

ASAMBLEAS CIUDADANAS: EL PODER DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA ACCIÓN CLIMÁTICA



CONAMA

CONAMA

© Conama, 2020

El material de esta publicación puede ser usado libremente, compartido, copiado, reproducido o impreso atribuyendo a Conama la fuente y la propiedad. El material de esta publicación que se atribuye a terceras partes está sujeto a términos de uso y restricciones diferentes, de forma que estas terceras partes deben ser consultadas.

Asambleas ciudadanas: el poder de la participación social en la acción climática

Coordinación: **Sara Acosta**

Han participado en la elaboración del informe:

Marta Montojo

Sergio de Otto

Diseño y maquetación: **Estudio Ray Díaz & dCOM**

Para más información: **prensa@conama.org**

Sobre CONAMA

Conama es una fundación dedicada a promover redes de colaboración sobre el medio ambiente entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, creando espacios de encuentro y diálogo y contribuyendo a la creación de conocimiento compartido en relación a la transición ecológica.

Conama se encarga de la organización del Congreso Nacional del Medio Ambiente, el mayor encuentro ambiental en España.

+ Info: **www.fundacionconama.org**

Este proyecto cuenta con la financiación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la convocatoria pública de subvenciones a entidades del Tercer Sector para actividades de interés general consideradas de interés social en materia de investigación.

Presentación

Este informe sobre participación ciudadana ante la acción climática llega en una situación crítica, cuando el mundo está luchando por superar la emergencia sanitaria causada por la pandemia del coronavirus. También ve la luz cuando Europa busca la forma de concretar la necesaria recuperación económica a la crisis que está dejando esta situación y que dibujará un modelo de sociedad para los próximos años.

Siendo conscientes del momento actual, también observamos la fuerza con la que la ciudadanía pide participar más en los asuntos difíciles a los que tenemos que enfrentarnos, como la crisis climática. Se trata de un desafío decisivo para nuestro presente y futuro que solo se podrá abordar eficazmente desde el conocimiento científico y con la participación activa de toda la sociedad.

En muchos lugares se están activando nuevos mecanismos de consulta con la ciudadanía a través de procesos innovadores en los que la experiencia consolidada de participación y debates de Conama y su amplia y diversa red de expertos puede, y debe, ser de valor. Por ello, hemos dedicado nuestro conocimiento a comprender y analizar la dimensión de las asambleas ciudadanas climáticas que están teniendo lugar en los países europeos de nuestro entorno.

Esta investigación de campo se completa con una consulta a la red de colaboradores técnicos de Conama 2020, con más de un millar de expertos procedentes de la Administración pública (a nivel estatal, autonómico y local), empresas (públicas y privadas), Universidad y centros de investigación y tercer sector (asociaciones ecologistas, sindicatos, organizaciones profesionales, consumidores).

La experiencia acumulada en esta red es de gran interés para la construcción de la nueva Asamblea por el Clima, ya que, desde los diferentes sectores ambientales, son muchas y diversas las iniciativas de participación ciudadana que se han desarrollado desde las cuales se puede aportar un aprendizaje valioso: procesos participativos de Agenda 21, instrumentos de participación en la gobernanza del agua, asambleas de barrios para proyectos de renovación urbana.

Este análisis llega en el momento en el que el actual Gobierno en España está diseñando una Asamblea del Clima, de modo que nuestra observación pueda servir de reflejo para aprender de lo que está sucediendo en otras regiones y aportar las consideraciones y recomendaciones del sector ambiental en el lanzamiento de esta iniciativa en el país.

En un momento en el que se nos brinda la oportunidad de reflexionar y diseñar el presente y futuro que queremos, nos parece más importante que nunca tener en cuenta la inclusión de la sociedad en todas sus escalas. La crisis climática forzosamente nos está marcando el camino. Transitemos ese camino juntos en la medida de lo posible para que nadie se quede atrás.



Alicia Torrego
Directora de la
Fundación
Conama

Índice

00

Resumen ejecutivo

p. 05

01

Experiencias en Europa

Asambleas ciudadanas climáticas: análisis	p. 08
Francia	p. 12
Reino Unido	p. 15
Irlanda	p. 17
Suecia	p. 20
Escocia	p. 22
Tabla de resultados de las asambleas europeas en marcha	p. 25

02

Experiencias en España

El entorno participativo	p. 28
Qué dice la Constitución	p. 28
Gobierno abierto	p. 29
El impulso de comunidades autónomas y ayuntamientos	p. 29
El piloto de Cataluña	p. 31
País Vasco	p. 31
Andalucía	p. 32
Madrid	p. 33

03

Consulta al sector ambiental. Consideraciones y recomendaciones

Principales resultados de la consulta realizada al sector ambiental	p. 37
Recomendaciones para la creación de una Asamblea del Clima en España	p. 42

04

Opinión y análisis

Laurence Tubiana. Presidenta de la European Climate Foundation	p. 58
Claudia Chwalisz. Directora de Participación Ciudadana Innovadora en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	p. 60
María José Sanz. Directora científica del Basque Centre for Climate Change (BC3)	p. 62



00
RESUMEN
EJECUTIVO

Resumen ejecutivo

- **La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la crisis climática está tomando impulso en todo el mundo**, especialmente en Europa. A lo largo de 2019 se completaron 38 procesos de deliberación ciudadana en el mundo y 26 estaban en marcha. De estos, al menos 13 abordaron la crisis climática. La mayoría de ellos tuvo lugar a escala local en diferentes ciudades de Reino Unido, Australia y Canadá.
- **Preguntamos a los expertos: ¿Por qué el clima es uno de los asuntos protagonistas en las asambleas ciudadanas?** La representación del conjunto de intereses que aportan las asambleas ciudadanas es muy relevante para generar acuerdos intermedios.
- **Analizamos el proceso y los principales resultados de las asambleas ciudadanas climáticas** realizadas a nivel nacional en Francia, Reino Unido, Irlanda y Suecia. Destacamos el caso de Escocia, lanzada en noviembre de 2020, por ser la primera asamblea ciudadana climática nativa digital debido a la situación generada por la pandemia del coronavirus. Esto muestra el **gran interés en Europa por acelerar la conversación sobre el clima**, a pesar de que los expertos consultados identifican las reuniones presenciales como la forma óptima de abordar este proceso.
- De las cerca de 200 respuestas a la **consulta realizada a 1.200 profesionales y expertos en medio ambiente** se extrae que el sector ambiental en España apoya el lanzamiento de una Asamblea del Clima en nuestro país.
- **El 65,2% de los expertos consultados reconoce que el cambio climático es un tema muy complejo, pero que esto no es un obstáculo para que salgan propuestas acertadas de las asambleas ciudadanas.** Respecto al eventual carácter vinculante de las decisiones de la asamblea, solo un 20,9% se manifiesta favorable y un 15,5% apuesta por que sean tramitadas como iniciativa popular legislativa.



