos asentados) que los derechos de los ciudadanos en otro estado.

Así como los gobiernos se han desarrollado a escala local, metropolitana, estatal y federal, también lo ha hecho el poder de las facciones políticas afianzadas con respecto a la ciudadanía. El gobierno representativo tradicional no ha demostrado mucha formalidad a la hora de limitarse constitucional y electoralmente, e

incluso ha llegado a unir con frecuencia todos los poderes distribuidos de Estados Unidos precisamente contra el pueblo al que debía servir. Las instituciones de la democracia directa moderna han evolucionado para ayudar a devolver este equilibrio de poder, cumpliendo así una de las promesas básicas del gobierno democrático: el derecho de «petición al gobierno». De este modo, la iniciativa y el referendo funcionan como una ampliación y un perfeccionamiento de uno de los principios más básicos de una república limitada.

El movimiento relativo a los derechos de iniciativa y referendo en el ámbito estatal se desarrolló a partir de los movimientos «populistas» y «progresivos» de finales del siglo XIX y principios del XX. Durante este periodo los votantes comenzaron a sentir cada vez más recelo del gobierno y de los intereses financieros que lo controlaban. Los votantes se dieron cuenta del poder de la

iniciativa y del referendo para devolver la voz al pueblo y permitir la promulgación de otras reformas, como el sufragio femenino, el voto secreto y las elecciones primarias, a través de la iniciativa de los ciudadanos. Esto permitió ejercer presión para controlar un poco más el poder de los políticos y llevó a la modificación de varias constituciones estatales para garantizar un proceso de iniciativa ciudadana, sobre todo entre los estados del oeste, desde finales de siglo y hasta la participación de Estados Unidos en la primera guerra mundial.

Hasta la incorporación de Alaska a la Unión en 1959 con la iniciativa y el «referendo de veto popular», ningún otro estado había reconocido los derechos de iniciativa ciudadana. Desde entonces, tan solo tres estados han incorporado o restablecido el proceso de iniciativa o referendo. La lucha a escala estatal prosigue en la actualidad a cargo de activistas que trabajan en muchos estados para convencer a los legisladores de que modifiquen las constituciones estatales y así se garantice un proceso de iniciativa. Estos activistas se enfrentan a una ardua tarea, ya que los legisladores suelen mostrarse reacios ante los derechos de iniciativa y la mayoría de estados presentan unos requisitos muy estrictos para modificar sus constituciones.

Los derechos de iniciativa a escala estatal se presentan en tres formas diferentes: las leyes ordinarias estatales [PCI<sup>6</sup> «legislativa»], las reformas constitucionales estatales [PCI «constitucional»] y los referendos de veto populares sobre leyes estatales [PCR]. De los veintiséis estados que presentan alguna de las formas del derecho de iniciativa ciudadana, veintiuno permiten las iniciativas de leyes ordinarias en el ámbito estatal, dieciocho permiten las reformas constitucionales derivadas de una iniciativa y veintitrés permiten los referendos de veto populares.

A pesar de que el derecho de «petición al gobierno» ha requerido unos cuantos siglos de desarrollo, y de que la institucionalización de los derechos de iniciativa y referendo tienen alrededor de un siglo de práctica en los Estados Unidos, dichos procedimientos no se han extendido, ni mucho menos, por todo el territorio del



*Campaña en los Estados Unidos*

país. Las prácticas reales se presentan en un amplio abanico de modelos, según la atención que se preste al ciudadano. Los intentos de limitar los derechos de iniciativa y referendo poniendo trabas a la forma de recogida de las firmas, determinando qué personas pueden trabajar en las campañas y cómo se les debe pagar, suelen ser habituales y, con frecuencia, exitosas, aunque los tribunales federales y estatales han invalidado a menudo algunos de estos obstáculos por constituir incumplimientos de los derechos de la primera enmienda. En muchos casos, las políticas de iniciativa y referendo han tenido que abandonar la lucha por la ampliación de estos derechos a más personas en más estados, para centrarse en mantener los derechos existentes frente a la oposición de políticos e intereses especiales.

*Fuentes:* IRI Guidebook to Direct Democracy 2010 [Guía para la Democracia Directa del IRI 2010]. Agradecimientos especiales a: Brandon Holmes, Citizens in Charge.

Más información en:  
[www.citizensincharge.org](http://www.citizensincharge.org)  
[www.2010globalforum.com](http://www.2010globalforum.com)  
[www.iandrinstute.org](http://www.iandrinstute.org)

<sup>6</sup> Nota del traductor: Iniciativa Legislativa Popular, PCI, de sus siglas en inglés.

La Francia de la Revolución fue el primer estado moderno en adoptar el referendo constitucional en Europa. La Asamblea Nacional declaró que la Constitución debía ser elegida por el pueblo. En agosto de 1793, se llamó a las urnas a seis millones de votantes franceses, que debían decidir sobre la nueva constitución democrática del país (la Constitución de Montagnard). Casi el 90% votó «sí» a las revolucionarias normas internas, que incluían una disposición para convocar un referendo a partir del diez por ciento de los votantes.

Sin embargo, no fue Francia, sino la vecina Suiza la que preparó el escenario para el siguiente paso en la evolución de los derechos populares. A partir de ahí se volvió a América, a los estados del noroeste de EE. UU., hacia finales del siglo XIX, y a Uruguay, a principios del siglo XX. Cuando en 1901 se inauguró la *Commonwealth* de Australia, su Constitución se inspiró tanto en el federalismo estadounidense como en el sistema suizo de la doble mayoría para las reformas constitucionales: tal como sucede en Suiza, y como ha sucedido durante más de cien años en Australia, una reforma constitucional requiere la aprobación tanto de una mayoría del voto total como de una mayoría de los estados federales.

Suiza constituye un caso único, ya que tuvo la oportunidad privilegiada de democratizar su sistema democrático durante más de un siglo, al no participar en ninguna guerra externa ni interna y al no contar con ningún líder antidemocrático que cambiara radicalmente los principales logros de soberanía popular.

### 2.3 De aceleradores y frenos: la experiencia suiza

Los dos pilares principales de la democracia directa en Suiza son la iniciativa ciudadana y el referendo popular.

La iniciativa es el instrumento más dinámico. Permite a una minoría de votantes presentar una cuestión por iniciativa propia, elegida de la agenda política, y decidir sobre la misma a través de una votación popular. Las personas con derecho a voto pueden participar directamente en la legislación, con independencia de que esto sea o no del agrado del Gobierno o del Parlamento. La iniciativa otorga a una minoría de ciudadanos el derecho a presentar una cuestión ante todos los ciudadanos y obtener una respuesta vinculante. Este mecanismo constituye el acelerador en la democracia directa moderna.

El referendo ciudadano funciona a la inversa. Sirve como instrumento para controlar al Gobierno y al Parlamento y confiere a los ciudadanos la posibilidad de ponerles freno. Concede a una minoría de votantes el derecho a imponer una votación popular sobre una decisión aprobada en el Parlamento.



© Presence Switzerland

Voto suizo

Los votantes suizos conocen muy bien cuáles son sus derechos políticos y las condiciones especiales de estos derechos. Como ciudadanos de un estado federal con veintiséis cantones (estados o provincias integrantes) y más de 2.700 comunas (municipalidades), los votantes suizos tienen derecho a emitir un voto federal, cantonal y local. De media, se celebran votaciones populares sobre cuestiones importantes en los tres niveles entre cuatro y seis veces al año. A lo largo de su vida, un ciudadano suizo medio puede manifestar su opinión en relación con miles de decisiones sobre cuestiones importantes y participar en todos los procesos de elaboración de programas que desee. No cabe duda de que esta posibilidad continua de asumir la responsabilidad ha dado forma a una cultura política fuertemente democrática.

Las raíces históricas de la democracia moderna suiza de hoy en día pueden hallarse en las formas premodernas y medievales de democracia. Los cantones suizos se unieron a través de una tradición republicana fuertemente arraigada que los diferenció de sus vecinos monárquicos. De este modo, la idea esencial de soberanía popular,



*En el corazón de Europa: Suiza*

desarrollada durante las revoluciones de Francia y EE. UU., prosperó más en Suiza que en los países de donde procedía.

Las piedras angulares de la democracia directa moderna en el ámbito nacional fueron la introducción de la iniciativa ciudadana para una revisión total de la Constitución y el referendo constitucional obligatorio de 1848, el referendo opcional de 1874 y la iniciativa ciudadana de 1891. El referendo sobre tratados internacionales se introdujo en 1921, con las ampliaciones de 1977 y 2003, y permite a los ciudadanos participar en las decisiones sobre política exterior.

A escala nacional, debe celebrarse una votación popular obligatoria (referendo) en caso de revisión total o parcial de la Constitución federal o de incorporación a una organización de seguridad colectiva (por ejemplo, la ONU) o una comunidad supranacional (por ejemplo, la UE). Los ciudadanos suizos con derecho a voto también pueden proponer una revisión total o parcial de la constitución. Antes de aceptar una iniciativa ciudadana de forma oficial, en un plazo de dieciocho meses deben recogerse las firmas de 100.000 ciudadanos con derecho a voto (cifra que se corresponde con aproximadamente el 2% del electorado suizo). En caso de que la iniciativa sea válida, se debe celebrar una votación popular obligatoria sobre la misma. Tanto el título como el texto de la

iniciativa de los ciudadanos los eligen los defensores de la iniciativa.

Otro de los procedimientos fundamentales se produce cuando en un plazo de 100 días tras la publicación oficial de una ley se solicita un referendo facultativo u opcional, bien por 50.000 ciudadanos con derecho a voto (cifra que se corresponde con aproximadamente el 1% del electorado suizo) o por ocho cantones. Todas las leyes federales están sujetas a un referendo opcional, así como los tratados internacionales que sean de duración ilimitada y no puedan resolverse. En relación con el referendo opcional, cabe mencionar que de las más de 2.200 leyes que el Parlamento ha aprobado desde 1874, tan solo el 7% se ha sometido a referendo. En otras palabras, en el 93% de los casos, los ciudadanos opinaron que las propuestas legislativas de su Parlamento eran lo bastante buenas como para no oponerse a las mismas.

Los votantes suizos tienen a su disposición los instrumentos de iniciativa y referendo no solo a escala nacional (federal), sino también a escala cantonal (regional) y municipal (local). Como cada cantón puede elegir su propia forma de permitir que los ciudadanos participen, se presentan incluso posibilidades adicionales: además de la iniciativa constitucional y el referendo legislativo, todos los cantones, excepto el de Vaud, tam-

bién disponen del denominado referendo sobre finanzas. Por ejemplo, en el cantón de mayor superficie, Grisones (Graubünden), cualquier gasto no recurrente que supere los 10 millones de francos suizos (en la actualidad, 7,7 millones de euros/9,7 millones de dólares) debe ser aprobado por los votantes a través de una votación popular. Cualquier gasto que se sitúe entre 1 y 10 millones de francos suizos puede ser puesto en tela de juicio por los votantes en un referendo opcional, siempre que puedan recoger como mínimo 1.500 firmas (aproximadamente el 1,2% del electorado cantonal total).

En lo que respecta a la continua modernización de la democracia directa, Suiza también se

ha entregado a Internet. Desde las primeras pruebas locales del voto electrónico en 2003, varios cantones han comenzado a ofrecer el voto electrónico durante las votaciones populares nacionales, utilizando sistemas técnicos que garantizan la seguridad del proceso de votación. A partir del otoño de 2010, muchos votantes suizos que viven en el extranjero (hay unos 600.000) podrán votar de forma electrónica en elecciones, iniciativas y referendos, y quizás también puedan firmar iniciativas, convirtiendo la democracia directa moderna en otra realidad, tal como se muestra en nuestro artículo destacado sobre el voto electrónico suizo.

### Artículo destacado 2

#### El voto electrónico en Suiza

El voto electrónico hace referencia a la opción de utilizar medios electrónicos (por ejemplo, Internet o el correo electrónico) para votar en referendos y elecciones, aportar firmas para iniciativas y referendos y obtener de las autoridades información sobre elecciones y referendos. En Suiza, se prevé utilizar el voto electrónico como complemento a los procedimientos convencionales (voto personal mediante papeleta y por correo), aunque no está previsto que los sustituyan.

El voto por correo a distancia se introdujo de forma generalizada a principios de los años 1980. Desde entonces, Suiza ha intentado consolidar su democracia mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En consecuencia, en agosto de 2000, el gobierno de Suiza encargó a la Cancillería Federal que examinara la viabilidad del voto electrónico. A tal efecto, la Cancillería estableció un grupo de trabajo compuesto de representantes cantonales y federales, conocido como el «Proyecto preliminar sobre voto electrónico», que facilitó al Consejo Federal un primer informe sobre las opciones, los riesgos y la viabilidad del voto online. El Consejo Federal aprobó el informe en enero de 2002, que fue valorado en posteriores sesiones del Parlamento. Tanto los partidarios del voto electrónico como sus detractores indicaron una serie de argumentos de peso. Por una parte están las oportunidades, que pueden obtenerse al ejercer de forma electrónica los derechos políticos. El voto electrónico puede facilitar los procesos de elecciones y referendos a muchas personas. La considerable movilidad

de la población suiza, el cambio en los hábitos de comunicación y la carga diaria de información podrían reducir aún más la participación convencional en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, también podemos pensar en el caso de las personas ciegas o con discapacidad visual, que en la actualidad tan solo gozan de una oportunidad limitada de ejercer su derecho al voto en secreto, o en los ciudadanos suizos que viven en el extranjero, que suelen quedar excluidos de las votaciones por la distancia y el lento servicio de correos. Los expertos no se ponen de acuerdo sobre si el voto electrónico realmente animaría a más gente a votar o no.

Por otra parte, el voto electrónico plantea riesgos potenciales, principalmente en lo que respecta a un posible abuso del sistema. Los detractores temen que en el proceso de votación participen terceros no autorizados.

Dada la actual situación en el ámbito de la informática, no existe ninguna garantía de que un programa no pueda manipularse para que alguien guarde e imprima un formulario o documento diferente al que aparece en la pantalla. Con el voto electrónico resulta más complicado detectar y encontrar el origen de posibles errores, averías técnicas, etcétera, que con los procedimientos convencionales, al margen de que complica el escrutinio público. Si no se pueden despejar las dudas sobre la fiabilidad de las formas electrónicas de voto, el funcionamiento general del sistema democrático podría llegar a cuestionarse.

Un ejercicio de consulta realizado en todos los cantones mostró que muchos de estos querían participar en los proyectos pilotos, parcialmente

financiados por la Federación. Se lograron acuerdos con Ginebra, Neuchâtel y Zúrich. Para la selección de los proyectos pilotos resultó decisivo un criterio especial. Los tres cantones piloto representan un conjunto que cubre factores de importancia vital relativos a los requisitos para el voto electrónico. El cantón de Ginebra, por ejemplo, ya posee una estructura administrativa centralizada y un censo electoral central, algo que todavía está pendiente de creación en el cantón de Zúrich. El cantón de Neuchâtel está valorando la aplicación del voto electrónico como parte integrante de su *Guichet unique* (ventanilla única), una oficina pública electrónica para abordar todas las cuestiones de atribución cantonal. Los diferentes requisitos y objetivos, así como el escalonamiento de los tres proyectos pilotos a lo largo del tiempo, permitirá el desarrollo paulatino de las experiencias y los conocimientos necesarios para encontrar una solución nacional.

Basándose en los resultados de esta evaluación, en marzo de 2007 el Parlamento decidió aprovechar, paso a paso, las exitosas pruebas de voto electrónico, y crear asimismo los prerrequisitos necesarios para que los ciudadanos suizos que viven en el extranjero puedan emitir un voto electrónico. Para que los suizos con derecho a voto que vivían en el extranjero también pudieran participar en las pruebas de las votaciones electrónicas, en primer lugar se debían armonizar los censos electorales pertinentes. Con motivo del referendo federal del 1 de junio de 2008, se brindó la primera oportunidad de participación en votaciones electrónicas a los expatriados suizos que estaban registrados en el *guichet unique* del cantón de Neuchâtel y establecidos en uno de los Estados Miembros de la UE, en un estado miembro del Acuerdo de Wassenaar de 1995-1996, o en Andorra, el norte de Chipre, Liechtenstein, Mónaco, San Marino o el Estado de la Ciudad del Vaticano.

También se pretende que el voto electrónico se encuentre disponible para los suizos con derecho a voto que no estén registrados en uno de los tres cantones pilotos. Los primeros votantes que pudieron emitir un voto por Internet fueron los registrados en el cantón de Basilea-Ciudad. Utilizaron el sistema de voto electrónico del cantón de Ginebra, y a tal efecto los dos cantones suscribieron un acuerdo el 15 de junio de 2009. El 29 de noviembre de 2009, los votantes expatriados de Basilea-Ciudad pudieron por primera vez votar de forma electrónica en el sistema



Participación por votación electrónica

de Ginebra. Durante el otoño de 2010, otros 120.000 votantes suizos en el extranjero pudieron votar de forma electrónica en los cantones de Friburgo, Solothurn, Schaffhausen, San Gall, Grisones, Argovia, Turgovia y Lucerna.

La Constitución federal recoge el derecho de tomar decisiones de forma libre y de votar de forma segura, sin riesgo de falsificación. De esto se desprende una serie de requisitos para el voto electrónico, que se establecen en los artículos 27a-27q del Decreto Federal en materia de derechos políticos. Los votantes deben ser informados de la organización, la tecnología utilizada y la secuencia temporal del proceso de votación electrónica. Se puede cambiar de opinión o cancelar el voto antes de enviarlo de forma definitiva; en la pantalla no debe aparecer publicidad que pueda influir a los votantes de cualquier modo; y en el ordenador o la máquina que se utilice para registrar el voto debe haber una indicación visual perfectamente perceptible que informe que el voto se ha transmitido. Para mantener la confidencialidad de la votación, el voto electrónico debe codificarse desde el momento de su envío hasta el momento de su llegada, así como mantenerse totalmente anónimo e impedir el rastreo hasta el votante. La posibilidad de que un voto se pierda debe descartarse técnicamente, incluso en caso de fallo o avería del sistema. Se debe poder reconstruir cada uno de los usos individuales del sistema y cada uno de los votos emitidos, incluso cuando se produzca un fallo del sistema.

Fuentes: IRI Guidebook to Direct Democracy 2010 [Guía para la Democracia Directa del IRI 2010]. Agradecimientos especiales a: Nadja Braun, Cancillería Federal Suiza.

Más información en:

[evoting.unisys.ch](http://evoting.unisys.ch), [demo.webvote.ch](http://demo.webvote.ch)

[www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/)

La experiencia de Suiza ofrece muchas lecciones concretas a los países, las regiones y los municipios que deseen modernizar la democracia. Sin embargo, no existe un modelo único para dichas reformas, ya que cada comunidad política presenta su propio contexto cultural e histórico.

Hasta después de la segunda guerra mundial, las herramientas de democracia directa no revistieron importancia política en muchos otros países del mundo como Italia, Filipinas, Sudáfrica, Ecuador, Canadá y muchos más. En los últimos doscientos años, se han celebrado en el mundo más de 1.500 votaciones populares nacionales sobre cuestiones fundamentales, la mitad de ellas en los últimos veinte años.

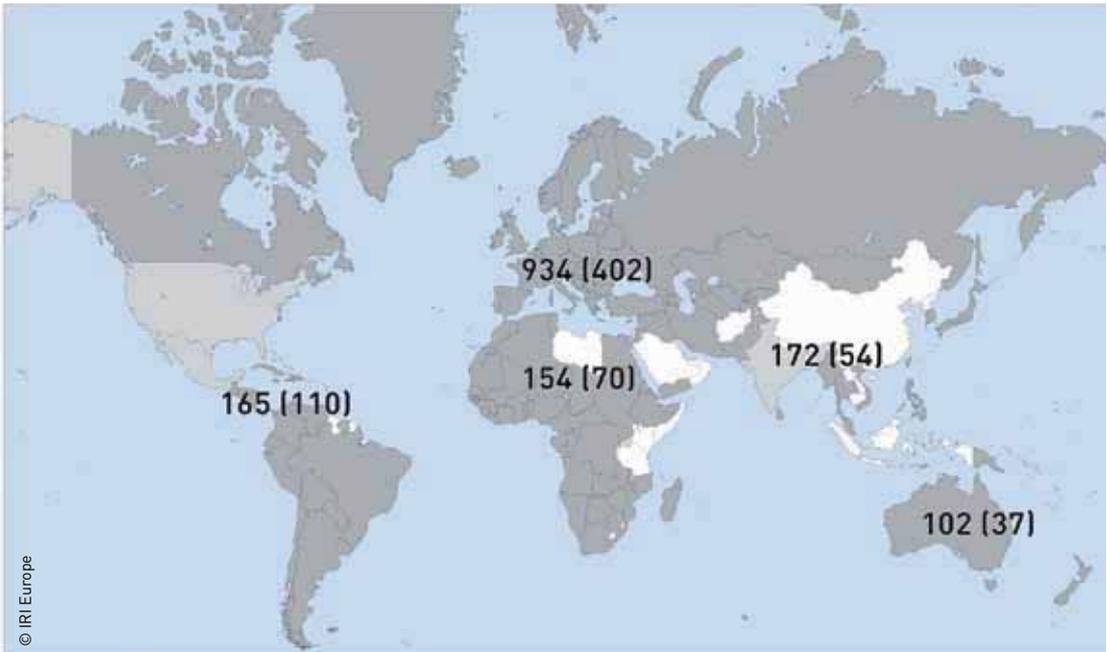
Actualmente, en muchos lugares del mundo, los instrumentos de la iniciativa y el referendo ciudadanos han pasado a ser un componente sólido de una democracia representativa moderna. Este es el caso de aproximadamente la mitad de los estados de EE. UU., Suiza e incluso la monarquía hereditaria del principado de Liechtenstein.

Sin embargo, hay muchos más lugares del mundo en los que los ciudadanos sufren la falta de recursos o disponen de unos recursos muy pobres para poder participar directamente en la elaboración de políticas y la toma de decisiones. Para empezar, ha surgido un problema de confusión de términos (por ejemplo, cuando al plebiscito consultivo lanzado por un presidente se le denomina referendo, mientras que una iniciativa ciudadana suele recibir el nombre de «petición»). Además, existen problemas graves asociados a procedimientos mal diseñados, como los quórum de aprobación o de participación mínima que tergiversan la decisión democrática. A esto se añaden defectos prácticos importantes, como unos plazos increíblemente cortos para la recogida de firmas e incluso la negativa de respetar el resultado de una votación popular sobre una cuestión fundamental. Al margen de que, en la práctica, igual que ocurre con otros componentes de la democracia representativa moderna (como, por ejemplo, la transparencia y los derechos humanos

legalmente aplicables), las personas que ocupan puestos de poder suelen considerar los procedimientos de democracia directa como amenazas a su control, por lo que convencen a los partidos políticos para que participen en terribles intentos de instrumentalizar ciertas cuestiones. Todos estos factores pueden causar estragos en la idea básica de democracia directa.

La democracia directa moderna, como parte integrante de una democracia representativa moderna, también otorga a los ciudadanos el derecho a ejercer una soberanía popular en el periodo entre elecciones mediante la votación sobre cuestiones fundamentales. En este tipo de democracia, las decisiones se toman sobre cuestiones fundamentales, no sobre personas. En este sentido, algunos procedimientos, como las elecciones directas de un alcalde o presidente, o incluso las elecciones revocatorias, no forman parte, en realidad, de la democracia directa, sino que constituyen una mezcla de las elecciones indirectas y las votaciones populares directas sobre cuestiones específicas.

La democracia directa implica un reparto de poder: mediante el uso de iniciativas y referendos, los ciudadanos pueden optar por decidir sobre cuestiones importantes de forma directa. No obstante, la mayoría de la legislación todavía se elabora a través del parlamento electo. Sin embargo, mediante la concesión del derecho a elaborar los programas políticos y participar en la toma de decisiones, la democracia directa confiere el poder al pueblo, y no a los presidentes, los gobiernos o los parlamentos. Esta distinción entre los procedimientos descendentes y los de iniciativa ciudadana es fundamental. Las votaciones populares iniciadas de forma descendente en relación con cuestiones fundamentales, denominadas plebiscitos, suelen estar diseñadas para no conferir poder a los ciudadanos, sino para legitimar a la autoridad que ya se encuentra en el poder. Por esta razón, resulta esencial entender claramente las funciones y el mecanismo de algunos de los procedimientos de democracia directa, tal como se subraya en el siguiente artículo destacado.



*Práctica a escala mundial - votos populares a escala nacional sobre cuestiones de fondo. El primer número corresponde a los votos populares sobre cuestiones de fondo a escala nacional desde 1793, el segundo número entre paréntesis son las cifras desde 1989.*

### Artículo destacado 3

#### Tipología general de democracia directa moderna

Al observar la tabla que sigue a continuación se pueden distinguir cinco posibles conceptos de democracia directa, todos ellos incluidos en la documentación. El concepto más riguroso contempla únicamente procedimientos diseñados para dar poder a los ciudadanos y tomar decisiones sobre temas. En esta interpretación, la democracia directa moderna presenta dos tipos de procedimiento de votación popular: la **iniciativa** y el **referendo**. Entre los conceptos más amplios se incluyen los plebiscitos o las revocaciones, o ambos procedimientos. El concepto más amplio, que no tiene mucho sentido, contempla incluso la elección directa de representantes.

	Votaciones populares sobre cuestiones fundamentales	Votaciones populares sobre personas
Reparto de poder	Iniciativa y referendo	Revocación
Concentración de poder	Plebiscito	Elecciones

Evidentemente, el núcleo de cualquier definición de democracia directa moderna está compuesto de dos tipos de procedimiento: la **iniciativa** y el **referendo**. Además, resulta lógico limitar la democracia directa moderna a las decisiones sobre cuestiones específicas, salvo en el caso de las elecciones y las revocaciones, en las que se toman decisiones sobre personas y, por tanto, pertenecen a la democracia indirecta. Decidir si los plebiscitos (votaciones populares controladas por las autoridades) deberían incluirse o no es objeto de un amplio debate.

Si se incluyen las votaciones populares controladas por las autoridades (plebiscitos), el concepto de democracia directa pasa a ser más heterogéneo, ya que entonces incluirá al mismo tiempo procedimientos diseñados para fortalecer el poder de ciertos representantes, así como procedimientos diseñados para conferir más poder a los ciudadanos. Este concepto ampliado de democracia directa contempla tanto instrumentos para que las personas apliquen la democracia, como instrumentos para que los gobernantes utilicen a las personas como medios para obtener un fin, diferente al de lograr un sistema democrático.

Si no se incluyen los plebiscitos, el concepto de democracia directa pasa a ser más coherente y característico. Se corresponderá simplemente con una legislación directa de las personas a través de los procedimientos de iniciativa y referendo. Ante este panorama, el derecho a decidir qué cuestiones se someten a votación popular corresponde a los ciudadanos, no a los políticos. Este concepto incluye únicamente instrumentos diseñados para dar poder a los ciudadanos y aplicar la democracia. Esto no nos impide analizar los plebiscitos, aunque en la actualidad estos se consideren un componente de la democracia indirecta y no de la directa.

Con independencia de la solución que se elija, sigue siendo una cuestión crucial que el concepto de democracia directa se establezca claramente y que las distinciones entre los diferentes tipos de procedimientos (**iniciativa, referendo y plebiscito**) y las diferentes formas que estos pueden adoptar mantengan su transparencia, como se indica más abajo.

También cabe recordar que una votación popular constituye todo un proceso y por tanto no debería reducirse al momento de la emisión de la decisión en la urna, sino que también deberían tenerse en cuenta otros aspectos igualmente importantes como la creatividad, el debate público y la aplicación. Por ejemplo, el proceso de una iniciativa ciudadana comienza con una idea y dicha idea debe organizarse de muchas maneras y hacerse pública. El debate público constituye la parte central de un proceso de iniciativa, desde el principio hasta el final. Además, la iniciativa no acaba en las urnas, sino que la decisión también debe aplicarse. En resumen, el proceso en conjunto es mucho más importante que el resultado aislado de la votación.

La tipología general de democracia directa moderna, desarrollada por el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, bajo la coordinación de Rolf Büchi, contempla todos los procedimientos de votación popular sobre cuestiones fundamentales. Se basa en una división de los procedimientos de votación popular en tres tipos diferentes: **iniciativa, referendo y plebiscito**. La **iniciativa** comprende procedimientos en los que el autor de la propuesta de votación es **la misma** persona que el iniciador del procedimiento; mientras que en los proce-

dimientos de **referendo** el autor de la propuesta de votación **no** es la misma persona que el iniciador del procedimiento. El **plebiscito** comprende procedimientos en los que la mayoría de una autoridad representativa (o una única persona física con poder, como un presidente) es tanto el autor de la propuesta de votación como el iniciador del procedimiento.

Sin embargo, existen procedimientos y prácticas que complican esta clasificación, así como fronteras ambiguas entre los diferentes tipos. En consecuencia, en esta Tipología General de Democracia Directa Moderna (GTMD, de sus siglas en inglés) se incluyen once formas diferentes y los procedimientos de votaciones populares se diferencian según:

- 1) el autor de la propuesta de votación (un grupo de ciudadanos, una minoría de una autoridad representativa, una autoridad representativa);
- 2) el iniciador de la propuesta de votación (un grupo de ciudadanos, por ley, una minoría de una autoridad representativa, una autoridad representativa);
- 3) el responsable de tomar las decisiones (el electorado en conjunto, una autoridad representativa).

En la *tabla 1*, las formas de procedimiento se indican en la columna 1. Las siguientes columnas indican quién es el autor de la propuesta de votación (columna 2); quién es el iniciador del procedimiento (columna 3); y quién puede decidir sobre el resultado del procedimiento (columna 4). La última columna presenta el **tipo** de procedimiento en cuestión.

Los procedimientos genuinos de democracia directa se diseñan para ofrecer al electorado instrumentos de elaboración de programas y toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales. No obstante, en la realidad política muchos procedimientos, y especialmente las prácticas de procesos de votación popular, están total o parcialmente controlados por las autoridades electas. Por otro lado, las formas iniciadas por una minoría de una autoridad electa (por ej., 1/3 del Parlamento en Dinamarca o Suecia) se clasifican como tipos de **iniciativa y referendo**, mientras que los procedimientos iniciados por una mayoría de una autoridad electa se consideran procedimientos tipo **plebiscito**.

**Abreviaturas:**

La abreviatura para la forma de procedimiento está formada por 3 caracteres:

- el primer carácter designa el iniciador del procedimiento (P = popular/ciudadanos; A = autoridad; L = ley);
- el carácter intermedio especifica la forma de procedimiento (A = agenda, C = ciudadano, M =

minoría, O = obligatorio, P = propuesta, T = descendente, V = veto).

- el último carácter indica el **tipo** de procedimiento (I = iniciativa, R = referendo, P = plebiscito);

El signo «+» indica que el procedimiento de iniciativa o referendo se combina con una contrapropuesta.

Tabla 1 – Formas de procedimiento

Forma		Autor de la propuesta	Iniciador	Responsable de tomar las decisiones	TIPO
Iniciativa ciudadana/ popular	PCI	un grupo de ciudadanos	el mismo grupo	el electorado en conjunto	INICIATIVA
+ Contrapropuesta a las autoridades	PCI+	un grupo de ciudadanos	el mismo grupo	el electorado en conjunto	INICIATIVA
Iniciativa de agenda	PAI	un grupo de ciudadanos	el mismo grupo	una autoridad representativa	INICIATIVA
Iniciativa de minoría de autoridades	AMI	minoría de una autoridad representativa	la misma minoría	el electorado en conjunto	INICIATIVA
Referendo ciudadano o popular	PCR	una autoridad representativa	un grupo de ciudadanos	el electorado en conjunto	REFERENDO
+ Contrapropuesta	PCR+	una autoridad representativa	un grupo de ciudadanos	el electorado en conjunto	REFERENDO
Propuesta de referendo	PPR	una autoridad representativa	un grupo de ciudadanos	una autoridad representativa	REFERENDO
Referendo obligatorio	LOR	una autoridad representativa	ley	el electorado en conjunto	REFERENDO
Referendo de minoría de autoridades	AMR	una autoridad representativa	minoría de una autoridad representativa	el electorado en conjunto	REFERENDO
Plebiscito/ votación popular controlada por las autoridades	ATP	una autoridad representativa	la misma autoridad representativa	el electorado en conjunto	PLEBISCITO
Plebiscito de veto/votación popular controlada por las autoridades	AVP	una autoridad representativa	otra autoridad representativa	el electorado en conjunto	PLEBISCITO

Las iniciativas de programa y las propuestas de referendo se remiten a una autoridad representativa, que es también quien decide sobre las mismas; y pueden dar lugar a una votación popular, aunque no suelen hacerlo. A pesar de esto, nuestra tipología incluye estas dos formas de procedimiento.

Existen tres **tipos** y once formas de procedimientos de votación popular:

### Tipo 1. INICIATIVA

Una «iniciativa» designa un determinado tipo de procedimiento de votación popular (la tipología del IRI distingue tres tipos: iniciativa, referendo y plebiscito). Los procedimientos de iniciativa se caracterizan por el derecho de una minoría, normalmente un número específico de ciudadanos, a proponer al público la introducción de una ley nueva o renovada. La decisión sobre la propuesta se toma a través de una votación popular.

*Nota:* la iniciativa de agenda se corresponde con este tipo de procedimiento únicamente en su fase inicial. Lo que pasa a continuación está sujeto a la decisión de una autoridad representativa.

**Forma 1.1. Iniciativa ciudadana o popular [PCI]**  
Procedimiento de democracia directa y derecho político que permite a un número dado de ciudadanos presentar en la agenda política sus propias propuestas. La propuesta puede ser, por ejemplo, reformar la constitución, adoptar una nueva ley, o derogar o enmendar una ley que ya existía. El procedimiento lo inicia un número determinado de personas con derecho a voto. Los responsables de una iniciativa popular pueden forzar una votación popular en relación con su propuesta (siempre y cuando su iniciativa se adopte formalmente). El procedimiento de iniciativa puede incluir una cláusula de retirada que ofrece a los responsables de la misma la posibilidad de retirar su iniciativa, por ejemplo, en caso de que la cámara legislativa haya adoptado medidas para satisfacer de forma total o parcial las exigencias de la iniciativa.

Este procedimiento puede funcionar como un medio de innovación y reforma: permite al pueblo pisar el acelerador. En principio, las iniciativas permiten al pueblo conseguir sus objetivos. En la práctica, constituye un medio de conformar los puntos de vista de los ciudadanos con los de los políticos.

### Forma 1.2. Iniciativa ciudadana o popular + contrapropuesta de las autoridades [PCI+]

En el marco de un proceso de iniciativa popular, una autoridad representativa (normalmente el Parlamento) tiene derecho a formular una contrapropuesta a la propuesta de iniciativa. En consecuencia, ambas propuestas se deciden al mismo tiempo a través de una votación popular. Si ambas propuestas se aceptan, la decisión sobre si debería aplicarse la propuesta de iniciativa o la contrapropuesta de la autoridad puede tomarse a través de una pregunta especial de desempate.

### Forma 1.3. Iniciativa para fijar la agenda [PAI]

Por iniciativa de agenda se entiende el derecho que tiene un número específico de votantes para proponer a una autoridad competente la adopción de una ley o medida. El destinatario de esta propuesta y petición no es el electorado en conjunto, sino una autoridad representativa. A diferencia de la iniciativa popular, esta autoridad es la que decide cómo va a evolucionar la propuesta.

Una iniciativa de agenda puede institucionalizarse de muchas formas: por ejemplo, como una iniciativa de agenda sin votación popular, como una iniciativa de agenda seguida de un plebiscito consultivo o vinculante o como una moción popular (*volksmotion*). La moción popular puede ser equivalente a una moción parlamentaria. En caso de adoptarse, también puede considerarse como una iniciativa popular (este es el caso en el cantón suizo de Obwald).

### Forma 1.4. Iniciativa de minoría de autoridades [AMI]

Procedimiento de democracia directa y derecho político que permite a una minoría específica de una autoridad (por ejemplo, un tercio del Parlamento) presentar su propia propuesta en la agenda política y permite a la gente decidir sobre la misma a través de una votación popular.

### Tipo 2. REFERENDO

Designa un determinado tipo de procedimiento de votación popular (la tipología del IRI distingue tres tipos: iniciativa, referendo y plebiscito). El referendo es un procedimiento de democracia directa que comprende una votación popular sobre una cuestión fundamental (propuesta de votación) como, por ejemplo, una enmienda constitucional o un proyecto de ley. Los votantes

tienen el derecho de aceptar o rechazar la propuesta de votación.

El procedimiento se pone en marcha bien por ley (→ referendo obligatorio), a través de un número específico de ciudadanos (→ referendo popular), o de una minoría en una autoridad (→ referendo de minoría de autoridades). Nota: una votación popular impulsada y controlada exclusivamente por las autoridades no es un referendo, sino un plebiscito.

#### Forma 2.1. Referendo ciudadano o popular [PCR]

Procedimiento de democracia directa y derecho político que permite a un número específico de ciudadanos iniciar un referendo y al electorado en conjunto decidir si, por ejemplo, una ley particular debería promulgarse o derogarse.

Este procedimiento funciona como una medida correctiva para la toma de decisiones parlamentarias en las democracias representativas y como un control sobre el Parlamento y el Gobierno. El «pueblo» o *demós* (a saber, todos aquellos con derecho a voto) tiene derecho a decidir de forma retrospectiva sobre las decisiones tomadas por la cámara legislativa. Mientras que la iniciativa popular funciona como un acelerador, el referendo popular brinda al pueblo la posibilidad de pisar el freno. En la práctica, los referendos populares (igual que las iniciativas populares) constituyen un medio de conformar la perspectiva de los ciudadanos con la de los políticos.

#### Forma 2.2. Referendo popular + contrapropuesta [PCR+]

Procedimiento de democracia directa que combina un referendo popular contra una decisión de una autoridad con un referendo sobre una contrapropuesta. En caso de que ambas propuestas se acepten, se puede elegir entre una u otra a través de una pregunta de desempate.

#### Forma 2.3. Propuesta de referendo [PPR]

Este procedimiento se caracteriza por el derecho de un número determinado de votantes de proponer a una autoridad competente la convocatoria de una votación popular sobre una cuestión específica. Cabe indicar que la solicitud se remite a una autoridad representativa (normalmente el Parlamento, ya sea local o nacional) que decide si seguir adelante.

#### Forma 2.4. Referendo obligatorio [LOR]

Procedimiento de democracia directa puesto en marcha automáticamente a través de una ley (normalmente la Constitución) que requiere el planteamiento a los votantes de determinadas cuestiones para su aprobación o rechazo. Por referendo obligatorio con condiciones se entiende una cuestión específica que debe llevarse a las urnas únicamente si se dan ciertas condiciones (por ejemplo, en Dinamarca la delegación de poderes a autoridades internacionales se decide a través de votación popular si más de la mitad del parlamento, pero menos de las cuatro quintas partes, acepta dicha propuesta). Los referendos sin condiciones no presentan lagunas jurídicas (por ejemplo, en Suiza, los cambios realizados en la Constitución siempre deben decidirse a través de una votación popular).

#### Forma 2.5. Referendo de minoría de autoridades [AMR]

Procedimiento de democracia directa que se caracteriza por el derecho de una minoría de una autoridad representativa a presentar a los votantes una decisión tomada por la mayoría de la misma autoridad para su aprobación o rechazo. Este procedimiento permite a una minoría de una autoridad representativa pisar el freno y conceder a los votantes la última palabra.

### Tipo 3. PLEBISCITO

Designa un determinado tipo de procedimiento de votación popular (la tipología del IRI distingue tres tipos: iniciativa, referendo y plebiscito). Un plebiscito es una consulta pública controlada «desde arriba». La autoridad correspondiente (presidente, primer ministro, Parlamento) es la que decide cuándo y sobre qué tema se pedirá al pueblo que vote o dé su opinión. Los votos populares, en lugar de ser un elemento activo de control del procedimiento, se convierten en medios para obtener un fin determinado por parte de una autoridad representativa.

Los plebiscitos otorgan a los políticos gobernantes más poderes sobre los ciudadanos. Se utilizan para eludir la responsabilidad en relación con ciertas cuestiones controvertidas que se hayan podido convertir en un obstáculo; para conferir legitimidad a las decisiones que las personas que ocupan puestos de poder ya han adoptado; para movilizar al pueblo para que apoye a gobernantes y partidos; y también son utilizados por algunas autoridades para prescindir de otra autoridad

representativa. El objetivo de un plebiscito no es aplicar la democracia, sino reforzar o rescatar a personas que ocupan puestos de poder con la ayuda del «pueblo».

La tipología del IRI distingue dos formas de plebiscito: el plebiscito y el plebiscito de veto.

#### Forma 3.1. Plebiscito (votación popular controlada por autoridades) [ATP]

Procedimiento de votación popular que se lleva a cabo exclusivamente bajo el control de una autoridad. En esta forma, el autor de la propuesta de votación y el iniciador del procedimiento son la misma persona (por ejemplo, el parlamento o el presidente).

#### Forma 3.2. Plebiscito de Veto (votación popular controlada por autoridades) [AVP]

Procedimiento de votación popular que se lleva a cabo exclusivamente bajo el control de las autoridades. En esta forma, el autor de la propuesta de votación y el iniciador del procedimiento NO son la misma persona. Por ejemplo, un gobierno o un presidente pueden oponerse (veto) a una decisión del parlamento y someterla a una votación popular; de ahí el nombre de plebiscito de veto.

*Fuentes:* IRI Guidebook to Direct Democracy 2010 [Guía para la Democracia Directa del IRI 2010]. Agradecimientos especiales a: Rolf Büchi, Instituto para la Iniciativa y el Referendum Europa. Más información en: [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)

El mundo de la democracia directa se enfrenta a muchos retos. En los últimos años, mientras la globalización del capitalismo ha seguido avanzando y ha dejado al descubierto sus puntos débiles, la democratización ha experimentado, como de costumbre, algunos contratiempos. Para mucha gente, este proceso ha significado la posibilidad de participar en asuntos globales como consumidores, clientes e incluso quizás como inversores, pero no como ciudadanos políticamente activos. Por tanto, para compensar la globalización económica, la democracia debe hacerse transnacional. De lo contrario, todos nuestros logros de democracia representativa moderna se cuestionarán de forma generalizada. El desgaste de la democracia en sistemas democráticos asentados se debe a que los sistemas democráticos se organizan y legitiman en estados individuales, siendo precisamente estos últimos los que tienden a perder el control de sus propios asuntos tras la globalización. Las democracias son como barcos con timones que cada vez tienen menos contacto con el agua. Esto es lo que ocurre con muchos problemas medioambientales. Por ejemplo, un estado que actúe en solitario tiene muchas posibilidades de no obtener resultados debido a que, por lo general, los problemas medioambientales no se quedan a las puertas de las fronteras nacionales. Además de esta crisis de ineficacia, muchas democracias establecidas también experimentan una crisis de credibilidad: sus partidos políticos están perdiendo adeptos, cada vez menos personas se molestan en votar y se sospecha que los cargos electos abusan de su poder principalmente por intereses propios.

Las democracias del mundo deben hacerse más directas y más transnacionales. El enfoque de doble vía ya ha comenzado, en particular en Europa, donde en los últimos treinta años el proceso de integración europea ha ido cambiando de forma gradual y lo que empezó como un proyecto económico internacional ha acabado convirtiéndose en un proyecto político transnacional. Hasta ahora, los ciudadanos europeos han expresado su opinión más de cincuenta veces a través de votaciones populares sobre cuestiones fundamentales europeas, desde las decisiones adoptadas por franceses, daneses, suizos y noruegos en 1973 hasta la adopción irlandesa del Tratado de Lisboa en octubre de 2009.

La nueva «Constitución» europea constituye un hito democrático en al menos un aspecto fundamental: propuso por vez primera en el mundo que se reconociera el principio de democracia participativa a escala transnacional y estableció de forma simultánea una herramienta de democracia directa: la «Iniciativa Ciudadana Europea». De ahora en adelante, al menos un millón de ciudadanos de la UE pertenecientes a varios Estados Miembros gozarán del mismo derecho del que ya ha disfrutado el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo: el derecho a proponer acciones en relación con la nueva legislación de la Comisión Europea.