01
EXPERIENCIAS
EN EUROPA

Asambleas ciudadanas: análisis

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la crisis climática está tomando impulso en todo el mundo, especialmente en Europa.

Ante el desafío de descarbonizar la economía y llevar esto a cabo sin dejar a nadie atrás, es decir, haciéndose cargo de aquellos colectivos que perderán con el cambio de modelo, cada vez más gobiernos están apostando por la deliberación ciudadana a través de asambleas, jurados y otros ejercicios de organización democrática con los que escuchar la opinión de la ciudadanía respecto a cómo se debe encauzar el cambio. Irlanda, Francia, Suecia y Reino Unido son los países europeos donde ya se han puesto en marcha mecanismos de deliberación a nivel estatal para asegurar que la transición ecológica se haga en clave de justicia social. Además incluimos la iniciativa de Escocia, lanzada en noviembre de 2020, por ser la primera asamblea ciudadana nativa digital debido a la situación generada por la pandemia del coronavirus.

A lo largo de 2019 se completaron 38 procesos de deliberación ciudadana en el mundo y 26 estaban en marcha. De estos 26, al menos 13 abordaron la crisis climática. La mayoría de ellos tuvo lugar a escala local en diferentes ciudades de Reino Unido, Australia y Canadá.

Aunque buena parte de estos ejercicios de deliberación se están dando en Europa, el auge de este tipo de participación es global y se produce a todos los niveles administrativos. A lo largo de 2019 se completaron 38 procesos de deliberación ciudadana en el mundo y 26 estaban en marcha. De estos 26, al menos 13 abordaron la crisis climática. La mayoría de ellos tuvo lugar a escala local en diferentes ciudades de Reino Unido, Australia y Canadá.

Así lo revela el informe *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, publicado en 2020. La especialista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que ha liderado este trabajo, Claudia Chwalisz, alega que estamos ante una tendencia. “Desde 2010, cada vez más autoridades públicas de todo el mundo están utilizando un enfoque deliberativo para involucrar a sus ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Vemos que la deliberación va en una cierta dirección y creo que está aquí para quedarse”, reflexiona.

Por su parte, los politólogos Arantxa Mendiharat y Ernesto Ganuza defienden en *La democracia es posible. Sorteo cívico y deliberación para rescatar el poder de la ciudadanía* (Consonni, 2020) un modelo deliberativo para resolver cuestiones controvertidas, complejas, enquistadas en el debate político y social.

Especialmente en estos tiempos en los que los debates se polarizan en las redes sociales, que suponen “vías descentralizadas en las que es fácil que se propaguen informaciones falsas o inexactas en pro de unos argumentos con los que se está de acuerdo” –favoreciendo las burbujas ideológicas–, estos politólogos arguyen que un entorno deliberativo propone “una evaluación más serena de los problemas a partir de información científica relevante con el fin de plantear alternativas”.

El principal factor que según Arantxa Mendiharat está impulsando los procesos de deliberación ciudadana es la desconfianza en el sistema político. Este año, el Índice de Paz Global elaborado por expertos internacionales del Institute for Economics & Peace aseguraba que los disturbios civiles en todo el mundo habían aumentado en un 282% desde 2011, mientras que las huelgas generales lo hicieron un 821% a lo largo de la década. El documento también revela que el incremento en las revueltas ha sido todavía más pronunciado en Europa, donde se registraron hasta 1.600 protestas, en su mayoría pacíficas.

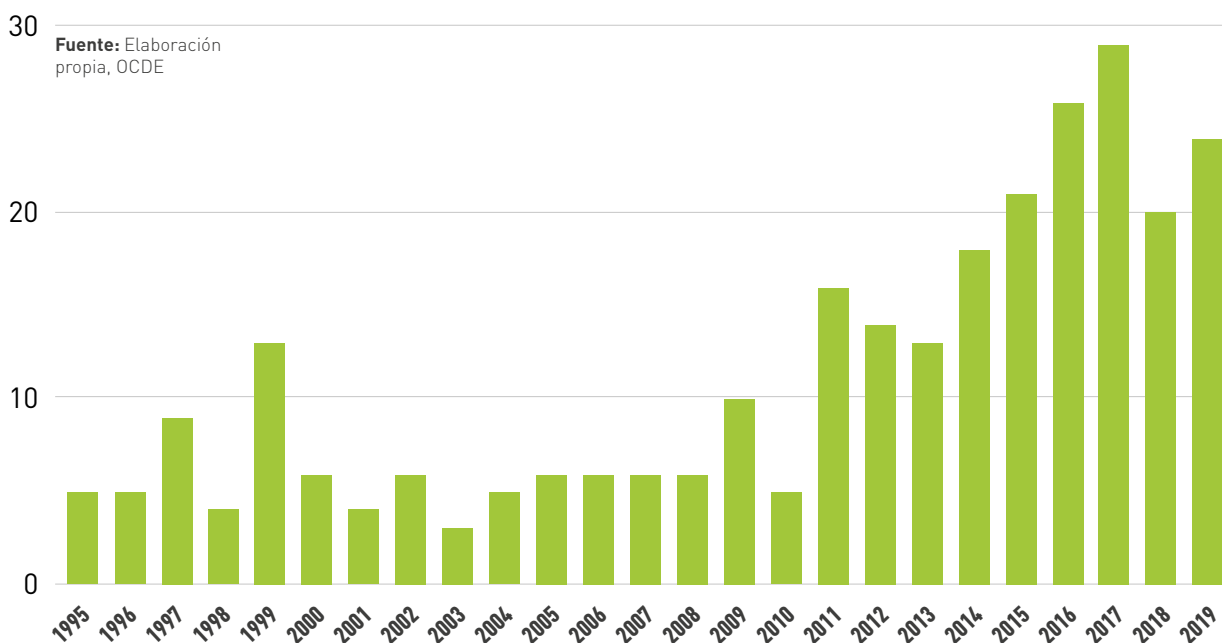
“Vemos que en todos los países esta confianza está cayendo. Y, por otro lado, somos una sociedad cada vez más informada y cada vez más formada. Este gap entre un sistema político que no llega a la voz de la ciudadanía y una ciudadanía que está cada vez más empoderada ya no es sostenible. Y la deliberación con sorteo cívico es una manera de buscar un vínculo entre esos dos aspectos”, mantiene Mendiharat.