Igual que ocurrió con la introducción de la democracia directa en el ámbito local o nacional, el debate a escala europea no versó tanto sobre el principio de participación ciudadana directa en sí como sobre el diseño del nuevo instrumento. A tal efecto, en 2010 la UE no solo organizó un

amplio proceso de consulta pública, sino que también acordó exhaustivas normas de aplicación. El reglamento propuesto abordó todas las cuestiones básicas relacionadas con el proceso en la práctica, aunque ignoró parcialmente la necesidad de una infraestructura de apoyo. Dicha infraestructura será fundamental para preparar, facultar y aconsejar a los ciudadanos sobre cómo hacer pleno uso del nuevo instrumento, desde los aspectos legales hasta las necesidades de transposición y los poderes de ejecución. A partir de 2011, la puesta en práctica de la primera herramienta transnacional de democracia directa aportará más conocimiento sobre las opciones y los límites reales de este nuevo instrumento.

### Reconocimiento, adaptación e integración

Uno de las consecuencias más importantes de la introducción y el cada vez mayor uso de las herramientas de democracia directa a escala mundial es el interés mostrado por las organizaciones internacionales en esta forma moderna de democracia. Además de organizaciones mundiales como la ONU, el Banco Mundial y el Foro de las Federaciones, el Consejo de Europa (al que pertenecen 47 países) ha elaborado unas directrices para «iniciativas y referendos libres y justos», en las que se denuncian ciertos requisitos demasiado estrictos para la recogida de firmas, como unos plazos cortos, que no ayudan, o las participaciones mínimas, que no son necesarias. En muchos lugares del mundo, las instituciones académicas y las ONG han empezado recientemente a prestar más atención a los procedimientos y la práctica de la democracia directa.

Los avances de los últimos 25 años han supuesto una importante contribución en este sentido, ya que los derechos de iniciativa y referendo también se han introducido (y, de hecho, se han puesto en práctica, sobre todo en el ámbito local) en muchos países asiáticos y prácticamente en toda Sudamérica. La democracia local se está aprovechando de que muchos países hayan realizado una descentralización de su organización y administración, una situación que ha conferido más poder a nuevos grupos de ciudadanos. Por ejemplo, la introducción de una organización política a escala municipal (el panchayat) en la India se combinó con una norma en virtud de la cual como mínimo un tercio de todos los comités debe estar compuesto por mujeres.

En Taiwán, Corea del Sur y Japón se han introducido instrumentos de democracia directa a escala local, lo que ha llevado a millones de personas a estrenarse en el ámbito de la participación política. Sin embargo, la democracia no siempre es un camino de rosas: tanto en Asia como en Sudamérica, la nueva praxis democrática se enfrenta continuamente al viejo autoritarismo, una lucha en la que la primera no siempre resulta vencedora.

En la actualidad, la misión consiste en apoyar el cada vez mayor y más complejo universo de la democracia directa, con un objetivo claro en mente y con paciencia, sin perder de vista tanto las antiguas como las nuevas amenazas a la democracia. Esto requerirá la promoción y el intercambio de conocimiento, el desarrollo y fomento de instrumentos comunes y el uso intensivo de los derechos de iniciativa y referendo a todos los niveles políticos. Lo aplicable en otras instituciones de la vida política y social es también aplicable a la democracia directa: no existe ningún modelo «único» ni predefinido. Todas y cada una de las comunidades políticas, y las nuevas generaciones, deben dedicarse a la puesta a punto de la nueva democracia, necesaria para ajustar los diferentes procedimientos con el fin de que estos se adapten a las realidades y exigencias actuales y permitan ofrecer una base sólida para el futuro. El proceso de aprendizaje presenta muchas facetas: se debe trabajar con una praxis personal, aunque tampoco hay que dejar de observar lo que ocurre en otros lugares.

Para los activistas de la democracia directa en Nueva Zelanda, el objetivo principal actualmente es afianzar el carácter vinculante de los referendos que se derivan de una iniciativa ciudadana, mientras que los demócratas en Alemania se centran principalmente en intentar conseguir una reducción de la participación mínima para referendos y firmas, que en la mayoría de los casos son demasiado altos. En ambos casos, los procedimientos disponibles siguen utilizándose en contadas ocasiones debido a que (todavía) no se obtienen los resultados prometidos: a saber, la participación libre y justa de los ciudadanos en las decisiones sobre temas que les afectan. Sin embargo, incluso las disposiciones para la democracia directa, que con frecuencia se muestran relativamente insuficientes y que a pesar de todas las dificultades ya existen en muchos países, pueden utilizarse para que el proceso progrese.

Por esta razón, resulta instructivo echar un vistazo a aquellas partes del mundo en que los procedimientos de democracia directa constituyen actualmente un componente sólido del sistema político, como por ejemplo Suiza, EE. UU. y Uruguay. En estos países no resulta extraño que los procesos de democracia directa se lancen con el objetivo específico de cambiar las reglas del juego democrático (directo). De esta forma, la democracia directa moderna puede ser la clave para su propia continuidad en el siglo XXI.

Antes de destacar unos cuantos ejemplos e historias sobre la democracia directa en Europa y en el mundo, resumiremos las tres primeras conclusiones clave de este capítulo:

**Primera:** la democracia directa moderna, a diferencia de las formas antiguas y medievales, es una parte integrante del gobierno representativo. Es más, las disposiciones y prácticas democráticas directas han pasado a ser cada vez más necesarias para el gobierno representativo. Mediante la aportación de vías (parlamentarias) indirectas de elaboración de programas y toma de decisiones, la democracia directa puede ayudar a que la democracia representativa sea realmente representativa.

**Segunda:** los dos países (regiones) con más experiencia en el mundo donde las iniciativas y los referendos han formado parte del sistema político representativo durante muchos años (Suiza y Estados Unidos) pueden enseñarnos que la democracia es, y debe seguir siendo, un camino por andar. Ambos países ofrecen una enorme cantidad de experiencias prácticas, así como de éxitos y fracasos, que deben tenerse en cuenta a la hora de debatir y diseñar procedimientos para cualquier otra entidad política de participación en varias escalas, como la Unión Europea.

**Tercera:** se debe obtener urgentemente una mejor comprensión, coherente en el ámbito interno y acordada, sobre el conjunto de las definiciones y los términos utilizados en relación con el mundo en expansión de la democracia directa. La recién establecida Tipología General de Democracia Directa Moderna crea una base para alcanzar dicha comprensión, lo que nos permite reconocer, comparar e integrar las mejores prácticas a través de fronteras e idiomas nacionales.

Este Manual de la Fundación Verde Europea y el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa examina el contexto, los antecedentes, las opciones y los límites de la nueva Iniciativa Ciudadana Europea (establecida por el Tratado de Lisboa de la UE). Las conclusiones iniciales nos permiten identificar la ICE como:

- un elemento de democracia representativa moderna;
- un procedimiento democrático directo y, finalmente; como
- una iniciativa según el tipo y una iniciativa para fijar la agenda [PAI] según la forma.

Con estos datos en la mano, podemos diferenciar claramente la Iniciativa Ciudadana Europea, por un lado, por ejemplo, de una petición (masiva), que por cierto también existe a escala de la UE, y por otro lado, de otras formas de iniciativas ciudadanas como las iniciativas populares (con o sin contrapropuesta [PCI, PCI+]), que ponen en marcha votaciones populares sobre cuestiones fundamentales. Estas conclusiones iniciales también nos permiten diferenciar el procedimiento de democracia directa de la ICE (ascendente) de otras formas de participación (descendente), según se estipula en el art. 11.1-3 del Tratado de Lisboa, por ejemplo. Además y por último, aunque no por ello menos importante, estas conclusiones confirman el principio democrático consagrado en el Tratado de Lisboa, que sitúa formalmente la democracia directa (participativa) y la indirecta (parlamentaria) en el mismo plano.

En la vida real no todo gira en torno a los principios, las normas y los valores (de hecho, a veces, solo unas pocas cosas). En su lugar, el rendimiento, la entrega y los beneficios materiales acaparan toda la atención. Por lo tanto, es evidente que nuestra valoración inicial de la democracia directa moderna como parte del gobierno representativo no puede limitarse a presentar una perspectiva normativa y teórica. También necesitamos observar las prácticas reales de la democracia directa moderna en Europa y en el mundo.

En relación con esto, los mayores cambios se han observado en el último cuarto del siglo pasado, época durante la cual se trabajó para construir un mundo más democrático a partir de los escombros ocasionados por todas las guerras, tanto las libradas en el campo de batalla como en los despachos. Evidentemente, se han producido

muchas y nuevas amenazas, como la globalización o la lucha por los recursos naturales, así como las acciones adoptadas por los gobiernos como consecuencia de acontecimientos como los del 11 de septiembre de 2001. Además, hemos visto como el proceso de democratización se replegaba en varios países del mundo que habíamos empezado a considerar como vecinos libres, o al menos parcialmente libres.

Dicho esto, resulta más interesante comprobar que la mayoría de países del mundo (o como mínimo sus pueblos) también ha intentado hacer un uso práctico de los principios de democracia representativa moderna que por lo general se han visto consagrados a un plano constitucional: en Europa, América, Asia, Oceanía, África, en realidad por todo el mundo, la idea de la participación cívica en los asuntos públicos tuvo unas implicaciones importantes durante los primeros años del nuevo milenio.

Aunque el uso de instrumentos de democracia directa a escala mundial tomó forma a partir de una serie de votaciones populares en las que se cuestionaba el poder en Asia, Europa y Latinoamérica, muchas de estas votaciones se introdujeron desde arriba y ofrecieron ejemplos del fracaso de los plebiscitos, y otras no pudieron aceptarse debido a limitaciones y obstáculos importantes durante el proceso. En muchos países, entre los que se incluyen Taiwán, Hungría, Irlanda y Bolivia, los presidentes gobernantes fracasaron en su intento de conseguir una mayoría para sus propuestas políticas. A mediados de 2009, mientras que, por una parte, el presidente venezolano Hugo Chávez perdía (para después ganar) un plebiscito para aumentar sus poderes, por otra, en un intento similar realizado en Honduras, se producía un golpe militar. En Taiwán, dos iniciativas populares a favor de una afiliación más cercana a la ONU no lograron superar el quórum de participación y, por consiguiente, se invalidaron los resultados positivos de las votaciones. En Hungría prosperaron dos iniciativas ciudadanas contra el plan del gobierno para introducir nuevas tasas sanitarias y universitarias, que además provocaron la disgregación de la coalición social-liberal del primer ministro Ferenc Gyurcsany y, posteriormente, a mediados de 2010, el enérgico regreso al poder de las fuerzas nacionales conservadoras de Victor Orban.

Los recientes avances favorecieron otra ola de importantes experiencias locales y regionales



Referendo de casino en Taiwán (octubre de 2009)

con las iniciativas y los referendos, como por ejemplo en Alemania, donde el pueblo de Berlín pudo votar por primera vez sobre una cuestión fundamental. De hecho, a pesar de ser uno de los últimos países del mundo donde, en la época moderna, el pueblo no ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión fundamental a escala nacional, desde su reunificación hace veinte años Alemania ha asegurado los derechos de iniciativa y referendo en el resto de niveles políticos. Que el país más populoso de Europa haya adquirido una mentalidad democrática más madura forma parte de la historia de cómo se introdujo el primer procedimiento de democracia directa en los tratados de la UE (puede leer más sobre esto en la siguiente sección de este Manual). Pero antes presentaremos brevemente los últimos avances que se han producido en Alemania, país que ha sido testigo de dos importantes votaciones populares regionales durante el verano de 2010, momento en que Bavaria respaldó una iniciativa ciudadana relativa a una prohibición de fumar y el pueblo de Hamburgo vetó una nueva escuela de derecho a través de una admirable decisión de referendo.

#### Artículo destacado 4

##### La democracia directa moderna en Alemania

Los estados alemanes de Hesse y Baviera son especiales, ya que cuentan con el referendo constitucional obligatorio (basado en el modelo suizo y estadounidense): cualquier reforma de la Constitución estatal debe contar con la ratificación directa del pueblo. En Bremen, hasta 1994 la norma era que el pueblo decidiera las reformas constitucionales a través de una votación en caso de que el Parlamento no estuviera a favor de forma unánime. Hay seis estados que cuentan con una iniciativa para fijar la agenda que no da lugar a una votación popular. El actual gobierno

alemán ha acordado introducir una forma similar (aunque en cierto modo menos potente) de iniciativa para fijar la agenda a escala federal. Todos los estados alemanes cuentan con iniciativas ciudadanas y votaciones populares sobre cuestiones fundamentales (volksbegehren y volksentscheide). Las cuestiones constitucionales pueden ser objeto de iniciativas en todos los estados excepto en Hesse y Sarre. Por otro lado, no obstante, existe una serie de cuestiones «prohibidas»: las iniciativas que hacen referencia de forma considerable al presupuesto del estado, los impuestos, el impuesto sobre consumos específicos, otras obligaciones y los salarios oficiales son inadmisibles (de hecho, son denominados «tabúes financieros»). Esta exclusión de cuestiones suele ser objeto de casos judiciales.

Los ciudadanos de Hamburgo y Brandemburgo son los que más frecuentemente utilizan el derecho de iniciativa, aunque en Brandemburgo no se ha celebrado ni una sola votación popular porque ninguna de las iniciativas cumplía los requisitos de cualificación, entre otras razones, por una prohibición de la libre recogida de firmas. Otros estados que todavía no cuenta con votaciones populares son Baden-Wurtemberg, Sarre y Mecklemburgo-Pomerania Occidental, algo que no sorprende, dados los grandes y excesivos obstáculos de procedimiento de estos estados.

La mayoría de las 18 votaciones populares ciudadanas que hasta ahora se han llevado a cabo se han celebrado en Hamburgo y Baviera, siendo las más recientes una iniciativa de prohibición de fumar (Baviera) y un referendo de reforma escolar (Hamburgo). Con todo, cabe indicar que los procedimientos alemanes de democracia directa no hacen la distinción entre iniciativas de propuesta y referendos de rechazo: la herramienta de iniciativa puede utilizarse para ambos fines.

La ola de reformas de democracia directa en Alemania puede dividirse en dos fases: en la primera, entre 1990 y 1998, se introdujeron en todos los estados procedimientos de democracia directa que en algunos casos también se reformaron. En

la segunda fase, que todavía continúa, se puede observar una tendencia hacia debates de reforma parlamentaria de poca importancia y reformas de disposiciones existentes, en su mayoría cambios parciales de quórum o plazos de tiempo (aunque en los últimos años se han introducido reformas a mayor escala en Renania del Norte-Westfalia, Turingia y Renania-Palatinado).

Sin embargo, al mismo tiempo también se han producido involuciones: en algunas ocasiones, los parlamentos han ignorado los resultados de votaciones populares (Hamburgo, Schleswig-Holstein) y durante los años 1990 se dictaron algunas resoluciones judiciales que bloquearon el crecimiento progresivo de la democracia directa. No obstante, las decisiones populares más recientes que se han tomado en Baviera y Hamburgo han animado a todas las fuerzas que también desean hacer oír su voz ciudadana a escala federal, algo que hasta ahora había sido bloqueado por el partido cristiano-demócrata (CDU/CSU).

Estos instrumentos solo pueden introducirse a través de una reforma de la Constitución federal, por lo que se requiere una mayoría de dos tercios en el Parlamento, para lo que resulta necesario el respaldo de este partido. El primer intento (y fracaso) se inició a principios de los años 1990 (durante la revisión de la Constitución tras la reunificación alemana). El segundo fue en 2002 y lo presentó la coalición de gobierno de socialdemócratas y verdes. La propuesta se aprobó por una mayoría en el Parlamento, aunque por menos de los dos tercios requeridos. Mientras que todos los sondeos de opinión apuntan a una mayoría clara y estable de más del 75% para una democracia más representativa en Alemania, una minoría de los representantes sigue bloqueando dicha reforma de reparto de poder.

*Fuentes: IRI Guidebook to Direct Democracy 2010 [Guía para la Democracia Directa del IRI 2008]. Agradecimientos especiales a: Theo Schiller, Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa.*

Más información en: [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

Alemania no es ni mucho menos el único país de Europa donde estos días se debate de forma acalorada la función y las perspectivas de la democracia directa moderna como parte integrante de un sistema representativo. Además, hay algo más allá del puro debate. Existen muchas reformas concretas y prácticas en perspectiva, como en Suecia, donde una nueva constitución (que debe entrar en vigor a principios de 2011) introducirá un derecho de iniciativa ciudadana a escala local y regional adecuado; o como en Bulgaria, país cuyo Parlamento acordó introducir todo un conjunto de derechos de iniciativa y referendo en todos los ámbitos políticos en 2010. La gran pregunta que siempre se plantea con el tema de la democracia directa moderna va más allá de la pregunta fundamental sobre **si** debería existir o no un derecho de iniciativa ciudadana. La gran pregunta, o mejor dicho, las grandes preguntas, son: **Cómo** deberían diseñarse estas (nuevas) herramientas para convertirse en instrumentos de participación eficaces y útiles para los ciudadanos; **cómo** deben utilizarse para promocionar o bloquear determinadas cuestiones fundamentales y programas políticos; y **cómo** pueden protegerse de forma inteligente, a través de una infraestructura que cuente con un buen diseño y muchos recursos, los procedimientos y las prácticas de la democracia directa moderna. Evidentemente, estos tres **cómo** también forman parte esencial del trabajo a realizar para que la nueva Iniciativa Ciudadana Europea tenga éxito y se tratarán de forma exhaustiva en las próximas secciones de este Manual.

Antes de centrarnos en la Iniciativa Ciudadana Europea, primero echaremos un vistazo al cada vez mayor universo de la democracia directa moderna y valoraremos brevemente las opciones y los límites de la participación ciudadana en todo el mundo. En los albores de la segunda década del milenio hay cada vez más y más ciudadanos de todo el mundo que se manifiestan, que aportan sus propias cuestiones a la agenda política y que participan cada vez más en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones fundamentales. En los últimos 25 años, la democracia de participación ha experimentado una enorme eclosión. Más de la mitad de todos los referendos y plebiscitos que se han celebrado a lo largo de la Historia se inscriben en este periodo. En la actualidad, tan solo unos pocos países no cuentan con formas de participación democrática directa a escala nacional o regional.

Nueve de cada diez países o territorios del mundo presentan en la actualidad uno o más instrumentos de democracia de participación moderna. Entre estos se incluyen, en algunas zonas, el derecho democrático directo de iniciativa y referendo, aunque en muchos países también existe la posibilidad de retirar a los representantes electos antes del final de su mandato (revocación) o de celebrar un plebiscito (un referendo organizado íntegramente por el gobierno o el presidente), lo que constituye por tanto un instrumento de los gobernantes y no de los ciudadanos.

## 2.4 La perspectiva global: las circunstancias poco propicias y un diseño antagonista siguen siendo un gran problema

La tendencia está clara: los instrumentos de democracia directa constituyen una parte esencial de la democracia representativa actual. No obstante, en muchos casos, como consecuencia de ciertos condicionantes históricos poco propicios e injustos, como la limitada libertad de información y la falta de libre expresión de opinión, o unos procedimientos de democracia directa poco prácticos, las iniciativas y los referendos no se consideran precisamente un complemento positivo para la democracia representativa, sino más bien un elemento antagonista o incluso amenazador.

Por ejemplo, en caso de que se requiera una participación mínima del 50% (es decir, como mínimo deben haberse «movilizado» para votar la mitad de los votantes censados) para poder declarar válido un resultado de referendo, lo que normalmente ocurre es que a las habituales campañas del «sí» y el «no» se sumen convocatorias de boicot. Si la acción de boicot tiene éxito, los «no votantes» se contabilizarán de forma efectiva junto con los «votantes del no», no se logrará la participación mínima y el resultado democrático quedará tergiversado (el resultado del voto es inválido, incluso cuando una clara mayoría de los votantes reales haya votado «sí»).

También puede pasar que los regímenes decididamente antidemocráticos hagan uso del plebiscito e intenten manipular el proceso de formación de opinión y el de toma de decisiones mediante la organización de una votación popular «descendente» (quizás dejando de lado a un parlamento electo). Asimismo, pueden surgir problemas en caso de que grupos de interés con mucho poder

**Tabla 2 – Práctica global: votaciones populares nacionales sobre cuestiones fundamentales. Las prácticas en el espacio y en el tiempo (1793-2010)**

Periodo	Europa	Asia	América	Oceanía	África	Total	Media
1793-1900	58	0	3	0	0	61	0,6
1901-1910	14	0	0	4	0	18	1,8
1911-1920	21	0	3	5	0	29	2,9
1921-1930	36	1	2	6	0	45	4,5
1931-1940	40	0	7	6	0	53	5,3
1941-1950	36	2	3	11	0	52	5,2
1951-1960	38	13	3	5	9	68	6,8
1961-1970	44	22	4	7	19	96	9,6
1971-1980	116	50	8	14	34	222	22,2
1981-1990	129	30	12	7	22	200	20,0
1991-2000	235	24	76	15	35	385	38,5
2001-2010	157	28	39	20	32	276	30,0
<b>Total</b>	<b>924</b>	<b>170</b>	<b>160</b>	<b>100</b>	<b>151</b>	<b>1516</b>	<b>7,0</b>
<b>Parte en %</b>	<b>60,9</b>	<b>11,8</b>	<b>10,5</b>	<b>6,6</b>	<b>10,2</b>	<b>100</b>	

económico exploten las leyes de iniciativa y referendo sin aportar disposiciones compensatorias que puedan ayudar a garantizar un proceso de referendo libre y justo.

En 2010 se celebraron docenas de votaciones populares nacionales por todo el mundo, con lo que el número total de votaciones populares nacionales de la Historia alcanzó la cifra de 1.516 (desde 1793, año en que seis millones de ciudadanos franceses tuvieron la primera oportunidad de votar su nueva constitución nacional). Estas votaciones populares incluyeron cuestiones tan diferentes como el plan de rescate de la deuda de Islandia (6 de marzo), una iniciativa popular suiza para introducir la figura de un defensor especial de los derechos de los animales (7 de marzo), una aprobación ciudadana en Eslovenia para que la UE aporte su ayuda con las negociaciones transfronterizas (5 de junio) y las nuevas constituciones de Kenia (4 de agosto) y Turquía (12 de septiembre). En definitiva, las iniciativas y los referendos han pasado a ser una característica habitual en el mundo de las votaciones populares sobre cuestiones fundamentales o para seleccionar a candidatos y partidos en elecciones.

A pesar de que las cifras de la *tabla 2* reflejan claras limitaciones (puesto que representan únicamente las votaciones populares sobre cuestiones fundamentales a escala nacional), también indican claramente que el uso de instrumentos de democracia directa ha aumentado. Esto queda

demostrado a través de las cifras que se presentan a continuación, que son como la punta de un iceberg: ya que, por ejemplo, no contemplan la práctica de los procedimientos de iniciativa y referendo en países como Alemania y EE. UU. en los ámbitos infranacionales. Echemos un vistazo más detallado a la forma y a los lugares en que las iniciativas y los referendos desempeñan una función más allá de Europa.

### Asia-Pacífico

Asia lucha por consolidar las fuerzas democráticas tras un periodo de involución autocrática, con ejemplos como los de Tailandia, Malasia y Bangladesh. Existen grandes posibilidades de democratizar la democracia asiática, a pesar de que también intervienen fuerzas e intereses muy potentes que impiden este desarrollo. Los países y las regiones que hay que observar de cerca son Corea, Taiwán, Hong Kong, Filipinas, Japón, Indonesia y la India, lugares donde los recientes procesos electorales han ido de la mano de propuestas y peticiones para fortalecer además las oportunidades de votación popular sobre cuestiones fundamentales.

En Corea, tras una serie de retos e ideas nacionales e internacionales, como el Acuerdo de Libre Comercio con EEUU o unos planes para construir un sistema de canales entre países, se sucedieron unas peticiones urgentes para lograr una democracia de mayor participación. Lo mismo

ocurrió en Taiwán, donde un Acuerdo de Libre Comercio con China dio lugar a unas campañas de recogida de firmas que intentaban impulsar una votación popular. En Filipinas y Taiwán, los procedimientos de democracia directa moderna existentes (como la iniciativa ciudadana y el referendo constitucional obligatorio) han constituido la base de un debate de reforma democrática, mientras que en la India varios estados y muchas zonas urbanas han introducido nuevas formas de democracia de participación (aunque todavía no sea directa) en los últimos años.

Las nuevas experiencias que se han producido a escala regional pueden dar impulso a la posibilidad de un proceso de reforma también a escala federal. Un poco más al sudeste, varios países en Oceanía presentan una amplia gama de disposiciones de democracia directa, incluyendo las iniciativas populares de Nueva Zelanda y los referendos constitucionales obligatorios en Australia. Sin embargo, las experiencias más prácticas se han obtenido de pequeños estados insulares como Palaos, Tokelau y Nueva Caledonia, donde el electorado debe decidir sobre cuestiones como el estado de independencia y autonomía postcoloniales.



*El exgobernador Schwarzenegger haciendo campaña a favor de una iniciativa popular*

© Bruno Kaufmann

## América

Al otro lado del océano Pacífico, en muchos estados americanos mencionados anteriormente los sistemas asentados de democracia directa moderna se han utilizado de forma habitual, aunque también con bastante controversia. Con una situación económica más bien negativa en muchos lugares cercanos a EE. UU., algunos comentaristas intentaron atribuir la raíz del problema a la participación ciudadana. Sin embargo, en los estados del este como Connecticut y Nueva York también se pudieron observar movimientos cada vez más grandes para el refuerzo y establecimiento de herramientas de iniciativa y referendo.

Un poco más al norte, los ciudadanos de la provincia canadiense de British Columbia votaron por segunda vez en cuatro años en relación con un cambio propuesto a su sistema electoral, que proponía pasar del sistema de votación de mayoría simple (como en el Reino Unido) al sistema de votación única transferible. De nuevo, la votación de reforma no tuvo éxito. En Ontario, un proceso similar para cambiar a un sistema de representación proporcional mixta dio lugar a la celebración de una votación en 2007. En esta votación histórica (la primera votación popular sobre una cuestión fundamental en el Estado desde 1921) los ciudadanos de Ontario optaron por el statu quo. El sistema de votación de mayoría simple existente obtuvo el 63,3% de los votos, en relación con una participación del 53%.

En Latinoamérica, los años 1980 se caracterizaron por el regreso al gobierno civil tras prolongados periodos de gobierno militar autoritario. Sin embargo, las esperanzas que muchas personas depositaron en que la democracia representativa se adaptaría mejor a sus intereses se vieron frustradas y aumentó el descontento con los partidos políticos y el gobierno representativo. Esta decepción experimentada por grandes segmentos de la población contribuyó a la emergencia de la democracia directa en Latinoamérica tal como había pasado previamente en Suiza en la segunda mitad del siglo XIX y en EE. UU. a finales del siglo XX. Sin embargo, las exigencias populares más firmes de democracia directa no se han generalizado, salvo en unos cuantos países como Bolivia, Venezuela o Ecuador, a pesar de que en estos dichas reformas pueden verse perjudicadas por presidentes autoritarios más interesados en el estilo de participación ciudadana plebiscitario (descendente). En resumen, la mayoría de las nuevas constituciones adoptadas desde finales de la década de 1980 han incluido derechos de democracia directa y también se han adoptado a través de votaciones populares.

## África

En África dos votaciones populares de alto nivel acapararon muchos titulares: por un lado, la votación en Kenia sobre la nueva Constitución el 4 de agosto de 2010, y por otro, la decisión ciudadana planificada desde hace tiempo sobre la independencia de la región del sur de Sudán en enero de 2011. Muchos países africanos han heredado algunos principios básicos y formas de democracia directa de sus anteriores gobiernos

coloniales. Este es el caso, en particular, de la mayoría de las antiguas colonias francesas de África occidental, donde las votaciones populares «desde arriba» (plebiscitos al estilo francés) forman parte tanto de los acuerdos constitucionales como de la práctica política (aunque de forma más ocasional). Con todo, también se da cada vez con más frecuencia la práctica de instaurar referendos (como por ejemplo en Sudáfrica, la República Democrática del Congo, Zambia y Madagascar), algo que ha contribuido de forma significativa a obtener una mayor estabilidad democrática. Al norte del continente africano, los fuertes líderes islámicos han abusado del instrumento del referendo de muchas maneras. En 2007, el presidente egipcio Hosni Mubarak concedió a su pueblo únicamente siete días para debatir y acordar una lista de 34 reformas constitucionales. En el plebiscito participó menos del 30% de los votantes censados. A pesar de estas experiencias, que no se inscriben en un contexto libre y justo, muchos africanos tienen previsto realizar un uso mucho más frecuente de los instrumentos democráticos directos en un futuro próximo: la Comunidad de África Oriental, una organización regional intergubernamental formada por cinco estados miembros, tiene previsto celebrar un referendo transnacional que debería celebrarse a partir de 2011 y que estaría relacionado con el establecimiento de una unión política de África Oriental. El Pan-African Council (Consejo Panafricano) y la All-African People's Organisation (Organización de todos los pueblos africanos) tienen previsto celebrar un acontecimiento de democracia directa aún más amplio: han convocado una votación popular panafricana sobre un gobierno de unión para 53 estados con más de 800 millones de personas.

### Un juego con muchos jugadores importantes

La tendencia global hacia una introducción cada vez mayor de los procedimientos de democracia directa, así como el uso práctico de los mismos, plantea un reto tanto a los agentes gubernamentales como a los no gubernamentales implicados, ya que ambos tienen que adaptarse a estos avances en el marco de la democracia representativa. Entre estos agentes se incluyen:

- los gobiernos y las administraciones, que participan en la gestión y administración de los procedimientos de democracia directa, así como en los debates que constantemente se mantienen sobre las posibilidades y las limitaciones de la democracia directa;
- los parlamentos y los partidos políticos, que son agentes importantes en la preparación y la aprobación de la legislación y la normativa sobre los procesos de iniciativa y referendo;
- los tribunales y los juristas, que desempeñan una función central en muchos países a la hora de valorar el uso de dichos instrumentos de democracia directa;
- los comités asesores y los prestadores de servicios, que actúan como organizaciones profesionales autónomas o vinculadas contractualmente, cuya tarea es asegurarse de que otros grupos profesionales cuenten con una mejor información cuando se enfrentan a los procedimientos de democracia directa;
- los investigadores académicos y los profesionales de los medios de comunicación, que son agentes clave a la hora de observar, analizar, investigar y comentar los acontecimientos de democracia directa.

Tal como ilustran las votaciones populares impulsadas por los ciudadanos, los grupos de la sociedad civil suelen ser los especialistas con mayor motivación para impulsar el desarrollo de instrumentos democráticos y utilizarlos de forma habitual y entusiasta. La existencia de una interrelación eficaz entre la sociedad civil y las autoridades y la calidad del diálogo entre éstas son de vital importancia. Cada vez surgen más grupos de la sociedad civil por todo el mundo especialmente interesados en apoyar e impulsar la difusión de las herramientas de democracia directa. Entre estos se incluyen algunos que ya poseen una experiencia práctica considerable, como el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa y sus colaboradores en el ámbito europeo y mundial.

### Artículo destacado 5

#### Los comités asesores para la democracia directa

Junto con el uso creciente de herramientas de democracia directa en Europa y el mundo, se han creado nuevas estructuras con el fin de documentar, formar y asesorar sobre el proceso. Además de los mencionados comités asesores, también se han establecido redes especializadas de activistas, instituciones académicas y órganos administrativos. En conjunto, estas organizaciones ofrecen una gran cantidad de recursos y conocimiento.

El primer comité asesor de democracia directa de Europa, el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa (IRI Europa, [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)), se fundó en 2001 en Ámsterdam (Países Bajos). La principal misión del Instituto es desarrollar ideas sobre la teoría y la práctica de la democracia directa entre políticos, medios de comunicación, ONG, académicos y el público de toda Europa.

El IRI Europa es un comité asesor independiente, imparcial y sin ánimo de lucro. En 2005, las oficinas principales se trasladaron a Marburgo (Alemania). Desde el comienzo de este milenio, el IRI ha ayudado y asesorado a los redactores de la Constitución de la UE (primero en el Tratado, posteriormente en las instituciones de la UE y los Estados Miembros y finalmente en los electorados de toda Europa) para que aprovechen la oportunidad de desarrollar herramientas democráticas con un enfoque paneuropeo centrado en diferentes cuestiones. Uno de los resultados clave de este trabajo, la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), la primera herramienta transnacional democrática directa, acaba de establecerse.

Entre los materiales educativos e informativos del IRI Europa se incluyen manuales y guías, herramientas para votaciones populares libres y justas y material especial para escuelas. En todos sus proyectos, el IRI Europa trabaja codo con codo con colaboradores de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales y con agentes internacionales. Más allá de este enfoque europeo, el Instituto ha desarrollado una amplia red de cooperaciones por

todo el mundo. Los expertos del IRI han participado en el desarrollo de una base de datos mundial [[www.iri-navigator.org](http://www.iri-navigator.org)] sobre mecanismos de democracia directa y de un manual sobre democracia directa para profesionales en gobiernos, parlamentos, partidos políticos, medios de comunicación, instancias académicas y la sociedad civil, elaborado y publicado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Los colaboradores más afines al IRI Europa son el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum (EE.UU) con sede en la Universidad de California del Sur en Los Ángeles [[www.ian-drinstitute.org](http://www.ian-drinstitute.org)] y el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Asia [[www.iri-asia.net](http://www.iri-asia.net)]. Además de estos, muchas organizaciones de asistencia y apoyo a la democracia han lanzado sus propios centros de capacitación y grupos de trabajo sobre democracia de participación, como por ejemplo, la Korea Democracy Foundation (Fundación para la Democracia de Corea) [[www.kdemocracy.or.kr](http://www.kdemocracy.or.kr)] y la Taiwan Foundation for Democracy (Fundación para la Democracia de Taiwán) [[www.tfd.org.tw](http://www.tfd.org.tw)] en Asia, o Citizens in Charge Foundation (Fundación de Ciudadanos Responsables) [[www.citizensinchargefoundation.org](http://www.citizensinchargefoundation.org)] y New America Foundation (Fundación Nueva América) [[www.newamerica.net](http://www.newamerica.net)] en EE.UU., así como algunas organizaciones gubernamentales internacionales, como el Consejo de Europa [[www.coe.int](http://www.coe.int)] y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [[www.idea.int](http://www.idea.int)].

Por toda Europa se han establecido muchas organizaciones para promover o investigar la democracia directa. Entre estos se incluyen la ONG Mehr Demokratie (Más Democracia) [[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)], el centro suizo Research on Direct Democracy (Investigación sobre la Democracia Directa) [[www.c2d.ch](http://www.c2d.ch)] y la red transnacional de activistas Democracy International (Democracia Internacional) [[www.democracy-international.org](http://www.democracy-international.org)].

*Nota:* si desea obtener una perspectiva general de los comités asesores sobre democracia directa y otras organizaciones relacionadas con esto, consulte la sección de recursos de este Manual.

La idea central de la democracia representativa moderna es obtener el máximo nivel posible de soberanía popular en sistemas políticos muy complejos de varios niveles. En otras palabras: las herramientas para la elaboración de programas y la toma de decisiones deberían garantizar, tanto *de jure* como *de facto*, que las personas que deben seguir unas determinadas normas y leyes comunes puedan influir en la elaboración de esas mismas normas, y tengan derecho a cambiarlas y a mejorarlas en todo momento. Ante este panorama, la democracia representativa significa representar en la mayor medida posible la variedad total de preferencias e intereses, algo que como hoy sabemos no puede lograrse de forma eficaz si solo se cuenta con una democracia meramente indirecta (o, para el caso, meramente directa). Tal como hemos visto en esta sección, el cada vez mayor número de procedimientos de democracia directa, así como el uso cada vez más frecuente de estos procedimientos en la práctica, tienen básicamente como objetivo, por tanto, hacer que la democracia representativa sea realmente representativa.

A pesar de que esta valoración es cierta a escala local, regional y nacional, nos adentramos en una época en la que está a punto de aplicarse y utilizarse el primer derecho de democracia directa en el ámbito europeo transnacional: la Iniciativa Ciudadana Europea. Las experiencias europeas y globales nos dan una imagen de conjunto de una reforma tan importante. No basta con analizar ni valorar únicamente un aspecto como la prestación o la práctica en sí, sino que necesitamos examinar ambas del mismo modo y, de forma complementaria, y explorar también el marco contextual para poder identificar las opciones y los límites de una infraestructura de apoyo.

En esta sección hemos repasado el uso creciente de iniciativas y referendos y hemos establecido una mejor comprensión de lo que significa una democracia directa moderna y de los tipos y las formas en que esta se presenta. Curiosamente, una de las cuestiones más importantes y urgentes por la que Europa y el mundo han luchado y utilizado la democracia directa es el medio ambiente y las prioridades genuinamente «verdes».

## 2.5 Problemas comunes, soluciones nuevas: prioridades verdes y la importancia de que la gente se implique

Tanto en Suiza como en Estados Unidos, países en los que las iniciativas y los referendos se utilizan ampliamente para la elaboración de leyes y constituciones, aunque también en relación con cuestiones financieras, los asuntos medioambientales han estado presentes en la agenda de democracia directa durante décadas. Más allá de intereses partidistas consolidados, con frecuencia muy vinculados a los intereses financieros y de grandes empresas, las herramientas de democracia directa se han utilizado como medios para movilizar a nuevas generaciones de ciudadanos activos.

Entre las principales iniciativas ciudadanas sobre cuestiones medioambientales se incluyen, por ejemplo, el desarrollo de energía nuclear (con docenas de votaciones populares tanto en Suiza como en EE. UU. desde finales de los años 1970); la promoción del transporte ferroviario, especialmente para mercancías, que comprende la introducción de tasas para vehículos pesados; y la protección de los derechos sobre los recursos hídricos. La última cuestión ha pasado a ser un asunto de trascendencia internacional, con iniciativas populares nacionales, por ejemplo, en Uruguay, y a escala local, en Suecia. El uso «verde» de la democracia directa está revelando otro aspecto importante de la dinámica de la iniciativa: casi siempre, dichas propuestas ciudadanas abordan un problema y una cuestión que una mayoría de personas identificaría precisamente con un problema o una cuestión. En consecuencia, en las votaciones populares, diseñadas para lograr una decisión final sobre una decisión previamente adoptada por una autoridad electa (como un parlamento), casi siempre prevalecen los intereses medioambientales, incluso a pesar de que la «otra» parte pueda disponer de mucho dinero y muchos recursos para la campaña. Por ejemplo, en muchos países, los intereses privados han intentado promover la privatización de recursos naturales (a través de grupos de presión) tanto dentro como fuera de los órganos legislativos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el pueblo ha respondido «no» a dichas reformas.

Por otro lado, para las iniciativas a favor del medio ambiente puede resultar duro ganar mayorías en votaciones populares, incluso con el apoyo público de la mayoría. Este hecho está relacionado con la



© Bruno Kaufmann

Lago Baikal, un foco de la democracia directa moderna en Rusia

célebre dinámica de la formación de opinión. Una iniciativa ciudadana puede identificar por lo general un problema (como la circulación de vehículos de mercancías pesados por carretera), considerado un problema por la mayoría de la gente. Sin embargo, en cuanto la iniciativa propone una solución concreta a este problema, la mayoría puede desaparecer como un iceberg en un mar tropical. ¿Por qué? Siempre resulta más fácil ponerse de acuerdo y movilizar a personas contra algo que ya existe que ponerse de acuerdo sobre la introducción de algo nuevo. Además, muchos procedimientos de democracia directa no están realmente diseñados para que un grupo más pequeño de personas pueda convencer a un grupo más grande a través de la presentación y el debate de sus ideas. Por consiguiente, una democracia directa constructiva no debería permitir que los problemas se eviten fácilmente o que se aporten soluciones rápidas a los mismos, sino que debería fomentar unos procesos adecuados de aprendizaje colectivo.

La pregunta natural sobre la utilidad de las herramientas de democracia directa en relación con las cuestiones medioambientales podría crear unas expectativas erróneas: lo que una democracia directa moderna puede ofrecer es un espejo que refleja mucho mejor la realidad, y, por ende, una democracia representativa mucho más representativa. Los intereses especiales cuentan con una mejor protección en sistemas meramente indirectos, ya que es más fácil «comprar» a varios

cientos de legisladores y funcionarios que convencer a millones de ciudadanos. Por tanto, para la causa genuinamente verde, la democracia directa moderna ha constituido una herramienta necesaria para incluir las cuestiones en la agenda política y para que estas se conviertan en el tema de votaciones populares ampliamente debatidas y cuidadosamente preparadas.

En el caso de cuestiones como las energías del futuro, la gestión de recursos naturales y los modos sostenibles de transporte, por mencionar únicamente algunas, no es que las democracias meramente indirectas hayan pasado a ser disfuncionales de forma generalizada, sino que la limitación de estos temas dentro de las fronteras nacionales constituye actualmente un marco inapropiado. Por tanto, no resulta sorprendente que tanto Europa como la Unión Europea se hayan convertido en un importante escenario en cuanto a cuestiones medioambientales se refiere, algo que incluso los habituales detractores del proceso de integración europea han entendido y apoyado. Por este motivo, la combinación de la democracia directa y transnacional, plasmada en la nueva Iniciativa Ciudadana Europea, constituye una innovación que resulta extremadamente oportuna. En las siguientes secciones de este Manual analizaremos con mayor detalle el proceso de elaboración de esta nueva herramienta y las mejores maneras posibles de proceder para los ciudadanos activos y los profesionales de toda Europa.

### 3. Revisión: implicando a los europeos

#### 3.1 Todo sucedió en Bruselas, un soleado jueves de junio de 2003

El jueves 12 de junio de 2003 fue un día precioso y soleado. Tras una primavera lluviosa y fría, muchos habitantes de Bruselas disfrutaban de aquel maravilloso día en las terrazas de las incontables cafeterías de la ciudad. En la plaza Luxembourg, a la salida del edificio del Parlamento Europeo, muchos miembros de la «Convención sobre el Futuro de Europa», una entidad creada para redactar el borrador de la primera Constitución de la Unión Europea, se reunieron para tomar un aperitivo de despedida, puesto que el trabajo que habían estado realizando durante dieciséis meses llegaba a su fin.

Mientras tanto, en el interior del Parlamento, el comité de dirección de la Convención, dirigido por el ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, se reunía por última vez. El día siguiente, 13 de junio, la propuesta final debía entregarse al Consejo de la UE, que la presentaría en la cumbre de Tesalónica tan solo una semana después. A pesar de que las reuniones de la Convención Europea estaban abiertas al público, el poderoso comité de dirección, que finalmente tuvo que aceptar todas las propuestas, se reunió a puerta cerrada. A las 16.12 h de aquel jueves, para sorpresa de muchos observadores, la agencia de noticias francesa AFP envió un resumen informativo con el

titular: «Cambios de última hora en el borrador de la Constitución. [...] Se presentará una Iniciativa Ciudadana Europea». Tres horas más tarde, Valéry Giscard d'Estaing confirmó este gran logro histórico de última hora en una rueda de prensa en el Parlamento, donde la Convención estuvo trabajando desde febrero de 2002. A las 19.57 h, la agencia de noticias alemana DPA informaba de lo siguiente: «El comité de dirección de la Convención incorpora la Iniciativa Ciudadana en el borrador de la Constitución. [...] Las propuestas legislativas tendrán que contar con el apoyo de un millón de ciudadanos de diferentes Estados Miembros».

Fue un momento totalmente decisivo. Si el comité de dirección de la Convención no hubiera aceptado esta última enmienda, ahora no tendríamos la posibilidad de formar parte de los preparativos finales de un nuevo capítulo de la historia de la democracia moderna, la presentación de la primera herramienta de democracia directa internacional: la Iniciativa Ciudadana Europea. Pero vamos a ver. ¿Por qué sucedió esto el 12 de junio de 2003? ¿Cómo pudo una idea y una propuesta que antes de aquel precioso día en Bruselas se había considerado «utópica» convertirse en realidad, de modo que hoy todo el continente está a punto de otorgarse poderes a sí mismo al permitir que todos los votantes de la Unión puedan determinar la agenda política internacional?

En la historia, es habitual que los momentos determinantes originen nuevos principios democráticos beneficiosos. La gran Revolución americana de 1787 deparó un sistema político novedoso en aquel momento en todo el mundo, aunque también una constitución federal que sigue restringiendo la participación directa de los ciudadanos con relación a la determinación de la agenda política y la toma de decisiones (en los Estados Unidos todavía hay personas de mente cerrada que argumentan que un gobierno republicano es incompatible con el poder de las personas). Consideremos también el ejemplo de la Revolución francesa, que tuvo lugar unos años más tarde. De la misma manera, las nuevas ideas y principios históricos se introdujeron en una constitución innovadora, para que luego se inhabilitaran a causa de una contrarrevolución que supuso el retorno a un sistema político jerárquico, en el que la opinión directa de los ciudadanos en las votaciones populares se limita al criterio del presidente. Las revoluciones en países como Filipinas (1987) y Alemania (1989), más cercanas a nuestra época, se basaron en el «poder de las personas» y se tradujeron en reformas democráticas importantes. Sin embargo, actualmente, una minoría del Parlamento alemán sigue bloqueando la sustitución de la legislación básica (de Alemania Occidental) por una constitución adecuada (de toda Alemania) y la introducción del derecho de votaciones populares acerca de asuntos significativos a escala federal. En Filipinas, el gran principio del «poder de las personas», que había logrado triunfar sobre décadas de un gobierno autoritario, se tradujo en la introducción de herramientas de democracia directa, como son las iniciativas ciudadanas y los referendos populares, aunque se concibieron de forma tan errónea que no se pueden utilizar.

Por ello, cuando el insólito «padre fundador» de la «Constitución europea», Valéry Giscard d'Estaing, aprobó el cambio de rumbo hacia principios democráticos modernos internacionales, muchos observadores no solo se sorprendieron sino que también mostraron su escepticismo sobre las posibilidades de implicar a los europeos en la práctica. Aunque la sorpresa de muchos sobre el nuevo instrumento no fue de extrañar –porque no conocían la historia de las ideas que precedieron a aquel nacimiento del 12 de junio–, el escepticismo se dirigió hacia el futuro, hacia los años venideros. Hasta hoy, es decir, cuando estamos a punto de dar el siguiente paso en el desarrollo del primer



© European Parliament

*El liderazgo de la Convención de la UE se recuperó en el año 2002*

instrumento de democracia directa transnacional: el paso de los principios a la práctica.

En esta sección del Manual, en primer lugar, haremos un breve resumen de las ideas y los esfuerzos que permitieron llevar a cabo la gran innovación de 2003 y evaluaremos los fascinantes años que han transcurrido desde entonces, durante los cuales millones de personas han empezado a tomarse el nuevo instrumento tan en serio que pusieron en marcha sus propias iniciativas ciudadanas piloto a escala de la UE, con lo que obtuvieron una valiosa experiencia y aprendieron lecciones que ahora nos permiten mejorar las principales normas de procedimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea.

### De la idea al principio

Antes de centrarnos en la creación de la Iniciativa Ciudadana Europea, es necesario recordar la relación entre la democracia moderna y la integración europea. Desde el comienzo, cuando Europa luchaba por recomponerse de la catastrófica primera mitad del siglo XX, en la que se produjeron dos guerras mundiales y se vivió el nazismo y el estalinismo, no estaba del todo claro que esta reconciliación y democratización internacional pudiera llevarse a cabo solamente a través de las elites y los Estados Miembros. De hecho, la primera organización paneuropea creada después de la II Guerra Mundial –el Consejo de Europa– pretendía, basándose en la soberanía de sus ciudadanos, convertirse en la base de una estructura política europea realmente transnacional. Sin embargo, esta vía directa hacia una Unión Europea democrática no fue posible por varias cuestiones, entre ellas, el hecho de que las elites europeas eran sumamente reacias a aceptar una forma de democracia más directa, el

escepticismo nórdico y británico sobre la Europa continental y, finalmente, el rápido surgimiento de una división entre Europa Oriental y Occidental, que se simbolizaría más adelante con el Muro de Berlín. Se tuvo que dar un rodeo de cuatro décadas marcadas por acuerdos económicos, tratados estructurados jerárquicamente y, finalmente, el establecimiento de un Mercado Común en Europa Occidental, antes de que el principio fundamental para una Unión Europea democrática volviera a estar al alcance después de la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989.

Aunque no siempre transcurre el tiempo necesario para que las ideas se conviertan en principios y, después, en prácticas, las ideas importantes –como la participación directa de los ciudadanos en la determinación de la agenda política y la toma de decisiones– no desaparecen una vez que se han formulado, sino que suelen permanecer en la «clandestinidad» durante un tiempo. Ya en el año 1949, cuando surgió el debate sobre la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, el presidente francés Charles de Gaulle declaró: «...la organización de Europa debe avanzar desde la misma Europa. Creo que el comienzo debe derivar de una votación popular de todos los europeos libres».<sup>7</sup>

Una consulta popular sobre Europa como acto fundacional definitivo de una Europa política! Esto es lo que el italiano Altiero Spinelli, federalista europeo, imaginó cuando, en 1964, propuso crear una constitución de la UE que ratificaran directamente las personas.<sup>8</sup> Sin embargo, los partidarios de las ideas de de Gaulle y Spinelli tuvieron que esperar pacientemente hasta que la democracia directa transnacional estuviera madura. Cuando se hizo evidente que la antigua división europea, que había metido la democracia en la nevera en Europa Occidental y en la Oriental, en el congelador, estaba a punto de cambiar se hicieron las propuestas iniciales para la introducción de elementos de democracia directa a escala europea. A partir de 1988, el Parlamento Europeo y otras instituciones de la UE acordaron resoluciones que pretendían habilitar «maneras de consultar a los ciudadanos europeos sobre la UE» (JO C 187/231). Estas resoluciones formula-

das de manera imprecisa solían hacer referencia a estas ideas como «una estrategia paralela para permitir que la voluntad popular se exprese [...] mediante un referendo de iniciativa popular»,<sup>9</sup> y la introducción de consultas y sondeos de opinión populares en toda la UE. En diciembre de 1993, la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Nacionales del Parlamento Europeo expresó su apoyo para la introducción de un «referendo legislativo europeo»,<sup>10</sup> así como la posibilidad de llevar a cabo votaciones ciudadanas sobre «decisiones comunitarias».<sup>11</sup>



Estos impulsos del Parlamento Europeo contribuyeron a garantizar que tanto en los preparativos de la conferencia gubernamental de Ámsterdam como durante su desarrollo, a mediados de la década de 1990, se debatiera por primera vez la posibilidad de introducir un derecho formal de presentación de propuestas para los ciudadanos de la UE. Otra aportación muy concreta fue la de la sociedad civil: una de las numerosas iniciativas que surgieron durante los importantes cambios geopolíticos y democráticos que se llevaron a cabo alrededor de 1990 fue la red «eurotopia, la red para la democracia directa transnacional de Europa». Este grupo de personas de diferentes países europeos se reunían cada seis meses en un lugar diferente de Europa para debatir las propuestas y las posibilidades de una constitución europea con elementos de democracia directa. En junio de 1994, cuando la red se reunió en la ciudad de Trento, en el norte de Italia, la idea de una Iniciativa Ciudadana Europea había cobrado fuerza en diversos movimientos sociales europeos y, por tanto, se presentó como una idea pública. Curiosamente, en esta reunión de Trento, los representantes de los gobiernos de Italia y Austria también participaron como observadores, y tomaron nota de la idea de la Iniciativa Ciudadana Europea. Un par de años más tarde, esto resultó en una grata «sorpresa» en la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam de 1996-1997, puesto que el ministro de Asuntos Exteriores austriaco de aquel momento, Wolfgang Schüssel, y su homólogo italiano, Lamberto Dini, presentaron el primer borrador de una «Iniciativa Ciudadana Europea».

7 De Gaulle, Charles (1970). *Discours et messages*. Dans *l'attente*. Febrero de 1946-Abril de 1958. París: Plon, vol. II. p. 309.

8 Spinelli, Altiero. *Una strategia per gli stati uniti d'Europa*. Bolonia: Società Editrice il Mulino.

9 Parlamento Europeo (1988). Resolución sobre las formas de consulta a los ciudadanos europeos sobre la Unión Europea. Bruselas: DOC 187/231.

10 Comisión institucional del Parlamento Europeo. DOC A2-0332/88.

11 Comisión del Parlamento Europeo. DOC A3-0031/94.

### 3.2 Ámsterdam de noche: la primera aportación gubernamental a la Iniciativa Ciudadana Europea

Según la propuesta de Schüssel y Dini, el 10% de los ciudadanos europeos (con firmas de tres países, como mínimo) debería tener el derecho de presentar una iniciativa en la agenda política del Parlamento Europeo, el cual tendría que estar obligado a considerarla. Se trataba de una iniciativa inconsistente, que no estaba formulada de manera adecuada –teniendo en cuenta el sistema de toma de decisiones de la UE–, puesto que los umbrales eran muy altos. No obstante, gracias a ella, la propia idea de una iniciativa ciu-

dadana logró llegar hasta los «encargados de los tratados» –los gobiernos de los Estados Miembros–, reunidos en el Consejo Europeo.

La experiencia que se tenía de las conferencias intergubernamentales sobre la preparación y las decisiones acerca de los cambios en los tratados de la UE también demostraba que las reformas importantes no se podían conseguir únicamente por esta vía; por ello, a partir de mediados de la década de 1990, la red «eurotopía» también había desarrollado un plan para que en una convención de la UE se propusieran nuevos derechos fundamentales y, posteriormente, se creara el borrador de una constitución transnacional.

#### Artículo destacado 6

#### Eurotopía, cuando los ciudadanos trazan el futuro

Tras los drásticos cambios producidos en Europa el año 1989, las ONG y los círculos académicos empezaron a interesarse por la democracia directa transnacional. En más de veinte reuniones europeas celebradas a lo largo de diez años, la organización de la red europea «eurotopía», fundada en mayo de 1991, desarrolló métodos para hacer participar a los ciudadanos en un proceso constitucional europeo, además de los primeros elementos de la democracia directa de dicha constitución. Ya a mediados de la década de 1990, se propuso establecer una Convención Europea. También se propuso el requisito de «mayoría doble» para un futuro referendo fundacional para la Constitución Europea: «La Constitución no solo la debe aceptar la mayoría de los ciudadanos europeos, sino también la mayoría de ciudadanos de cuatro de cada cinco Estados Miembros de la UE». <sup>12</sup> A partir de 1994, en los preparativos de la conferencia gubernamental de Ámsterdam, numerosas ONG europeas crearon una red europea con el nombre de «Conferencias entre ciudadanos» (ICC, por sus siglas en inglés), las cuales, en la denominada «Declaración Loccum», formularon una serie de requisitos democráticos para la Carta Europea de Derechos de los Ciudadanos. En este documento se incluyó por primera vez el derecho a dirigirse al Parlamento Europeo. <sup>13</sup>

En Alemania, hacia el final de los años 1990, el grupo activista Mehr Demokratie inició su propia elaboración de una “estrategia europea”, evitando las propuestas favorables a la Constitución elaboradas por eurotopía. Se estableció una nueva red, la Red de Iniciativas de Democracia Directa de Europa, que en 2002 pasó a denominarse «Democracia Internacional». Este grupo, junto con el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum establecido recientemente, fue el que fomentó más activamente las ideas de eurotopía sobre la democracia directa transnacional con relación a la Convención de la UE. El trabajo concreto de los grupos de presión se inspiró en la «Apelación de Rostock», que se decidió el 17 de junio de 2001 en la Vigésima Asamblea europea de eurotopía de Rostock. Tan solo unos días después de la Cumbre Europea de Gotemburgo, Suecia, que generó disturbios devastadores y violentos y de la sorprendente derrota del Tratado de Niza en una votación popular en Irlanda (el 6 de junio), los ciudadanos de toda Europa trazaron una vez más su futuro democrático común al solicitar que se llevara a cabo una Convención para un Tratado Constitucional Europeo y propusieron un proceso de Iniciativa Ciudadana Europea. Las ideas «eurotopianas» no tardarían mucho tiempo en convertirse en la política oficial de la Unión Europea. En la primavera de 2011, demócratas (directos) de toda Europa se reunirán de nuevo en Rostock para celebrar el vigésimo aniversario de un proceso

12 *El proceso de Rostock, 1991-2004: «On the way to more direct democracy in Europe»* [En el camino hacia una mayor democracia directa en Europa] (2001), p.44.

13 Erne, Gross, Kaufmann, Kleger: *Transnationale Demokratie - Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa* [Democracia transnacional - Sugerencias para una Europa democráticamente constituida], Realtopia, Zürich (1995). p. 431 y siguientes.

de democratización único y para evaluar sus posibilidades futuras.

*Fuentes:* The Rostock Process – on the way to more direct democracy in Europe [El proceso Rostock, hacia una democracia más directa en Europa]. Agradecimiento especial a: Peter Köppen, Stadtgespräche; más información en: [www.stadtgespraeche-rostock.de](http://www.stadtgespraeche-rostock.de).

Junto con la propuesta de iniciativa de Dini y Schüssel de 1996, las contribuciones de diferentes ONG allanaron el camino para abrir un debate en el seno de la Convención y alrededor de esta sobre la presencia de elementos de democracia directa en la futura Constitución de la UE.<sup>14</sup> Poco después de la apertura de la Convención, en la primavera de 2002, el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa (IRI Europa) estableció la Red IRI-Convención europea, mediante la cual se puso en contacto a los miembros de la Convención que estuvieran interesados con expertos externos para «acercar los ciudadanos al panorama político». Esta primera reunión inspiró y reunió a numerosos miembros destacados de la primera asamblea constitucional de la historia de la UE, como Alain Lamassoure (PPE-DE, Francia), Johannes Voggenhuber (Verdes/ALE-Austria), Josep Borell Fontelles (PSE, España), Sylvia-Yvonne Kaufmann (GUE, Alemania), Casper Einem (PSE, Austria) y Jürgen Meyer (PSE, Alemania). Cada uno de ellos comenzó a desarrollar ideas y conceptos para encontrar la forma de incluir elementos de la democracia directa en los próximos tratados europeos. El 20 de enero de 2003, el grupo de la red volvió a convocar la presentación y el debate de varias propuestas para establecer tanto un proceso de votación popular paneuropeo [LOR] como una Iniciativa Ciudadana

Europea [PAI]. A principios de marzo de 2003, Alain Lamassoure presentó un borrador llamado *Art. 43bis: droit de pétition et référendum européen* (derecho de petición y referendo europeo). Esta propuesta presentaba dos tipos de Iniciativa Ciudadana Europea y la posibilidad institucional de llevar a cabo votaciones populares paneuropeas sobre temas importantes.

Tras frenéticas semanas de intenso trabajo por parte de los grupos de presión de diferentes ONG, que el activista Michael Efler, de la ONG alemana Mehr Demokratie ha bautizado como «un viaje en una montaña rusa hacia la democracia transnacional»,<sup>16</sup> una propuesta de Jürgen Meyer finalmente obtuvo consenso. La propuesta (I-46, parte I, título VI, CONV 724/03) omitía por completo la dimensión de votación popular y se centraba en la dimensión de Iniciativa Ciudadana. La segunda receta de Meyer para el éxito fue la propuesta de igualar el papel de los ciudadanos a la hora de influenciar a la Comisión Europea con los derechos de iniciativa del Parlamento y el Consejo Europeo. Finalmente, la propuesta, que firmaron nada más y nada menos que 77 miembros<sup>17</sup> de la Convención, logró derribar la última resistencia en el comité de dirección de la Convención y favoreció la gran innovación, tardía pero bien acogida. En la víspera de la última sesión de la Convención, se incluyó en el borrador de la Constitución el derecho de la Iniciativa Ciudadana, lo que proporcionó a los ciudadanos una herramienta de democracia directa a escala transnacional por primera vez en la historia.

La Convención, gracias a la adopción de una demanda clave por parte de diversas ONG a favor de la democracia europea, abrió una ventana a la determinación de la agenda política transna-

- 14 A raíz de una invitación de los editores de esta publicación en cooperación con las exdiputadas del Parlamento Europeo Heidi Hautala y Diana Wallis, junto con el portavoz para los asuntos europeos en la ONG activista alemana «Más Democracia», se creó un grupo de trabajo informal sobre el Convenio, del que formaban parte Eduarda Azevedo, Péter Balázs, Michel Barnier, Jens-Peter Bonde, John Bruton, Panayiotis Demetriou, Karel De Gucht, Gijs De Vries, Lone Dybkjaer, Alexander Earl of Stockton, Casper Einem, Douglas Stewart, Joschka, Fischer, Michael Frenzo, Carlos Gonzalez Carnero, John Gormley, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Linda Mc Avon, Iñigo Mendez de Vigo, Jürgen Meyer, Louis Michel, Alojz Peterle, y Jacob Södermann.
- 15 Kaufmann, Lamassoure, Meyer [Editores]: *Transnational Democracy in the Making [La democracia transnacional en construcción] (2003)*, p.223.
- 16 *Ibid.*, p. 47.
- 17 Miembros: Akcam, Zekeriya; Amato, Guiliano; Andriukaitis, Vytenis; Athanasiu, Alexandru; Avgerinos, Paraskevas; Belohorska, Irena; Borrell Fontelles, Josep; Costa, Alberto Bernardes; Dam Kristensen, Henrik; De Rosa, Proinsias; Demetriou, Panayiotis; Dini, Lamberto; Duhamel, Oliver; Einem, Caspar; Fayot, Ben; Giannakou-Koutsikou, Marietta; Gricius, Algirdas; Haenel, Hubert; Helming, Poul; Kaufmann, Sylvia-Yvonne; Kiljunen, Kimmo; Laborda, Gabriel Cisneros; Lequiller, Pierre; Marinho, Luis; Mavrou, Eleni; Oleksy, Jozef; Serracino-Inglott, Peter; Skaarup, Peter; Timermans, Frans; Vastagh, Pal; Voggenhuber, Johannes. Suplentes: Abitbol, William; Alonso, Alejandro Munoz; Arabadjiev, Alexander; Basile, Filadelfio Guido; Berger, Maria; Budak, Necdet; Carey, Pat; Carnero Gonzalez, Carlos; D Oliveira Martins, Guilherme; Eckstein-Kovacs, Peter; Ene, Constantin; Floch, Jacques; Fogler, Marta; Garrido, Diego Lopez; Giberyen, Gaston; Gormley, John; Grabowska, Genowefa; Katiforis, Giorgos; Krasts, Guntars; Kroupa, Frantisek; Lichtenberger, Evelin; Mac Gormick, Neil; MacLennan of Rogart, Lord; Matsakis, Marios; Nagy, Marie; Nazare Pereira, Antonio; Severin, Adrian; Sivickas, Gintautas Speroni, Francesco; Spini, Valdo; Stylianides, Evripides; The Earl of Stockton, Alexander; Vassilou, Androula; Vella, George. Observadores: Du Granrut, Claude; Sigmund, Anne-Marie; Sepi, Mario.

cional desde abajo. Esta última modificación del borrador puso los cimientos del texto final de la Constitución, que presentó el presidente de la Convención, Giscard d'Estaing, el 13 de junio:

«Iniciativa Ciudadana. Art. I-46, p. 4

*Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados Miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados Miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten.»*

De igual manera que sucedió con otros prometedores elementos del borrador constitucional de la Convención (métodos de trabajo, incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales o mayor transparencia en el funcionamiento del Consejo), el derecho de la Iniciativa Ciudadana Europea simbolizó una separación del antiguo estilo de la Unión Europea caracterizado por debates cerrados y negociaciones y consideraciones políticas estrechas.

Aunque la Convención Europea no se pudo poner de acuerdo para proponer una votación popular paneuropea (referendo) sobre el propio borrador constitucional, la inclusión de la Iniciativa Ciudadana Europea empezó a tener un papel importante en todas las naciones mediante una serie de votaciones populares sobre la nueva «Ley básica» de la Unión. Tras la adopción del «Tratado que establece una Constitución para Europa» por parte de los jefes de gobierno y de estado, el 29 de octubre de 2004 en Roma, se anunciaron votaciones populares del Tratado en diferentes Estados Miembros que representaban una mayoría de los ciudadanos europeos, entre los que se incluyen España, Francia, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca, Polonia, Irlanda, Reino Unido, Portugal y la República Checa.

Lo que lamentablemente sigue siendo imposible *de jure* incluso hoy en día –a saber, una votación

popular en el ámbito de la UE acerca de una cuestión importante– parecía estar al alcance a principios de 2005. Fue el derecho propuesto de la Iniciativa Ciudadana Europea el que se convirtió en uno de los argumentos clave a favor del nuevo Tratado durante el debate que generó la votación popular del 20 de febrero de 2005 en España. Según el estudio de Flash Eurobarometer publicado por la Comisión Europea tras la votación española, el 45% de los votantes conocían la Iniciativa Ciudadana Europea mientras que el 65% pensaba que el Tratado reforzaría la democracia a escala transnacional.<sup>18</sup> Finalmente, el 76,7% de los ciudadanos españoles que ejercieron su derecho de voto aprobaron el Tratado.



© Some rights reserved by Rubyji

Cada voto cuenta

La dinámica de la democracia directa que inició la Convención de la UE y el posterior voto positivo de España llevaron al presidente de la Comisión de la UE, José Manuel Barroso, a decantarse a favor de una democracia más transnacional. Tan solo unos días después de la votación popular en España, Barroso dio un discurso en La Haya en el que argumentaba que «la Constitución proporciona a los ciudadanos nuevas maneras de participar activamente en el proceso de la toma de decisiones al otorgarles la capacidad de proponer iniciativas siempre que estén respaldadas por un millón de firmas», y concluyó afirmando que «sencillamente, disfrutaremos de más democracia».

Sin embargo, este nuevo hito oficial de la implantación de un sistema de democracia directa y sólida en la UE no propició otras victorias ni una ratificación por la vía rápida del nuevo Tratado europeo, ya que en los dos referendos siguientes, que se celebraron en Francia (29 de mayo) y en los Países Bajos (1 de junio), la mayoría de los votantes no aprobó el Tratado. Esto significaba su no ratificación, dado que, para poder ser una Ley

18 La Constitución Europea: encuesta tras el referendo; Eurobarómetro (2005), p. 25, 28.

de la Unión, los Tratados europeos los deben ratificar todos los Estados Miembros. Fue necesaria otra ronda de negociaciones y votaciones populares (en Irlanda, 2008 y 2009) antes de que se ratificara, con algunas modificaciones, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El nuevo principio de permitir a los ciudadanos europeos participar directamente en la política de Europa (art. 10 y 11 del Tratado de Lisboa), es la consecuencia de un proceso que duró varias

décadas. Tal como se indicaba en la primera sección de este Manual, esta paso adelante en Europa está relacionado con el desarrollo general hacia la democracia representativa moderna, basada tanto en la democracia directa como en la indirecta, aunque también con el hecho de que un número de cuestiones cada vez mayor sobre la UE las deben decidir, en última instancia, los mismos ciudadanos. Desde 1973, en Europa se han llevado a cabo más de cincuenta votaciones populares sobre Europa.

#### Artículo destacado 7

### 51 votaciones populares en Europa sobre Europa

Los referendos populares nunca habían tenido como objeto una cuestión tan importante como el proceso de integración europeo. A propósito de este, cientos de millones de europeos de 26 países diferentes han participado en lo que se podría denominar la mayor experiencia de democracia directa de la historia antes de la introducción de la Iniciativa Ciudadana Europea. Sin embargo, aunque las distintas votaciones han ofrecido posibilidades únicas a

los investigadores para comparar el papel de los ciudadanos en el proceso de integración europeo y evaluar el efecto de la participación, las 51 votaciones populares también han permitido entender los problemas vinculados con la celebración de votaciones populares a escala nacional sobre cuestiones políticas de ámbito europeo. Además, algunas de las votaciones se presentaron como plebiscitos por parte de los presidentes, gobiernos y parlamentos, por lo que, en ocasiones, el referendo derivó en un voto de (des)confianza hacia los gobernantes nacionales en lugar de centrarse en la cuestión que se sometía a votación: el Tratado propuesto.

Tabla 3 – Resumen

	País	Fecha votación	Asunto	Votos a favor (%)	Participación (%)
1	Francia	23-4-1972	Ampliación	68,3%	60,3%
2	Irlanda	10-5-1972	Adhesión (CE)	83,1%	70,9%
3	Noruega	26-9-1972	Adhesión (CE)	46,5%	79,2%
4	Dinamarca	2-10-1972	Adhesión (CE)	63,9%	90,4%
5	Suiza	3-12-1972	Adhesión (AELC)	72,5%	52%
6	Gran Bretaña	5-6-1975	Permanencia en la CE	67,23%	64,03%
7	Groenlandia	23-2-1982	Permanencia en la CE	45,96%	74,91%
8	Dinamarca	27-2-1986	Mercado Común	56,24%	75,39%
9	Irlanda	26-5-1987	Mercado Común	69,92%	44,09%
10	Italia	18-6-1989	Iniciativa ciudadana para Constitución UE	88,06%	85,4%
11	Dinamarca	2-6-1992	Tratado de Maastricht	47,93%	83,1%
12	Irlanda	18-6-1992	Tratado de Maastricht	68,7%	57,31%
13	Francia	20-9-1992	Tratado de Maastricht	51,05%	69,69%
14	Suiza	6-12-1992	Adhesión (EEE)	49,7%	78%
15	Liechtenstein	12-12-1992	Adhesión (EEE)	55,81%	87%
16	Dinamarca	18-5-1993	Tratado de Maastricht	56,77%	85,5%

	País	Fecha votación	Asunto	Votos a favor (%)	Participación (%)
17	Austria	12-6-1994	Adhesión (UE)	66,58%	82,35%
18	Finlandia	16-10-1994	Adhesión (UE)	56,88%	70,4%
19	Suecia	13-11-1994	Adhesión (UE)	52,74%	83,32%
20	Islas Åland	20-11-1994	Adhesión (UE)	73,64%	49,1%
21	Noruega	28-11-1994	Adhesión (UE)	47,8%	89%
22	Liechtenstein	9-4-1995	Adhesión (EEE)	55,88%	82,05%
23	Suiza	8-6-1997	Iniciativa ciudadana proced. de adhesión	25,9%	35%
24	Irlanda	22-5-1998	Tratado de Ámsterdam	61,74%	56,26%
25	Dinamarca	28-5-1998	Tratado de Ámsterdam	55,1%	76,24%
26	Suiza	21-5-2000	Tratados bilaterales	67,2%	48%
27	Dinamarca	28-9-2000	Adhesión (Eurozona)	46,87%	87,2%
28	Suiza	4-3-2001	Iniciativa ciudadana proced. de adhesión	23,2%	55%
29	Irlanda	7-6-2001	Tratado de Niza	46,13%	34,79%
30	Irlanda	19-10-2002	Tratado de Niza	62,89%	48,45%
31	Malta	8-3-2003	Adhesión (UE)	53,6%	91,0%
32	Eslovenia	23-3-2003	Adhesión (UE)	89,6%	60,3%
33	Hungría	12-4-2003	Adhesión (UE)	83,8%	45,6%
34	Lituania	11-5-2003	Adhesión (UE)	91,1%	63,4%
35	Eslovaquia	17-5-2003	Adhesión (UE)	92,5%	52,2%
36	Polonia	6-6-2003	Adhesión (UE)	77,3%	58,9%
37	República Checa	14-6-2003	Adhesión (UE)	77,3%	55,2%
38	Estonia	14-9-2003	Adhesión (UE)	66,8%	64%
39	Suecia	14-9-2003	Adhesión (Eurozona)	42%	82,6%
40	Letonia	20-9-2003	Adhesión (UE)	67%	72,5%
41	Rumanía	19-10-2003	Prep. adhesión (UE)	89,6%	55,2%
42	España	20-02-2005	Tratado Constitucional	76,3%	42,3%
43	Francia	29-05-2005	Tratado Constitucional	45,3%	69,4%
44	Países Bajos	1-6-2005	Tratado Constitucional	38,4%	62%
45	Suiza	5-06-2005	Ref. popular adhesión (zona Schengen)	54,6%	56,7%
46	Luxemburgo	10-07-2005	Tratado Constitucional	56,6%	90,5%
47	Suiza	25-09-2005	Ref. popular circulación libre ciudadanos (EU15)	56%	54,5%
48	Suiza	26-11-2006	Ayuda financiera para la UE	53,4%	45%
49	Irlanda	12-06-2008	Tratado de Lisboa	46,6%	45%
50	Suiza	8-02-2009	Ref. popular circulación libre ciudadanos (EU27)	59,6%	51,5%
51	Irlanda	2-10-2009	Tratado de Lisboa	67,1%	58%

Tan solo tres de las 51 votaciones populares llevadas a cabo en Europa sobre Europa se originaron por iniciativa popular. Otras tres votaciones las iniciaron los ciudadanos como referendo (de veto). De las 45 votaciones restantes, 20 fueron obligatorias según las normas constitucionales de los diferentes países. En última instancia, las 51 votaciones populares realizadas en Europa sobre Europa tenían la función de constituir el visto bueno final por parte de los ciudadanos del trabajo de integración europea que habían llevado a cabo sus gobiernos. En la mayoría de los casos (dos de cada tres), los votantes estuvieron de acuerdo y apoyaron la postura a favor de Europa, mientras que los pocos votos negativos supusieron un proceso de aprendizaje interesante para las elites políticas. Una de las lecciones derivadas de incorporar a los ciudadanos europeos en el proceso de toma de decisiones políticas fue precisamente la apreciación de que debían ampliarse las oportunidades de participación. Es decir, uno de los resultados más importantes de los conseguidos en las más de 51 votaciones populares realizadas en Europa sobre Europa es la Iniciativa Ciudadana Europea.

Aunque el Tratado Constitucional inicial no era viable *de jure* después de que se rechazara en más de un Estado Miembro, los promotores de una cultura democrática más participativa en Europa aprovecharon los años siguientes para deliberar sobre las experiencias subeuropeas (nacionales y regionales), además de investigar los derechos de la iniciativa de agenda política [PAI], con los que aprendieron algunas lecciones e identificaron los agentes clave para una aplicación futura de la Iniciativa Ciudadana Europea.

Entre los años 2005 y 2008, el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa (IRI Europa), en calidad de organismo que garantizaba la excelencia de la primera herramienta transnacional de democracia directa que se estaba creando, organizó diferentes rondas de consultas paneuropeas con los gobiernos y organizaciones no gubernamentales interesados. En el marco de los proyectos de «Initiative for Europe», las ONG se afanaron por probar la Iniciativa Ciudadana Europea antes incluso de que el nuevo instrumento se hubiera aplicado legalmente. En las cumbres anuales sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, se debatieron y se publicaron los resultados de estas evaluaciones. Asimismo, las

ONG aportaron su opinión acerca de sus propias experiencias al probar el nuevo instrumento. Los resultados de estas deliberaciones y evaluaciones se publicaron en las guías anuales de *Initiative for Europe*, editadas por IRI Europa en colaboración con otras ONG por la democracia y los principales grupos del Parlamento Europeo.



*El Manual para la iniciativa Europea de 2007*

¿Cuáles fueron los resultados más importantes de este trabajo que se llevó a cabo entre el fracaso del Tratado Constitucional de 2005 y la ratificación del Tratado de Lisboa cuatro años después? Tres cosas quedaron claras:

- 1) que las experiencias con el derecho de iniciativa en la agenda política de toda Europa no fueron demasiado esperanzadoras;
- 2) que los ciudadanos de Europa estaban ansiosos por poder determinar la agenda política transnacional lo más pronto posible; y finalmente,
- 3) que hará falta mucha experiencia y prudencia para diseñar una Iniciativa Ciudadana Europea realmente eficaz y sencilla.

En primer lugar, nos centraremos en la existencia y la práctica de las iniciativas para marcar la agenda política [PAI] en toda Europa y echaremos un vistazo al funcionamiento de este instrumento.

A modo de recordatorio, y tal como se ha indicado en la primera sección de este Manual, nos referimos a un instrumento de democracia directa denominado «iniciativa para fijar la agenda política». En términos de la Tipología General de la Democracia Directa Moderna establecidos recientemente, este instrumento se abrevia como PAI y se define como sigue:

*una «iniciativa de agenda política» es el derecho de un número determinado de votantes para pedir*

a una autoridad competente la adopción de una ley o medida; el destinatario de esta propuesta y solicitud no es el electorado en su conjunto sino una autoridad representativa. A diferencia de lo que ocurre con la «iniciativa popular», es esta autoridad la que decide lo que sucederá con la propuesta.

El establecimiento de una Tipología General y una definición clara del instrumento como tal no evita que los ciudadanos, académicos, funcionarios y periodistas de toda Europa y del mundo entero utilicen etiquetas muy diferentes cuando se trata de denominar la «iniciativa de agenda política» [PAI]. A continuación, presentamos algunos términos adoptados por las instituciones para dar una idea de las diferentes denominaciones que puede tener un mismo instrumento.

**Tabla 4 – Iniciativas para marcar la agenda política, un hijo con un pan debajo del brazo y muchos nombres**

País	Nombre original	Castellano
Austria	Volksbegehren	Demanda popular
Argentina	Iniciativa popular indirecta	Iniciativa popular indirecta
Benín	Pétition citoyenne	Petición ciudadana
Suiza	Volksmotion	Moción popular
Italia	Iniziativa delle Leggi	Iniciativa legislativa
Países Bajos	Volksinitiatief	Iniciativa popular
Noruega	Innbyggerinisiativ	Iniciativa ciudadana
Unión Europea	Citizens' Initiative*	Iniciativa ciudadana

\*Traducción disponible en 23 idiomas

Dado que el procedimiento de iniciativa para marcar la agenda no suele incluir ninguna función de toma de decisiones para todo el electorado, este instrumento es –desde la perspectiva del ciudadano– mucho menos poderoso que otros instrumentos de democracia directa como la iniciativa popular [PCI], el referendo popular [PCR] o el referendo obligatorio [LOR]. Sin embargo, las iniciativas para fijar la agenda tienen más peso que las simples peticiones (en el sentido

europeo, no el estadounidense, que utiliza las palabras «iniciativa» y «petición» como sinónimos), ya que estas últimas únicamente obligan a la autoridad legislativa principal a recibir y acusar recibo de su presentación por parte de uno o varios ciudadanos.

Por tanto, por definición, una «iniciativa para marcar la agenda» tiene más poder que una petición y menos que una propuesta de iniciativa, que provoca una votación popular sobre una cuestión sustancial. Si observamos la propagación de esta herramienta desde la perspectiva europea, el mapa, que puedes consultar en la siguiente página, resulta impresionante.

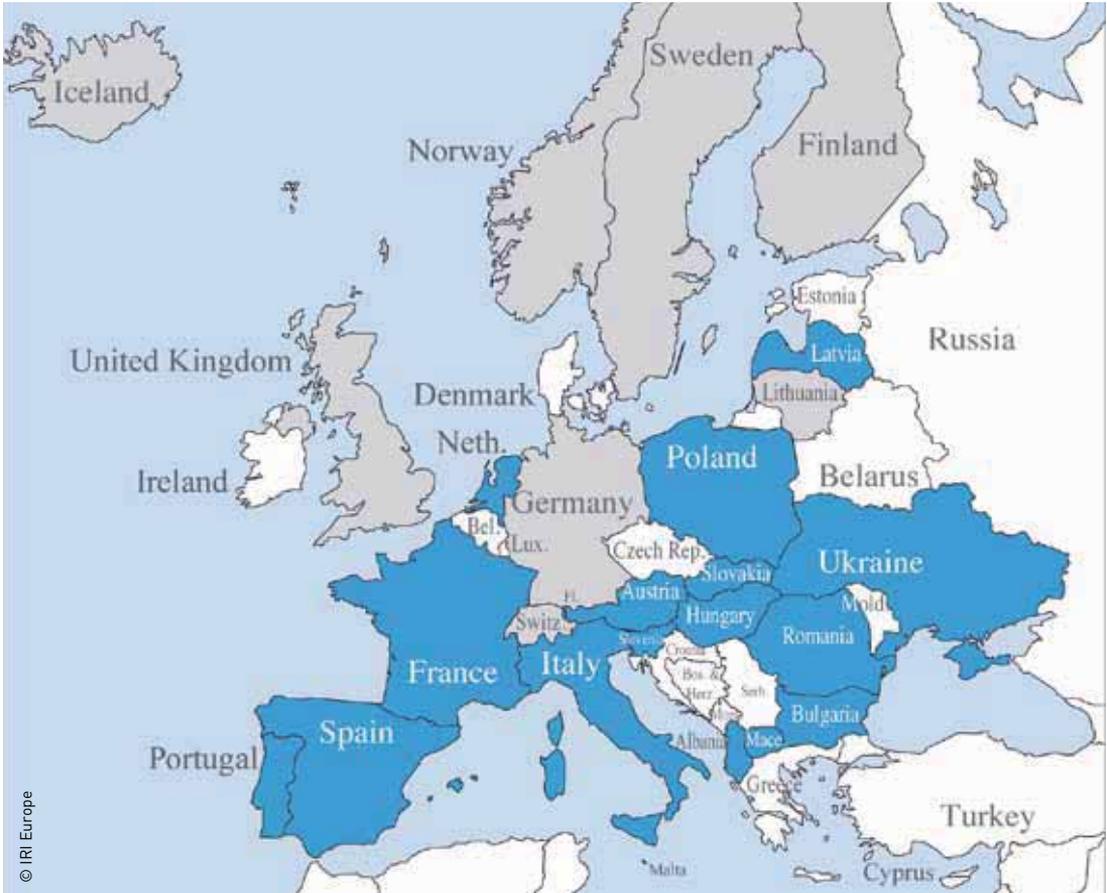
En teoría, y de acuerdo con el procedimiento, la mayor parte de las personas en la mayoría de Europa cuentan con algún tipo de instrumento para fijar la agenda a escala nacional o subnacional. Al menos dieciséis países (doce de ellos Estados Miembros de la UE) cuentan con este proceso a escala nacional, mientras que en otros ocho países (cinco miembros de la UE), existen derechos de iniciativa para fijar la agenda disponibles en el ámbito local o regional.

### 3.3 Iniciativas de agenda: una forma desafiante de conseguir más democracia

¿Cómo se aplica esto en la práctica? ¿Se encargan realmente los ciudadanos europeos de determinar la agenda en diferentes ámbitos políticos hoy en día? La respuesta es negativa, tal como se evidencia en el análisis de los países que viene a continuación. Empecemos por Austria, el país donde se originó la «iniciativa para marcar la agenda».

#### Austria: mucho movimiento pero poco efectivo

Antes de que se estableciera la República de Austria en 1920, algunos Bundesländer (estados) austríacos, siguiendo el ejemplo de la vecina Suiza, introdujeron formas de democracia participativa y directa en sus constituciones. Desde el primer momento, la nueva Constitución federal austriaca incorporó la «iniciativa para marcar la agenda» (*Volksbegehren*). En un principio, se precisaban al menos 200.000 firmas (o la mitad de los ciudadanos con derecho de voto de tres estados federales como mínimo) para convertir una solicitud en propuesta legislativa, y estas se podían recopilar libremente y sin ninguna



Azul: los países con herramientas de iniciativa popular a escala nacional.  
 Gris: los países con herramientas de iniciativa popular a escala regional.

restricción de tiempo. Más adelante, el número de firmas necesario se redujo a 100.000; sin embargo, al mismo tiempo, se revocó la posibilidad de recopilar firmas libremente. A partir de entonces, para firmar una iniciativa de agenda, los ciudadanos deben acudir a una mesa pública de firmas en un período específico de catorce días. Entre las restricciones añadidas se incluyen una fase previa a la iniciativa, en la que se deben presentar un mínimo de 8.000 firmas y una tasa de unos 2.500 € en concepto de registro que se paga a las autoridades. A pesar de todas estas restricciones, desde 1964 más de treinta grupos de ciudadanos han sido capaces de recoger

las 100.000 firmas, lo que demuestra que la PAI austríaca es un instrumento efectivo en la determinación de la agenda política. De hecho, con el tiempo se ha convertido en un instrumento utilizado por la oposición en el Parlamento para realzar su imagen y movilizar a sus grupos de votantes principales.

En ningún otro país europeo la «iniciativa de agenda» ha cobrado tanto protagonismo como en Austria. Igual que en Austria, la introducción del proceso en otros países ha desempeñado un papel importante y ha contribuido a su proceso de democratización, como en el caso de España.

Tabla 5 – Los diez asuntos que han conseguido recopilar el mayor número de firmas en Austria

Número de firmas	Porcentaje del electorado	Asunto	Año
1.361.562	25,74%	Centro de conferencias de la ONU	1982
1.225.790	21,23%	Ingeniería genética	1997
895.665	17,93%	Protección de la vida humana	1975
889.659	17,74%	Semana laboral de 40 horas	1969
832.353	17,27%	Ley de radiodifusión austríaca	1964
914.973	15,53%	Veto a la planta de energía nuclear checa	2002
717.102	12,20%	Estado de bienestar	2002
644.665	11,17%	Igualdad de oportunidades para las mujeres	1997
624.807	10,65%	Contra los aviones a reacción militares	2002
627.559	10,53%	Pensiones justas	2004
421.282	8,04%	A favor de las centrales nucleares en Austria	1980

Fuente: Giese (2010): *The Austrian Citizens' Initiative: Legal Principles and Practice* [La iniciativa ciudadana austríaca: principios legales y práctica].