También Oliver Escobar, doctor en Ciencias Políticas especializado en micropolítica que está trabajando en la Asamblea Ciudadana por el Clima de Escocia, relaciona esta “nueva ola” de deliberación ciudadana con la brecha del modelo democrático que se ha ahondado en la última década. “Se ha hablado mucho de la recesión económica, pero nos olvidamos de que también estamos en una recesión democrática”, advierte. Ante este panorama, este experto confía en la innovación democrática a través de métodos como el sorteo cívico para equilibrar el poder y frenar el auge de actitudes autoritarias, especialmente en un contexto de emergencia climática en que los movimientos migratorios y otros efectos de la crisis pueden alentar los discursos populistas, sugiere.

El sorteo cívico viene de la Grecia clásica y consiste en obtener una muestra aleatoria de la ciudadanía. En la actualidad, cuando se emplea esta técnica no se suele hacer un sorteo puro, sino que se aplican criterios sociodemográficos para extraer una muestra estratificada. La selección consta de dos fases. En la primera se escoge a una cantidad de personas que se eligen al azar, por ejemplo, de entre los números de las guías telefónicas, y se les invita a participar. En una segunda fase, entre las personas que hayan accedido

El principal factor que está impulsando los procesos de deliberación ciudadana es la desconfianza en el sistema político

Evolución de experiencias de deliberación ciudadana en el mundo (asambleas, jurados, otros) 1995-2019



En cualquiera de los modelos deliberativos modernos en los que se usa el sorteo cívico hay un elemento de temporalidad: las personas que participan en ellos lo hacen durante un periodo acotado en el tiempo

a formar parte del proceso se hace una nueva selección en base a unos criterios de, como mínimo, género, edad y territorio, a los que se pueden añadir otros como el nivel educativo y de renta para garantizar la mayor representatividad de la ciudadanía en su conjunto. A partir de esta segunda muestra se hace un nuevo sorteo.

En cualquiera de los modelos deliberativos modernos en los que se usa el sorteo cívico hay un elemento de temporalidad: las personas que participan en ellos lo hacen durante un periodo acotado en el tiempo. Esto evita que las personas que contribuyen a la toma de decisiones hagan carrera política y, por tanto, protege el proceso de posibles presiones externas o intereses de agendas ocultas.

Por ello, el sorteo suele ser el ingrediente estrella en los diferentes modelos de deliberación que encontramos actualmente. Conferencias de consenso, jurados ciudadanos, paneles, asambleas... Hay tantas fórmulas como se quieran imaginar. Ahora, incluso, se plantea dar el salto del sorteo y la deliberación ciudadana a las instituciones, de forma que en lugar de procesos concretos para resolver una cuestión

prefijada se puedan conformar órganos de gobierno permanentes formados por personas sorteadas que rotan.

El análisis de los politólogos Arantxa Mendiharat y Ernesto Ganuza señala: “Estamos asistiendo a un punto de inflexión que ha sacado de la marginalidad experimental el sorteo cívico y, en definitiva, la participación política de la ciudadanía”. Ya hay especialistas, organizaciones e incluso partidos políticos que “empiezan a pensar un sistema político en el que el sorteo (y con él la ciudadanía) tenga un lugar central en la elaboración de políticas públicas”.

Algo que lo pone de manifiesto, sugieren, es el anuncio hecho en 2020 por el presidente francés Emmanuel Macron de transformar la tercera cámara francesa –el Consejo económico, social y medioambiental– en una cámara compuesta por personas elegidas al azar, tras comprobar que tanto especialistas como participantes y el propio Gobierno han sido testigos del éxito que han tenido las asambleas ciudadanas por el clima celebradas en diferentes estados europeos.

Ninguna de estas asambleas se ha replicado de forma exacta en otro lugar, sino que en cada caso se ha ido adaptando a las condiciones del país, a su cultura política y a sus recursos, y se ha ido aprendiendo de las experiencias pasadas. Así pretende hacerlo el Gobierno español para conformar la asamblea ciudadana por el clima que prometió en su Declaración ante la Emergencia Climática y Ambiental en España, aprobada en el Consejo de Ministros a principios de 2020.

¿Por qué el clima es uno de los asuntos protagonistas en las asambleas ciudadanas? “Todas las medidas que se tienen que tomar sobre el clima se enfrentan a intereses contrapuestos. En el debate sobre el clima hay que hacer *trade-offs* constantemente, acuerdos intermedios entre intereses muy contradictorios. Lo que hace este mecanismo especialmente interesante es que una asamblea es una representación del conjunto de la sociedad, por lo que también del conjunto de intereses que existen”, argumenta Mendiharat.

En algún momento, explica, a estas personas se les hace la pregunta. Y una vez deliberado y llegado a puntos intermedios se puede seguir adelante con esas políticas. “Puede haber gobiernos que tomen decisiones adecuadas respecto al cambio climático, pero si no hay confianza, desde la sociedad no se aceptan, no se aplican. Entonces lo que hace falta es una asamblea, mucho más legítima para que esas medidas se tomen como propias desde la ciudadanía”.

Aunque en España la asamblea ciudadana era una de las medidas prioritarias para la transición ecológica que se pretendían desarrollar

¿Por qué el clima es uno de los asuntos protagonistas en las asambleas ciudadanas?

en los primeros 100 días de Gobierno, la pandemia del coronavirus ha desdibujado repetidas veces el borrador de asamblea que se ha ido planteando. “Seguimos posponiendo la organización de la asamblea porque en principio no queremos que sea on-line”, asegura el biólogo y educador ambiental Francisco Heras, especialista en participación ciudadana y adaptación al calentamiento global y miembro del equipo que desde la Oficina Española de Cambio Climático está trabajando en la preparación de este mecanismo.

Aunque todo lo que se pueda avanzar ahora es susceptible de cambio, Heras comenta que se están teniendo muy en cuenta las experiencias recientes de asambleas ciudadanas que se han llevado a cabo en Europa. Cada una de ellas, con sus particularidades, ha servido de ejemplo al Gobierno de España para esbozar una idea de lo que será la asamblea ciudadana por el clima aquí. Sin embargo, Heras insiste en que habrá que contar con los recursos que tenemos en España, y habrá que atenerse al contexto actual de crisis sanitaria, incluso si eso implica organizar la asamblea en modalidad virtual. Concretamente, afirma, se están fijando en el caso de Irlanda, Reino Unido y en el más reciente, el de Francia.