### España: democratización en lugar de miedo

Con la instauración de la democracia en España a finales de la década de 1970, la noción de soberanía popular logró hacerse un hueco también en la Constitución. Para aplicarla, la Constitución de 1978 creó una democracia representativa basada en la democracia directa e indirecta. Mientras que a la segunda se le otorgaron instrumentos poderosos y protección, a la primera se le asignó un elemento prácticamente nuevo y débil: la iniciativa legislativa popular [PAI]. La ley correspondiente precisa al menos 500.000 firmas, que se deben recopilar en nueve meses. Aunque, en comparación con Austria, estas firmas se pueden recopilar libremente, el alcance de la iniciativa es muy limitado: la aplicación de estos instrumentos, que permiten a la ciudadanía originar propuestas, queda descartada en las cuestiones más interesantes (como impuestos, tratados internacionales y enmiendas constitucionales). Asimismo, antes incluso de registrarlas, el comité parlamentario debe comprobar si las propuestas son admisibles. Sin embargo, en el caso de que una iniciativa ciudadana consiga recopilar medio millón de firmas y la considere admisible también el Tribunal Constitucional, se tiene derecho a un reembolso financiero de un máximo de 300.000 €. En la práctica, esta empresa no ha salido demasiado cara al Estado español, ya que cada año tan solo consiguen llegar a las Cortes un máximo de dos iniciativas de este tipo. En el caso de las Comuni-

dades Autónomas españolas, que han empezado a democratizar el proceso de iniciativa estableciendo unos umbrales más bajos, menores restricciones y períodos de tiempo más amplios, la situación es un tanto diferente; el número de iniciativas ciudadanas que consiguen llegar hasta los parlamentos autonómicos es de unas seis al año. Resulta interesante comparar el uso de las iniciativas de agenda en el ámbito nacional y autonómico no solo por su cantidad sino también por su contenido. Por lo que respecta al «éxito» de las iniciativas ciudadanas en España y en sus Comunidades Autónomas, los resultados dan que pensar. Menos de una de cada cuatro iniciativas en el ámbito nacional y una de cada tres en el autonómico con el número de firmas necesario llegan a hacerse un hueco en la agenda del Parlamento. Y una vez allí, la mayoría de las iniciativas se rechazan por mayoría parlamentaria. Tan solo se ha aprobado una de cuarenta iniciativas ciudadanas nacionales que se han presentado (y 15 de 114 en el ámbito autonómico). Tal y como comenta el abogado español Víctor Cuesta, especializado en derecho constitucional, «la única iniciativa popular aprobada hasta ahora por el Congreso estaba relacionada con una propuesta técnica promovida por la Federación de administradores de fincas profesionales. Con relación a las CCAA, debemos destacar que nueve de cada quince ILPs aprobadas se han procesado en los parlamentos de las Islas Canarias y de Cataluña. Otro hecho significativo es que casi la mitad de las iniciativas adoptadas (siete

**Tabla 6 – Los temas más importantes y las cifras relacionadas con las iniciativas ciudadanas de España y sus CCAA**

Asunto	España (escala nacional)	Comunidades (escala subnacional)
Trabajo	23 iniciativas (51% del total)	17 iniciativas (13,5% del total)
Medio ambiente	1 (2%)	34 (27%)
Discriminación positiva	4 (9%)	13 (10%)
Democracia	0	21 (17%)
Educación	3 (7%)	14 (11%)
Economía	8 (18%)	7 (5%)
Otros (salud, inmigración, etc.)	6	21

Fuente: Cuesta (2010); *The Spanish popular initiative: an overview of its legal regime and practice* [La iniciativa popular española: visión general de su régimen legal y su práctica].

de quince) están relacionadas con la protección medioambiental».<sup>19</sup>

Cuando se trata de recopilar o enviar firmas, la legislación española, a diferencia de la austriaca, no establece que los partidarios de la iniciativa en cuestión deban acudir a unas oficinas públicas en un período de tiempo muy corto. En lugar de eso, las firmas se pueden reunir y enviar «libremente». Sin embargo, esta libertad tiene límites; esta es una de las razones por las que cuesta popularizar este proceso. Los ciudadanos españoles que dan su apoyo a una iniciativa determinada no solo deben declarar el número de su documento nacional de identidad, sino que su firma también se debe realizar «ante una persona que pueda dar testimonio de su identidad». De acuerdo con el artículo 9 de la ley correspondiente, el denominado «régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular», la tarea de autenticar la identidad de los firmantes se confía a las «personas que pueden ejercer el registro público» (como un notario público, un funcionario de los juzgados o el secretario del ayuntamiento). La función de autenticación de firmas la pueden ejercer además ciudadanos voluntarios designados por el comité de iniciativas, los cuales adquieren el estatus de notarios públicos especiales.<sup>20</sup>

En definitiva, el procedimiento de iniciativa para marcar la agenda en España sirve de ejemplo de cómo no se debe diseñar este instrumento de

democracia directa, puesto que de esta manera pierde el valor añadido que se le presupone de oportunidad real para que los ciudadanos debatan entre ellos, así como con las autoridades representativas. Entre los problemas más importantes a los que se enfrenta el proceso a escala nacional están el hecho de que muchas cuestiones que entran dentro del ámbito de las Cortes quedan excluidas de la iniciativa ciudadana, el exceso de obstáculos en lo que respecta a la recopilación y la presentación de las firmas, y finalmente, la falta de voluntad por parte de la mayoría parlamentaria para considerar las aportaciones de los ciudadanos a través de las iniciativas. Por el lado positivo, podemos observar que varias Comunidades Autónomas (como por ejemplo, las Islas Canarias, Cataluña y las Islas Baleares) han mejorado el proceso de iniciativa ciudadana en el ámbito autonómico, por lo que los asuntos medioambientales, en particular, pueden estar más presentes en la agenda política.

### Polonia: el poder del pueblo tras el comunismo

Antes de pasar a los aspectos prácticos y de procedimiento de la nueva iniciativa europea, evaluaremos la experiencia de un tercer Estado Miembro de la UE respecto a la herramienta de iniciativa para marcar la agenda política [PAI]: Polonia.

Como ejemplo de país poscomunista, el proceso de democratización de Polonia desde principios

19 Víctor Cuesta (2010), *The Spanish Popular Initiative: an overview of its legal regime and practice* [La iniciativa popular española: visión general de su régimen legal y su práctica]. p. 16. Ponencia presentada en un seminario académico en Turku, Finlandia el 8 de julio de 2010. Este artículo formará parte de una próxima publicación: *Citizens' initiative in Europe* [La iniciativa ciudadana en Europa]. (2011, Palgrave, Editores: Majja Setälä y Theo Schiller).

20 *Ibid.*, p. 10.

de la década de 1980 presenta las (numerosas) opciones y las limitaciones (obvias) de una democracia representativa moderna de Europa. En la Constitución de 1997, Polonia adoptó las herramientas de referendo popular e iniciativa ciudadana con la incorporación de procedimientos de democracia tanto directa como indirecta. Esta nueva Constitución reflejaba la necesidad de equilibrar los derechos de soberanía del Parlamento y de las personas; sin embargo, como sucede en el resto de países europeos, en la práctica todavía no se ha establecido la igualdad de poder entre los representantes, por una parte, y el electorado, por otra. Para ilustrarlo, analizaremos la iniciativa para marcar la agenda [PAI] polaca. Este instrumento permite que 100.000 ciudadanos originen una nueva legislación y, aunque el procedimiento para recolectar esas 100.000 firmas sea relativamente libre (por ejemplo, no se requiere ninguna persona que las autentifique, como en Austria o España), los requisitos formales para presentar una propuesta «de ley formulada» provocan muchos quebraderos de cabeza. Desde 1997, se han registrado ante la autoridad competente (el jefe del Parlamento Nacional) unas 100 iniciativas de ciudadanos, aunque de estas menos de diez cumplían los requisitos legales en el momento del registro y se registraron directamente. De las restantes, 15 iniciativas murieron en esta fase tan temprana del proceso, mientras que otras 67 consiguieron empezar la fase de recopilación de firmas, proceso que la legislación polaca limita en tres meses. En última instancia, casi una cuarta parte de las iniciativas ciudadanas iniciadas oficialmente se incluyeron en la agenda del Parlamento, siete de las cuales se convirtieron en nuevas legislaciones que abarcaban cuestiones como la ley de protección medioambiental, una ley para proteger a los ciudadanos frente al desempleo y una ley para que el Estado proporcione la educación preescolar completa.

La experiencia polaca demuestra que la iniciativa para marcar la agenda puede resultar un instrumento de modernización importante, pero (todavía) no funciona realmente como termómetro de la sociedad debido a la gran cantidad de obstáculos y a los requisitos legislativos. Es decir, la iniciativa de los ciudadanos polacos no supone un verdadero «valor positivo» para los iniciadores debido a que el proceso requiere «un

gran esfuerzo frente a las pocas garantías que hay de obtener un resultado satisfactorio, ya que desde el momento en que se presenta al Parlamento se pierde el control sobre el contenido de la legislación propuesta, mientras que el legislador no tiene restricciones para interferir en la propuesta ciudadana, de modo que los miembros del Parlamento la pueden cambiar –incluso por completo–, o bien, se puede rechazar nada más comenzar el procedimiento legislativo correspondiente en la primera lectura del borrador. [...] es más probable que los ciudadanos aprovechen otras posibilidades para influir en la legislación como, por ejemplo, los grupos de presión».<sup>21</sup>

### La iniciativa de agenda como herramienta para la comunicación democrática

En el ámbito europeo, de la experiencia sobre la iniciativa para marcar la agenda aprendemos al menos tres lecciones:

- los procedimientos de la iniciativa para marcar la agenda, que están presentes en una parte cada vez mayor de la Unión Europea, serán el punto de partida para el desarrollo de elementos más completos (incluida la toma de decisiones) de la democracia directa moderna;
- las experiencias de los estados y las regiones sirven de referencia a la hora de planificar el proceso en relación con los aspectos que se deben considerar (plazos, requisitos legales, umbrales, reembolsos económicos), así como lo que se debe evitar para que la herramienta funcione correctamente;
- para que realmente se convierta en una historia de éxito democrático, se debe dar prioridad a los aspectos comunicativos de la futura herramienta, asegurando el apoyo económico adecuado y creando una infraestructura completa.

De nuevo, debemos destacar que la herramienta que nos ocupa solo tiene un papel indirecto cuando está relacionada con la toma de decisiones. El «valor positivo» real para todas las partes implicadas por igual –como los iniciadores (organizadores), firmantes (partidarios), destinatarios (Comisión de la UE), o bien, consultores (otras instituciones de la UE)– es conseguir una «agenda política democratizada». Esto implica

21 Anna Rytel-Warzocho [2010], *The Popular Initiative in Poland* [La iniciativa popular en Polonia], p. 13, presentado en un seminario en Turku (véase. xviii).

un diálogo «de abajo hacia arriba» entre ciudadanos y entre estos y las instituciones. En otras palabras, a diferencia de otros tipos de participación ciudadana oficial ya establecidos en la Unión Europea (y englobados en los artículos 10 y 11 del Tratado de Lisboa), la Iniciativa Ciudadana Europea despliega el primer canal de democracia directa a escala transnacional.

Las perspectivas que se abren gracias a ello resultan realmente bienvenidas y atractivas, no solo en la teoría, sino también en la práctica. Por esta razón, durante los últimos siete años, se han emprendido al menos veinticinco iniciativas piloto paneuropeas, lo que ha permitido aprender muchas cosas útiles para el uso futuro de la Iniciativa Ciudadana Europea. Pasemos ahora a analizar estas iniciativas piloto, que constituyen una lección práctica en la historia de la creación de este nueva herramienta democrática.

### 3.4 Sí, podemos hacerlo! La historia de 25 iniciativas ciudadanas europeas piloto

Una vez más utilizaremos la máquina del tiempo para retroceder unos años, hasta la mitad de la década, cuando las probabilidades de que se produjera una innovación democrática no eran muy altas. A pesar de la propuesta de 2003 de crear una Constitución Europea, la situación en Europa y en todo el mundo no era demasiado favorable a la democracia. Al contrario, después de los acontecimientos del 11-S y de la injustificada invasión de Afganistán en 2001, los Estados Unidos y el Reino Unido (junto con los diferentes aliados europeos) lanzaron un ataque militar sobre Iraq contraviniendo las normas de la ONU y la legislación internacional; las libertades nacionales de muchos países habían mermado drásticamente, mientras que el boom de la economía mundial, basado principalmente en burbujas financieras, estaba a punto de estallar en una grave crisis. En medio de esta situación, en el verano de 2005, los votantes franceses y holandeses vetaron el borrador de la Constitución de la UE. En estas circunstancias, ¿cómo podían progresar los primeros pasos del proceso de democracia directa y transnacional? En las instituciones europeas, sobre todo en la Comisión Europea, la presidencia de la Comisión bloqueó todas las propuestas para establecer un proceso de Iniciativa Ciudadana Europea sin un nuevo Tratado, mientras que en el Parlamento Europeo el Comité Constitucional se opuso con fuerza a movimientos

similares por parte de la Comisión de Peticiones. En definitiva, la posibilidad de crear una Iniciativa Ciudadana Europea no era demasiado realista y las perspectivas eran muy desalentadoras.

Pero también una vez más, muchos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y figuras importantes de las instituciones europeas no iban a renunciar a su propósito. Al contrario, años antes de que un senador del Estado de Illinois, Estados Unidos, utilizara el mismo eslogan, personas de todos los rincones de Europa se dijeron a sí mismas «sí, podemos», y lo consiguieron. Tan solo la idea de tener el derecho de determinar la agenda de las instituciones europeas motivó a decenas de grupos a emprender sus propias iniciativas piloto. Irónicamente, la primera Iniciativa Ciudadana Europea que consiguió aparecer en los titulares de los medios de comunicación provenía del Parlamento Europeo: el Día de Europa de 2006, Cecilia Malmström, una diputada liberal del Parlamento Europeo procedente de Gotemburgo, Suecia (donde ya a mediados de la década de los años 1990 había participado en una asamblea de eurotopía que debatía sobre el nuevo instrumento), emprendió la denominada iniciativa «oneseat.eu». El texto de la iniciativa, que pronto estuvo disponible en 25 idiomas europeos, dice lo siguiente:

«A los contribuyentes europeos les cuesta aproximadamente 200 millones de euros al año gestionar las sedes del Parlamento entre Bruselas (Bélgica) y Estrasburgo (Francia). Como ciudadana de la Unión Europea, quiero que el Parlamento Europeo esté situado solo en Bruselas».

¡Menuda iniciativa! Abordaba un problema real muy específico y ofrecía una solución clara. Rápidamente, los organizadores formaron una amplia red de personas (miembros del Parlamento de todos los grupos) y organizaciones (como la Campaña por la reforma parlamentaria). Al proponer más eficacia, responsabilidad y transparencia, la iniciativa «oneseat» (una sede) logró incorporar el asunto a la agenda política, incluso sin tener todavía una regulación acordada legalmente al respecto y sin que el organismo al que iba dirigida, la Comisión de la UE, se enfrentara a la iniciativa en esta fase temprana. Unos meses después del inicio, el 18 de septiembre de 2006, un joven finlandés, Olli Tikkänen, se convirtió en el firmante un millón de esta iniciativa y esto supuso una prueba sólida de que se podrían obtener muchas declaraciones de apoyo para las iniciativas ciudadanas europeas.

Si bien el sitio web ([www.oneseat.eu](http://www.oneseat.eu), que sigue abierto) hacía referencia claramente a la disposición ICE del (abandonado) Tratado Constitucional, la experiencia de la iniciativa «oneseat» también aportó una serie de lecciones muy útiles para el futuro:

- la iniciativa oneseat solo se podía firmar por Internet y, por tanto, no se llevó a cabo el trabajo de recopilación de firmas por las calles de Europa, necesario y complementario. Por esta razón, solo unos pocos países, como los Países Bajos, con más de 430.000 firmas, y Suecia, con 140.000, fueron capaces de conseguir grandes cantidades de partidarios;

- la iniciativa oneseat invitaba a todo el mundo a firmar la propuesta (que a veces se denominaba «petición» de forma confusa), pero no contaba con ningún sistema técnico e interno para verificar la identidad de los firmantes;

- la iniciativa oneseat trataba una cuestión que no entraba dentro de la competencia de la Comisión de la UE, ya que la sede del Parlamento es una cuestión decidida únicamente por los Estados Miembros de la UE.

Estos tres grandes fallos contribuyeron a determinar la insostenibilidad de esta primera ICE piloto. Cuando la Comisión rechazó aceptar la iniciativa por no ser admisible, las firmas se pasaron al Comité de peticiones del Parlamento y, una vez más, la respuesta oficial fue «no admisible», esta vez debido a la falta de verificabilidad de las firmas. Finalmente, la falta de una organización del trabajo de recopilación y de una red de socios en toda Europa hizo que los patrocinadores más importantes se decantaran en contra de una estrategia a largo plazo. A finales de septiembre de 2006, Cecilia Malmström dejó Bruselas para convertirse en ministra de la UE de un nuevo gobierno conservador de Suecia. Tres años después, volvió a Bruselas y al Berlaymont como miembro sueco de la Comisión. Sería interesante evaluar su comportamiento en un futuro, cuando las iniciativas ciudadanas europeas «reales» lleguen a su cartera de Asuntos Internos.

Sin embargo, tal como queda patente en el siguiente artículo destacado, la iniciativa «oneseat» no fue el único intento del uso temprano de un instrumento de democracia directa y transnacional en construcción.

#### Artículo destacado 8

#### **No es una solución por la vía directa: la forma en que el Foro Europeo de la Discapacidad aprovechó la nueva oportunidad**

Desde 1997, el Foro Europeo de la Discapacidad defiende y promueve los derechos de las personas con discapacidades en el ámbito de la Unión Europea. A pesar de que las cuestiones relacionadas con este tema han alcanzado una mayor prominencia y visibilidad en la agenda europea, las personas discapacitadas siguen siendo víctimas de la discriminación y la violación de sus derechos más fundamentales en muchos ámbitos de la vida. Para el Foro era fundamental concienciar sobre esta situación, además de movilizar a los responsables políticos europeos y la opinión pública con relación a este tema. En 2007, decidieron emprender una iniciativa piloto con el fin de movilizar a los ciudadanos europeos y a la vez representar a las personas con discapacidades en el ámbito europeo. Esto pasaba por convencer a las personas con discapacidades de que tenían algo que decir y contaban con un recurso para estar presentes en la Unión Europea. La iniciativa también se propuso concienciar sobre la importancia que la Unión Europea tiene en la vida de todos los ciudadanos europeos, incluidos los que tienen alguna discapacidad.

El objetivo de la «Iniciativa Ciudadana Europea para Personas con Discapacidades de la Unión Europea» es promover en Europa una legislación más sólida en lo que respecta a este asunto. En la actualidad, las iniciativas y la legislación de las que dispone la UE relacionadas con las personas que tienen alguna discapacidad se desarrollan principalmente como temas específicos y, por lo tanto, están fragmentados. Con el fin de combatir la discriminación contra las personas con discapacidades en los Estados Miembros de una vez por todas, la iniciativa hace un llamamiento a la Unión Europea para que cree una legislación global en la que se abarquen las diferentes áreas de la vida de estas personas. En el ámbito internacional, a raíz de esta misma proposición, la Unión Europea ha firmado recientemente una Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Antes de iniciar la campaña el día 23 de enero de 2007, era necesario consensuar la forma y



Una Iniciativa Ciudadana Europea piloto en construcción

los objetivos de gran parte de los movimientos europeos relacionados con las discapacidades. Este proceso duró más de un año. El trabajo previo de preparación sirvió para definir el marco general para el desarrollo de los instrumentos y los mensajes de la campaña, que se caracterizaban por su franqueza y transparencia. En el texto de la iniciativa se resumían los principales mensajes y demandas de la campaña de una manera sencilla, para garantizar que los signatarios potenciales lo comprendían todo sin problemas.

Se alentó a que las organizaciones de discapacitados de toda Europa apoyaran la ICE y, lo que es más importante, a que la hicieran suya y la utilizaran para promover su propia agenda a escala nacional, regional o local. Por su parte, el Foro trató de garantizar que la iniciativa no se viera como «una campaña europea impuesta por los políticos», sino como «una iniciativa ideada por los ciudadanos».

En la fase de recopilación de las firmas, aunque las declaraciones de apoyo se podían recoger manualmente, Internet tuvo un papel fundamental. Se creó un sitio web para recopilar firmas electrónicamente en el que se exponía la información más importante, además de los documentos y las noticias sobre la campaña. Los idiomas vehiculares del sitio web son el inglés y el francés, a excepción del formulario de firmas, que está disponible en todas las lenguas de la UE. El sitio aún está activo: [www.1million4disability.eu](http://www.1million4disability.eu).

### El reto de un intercambio de información multilateral

La principal dificultad relacionada con la campaña fue, sin duda alguna, la falta de intercambio de opiniones por parte de las

organizaciones nacionales y locales de discapacitados. A pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones miembros, en general no le daban importancia a compartir sus logros ni sus experiencias con las demás. Como consecuencia, no fluía la información, ni vertical ni horizontalmente.

Por supuesto, el idioma suponía un obstáculo en este caso, especialmente en relación con la generación de instrumentos de comunicación y la traducción de los mensajes más importantes. Asimismo, el limitado presupuesto también repercutió en que las herramientas que se utilizaron en la campaña fueran principalmente electrónicas. No obstante, el Foro trató de compensar la falta de recursos con grandes dotes de creatividad, además de fomentar el desarrollo de asociaciones y el uso de las vías de información existentes.

Otras de las dificultades que se encontraron en el camino fueron las diferencias culturales y de puntos de vista de cada Estado Miembro; los diferentes niveles de la legislación sobre discapacidades y la sensibilización sobre el tema en toda la UE; el acceso limitado a recursos electrónicos y el aislamiento de las personas con discapacidades; las numerosas consideraciones en materia de protección de datos y la validez de las firmas y, por último, la dificultad de reunir un número proporcional de firmas en función del tamaño y la población de los distintos Estados Miembros.

Nueve meses después del lanzamiento de la iniciativa, se presentaron ante la vicepresidenta de la Comisión Europea de aquel entonces, Margot Wallström, más de 1.200.000 firmas. Su primera reacción fue decir: «Su proposición nos ha hecho recordar el arduo trabajo que aún nos queda por hacer. Quiero destacar que en la Comisión Europea les tenemos en cuenta como colaboradores para la preparación de un proyecto de ley. Sé que se está trabajando en una propuesta legislativa, que esperemos esté preparada el próximo año. Nos comprometimos a cumplir nuestras promesas y esta no será una excepción».

Hoy, tres años después de presentar la iniciativa, la Comisión todavía no ha cumplido. En la página web de la iniciativa, un contador de días da cuenta del tiempo que ha pasado desde entonces. Es decir, las iniciativas ciudadanas

europas no son un método o un atajo para conseguir soluciones rápidas, sino un recurso muy importante para conseguir incorporar un asunto a la agenda política.

*Fuente: Initiative for Europe Handbook 2008 [Manual de 2008 sobre las iniciativas para Europa]. Agradecimientos especiales a: Helena González-Sancho Bodero. Más información en: [www.1million4disability.eu](http://www.1million4disability.eu)*

El nuevo instrumento, que ha generado más de dos decenas de iniciativas ciudadanas piloto, se ha probado en numerosas ocasiones en tiempo real y a gran escala. Lo que esta incipiente práctica ha puesto en evidencia es el hecho de que el instrumento sirve para todo tipo de interesados e intereses, incluidos partidos políticos y grandes organizaciones desde sindicatos hasta Greenpeace, así como personas comprometidas y grupos organizados por una causa concreta. Estos últimos trataron de utilizar el proceso con el objetivo de democratizar la democracia europea: mediante diferentes ICE se comenzó a promover el voto popular paneuropeo sobre el nuevo Tratado Europeo. Otra iniciativa importante se denominó sencillamente «iniciativa de la ICE» o «iniciativa de la iniciativa». A finales de 2006, cuando, tras el fracaso del Tratado Constitucional, quedó claro que el nuevo Tratado de la UE tardaría un tiempo en establecerse y ratificarse (lo cual finalmente sucedió a finales de 2009) un grupo de jóvenes europeos (con el apoyo de la ONG Democracia Internacional y el Foro de Estudiantes Europeos) puso en marcha la «iniciativa de la ICE». Otras muchas organizaciones, como el Servicio Europeo de Acción Ciudadana y la Fundación Rey Balduino, así como muchos miembros del Parlamento Europeo, apoyaron esta iniciativa. Sin embargo, el contexto fue muy complejo, ya que no solo no existía todavía una regulación formal de las iniciativas ciudadanas, sino que el objetivo principal de introducir formalmente el derecho a una Iniciativa Ciudadana Europea sin contar con el nuevo Tratado de la UE era una idea que no respaldaban las instituciones clave de la UE. Si bien las organizaciones e instituciones de la UE que apoyaban la iniciativa consiguieron mantener activo el trabajo de preparación sobre su aplicación, no lograron recoger un gran número de firmas oficiales en

toda Europa. A finales de 2008, Carsten Berg, uno de los coordinadores de la iniciativa, la presentó en el Parlamento de la UE con el apoyo de «varios miles de firmas», y en forma de petición.

En el manual de 2008 sobre las iniciativas para Europa del IRI, Berg resumió con las siguientes palabras las conclusiones de la «Campaña de la ICE» para aplicar con éxito a la práctica la Iniciativa Ciudadana Europea:

«Hemos establecido cuatro criterios de lanzamiento decisivos que están relacionados con la creación de alianzas a escala local y regional, el apoyo de las ONG, el compromiso de recoger firmas y los recursos financieros que se deben recaudar. Tan solo si se satisfacen los criterios siguientes, habremos puesto en marcha una campaña de un millón de firmas:

1. Por lo menos 100 ONG deben decidir unirse a la alianza oficialmente.
2. Deben existir alianzas nacionales y locales bien establecidas sobre una iniciativa ciudadana en un mínimo de ocho Estados Miembros, dos de los cuales deben ser estados «grandes» (como Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Polonia y España) y otros dos deben ser Estados Miembros nuevos.
3. Las ONG se deberían comprometer anticipadamente a proporcionar un mínimo de 100.000 firmas.
4. Se deben reunir al menos 100.000 euros para financiar la iniciativa.

Aunque se cumplieron los criterios uno y dos, éste no fue el caso del tres y el cuatro. Esta fue la razón por la que se decidió no pedir un millón de firmas, sino tantas como fuera posible.<sup>22</sup>

Si bien la evaluación de los criterios de puesta en marcha tendrá un papel importante en los próximos proyectos de Iniciativa Ciudadana Europea, los criterios específicos pueden ser diferentes dependiendo de las metas individuales de los organizadores. En la siguiente sección de este manual debatiremos todas y cada una de las etapas más influyentes en la puesta en práctica de una Iniciativa Ciudadana Europea.

En primer lugar, esta es la lista de iniciativas piloto emprendidas entre 2004 y 2009.

<sup>22</sup> *Initiative for Europe Handbook [Manual sobre las iniciativas para Europa] (2008), Carsten Berg: «The Initiative for the Initiative» [La iniciativa para la iniciativa], p. 45; el sitio web de la campaña es: [www.citizens-initiative.eu](http://www.citizens-initiative.eu)*

Tabla 7 – 25 Iniciativas Ciudadanas Europeas piloto (2004-2010)

	Asunto	Objetivo de la política	Organizadores	Proceso de recolección de firmas	Observaciones
1	Iniciativa oneseat (una sede)	Establecer la única sede del Parlamento Europeo en Bruselas	Miembros del Parlamento Europeo	Únicamente recopilación electrónica, sin correo de verificación. Más de 1.200.000 firmas	Presentada a la Comisión Europea (2006), que no la admitió, y enviada a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo
2	Igualdad para todos!	Ampliar la ciudadanía de la UE a todos los residentes en la UE	Asociación Europea para la Protección de los Derechos Humanos	Únicamente recopilación electrónica, con correo de verificación, en 22 idiomas	
3	Objeción a la energía nuclear	Finalizar el Tratado Euratom e impedir la construcción de nuevas centrales nucleares	Friends of the Earth, Global 2000	Recopilación electrónica y listado de firmas, sin correo de verificación, disponible en 13 idiomas. Más de 630.000 firmas	Presentada a la Comisión Europea (2007)
4	Iniciativa sanitaria europea	Permitir los remedios naturales en toda Europa y el referendo correspondiente en la Unión Europea	Fundación Dr. Rath Health	Listado de firmas con correo de verificación, en 6 idiomas	
5	Por que Turquía se convierta en Estado asociado en lugar de miembro	Garantizar que Turquía cumple los Criterios de Copenhage antes de adherirse a la UE	ONG conservadoras de Europa central	Recopilación electrónica y listados de firmas, sin correo de verificación, en 17 idiomas	Iniciada en 2005
6	Por una Europa política de libertad, seguridad y justicia	Forzar la colaboración con relación a la justicia en la UE	Políticos franceses	Únicamente recopilación electrónica, con correo de verificación. Solo 25 ciudadanos de la UE, disponible en 3 idiomas	Iniciada en 2005

	Asunto	Objetivo de la política	Organizadores	Proceso de recolección de firmas	Observaciones
7	Un 112 eficaz en toda Europa	Establecer un número de urgencias común	Asociación para un número de urgencias europeo	Únicamente recopilación electrónica, sin correo de verificación, en 25 idiomas	Iniciada en 2005
8	Ayuda a África	Proporcionar 5.000 millones de euros adicionales a las personas seropositivas de África	Miembros del Parlamento Europeo	Únicamente recopilación electrónica, sin correo de verificación	Iniciada en 2004
9	Iniciativa por un funcionariado europeo	Establecer un funcionariado europeo	Movimiento Europeo en Francia	Únicamente recopilación electrónica, sin correo de verificación	
10	SOS Europa	Campaña por una Europa social	La ONG austríaca «Volkshilfe» Österreich	Únicamente recopilación electrónica, sin correo de verificación, en 4 idiomas	Iniciada en 2006
11	1million 4disability	Garantizar los derechos de las personas discapacitadas por medio de leyes eficaces	Foro Europeo de la Discapacidad	Recopilación electrónica con correo de verificación, y en papel, en 28 idiomas. 1.650.000 firmas	Presentada a la Comisión Europea en 2008
12	Iniciativa GMO I	Petición de un etiquetado de los productos animales cuando estos se han alimentado con productos modificados genéticamente	Greenpeace Internacional	Únicamente recopilación en papel. Más de un millón de firmas	Presentada a la Comisión Europea en 2007
13	Iniciativas de antroposofía aplicada	Promover la dignidad humana y el desarrollo individual como valores europeos más importantes	Red de organizaciones antroposóficas	Recopilación en papel y electrónica con correo de verificación, 11 idiomas (información), 21 idiomas (formularios de recogida de firmas). Más de un millón de firmas	

	Asunto	Objetivo de la política	Organizadores	Proceso de recolección de firmas	Observaciones
14	Alta calidad de los servicios públicos	Poner a disposición de todos los ciudadanos unos servicios públicos de alta calidad	Confederación de Sindicatos Europeos (CES)	Recopilación en papel y electrónica con correo de verificación, en 22 idiomas	
15	Por un referendo europeo sobre la Constitución de la UE	Incentivar una votación popular de consulta sobre los tratados de la UE	Unión de Federalistas Europeos (UFE)	Únicamente recopilación electrónica con correo de verificación y control, en 13 idiomas	Iniciada en 2007
16	Iniciativa de la iniciativa	Aplicar un procedimiento de iniciativas ciudadanas europeas sencillo para los ciudadanos	ONG democráticas y grupos de estudiantes	Recopilación en papel y electrónica con correo de verificación, en 23 idiomas	Presentada a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en enero de 2008
17	Iniciativa de urgencia para Darfur	Solicitar un envío de fuerzas de protección internacionales a Darfur	Organizaciones de Derechos Humanos	Recopilación en papel y electrónica con correo de verificación, en 2 idiomas	
18	Referendo sobre el nuevo Tratado de la UE	Incentivar un referendo sobre Europa en Europa	Miembros del Parlamento Europeo	Únicamente recopilación electrónica, con correo de verificación, en 27 idiomas	Iniciada en 2007
19	Unidos contra el Cáncer	Exigir a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales que actúen urgentemente por el interés de los pacientes de cáncer de toda Europa	Partidarios del cuidado contra el cáncer	Únicamente recopilación electrónica, sin correo de verificación	2006-2007
20	Iniciativa de ciudadanía europea	Crear un foro de ciudadanía europea para estudiar y escuchar a los ciudadanos y la sociedad civil	Servicio de acción ciudadana europea		

	Asunto	Objetivo de la política	Organizadores	Proceso de recolección de firmas	Observaciones
21	Iniciativa para un referendo europeo	Campaña para establecer un referendo obligatorio cuando se produzcan cambios importantes en los tratados europeos	Fundación Dr. Rath Health	Listado de firmas con correo de verificación, en 6 idiomas	
22	Iniciativa GMO II	Moratoria en los alimentos modificados genéticamente	Avaaz.org, la plataforma de un Mundo en Acción	Por Internet con nombre, dirección, fecha de nacimiento, nacionalidad, correo de verificación, 7 idiomas, más de un millón de partidarios	Preparada para ser una de las primeras iniciativas ciudadanas europeas registradas formalmente
23	Iniciativa Domingo libre	Legislación europea para no trabajar los domingos	Organizaciones católicas alemanas	Por Internet, dos idiomas	Preparada para ser una de las primeras iniciativas ciudadanas europeas registradas formalmente <a href="http://www.free-sunday.eu">www.free-sunday.eu</a>
24	Iniciativa sobre la Carta del Día Europeo de la Obesidad	Escuchar las opiniones de los pacientes obesos y con sobrepeso	El sector farmacéutico, incluido GlaxoSmith Kline	Por Internet, 15 idiomas	Pretende ser la primera ICE <a href="http://www.obesityday.eu">www.obesityday.eu</a>
25	Iniciativa por una Comida más Ecológica	Reembolsar, en el momento de la compra, el 30% del coste de los alimentos orgánicos producidos en granjas regionales	Organizaciones de consumidores	Por Internet, 12 idiomas, con una herramienta de votación (que permite votar «sí» o «no»)	<a href="http://Eatgreener.eu">Eatgreener.eu</a> (se publicará en Internet cuando se acuerde la regulación)

Esta evaluación de las primeras veinticinco iniciativas piloto también se puede considerar una idea previa, basada en experiencias reales, sobre cómo utilizarán la Iniciativa Ciudadana Europea los diferentes grupos con orígenes políticos muy distintos y para propósitos diversos. Sin embargo, sus características comunes son el uso intensivo de la tecnología digital, el multilingüismo y una comprensión cada vez mayor de que las ICEs suponen un largo proceso y que solo pueden ser un elemento complementario de una activi-

dad a largo plazo. A partir de esta experiencia, podemos esperar que las próximas iniciativas ciudadanas europeas serán predominantemente proactivas en lugar de reactivas. ¿Por qué? Precisamente porque la naturaleza del instrumento no se adapta con facilidad a las reacciones muy emocionales, pero tiene un gran potencial en la determinación de la agenda política y en las actividades de aplicación a largo plazo. En la última sección de este manual nos acercaremos al proceso de creación de ICEs futuras.

### 3.5 La cuenta atrás para las Iniciativas Ciudadanas Europeas: actitud positiva y trabajo duro

Antes de centrarnos en el año 2011, cuando se registrarán las primeras ICEs, concluiremos esta sección con la revisión de los pasos finales y oficiales que contribuirán a la elaboración del nuevo Reglamento sobre la Iniciativa Ciudadana Europea. Este proceso se inició en mayo de 2009

gracias a las decisiones del Parlamento Europeo, el otro organismo de la Unión Europea en la que los ciudadanos pueden influir de forma directa, y ha terminado en diciembre de 2010 a causa de otra decisión del Parlamento y del Consejo. Durante el proceso, diferentes órganos gubernamentales y no gubernamentales han expresado sus puntos de vista, propuestas y opiniones sobre la nueva regulación, tal como muestra nuestro estudio:

Tabla 8 – El anteproyecto de ley sobre iniciativas ciudadanas europeas

Cuándo	Quién	Qué
7 de mayo de 2009	Parlamento Europeo	Resolución sobre la aplicación de la Iniciativa Ciudadana <sup>23</sup>
9 de mayo de 2009	Cumbre sobre la Iniciativa Ciudadana Europea <sup>24</sup>	Manifiesto de Salzburgo de 2009 para la Iniciativa Ciudadana Europea <sup>25</sup>
11 de noviembre de 2009	Comisión Europea	Informe sobre una Iniciativa Ciudadana Europea <sup>26</sup>
11 de noviembre a 31 de enero de 2010	Consulta pública	323 contribuciones: 159 ciudadanos, 133 organizaciones no gubernamentales, 31 organizaciones gubernamentales <sup>27</sup>
17 de marzo de 2010	Comité Económico y Social Europeo	Opinión sobre la aplicación del Tratado de Lisboa: democracia participativa y la Iniciativa Ciudadana <sup>28</sup>
21 de marzo de 2010	Partido Verde Europeo	Postura sobre la aplicación de la Iniciativa Ciudadana Europea. <sup>29</sup>
31 de marzo de 2010	Comisión Europea	Propuesta de borrador para una regulación acerca de la Iniciativa Ciudadana <sup>30</sup>
9 de mayo de 2010	Cumbre sobre la Iniciativa Ciudadana Europea	Salzburg Manifiesto de 2010 para una democracia directa en Europa <sup>31</sup>
Junio de 2010	Comité de las Regiones	Opinión sobre la regulación del borrador de la Iniciativa Ciudadana Europea
14 de junio de 2010	Consejo Europeo	Proposición general del Consejo de Asuntos Generales <sup>32</sup>
14 de julio de 2010	Comité Económico y Social Europeo	Propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Iniciativa Ciudadana <sup>33</sup>
30 de septiembre de 2010	Reunión interparlamentaria	

23 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//ES>

24 Desde el año 2007 las ONG europeas, en coordinación con el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa han organizado reuniones anuales para supervisar y promover el desarrollo de la Iniciativa Ciudadana Europea. Desde el año 2009 esta reunión se celebra en torno al Día de Europa en Salzburgo, Austria. [www.legalpolicy.eu](http://www.legalpolicy.eu)

25 *The European Citizens' Initiatives* [Las iniciativas ciudadanas europeas] (2010), p. 119 y siguientes.

26 [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/com\\_2009\\_622\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_es.pdf)

27 [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm) (disponible únicamente en inglés)

28 [http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\sc032%20la%20mise%20en%20oeuvre%20du%20traite%20de%20lisbonne\ces465-2010\\_ac.doc&language=ES](http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\sc032%20la%20mise%20en%20oeuvre%20du%20traite%20de%20lisbonne\ces465-2010_ac.doc&language=ES)

29 Véase la sección de recursos de este Manual.

30 [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/docs/com\\_2010\\_119\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_es.pdf)

31 Véase la sección de recursos de este manual.

32 2010/0074 (COD).

33 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.institutional-reform-opinions-resolutions-opinions.10571>

Cuándo	Quién	Qué
30 de noviembre de 2010	Parlamento Europeo (comisiones)	Votación sobre el informe del Comité Constitucional (AFCO) y PETI (Comisión de peticiones)
Diciembre de 2010	Parlamento Europeo y Consejo Europeo	Decisiones finales sobre la Ley de la Iniciativa Ciudadana Europea
Finales de 2011	Ciudadanos europeos	Inicio de la primera Iniciativa Ciudadana Europea «formal»

Después de muchos años de debate sobre los principios de la democracia representativa moderna a escala transnacional en el siglo XXI, que debe basarse por igual en la democracia directa e indirecta, y tras años de preparativos prácticos por parte de los ciudadanos europeos, el trabajo final sobre la aplicación del nuevo recurso ofrecía una muestra fascinante del potencial educativo de este nuevo instrumento de poder popular. Fascinante, porque por primera vez en la historia, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales tenían que resolver la tarea de CÓMO se puede establecer un instrumento de democracia. En el proceso participaron las principales instituciones europeas, como el Consejo Europeo, el Parlamento y, por supuesto, la Comisión, además de otras entidades como el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo. Lo más interesante es que, mientras todo el mundo acogía con ilusión la mejora de democracia directa a escala transnacional, las instituciones también lo aprovecharon para designarse un papel propio en el proceso, como por ejemplo, el deseo del Parlamento de «monitorizar el proceso de la ICE» o la oferta del CESE para convertirse en un servicio de asistencia para los grupos de iniciativa y ciudadanos europeos interesados.

Volviendo brevemente a la cuestión del eterno debate sobre qué tipo de democracia representativa (indirecta frente a directa) nos interesa más, esta nueva actitud y apreciación de una democracia representativa moderna, que combina procedimientos directos (participativa) e indirectos (parlamentaria) con relación a la determinación de la agenda política y la toma de decisiones, es un gran avance a escala mundial que ha permitido que se abran las puertas y se reúnan las energías para la aplicación práctica de la democracia directa en toda Europa (y más

allá) y ha alentado al vicepresidente responsable de la Comisión Europea, Maroš Šefčovič, a indicar la línea básica para perfeccionar el marco jurídico que rige la Iniciativa Ciudadana Europea:

«[...] Los ciudadanos quieren que esta herramienta sea fácil de usar, que sea sencilla y directa, comprensible y, sobre todo, accesible. Estoy totalmente de acuerdo. Este instrumento se debe utilizar. Tenemos que hacerlo lo más fácil posible con el fin de promover un espacio público europeo, ampliar la esfera del debate público en toda Europa y acercar la UE a las preocupaciones de los ciudadanos».<sup>34</sup>

Una declaración y exhortación bastante impresionante y completa de un alto representante de la institución que será la principal destinataria de las próximas ICEs. Es como una lista de todo lo que la Comisión Europea debería tener en cuenta en todo lo relacionado con la Iniciativa Ciudadana Europea.

En el período previo a la presentación del borrador del reglamento de la Comisión el 31 de marzo de 2010 (consulte la nota al pie 25), básicamente, todos los participantes tenían una actitud positiva frente a la introducción tanto de la Iniciativa Ciudadana Europea como del establecimiento de un procedimiento sencillo, accesible y fácil para los ciudadanos para que este primer instrumento de democracia directa de ámbito transnacional pudiera ser todo un éxito. Fue muy interesante que incluso los gobiernos de Estados Miembros como Suecia, la República Checa, Alemania y Grecia, donde no existe un proceso similar disponible a escala nacional, también acogieran con agrado este recurso. Además, muchos gobiernos regionales y parlamentos nacionales participaron en el proceso de consulta, ejerciendo de reflejo de la evolución reciente en países como Italia, España y Alemania para reforzar las oportunidades de democracia directa en estos niveles.

34 Discurso de Maroš ŠEFČOVIČ, vicepresidente de la Comisión Europea, responsable de la Administración y las Relaciones Inter-institucionales, en la Audiencia de interesados sobre la Iniciativa Ciudadana Europea en Bruselas el 22 de febrero de 2010. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/stakeholder\\_hearing\\_es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_es.htm)

Lo que se deduce de todo ello es que existe un interés general (positivo) por hacer más representativa la democracia representativa y que una amplia red de organismos gubernamentales y no gubernamentales estará preparada para ayudar, apoyar y supervisar el nuevo proceso cuando se inicie en 2011.

En relación con el enfoque procedimental de la regulación, la fase de consulta y previa a la legislativa del borrador del reglamento (hasta que la Comisión presentó la propuesta el 31 de marzo) demostró que la mayoría de las partes interesadas, además de su actitud positiva general, de la que hemos dado muestras, basan sus observaciones en las experiencias nacionales o subnacionales en lo relativo a cuestiones como las distintas maneras de recogida de firmas o en las posibilidades de proporcionar reembolsos para los organizadores en algún momento del proceso. También se puede decir que la variedad de actitudes evidenció que algunos participantes veían la Iniciativa Ciudadana Europea más cercana a un proceso de petición tradicional, mientras que otros comparaban el nuevo instrumento con una iniciativa ciudadana clásica completa con efectos reales sobre la toma de decisiones.

Tal i como se demostró anteriormente en este Manual, la forma de la iniciativa para marcar la agenda cuenta con elementos de estas dos otras formas de participación: el derecho de petición y la iniciativa ciudadana (completa). Por esta razón, la regulación de la Iniciativa Ciudadana Europea tiene que encontrar un equilibrio procesal propio. La mayoría de los participantes en la elaboración de la nueva ley, incluida la Comisión Europea, lo han entendido y lo entienden de esta manera.

La propuesta de la Comisión, que puso en marcha el proceso jurídico oficial de legislación, combina una serie de elementos permisivos y restrictivos.

En cuanto a los aspectos **permisivos**, la propuesta:

- opta por una forma libre de recolección de firmas, incluida, como novedad, la recogida de las declaraciones de apoyo por Internet (art. 5 y 6);
- acepta un formato de registro que todavía no incluye todos los controles sobre admisibilidad ni evaluación política (art. 4);
- permite a los Estados Miembros verificar las firmas con un muestreo aleatorio (art. 9).

Sin embargo, la propuesta también tiene algunas características claramente **restrictivas**, entre las que se incluyen:

- un umbral alto de nueve Estados Miembros necesarios para cumplir con los requisitos mínimos en cuanto al número de firmas. Este requisito deja la postura de la Comisión «en la estacada», puesto que durante la consulta y los procesos legislativos la mayoría de los participantes sugirió un umbral más bajo, es decir, exigían un número inferior de estados de los que debían proceder las firmas;
- el elevado número de firmas que deben recoger los organizadores antes de poder pasar al control de admisibilidad (300.000 firmas) y; por último
- los requisitos vinculados al denominado formulario de «declaración de apoyo» (Anexo III), que no solo precisa el nombre, la dirección, la nacionalidad y la fecha de nacimiento del firmante, sino también una serie de números de identificación, unos datos que difieren de un país a otro y que en algunos Estados Miembros ni siquiera están disponibles explícitamente.

En otro nivel, la propuesta de la Comisión proporciona una serie de **contribuciones constructivas** y **útiles**, mientras que otros aspectos se ignoran o se subestiman por completo.

Las características **constructivas** son:

- la inclusión de una serie de impresos que hará el proceso mucho más fiable, verificable y transparente, incluido el formulario de «declaración de apoyo» (Anexo III) como tal, el formulario de «presentación de declaraciones de apoyo» (Anexo VI), y el formulario de certificado de «declaraciones válidas de apoyo» (Anexo VII), de manera que la presentación en Bruselas de los montones de firmas será innecesaria;
- la propuesta de un determinado número mínimo de firmas válidas para cada Estado Miembro (Anexo I) introduce una escala móvil (en relación con el número de escaños en el Parlamento Europeo) y hace que las firmas de los Estados Miembros más poblados sean necesarias (consulte también el mapa en la siguiente sección, página 88);
- disposiciones razonablemente prudentes y cautelosas para el sistema previsto para la recogida electrónica, que se tendrán que aplicar paso a paso en colaboración con las autoridades nacionales (artículo 19) durante los primeros años de

práctica y que también conllevan la inclusión de una cláusula de revisión (artículo 21), que devolverá el proceso completo a las consideraciones del órgano legislativo y de los ciudadanos europeos cinco años después de su entrada en vigor.

Si bien los elementos permisivos y restrictivos del borrador del reglamento se han debatido, y siguen debatiéndose intensamente entre todos los actores involucrados, las características constructivas fueron bien recibidas por la mayoría de los que aportaron su opinión. No obstante, la Comisión ignoró o subestimó diferentes aspectos, tales como:

- la función administrativa y política de respaldo para las medidas iniciales (servicios de asesoramiento, especialmente sobre el proceso de registro). De hecho, el proyecto de propuesta prevé un (1) funcionario y un (1) auxiliar para hacer frente a todas las funciones relacionadas, lo que podríamos calificar tranquilamente de grave escasez de personal administrativo (el eufemismo del día!);
- el papel de la ayuda económica a los organizadores que no representan a organizaciones fuertes ni intereses bien financiados. Al mismo tiempo, el borrador de la normativa pide transparencia económica a todos los organizadores, de los que se espera que indiquen todas sus fuentes de financiación y apoyo en el momento de la inscripción (Anexo II-7); y
- por último, pero no por ello menos importante, la falta de voluntad evidente de incluir alguna obligación concreta para que la Comisión tome medidas en respuesta a una ICE que haya cumplido todos los requisitos establecidos anteriormente (artículo 11-1-ab), algo que contrasta fuertemente con las promesas que hizo Šefčovič, miembro de la Comisión, el 22 de febrero en la reunión de las partes implicadas.<sup>35</sup>

En resumen, el borrador de la normativa de la Comisión, que inició el proceso legislativo formal (ver ilustración siguiente), se basó en:

- 1) la idea razonable y adecuada que expuso Šefčovič: fácil de usar, simple, sencilla, comprensible y accesible;
- 2) una mezcla de propuestas de normas permisivas y restrictivas complementada con varios

elementos e instrumentos constructivos, mientras que otras se pasaron casi totalmente por alto.

Uno se queda con la impresión de que la normativa propuesta es el resultado de una redacción un tanto precipitada acuciada por España, que quería tener la decisión final sobre la Iniciativa Ciudadana Europea antes de concluir la Presidencia española de la UE a mediados de 2010.



*Regulación del nuevo derecho*

Para obtener información actualizada sobre el proceso legislativo, visite:  
[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=es&DossierId=199169](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=es&DossierId=199169)

En el contexto del proceso legislativo formal iniciado con la presentación del borrador de la normativa ante la Comisión el 31 de marzo de 2010, quedaron claras las posibles mejoras, aclaraciones y modificaciones a la Ley de ICE. Algunas de las posturas de los diferentes agentes implicados eran:

- la declaración del Consejo Europeo del 14 de junio (véase la nota al pie 26) daba apoyo a algunas cuestiones que ya aparecían en el borrador de la normativa de la Comisión, en especial el arriesgado requisito de un tercio de los Estados Miembros, y proponía reducir el umbral de comprobación de la admisibilidad de 300.000 a 100.000 firmas. Además, el Consejo era más específico sobre varias cuestiones relacionadas con la recolección de firmas en línea, la seguridad de datos y la exigencia de proporcionar una identificación en las declaraciones de apoyo, y opinaba que este último requisito, en particular, se debía excluir completamente de la ley final

<sup>35</sup> En la reunión del Comisionado, Maroš ŠEFČOVIČ afirmó que una iniciativa ciudadana «de éxito» «obligaría a la Comisión, como órgano colegiado, a tomar seriamente en consideración las demandas formuladas por un millón de ciudadanos».

debido a la enorme heterogeneidad de las formas de identificación admisibles;

■ el Comité de las Regiones (CdR) propuso reducir el porcentaje de los Estados Miembros «capacitados» a una cuarta parte del total, con el argumento comparativo de las disposiciones conexas del Tratado en la determinación de agenda, como el artículo 76 TFEU (Tratado de la Unión Europea). Sin embargo, en otros aspectos, muchas de las propuestas del CdR tendían a complicar el procedimiento en lugar de facilitarlo como, por ejemplo, disposiciones adicionales para la exclusión de iniciativas en el momento de su aceptación a registro, la fusión de los controles de registro y admisibilidad (nota 33 en las conclusiones, véase la nota al pie 22) y el requisito suplementario para los organizadores de publicar una lista de los gastos previstos. Tal vez lo más instrumentalizado de todas las sugerencias del CdR, pero que obviamente se extrae también de la idea del nuevo instrumento, es que el Comité de las Regiones incluso sugirió que las regiones debían poder optar a organizar Iniciativas Ciudadanas Europeas;

■ el dictamen del Comité Económico y Social, que estableció su propia opinión en un proceso de dos etapas de gran alcance, en el que primero se describían las posibilidades y los límites de las Iniciativas Ciudadanas Europeas (adoptadas por la Asamblea del CESE en marzo) y luego se elaboraba una lista básica de las medidas de mejora, entre las que se incluía un control de admisibilidad de 50.000 firmas (vinculado a una oferta de traducción) y una idea de pleno derecho de una infraestructura de apoyo para la Iniciativa Ciudadana Europea, que se abordará en la siguiente sección de este Manual.

De esta manera, cuando la pelota volvió al tejado del Parlamento en otoño de 2010, las seis cuestiones polémicas principales fueron las siguientes:

1) El **registro** como primer punto de comprobación formal. ¿Qué criterios se deben aplicar para decidir si alguien reúne los requisitos para ser organizador de una iniciativa? ¿Qué criterios deben seguirse para excluir a alguien del registro? ¿Y quién debería encargarse de hacer dicha comprobación?

2) La **admisibilidad** sería la segunda comprobación formal. ¿Debería realizarse en el mismo momento del registro o inmediatamente después de este? ¿O debería exigirse la recopilación de un número de firmas determinado antes de poder pasar el control de admisibilidad?

3) ¿El **número de Estados Miembros** se debería asociar con un número de firmas determinado? ¿Esta cantidad mínima debería ser un quinto, un cuarto o un tercio del número total de Estados Miembros?

4) ¿Qué sucede con el **plazo disponible para la recogida de declaraciones de apoyo**? Cuando el reloj comienza a marcar, ¿cuál debería ser el plazo: 12, 18 o 24 meses?

5) En cuanto a los requisitos vinculados a las **declaraciones de apoyo verificables y certificables**, ¿los formularios relacionados deben exigir que se indiquen los números de documentos de identificación?

6) El papel y la estructura del tercer punto de control formal: la **respuesta política de la Comisión Europea** (y otras instituciones de la UE) a las Iniciativas Ciudadanas Europeas. ¿Cómo debe ser la «obligación» que anunció explícitamente el miembro de la Comisión Maroš Šefčovič? ¿De qué manera se escuchará e implicará al organizador de una iniciativa que prospere?

Al final, alcanzar la meta que sugirió Maroš Šefčovič el 22 de febrero (fácil de usar, simple, sencilla, comprensible y accesible) dependía de las soluciones y los acuerdos que se tomaran en torno a estas seis cuestiones. En el Parlamento Europeo, dos comités se encargaban de la Iniciativa Ciudadana Europea, que incluían a supervisores de los cuatro grupos políticos más importantes y de cuatro países y culturas políticas diferentes:

■ Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO): Alain Lamassoure (PPE, Francia), Zita Gurmai (S&D, Hungría);

■ Comisión de Peticiones (PETI): Diana Wallis (ALDE, Gran Bretaña), Gerald Häfner (Verdes/ALE - Alemania).

Esta combinación de personas ofrecía perspectivas prometedoras para un proceso de trabajo constructivo y de cooperación durante el período previo a las decisiones finales en el Parlamento y las conversaciones con el Consejo y la Comisión. Mientras que Alain Lamassoure, un ex ministro francés de Asuntos Europeos, fue (junto con Jürgen Meyer), uno de los padres fundadores de la Iniciativa Ciudadana Europea en la Convención de la UE, Diana Wallis colaboró en el trabajo en el Parlamento entre 2004 y 2009. En las últimas elecciones, Gerald Häfner se convirtió en diputado del Parlamento Europeo, tras haber trabajado en los procesos legislativos relacionados

con Alemania (y otros países) durante más de tres décadas, y junto con Lamassoure y Wallis reúnen una gran cantidad de conocimientos, contactos e influencia política.<sup>36</sup> En el otoño de 2010, de cara a la legislación final de la ICE, se les unió Zita Gurmai, socialista húngara, vicepresidenta del Comité Constitucional.

Poco antes de que esta edición del Manual se mandara a imprenta, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión acordaron el reglamento de la ICE. En cuanto a las cuestiones comentadas anteriormente, se acordaron los puntos siguientes:

- 1) El registro y el control de admisibilidad de una ICE se llevarán a cabo simultáneamente.
- 2) Las firmas de apoyo deben venir de al menos 7 Estados Miembros.
- 3) Los Estados Miembros tendrán un periodo de 12 meses para transponer la nueva regulación en legislación nacional, un tema especialmente importante para incentivar su implicación en la verificabilidad de las firmas (electrónicas).
- 4) Los requisitos para la autenticación de las firmas (básicamente, si se pide el DNI al firmante o no) se dejan a criterio de los Estados Miembros.
- 5) Una ICE exitosa tendrá que discutirse en los plenarios de la Comisión y del Parlamento.”

### Artículo destacado 9

#### Democracia Verde: transnacional y directa

No hay duda de que desde sus orígenes el ecologismo político ha abogado fervientemente tanto por el desarrollo de la gobernabilidad global como por la democratización de la democracia, algo derivado del hecho de que los sistemas políticos tradicionales basados en el estado-nación, que operan principalmente de forma indirecta, tenían y tienen dificultades para resolver los problemas ambientales que afectan a los ciudadanos en su vida cotidiana y que no terminan en las fronteras nacionales. Como consecuencia, todos los partidos ecologistas establecidos en todo el mundo han incluido en su programa básico el respaldo de un gobierno internacional más fuerte, por un lado, y el fortalecimiento de la democracia directa y participativa, por otro. El impacto de las ideas y los principios «verdes» en el debate político ha sido notable: la Unión Europea y otros órganos de gobierno internacionales tienen muy presentes en su agenda los asuntos medioambientales. Y cuando se trata de utilizar iniciativas y referendos en todo el mundo, los asuntos medioambientales tienen un peso importante en todos los procesos de determinación de la agenda política y de toma de decisiones.

Sin embargo, como todos los instrumentos institucionales los pueden (y deben) utilizar los participantes de cualquier proceso político, es obvio que los intereses no ecologistas también

forman parte de la gobernabilidad internacional y los procesos de democracia directa. Además, resulta curioso observar cómo algunos políticos verdes en Europa que han adquirido funciones ejecutivas tienden a ser más escépticos acerca de la participación ciudadana y a demostrar una repentina falta de interés en las estructuras de participación cuando están en el poder. También nos llama la atención que muchos movimientos ecologistas, tanto de izquierdas como de derechas, pueden no estar de acuerdo con una forma de democracia más participativa y directa, dado que desde una perspectiva ideológica, consideran que los procesos de democracia directa son un problema para la mayoría de la toma de decisiones.

Esta situación, un tanto compleja, de la «familia política ecologista» impidió que el Partido Verde Europeo y los Verdes/ALE fueran durante un tiempo el verdadero motor de cambio de la democracia transnacional y directa. Por suerte, hoy en día estas divisiones internas son menos poderosas. Esto significa que tanto los escépticos sobre la democracia directa post-1968 de los estados fundadores originales de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) ahora están más a favor de la democracia directa, mientras que los escépticos transnacionales, principalmente de los países nórdicos, comparten la necesidad de un fuerte proceso de integración europea. Sobre la base de esta creciente convergencia dentro del movimiento verde ha sido posible establecer y promover posturas claras

<sup>36</sup> A efectos de mayor transparencia, la siguiente información puede fortalecer la evaluación positiva de sus capacidades: Alain Lamassoure fue miembro del grupo de trabajo informal en el Convenio Europeo descrito en esta Guía y coeditor de *Transnational Democracy in the Making [La democracia transnacional en construcción]* (2003), junto con Jürgen Meyer y el editor de esta Guía, Bruno Kaufmann. Diana Wallis ha sido una de los miembros principales del Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa desde el año 2004. Gerald Häfner es cofundador de los Verdes alemanes y la ONG Mehr Demokratie y se unió al Instituto para la Iniciativa y el Referéndum en el año 2010 como consejero; durante más de una década ha sido diputado del Parlamento alemán.



*Taller sobre la Iniciativa Ciudadana Europea de la Fundación Verde Europea en el Consejo del Partido Verde Europeo en Barcelona (marzo de 2010)*

sobre la legislación que se está creando acerca de la Iniciativa Ciudadana Europea.

En la reunión del Consejo en Barcelona en 2010, el Partido Verde Europeo pudo adoptar una postura común sobre el próximo proceso legislativo, precedida de un proceso de deliberación en algunos de los partidos miembros nacionales y regionales, que finalmente se confirmó y se materializó en la adopción de una postura clara por parte del grupo Verdes/ALE en el Parlamento Europeo.<sup>37</sup>

En el posicionamiento adoptado a mediados de julio, el grupo los Verdes/ALE del Parlamento Europeo trató de asegurar ciertos acuerdos ya alcanzados con la Comisión, como la escala móvil para un número mínimo de firmas en cada país y la posibilidad de recoger las firmas de forma electrónica. Lo que es más importante aún, el grupo también se posicionó claramente sobre la evaluación de la admisibilidad (directamente después de la inscripción o el registro y el inicio del período de recolección de firmas) y sobre las «áreas olvidadas» como los «procedimientos para hacer un seguimiento del éxito de las Iniciativas Ciudadanas Europeas» y la «infraestructura de apoyo adicional». El grupo

también propuso asignar más tiempo a las personas encargadas de la recogida de firmas (24 meses en lugar de 12) y reducir el número de Estados Miembros necesarios (una quinta parte en lugar de una tercera parte).

Por último, en el posicionamiento común adoptado por los Verdes/ALE también se incluyen objetivos más generales, como la ampliación de la capacidad de firmar las Iniciativas Ciudadanas Europeas a todos los «residentes de la UE con una edad mínima de 16 años». Este requisito de doble extensión recibe el indudable apoyo de muchos grupos de derechos humanos y civiles de toda Europa. Sin embargo, si no se quiere considerar la Iniciativa Ciudadana Europea como otra forma de petición más, sino como un primer paso para conseguir un conjunto de instrumentos de democracia directa de mayor alcance, el argumento a favor de ampliar el criterio de capacitación –que la Iniciativa Ciudadana Europea «no es más que» un instrumento no vinculante– podría ser contraproducente, también en lo que respecta a la cuestión de cómo se ocupará la Comisión de las iniciativas que prosperen. Dicho esto, una de las primeras ideas para crear una verdadera Iniciativa Ciudadana Europea podría ser simplemente proponer una ampliación de la capacidad de voto a los grupos que quedan fuera de la consideración de «ciudadanos de la UE» que nombra explícitamente el Tratado de la UE.

Por supuesto, se están tramitando otras posibles ICEs en las que activistas y organizaciones ecologistas pueden llegar a colaborar en un futuro muy próximo. En la sección final de este Manual abordamos el cómo deberá hacerse para convertir una iniciativa en realidad, así como las cuestiones sobre las que deberán reflexionar los organizadores potenciales antes de lanzar una Iniciativa Ciudadana Europea.

Después de haber presentado los principios, las definiciones y la evolución de una democracia representativa moderna en la primera sección, tras haber evaluado la elaboración de la Iniciativa Ciudadana Europea en la segunda parte de este Manual, ha llegado el momento histórico de prepararse para la primera práctica real de la democracia directa transnacional. Todavía

hay muchas cosas que podemos aprender de las prácticas existentes a escala nacional y subnacional; sin embargo, dado que la Unión Europea es un sistema político único en su género, la ICE también lo será. Suponiendo que se resuelvan las cuestiones pendientes sobre la normativa, los activistas, las organizaciones no gubernamentales, y en última instancia, las principales

37 Para más referencias puedes consultar los documentos relacionados en la sección recursos de este Manual.

instituciones de la Unión Europea que han trabajado en el reglamento durante meses, años e incluso décadas, podrán estar satisfechos. Es el momento adecuado para pasar de las medidas legislativas y procesales a la parte práctica de la Iniciativa Ciudadana Europea. Que a la larga

este proceso se recuerde como una regla de oro de la democratización depende de cada uno de nosotros. Por eso, te invitamos a seguir leyendo la tercera y última sección, un Manual práctico sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.



## 4. Perspectiva: por fin, en primera posición



### 4.1 Cuando el *New York Times* empieza a fijarse en Europa

Pronto llegará el momento de registrar las primeras ICEs «reales». Tal y como se recoge en este Manual, ya lo han intentado muchos anteriormente y millones de europeos saben lo que es firmar una propuesta transnacional de este calibre. De estas experiencias, se han extraído muchas lecciones. Sin embargo, todo lo hecho hasta ahora ha sido solo un experimento, pues no tenía base legal y no vinculaba a la Comisión Europea a reaccionar, ni tan siquiera a actuar.

A partir de ahora, esto va a cambiar, y también el nivel de interés de los medios de comunicación – tan reacios a cubrir las cuestiones planteadas a raíz de la Iniciativa Ciudadana Europea. De hecho, uno de los rotativos americanos más influyentes, el *New York Times*, publicó a mediados de julio de 2010 un artículo con el siguiente titular: «Europa escucha la voz del pueblo».

Tomando ejemplo de una de las ICEs «en fase de preparación» –la iniciativa conservadora cristiana «Domingo libre»–, los autores del artículo explicaban a los estupefactos lectores de Estados Unidos que está a punto de introducirse en Europa

**Europe Turns Ear Toward Voice of the People**  
 BY SCOTT SIMS and STEVEN CHITLS  
 Published July 22, 2010

BRUSSELS — The way Martin Kastler sees it, there ought to be a law prohibiting shops all across Europe from opening on Sundays, much as there has been for generations in his native Bavaria.

He has already begun collecting signatures of support. And soon, courtesy of a little debated clause in the new  *Lisbon Treaty*, the  *European Union* may be obliged to consider drawing up such legislation.

"For me, Sunday is a family day," said Mr. Kastler, a German member of the  *European Parliament* who is being urged on by his wife, church groups and trade unions.

Long criticized as lacking democratic accountability, the  *European Union* is about to give its 500 million citizens more say — if they can collect one million supporting signatures from a "significant" number of member countries.

But whether the voice of the people will triumph over the bureaucracy remains an open question.

No one knows for sure what the citizens of Europe might

**CONVICTION**  
 Watch The Trial

Enlarge This Image

© Michael Grecco for The New York Times  
 Martin Kastler, a  *European Parliament* member, and his family. He wants a law banning shops all across Europe from opening on Sundays.

© Michael Grecco for The New York Times

FACEBOOK  
 TWITTER  
 RECOMMEND  
 EMAIL TO FRIENDS  
 PRINT  
 HELP/PRINT  
 SHARE

*El interés mundial en torno a la Iniciativa Europea*

a escala transnacional un proceso de democracia directa, cosa que en su país solo se aplica a escala subnacional. El periódico de la Gran Manzana llegó incluso a divagar sobre las cuestiones que pronto se tratarían como Iniciativas Ciudadanas Europeas: «la prohibición de las corridas de toros, de los burkas y de la comida alterada genéticamente; la reducción de la perforación en el mar; la introducción de nuevos impuestos; el fin del intercambio de datos financieros con Estados Unidos,

y la denegación de la entrada de Turquía en la Unión Europea». El periódico concluye que la Iniciativa Ciudadana Europea podría convertirse en una especie de «ejercicio para construir espíritu de grupo» y contribuir a la formación de las democracias europeas desde abajo.

En realidad, nadie sabe aún cómo evolucionará. Es imposible saberlo. El futuro dirá y nosotros somos parte de ese futuro; por eso, nosotros, los ciudadanos de la Unión Europea, tendremos que demostrar al resto del mundo que todo cambia en efecto cuando el pueblo se compromete, identifica un problema común, diseña una campaña transnacional y abre un debate que se extiende al resto de continentes. De momento, se piensa que, a los ciudadanos de «a pie», les costará lanzar y organizar una Iniciativa Ciudadana Europea y no sería de extrañar, ya que durante más de medio siglo la Unión Europea y la elaboración de su política se han desarrollado al margen de la influencia ciudadana directa.

La mayoría de las personas tienen la sensación de que no son bienvenidas o que no se les ha invitado a participar en la complicada maquinaria de la Unión Europea. Ahora que tenemos voz para opinar sobre la agenda política de la UE, muchos europeos están sobradamente preparados para organizar o defender una Iniciativa Ciudadana Europea. Juntamente con esta tendencia generalizada de poner énfasis en la participación ciudadana directa en el marco de la democracia representativa –como ya se ha explicado en la primera sección del Manual– y la actitud entusiasta y positiva hacia el nuevo instrumento que tienen casi todos los interesados (sección 2), ahora, por fin, tenemos el reto de ponerlo en práctica.

¿Cómo hay que prepararse? ¿Qué temas deben abordar las ICEs? ¿Qué recursos serán necesarios para conseguir nuestras metas? En resumen, ¿qué supone estar entre los primeros organizadores de una Iniciativa Ciudadana Europea?

Esta última sección propone una guía paso a paso sobre cómo prepararse y proceder ante esta nueva herramienta. Tratamos cuestiones clave como la funcionalidad prevista de una Iniciativa Ciudadana Europea, la posibilidad de generar materiales multilingües sin ser una organización rica, y la necesidad de que se entienda que la Iniciativa Ciudadana Europea es un instrumento de comunicación para fijar la agenda política europea. El Manual termina con una mirada al futuro y a la

posible infraestructura que debería establecerse en los próximos años

### Consideraciones iniciales

De acuerdo con la nueva legislación de la Iniciativa Ciudadana Europea, aprobada a finales del 2010, repasaremos los diez pasos más importantes para que un proyecto de iniciativa tenga éxito. Antes de empuñar este nuevo estandarte transnacional de democracia directa, hay que tener en cuenta que convertirse en (co)organizador de una Iniciativa Ciudadana Europea puede cambiar la vida propia y ajena para siempre –no solo porque la iniciativa pueda introducir nueva legislación en la UE, sino porque el instrumento de la ICE en sí es un «barco» que tardará tiempo en llegar a puerto seguro y que requerirá gran cantidad de esfuerzos y recursos, tanto si se puede organizar y utilizar el apoyo oficial/no oficial como si no. Así pues, en algunas o bastantes fases del proceso, hay que tener en cuenta modos alternativos de aproximarse y ejercer influencia en la UE; al fin y al cabo, puede que haya modos mucho más eficaces, entre los que cabe mencionar:

- recibir asesoramiento legal gratuito sobre todas las cuestiones relacionadas con la UE a través del Servicio de Orientación a los Ciudadanos (SOC), que tiene a disposición un formulario de solicitud en línea y que se compromete a responder en el idioma de la solicitud en el plazo de una semana [[http://ec.europa.eu/citizensrights/front\\_end/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/index_es.htm)];
- iniciar una reclamación sobre una acción relacionada con la UE al Defensor del Pueblo Europeo, que también cuenta con un formulario de reclamación en línea en los 23 idiomas oficiales del Tratado [<http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>];
- recurrir a SOLVIT, una red en línea de resolución de problemas. SOLVIT solo resuelve los problemas que se generan cuando las autoridades de los Estados Miembros aplican la legislación europea de forma incorrecta. [[http://ec.europa.eu/solvit/site/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/solvit/site/index_es.htm)]
- utilizar la Red de Servicios Europeos del Consumidor para abordar cuestiones relacionadas con productos o servicios defectuosos en cualquiera de los 29 países (EU27 más Noruega e Islandia) [[http://ec.europa.eu/consumers/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/consumers/index_es.htm)], o el servicio especial dirigido a personas que bus-

can trabajo o quieren estudiar en otro país de la UE, EURES [<http://ec.europa.eu/eures/>];

■ participar en los debates de ámbito europeo a través del sitio web de la Comisión «Tu voz en Europa» [[\[es.htm\]\(#\)\], donde se describen diversas formas de participar y se encuentran formularios en línea;](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

■ presentar una petición al Parlamento Europeo a través del formulario en línea [<https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/secured/submit.do?language=ES>] o por carta.

#### Artículo destacado 10

##### El derecho de petición

En el Tratado de Maastricht, se aprobó un nuevo derecho de los ciudadanos: el derecho de petición. De acuerdo con este derecho, cada uno de los ciudadanos de la UE puede dirigir una petición en forma de reclamación o solicitud sobre una cuestión incluida en el marco de la actividad de la Unión Europea. Además, la materia objeto de la petición debe afectar directamente al organizador de la petición. Las peticiones deben contener el nombre, la nacionalidad y el domicilio de cada peticionario y deben estar redactadas en uno de los idiomas oficiales de la UE. Las peticiones se remiten a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo que comprueba que el material es admisible y evalúa la propuesta desde un punto de vista político. La Comisión puede convocar audiencias o enviar a sus miembros para recopilar datos. El resultado depende de la naturaleza de la petición e incluye un tratamiento individual, una resolución del Tribunal de Justicia y un acto legislativo por parte del

Parlamento. En cualquier caso, el peticionario recibe una respuesta que describe el resultado del acto que se lleva a cabo. Cada año la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo procesa 1.500 solicitudes, de las cuales solo unos dos tercios son admisibles. Entre las peticiones que han dado pie a una actuación política y una nueva legislación, están las relacionadas con las siguientes cuestiones: elaborar una nueva estrategia para luchar contra la esclerosis múltiple (en 2001), reevaluar el impacto ambiental de la conexión ferroviaria Lyon-Turín, cuestionar el plan de desarrollo urbanístico de Valencia, y denunciar la falta de estudios de impacto ambiental por la construcción de autopistas en Gran Bretaña. Las principales cuestiones que se plantean en las peticiones de la UE son (1) el medio ambiente, (2) los derechos fundamentales, y (3) asuntos sociales. Otras cuestiones son el desarrollo urbanístico, la salud, la educación y las infraestructuras.

Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/>  
Un agradecimiento especial a Claire Genta.

Para asesorarse sobre el mejor modo de debatir y ejercer influencia en la Unión Europea, también puede contactar con el servicio de atención europea conocido como «europedirect» [[http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)] o participar en una de las múltiples organizaciones no gubernamentales dando a conocer información activamente y fomentando la deliberación y la consulta sobre asuntos europeos como, por ejemplo, el Servicio Europeo de Acción Ciudadana en Bruselas [<http://www.ecas-citizens.eu>]. Por último, también se puede optar por una vía indirecta, como ponerse en contacto con los miembros del Parlamento Europeo o el partido político que te representa en tu país o en la UE.

## 4.2 Una nueva vía: una manual de diez pasos para empezar con tu Iniciativa Ciudadana Europea

A pesar de la declaración anterior, no pretendemos en absoluto desanimarte para que no te erijas en organizador o defensor de una Iniciativa Ciudadana Europea. Justo al contrario. Ahora más que nunca, Europa necesita que tu red de contactos, tu organización, otros ciudadanos activos y tú entréis a formar parte del proceso de elaboración de políticas.

Así que vamos al grano. Esta es la lista de control que te servirá para hacer una valoración detallada antes de lanzarte a una Iniciativa Ciudadana Europea.

Paso 1. La idea. Tu gran idea para solucionar un gran problema en Europa.

Paso 2. Conocimientos. Infórmate sobre las opciones que existen y sobre el proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea.

Paso 3. Metas. Define qué objetivos deseas alcanzar y qué puntos pretendes fijar en la agenda política con tu iniciativa.

Paso 4. Diseño. Los textos y las explicaciones de tu propuesta inicial deben estar disponibles en 25 idiomas y ser accesibles a las diversas culturas políticas europeas.

Paso 5. Registro. Registra la Iniciativa Ciudadana Europea evitando trampas del control legal y formal, y estando preparado si no se acepta el registro o la propuesta no se admite a trámite.

Paso 6. Recogida de firmas. El mejor momento para recoger firmas es ahora; tienes que convencer a más de un millón de europeos en diversos países en un plazo de tiempo muy limitado.

Paso 7. Diálogo. Si no comunicas tu iniciativa, nadie la defenderá. Dialoga con todos los amigos que puedas y los escépticos apreciarán el éxito duradero de tu iniciativa.

Paso 8. Umbrales. Deberás cumplir decenas de requisitos y superar diversos obstáculos antes de que finalmente puedas enviar un correo electrónico con los adjuntos necesarios (certificaciones, etc.) a Bruselas.

Paso 9. Comunicación. Presentar la iniciativa a la Comisión Europea es solo el comienzo de otro episodio importante de este proceso: la comunicación y la deliberación sobre un tema oficial de la UE.

Paso 10. Lecciones aprendidas. Llega el final de un ejercicio agotador, pero esperemos que gratificante. Acuérdate de archivar el papeleo, la documentación y de hacer una evaluación para aprender de la experiencia.

Resulta evidente que una Iniciativa Ciudadana Europea nunca será un apaño para salir del paso o una reacción impulsiva, sino más bien un proceso que durará varios años y que no dependerá únicamente de cuántos fondos se logren captar, sino también de si se prepara con cuidado y sentido estratégico para lograr un impacto duradero.

Todo el proceso puede tardar varios años en completarse, incluidos también los que corresponden al proceso de preregistro, en el que se definen las vías y los hitos, y se garantizan el financiamiento y la red inicial necesarios para el

paso 4: la redacción de textos prácticos y fácilmente comprensibles para una propuesta de iniciativa. Llegado este punto, también se precisará una organización profesional capaz de superar las barreras procedimentales, prácticas y políticas que aparezcan durante la recogida de un millón de firmas. Es evidente que esto da ventaja a organizadores ya establecidos, pero ésta se compensaría en cierta medida con una infraestructura de apoyo integral, que garantice el acceso a grupos menos privilegiados, ciudadanos jóvenes y minorías como el pueblo gitano en toda Europa.



*¿Se protege a las minorías mediante la iniciativa?*

A continuación, analizaremos de cerca los diez pasos de una Iniciativa Ciudadana Europea que te acompañarán durante los próximos años.

#### Paso 1. La idea

Puede que te haya rondado esa «gran idea» hace mucho tiempo o puede que se te ocurriera ayer mismo en un momento de inspiración. Sea como sea, una cosa es cierta: una Iniciativa Ciudadana Europea no tendrá éxito si no se basa en una buena idea para solucionar un gran problema de Europa. Es decir, tu idea debe estar relacionada con un gran problema, como el que hemos indicado al principio de este Manual al hablar del futuro con una madre joven del sur de Tirol donde los megatráileres no dejan vivir en condiciones. Tu idea debe apuntar a un problema que sea detectado como tal por la mayoría de ciudadanos –y también posiblemente como un problema de Europa en sí. El objetivo de una Iniciativa Ciudadana Europea no puede ser únicamente llamar la atención y educar sobre el problema, sino proponer una idea para solucionar dicho problema –y creer que esa idea es la mejor.

Al fin y al cabo, tendrá que elaborar una propuesta legislativa que aborde una cuestión (problema) de la UE que las instituciones existentes no hayan abordado aún, o al menos no de un modo eficaz. Hasta ahora, la participación ciudadana en el proceso de la UE se ha limitado a consultas por invitación o a actividades de grupos de presión ante las instituciones europeas, y a votaciones populares (referendos) en Estados Miembros. Aún faltaba un canal legalmente accesible para que los ciudadanos pudieran actuar de un modo

proactivo y esto es justo lo que ahora se pone a disposición. La Iniciativa Ciudadana Europea no sirve para decir lo que no nos gusta de la UE sino para expresar qué queremos que la UE legisle para solucionar un problema de alcance transnacional y paneuropeo. Si bien la motivación inicial puede tener un carácter emocional, debe intentarse traducir a una idea de iniciativa proactiva y orientada a una solución desde el inicio –identificando qué personas podrían estar interesadas en colaborar y defenderla también.

Por supuesto, muchas organizaciones y asociaciones en toda la UE ya han dado la mitad del primer paso simplemente por el hecho de existir. Ahora, gracias a la Iniciativa Ciudadana Europea, pueden dar el siguiente paso con una herramienta en potencia que tiene mayor probabilidad de prosperar, sobre todo, en cooperación con entre ellas.

## Paso 2. Conocimientos

Una vez que está clara la prometedora idea de iniciativa orientada a una solución, llega el momento de formarse sobre el tema en cuestión, por supuesto, pero también sobre las opciones y los límites para abordarlo que ofrece la UE, incluyendo el nuevo instrumento de la Iniciativa Ciudadana Europea. Es muy importante ser consciente de lo que este nuevo instrumento puede lograr –una aportación legislativa a la Comisión Europea en pie de igualdad con el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo–, y lo que no puede –un referendo popular paneuropeo sobre la iniciativa propuesta.



Las innovaciones del Tratado de Lisboa

Es importante no confundirse: aunque los folletos oficiales de la UE anuncien la Iniciativa Ciudadana Europea como un instrumento para participar en la toma de decisiones (véase la ilustración), solo se trata de una herramienta para incluir una propuesta en la agenda política. Hay una gran diferencia.

Sin embargo, como organizador de una iniciativa paneuropea, no basta con plantear las cuestiones correctas: también hay que proponer una innovación legislativa que todavía no se le haya ocurrido a nadie dentro de las instituciones políticas –bastante bien equipadas y desarrolladas, por cierto. Dado que estas instituciones son las que tienen el derecho exclusivo de tomar las decisiones, la impresión que se cause en ellas como persona, equipo, organización o red competente será decisiva.

Esta es la razón por la que debe dedicarse tiempo a la primera fase del proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea. No es cuestión de días o semanas, sino de meses y, probablemente, años, puesto que, cuando pulses el famoso botón de «Enviar» en la nueva página web de registro de la Unión Europea, los hechos se acelerarán y tu ICE deberá pasar por tres controles oficiales:

- a) la comprobación formal del registro;
- b) el control de legalidad, que se llevara a cabo, según la normativa, al mismo tiempo que se registra la ICE, por un lado, y por el otro, en su entrega;
- c) el control político tras presentar al menos 1 millón de declaraciones de apoyo válidas procedentes de un mínimo de Estados Miembros.

Para cada uno de estos controles, se tienen que prever los requisitos específicos, más sencillos en la comprobación formal y más complicados a la hora de evaluar la admisibilidad. Teniendo en cuenta esto, es aconsejable consultar a expertos en la materia desde el principio para evitarse sorpresas en pleno proceso. Asimismo, debes estar preparado para el debate político: tendrás que convencer a todo un continente de que tienes una solución fantástica.

## Paso 3. Metas

Dedicar varios años, capital intelectual y, posiblemente, también recursos financieros para un proyecto de iniciativa transnacional no es para tomárselo a la ligera. Después de haber establecido la idea básica de la iniciativa y de haberte convertido en un verdadero experto en el tema y el proceso, empezarás a ser consciente del nivel de compromiso que requiere una ICE.

¿Tienes mera curiosidad por saber cómo se registra una iniciativa? ¿O te planteas seriamente la posibilidad de convencer a más de un millón de personas acerca de tu propuesta? Tal vez tu organización y tu consideréis que la Iniciativa Ciudadana Europea puede ser una forma de autopromoción, o de movilizar apoyos de cara a unas elecciones próximas, o... quién sabe.

Puede haber diversas motivaciones, metas y ambiciones detrás de tu proyecto de Iniciativa Ciudadana Europea. Es absolutamente legítimo registrar una iniciativa sin ninguna posibilidad real de conseguir las firmas requeridas, o incluso plantear un problema que quede fuera de las competencias de la Comisión Europea. Sin embargo, debes tener claros tus propios objetivos si pretendes llegar a los demás de una manera creíble y eficaz. Las promesas falsas y los análisis erróneos podrían volverse en contra de la propia iniciativa y del grupo.

Sea cual fuere el objetivo de tu iniciativa, procura definirlo bien antes de embarcarte en la aventura de una Iniciativa Ciudadana Europea junto con el mayor número de partidarios posible. Aparte, dado que el Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea requiere que se declaren los patrocinadores y se indiquen los gastos previstos, es recomendable que empieces a elaborar ya fichas de datos al respecto. Esto te servirá para ser consciente de la seriedad o el grado de adecuación de tu proyecto de Iniciativa Ciudadana Europea y determinará los objetivos de la empresa en su conjunto.

#### Paso 4. Diseño

El idioma es una herramienta clave en la comunicación. En la política, la comunicación es fundamental. En este paso el proyecto deberá difundirse en todos los idiomas oficiales de la Unión Europea: en estonio, portugués y también griego. Obviamente, todo tu equipo no será políglota ni tendrá los recursos para llevar a cabo las traducciones desde un principio. Pero no te preocupes; lo más importante a esta altura del proceso es redactar el borrador de una propuesta a) que adopte el formato requerido por el nuevo Reglamento de la ICE, y b) que esté tan bien escrito que cualquiera pueda entenderlo sin el asesoramiento de un experto.

La propuesta constituye un mensaje importante dirigido a todos los legisladores, responsables

de la administración y juristas que hasta ahora se han encargado de la redacción de las leyes en la UE, y el mensaje es este: «Sí, nosotros, los ciudadanos de la UE, somos capaces de redactar leyes que se pueden comprender». ¿Y por qué tiene tanta importancia esto? Porque esto permitirá llegar a toda la ciudadanía europea y apelar a ella como defensora potencial de tu iniciativa, y debes hacerlo en todos los idiomas oficiales con el apoyo de coorganizadores, personas interesadas de toda Europa, lingüistas y las propias instituciones europeas. Si el borrador inicial y las explicaciones correspondientes no son claras ni plausibles, seguro que empeora cuando se traduzca al resto de idiomas. Así que te aconsejamos que seas breve, claro y convincente.

Aparte de esta base fundamental para el éxito de una Iniciativa Ciudadana Europea, el nuevo Reglamento introduce otros requisitos para el texto de la propuesta como, por ejemplo, un formulario que acota el número máximo de caracteres, y tal vez la inclusión de referencias legales al Tratado por las que la Unión Europea debería actuar.

#### Artículo destacado 11

##### **El reto de los 23 idiomas oficiales en el proceso de una iniciativa**

La Unión Europea significa multilingüismo. No hay otra forma de gobierno (comunidad política) en todo el mundo que invierta tanto en servicios de traducción y posibilidades multilingües como la UE. Se trata de un desafío para todos los servicios implicados que genera una serie de derechos para todos los ciudadanos de la UE. Por ejemplo, cada ciudadano de la UE tiene derecho a dirigirse a un funcionario o a una oficina de la UE en su propia lengua materna si esta es uno de los 23 idiomas oficiales de la Unión.

En las instituciones europeas situadas en Bruselas y Luxemburgo más de 2.500 empleados se encargan de la traducción diaria de debates y documentación. El proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea, que es el primer instrumento de democracia directa transnacional, genera un escenario multilingüe nuevo y apasionante. Por ejemplo, dado que todos los ciudadanos tienen derecho a dirigirse a la Comisión Europea en su propio idioma, en algún punto del proceso de una Iniciativa Ciudadana Europea habrá que traducir el material y los formularios más relevantes a todas las lenguas oficiales.

Un comité organizador pequeño puede verse desbordado o incapaz de llevar a cabo esta tarea y precisará ayuda. Sin embargo, en el nuevo Reglamento no se contempla este problema. Entonces, ¿qué se puede hacer? Hay varias opciones. Una es recurrir a la comunidad bloguera de internet, por ejemplo. En la primavera de 2010, [bloggingportal.eu](http://bloggingportal.eu) lanzó un proyecto piloto para Iniciativas Ciudadanas Europeas de bajo coste animando a la traducción de los textos de las iniciativas propuestas. Un primer texto de prueba (de menos de 200 caracteres) se tradujo a todos los idiomas oficiales en escasas horas. [<http://www.bloggingportal.eu/blog/we-need-your-help-for-an-experiment/>].<sup>38</sup> No obstante, aunque es una posibilidad, esta primera opción no será la regla, ya que algunas propuestas políticas no contarán con el favor de la comunidad bloguera y, además, los términos legales de la documentación oficial tendrán que verificarse con atención. Así pues, hace falta que un recurso de la UE se encargue de esta tarea. Afortunadamente, el Comité Económico y Social Europeo, que cuenta con traductores propios, ya ha anunciado que está preparado para asumir el papel de puente entre ciudadanos e instituciones en los procesos de Iniciativa Ciudadana Europea.

A pesar de ello, no bastará con la traducción de toda la documentación oficial (propuesta inicial, explicación, etc.). Una Iniciativa Ciudadana Europea que prospere generará deliberaciones en diversos idiomas por todo el continente. En tal caso, además de implicar a defensores políglotas en esta campaña, se tendrán que utilizar nuevos desarrollos tecnológicos relacionados con traducción automática que aseguren la comprensión sin disparar los costes.

Por último, el debate y la difusión transnacional no dependen únicamente del uso de idiomas concretos sino también de la terminología utilizada. Por este motivo, este Manual te ofrece el apéndice con los «Términos de referencia: glosario de la democracia directa moderna y la Iniciativa Ciudadana Europea».

## Paso 5. Registro

Una vez que se tengan todos los preparativos listos, ya puedes registrar tu Iniciativa Ciudadana Europea en el sitio web oficial. Se trata de un paso pequeño y simple para ti como organizador, pero podría suponer un gran paso para Europa y para el trabajo que te queda por delante. A partir de ahora, no tratarás únicamente con posibles socios y personas afines de tu entorno, sino también con otros a los que no les gusta la iniciativa y probablemente tampoco les gustes tú ni tu equipo.

Ya has obtenido el número de registro de la Iniciativa Ciudadana Europea que será la clave para todos los procedimientos formales subsiguientes. Aunque puede darse el caso de que las autoridades –muy probablemente, un equipo de burócratas en la Comisión Europea– no estén preparadas o habilitadas para registrar tu propuesta de iniciativa (esto forma parte de la comprobación formal inicial prevista en el Reglamento de la ICE).

En este caso, hay que recurrir a un plan B. O bien has cometido algún error formal que se pueda subsanar fácilmente, o bien tu iniciativa ha entrado en una zona gris en cuanto a criterios, como el de «unidad de materia» (no se deben tratar diversas cuestiones en una sola iniciativa) o el de «lenguaje ofensivo» (no debes dirigirte a una persona concreta al redactar una iniciativa). Esto puede complicar la situación, ya que podría considerarse que la propuesta «carece de seriedad» o que va «en contra de los valores de la Unión». Entonces, ¿qué debes hacer? ¿Cómo puedes arreglarlo? Para evitar circunstancias como esta, es muy importante comprobar todos los detalles antes de registrar la propuesta. Tal vez lo que quieras es poner a prueba las opciones y los límites de una iniciativa. Esto puede ser útil. Si realmente estás decidido a utilizar esta nueva herramienta, también podrás comprobar las vías jurídicas disponibles tras ser rechazada: recurrir al Defensor del Pueblo Europeo o apelar al Tribunal de Justicia europeo. A la mayoría de organizadores no les interesará este rodeo, ya que resta atención, tiempo y recursos al proceso esencial, que consiste en marcar la agenda política en la Unión Europea presentando una idea

38 El bloguero Julien Frisch y sus colegas escriben sobre el desarrollo de la Iniciativa Ciudadana Europea e incluyen reflexiones al respecto: <http://julienfrisch.blogspot.com/search/label/European%20Citizens%27%20Initiative>

para solucionar un problema transnacional en forma de propuesta legislativa.