A continuación analizamos los casos de Francia, Reino Unido, Irlanda, Suecia y Escocia, donde ya se han celebrado asambleas ciudadanas climáticas y cuya experiencia ha abierto el camino. En todos los casos, como indican los especialistas, uno de los puntos clave es la pregunta de partida que se plantea a los participantes.



Francia ¿Cómo lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero un 40% en 2030 con un espíritu de justicia social?

La Convención Ciudadana por el Clima francesa fue una iniciativa del presidente –Emmanuel Macron– en reacción a las revueltas de los ‘chalecos amarillos’, los trabajadores de las periferias urbanas que protestaron contra la subida del impuesto al diésel anunciada en 2018 por el Gobierno francés hasta que, en ese panorama de descontento social, se vio obligado a dar marcha atrás. Los manifestantes pedían un sistema más democrático para afrontar el cambio climático, así que en 2019 se organizó la Convention Citoyenne pour le Climat para responder a la pregunta de cómo lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero un 40% en 2030 (respecto a los niveles de 1990) “con un espíritu de justicia social”.

Se destinaron a este proceso 5,4 millones de euros, aportados íntegramente por el Gobierno y destinados, principalmente, al proceso de

selección de participantes, a la organización logística de la asamblea (transporte, alojamiento y dietas de los miembros), a la compensación económica a los 150 participantes y a la moderación de las mesas.

Por sorteo cívico a partir de una muestra estratificada se seleccionó un grupo de 150 personas “representativo de la diversidad de la sociedad francesa”, como detallan en la web de la Convención. Una vez allí, los ciudadanos se dividieron en cinco grupos diferenciados por temáticas: consumir, producir y trabajar, alojarse, desplazarse y alimentarse.

Claire Morcant fue una de las participantes del grupo ‘Consumir’. Cuando le tocaba el fin de semana de sesión, cogía el jueves un tren rápido de Marsella a París y pasaba en la capital todo el fin de semana, debatiendo en la asamblea. Aunque el lugar de reunión le quedaba casi a 800 kilómetros de su casa, acudía con gusto. “Fue una experiencia humana estupenda, la mejor de mi vida”, afirma ahora. “Al principio no comprendí lo increíble que era vivir esta oportunidad, de experimentar este ejercicio democrático y de establecer esos vínculos con otros miembros de la Convención”, recuerda, y destaca la “fraternidad” que imperaba en las reuniones, que a su juicio fueron muy respetuosas y sosegadas pese a que había perfiles culturales e ideológicos muy diferentes. “Por fin había algo que nos acercaba”.

“La primera sesión incluía un encuentro con los especialistas más prestigiosos en cada tema, para entender bien el asunto y por qué los medios estaban presentes. Para todos los ciudadanos fue algo muy fuerte porque tomamos conciencia de la importancia de los temas tratados”, dice. Ella, personalmente, ya estaba interesada en el cambio climático y la transición ecológica, pero ahora, desde que pasó por la Convención, se siente mucho más informada al respecto.

Los participantes podían elegir qué tipo de información querían recibir, y de la mano de qué especialista. Los expertos no eran solo personas del ámbito académico y de la ciencia del clima, sino también economistas, trabajadores del sector energético, asociaciones de vecinos, organizaciones ambientales, miembros de sindicatos, urbanistas, juristas, personal de bancos, representantes de empresas de automóviles como Peugeot o políticos como Nicolas Hulot, el exministro de Transición Ecológica que dimitió del Gobierno de Macron en septiembre de 2018. Algunos especialistas fueron elegidos por la propia organización de la asamblea, y otros a solicitud de los ciudadanos. Escuchar a Hulot, por ejemplo, fue una petición expresa de los miembros de la Convención Ciudadana por el Clima. También se pidieron *fact-checkers*, personas que estuvieran a su servicio comprobando que todos los datos que se exponían eran correctos.

Los expertos no eran solo personas del ámbito académico y de la ciencia del clima, sino también economistas, asociaciones de vecinos, miembros de sindicatos, urbanistas, juristas, personal de bancos

La politóloga Arantxa Mendiharat: “El salario, aunque sea bajo, puede ser un incentivo para favorecer que participe gente con menos ingresos, con menos tiempo, que ya está atenta a un montón de cosas como para pasar horas en una asamblea hablando del clima”

“Se trata de que cada persona pueda elegir qué información necesita para tomar una decisión sobre la pregunta que se le hace, y que decida también sobre en quién confía para que le de esa información. Esto asegura la diversidad en el input”, analiza Arantxa Mendiharat.

La politóloga también opina que “es fundamental que los participantes cobren” para lograr que haya una representatividad real de personas con menor poder adquisitivo, que por estadística se involucra menos en este tipo de procesos participativos. “El salario, aunque sea bajo, puede ser un incentivo para favorecer que participe gente con menos ingresos, con menos tiempo, que ya está atenta a un montón de cosas como para pasar horas en una asamblea hablando del clima”.

Sin embargo, los expertos no suelen cobrar. Mendiharat apunta a que uno de los retos que tienen estos mecanismos es precisamente convencer a los representantes de grandes empresas contaminantes para que estén presentes. “Saben que van a ser los malos de la película y a ellos el dinero que se les pueda ofrecer no les seducirá”.

Por participar en el foro se pagó a cada ciudadano 86,04 euros por día, y a quienes debían estar trabajando durante la celebración de las reuniones se les compensó con una remuneración de 10 euros la hora. En total, el proceso llevó un total de 21 días, repartidos en siete sesiones –de tres días cada una– que por la pandemia se terminaron alargando nueve meses. Comenzó en octubre de 2019 y terminó en junio de 2020.

Al concluir las reuniones de debate, se votaron las propuestas que habían ido surgiendo de los participantes y se elaboró un informe final que también se sometió a votación entre los miembros de la asamblea, con 149 recomendaciones. Finalmente se dio luz verde al documento con el 95% de los votos a favor.

Sus recomendaciones incluían tanto medidas más generales, como que la Constitución francesa contemple la lucha contra el cambio climático, y propuestas concretas. Por ejemplo, reducir la velocidad máxima en autopistas a 110 kilómetros por hora (respecto a los 130 km/h que permite actualmente la ley en Francia) o desarrollar y aplicar una etiqueta que puntúe la huella de carbono de todos los servicios y bienes de consumo.