Con el número de registro en mano, es el momento de entrar en acción por toda Europa. ¡Te esperan meses y años de poco sueño, muchas reuniones y largas noches delante del ordenador!

#### Paso 6. Recogida de firmas

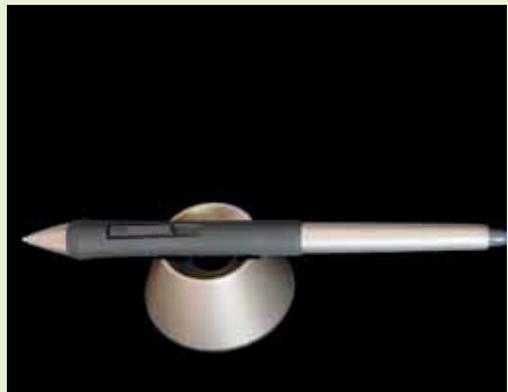
Un millón de firmas procedentes de una cuarta parte de todos los Estados Miembros en un plazo de 12 meses: este es tu objetivo ahora. Afortunadamente, eres libre de escoger el método para recoger las «declaraciones de apoyo», que es el nombre que la UE da a las firmas. Esto significa que se pueden recoger firmas en todas partes, tanto manual como electrónicamente. Mientras el método tradicional a pie de calle consume bastantes recursos, aunque el contacto directo con la gente es gratificante, tal vez la recogida electrónica sea más eficaz y barata. Y decimos “tal vez” porque no es seguro que un proceso completo de firma electrónica este disponible cuando la Iniciativa Ciudadana Europea entre en vigor a finales de 2011. ¿Y por qué? En la mayoría de sitios web y publicaciones de campañas ya se puede registrar en línea el apoyo con gran cantidad de votaciones, propuestas y peticiones.

Pero atención: el proceso de una Iniciativa Ciudadana Europea no es otra forma de petición (masiva). Se trata de un procedimiento de iniciativa para (fijar) una agenda que tiene consecuencias legales. Por este motivo, el procedimiento electrónico de recogida debe ser compatible con otros procedimientos electorales o de voto y garantizar que la persona que da su apoyo a una iniciativa es realmente la persona que se indica. Cada vez son más los países europeos que han empezado a experimentar con el voto electrónico (desde otoño de 2010, Suiza pone a disposición el voto electrónico para los ciudadanos que están en el extranjero cuando se trata de cuestiones sustantivas), y en Estados Unidos está a punto de ponerse en marcha la recogida electrónica de firmas.

#### Artículo destacado 12

#### ¿El sueño de la firma electrónica?

Uno de los grandes debates durante los procesos pre legislativo y legislativo del Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea ha sido la identificación de los partidarios de una iniciativa determinada. Por una parte, todos convenían que un proceso tan novedoso de alcance transnacional debía incluir el canal digital. Sin embargo, Europa no cuenta con un censo electoral donde se pueda comprobar la existencia de los firmantes de un modo uniforme. Por el contrario, existe una gran variedad de sistemas de censo electoral y culturas de voto, y los ciudadanos pueden, deben y están de acuerdo en demostrar su identidad de distintas formas en cada país. La firma electrónica, además de constituir un reto para el proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea, también lo es para el desarrollo previsto de una política de unificación de registros a escala paneuropea. Al otro lado del Atlántico, las preguntas y los desafíos son similares y han generado un gran debate paralelo sobre la recogida electrónica en el proceso de una iniciativa.



© istockphoto.com

#### ¿El futuro de la firma electrónica?

En este sentido, en Estados Unidos, un grupo de activistas de la democracia y algunos informáticos han intentado iniciar recogidas electrónicas por su cuenta para poner a prueba tanto las opciones legales y formales y como las tecnológicas y las prácticas. El mejor enfoque desarrollado para superar el obstáculo de la identificación es aceptar firmas electrónicas en dispositivos con pantalla táctil como el iPhone y el iPad. La *start-up* de Silicon Valley, Verafirma, ha puesto en marcha un proyecto para la democracia [[www.democracy.verafirma.com](http://www.democracy.verafirma.com)], que podría tener

un gran impacto también en el proceso de una Iniciativa Ciudadana Europea y mejorar sustancialmente el acceso libre y la transparencia en el mismo. En Europa, el Consejo de Europa ha elaborado directrices y recomendaciones sobre el uso de dispositivos y sistemas electrónicos en el proceso democrático, en general, y en un proceso de votación, en concreto. Ahora corresponde a la Unión Europea y a sus Estados Miembros apostar por la innovación con valentía y no limitarse a establecer un proceso participativo transnacional, sino también utilizar tecnología de última generación para la recogida de firmas en línea.

El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea dispone de todos los elementos formales que necesitas para proceder correctamente, entre los que se incluye la verificación y certificación de las declaraciones de apoyo de los Estados Miembros y de los formularios que se deben rellenar para acceder a las diferentes fases del proceso (véase también el Paso 8. Requisitos).

#### Paso 7. Diálogo

Una Iniciativa Ciudadana Europea es más que una campaña de marketing. No consiste en tener suficiente dinero para contratar los costosos servicios de una empresa de relaciones públicas que se limite a montar una campaña, una plataforma de recogida en línea y eventos clave, del tipo conferencias de prensa, por toda la Unión Europea. Si la iniciativa no interesa o no afecta a las personas, o si no se ve como un problema real (para el cual las instituciones de la UE o los Estados Miembros no han sido capaces de encontrar una solución razonable), entonces será muy, muy difícil reunir un millón de firmas en toda la UE. Sirva de ejemplo una de las iniciativas piloto: la iniciativa del número de emergencia europeo. Se trata de un intento patrocinado y respaldado por la UE para establecer un instrumento verdaderamente accesible al ciudadano que se lanzó en 2005: un número de teléfono de emergencia unificado para todos los países de la UE. A pesar de los apoyos y del buen diseño de la plataforma web, esta iniciativa solo ha recogido 15.000 firmas en cuatro años.

El reto es iniciar un diálogo transnacional sobre una cuestión transnacional. Obviamente, resulta más sencillo cuando la cuestión versa sobre un problema que es reconocido como tal por la mayoría de las personas y si propone una

solución fácil de comprender y razonable (¡no demasiado radical!). Este fue el caso de iniciativas piloto como la iniciativa de una sede (que no resultó admisible) o la prohibición de organismos modificados genéticamente (que se está preparando para convertirse en una de las primeras Iniciativas Ciudadanas Europeas). Por supuesto, no hay una fórmula única para generar un diálogo paneuropeo entre los ciudadanos sobre una cuestión capital y esto es, en cierto modo, uno de los valores añadidos del proceso de Iniciativa Ciudadana Europea. De lo que no hay duda es que tendrás que esforzarte para iniciar y sostener el debate público de tu iniciativa para poder recoger un millón de firmas y para que la esfera política europea se tome en serio el tema y lo incluya en la agenda. Huelga decir que será decisivo despertar el debate a escala local para que los medios de comunicación locales cubran la iniciativa. Una idea que sugerimos es animar a los colegios a utilizar tu iniciativa como uno de los primeros ejemplos de esta nueva forma de intervenir en la legislación europea. Para los más jóvenes, el concepto de que los ciudadanos participen directamente en la elaboración de la política transnacional mediante herramientas en línea es mucho menos extraño que para los más mayores, acostumbrados a otras formas de hacer política o, mejor dicho, de observar la política.

#### Paso 8. Requisitos

Una vez superada la mitad de un proceso de Iniciativa Ciudadana Europea que va camino de prosperar, parece que ya todos los obstáculos están salvados, pero aún quedan algunas barreras técnicas y políticas. En primer lugar, hay que superar el control de admisibilidad y resolver si la cuestión de la iniciativa:

- a) puede traducirse en un acto jurídico por parte de la Unión con el fin de aplicar los tratados, y
- b) entra en el marco de las competencias de la Comisión para que ésta presente una propuesta.

Ambos requisitos («la aplicación de los Tratados» y «en el marco de las competencias de la Comisión») ofrecen un cierto margen de maniobra y serán fuente de numerosas interpretaciones jurídicas y políticas en los próximos años. A pesar de ello, la práctica enseñará a todas las partes implicadas a anticiparse a la fase de control de la admisibilidad. Mirando el lado positivo, gracias a este requisito, el funcionamiento de la UE y la



*La Iniciativa Ciudadana Europea: requisitos de firma*  
 Cifras basadas en el proyecto de propuesta inicial de la Comisión Europea

distribución de competencias del complejo sistema político serán más transparentes.

Otro umbral clave que hay que alcanzar es el número mínimo de firmas requeridas procedentes de cada Estado Miembro cualificado. De acuerdo con la propuesta actual, el mapa de la Iniciativa Ciudadana Europea sería parecido al presentado más arriba.

Por consiguiente, al planificar la estrategia de recogida de firmas, deberás decidir dónde y qué cantidad hay que recoger para garantizar el número de firmas requeridas procedentes de un mínimo de siete Estado Miembros en un máximo de 12 meses. No obstante, apuntar a un mínimo como objetivo puede ser fuente de incidencias, ya que se pueden invalidar las declaraciones de apoyo y las normas de verificación

en los Estados Miembros podrían ir cambiando durante el período de recogida. Así pues, no te propongas recoger únicamente 4.500 declaraciones de apoyo en países como Luxemburgo, Estonia y Chipre, y luego pasar a un volumen superior (por ejemplo, 6.750 firmas en Letonia). Piensa en grande e intenta conseguir el máximo número de firmas del mayor número de Estados Miembros posibles. En el momento de tratar con las instituciones europeas no será lo mismo que tu iniciativa haya conseguido firmas en todos los Estado Miembros que solo en un cuarto requerido por el Reglamento. No olvides que la Iniciativa Ciudadana Europea sirve para fijar una agenda y no para tomar decisiones, por tanto, no se introducirá a la fuerza por haber cumplido todos los requisitos, sino que dependerá en gran medida de si se comunica el mensaje de un modo convincente (véase paso siguiente).

## Paso 9. Comunicación

«Por una mejor comunicación» ha sido un eslogan favorito de los eurócratas durante décadas. Cuando se introdujo el euro hace diez años, la UE organizó giras y costosas campañas de relaciones públicas para que los ciudadanos de la UE se familiarizaran con la nueva herramienta: una moneda común. Más tarde, la Unión Europea nombró a una comisaria de Comunicación, la sueca Margot Wallström, que no escatimó en esfuerzos para acercar la UE a la ciudadanía.

Este tipo de campañas bienintencionadas que vienen desde arriba son tan bienvenidas y necesarias como ineficaces. A los ciudadanos no les gusta que los confundan con consumidores. Un ciudadano que vive en democracia (se supone que) tiene responsabilidad –al menos en teoría y esperemos que cada vez más también en la práctica. Y aquí es donde entra en juego la Iniciativa Ciudadana Europea como instrumento real para que la ciudadanía intervenga en Europa.

Si aplicamos esta reflexión a tu trabajo, el diálogo de ciudadano a ciudadano establecido en el Paso 7 se tiene que complementar con una comunicación de abajo a arriba, es decir, de ciudadano a institución. Esto provocará la necesidad de un cambio paradigmático en la cultura política en Europa, donde la democracia representativa moderna se suele confundir con un modelo indirecto y restrictivo de fijar la agenda y de tomar decisiones.

Con todo, las instituciones pueden encontrar apoyo en ICEs diseñadas con inteligencia y dirigidas con atención desde el principio. Se recomienda que se esté en contacto permanente con todas las partes implicadas (incluida la Comisión Europea) desde el comienzo para que todos puedan convertirse en defensores y partidarios de su propuesta de iniciativa. Aunque no se ha decidido aún cómo gestionará la Comisión Europea (y las demás instituciones) las Iniciativas Ciudadanas Europeas en la práctica, es evidente que tu trabajo no terminará con la entrega de más de un millón de firmas en el edificio Berlaymont (la sede de la Comisión Europea, en Bruselas). Por tanto, tienes que planificar una estrategia de comunicación multilingüe e integral en parámetros de espacio y tiempo para optimizar el potencial de tu Iniciativa Ciudadana Europea para fijar la agenda europea.

## Paso 10. Lecciones aprendidas

Puede que esta sea tu primera y última iniciativa, pero también puede ser el primer caso experimental de una serie de Iniciativas Ciudadanas Europeas. Sea como sea, es importante incluir un enfoque reflexivo y autocrítico en todas tus acciones, puesto que la experiencia será muy útil para otros y para ti mismo tanto si cometes errores (como ser demasiado rápido y superficial en el planteamiento de una iniciativa) como si logras tus objetivos (como la posibilidad de crear una red paneuropea de partidarios).

Teniendo en cuenta esto, archiva todos los documentos, minutas y noticias sobre la iniciativa en los medios de comunicación desde el principio. Guarda todos los documentos en formato electrónico y en papel, ya que cualquiera de los dos podría perderse. Busca un catedrático, profesor de universidad o doctor que esté interesado en colaborar haciendo un seguimiento científico de la iniciativa. Busca también profesionales de Internet que quieran diseñar desinteresadamente una base de datos y una página web de comunicación. Además, puedes consultar qué han hecho otros antes o qué instituciones y organizaciones pueden ayudarte en la Iniciativa Ciudadana Europea.



*Marburgo: uno de los centros de competencia clave de Europa en materia de democracia directa moderna*

Tu iniciativa es una empresa única y nunca se llevará a cabo de nuevo del mismo modo y, por ello, es valioso que contribuyas a que generaciones futuras aprendan de la experiencia, de la tuya también. Este enfoque también dota a la iniciativa de mayor credibilidad y facilita que los nuevos seguidores se unan en el camino al millón de firmas.

Lo que hemos descrito no es un plan para el éxito de la Iniciativa Ciudadana Europea sino una guía que pretende ayudar a planificar y emprender tu iniciativa, y esperemos que llevarla al éxito. Habrás podido comprobar que este nuevo instrumento no es sencillo ni mucho menos: las tareas y los requisitos del mismo precisan de un compromiso férreo y duradero por parte de los organizadores, y también de una ayuda y estructuras profesionales.

Esta publicación tiene un enfoque positivo y proactivo respecto a la Iniciativa Ciudadana Europea, pues constituye un gran logro y un desarrollo bienvenido. No obstante, como apuntan muchos escépticos, especialmente del ámbito bloguero, también existen muchas probabilidades de fracaso. En palabras de este bloguero llamado Cingram:

«La sociedad civil no eres tú. No te imagines que eres tú. La sociedad civil son grupos que han sido especialmente creados o permitidos por nuestros líderes y también financiados por ellos con nuestro dinero para que ejerzan influencia en su beneficio y para que justifiquen lo que ellos han decidido hacer a priori. Tú eres un simple ciudadano. Tú no cuentas. Aparentemente, la Iniciativa Ciudadana Europea introduce un mecanismo que permite que cualquiera de nosotros inicie un proceso legislativo, pero es justo lo contrario: una excusa para ignorarnos ahora con mayor vehemencia que antes. Como el artículo clara y alegremente expone, surgirán tantos problemas con la verificación y la incierta cantidad de firmantes de cada país que la iniciativa tendrá más posibilidades de ser rechazada por un burócrata mucho antes de que corra el riesgo de empañar las manos exaltadas de un comisionado. Aún en el caso de que consigas que un millón de personas de una decena de países firmen para expresar su apoyo y aporten vastas cantidades de datos personales que lo respalden; aún en el caso de que puedas maquillar tu intención de modo que parezca imprescindible para aplicar los tratados; aún en el caso de que derrotes al ejército de burócratas que están a la caza del fallo en la propuesta presentada; aún en el caso de que llegues a la fase en la que la Comisión no tenga más remedio que leer la iniciativa; en cualquiera de estos casos, no habrás conseguido nada. Seis meses después te convertirás en el orgulloso destinatario de una carta firmada y enviada por fax donde se anunciará que la Comisión considera que tu iniciativa legislativa no es apropiada y que, en virtud de la cláusula de molestias de la órdenes de pago permanentes, no valorarán ninguna propuesta que verse sobre un tema similar en los próximos 15 años».<sup>39</sup>

Es un punto de vista duro, pero que no puede calificarse de ser la opinión no realista de un pesimista. Puede que las cosas acaben ocurriendo como Cingram vaticina. Si fuera así, todo el trabajo realizado para que la Iniciativa

Ciudadana Europea despegue sería un rotundo fracaso, incluida la publicación de este Manual. Claro que también podríamos habernos limitado a quejarnos y seguir siendo espectadores desde la grada. Podríamos haber rehuido el diálogo con los que tienen el poder. Sin embargo, si hubiéramos hecho eso, no habríamos tenido la oportunidad de mejorar la democracia de la Unión Europea. Llegados a este punto, está en nuestras manos sacar provecho de esta extraña posición de ventaja en la democracia directa transnacional dando forma al Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea, preparando las primeras iniciativas de 2011 y esforzándonos en construir una infraestructura de apoyo paneuropea para la nueva herramienta.

### 4.3 ¿Una herramienta solo para los poderosos? ¡No tiene por qué ser así!

Organizar una Iniciativa Ciudadana Europea es una gran empresa. Ante la complejidad del proceso y las decisiones sobre los pasos a dar, puede que los ciudadanos europeos no sepan por dónde empezar, por eso es prioritario analizar todas las opciones de ayuda y unificarlas en una infraestructura de apoyo.

Las instituciones y los representantes competentes de la UE no parecen querer o directamente no quieren compartir este conocimiento. La misma Comisión no hace referencia a nada que merezca ser llamado «infraestructura» en la propuesta del Reglamento. Lo único que propone es una plataforma en línea para registrar una Iniciativa Ciudadana Europea. Aún menos clara es la creación de software de código abierto para la recogida de firmas en línea y, en cuanto a la mano de obra, la Comisión propone un puesto de funcionario responsable y otro de ayudante que se encarguen de lo que será probablemente la innovación democrática más ambiciosa en la UE desde que se aprobaron las elecciones directas al Parlamento Europeo en 1979.

El Consejo Europeo, por su parte, no es mejor en este sentido, ya que no ha aportado nada para facilitar que los ciudadanos utilicen esta herramienta por toda Europa. En el Parlamento Europeo no ha habido ningún debate sobre la infraestructura en cuestión. La única aportación concreta proviene del grupo de los Verdes/ALE

39 <http://englandexpects.blogspot.com/2010/04/we-want-democracy-but-only-sort-we-want.html>

que propone un «cuerpo independiente para ayudar y asesorar sobre las iniciativas ciudadanas. Esto serviría para concentrar la participación y el compromiso ciudadanos. Podría estar dirigido por un cargo nombrado y autorizado por la UE para la participación ciudadana y estaría financiado por la Unión Europea, elegido por el Parlamento Europeo y sometido al control de un consejo constituido por representantes del Consejo, la Comisión y el Parlamento, y por una mayoría de miembros de la sociedad civil».

En cuanto a las competencias formales de fijar la agenda y tomar decisiones, la legitimidad de

utilizar una infraestructura es inherente a una política de (compartir) poder. Así pues, el hecho de no proporcionar una infraestructura de apoyo propia a la Iniciativa Ciudadana Europea está relacionado con la falta de voluntad sistemática de no compartir el poder por parte de los que lo detentan. La única institución europea que ha trascendido esta barrera mental es el Comité Económico y Social Europeo (CESE) que, gracias a una apabullante mayoría del 95%, ha aprobado propuestas para dar apoyo al proceso de la Iniciativa Ciudadana Europea en el futuro.

### Artículo destacado 13

#### El servicio de información y asistencia de la Iniciativa Ciudadana Europea

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano consultivo de la Unión Europea. Constituido en el Tratado de Roma de 1957, el Comité ha desempeñado desde entonces un papel de puente entre las instituciones y la llamada «sociedad civil organizada». Con el Tratado de Lisboa, esta importante función –que desempeña una asamblea de hasta 350 representantes de la vida económica y social en Europa– se ha ampliado para establecer un puente más directo entre los ciudadanos europeos y la Unión Europea. En este sentido, la Iniciativa Ciudadana Europea se considera un instrumento clave para garantizar una mejor conexión y una mayor influencia de abajo a arriba. En marzo y julio de 2010 el Comité aprobó dos dictámenes clave en los que la institución confirma su voluntad de ser parte de la infraestructura de apoyo de la Iniciativa Ciudadana Europea. La decisión del Comité del 17 de marzo reza como sigue:

«[...] El Comité desempeñará su papel como puente al convertirse en una parte aún más fundamental de una **infraestructura democrática global** a escala europea. En el contexto de las Iniciativas Ciudadanas Europeas, propone:

- elaborar un dictamen sobre las iniciativas ciudadanas aceptadas formalmente por la Comisión dentro del plazo de evaluación;
- si se considera apropiado, elaborar un dictamen favorable a una iniciativa ciudadana que esté en proceso;
- organizar **audiencias** sobre iniciativas exitosas (con los organizadores, la Comisión, el Parlamento y el Consejo);

- establecer un **servicio de información y asistencia** (como punto de contacto para el público sobre cuestiones de procedimiento y similares), y
- proporcionar **información complementaria posterior** (publicación de un manual sobre la democracia participativa, ponencias sobre su aplicación práctica, etc.).»

Después de haber estudiado el proyecto de propuesta de la Comisión Europea para el Reglamento sobre la Iniciativa Ciudadana Europea, el Comité siguió trabajando en su oferta y el 14 de julio acordó concretar su papel:

«Comunicación e información: El Comité subraya la necesidad de realizar una campaña de publicidad completa cuando el Reglamento entre en vigor. Las instituciones de la UE deberían trabajar juntas en esto y coordinar su enfoque. El Comité ya está elaborando un folleto informativo destinado a explicar a las organizaciones públicas y la sociedad civil lo que ofrece la Iniciativa Ciudadana Europea\* y también la naturaleza de la consulta y el diálogo civil. También tiene prevista una conferencia de los participantes en el proceso tan pronto como se adopte el Reglamento. A esto, podrían añadirse otras iniciativas dirigidas a centros escolares, por ejemplo, que concienciaran a la generación más joven.

Cooperación interinstitucional: Es importante que el personal de las instituciones y de los órganos consultivos de la UE encargados de la Iniciativa Ciudadana Europea coordine su trabajo para garantizar que los ciudadanos estén correctamente informados. Es necesaria la sinergia entre diversos órganos, siempre respetando las competencias de cada uno, para que la Iniciativa Ciudadana Europea se convierta en

una herramienta eficaz al servicio del modelo europeo de democracia moderna.

**El Comité como facilitador:** Durante la planificación o el curso de la iniciativa, el Comité está dispuesto a actuar, dado su papel de plataforma de diálogo e información, como un facilitador para que las iniciativas puedan conectarse, se celebren reuniones, etc., sin que el Comité esté obligado a aprobar el contenido de la iniciativa previamente.

**El Comité como mentor institucional:** En virtud de su función básica –asesorar a la Comisión, al Parlamento y al Consejo–, el Comité puede actuar en esta fase como un mentor institu-

cional para una iniciativa. En este sentido, pretende dar apoyo a la Comisión con un dictamen mientras ésta lleva a cabo sus deliberaciones internas y se forma una opinión sobre la iniciativa que ha prosperado. El Comité también está dispuesto a ofrecer su infraestructura para celebrar audiencias sobre una iniciativa que haya prosperado.»

*Fuente: [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu). Un agradecimiento especial a Anne-Marie Sigmund, Christian Weger y Feve Patrick.*

\*Pronto se publicara un folleto informativo sobre la ICE, que estara disponible en todos los idiomas de la UE.

Al constatar con tanta claridad la necesidad de una infraestructura de apoyo y ofrecerse para contribuir a ella en la práctica, el Comité Económico y Social Europeo ha tomado la delantera en la UE en la colaboración con la práctica de la futura Iniciativa Ciudadana Europea. Otras instituciones, incluidas la Comisión y el Parlamento, concretarán su contribución cuando entre en vigor la nueva legislación.

En el sector no gubernamental, varias organizaciones que hasta ahora se habían centrado en facilitar la labor de las ONG en la UE, tales como el Foro Permanente de la Sociedad Civil [<http://en.forum-civil-society.org/spip.php?article222>] y el Servicio Europeo de Acción Ciudadana (ECAS, de sus siglas en inglés) [[www.ecas-citizens.eu](http://www.ecas-citizens.eu)], han comenzado a preparar estrategias de apoyo y ayuda que respondan a la próxima aprobación de la Iniciativa Ciudadana Europea. El ECAS ha iniciado un proyecto para constituir una «Casa de la Democracia» en Bruselas donde los ciudadanos de toda Europa puedan reunirse y trabajar cuando visiten la capital de la UE. En este centro, los ciudadanos interesados podrían solicitar ayuda respecto a las consideraciones sobre la Iniciativa Ciudadana Europea. Aparte, existen otros grupos que contribuirán al éxito de este nuevo instrumento de democracia directa:

- la campaña para la ICE, que es el organismo protector y el promotor proactivo de todo el proceso [[www.citizens-initiative.eu](http://www.citizens-initiative.eu)];

- Echo, un proyecto conjunto para el cambio sostenible desde un enfoque social y ecológico a través de la participación ciudadana activa. Es un proyecto dirigido a los miembros de la sociedad

y reúne a ciudadanos, expertos, responsables políticos y representantes de organizaciones y empresas. A finales del verano de 2010, este proyecto creó un consejo consultivo internacional sobre la «Iniciativa Ciudadana Europea» [[www.echologic.eu](http://www.echologic.eu)], y

- Avaaz, una comunidad de presión en línea que aporta soluciones políticas desde abajo a la toma de decisiones globales. Avaaz –que significa ‘voz’ en varias lenguas de Europa, Oriente Medio y Asia– nació en enero de 2007 con una simple misión democrática: organizar a los ciudadanos de todas partes a cerrar la brecha entre el mundo que tenemos y el mundo que la mayoría de la gente quiere. Después de tres años, Avaaz tiene 5.500.000 miembros de todos los países del globo y se ha convertido en el mayor movimiento web global de la historia. La plataforma acoge diversas pre-ICE como la segunda iniciativa de prohibición de organismos modificados genéticamente (transgénicos). [[www.avaaz.org](http://www.avaaz.org)]

Varias organizaciones próximas a partidos políticos, como la Fundación Verde Europea (que copatrocina este Manual), han iniciado su propio programa de educación e información internacional y también multitud de organizaciones (de investigación) europeas e internacionales, junto al Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, están observando de cerca la Iniciativa Ciudadana Europea [[www.2010globalforum.com](http://www.2010globalforum.com)].

Para concentrar toda la asistencia y asesoramiento independientes en torno a la Iniciativa Ciudadana Europea, se establecerá la Oficina de la Iniciativa Ciudadana Europea (OICE) cuando la ley entre en vigor a principios de 2011.

## Artículo destacado 14

**La iniciativa de Salzburgo para una infraestructura de apoyo a la Iniciativa Ciudadana Europea**

Si hay un país que puede considerarse en cierta medida autor de la Iniciativa Ciudadana Europea es Austria. Fue allí donde nació la iniciativa para influir en la agenda política, en 1921, y más tarde fue el ministro de Exteriores austriaco, Schlüssel, el que introdujo la ICE en la agenda política por primera vez en la historia del Consejo Europeo.

Ahora el Estado de Salzburgo, junto con el Gobierno federal austriaco, ha expresado su voluntad de apoyar el establecimiento de una Oficina de Iniciativa Ciudadana Europea en Salzburgo a principios de 2011, con sede en el Instituto Austriaco de la Política y las Leyes Europeas, asumiendo las siguientes tareas clave:

- ser un centro de cualificación para formar un equipo de expertos en diferentes campos (derecho, política, medios de comunicación, economía), con una experiencia común en las cuestiones relacionadas con la Iniciativa Ciudadana Europea;
- ser un centro de documentación para recopilar toda la información disponible vinculada a la práctica de la iniciativa por Europa;
- ser un punto de encuentro para los «participantes» en el centro de Europa para reunirse, discutir y formarse entre ellos;

Con este respaldo contundente y comprometido por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, incluso las organizaciones y los grupos pequeños o menos establecidos debe-



© Google Map Screenshot

*Salzburgo: en el corazón de Europa*

- ser un centro de información para los ciudadanos de toda Europa que se estén planteando emprender o firmar una iniciativa;
- ser un centro de apoyo para los grupos que están esperando entre bastidores ser organizadores de una iniciativa o, eventualmente, se encuentren en una determinada fase de ejecución.

La Oficina de la Iniciativa Ciudadana Europea prevé establecer una red de apoyo de organizaciones no gubernamentales que colaboren informando y ayudando a los ciudadanos interesados.

*Fuente:* The European Citizens Initiatives [Las iniciativas de los ciudadanos europeos] (2010). Un agradecimiento especial a Johannes Pichler. Más información en: [www.initiativeoffice.eu](http://www.initiativeoffice.eu)

rían poder emprender una Iniciativa Ciudadana Europea: el primer paso hacia un instrumento integral de democracia directa de alcance transnacional europeo.





## 5. Recursos

### 5.1 Términos de referencia: Glosario de la democracia directa moderna y la Iniciativa Ciudadana Europea

#### Introducción

Con el Tratado de Lisboa, la Unión Europea entra en la era de la democracia moderna del siglo XXI, basada tanto en la democracia directa como indirecta. Este Manual ofrece una introducción, los antecedentes y una guía sobre la primera herramienta de democracia directa a escala europea: la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE). Además, se presenta toda una nueva terminología, que pone de relieve tanto términos específicos relacionados con la futura regulación de la Iniciativa Ciudadana Europea como referencias al más amplio campo de la democracia directa moderna. La lista de términos incluida a continuación se basa en el glosario desarrollado por el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa, que ha sido personalizado y adaptado para este manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Las abreviaturas que figuran entre corchetes hacen referencia a la tipología general de la democracia directa moderna introducida en las páginas 32 a 37 de este manual. (Queremos dar expresamente las gracias a Nadja Braun, Rolf Büchi, Paul Carline y Joe Mathews.)

#### Admisibilidad de la iniciativa

El derecho legal de llevar a cabo una iniciativa dentro de las competencias de la toma de deci-

siones a las que la iniciativa va dirigida. En el contexto del derecho internacional y los derechos humanos, el factor de admisibilidad se trata de manera muy diferente en las distintas jurisdicciones. Mientras que en Alemania y Hungría, por ejemplo, el control de la admisibilidad se lleva a cabo antes de que se registre una iniciativa, en Suiza (por parte del el Parlamento) y los EE. UU. (por parte de los tribunales) se lleva a cabo tras presentar una iniciativa.

El control de la admisibilidad de una Iniciativa Ciudadana Europea será un hito fundamental en el proceso de validación de este tipo de iniciativas. Durante el proceso de preparación de la próxima regulación, la temporalización de este control judicial, así como la cuestión de quién deberá llevarlo a cabo, han sido ampliamente discutidas. Sin embargo, el control de la admisibilidad se convertirá en un tema clave para cada iniciador potencial (organizador) de una Iniciativa Ciudadana Europea. Habrá que estudiar cuidadosamente este problema incluso antes de registrar una iniciativa y comenzar a recoger firmas para la propuesta. Si bien se puede apelar al Defensor del Pueblo Europeo o el Tribunal de Justicia Europeo ante un resultado negativo del control de la admisibilidad de una Iniciativa Ciudadana Europea, estas previsiones seguramente contribuirán a crear una mejor comprensión de lo que la UE puede hacer y lo que queda fuera sus competencias.

### Amigable para el ciudadano

En el contexto de las iniciativas y los referendos, el grado en que las normas relativas a umbrales, obstáculos, quórum, métodos de votación, etcétera, hacen que el proceso sea libre, justo y accesible en la mayor medida posible para los votantes.

### Asamblea popular

Asamblea de votantes. Una de las más antiguas (pre-modernas) formas de democracia. Los electores de una jurisdicción se reúnen al aire libre en un día determinado con el fin de elegir al gobierno y tomar decisiones sobre leyes y el gasto público. Todo el mundo tiene derecho a hablar sobre cualquier asunto. La votación es a mano alzada, por lo que no respeta el principio del secreto de voto.

### Comité de iniciativa

Los promotores de la iniciativa.

En la Unión Europea, corresponderá a los organizadores preparar y registrar una Iniciativa Ciudadana Europea con la Comisión Europea. Sus derechos y deberes se definirán en la próxima regulación de la Iniciativa Ciudadana Europea.

En Suiza, una iniciativa debe ser presentada por un mínimo de 7 y, desde 1997, un máximo de 27 promotores. El mayor número asegura que un representante de cada cantón puede formar parte del comité. La mayoría absoluta de los promotores tiene el derecho de retirar la iniciativa.

### Contrapropuesta [PCI+, PCR+]

Propuesta que se somete a votación popular en respuesta a la propuesta contenida en una iniciativa popular o referendo. La contrapropuesta puede provenir de una institución oficial o de un número determinado de ciudadanos. La Asamblea Federal suiza y el Gobierno de algunos estados alemanes podrán presentar una contrapropuesta en respuesta a una iniciativa popular en caso de que se desee abordar el asunto de interés de la iniciativa popular, pero de una manera diferente a la propuesta por los autores de la iniciativa. En tal caso, se aplican las reglas del voto del doble «sí» (salvo en Alemania).

### Contrapropuesta indirecta

Propuesta que no se presenta como una alternativa formal a una propuesta de iniciativa original. En Suiza, la contrapropuesta indirecta puede provenir del Parlamento o el Gobierno y entra

en el proceso de la toma de decisiones a un nivel diferente que la iniciativa original; es decir, la iniciativa pretende introducir un cambio a escala constitucional, mientras que la contrapropuesta indirecta es una propuesta para cambiar una ley.

### Control de legalidad

Véase admisibilidad de la iniciativa.

### Declaraciones de apoyo

La terminología utilizada en el marco de la Iniciativa Ciudadana Europea como sinónimo de firmas.

### Democracia asamblearia

Sistema democrático en que los votantes ejercen sus derechos políticos en una asamblea. La asamblea popular, la forma original de la democracia en la antigua Grecia, está muy extendida en Suiza. Hay asambleas de ciudadanos en la mayoría de las comunas. En dos cantones (Glarus y Appenzell Interior), las asambleas populares se llevan a cabo a escala cantonal. En Appenzell Exterior, los ciudadanos votaron una iniciativa para volver a instaurar la asamblea popular en junio de 2010.

### Democracia de consenso

Forma de democracia cuyo objetivo es implicar al mayor número de participantes que sea posible (partidos políticos, sindicatos, minorías, grupos sociales) en el proceso político y tomar decisiones por consenso. Como es relativamente fácil revocar una decisión parlamentaria mediante un referendo popular, el Parlamento y, incluso antes de que el asunto se debata en el Parlamento, el Gobierno, deben buscar soluciones de compromiso que satisfagan a todos los grupos políticos importantes capaces de lanzar un referendo. Fue el referendo popular el que llevó históricamente a la formación de la democracia de consenso.

### Democracia directa

La democracia directa otorga a los ciudadanos el derecho a ejercer la soberanía popular directa. Existen dos tipos de democracia directa, la moderna y la premoderna. La democracia directa premoderna nació en la antigua Atenas y ha adoptado la forma de la democracia asamblearia clásica. La democracia (directa) moderna difiere en muchos sentidos: es un derecho individual, no asociativo y se considera un derecho humano universal, no un privilegio.

### Democracia directa moderna

La democracia directa moderna otorga a los ciudadanos el derecho de ejercer la soberanía popular entre elecciones al votar cuestiones importantes. Originalmente, la democracia directa moderna significa la potestad legislativa del pueblo mediante el derecho de iniciativa y referendo. La democracia directa decide sobre cuestiones de fondo, no sobre las personas (representantes). Por ello, hay que recordar que las votaciones populares no forman parte de la democracia directa. La democracia directa quiere capacitar a las personas, no a los gobiernos. Por lo tanto, no hemos incluido los plebiscitos en la definición de democracia directa. Si se toman en consideración los plebiscitos, el concepto de democracia directa se vuelve más heterogéneo, incluso de dos caras, incluyendo tanto procedimientos concebidos para aumentar el poder de determinados representantes como procedimientos diseñados para dar más poder a los ciudadanos. Un concepto de democracia directa como este abarcaría tanto los instrumentos para que la gente implemente la democracia como los instrumentos para que los titulares en el poder utilicen a las personas como medios para conseguir fines distintos a la consecución de la democracia.

### Democracia participativa

Véase democracia directa.

### Democracia representativa

Tradicionalmente y conceptualmente, la democracia representativa se ha entendido principalmente como una democracia puramente indirecta, en la que los representantes electos toman decisiones en nombre de los ciudadanos, monopolizando el derecho a decidir sobre la agenda política y las cuestiones políticas de fondo. En la práctica, y cada vez también conceptualmente, la democracia se entiende como una combinación tanto de formas indirectas (parlamentaria) como directas o participativas para tomar decisiones y hacer propuestas. Por lo tanto, está surgiendo un nuevo enfoque, según el cual una democracia verdaderamente representativa es una democracia que combina las formas directas e indirectas de participación ciudadana.

### Derecho de voto

Derecho a participar en una votación (de referendo). En el ámbito nacional suizo, derecho de los ciudadanos en edad de votar para participar en las votaciones populares a escala federal. De manera excepcional, los extranjeros que poseen

permisos de residencia también tienen permiso para votar en el ámbito cantonal o comunal. Cualquiera que tiene el derecho de voto también tiene el derecho a participar en las elecciones.

### Derechos políticos

Los derechos políticos son los derechos fundamentales de las personas bajo la democracia directa. Tales derechos permiten que los ciudadanos en edad de votar participen en la formación de la ley y la política del Estado. Los derechos políticos incluyen el derecho a votar y el derecho a participar en las elecciones, así como el derecho a presentar una iniciativa popular o una petición de referendo y el derecho a firmar dicha petición.

### Doble mayoría

Requisito para que se apruebe una propuesta, que debe contar tanto con la mayoría de los votos totales como con la mayoría de los votos de al menos una proporción específica de áreas electorales definidas. En Suiza se requiere la doble mayoría del pueblo y los estados (cantones) para los referendos obligatorios. En otras palabras, para que se acepte la propuesta, la mayoría de los cantones deben votar a favor, así como la mayoría absoluta de todos los ciudadanos que votaron. Esto significa que todos los votos se cuentan dos veces: la primera para obtener el número total y la segunda para cada cantón. Al menos el 50% +1 de las personas que votaron (el «pueblo») más una mayoría de los cantones deben aprobar la propuesta.

### Doble «sí» [PCI+]

Si se presenta una contrapropuesta en respuesta a una iniciativa popular, los votantes tienen la posibilidad de aprobar tanto la contrapropuesta como la iniciativa y al mismo tiempo indicar cuál de las dos preferirían si se aprobaran ambas. La propuesta (iniciativa o contrapropuesta) que finalmente se acepta es aquella que recibe la mayoría de votos de «sí».

### Firmante

Una persona que, reuniendo las condiciones exigidas, firma o apoya una iniciativa.

### Folleto de referendo (folleto explicativo o panfleto)

Publicación que ofrece a los electores la información básica, los argumentos y los antecedentes antes de una votación popular. Es un folleto explicativo o panfleto en el que se explican las

propuestas presentadas ante los votantes y que incluye los argumentos del comité responsable de la iniciativa o el referendo, junto con la opinión del Gobierno y el Parlamento. En los Estados Unidos, esta publicación se denomina «Guía del Votante» (voter guide), y en Suiza, «Explicación del Consejo Federal».

### INICIATIVA

Designa un tipo determinado de procedimiento de votación popular (la tipología del IRI distingue tres tipos: iniciativa, referendo y plebiscito). Los procedimientos de iniciativa se caracterizan por el derecho de una minoría, normalmente un número específico de ciudadanos, a proponer al público la introducción de una ley nueva o renovada. La decisión sobre la propuesta se toma a través de una votación popular.

*Nota:* la iniciativa de agenda se ajusta a este tipo de procedimiento solo en su fase inicial. Lo que sucede después lo decide una autoridad representativa.

### Iniciativa ciudadana [PCI]

Véase iniciativa popular.

### Iniciativa Ciudadana Europea [PAI]

La Iniciativa Ciudadana Europea es un procedimiento de democracia directa a escala transnacional creado en virtud del Tratado de Lisboa de la UE a finales de 2009. El Tratado especifica un mínimo de un millón de firmas de un número significativo de Estados Miembros para apoyar una propuesta legislativa dentro de las competencias de la Comisión Europea. El reglamento de la ICE se aprobó en diciembre de 2010. En él se define el procedimiento de forma detallada y sus términos son cruciales para conseguir que el nuevo instrumento sea más o menos amigable para los ciudadanos.

### Iniciativa de minoría de autoridades [AMI]

Procedimiento de democracia directa y derecho político que permite a una minoría específica de una autoridad (por ejemplo, un tercio del Parlamento) presentar su propia propuesta en la agenda política y permite a la gente decidir sobre la misma a través de una votación popular.

### Iniciativa de votación [PCI]

Término utilizado en los EE. UU. para describir una iniciativa ciudadana. Véase iniciativa popular.

### Iniciativa del pueblo

Véase iniciativa popular.

### Iniciativa para marcar la agenda [PAI]

Por iniciativa de agenda se entiende el derecho que tiene un número específico de votantes para proponer a una autoridad competente la adopción de una ley o medida. El destinatario de esta propuesta y petición no es el electorado en conjunto, sino una autoridad representativa. A diferencia de la iniciativa popular, esta autoridad es la que decide cómo va a evolucionar la propuesta.

La Iniciativa Ciudadana Europea es una iniciativa para marcar la agenda, ya que sus competencias se limitan únicamente a marcar una agenda y no incluye la toma de decisiones. Dentro de la UE la mayoría de los Estados Miembros tienen un procedimiento de iniciativa de agenda, ya sea para el ámbito nacional, regional o local. Una iniciativa de agenda puede institucionalizarse de muchas formas: por ejemplo, como una iniciativa de agenda sin votación popular, o como una iniciativa de agenda seguida de un plebiscito consultivo o vinculante.

### Iniciativa popular [PCI]

Procedimiento de democracia directa y derecho político que permite a un número determinado de ciudadanos situar en la agenda política sus propias propuestas. La propuesta puede ser, por ejemplo, enmendar la Constitución, la adopción de una nueva ley o la derogación o enmienda de una ley que ya existía. El procedimiento lo inicia un número determinado de electores. Los promotores de una iniciativa popular pueden forzar una votación popular en relación con su propuesta (siempre y cuando su iniciativa se adopte formalmente). El procedimiento de iniciativa puede incluir una cláusula de retirada, que ofrece a los promotores de la misma la posibilidad de retirar su iniciativa, por ejemplo en caso de que la cámara legislativa haya adoptado medidas para satisfacer de forma total o parcial las exigencias de la iniciativa. Este procedimiento puede funcionar como medio de innovación y reforma: permite al pueblo pisar el acelerador. En principio, las iniciativas permiten al pueblo conseguir sus objetivos. En la práctica, las iniciativas populares (al igual que los referendos populares) constituyen un medio de conformar la perspectiva de los ciudadanos con la de los políticos.

### Iniciativa popular + contrapropuesta de las autoridades [PCI +]

En el marco de un proceso de iniciativa popular, una autoridad representativa –normalmente el Parlamento– tiene derecho a formular una contrapropuesta a la propuesta de iniciativa. Ambas

propuestas se deciden pues al mismo tiempo por votación popular. En caso de que ambas propuestas se acepten, se puede elegir entre la propuesta de iniciativa y la contrapropuesta de las autoridades a través de una pregunta de desempate.

### Legislación directa

Término tradicional estadounidense para leyes y enmiendas constitucionales promulgadas directamente por el pueblo, ya sea a través de iniciativas electorales o referendos legislativos.

### Mayoría cualificada

Requisito de mayoría que exige una proporción del voto mayor que la mayoría simple del 50% más 1, por ejemplo dos tercios o tres cuartos, para que se apruebe una propuesta.

### Medida sobre emisión de deuda pública

El término que se utiliza en los EE. UU. para referirse a una medida –ya sea una iniciativa popular o una medida planteada por el órgano legislativo– que solicita a los votantes avalar la emisión de deuda pública. Las medidas sobre emisión de deuda pública son comunes en ese país, debido a las restricciones estatales y locales sobre el endeudamiento público sin la aprobación de los votantes.

### Medida de votación

Una cuestión sometida a votación popular mediante los tres tipos de democracia directa moderna: iniciativas, referendos y plebiscitos.

### Organizador

Véase comité de iniciativa.

### Papeleta de voto

a) Las papeletas de voto oficial, en la que los votantes marcan o señalan su opción, por ejemplo indicando con un sí o un no si aceptan o rechazan la propuesta de referendo.

b) Para las elecciones: La forma oficial que los votantes deben utilizar para las elecciones. Para las elecciones al Consejo Nacional de Suiza, los votantes pueden rellenar personalmente un formulario especial, no impreso previamente, y pueden cambiar el formulario o incluir añadidos.

### Plebiscito de veto (votación popular controlada por autoridades) [AVP]

Procedimiento de votación popular que se lleva a cabo exclusivamente bajo el control de una autoridad. En este proceso, el autor de la propuesta de votación y el iniciador del procedimiento NO son

la misma persona. Por ejemplo, un gobierno o un presidente puede oponerse (vetar) a una decisión del parlamento y someterla a una votación popular; de ahí el nombre de plebiscito de veto.

### Participación electoral

El número de personas que ha asistido a votar, que generalmente se expresa como un porcentaje.

### Personas encargadas de recoger o recopilar firmas

Las personas que recopilan firmas en público. En los EE. UU. a la mayoría de recopiladores de firmas se les paga, mientras que este concepto es aún relativamente desconocido en el resto del mundo.

### Personas encargadas de recoger peticiones

Véase personas encargadas de recoger firmas.

### Petición

En el ámbito de la Unión Europea, «toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado Miembro puede remitir una petición al Parlamento Europeo». En las peticiones deben figurar el nombre, la profesión, la nacionalidad y la dirección de cada solicitante. La petición solo será admisible si el tema se inscribe dentro del «campo de actuación» de la UE. De haber lugar, a continuación, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo se encargará de la petición y seguramente emprenderá acciones políticas. El derecho de petición se introdujo formalmente en 1992 (Tratado de Maastricht).

En muchos países europeos, el derecho de petición o de petición popular es una petición ciudadana no vinculante. En los Estados Unidos, sin embargo, el término petición también se utiliza como sinónimo de iniciativa ciudadana. Una petición puede contener una propuesta, una crítica o una solicitud, y el asunto puede ser cualquier actividad estatal.

### Plebiscito (votación popular controlada por autoridades) [ATP]

Designa un tipo determinado de procedimiento de votación popular (la tipología del IRI distingue tres tipos: iniciativa, referendo y plebiscito). Un plebiscito es una consulta pública controlada «desde arriba». La autoridad de poder correspondiente (presidente, primer ministro, Parlamento) es la que decide cuándo y sobre qué tema se pedirá al pueblo que vote o dé su opinión. Los votos populares, en lugar de ser un elemento

activo de control del procedimiento, se convierten en un medio para obtener un fin determinado por una autoridad representativa.

Los plebiscitos otorgan a los políticos gobernantes más poderes sobre los ciudadanos. Se utilizan para eludir la responsabilidad en relación con cuestiones controvertidas que se han convertido en un obstáculo; para conferir legitimidad a las decisiones que las personas que ocupan puestos de poder ya han adoptado y para movilizar al pueblo para que apoye a gobernantes y partidos. También son utilizados por autoridades para prescindir de otra autoridad representativa. El objetivo de un plebiscito no es aplicar la democracia, sino reforzar o rescatar a las personas que se encuentran en el poder con la ayuda del «pueblo».

De acuerdo con la tipología general de la democracia directa moderna, existen dos formas de plebiscito: el plebiscito y el plebiscito de veto.

#### **Pregunta de desempate o decisiva**

En caso de que una propuesta original y una contrapropuesta se sometan a votación en la misma iniciativa, existe la posibilidad de un resultado de doble «sí», ya que los votantes pueden votar a favor de ambas propuestas. En dichos casos, se utiliza la cuestión decisiva para determinar qué versión debe aplicarse si se aprueban ambas propuestas.

#### **Procedimiento de democracia directa**

Procedimientos que: a) incluyen el derecho de los ciudadanos a participar directamente en la toma de decisiones políticas sobre diferentes cuestiones y b), al mismo tiempo, están diseñados y funcionan como instrumentos de poder compartido que otorgan poderes a los ciudadanos. Se pueden distinguir dos tipos de procedimientos: el referendo y la iniciativa. Cada tipo de procedimiento adopta diferentes formas y cada forma se puede institucionalizar (diseño legal) de distintas maneras. Los referendos adoptan las siguientes formas: los referendos a iniciativa ciudadana (referendos populares), los referendos iniciados por una minoría de un poder de representación y los referendos obligatorios. Las iniciativas adoptan las siguientes formas: la iniciativa ciudadana (iniciativa popular), que también se puede combinar con una contrapropuesta (por lo general presentada por el Parlamento), la iniciativa para marcar la agenda (véase la ficha 30: La definición de la democracia directa moderna).

#### **Promotores**

Véase comité de iniciativa.

#### **Propuesta alternativa**

Véase contrapropuesta.

#### **Propuesta de referendo [PPR]**

Este procedimiento se caracteriza por el derecho de un número determinado de votantes de proponer a una autoridad competente la convocatoria de una votación popular sobre una cuestión específica. Cabe indicar que la solicitud se remite a una autoridad representante (normalmente el Parlamento, ya sea local o nacional) que decide si seguir adelante.

#### **Propuesta popular**

Véase también iniciativa de agenda. La *Volksmotion* (moción popular) se utiliza en varios cantones suizos. La moción, que lleva las firmas de un número mínimo prescrito de votantes registrados, solicita al gobierno cantonal que redacte proyectos de ley o adopte una medida en particular. En la práctica, el parlamento cantonal trata la *Volksmotion* de la misma manera que una petición parlamentaria (una petición firmada por los miembros del parlamento cantonal). En los cantones de Schaffhausen y Solothurn una *Volksmotion* necesita un mínimo de 100 firmas, mientras que en el cantón de Friburgo, por lo menos 300. En Solothurn la propuesta popular se llama *Volksauftrag*.

#### **Publicación de la iniciativa**

El acto de hacer una propuesta para una iniciativa pública mediante la autoridad competente después de que se ha registrado y comprobado que cumple los requisitos formales y fundamentales de registro.

#### **Quórum de Aprobación**

Para que se apruebe una propuesta por votación popular, esta debe contar con el apoyo de un número o porcentaje mínimo de todo el electorado.

#### **Quórum de participación**

Véase Quórum de participación electoral.

#### **Quórum de participación electoral**

El número mínimo de electores que deben participar en una votación para que sea válida.

#### **Recogida de declaraciones de apoyo**

Véase recogida de firmas.

### Recogida (o recopilación) de firmas

El proceso de recoger firmas. A menudo este proceso se inicia con el registro o la presentación de una iniciativa y termina tras un lapso determinado de tiempo o con la presentación de las firmas.

### REFERENDO

Designa un tipo determinado de procedimiento de voto popular (la tipología del IRI distingue tres tipos: iniciativa, referendo y plebiscito). El referendo es un procedimiento de democracia directa que comprende una votación popular sobre una cuestión fundamental (propuesta de votación) como, por ejemplo, una enmienda constitucional o un proyecto de ley. Los votantes tienen derecho a aceptar o rechazar la propuesta de votación.

El procedimiento se pone en marcha bien por exigencias legales (→ referendo obligatorio), a través de un número específico de ciudadanos (→ referendo popular), o de una minoría en una autoridad (→ referendo de minoría de autoridades).

*Nota:* un procedimiento de voto popular, que se activa y se controla exclusivamente a través de las autoridades, no es un referendo sino un plebiscito.

### Referendo administrativo [PCR]

Referendo popular sobre una decisión gubernamental o administrativa adoptada por el Parlamento. El referendo de finanzas es un tipo de referendo administrativo que se utiliza ampliamente en los cantones y los municipios suizos.

### Referendo constructivo [PCR+]

Propuesta popular vinculada a un referendo. El referendo constructivo otorga a un número de votantes el derecho a presentar contrapropuestas a un decreto sujeto al referendo opcional. La contrapropuesta se presenta junto con el decreto. En Suiza, esta posibilidad existe actualmente en los cantones de Berna, Nidwald y Zúrich. También se utiliza en la ciudad de Lucerna.

### Referendo sobre finanzas [PCR, LOR]

Referendo popular relacionado con las decisiones parlamentarias sobre el gasto público, también denominado «referendo sobre gastos públicos». Cualquier decisión parlamentaria que implique el gasto de dinero público puede ser objeto de un referendo de finanzas.

### Referendo facultativo [PCR]

Véase referendo popular.

### Referendo de minoría de autoridades [AMR]

Procedimiento de democracia directa que se caracteriza por el hecho de permitir a una minoría específica de una autoridad representativa introducir una decisión tomada por la mayoría en la propia autoridad antes de los votantes para su aprobación o rechazo. Este procedimiento permite a una minoría de una autoridad representativa pisar el freno y dar la última palabra a los votantes.

### Referendo de rechazo [PCR]

Referendo popular, que podrá mantener o derogar una ley o un decreto que ha sido acordado por la cámara legislativa, pero que aún no ha entrado en vigor.

### Referendo derogatorio [PCR]

Referendo popular mediante el cual los votantes pueden retener o revocar una ley o un decreto que ha sido acordado y promulgado por la cámara legislativa y que ya se ha implementado. Este tipo de referendo recibe el nombre de veto popular en el estado de Maine, en Estados Unidos.

### Referendo obligatorio [LOR]

Procedimiento de democracia directa puesto en marcha automáticamente por exigencias legales (normalmente fijadas en la Constitución), que requiere el planteamiento a los votantes de determinadas cuestiones para su aprobación o rechazo. Por referendo obligatorio con condiciones se entiende una cuestión específica que debe llevarse a las urnas únicamente si se dan ciertas condiciones (por ejemplo, en Dinamarca, la delegación de poderes a autoridades internacionales se decide por votación popular si más de la mitad del Parlamento, pero menos de las cuatro quintas partes, acepta dicha propuesta, y si el Gobierno lo mantiene). Los referendos sin condiciones no presentan lagunas jurídicas (por ejemplo, en Suiza los cambios introducidos en la Constitución siempre deben decidirse a través de una votación popular).

### Referendo opcional [PCR]

Véase referendo popular.

### Referendo popular [PCR]

Procedimiento de democracia directa y derecho político que permite a un número determinado de ciudadanos iniciar un referendo y al electorado en conjunto decidir si, por ejemplo, una ley particular debería promulgarse o derogarse.

Este procedimiento funciona como una medida correctiva para la toma de decisiones parlamentarias en las democracias representativas y como un control sobre el Parlamento y el Gobierno. El «pueblo» o demos (a saber, todos aquellos con derecho a votar) tiene derecho a decidir de forma retrospectiva sobre las decisiones tomadas por la cámara legislativa. Mientras que la iniciativa popular funciona como un acelerador, el referendo popular brinda al pueblo la posibilidad de pisar el freno. En la práctica, los referendos populares (del mismo modo que las iniciativas populares) constituyen un medio de conformar la perspectiva de los ciudadanos con la de los políticos.

#### **Referendo popular + contrapropuesta [PCR+]**

Procedimiento de la democracia directa que combina un referendo popular frente a una decisión de una autoridad con un referendo sobre una nueva propuesta. Si se aceptan ambas propuestas, se puede decidir entre los dos mediante una pregunta decisiva.

#### **Referendo a iniciativa ciudadana [PCR]**

Véase referendo popular.

#### **Referendo sobre gasto público [PCR]**

Véase referendo sobre finanzas.

#### **Revocación**

Procedimiento que permite a un número determinado de ciudadanos llamar a votación para la probable destitución del titular de un cargo público electo antes de que concluya su mandato.

#### **Registro de una iniciativa popular**

Acto de depositar una iniciativa para su publicación y recogida de firmas; mediante este acto comienza oficialmente el proceso legal de la iniciativa.

En la Unión Europea, el registro de una Iniciativa Ciudadana Europea se llevará a cabo en un sitio web oficial proporcionado por la Comisión Europea.

#### **Texto del voto**

Texto que aparece en la papeleta de voto, por lo general en forma de una pregunta o una serie de opciones. En el caso de un referendo puede ser una pregunta específica o una pregunta que busca el acuerdo o el rechazo de un texto. En el caso de una iniciativa, puede ser una pregunta con el fin de obtener un acuerdo o rechazar una propuesta identificada por el título de la iniciativa popular. En el caso de una destitución, la formulación de una pregunta para obtener el acuerdo o

el rechazo sobre el cese anticipado del mandato de un mandatario específico.

#### **Título**

El nombre formal dado a la propuesta en una iniciativa popular o un referendo puesto en marcha por ciudadanos. En los estados de EE. UU., a menudo se facilita junto con un resumen de la medida que aparece en las peticiones y la votación. En la UE, una Iniciativa Ciudadana Europea deberá concordar dentro de un formulario facilitado por la Comisión Europea.

#### **Tratado de la Unión Europea**

Acuerdo básico de los Estados Miembros de la UE y los parlamentos sobre las «reglas del juego» transnacionales. El último acuerdo de este tipo (el «Tratado de Lisboa») entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

#### **Unidad de la materia**

Cuando votan en referendos, los electores suizos solo tienen dos opciones (además de poder decidir no votar en absoluto): pueden votar «sí» o «no». Para asegurarse de que las intenciones de voto de los votantes se expresan con total libertad y sin equivocaciones, existe un requisito que reduce la propuesta o el asunto del referendo a una única cuestión política. El principio de unidad de la materia se aplica a todos los referendos, independientemente de que provengan de una iniciativa popular o sean referendos obligatorios.

#### **Vinculante**

Si se aprueba una propuesta por votación popular, la autoridad correspondiente o el Gobierno tiene la obligación de ejecutarla.

#### **Votante**

Persona que tiene derecho a voto.

#### **Voto electrónico**

Forma de voto en la cual los votantes son capaces de votar mediante un sistema especial de votación electrónica rellenando una «papeleta de voto electrónico», que después se envía a través de una red de datos a la oficina que se encarga del recuento.

En la Unión Europea se prevé permitir la recogida electrónica de firmas (declaraciones de apoyo) en el contexto de la Iniciativa Ciudadana Europea. Para este propósito un comité establecerá las normas específicas. En Estados Unidos se han iniciado los preparativos para permitir métodos

de recolección de datos electrónicos, por ejemplo las firmas enviadas a través de una pantalla táctil (como el iPhone o el iPad).

En Suiza, los cantones de Ginebra, Zúrich y Neuchâtel llevan a cabo proyectos piloto de voto electrónico, bajo los auspicios de la Cancillería Federal, cuyo principal interés es garantizar la seguridad del procedimiento (la preservación del secreto de voto y la prevención del fraude electoral). A partir de 2010 los ciudadanos suizos en una selección de países extranjeros forman parte del procedimiento de voto electrónico. Estonia es el primer país del mundo en el que se han podido establecer unas e-elecciones jurídicamente vinculantes. Para la nueva Iniciativa Ciudadana Europea se prevé implantar el procedimiento de recogida en línea de firmas electrónicas.

### Voto obligatorio

Deber de los votantes a participar en la votación de elecciones o referendos. El votante puede emitir un voto en blanco, es decir, no optar por cualquiera de las opciones presentadas. En algunos países en que se considera el voto como un deber, la votación es obligatoria y se imponen sanciones a las personas que no votan. Eso ocurre por ejemplo en Austria, Australia, Bélgica, Chile, Chipre y Tailandia. En algunos países con voto obligatorio, la persona que no vota debe justificar de forma legítima su abstención para evitar futuras sanciones, si las hubiera (por ejemplo, en Egipto, Liechtenstein, Luxemburgo y Turquía).

**Centro de Investigación sobre Democracia Directa**, [www.c2d.ch](http://www.c2d.ch), Andreas Auer [andreas.auer@rwi.uzh.ch]

**Comisión Europea**, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_es.htm), Mario Tenreiro [Mario.Tenreiro@ec.europa.eu]

**Comité Económico y Social Europeo**, [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu), Christian Weger [Christian.Weger@eesc.europa.eu]

**Echo, el ágora global**, [www.echologic.org](http://www.echologic.org), Jan Linhart [jan.linhart@echologic.org]

**Foro Permanente de la Sociedad Civil**, [en.forum-civil-society.org](http://en.forum-civil-society.org), Philippe D. Grosjean [Philippe.Grosjean@skynet.be]

**Grupo Verdes/ALE en el Parlamento Europeo**, [www.greens-efa.org](http://www.greens-efa.org), Gerald Häfner [gerald.haefner@europarl.europa.eu]

**Iniciativa para la Iniciativa Ciudadana Europea**, [www.citizens-initiative.eu](http://www.citizens-initiative.eu), Carsten Berg [berg@democracy-international.org]

**Instituto Austriaco para la Política y la Ley Europea**, [www.legalpolicy.eu](http://www.legalpolicy.eu), Johannes Pichler [johanneswpichler@a1.net]

### Voto por correo

Procedimiento de votación en la que los electores envían sus papeletas de voto a la oficina de recuento de votos por correo, en vez de acudir a un colegio electoral para votar.

## 5.2 En construcción: enlaces y más

Para tener una visión general y actualizada de todas las actividades relacionadas, le recomendamos que visite el Centro de Información de la Iniciativa Ciudadana Europea del Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa:

Un número creciente de comités asesores, organizaciones e instituciones académicas han comenzado a trabajar en el tema de la Iniciativa Ciudadana Europea. Muchos de ellos han compartido pensamientos, conclusiones y conocimientos expertos durante la consulta pública sobre la Iniciativa Ciudadana Europea organizada por la Comisión Europea (de noviembre 2009 a enero 2010). Para obtener información general, documentos y contactos le invitamos a consultar el sitio web en construcción de la Iniciativa Ciudadana Europea de preparatoria de la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/consultation\\_es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/consultation_es.htm)

Las siguientes organizaciones y expertos llevan un registro del trabajo continuo en torno a la Iniciativa Ciudadana Europea:

**Instituto Científico para la Democracia Directa**, [www.andigross.ch](http://www.andigross.ch), Andi Gross [hpandigross@hotmail.com]

**Instituto para la Democracia Directa**, <http://www.balkanassist.bg/en/news/view/53/Institute-for-Direct-Democracy>, Atanas Slavov [atanas\_slavov@yahoo.com]

**Mehr Demokratie (Más Democracia)**, [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de), Michael Efler [michael.efler@mehr-demokratie.de]

**Servicio Europeo de Acción Ciudadana**, [www.ecas.org](http://www.ecas.org), Tony Venables [t.venables@ecas.org]

**Universidad Andrassy de Budapest**, [www.andrassyuni.hu/](http://www.andrassyuni.hu/), Zoltan Tibor Pallinger [ztpallinger@mac.com]

**Universidad de Gdansk**, [www.univ.gda.pl](http://www.univ.gda.pl), Anna Rytel-Warzocha [ania-rytel@wp.pl]

**Universidad de Las Palmas de Gran Canaria**, [www.ulpgc.es](http://www.ulpgc.es), Víctor Cuesta [vcuesta@ddp.ulpgc.es]

**Universidad Philipps de Marburgo** [www.uni-marburg.de](http://www.uni-marburg.de), Theo Schiller [schiller@staff.uni-marburg.de]

**Universidad de Turku**, [www.utu.fi](http://www.utu.fi), Maija Setälä [maiset@utu.fi]

## Referencias

Las siguientes publicaciones se centran principalmente en la Iniciativa Ciudadana Europea:

**Transnational Democracy in The Making. IRI Handbook 2004, the New Challenge of European Initiative & Referendum after the Convention [La democracia transnacional en construcción. Manual del IRI de 2004. El nuevo reto de la iniciativa y el referendo europeo tras la Convención].** (2003), Editado por Bruno Kaufmann, Alain Lamssoure y Jürgen Meyer, 276 páginas.  
Incluye: detalles sobre el desarrollo de la Iniciativa Ciudadana Europea durante y hasta la Convención de la UE de los años 2002 y 2003, muchos documentos originales y referencias.

**The European Constitution Bringing in the People. The options and limits of direct democracy in the European integration process [La Constitución europea. La implicación de los ciudadanos. Opciones y límites del proceso de integración europea].** (2004). Editado por Bruno Kaufmann y Fabrice Filliez, 58 páginas.  
Incluye: los primeros pasos a seguir tras la convención.

**Initiative for Europe, a roadmap to Transnational Democracy. [Iniciativa para Europa. Una hoja de ruta para la democracia transnacional].** (2006). Editado por Bruno Kaufmann, Diana Wallis, Jo Leinen, Carsten Berg y Carline Paul, 120 páginas.  
Incluye: disposiciones para las iniciativas ciudadanas en toda Europa y propuestas y recomendaciones iniciales para la aplicación de las iniciativas ciudadanas europeas.

**Initiative for Europe Handbook The guide to transnational democracy in Europe [Manual para la iniciativa europea. Guía sobre la democracia transnacional en Europa].** (2008).  
Editado por Carsten Berg, Paul Carline, Bruno Kaufmann, Jo Leinen y Diana Wallis. 120 páginas.  
Incluye: las primeras veinte Iniciativas Ciudadanas Europeas pilotos y otras prácticas de democracia participativa y deliberativa transnacional.

**We change Europe, the European Initiative – Art. 11.4 [TEU] [Cambiamos Europa. La iniciativa europea. Art. 11.4 [TUE]].** (2008). Editado por Johannes Pichler. Berliner Wissenschaftsverlag. 507 páginas.  
Incluye: experiencias de democracia directa en Europa y las opciones para implantar la democracia directa electrónica.

**Direct Democracy in the European Union [Democracia directa en la Unión Europea].** (2009). Editado por Johannes Pichler. Berliner Wissenschaftsverlag. 200 páginas.  
Incluye: propuestas para la aplicación de la Iniciativa Ciudadana Europea.

**The European Citizens Initiatives.** *Into new democratic territory [Las Iniciativas Ciudadanas Europeas. En un nuevo territorio democrático].* (2010). Editado por Bruno Kaufmann y Johannes Pichler. Berliner Wissenschaftsverlag. 150 páginas.

*Incluye: los preparativos para el lanzamiento de la práctica de la Iniciativa Ciudadana Europea y la puesta en marcha de una infraestructura de apoyo.*

**The Treaty of Lisbon.** *A Second Look at the Institutional Innovations. [El Tratado de Lisboa. Una segunda mirada a las innovaciones institucionales].* (2010).

*Estudio conjunto del Centro de Política Europea, Egmont, Centro de Estudios Políticos Europeos.*

*Incluye: una evaluación sobre las oportunidades y los desafíos de la Iniciativa Ciudadana Europea.*

**Guidebook to Direct Democracy.** *In Switzerland and Beyond. [Guía para la democracia directa.*

*En Suiza y otros países].* (2010). Editado por Bruno Kaufmann, Rolf Büchi y Nadja Braun. 272 páginas.

*Incluye: una perspectiva integrada de la Iniciativa Ciudadana Europea en el conjunto de Europa y el mundo, fichas y recomendaciones.*

Para obtener más información disponible os invitamos a visitar el Centro de Información sobre la Iniciativa Ciudadana Europea en: [www.europeancitizensinitiative.eu](http://www.europeancitizensinitiative.eu)

### 5.3 Documentación: los ciudadanos y las posiciones de los Verdes en la legislación de la Iniciativa Ciudadana Europea

#### a) Cumbre de 2009 de la Iniciativa Ciudadana Europea: MANIFIESTO DE SALZBURGO PARA LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Hoy, 9 de mayo de 2009, Día de Europa, varios ciudadanos europeos se han dado cita en Salzburgo (Austria) para evaluar los preparativos para la implementación del derecho de Iniciativa Ciudadana Europea tal como establece el Tratado de Lisboa (TUE, art. 11.14). Organizada conjuntamente por el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa (Marburgo) y el Instituto Austriaco de Derecho y Política Europea (Salzburgo), la Cumbre de la Iniciativa Ciudadana acogió con satisfacción la decisión del Parlamento Europeo sobre la implementación pendiente del art. 11.4, el primer procedimiento transnacional de democracia directa de la historia. Esto situará a los ciudadanos en la misma categoría que el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo en relación con el derecho de iniciar una acción legislativa en el ámbito de la UE.

La Cumbre de la Iniciativa Ciudadana Europea entiende que este nuevo e innovador derecho ciudadano es un procedimiento inclusivo, integrador y transnacional. Como iniciativa para marcar la agenda política, no se trata ni de una petición (que ya existe en relación con el Parlamento Europeo) ni de una iniciativa ciudadana completa que desemboque en un voto popular.

Establece por primera vez un canal legislativo directo para los ciudadanos europeos. La cumbre de Salzburgo aplaude la clara decisión del Parlamento Europeo del 7 de mayo de 2009 para acordar una resolución en favor de un proceso de implementación accesible para el ciudadano, lo que demuestra la voluntad del Parlamento de situar a los ciudadanos en pie de igualdad con el Parlamento y el Consejo, estableciendo una democracia representativa moderna a escala transnacional incluyendo derechos democráticos directos. No obstante, la Cumbre entiende que diversos aspectos señalados en la resolución del Parlamento Europeo requieren más mejoras, incluyendo entre ellas la rebaja del número de países firmantes, que en la actualidad parece demasiado elevado. Además, la Cumbre sugiere que los plazos propuestos en la resolución del Parlamento Europeo son demasiado breves y deberían ampliarse.

A la luz de los trabajos sobre los aspectos regulativos de la ley de implementación –que ahora requiere ajustes adicionales– y sobre la base de una interpretación cercana a los ciudadanos del nuevo derecho, la cumbre afirma claramente que el nuevo derecho de Iniciativa Ciudadana Europea deberá complementarse con una amplia infraestructura de apoyo, incluyendo la creación de una Oficina para la Iniciativa Ciudadana Europea, así como asesoramiento y apoyo financiero y administrativo en toda Europa.

La Cumbre de la Iniciativa Ciudadana de Salzburgo ha acordado concretamente lo siguiente:

■ si las Iniciativas Ciudadanas Europeas (ICE) deben convertirse en un derecho útil, necesitan un diseño accesible para el ciudadano incluyendo acciones reguladoras y apoyo proactivo eficiente desde la UE;

■ puesto que el derecho de Iniciativa Ciudadana Europea se establece como un mecanismo para la aportación de propuestas políticas por parte de los ciudadanos europeos, la Comisión Europea en principio debería ratificar las iniciativas como un procedimiento que le ayuda a identificar mejor y de una manera formal las preocupaciones concretas de esos ciudadanos;

■ por consiguiente, se invita a la UE a crear una entidad proactiva de orientación, apoyo, consultoría y acompañamiento, conocida como la Oficina para la Iniciativa Ciudadana Europea;

■ puesto que las actividades previstas de la iniciativa paneuropea incluirán inevitablemente medios digitales de comunicación y recogida de firmas, la Oficina para la Iniciativa Ciudadana Europea deberá crear sistemas electrónicos adecuados o adoptar y adaptar sistemas electrónicos existentes para que funcionen bajo la supervisión y el escrutinio de la UE;

■ los reglamentos de implementación deberán pronosticar y planificar modelos pragmáticos que permitan alcanzar soluciones viables y efectivas. Puesto que el derecho de Iniciativa Ciudadana Europea es un procedimiento de iniciativa para marcar la agenda política (en contraposición con un procedimiento de iniciativa ciudadana completa que desemboque en un voto popular vinculante en cuestiones fundamentales), deberán evitarse las estructuras complejas y costosas de altos funcionarios utilizando las 27 autoridades nacionales;

■ puesto que el derecho de Iniciativa Ciudadana Europea persigue de forma clara y sabia dar voz a las inquietudes europeas transnacionales, cualquier estructura de apoyo también debería ubicarse en el ámbito europeo transnacional. Las autoridades de la UE no deberían necesitar recurrir a las autoridades nacionales excepto para verificar las firmas mediante control aleatorio;

■ deberán rechazarse las medidas restrictivas, como excluir la admisibilidad de las denominadas iniciativas constitucionales o adjuntar requisitos innecesariamente onerosos. Deberá aceptarse el máximo número de presentaciones dirigidas a la Comisión Europea;

■ puesto que el concepto subyacente del art. 11.4 implica que la Iniciativa Ciudadana Europea va principalmente dirigida a ciudadanos no representados o infrarepresentados, las iniciativas libres que se presenten necesariamente deberán recibir apoyo financiero básico;

■ las iniciativas financiadas con fondos públicos estarán obligadas a revelar todas las cooperaciones formales con otros individuos u organizaciones en lo relativo al apoyo financiero.



#### **b) Cumbre de 2010 de la Iniciativa Ciudadana Europea: DECLARACIÓN DE SALZBURGO SOBRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EUROPA**

Europa debe ser más fuerte, pero no puede serlo sin la fuerza de sus ciudadanos. Por este motivo, estamos satisfechos y orgullosos sobre la iniciativa europea del nuevo derecho participativo de los ciudadanos. Se trata de la herramienta correcta para superar el nacionalismo en Europa. Ahora los ciudadanos tienen una vía directa hacia «Bruselas» y se han convertido en cocreadores del proceso de integración europea y de la actividad política europea. El nuevo instrumento de la Iniciativa Ciudadana Europea posee un enorme potencial.

No obstante, el proyecto de reglamento propuesto por la Comisión Europea aún no explota este potencial en toda su magnitud. Si bien la Comisión ha incorporado algunos principios encomiables –tratando, por ejemplo, de garantizar un elevado nivel de confianza pública en la dignidad constitucional de la iniciativa–, parece aceptar que el instrumento no abordará las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos y que, por motivos de seguridad, se limitará la participación de grupos más pequeños y débiles.

Por consiguiente, si no mejora su reglamento, la Comisión podría correr el riesgo de desechar una enorme oportunidad de comunicarse con los ciudadanos y de recibir más información sobre las preocupaciones y las esperanzas de millones de personas corrientes. Sin una mejora significativa, podría perderse la oportunidad de generar un aumento del nivel de credibilidad de la Unión. Sin embargo, aún no es demasiado tarde. Tal como ha afirmado claramente la propia Comisión, y tal como muestra su invitación a implicarse en el pro-

ceso, ha llegado el momento de que esas negociaciones conviertan las intenciones en hechos.

Por lo tanto, en el Día de Europa de 2010, aquellos de nosotros –profesionales de la sociedad civil, la política, la ciencia y el comercio– que nos hemos reunido con motivo de la Cumbre de la Iniciativa Ciudadana Europea en Salzburgo deseamos realizar algunas sugerencias y comentarios con el fin de optimizar el reglamento. En opinión de aquellas organizaciones que coordinan la Cumbre –el Instituto Austriaco de Política Legal y el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa– el reglamento debería aprobar los principios siguientes:

- aquellos que deseen tener un derecho de iniciativa vivo deben apoyarlo y fomentarlo, deben darle estructuras de apoyo, deben crear sistemas consultivos y establecer centros públicos de acogida. El derecho de iniciativa no debe convertirse en una herramienta de privilegio para personas adineradas y para otras, como miembros de grandes organizaciones, que ya pueden participar en el proceso político de otros modos;
- aquellos que vean la iniciativa no como un mero instrumento para realizar cambios correctivos individuales, sino como un medio para contribuir al cambio del clima político y como un tipo nuevo y deliberativo de interacción en Europa –no solo entre ciudadanos europeos y las estructuras oficiales de la Unión, sino también entre los propios ciudadanos– deben estar interesados en proteger y fomentar estos nuevos esfuerzos de comunicación que favorecen la paz;
- los resultados concretos y los progresos en la democracia ciudadana europea deben buscarse en y mediante procesos compartidos de aprendizaje social, así como en la integración de la diversidad cultural y política. Para que esto sea posible, deberán implementarse las medidas de apoyo arriba mencionadas;
- la Unión debería abrirse tanto como sea preciso para permitir un nivel máximo de comunicación política a través del sistema de la iniciativa, en lugar de limitar el canal de comunicación mediante criterios de acceso restrictivos.

Este tipo de enfoque abierto y constructivo para la implementación de los principios de democracia participativa inscritos en el Tratado de Lisboa tiene consecuencias prácticas en el reglamento que más adelante entrará en vigor.

### ■ La Iniciativa Ciudadana Europea necesita más tiempo.

El plazo recomendado de doce meses perjudica a los grupos más débiles que precisan más tiempo para difundir su mensaje a nivel transnacional y conseguir el apoyo para su propuesta. Además, el proceso de cuatro meses para controlar la admisibilidad de la propuesta de iniciativa amenaza con entorpecer el proceso de recogida de firmas incluso antes de que se haya iniciado. Por este motivo, sugerimos un plazo de dieciocho meses para la recogida de firmas.

### ■ El listón de entrada para el control de la admisibilidad es demasiado elevado.

El listón recomendado de 300.000 firmas para activar un control de la admisibilidad crea un obstáculo prohibitivo para las iniciativas y los Estados Miembros responsables del control. Por consiguiente, por motivos prácticos, debería avanzarse hacia un listón de entrada de 50.000 firmas.

### ■ La información de identificación exigida a los firmantes no debe vulnerar la integridad personal.

Los requisitos de identificación de los firmantes de la iniciativa propuestos en el Anexo III del proyecto de reglamento disponen que debe proporcionarse el número de pasaporte, del carné de identidad o de la Seguridad Social. Este tipo de exigencia no solo socava el «secreto del voto», sino que solo está indirectamente relacionado con el derecho de apoyar una iniciativa. Por lo tanto, además del nombre, la dirección, el lugar de residencia y la fecha de nacimiento del firmante, solo debería exigirse su nacionalidad o, según el caso, una prueba de su admisibilidad nacional para votar.

### ■ El requisito transnacional del procedimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea no debería sobrecargarse.

Respaldamos el principio, consagrado en el Tratado de Lisboa, de que el apoyo a una Iniciativa Ciudadana Europea debe venir de un número considerable de Estados Miembros. También apoyamos el modelo propuesto por la Comisión de números mínimos de firmas fijos para cada Estado Miembro. No obstante, en lo relativo al número de Estados Miembros de los cuales deben proceder las firmas, coincidimos

con el Comité Económico y Social Europeo y con el comité preparatorio del Parlamento Europeo; ambos recomiendan una cuarta parte del total de Estados Miembros, es decir, como mínimo siete en lugar de los nueve propuestos por la Comisión.

■ **Las Iniciativas Ciudadanas Europeas exitosas deberían poder presentar su caso ante la Comisión en una audiencia pública.**

En virtud del proyecto de reglamento, una vez finalizada la recogida de firmas y el control de las mismas, la Comisión se concede un período de cuatro meses para la evaluación del material de la propuesta legislativa remitida. Sin embargo, este período no debería utilizarse únicamente para la tramitación interna, sino también para el diálogo con los iniciadores y el público interesado. Por consiguiente, durante el período de evaluación, debería realizarse una audiencia pública durante la cual el comité organizador de la iniciativa pueda presentar su punto de vista sobre la cuestión y discutirlo con la Comisión.

■ **La previsible ausencia de infraestructura para el primer instrumento de democracia directa a escala transnacional es irresponsable.**

Imaginemos que el Parlamento Europeo y los partidos políticos representados en la cámara tuvieran acceso a una página web conjunta solo una vez y que las preocupaciones de estas instituciones y actores fueran atendidas por tan solo uno o dos funcionarios de la Unión. Es más, imaginemos que el Parlamento Europeo no tuviera servicios de traducción. En el caso de la Iniciativa Ciudadana Europea, un proceso que permite que aún más personas participen en la política europea, el proyecto de reglamento solo permite dos funcionarios y una plataforma web. ¡Esto es irresponsable! Por consiguiente, la Comisión debe crear un presupuesto específico para la Iniciativa Ciudadana Europea y una hoja de especificaciones para una infraestructura de apoyo, de modo que se pueda explotar el potencial del nuevo instrumento.

Ahora es responsabilidad del Consejo y del Parlamento garantizar que las semillas sembradas en el Tratado de Lisboa crezcan y proporcionen una cosecha abundante. La Unión debería ser

consciente de lo que podría ganar si, por iniciativa propia, los ciudadanos depositan sus esperanzas en la Unión y, de este modo, por primera vez, piensan más allá de las fronteras de sus propios estados. Las personas a quienes se escucha y que se sienten comprendidas, aunque no tengan un éxito total para que se aborde su cuestión, nunca tenderán hacia el extremismo político y empezarán a identificarse con Europa. A la inversa, aquellos que escuchan y que intentan comprender serán flexibles y estarán en contacto con la realidad, siendo menos probable que adopten una actitud distante y rígida.

Durante los próximos meses, concentraremos todos nuestros esfuerzos en realizar una contribución sustancial para proporcionar una infraestructura de apoyo para el inicio de la aplicación práctica del derecho de Iniciativa Ciudadana Europea. Esta infraestructura se creará con la cooperación de actores y profesionales públicos y privados, y su cometido será:

■ **Documentar** todas las actividades y los desarrollos relacionados con el derecho de Iniciativa Ciudadana Europea.

■ **Informar** a los usuarios y participantes potenciales acerca del uso de la herramienta de la iniciativa.

■ **Educar** a los actores en política, medios de comunicación, ciencias, administración y sociedad civil para apoyar y fomentar la herramienta de la iniciativa de un modo sensible y esmerado.

■ **Aconsejar** a los ciudadanos interesados y a las organizaciones de la sociedad civil acerca del uso del instrumento.

Como punto central de acceso para estas actividades, estamos creando el portal web [www.initiativeoffice.eu](http://www.initiativeoffice.eu) e invitamos a todos los europeos interesados para que realicen su propia contribución a la democratización de la democracia europea.

*Salzburgo, Austria, 9 de mayo de 2010*



## c) Implementación de la Iniciativa Ciudadana Europea: documento de posición del grupo de los Verdes/ALE

### I. Introducción

La Iniciativa Ciudadana Europea es una de las innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa. Dispone que «un grupo de al menos **un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados Miembros**, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en *el marco de sus atribuciones*, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los tratados»[1].

La Iniciativa Ciudadana Europea es el primer paso hacia un modelo más participativo de democracia en Europa y, por primera vez, brindará a las personas la posibilidad de plantear las cuestiones y situarlas en la agenda de sus instituciones políticas. Por consiguiente, ayudará a crear iniciativas, conversaciones y conciencia de ámbito europeo, y nos acercará más hacia la democracia y la ciudadanía verdaderamente europeas.

Los procedimientos exactos y las condiciones necesarias para una iniciativa ciudadana de esta envergadura deben estipularse en un reglamento que deben adoptar el Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión Europea. *Ahora nuestro primer paso consiste en determinar nuestra posición en el marco general.* [Hasta que este marco no sea efectivo, no podremos fomentar o apoyar iniciativas sobre determinadas cuestiones concretas.]

#### **Durante nuestras discusiones debemos tener en cuenta cuatro elementos fundamentales:**

■ la Iniciativa Ciudadana Europea no debe confundirse con una petición ni con un referendo. No es nada más (ni nada menos) que **un instrumento no vinculante para que los ciudadanos de la UE determinen la agenda política**. Y solo es aplicable a cuestiones dentro de los ámbitos de competencia y los poderes legislativos de la Unión Europea. De lo contrario, no sería admisible. [Esto significa que las iniciativas sobre cuestiones como la prohibición de construir minaretes o la introducción de la pena de muerte serían desestimadas desde un principio];

■ la Comisión Europea **no está obligada** a asumir una iniciativa ciudadana y transformarla en una propuesta legislativa concreta. El mero hecho de presentar una iniciativa no plantea por sí solo la obligación por parte de la Comisión de presentar una propuesta para un acto jurídico, ni mucho menos una propuesta con un contenido específico. No obstante, la Iniciativa Ciudadana Europea debería ser tratada **tan seriamente como un llamamiento del Parlamento o del Consejo** cuando solicitan a la Comisión que presente propuestas. Por lo tanto, esta fase del procedimiento debe ser transparente y abierta con el máximo grado posible de escrutinio público;

■ en el caso de que la Comisión no asuma una ICE, el **Parlamento** siempre podría asumirla **a través de sus propios derechos de iniciativa (art. 225 TFUE)**, si la mayoría de sus miembros consideran que sería adecuado implicarse en el campo propuesto por la iniciativa;

■ **los Verdes siempre han considerado la Iniciativa Ciudadana Europea como una de las principales innovaciones del Tratado de Lisboa. Ahora debemos procurar que la Iniciativa Ciudadana Europea se implemente de manera que garantice la legitimidad y credibilidad del instrumento, lo fortalezca y lo haga efectivo, al tiempo que asegure su accesibilidad por parte de todos los ciudadanos europeos.**

### II. Cuestiones en las que necesitamos elaborar una posición conjunta del grupo de los Verdes/ALE

#### 1. Número mínimo de Estados Miembros de los que deben provenir las firmas

El Tratado indica que los firmantes de una iniciativa ciudadana deben provenir de un **número significativo de Estados Miembros**. El reglamento deberá establecer el número exacto. Para garantizar la expresión de un determinado interés europeo, será necesario fijar un número mínimo de ciudadanos que deban apoyar una iniciativa en cada uno de los Estados Miembros implicados. Al mismo tiempo, esta cifra no debería ser demasiado elevada para permitir iniciativas realmente libres y nuevas sin demasiados recursos financieros ni otros tipos de apoyo para gestionarlas. De este modo, la Iniciativa Ciudadana Europea no se convierte en un instrumento únicamente para aquellas grandes asociaciones bien organizadas que ya tienen una silla y un poderoso grupo de presión en Bruselas.

En este sentido, el borrador de la legislación redactado por la Comisión incluso se queda por detrás de la propuesta del Parlamento Europeo en su último período. El Parlamento, en su informe sobre directrices para una propuesta de reglamento, propuso un cuarto de los Estados Miembros. La Comisión aumentó el umbral proponiendo un tercio de los Estados Miembros.

Posteriormente, el Parlamento Europeo y la Comisión propusieron otro umbral (no recogido en el Tratado de Lisboa) de un apoyo necesario del 0,2% de los ciudadanos en cada Estado Miembro.

**Posición de Los Verdes:** Para garantizar cuestiones europeas y no nacionales, y al mismo tiempo, hacer que el derecho de iniciativa sea accesible para los ciudadanos corrientes y no solo para los integrantes de poderosos grupos de presión, el grupo de trabajo de Los Verdes propondría un número mínimo de **una quinta parte de los Estados Miembros**.

## 2. Número mínimo de firmas por Estado Miembro

En relación con este requisito adicional, creemos que fijar un porcentaje para todos los Estados Miembros, como proponía originalmente la Comisión, no es equitativo. Porque –por ejemplo, en el caso de una cifra exigida del 0,2% de la población– en los países pequeños como Luxemburgo una cantidad de 1.000 firmas sería mucho más fácil de recoger que, por ejemplo, 160.000 en Alemania. Por consiguiente, en los países grandes, el listón sería demasiado elevado puesto que, por ejemplo, en Italia 50.000 firmas ya son suficientes para impulsar una iniciativa ciudadana a escala nacional, lo que equivale aproximadamente al 0,08% de la población total. Esto significa que el porcentaje requerido debe reflejar el tamaño de la población de un país.

Por consiguiente, nosotros Los Verdes proponemos **un listón que sea regresivamente proporcional a la población de cada Estado** dentro de un margen de 0,05 y 1 por ciento de la población. Y estamos satisfechos de haber podido convencer a la Comisión para que adopte esta propuesta en su proyecto de reglamento.

## 3. Admisibilidad para apoyar una Iniciativa Ciudadana Europea: edad mínima y ciudadanos de terceros países

**La edad mínima** es una de las cuestiones menos complicadas. En principio, existen dos opciones: una edad mínima común en toda Europa o vincular el derecho de apoyar una Iniciativa Ciudadana Europea al derecho a voto en el Estado Miembro en cuestión.