La idea inicial del Gobierno francés era que las medidas aprobadas en la Convención Ciudadana por el Clima se aplicaran “sin filtro”, ya fuera de manera reglamentaria, legislativa o en referéndum. En la práctica, no obstante, al menos siete de esas propuestas han sido descartadas. Es el caso, por ejemplo, del impuesto sobre los dividendos de las empresas o de la moratoria sobre el 5G que había acordado el 98% de la asamblea y con la que los ciudadanos pedían

que se llevaran a cabo los estudios previstos de impacto ambiental y de salud antes de hacer las licitaciones a las empresas para el despliegue del 5G en Francia.

También se ha reprogramado la propuesta de reducir la velocidad máxima en autopistas, una de las medidas más controvertidas dentro de la Convención. Salió adelante con solo el sí del 60% de la asamblea, frente al 95% de consenso con que contaban otras recomendaciones.

En septiembre, el primer ministro francés, Jean Castex, debatió a puerta cerrada con algunos de los miembros de la Convención. Acudieron a la reunión 12 voluntarios por cada uno de los cinco grupos. Entre ellos, Claire Morcant. “El primer ministro nos trasladó que la transposición de propuestas en leyes llevaría tiempo”.

Ella confía en el sistema de gobierno actual, aunque es consciente de las dificultades a las que se enfrenta el Gobierno especialmente ahora, cuando lo que prima es la recuperación económica tras el impacto de la crisis sanitaria. En cualquier caso, considera que la iniciativa de formar la asamblea “fue algo sincero y no un ejercicio de propaganda”.

Reino Unido ¿Cómo alcanzar cero emisiones netas en 2050?



Reino Unido, el país que a finales de 2020 debía acoger la próxima Cumbre del Clima de las Naciones Unidas (COP26) –que finalmente se ha pospuesto a noviembre de 2021–, ha celebrado la asamblea ciudadana por el clima a escala nacional más reciente en Europa.



El naturalista y divulgador David Attenborough, durante su participación en la asamblea climática de Reino Unido.

Prohibir la venta de todoterrenos urbanos, acelerar el cambio a vehículos eléctricos o reducir el consumo de carne de los británicos entre un 20% y un 40% a través de la educación fueron otras de las propuestas decididas en la asamblea

El trabajo de la Climate Assembly UK concluyó en septiembre de 2020, cuando el grupo de ciudadanos seleccionados al azar para debatir sobre cómo lograr la neutralidad climática en 2050 emitió el informe final con propuestas convenidas para presentar ante el Parlamento británico.

La asamblea se planteó en 2019 a petición de seis comités de la Cámara de los Comunes, la cámara baja del Parlamento de Reino Unido, como fórmula para resolver una cuestión sobre la que no se lograba poner en común a los parlamentarios de diferentes partidos, el debate sobre qué hacer para reducir a cero netas las emisiones de CO₂ del país a mitad de este siglo, como explica Chris Shaw, director parlamentario de la Climate Assembly UK.

El objetivo, indica Shaw, era conocer en qué punto estaba la opinión pública con respecto a la crisis climática, “y utilizar lo establecido por la asamblea para desarrollar un consenso político en el Parlamento, de modo que este, a su vez, pudiera presionar al Ejecutivo para tomar las medidas necesarias con las que alcanzar la reducción de emisiones a cero netas para 2050”.

Las 108 personas que formaron la asamblea fueron elegidas por sorteo, con el requisito de que fueran mayores de 16 años y pasando por una segunda fase en el proceso de selección en la que además de los factores de género, edad y distribución geográfica se atendió a cuestiones como el nivel educativo o las opiniones respecto al cambio climático. “Pedimos a cada candidato que puntuara en una escala del 1 al 10 su preocupación sobre el cambio climático. La idea era que no solo participara gente que está muy sensibilizada, sino que hubiera diversidad”.

El proceso se desarrolló a lo largo de seis sesiones entre enero y mayo de 2020. Todas ellas se celebraron en fines de semana. Las tres primeras fueron presenciales, en la ciudad de Birmingham, pero las tres últimas, a causa de la pandemia, tuvieron que celebrarse en formato virtual.

Cada miembro de la asamblea cobró 150 libras por sesión (unos 167 euros por fin de semana). Los participantes tenían acceso en todo momento a la información proporcionada por especialistas en cambio climático, que habían sido seleccionados por la empresa Involve, contratada para la organización del foro, y revisados por el panel académico, que a su vez había sido validado por la organización de Climate Assembly UK en el Parlamento.

El presupuesto lo asumió en parte la Cámara de los Comunes, que aportó 120.000 libras (unos 133.000 euros), mientras que el resto

(200.000 libras, unos 223.000 euros) fue financiado por la Esmée Fairbairn Foundation y el programa para Reino Unido de la European Climate Foundation.

Shaw, que trabaja para los comités de la Cámara de los Comunes, estuvo presente en algunas de las reuniones, donde le sorprendió el sosiego que caracterizó las conversaciones. “Me impresionó mucho ver que los participantes, por lo que pude hablar con ellos, venían con la mente abierta. Se sentían privilegiados y afortunados de haber sido seleccionados y por ello sentían una responsabilidad. Tenían que hacer el trabajo que se les había pedido y se lo tomaron muy en serio. Escucharon a otros e hicieron lo mejor para aprender sobre los temas y la conversación fue mesurada y respetuosa”, juzga. “La verdad es que inspiraba mucho observar todo aquel proceso de debate. Estoy acostumbrado a verlo en Westminster, pero allí es más bien una pelea. En este caso era un tipo de debate diferente, porque los participantes no tenían puntos de vista políticos tan marcados”.

De este ejercicio democrático salieron propuestas concretas, como aplicar un impuesto incremental al transporte en avión, que comporta el 7% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero en Reino Unido¹. Para minimizar el impacto climático de la aviación de una manera justa se plantearon tres opciones: una ecotasa que se aplicara a todos los vuelos, un impuesto progresivo en función a la frecuencia con la que se viaja en avión o, la preferida por el 68% de la asamblea, un impuesto cada vez más alto según la asiduidad con la que se vuela, pero también en relación a la distancia recorrida.

Prohibir la venta de todoterrenos urbanos, acelerar el cambio a vehículos eléctricos o reducir el consumo de carne de los británicos entre un 20% y un 40% a través de la educación fueron otras de las propuestas decididas en la asamblea.

“Desde que publicamos el informe hemos estado trabajando directamente con el Gobierno y el Comité sobre el Cambio Climático, que es el organismo científico que asesora al Gobierno sobre cómo llegar a la red cero. El comité de cambio climático está teniendo en cuenta el trabajo de la asamblea y lo utilizará”, asegura Chris Shaw.

Irlanda ¿Cómo convertir el Estado de Irlanda en líder de la lucha contra el cambio climático?



En julio de 2016, el Parlamento irlandés estableció la asamblea ciudadana irlandesa, en la que participaron 99 personas elegidas por sorteo y siguiendo los criterios de representatividad de edad, género,

1. Informe Aviation 2050. The future of UK aviation. Secretary of State for Transport, 2018.

clase social y distribución territorial. Aunque se hizo especialmente conocida por abordar –y resolver– la cuestión del derecho al aborto, un debate muy polarizado en la sociedad irlandesa, la Asamblea Ciudadana de Irlanda se centró en cuatro asuntos más: los desafíos y oportunidades del envejecimiento de la población; fijar por ley, y no por el Gobierno, la fecha de las elecciones y cómo convertir a Irlanda en un líder en la lucha contra el cambio climático.

En este último grupo participó, como miembro del comité asesor de especialistas, Diarmuid Torney, experto en políticas públicas climáticas de la Universidad de Dublín. Las reuniones se celebraron en un hotel en la capital irlandesa, a 45 minutos de su casa. “Los cinco especialistas asesores para cada grupo íbamos allí el viernes y dejábamos el hotel el domingo por la tarde, así que era bastante intenso”, cuenta Tourney, quien además de esos fines de semana de las reuniones tuvo que trabajar con la organización del evento durante los cinco o seis meses previos a la celebración del encuentro, para diseñar el programa y proponer a los expertos que hablarían en las presentaciones.

“Nosotros no debíamos interactuar con los participantes, pero sí pudimos observar todo el proceso, que además se grabó y se emitió en directo en YouTube. Todavía si entras en el canal de la asamblea ciudadana puedes encontrar horas y horas de aquellos debates”, precisa Torney. Además, como la deliberación sobre cambio climático se produjo después de la del derecho al aborto, que tuvo una importante repercusión en los medios, “a esas alturas todo el mundo en Irlanda conocía el trabajo de la asamblea ciudadana, así que la cobertura mediática fue amplia”, recalca.

La retransmisión es una de las claves para que estos modelos de deliberación funcionen, según coinciden los especialistas en ciencia política Arantxa Mendiharat, Ernesto Ganuza y la politóloga de la OCDE experta en participación Claudia Chwalisz, pues se necesita un punto de conexión con el resto de ciudadanos que no ha sido seleccionado para formar parte de la asamblea. El argumento es que, si el conjunto de la sociedad conoce y puede seguir el proceso en directo, así como aportar opiniones en redes o generar debate en sus círculos sociales, hay más posibilidad de que los ciudadanos confíen en la efectividad de estos mecanismos de participación.

La dinámica de las reuniones de la asamblea ciudadana irlandesa era la siguiente: los participantes se distribuían en mesas. En cada una se sentaban diez personas, entre las cuales había una persona facilitadora, que se aseguraba de que la discusión no perdía el foco del asunto. Antes del debate se dedicaba un tiempo para que los es-

pecialistas aportaran los datos, y luego se cedía el mismo tiempo a la deliberación. La distribución de las mesas cambiaba cada fin de semana, para favorecer un mayor intercambio de opiniones durante el proceso.

A Torney, que estuvo presente como observador en las sesiones del grupo sobre cambio climático, le impresionó especialmente la seriedad con la que los miembros de la asamblea habían asumido sus funciones. “Estas personas, seleccionadas al azar de todas partes de Irlanda, estaban sacrificando un fin de semana de cada mes durante un año y medio para entender asuntos muy complejos. Y realmente se esforzaron en hacerlo”.

En este caso, ni los expertos ni los miembros de la asamblea fueron remunerados. Aunque la organización se hizo cargo de todos los gastos de alojamiento, comidas, transporte y cuidado infantil o de personas a cargo de los participantes, la falta de remuneración fue una de las críticas al proceso que manifestaron los miembros de la asamblea.

Aunque Torney no percibe el cambio climático como un tema especialmente polarizado en Irlanda, recuerda que había cuestiones específicas que sí generaban disenso en el Parlamento. “Por ejemplo, los partidos políticos no se ponían de acuerdo sobre si aumentar o no la tasa de carbono que se aplica a los consumidores. La mayoría de los partidos estaba a favor de subirla, pero la izquierda era reticente”.

Con un 80% de los votos a favor, la asamblea ciudadana abogó por aumentar la tasa de carbono a los consumidores, o sea, a ellos mismos. Así lo expusieron en el informe con 13 propuestas para cada una de las 13 preguntas que se les había planteado. “Otras recomendaciones fueron que el cambio climático se pusiera en el centro de la elaboración de políticas nacionales y que a un nuevo organismo existente se le dieran tareas adicionales para impulsar políticas climáticas más contundentes”.

Después de emitir el documento se creó un comité de cambio climático, el Joint Oireachtas Committee on Climate Action, que durante los siete meses posteriores a los encuentros –que concluyeron en 2018– repasó una a una las propuestas de la asamblea. El comité publicó un segundo informe que profundizaba cada medida y detallaba cómo llevarla a cabo. Finalmente, en octubre de 2020, el Gobierno irlandés hizo público el borrador de una nueva Ley de Cambio Climático pendiente por aprobar ahora en el Parlamento, con la que aspira a lograr

Con un 80% de los votos a favor, la asamblea ciudadana abogó por aumentar la tasa de carbono a los consumidores, o sea, a ellos mismos



En Suecia eligieron 12 medidas que presentaron ante el Parlamento sueco en mayo. Una de ellas era mejorar la conexión de trenes nocturnos con ciudades europeas para impulsar el transporte bajo en carbono y desincentivar los viajes en avión

la neutralidad climática en 2050. “El texto es prácticamente el reflejo de lo aprobado en la asamblea ciudadana en 2018. Llega dos años después, pero estas cosas requieren tiempo”, valora Torney.

Suecia ¿Cómo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?

En Suecia, la participación ciudadana en un formato de asamblea por el clima se dio de una manera un poco diferente al resto de experiencias vividas en Europa. Allí se llamó Parlamento Popular del Clima, porque no fue impulsado por ninguna Administración gubernamental, sino que surgió orgánicamente por iniciativa de la ciudadanía.

El Klimatriksdagen se formó por primera vez en 2014, poco antes de las elecciones generales. Al principio consistía solamente en un grupo reducido de personas interesadas en combatir la crisis climática. Su objetivo era elaborar colectivamente una serie de medidas que pedir a los candidatos de cada partido. Poco a poco se fueron sumando participantes hasta que, en un evento de varios días que se celebró en Estocolmo, se llegaron a congregar unas 600 personas.