**Posición de Los Verdes:** Puesto que la Iniciativa Ciudadana Europea no es un referendo vinculante, sino un instrumento para marcar la agenda política que debería ser lo más abierto posible a la participación, y puesto que podría ser positivo para Europa invitar especialmente a la gente joven a emprender o compartir iniciativas para Europa, recomendamos **una edad mínima de 16 años para toda Europa**.

Hasta el momento, los **ciudadanos de terceros países** están excluidos del derecho de firmar una Iniciativa Ciudadana Europea. En su propuesta, la Comisión estipula claramente que solo los «ciudadanos de la Unión» pueden apoyar una iniciativa.

**Posición de Los Verdes:** Las políticas de la UE afectan a los ciudadanos de terceros países que viven en la UE tanto como a los propios ciudadanos de la UE. Teniendo en cuenta que la Iniciativa Ciudadana Europea es un instrumento no vinculante cuyo principal objetivo es transmitir a la Comisión las preocupaciones y los problemas de la gente, **los ciudadanos de terceros países que residen en la UE no deberían ser privados del derecho de firmar** una Iniciativa Ciudadana Europea y atraer la atención de la Comisión sobre las preocupaciones de las personas que viven en la UE. Además, Los Verdes siempre han apoyado conceptos más abiertos de ciudadanía y derechos ciudadanos.

## 4. Requisitos para la recogida, verificación y autorización de firmas

Con el fin de garantizar la legitimidad y credibilidad de las iniciativas ciudadanas, se precisarán disposiciones para garantizar una adecuada verificación y autenticación de las firmas. No obstante, no debe perderse de vista que, en esta delicada fase de presentar iniciativas, deberían evitarse las cargas innecesarias, lo que es aplicable tanto a la recogida como a la verificación de firmas.

**Posición de Los Verdes:** Se deben permitir todas las vías legales y técnicas posibles para recoger firmas, lo que incluye la **recogida de firmas tanto en las calles como en línea. Para la recogida en línea**, la Comisión debería proporcionar un sitio web que permita:

- un fácil acceso para firmar la iniciativa;
- garantizar que solo las personas existentes y legitimadas firmen;
- garantizar que los que firmen lo hagan solo una vez;
- garantizar suficiente seguridad respecto de los datos proporcionados por los ciudadanos.

Las autoridades responsables de los Estados Miembros deberían ocuparse de la verificación de las firmas. No debe ser necesaria la verificación de todas y cada una de las firmas. El **control aleatorio** es suficiente para comprobar si se ha logrado una cantidad suficiente de firmas.

Los **números de identificación personal no son necesarios** para verificar las firmas. Evitarían que muchas personas preocupadas por la protección de sus datos personales no firmasen la iniciativa. Además, según el supervisor europeo de protección de datos, no revisten valor añadido para la verificación de las firmas. El nombre, la dirección y la nacionalidad son suficientes para identificar a una persona.

##### 5. Límite de tiempo para la recogida de firmas

La Comisión sugiere un límite de tiempo de 12 meses para la recogida de firmas que apoyen una Iniciativa Ciudadana Europea.

**Posición de Los Verdes: El límite de tiempo deberían ser dos años (ó 24 meses).** Nuestra experiencia es que las iniciativas transnacionales precisan suficiente tiempo para la comunicación, las reuniones, los viajes, la traducción y la creación de suficiente apoyo en un número significativo de estados, especialmente si no son impulsadas por ONG grandes y consolidadas. Por consiguiente, un año no es suficiente. El plazo no significa que las iniciativas ciudadanas no se puedan entregar antes si ya han obtenido el apoyo necesario. En realidad, significa que tras esta fecha las firmas aportadas por los ciudadanos pierden validez. No hay necesidad de llegar a esta situación y fijar un plazo inferior a dos años provocaría mucha frustración innecesaria.

##### 6. Registro de las iniciativas propuestas

**Posición de Los Verdes:** Las iniciativas deben registrarse. Con esta finalidad, la Comisión debería proporcionar un sitio web específico. Este sitio web también debería poner a disposición una amplia explicación de los requisitos formales y legales en pro del éxito de una iniciativa.

##### 7. Requisitos para los organizadores: transparencia y comité de organizadores

**Posición de Los Verdes:** La iniciativa debe nombrar como mínimo a siete personas de un mínimo de tres Estados Miembros que puedan hablar y decidir en nombre de la iniciativa. Un comité de organizadores de este tipo presenta dos ventajas. Por un lado, requiere iniciadores que trabajen en una iniciativa antes de que pueda registrarse. De este modo, ayuda a evitar iniciativas inmaduras y no motivadas. Por otro lado, los miembros del comité pueden actuar como personas de referencia directa para la Comisión, por ejemplo, en relación con asuntos de admisibilidad, audiencias y otras cuestiones.

En aras de la transparencia y la responsabilidad democrática, a los organizadores de iniciativas, además de la **información básica sobre señas y personas responsables, se les debería exigir proporcionar información básica en relación con las organizaciones que apoyan una iniciativa y cómo se financia o se financiará la iniciativa.** La revelación de información debería incluir los ingresos y gastos totales de la iniciativa, así como cualquier donación de envergadura.

##### 8. El control de las iniciativas ciudadanas por parte de la Comisión: el control de admisibilidad

En el proyecto de reglamento de la Comisión, el control de admisibilidad está diseñado como un proceso de dos fases. La primera fase se refiere al registro de una iniciativa ciudadana por parte de la Comisión. La Comisión también tiene la intención de utilizar el registro como mecanismo de filtrado para no admitir ICEs «abusivas» o ICEs «que sean manifiestamente contrarias a los valores de la Unión». Se pretende realizar un segundo control de admisibilidad en una fase posterior del proceso, concretamente después de que los organizadores de la Iniciativa Ciudadana Europea hayan recogido 300.000 firmas. La finalidad de este control es examinar la base legal de la Iniciativa Ciudadana Europea y admitir solo

aquellas iniciativas que se inscriban en el marco de los poderes de la Comisión para realizar una propuesta.

**Posición de Los Verdes:** Ciertamente debería existir un mecanismo para excluir iniciativas ciudadanas que vulneren derechos fundamentales respetados por la UE. No obstante, rechazar una Iniciativa Ciudadana Europea basándose en argumentos generalizados, como que son «abusivas» o «contrarias a los valores de la Unión», es demasiado poco específico y contraviene los principios de la seguridad jurídica. En su lugar, la Comisión **debería decidir basándose en un control legal claro**. Una Iniciativa Ciudadana Europea **debería rechazarse si incumple el art. 6 del TUE, la Carta de los Derechos Fundamentales y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**.

Asimismo, **todo el proceso de control de admisibilidad debería realizarse de buen principio y no tras la creación de fuertes expectativas y muchos meses de recogida de firmas**. Realizar el control de la admisibilidad legal de una iniciativa tras la recogida de 300.000 firmas es demasiado tarde, generará frustraciones masivas y tendrá un efecto perjudicial en la legitimidad de tales decisiones y la institución responsable. Por lo tanto, el registro y el control de la admisibilidad legal deben realizarse antes de que se inicie la recogida de firmas. La Comisión debe explicar detalladamente su decisión a los organizadores de una Iniciativa Ciudadana Europea y los organizadores deben tener el derecho de recurrir la decisión ante el **Tribunal de Justicia**.

### 9. Procedimientos tras una Iniciativa Ciudadana Europea exitosa

A diferencia de las normas y disposiciones detalladas que los organizadores de una ICE deben cumplir, la Comisión es bastante parca en lo relativo a sus propias obligaciones al abordar una Iniciativa Ciudadana Europea exitosa. En el art. 11 del proyecto de reglamento, solo estipula que «examinará la iniciativa ciudadana y, en el plazo de cuatro meses, mediante un comunicado expondrá sus conclusiones sobre la iniciativa, las acciones que prevé emprender, de haberlas, y sus motivos para hacerlo».

**Posición de Los Verdes:** Este es el punto más importante para convertir la Iniciativa Ciudadana Europea en un instrumento eficiente para que los ciudadanos determinen la agenda política y que no sea más que papel mojado. Debe existir un reglamento claro y disposiciones legales sobre qué debe suceder si una Iniciativa Ciudadana Europea se tramita con éxito. Nuestra propuesta es que, si la Iniciativa Ciudadana Europea es admisible formal y legalmente, la Comisión debe estar obligada a discutir el contenido de su propuesta y las posibles vías para emprender acciones al respecto de forma adecuada. La **Comisión debería informar al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros sobre cómo tiene la intención de responder a una iniciativa exitosa. El Parlamento y el Consejo pueden adoptar una opinión sobre la cuestión**.

**Además, los iniciadores de una Iniciativa Ciudadana Europea tienen el derecho de ser escuchados por la Comisión en una audiencia pública, donde puedan explicar y discutir públicamente sus propuestas y motivos, y deben tener el derecho de poseer información correcta y transparente sobre sus deliberaciones y su resultado.**

Si la Comisión llega a la conclusión de que no va a emprender acciones en relación con la iniciativa, el Parlamento Europeo (en la mayoría de casos, el comité de peticiones) puede asumir la cuestión e invitar a la Comisión a explicar sus motivos en una audiencia pública donde también los iniciadores y –si lo desea– el Defensor del Pueblo Europeo puedan explicar su punto de vista sobre esta decisión.

Si la Comisión llega a la conclusión de que emprenderá acciones legales, deberá explicar en qué sentido consideraría proponer una iniciativa legal, y cómo los iniciadores e interesados se verán implicados. La Comisión debe presentar su propuesta en el plazo de un año tras su decisión sobre la ICE. **El Parlamento Europeo (o su comité) es libre de poner la cuestión en su agenda política y también de celebrar una audiencia en cualquier momento**. Si la Comisión rompe estas reglas de procedimiento, los organizadores puedan recurrir al Defensor del Pueblo Europeo y, en última instancia, apelar ante el TJCE.

## 10. Iniciativas sobre una misma cuestión

**Posición de Los Verdes:** Cada iniciativa debe registrarse en el sitio web específico de la Comisión, que es público. Esto podría garantizar que se evitasen las duplicaciones. No se requieren más restricciones legales. Para alcanzar un quórum muy elevado, las propias iniciativas deben estar interesadas en no dividir su fuerza entre diferentes iniciativas sobre la misma cuestión.

## 11. Modificaciones de tratados

**Posición de Los Verdes:** El redactado exacto del art. 11 (4) «...se requiere un acto jurídico de la Unión para la aplicación de los tratados» deja margen para la interpretación de si las modificaciones de tratados pertenecen al ámbito de aplicación de la iniciativa ciudadana. No obstante, nunca ha sido la intención de los impulsores del art. 11 (4) limitar la Iniciativa Ciudadana Europea meramente al derecho derivado. Los tratados de la UE son muy detallados y complejos. A diferencia de las constituciones nacionales, incluyen múltiples políticas, herramientas e instrumentos específicos que, en los Estados Miembros, formarían parte de disposiciones de rango inferior. Los Verdes están a favor de una interpretación más generosa para permitir a los ciudadanos desempeñar un papel activo en algunas de las cuestiones políticas más importantes y mejorar realmente la iniciativa ciudadana como un instrumento para «reforzar la participación de los ciudadanos y la sociedad civil organizada en la configuración de las políticas de la UE». [1] [2] Por otro lado, una Iniciativa Ciudadana Europea que proponga modificaciones de tratados en absoluto puede convertirse en una laguna jurídica para vulneraciones de la Carta de Derechos Fundamentales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No obstante, en última instancia, competirá al Tribunal de Justicia Europeo decidir, en cada caso concreto, en qué medida extiende el concepto de implementación de los tratados en sus veredictos.

## 12. Mecanismos adicionales de apoyo a iniciadores de una Iniciativa Ciudadana Europea

**Posición de Los Verdes:** En relación con la gran dificultad para iniciativas de la sociedad civil aún no organizada en el ámbito europeo a la hora de elaborar e impulsar una iniciativa en múltiples idiomas y Estados Miembros, y para evitar que solo la sociedad civil organizada y las ONG gran-

des, poderosas y con solidez financiera puedan utilizar este instrumento, debemos reflexionar sobre métodos de apoyo a los iniciadores de iniciativas. Esto no incluye únicamente la necesidad de ayuda con traducciones y consejo legal. Puesto que a menudo resulta difícil determinar el alcance exacto de los poderes de la UE, también será fundamental para los organizadores de iniciativas poder consultar con expertos relevantes, de manera que los problemas potenciales se puedan resolver en una fase temprana. En última instancia, una disposición de este tipo aliviará la carga de las instituciones disminuyendo la probabilidad de futuros desacuerdos y posibles apelaciones legales.

**Por lo tanto, las iniciativas deben tener el derecho de recibir ayuda profesional, especialmente con fines de traducción y asesoramiento sobre el diseño legal y la admisibilidad de una iniciativa.** Puesto que no tendría sentido obligar a la Comisión a apoyar directamente la iniciativa en esta fase del proceso (porque en tal caso la misma institución que hubiera ayudado dando consejo y formulaciones más tarde sería la que decidiría sobre la propuesta, lo que coarta los dos extremos del proceso), se precisa una solución independiente.

Por consiguiente, proponemos crear un organismo independiente para ayudar a las iniciativas ciudadanas y asesorarlas, lo que podría materializarse en un **centro de coordinación** muy útil **para la implicación de los ciudadanos y su participación**. Este centro podría estar dirigido por una persona designada y autorizada por la UE para la participación ciudadana con la financiación de la Unión Europea, elegida por el Parlamento Europeo y controlada por un consejo con representantes no solo del Consejo, de la Comisión y del Parlamento, sino en su mayoría, de la sociedad civil.

[1] Artículo 11 (4) del Tratado de la Unión Europea.

[2] Comisión Europea: *Green Paper on an European Citizens' Initiative [Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea]*, COM (2009) 622 final, p. 3.



**d) Posición sobre la implementación de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE): resolución adoptada por el Partido Verde Europeo (Barcelona, 19 de marzo de 2010).**

Teniendo en cuenta que la Iniciativa Ciudadana Europea es un paso importante hacia un modelo más participativo de democracia en Europa y, por primera vez, brindará a los ciudadanos la posibilidad de plantear directamente cuestiones y situarlas en la agenda de sus instituciones políticas; y, por consiguiente, ayudará a crear iniciativas, conversaciones y conciencia de ámbito europeo, y nos acercará más hacia la democracia y la ciudadanía verdaderamente europeas;

Teniendo en cuenta que los procedimientos y las condiciones necesarias para una Iniciativa Ciudadana de este tipo deben estipularse en un reglamento que deben adoptar el Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión Europea, y expresando el deseo de que la Comisión tendrá debidamente en cuenta el resultado de la consulta pública, para implementar la Iniciativa Ciudadana de manera práctica y accesible para el ciudadano, el consejo del Partido Verde Europeo (PVE) opina que el marco general de dicha legislación debería consistir en:

1. el número mínimo de Estados Miembros debería ser cinco con un mínimo de 0,05% de firmas necesarias por Estado Miembro;
2. la edad mínima para apoyar una iniciativa debería fijarse en 16 años;
3. debe ponerse a disposición de los organizadores de una iniciativa un control legal previo, debiéndose realizar un control legal de la admisibilidad al principio del procedimiento;
4. la Iniciativa Ciudadana Europea se puede presentar en forma de una propuesta general, que comprenda el título, el alcance y la motivación, y también se puede –pero no se debe– presentar en forma de un proyecto de acto legislativo;
5. el límite de tiempo para la recogida de firmas debería ser de dos años;
6. se deben permitir todas las vías legales y técnicas posibles para recoger firmas, lo que incluye la recogida de firmas en la esfera pública, así como la recogida de firmas en línea;

7. las autoridades responsables de los Estados Miembros deberían ocuparse de la verificación de las firmas. No es necesaria la verificación de todas y cada una de las firmas. El control aleatorio puede ser suficiente para comprobar si se ha logrado una cantidad suficiente de firmas;

8. las iniciativas deben registrarse y, con este fin, la Comisión debe proporcionar un sitio web específico y poner a disposición una amplia explicación de los requisitos formales y legales en pro del éxito de una iniciativa;

9. en aras de la transparencia y la responsabilidad democrática, a los organizadores de iniciativas, se les debería exigir proporcionar información básica en relación con las organizaciones que apoyan una iniciativa y cómo se financia o se financiará la iniciativa;

10. la admisibilidad legal y formal se debe comprobar legalmente teniendo en cuenta el respeto a las competencias de la UE y la Carta de Derechos Fundamentales. Si la Iniciativa Ciudadana Europea es admisible formal y legalmente, la Comisión está obligada a tener en cuenta el contenido de su propuesta y las posibles vías para emprender acciones al respecto de forma adecuada. Los iniciadores tienen el derecho de ser escuchados por la Comisión en una audiencia pública, así como de ser informados de forma adecuada y transparente sobre sus deliberaciones y su resultado. A pesar de que el redactado del Tratado no obligue a la Comisión a emprender acciones sobre todas las iniciativas ciudadanas, pedimos a la Comisión que adquiera el compromiso político de presentar siempre una iniciativa legislativa al Parlamento Europeo y al Consejo. Si no está de acuerdo con la propuesta, debería constatarlo y explicar el por qué;

11. la Comisión tiene un plazo de seis meses para examinar la iniciativa;

12. deberían existir mecanismos adicionales de apoyo a los iniciadores de una Iniciativa Ciudadana Europea, mediante la creación de una agencia independiente para ayudar y asesorar a las iniciativas ciudadanas.

El consejo del PVE invita al grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo a:

a) organizar una reunión conjunta del Partido Verde Europeo y el Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo con los miembros de Los Verdes de los parlamentos nacionales y regio-

nales para definir una posición conjunta acerca del procedimiento y discutir sobre el fomento de iniciativas ciudadanas concretas;

b) fomentar activamente el instrumento junto con Los Verdes europeos y los socios nacionales.

## Índice

### A

Abitbol, William	p53
Acuerdo de Wassenaar	p30
Admisibilidad legal	p112
Admisibilidad	p10-11-16-73-74-75-77-83-87-95-102 106-107-110 a 114
AFCO	p9-72-75
África	p24-40-43-44-45-68
ALDE	p9-17-75
Alonso, Alejandro Munoz	p53
América	p24-25-27-40-43-44-46
AMI (iniciativa de minoría de autoridades)	p34-34-98
AMR (referendo de minoría de autoridades)	p34-36-101
Apelación de Rostock	p52
Art. 11 (4)	p113
Art. 225 TFUE	p109
Asamblea popular	p96
Asia	p38-40-43-46-92-120
Asuntos medioambientales	p47-61-76
ATP (plebiscito/votación popular controlada por autoridades)	p34-37-99
Audiencia pública	p13-108-112-114
Australia	p27-44-103
Avaaz	p92-70
AVP (plebiscito de veto/votaciones populares controladas por autoridades)	p34-37-99

### B

Banco Mundial	p38
Barnier, Michel	p53
Basile, Filadelfio Guido	p53
Bavaria	p40
Belohorska, Irena	p53
Berg, Carsten	p4-6-66-103-104
Berger, Maria	p53
bloggingportal.eu	p85
Bonde, Jens-Peter	p53
Borell Fontelles, Josep	p53
Borrador de la Constitución de la UE	p63
Braun, Nadja	p30-95-105
Brenner	p16-17
Bretaña	p24-55-75-81
Bruton, John	p53
Büchi, Rolf	p4-333-37-95-105
Budak, Necdet	p53
Bühler, Martin	p4

### C

Campaña de la/para ICE	p66-92
Campaña por la reforma parlamentaria	p63
Cancillería Federal	p29-30-103
Carey, Pat	p53
Carline, Paul	p4-95-104
Carnero, Carlos Gonzalez	p53
Carta de los Derechos Fundamentales	p112
Casa de la Democracia	p92
Cataluña	p60-61
Censo electoral de Europa	p86
Centrales nucleares	p60-67
Centro de Investigación sobre Democracia Directa	p103
Citizens in Charge (Fundación)	p46

Cláusula de revisión	p74
Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Nacionales	p51
Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo	p67-69-81-99
Comisión Europea	p2-6-16-17-18-21-37-53-54-63 65-67-68-71-72-73-75-79-82-83-84-85-88-89-91-96 98-102-103-106-09-113-114
Comisión de la UE	p7-54-62-63-64
Comité de iniciativa	p61-96-99-100
Comité de las Regiones	p71-72-75
Comité Económico y Social Europeo	p85-91-92-103-108-120
Comprobación formal	p75-85
Conferencias Intergubernamentales	p52
Consejo de Europa	p38-46-50-87-120
Consejo Federal	p29-98
Constitución Europea	p6-7-50-51-52-54-63-104
Contrapropuesta [PCI+, PCR+]	p96
Control aleatorio	p106-111-114
Control de legalidad	p83-96
Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad	p64
Convención sobre el futuro de Europa	p49
Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales	p112
Cuesta, Victor	p60-61-104
Cuestión decisiva	p100
Cumbre Europea	p52

### D

D'Oliveira Martins, Guilherme	p53
Dam Kristensen, Henrik	p53
De Gaulle, Charles	p51
De Gucht, Karel	p53
De Rossa, Proinsias	p53
De Vries, Gijs	p53
Declaración Universal de los Derechos Humanos	p23
Declaraciones de apoyo	p16-17-63-65-73 a 75-83 86 a 88-96-100-102
Defensor del Pueblo Europeo	p13-72-80-85-95-112
Demetriou, Panayiotis	p53
Democracia asamblearia	p96
Democracia de consenso	p96
Democracia directa moderna	p2-3-25-27 a 29-31 a 33 39-40-42-44-47-48-57-62-85-89-95-97-99-100-120
Democracia directa	p1-2-3-17 a 19-21 a 33-35 a 55-57 58-60 a 64-71-72-76-77-79 a 81-89-90-92-93 95 a 105-108-120
Democracy International	p46
Democracia participativa	p3-18-37-58-71-91-97-104 106-107
Democracia representativa	p2-3-18-21-22-24-31-37-39 40-42-44-45-47-48-55-60-62-72-73-77-80-89-97-105
Democracia transnacional	p53-76-104
Democratización de la democracia	p23-76-108
Derecho de petición	p53-73-81-99
Derecho de voto	p54-58-97
Derechos políticos	p3-27-29-30-96-97
Destinatarios	p62
Diamond, Larry	p24
Dinamarca	p16-33-36-54-55-56-111
Dini, Lamberto	p51-52-53

Doble «sí» [PCI+]	p97
Doble mayoría	p27-97
Documento Nacional de Identidad	p61
Du Granrut, Claude	p53
Duhamel, Oliver	p53
Dybkjaer, Lone	p53

**E**

Earl of Stockton, Alexander	p53
Eckstein-Kovacs, Peter	p53
ŠEĀŔOVIĀ, Maroš	p72-74-75
Efler, Michael	p6-53-104
Einem, Casper	p53
Ene, Constantin	p53
Erne, Roland	p52
Eslovenia	p16-43
Estados miembros	p5-6-11- a 14-16-17-30-37-45 46-49-50-52-54-55-58-64 a 66-72 a 77-80-82-83 86 a 88-98-102-107 a11-113-114
Estados Unidos (de America)	p24-25-26-39-47-50 63-79-86-98-99-101-102
Estrasburgo	p66
Eurotopía	p51-52-63
Evaluación del material	p108

**F**

Fayot, Ben	p53
Finlandia	p16-56-61
Firmante	p63-73-76-97-107
Fischer, Joschka	p53
Floch, Jacques	p53
Fogler, Marta	p53
Folleto de referendo (folleto explicativo o panfleto)	p97
Foro de Estudiantes Europeos	p66
Foro de las Federaciones	p38
Foro Permanente de la Sociedad Civil	p92
Foro Europeo de la Discapacidad	p64-68
Francia	p9-16-27-28-53 a 56-63-66-68-75
Frendo, Michael	p53
Frisch, Julien	p85
Fundación Rey Balduino	p66
Fundación Nueva América	p46
Fundación Verde Europea	p3-4-18-19-39-77-92

**G**

Garrido, Diego Lopez	p53
Giannakou-Koutsikou, Marietta	p53
Giberyen, Gaston	p53
Ginebra	p30-103
Giscard d'Estaing, Valéry	p49-50-54
GlaxoSmith Kline	p70
Glosario de la democracia directa moderna	p85
Gobierno representativo	p25-39-44
González-Sancho Boderó, Helena	p66
Gormley, John	p53
Grabowska, Genowefa	p53
Greenpeace	p66-68
Gricius, Algirdas	p53
Grosjean, Philippe D.	p103
Gross, Andi	p4-104
Guía para la democracia directa	p26-30-37-41-102-120
Gurmai, Zita	p9-75-76

**H**

Haenel, Hubert	p53
Häfner, Gerald	p2 a 5-8-9-14-75-76-103
Hautala, Heidi	p2-3-4-53
Helminger, Poul	p53
Holmes, Brandon	p26

**I**

Igualdad de oportunidades para las mujeres	p60
Indonesia	p43
Infraestructura de apoyo	p38-47-75-77-82-90 a 93 105-108
Infraestructura	p17-18-38-42-80-82-90 a 92-108
Ingeniería genética	p60
Iniciadores	p11-13-17-62-108-111 a 114
Iniciativa «Domingo Libre»	p70
Iniciativa ciudadana [PCI]	p98
Iniciativa ciudadana austriaca	p60
Iniciativa Ciudadana Europea [PAI]	p53-98
Iniciativa Ciudadana Europea para Personas con Discapacidades de la Unión Europea	p64
Iniciativa ciudadana o popular [PCI]	p35-38
Iniciativa de ciudadanía europea	p69
Iniciativa de urgencia para Darfur	p69
Iniciativa de minoría de autoridades [AMI]	p35-98
Iniciativa de votación [PCI]	p98
Iniciativa legislativa	p26-60-61-90-114
Iniciativa GMO	p69-71
Iniciativa oneseat (una sede)	p67
Iniciativa para Europa	p104-120
Iniciativa para la Iniciativa	p66-103
Iniciativa para marcar la agenda [PAI]	p62-98
Iniciativa popular [PCI]	p58-98
Iniciativa popular + contrapropuesta de las autoridades [PCI+]	p98
Iniciativa popular indirecta	p58
Iniciativa por una comida más ecológica	p70
Iniciativa Sanitaria Europea	p67
Iniciativa sobre la Carta del Día Europeo de la Obesidad	p70
Iniciativas de antroposofía aplicada	p68
Iniciativas piloto	p63-66-70-87
Iniciativa por un funcionariado europeo	p68
Instituto Científico para la Democracia Directa	p104
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral	p46-120
Instituto para la Democracia Directa	p104
Instituto para la Iniciativa y el Referéndum (EE. UU.)	p46
Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa	p2-3-7-19-33-37-39-41 45-46-53-57-71-76-92-95-103 105-107-120
Instrumento de democracia directa transnacional	p17-50-84
Islandia	p43-80
Islas Canarias	p60-61
Italia	p31-51-55-58-66-72-110

**J**

Japón	p38-43
Journal of Democracy	p24

**K**

Katiforis, Giorgos	p53
Kaufmann, Bruno	p1-3-4-6-19-22-76-104-105-120
Kaufmann, Sylvia-Yvonne	p53
Kiljunen, Kimmo	p53
Köppen, Peter	p53
Korea Democracy Foundation (Fundación para la Democracia de Corea)	p46
Krasts, Guntars	p53
Kroupa, Frantisek	p53

**L**

Laborda, Gabriel Cisneros	p53
Lamassoure, Alain	p9-53-75-76
Lee, Jung-Ok	p22
Legislación directa	p33-99
Leinen, Jo	p53-104
Lequiller, Pierre	p53
Libertad de información	p42
Libro verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea	p113
Lichtenberger, Eva	p53
Liechtenstein	p30-31-55-56-103
Linhart, Jan	p103
LOR (referendo obligatorio)	p36-58-101

**M**

Mac Gormick, Neil	p53
Maclennan of Rogart, Lord	p53
Malmström, Cecilia	p63-64
Malta	p56
Manifiesto de Salzburgo para la Iniciativa Ciudadana Europea	p105
Marinho, Luis	p53
Matsakis, Marios	p53
Mavrou, Eleni	p53
Mayoría cualificada	p99
Mc Avan, Linda	p53
Megatráileres	p15-16-82
Mehr Demokratie (Más Democracia)	p3-14-46-104
Mendez de Vigo, Iñigo	p53
Meyer, Jürgen	p53-75-76-104
Michel, Louis	p53
Modernización	p29-62
Momento de la inscripción	p74
Multilingüismo	p70-84
Muro de Berlín	p22-24-51

**N**

Nagy, Marie	p53
Nazare Pereira, Antonio	p53

**O**

Obligaciones	p41-112
Oficina de Iniciativa Ciudadana Europea	p93
Oleksy, Jozef	p53
Onemillion4disability	p65-66-68
Opinión sobre la aplicación del Tratado de Lisboa	p71
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	p57-63-77-81-93
Organizadores	p62-63-66 a 70-73 a 75-77-80-82 84-85-89-91-93-96-111 a 114

**P**

Países Bajos	p7-16-46-54-58-64
Pallinger, Zoltan Tibor	p104
Papeleta de voto	p99-102
Parlamento de la UE	p66
Participación ciudadana	p5-7-8-10-11-13-22-23 37-42-44-63-76-80-82-91-92-97-113
Participación mínima	p36-37-40-93-96
Participación	p31-38-42
Partido Verde Europeo	p2-13-19-76-77-114-115
Partidos políticos	p2-13-19-76-77-114-115
Pensiones justas	p60
Personas encargadas de recoger peticiones	p99
Personas encargadas de recoger o recopilar firmas	p99
Peterle, Alojz	p53
PETI	p72
Petición masiva	p39
Petición	p6-11-12-13-24 a 26-31-35-39-53-58-64-66 68-73-77-81-86-97 a 100-105-109
Pichler, Johannes	p4-49-50-54
Plazo disponible para la recogida de declaraciones de apoyo	p75
Plazos	p31-38-41-62-105
Plebiscito (votación popular controlada por autoridades) [ATP]	p99
Plebiscito de veto (votación popular controlada por autoridades) [AVP]	p34-37-99
política de unificación de registros a escala paneuropea	p86
Por un referendo europeo sobre la Constitución de la UE	p69
Por una Europa política de Libertad, Seguridad y Justicia	p67
PPR (propuesta de referendo)	p36-100
Prelegislativo	p68-82
Privatización de recursos naturales	p47
Procedimiento de democracia directa	p35-36-39-40 98-100-101
Propuesta de borrador para una regulación acerca de la iniciativa ciudadana	p71
Propuesta de referendo [PPR]	p36-100
Propuesta de Schüssel y Dini	p52
Propuesta general	p107
Propuesta popular	p100-101
Protección de la vida humana	p60
Protección del medio ambiente	p61
PSE	p17-53
Publicación	p19-28-53-61-90-91-97-98-100-102

**Q**

Quórum de Aprobación	p100
Quórum de participación	p40-100
Quórum	p113

**R**

Realtopia	p52
Recogida [o recopilación] de firmas	p101
Recogida de declaraciones de apoyo	p75-100
Recogida electrónica	p73-86-102
Recogida en línea	p12-87-103-111
Reembolso financiero	p60

- Referendo administrativo [PCR] p101  
Referendo constructivo [PCR+] p101  
Referendo ciudadano o popular [PCR] p34-36  
Referendo de finanzas p101  
Referendo de minoría de autoridades [AMR] p36-101  
Referendo de rechazo [PCR] p101  
Referendo facultativo [PCR] p101  
Referendo obligatorio [LOR] p36-58-101  
Referendo opcional [PCR] p101  
Referendo popular [PCR] p58-101  
Referendo popular + contrapropuesta [PCR+] p95  
Referendo ciudadano [PCR] p27-31-34-36  
Referendos p6-7-14-16-18-21-22-26-29-31  
36-38 a 45-47-50-54-55-76-82-96 a103-120  
Registro de una iniciativa popular p102  
Registro p16-59-61-62-73 a 77-82-83-85-86  
100 a103-111-112  
Requisito transnacional p107  
Requisitos legales p62  
Resolución sobre la aplicación de la  
iniciativa ciudadana p71  
Responsabilidad p23-27-36-63-89-100-108-111-114  
Revocatoria p31  
Revolución americana p50  
Revolución Francesa p23-24-51  
Rousseau, Jean-Jacques p23  
Rusia p24-48  
Rytel-Warzocho, Anna p62-104
- S**  
Schily, Daniel p4  
Schiller, Theo p4-41-61-104  
Schmid, Adrian p4  
Schüssel, Wolfgang p51  
Sepi, Mario p53  
Serracino-Ingloft, Peter p53  
Servicio de Orientación a los Ciudadanos p80  
Servicio Europeo de Acción Ciudadana p66-81-92-104  
Servicios públicos de alta calidad p69  
Setälä, Maija p61-104  
Severin, Adrian p53  
Sigmund, Anne-Marie p4-53-92  
Sindicatos p61-104  
Sivickas, Gintautas p53  
Skaarup, Peter p53  
Slavov, Atanas p104  
Soberanía popular p23-24-27-31-47-60-96-97  
Sociedad civil p6-45-46-51-69-90 a 92-103-107-108-113  
Södermann, Jacob p53  
Speroni, Francesco p53  
Spinelli, Altiero p51  
Spini, Valdo p53  
Stewart, Douglas p53  
Styllanides, Evripides p53  
Sudáfrica p31-45  
Sudamérica p38  
Suecia p19-33-42-47-52-56-63-64  
Suiza p2-17-27 a 31-36-39-43-44-47-55-56-58-86  
95 a 99-101-103-105-120
- T**  
Taiwan Foundation for Democracy p53-76-104  
(Fundación para la Democracia de Taiwán)  
Tasas para vehículos pesados p47  
Tenreiro, Mario p103  
Timermans, Frans p53  
Tipología General de Democracia Directa Moderna p33  
Transnational Democracy in the Making p53-76-104  
(La democracia transnacional en construcción)  
Transparencia p18-31-33-54-63-65-74-87-111-114  
Tratado Constitucional de la UE p18  
Tratado de la Unión Europea p75-102  
Acuerdo de Libre Comercio p43  
Tratado de Lisboa p3-6-7-10-13-16-21-37-39-55 a 57  
63-83-91-94-98-102-105-107 a 110-120  
Tratado que establece una Constitución  
para Europa p54  
Tratados de Roma p91  
Trento p51  
Tribunal de Justicia p81-85-94-112-113  
Tribunal Europeo p113  
Turquía p43-67-80-103
- U**  
Umbrales p52-60-62-82-96  
Un 112 eficaz en toda Europa p68  
Unidad de la materia p102  
Unidos contra el cáncer p69  
Universidad de Gdansk p104  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria p104  
Universidad Philipps de Marburgo p104
- V**  
Vassilou, Androula p53  
Vastagh, Pal p53  
Vella, George p53  
Venables, Tony p104  
Verafirma p86  
Verdes p2-8-12-14-19-41-47-76-105-109 a 113-115  
Verdes/ALE p2-3-9-14-17-53-75 a 77-90-103-109  
Voggenhuber, Johannes p53  
Votación popular sobre una p24-31-35-36-44-58-101  
cuestión fundamental  
Votaciones populares controladas p32  
por las autoridades  
Votante p8-25-27 a 30-35-36-42-45-49-54-57-59-63  
96 a 103  
Voto electrónico p29-30-86-102-103  
Voto obligatorio p103  
Voto por correo p29-103
- W**  
Wallis, Diana p4-9-53-75-76-104  
Wallström, Margot p21-65-89  
Weger, Christian p4-92-103  
World Public Opinion (Opinión pública mundial) p23
- Z**  
Zúrich p30-52-101-103

**Bruno Kaufmann** es el presidente del Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa y periodista de televisión que cubre asuntos internacionales. Ha trabajado en temas de democracia, conflictos y desarrollo desde mediados de la década de 1980 y es experto para la Unión Europea, el Parlamento alemán, el Consejo de Europa, el Comité Económico y Social Europeo, International IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral), el PNUD y organizaciones de apoyo a la democracia en Asia. Kaufmann ha escrito y editado numerosos libros sobre la democracia moderna directa, incluida la *Guía para la Democracia Directa*, publicada en nueve idiomas, y la serie del *Manual de la Iniciativa para Europa* sobre la aparición de la Iniciativa Ciudadana Europea. Vive con su esposa e hijos en la ciudad minera sueca de Falun, donde ejerce de presidente de la Comisión Electoral del gobierno local.

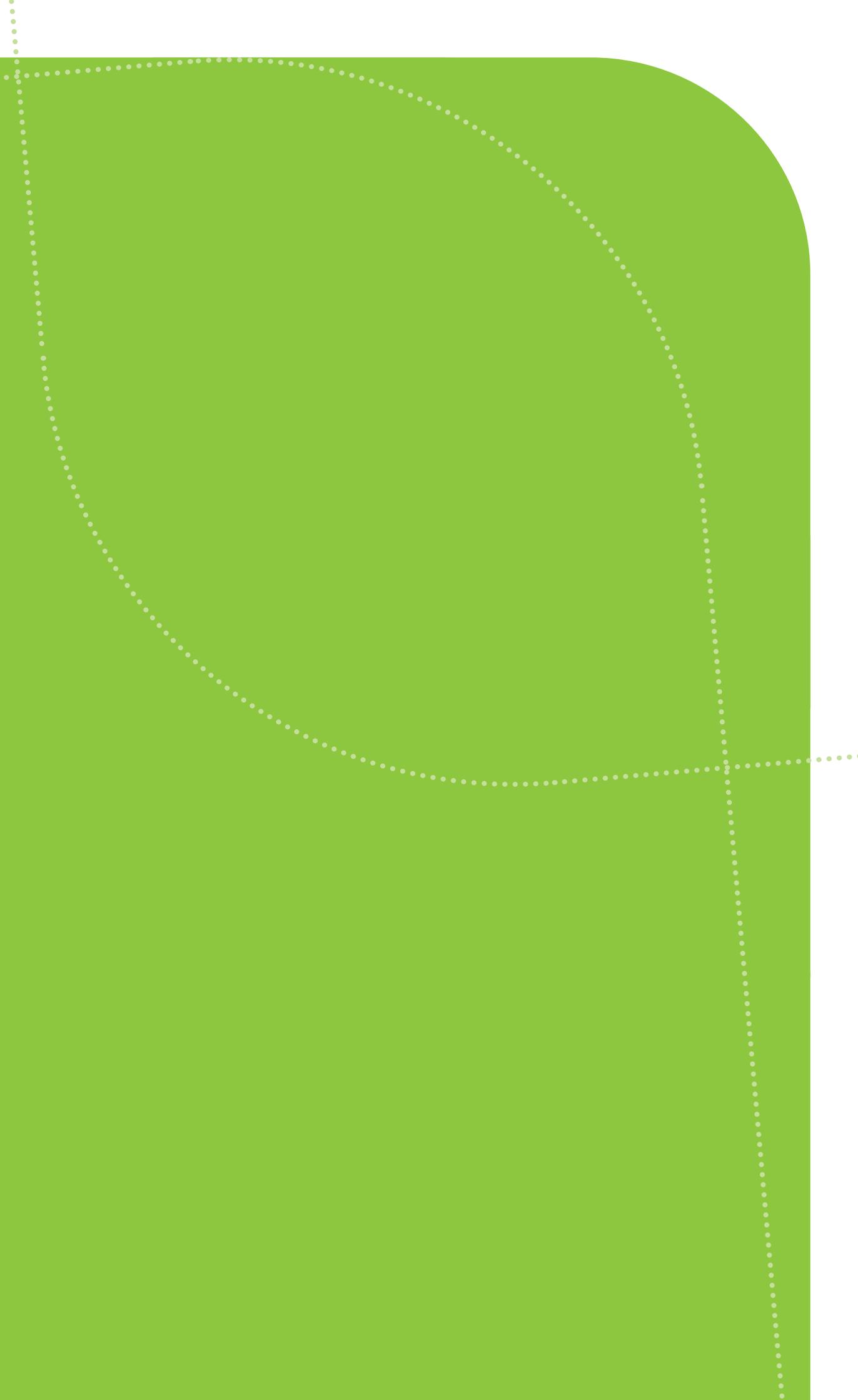
Contacto: [kaufmann@iri-europe.org](mailto:kaufmann@iri-europe.org).



El IRI, el comité asesor sobre la democracia directa global de Europa, es un instituto de educación e investigación transnacional que se encarga de los procedimientos y las prácticas de la democracia directa moderna. El IRI Europa es una organización no partidista y sin ánimos de lucro con sede en Marburgo, Alemania, y reúne a algunos de los mejores expertos y profesionales del proceso de referendo e iniciativa en toda Europa y el mundo. Los proyectos actuales incluyen:

- la implementación de una plataforma integral de información y educación, el Navegador IRI para la democracia directa, basada en la nueva tipología general de democracia directa moderna, mediante la creación de la primera plataforma de información y colaboración sobre iniciativas y referendos a escala mundial basada en la web;
- mediante el desarrollo de su mundialmente famosa *Guía del IRI* como obra de referencia y punto de entrada en el tema y disponible en muchos idiomas, que a principios del año 2011 contará con versiones en chino, coreano, inglés, español, francés, alemán, italiano, finlandés y húngaro;
- mediante las rondas informativas a medida y premiadas sobre los procedimientos de democracia directa moderna y las prácticas en Suiza y Europa, y la oferta de cursos intensivos sobre el uso de las iniciativas y los referendos;
- mediante la creación de nuevos programas en el Centro de investigación del IRI en Marburgo para buscar la aplicación local de los mecanismos de democracia directa en todo el mundo y preparar el lanzamiento de una revista internacional sobre la democracia directa moderna;
- mediante la consecución de sus esfuerzos para ayudar a Europa a ser más democrática, asesorando a los europeos sobre el recién creado derecho de Iniciativa Ciudadana Europea presentado en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea;
- mediante la actuación como coanfitrión del Foro mundial sobre la democracia directa moderna, la iniciativa sobre planificación, reunión y mantenimiento recién creada, que reúne a los profesionales más experimentados de todo el mundo. El próximo foro se llevará a cabo en Montevideo, Uruguay, en 2012. [[globalforum2010.com](http://globalforum2010.com)].

Encontrarás más información sobre nuestras publicaciones, eventos y programas en nuestro sitio web [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org) o escribiendo a la dirección de correo electrónico [info@iri-europe.org](mailto:info@iri-europe.org), o la dirección postal: IRI Europa, Apartado de Correos 200540, DE-35017 Marburgo, Alemania; Teléfono: +49 (0) 6421-1768014.





## LA NUEVA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

### UN NUEVO PRINCIPIO



La nueva Iniciativa Ciudadana Europea (art. 11.4 del Tratado de Lisboa de la Unión Europea) ofrece a un millón de ciudadanos europeos de varios Estados Miembros una nueva oportunidad para fijar la agenda legislativa. Con la entrada en vigor de esta primera herramienta transnacional de democracia directa, los ciudadanos europeos dispondrán del mismo derecho que el Parlamento Europeo y los Estados Miembros para influir en la Comisión Europea.

### UNA NUEVA PRÁCTICA

El derecho a la nueva Iniciativa Ciudadana Europea puede realmente marcar la diferencia. La primera edición de este Manual redactado por la Fundación Verde Europea y *Initiative and Referendum Institute Europe* te proporciona el trasfondo y el contexto necesarios para introducirte de forma efectiva en esta nueva etapa de la política europea -junto con otros quinientos millones de ciudadanos europeos.

### UNA NUEVA OPORTUNIDAD

Esta es la primera Guía Práctica de la Iniciativa Ciudadana Europea, que incluye un manual de diez pasos para utilizar de forma eficiente y eficaz este nuevo instrumento, entre los que figuran (1) la idea, (2) el conocimiento, (3) los objetivos, (4) el diseño, (5) el registro, (6) la recogida de firmas, (7) el diálogo, (8) los requisitos, (9) la comunicación y (10) las lecciones aprendidas.

¡Bienvenidos al futuro de la democracia (directa) europea!



**GREEN EUROPEAN  
FOUNDATION**

1 Rue du Fort Elisabeth, 1463 Luxemburgo

Oficina de Bruselas:  
T +32 (2) 234 65 70 F +32 (2) 234 65 79  
info@gef.eu www.gef.eu