La experiencia se repitió en 2018. Entonces la participación fue aún mayor. Acudieron más de 1.000 personas al encuentro en la Universidad de Estocolmo. Antes de reunirse invitaron a los ciudadanos de toda Suecia a que enviaran sus propuestas. Recibieron 247. Todas ellas se evaluaron y defendieron con la asesoría de especialistas invitados, se generó debate en torno a cada una y al final se votó.

Eligieron 12 medidas que presentaron ante el Parlamento sueco en mayo. Una de ellas era mejorar la conexión de trenes nocturnos con ciudades europeas para impulsar el transporte bajo en carbono y desincentivar los viajes en avión. “Las elecciones fueron en septiembre y muchas de nuestras propuestas fueron llevadas a los debates en la cámara legislativa”, aduce Karin Sundby, que entonces era presidenta del Parlamento Popular del Clima. En abril de 2019 el Gobierno actual, una coalición entre los socialdemócratas y los verdes, anunció que financiaría con 300 millones de coronas suecas –unos 30 millones de euros– la creación de nuevos servicios de trenes nocturnos como parte de su plan para ofrecer a los ciudadanos alternativas para recorrer largas distancias de una manera baja en carbono. “No podemos asegurar que eso haya sido por influencia nuestra, porque no éramos los únicos que teníamos esa propuesta, pero sí hemos visto que las políticas que hemos ido sugiriendo han servido de inspiración para

los representantes políticos”, incide Sundby, quien ya no lidera esta organización popular espontánea, pero se mantiene activa desde la junta.

Esas 12 propuestas que aprobaron en el pleno del Klimatriksdagen en 2018 también han sido la base sobre la que está elaborando ahora un plan de emergencia que pretende facilitar a los políticos y sobre la que preparan un podcast en el que se escuchará la visión de los candidatos a las próximas elecciones generales acerca de cada una de las 12 propuestas del parlamento popular.

Por otro lado, están animando a más voluntarios a que se movilicen con ellos para reunirse de nuevo en otro gran evento de cara a los comicios de 2022. En los seis años que llevan en activo, ninguno de los participantes del Parlamento Popular del Clima ha percibido un salario a cambio de su trabajo, que continúa aún en periodos en los que no hay elecciones convocadas. Su papel es ejercer presión sobre los poderes públicos, “pero en lugar de hacer peticiones generales les presentamos políticas concretas”, puntualiza Sundby.

A partir de ahí, el funcionamiento es muy similar al de las asambleas ciudadanas por el clima organizadas en otros países desde el Estado o desde las administraciones locales: divididos en subgrupos, los participantes debaten cada temática de manera independiente y planteando los datos contrastados por especialistas. Luego deliberan y redactan medidas colectivamente. En este caso, los miembros de la asamblea son ciudadanos que se involucran sin que nadie les seleccione. Y, en lugar de percibir un salario o compensaciones por dietas, alojamiento y transporte, son ellos los que tienen que aportar una cuota anual para formar parte del parlamento y poder votar. “Es un aporte simbólico de 20 euros al año para hacer el proceso lo más democrático posible. Además, siempre hemos tenido una tarifa reducida para personas desempleadas o con menos recursos”, matiza Sundby.

Es su forma de financiarse, junto con ayudas que perciben de otras organizaciones europeas y gracias a las cuales han podido contratar a media jornada a una persona que se haga cargo de tareas administrativas. Pero en 2014, cuando no eran en absoluto conocidos, pudieron celebrar el evento donde se votaron las propuestas gracias a un crowdfunding. “Fue un trabajo muy duro conseguir todo el dinero, que vino muy poco a poco en pequeñas cantidades de pequeñas organizaciones, para reunir a tanta gente durante tres días”, recuerda, y explica que un evento de esas características, como el que se organizó en 2018, puede costar más de 100.000 euros.

La pluralidad en las opiniones surge de manera espontánea. Aunque Sundby admite que, al ser todos voluntarios, son gente en su mayoría muy sensibilizada respecto al desafío climático, recalca que también se producen debates intensos respecto a cuestiones concretas. Pasa por ejemplo en materias como la energía nuclear o el consumo de carne. “Pero es muy bonito el proceso de debatir y al final llegar a compromisos, aunque no estemos al 100% de acuerdo”.



Escocia: ¿Cómo debe cambiar Escocia para afrontar la emergencia climática de una manera efectiva y justa?

Escocia acaba de iniciar, en noviembre de 2020, su asamblea ciudadana del clima. Sin embargo, ante la situación generada por la pandemia del coronavirus, la experiencia escocesa se está realizando 100% on-line. Mientras otras asambleas organizadas a lo largo de 2019 se han desarrollado principalmente de forma presencial con alguna fase en remoto –es el caso británico, por ejemplo, que tuvo que terminar su proceso de forma virtual–, la de Escocia es la primera nativa digital. El motivo de la urgencia por celebrar la asamblea escocesa ahora –en lugar de posponerla, como en principio se plantea en España para poder realizarla de forma presencial–, es que los resultados de la deliberación ciudadana estén ya listos para el mes de marzo de 2021, de forma que las recomendaciones que preparan de manera conjunta las personas elegidas por sorteo puedan trasladarse al Parlamento y ofrecer a los grupos parlamentarios la oportunidad de responder antes de los comicios previstos el 6 de mayo.

Oliver Escobar, doctor en Ciencias Políticas, experto en innovación democrática y profesor en la Universidad de Edimburgo, forma parte del Stewarding Group de la asamblea, un grupo de especialistas que asiste en el diseño del proceso para llevarlo a buen término. A su juicio, hacer la asamblea on-line tiene algunas limitaciones, como la menor conexión entre participantes o la ausencia de determinadas conversaciones que suelen ocurrir en persona. Desde su punto de vista, el hecho de que las personas que participan no tengan la inmersión absoluta en el proceso como sucede en una experiencia celebrada de forma presencial puede devaluar la calidad en los debates. “Muchas de las conversaciones más interesantes pasan cuando la gente está comiendo o cuando sale a fumar en los descansos”.

Sin embargo, la celebración de una asamblea virtual alberga posibilidades que un acto presencial no ofrece. Por ejemplo, invitar en calidad de especialistas a personas que ya sufren en su día a día o de manera más directa los efectos de la crisis climática.

Según Escobar, este es otro de los sentidos en que la asamblea escocesa está teniendo en cuenta los “errores” de experiencias pasadas. “De la asamblea de Reino Unido se criticó mucho que solo participasen como expertos personas de perfil académico”, asegura. Por ello, en el ejercicio escocés se está invitando a personas del mundo empresarial, activistas, académicos o científicos, y también a gente que sufre los impactos de la crisis climática. La asamblea comenzó el último fin de semana de noviembre con una fase introductoria para los participantes en la que se presentaron los datos acerca de la ciencia del clima y sus implicaciones, así como sus potenciales soluciones. “Es importante también mostrar las soluciones para que nadie quede destruido y piense que hay poco espacio para la acción”, defiende Escobar. A partir de ahí, los *evidence leads*, personas de todos los perfiles seleccionadas por la organización de la asamblea, exponen sus diferentes visiones, y con ello se esbozan cuatro escenarios posibles con los que hacer frente a la crisis. Esto abarca desde la opción más radical, con un cambio de modelo económico y político como el que pide el movimiento Extinction Rebellion, a la opción más moderada, que sugiere abordar el problema a partir de soluciones no muy disruptivas para el statu quo.

La compensación económica a los participantes tiene un papel esencial en esta experiencia. “Es uno de los instrumentos más básicos para garantizar la igualdad”, insiste Escobar. Los miembros de la asamblea, por ahora 105, (siempre hay un riesgo de que algunos no lleguen hasta el final) elegidos al azar a partir de una muestra estratificada, cobran 200 libras por fin de semana (unos 221 euros). El proceso durará en total seis fines de semana, con la flexibilidad de que pueda extenderse a siete si se requiere más tiempo de deliberación.

Se usarán herramientas como Google Docs o Jamboard, mientras que los debates se realizan principalmente a través de la plataforma Zoom. En ella, grupos pequeños de miembros de la asamblea se reunirán con un facilitador independiente que garantizará que todos tengan ocasión de hablar para debatir en torno a las cuestiones planteadas por la organización.

Otra lección aprendida de experiencias previas en este campo (Francia, Reino Unido) que Escocia está teniendo en cuenta para su asamblea del clima es la conexión con el público en general, algo

La de Escocia es la primera asamblea nativa digital. El motivo de la urgencia por celebrarla ahora es que los resultados de la deliberación ciudadana estén ya listos para el mes de marzo de 2021, de forma que las recomendaciones que preparan de forma conjunta las personas elegidas por sorteo puedan trasladarse al Parlamento

Para Oliver Escobar, las decisiones de las asambleas no deben ser vinculantes en ningún caso. “Los minipúblicos no pueden tener poder aislado porque no tienen la legitimidad”, argumenta






que prevé favorecer a través de una plataforma digital que incite al diálogo y mediante una campaña mediática potente para hacer llegar los mensajes al conjunto de la sociedad.

Las recomendaciones finales no serán vinculantes. Es decir, solo serán remitidas al Parlamento para que los grupos parlamentarios puedan responder y explicar a los ciudadanos su visión acerca de las medidas o preocupaciones expuestas, sobre qué harían al respecto tras las elecciones.

Para Oliver Escobar, las decisiones de las asambleas no deben ser vinculantes en ningún caso. “Los minipúblicos no pueden tener poder aislado porque no tienen la legitimidad”, argumenta. Desde su punto de vista, el camino a seguir para reforzar el modelo de democracia actual es un camino intermedio que combine estos procesos de deliberación o incluso órganos permanentes sorteados –algo que, dice, también se está proponiendo en Escocia– con las instituciones existentes de representación ciudadana.

**Funcionamiento de las asambleas ciudadanas climáticas en marcha en Europa.
Principales resultados**

	FRANCIA	IRLANDA	REINO UNIDO	SUECIA	ESCOCIA
MODELO DELIBERATIVO	Convención ciudadana del clima (asamblea)	Asamblea ciudadana (5 temas diferentes, uno de ellos el clima)	Asamblea Ciudadana por el Clima	Parlamento popular por el clima	Asamblea Ciudadana del Clima
DURACIÓN DEL PROCESO	2019-2020	2016-2018	2020	2014-2018	Nov 2020 + 5 meses
PREGUNTA PLANTEADA	Cómo lograr una disminución de al menos el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 (en comparación con 1990) con "un espíritu de justicia social"	Cómo hacer del Estado de Irlanda un líder en la lucha contra el cambio climático. 13 cuestiones planteadas.	Cómo alcanzar cero emisiones netas en 2050	Cómo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.	¿Cómo debe cambiar Escocia para afrontar la emergencia climática de una manera efectiva y justa?
NÚMERO DE PARTICIPANTES	150	99	108	>600	105
MÉTODO DE SELECCIÓN DE PARTICIPANTES	Sorteo cívico	Sorteo cívico	Sorteo cívico	Voluntarios	Sorteo cívico
RENUNERACIÓN	80 euros por día. Los expertos no son remunerados.	No; gastos cubiertos	166 euros por fin de semana.	No	200 libras por fin de semana (221 euros)
PRESENCIA DE ESPECIALISTAS	Sí, académicos, activistas y expertos del ámbito empresarial	Sí, académicos	Sí	Sí	Sí

	FRANCIA	IRLANDA	REINO UNIDO	SUECIA	ESCOCIA
PROPUESTAS	149 medidas, entre ellas: reducir el límite de velocidad máxima en autopistas a 110 km/h, desarrollar una etiqueta que evalúe la huella de carbono de todos los productos y servicios.	13 medidas, entre ellas: aumentar la tasa de carbono a los consumidores, crear un organismo para impulsar políticas climáticas todos los productos y servicios.	Aplicar un impuesto progresivo al transporte aéreo, prohibir la venta de todoterrenos urbanos y reducir el consumo de carne entre un 20% y un 40%	12 medidas, entre ellas: mejorar la conexión de trenes nocturnos con ciudades europeas para impulsar el transporte bajo en carbono, desincentivar los viajes en avión y vincular la Ley del Clima a un presupuesto de carbono para alcanzar el compromiso de 2 °C	
COSTE TOTAL	5,4 millones de euros	1,5 millones de euros	355.000 euros	150.000 euros	
RESULTADO	El presidente de la República se comprometió a someter estas propuestas legislativas y reglamentarias a un referéndum, a una votación en el Parlamento o a una aplicación directa.	El informe redactado por la asamblea se ha traducido en un proyecto de ley.	El documento se publicó y entregó al Comité sobre Cambio Climático, el organismo asesor del Gobierno.	Algunas de las propuestas incluidas en el documento fueron debatidas en el Parlamento sueco e incluso llevadas a cabo. Una de ellas es la propuesta de fortalecer la red de trenes nocturnos entre ciudades europeas para facilitar una alternativa sostenible al transporte internacional	
WEB	https://www.conventioncitoyenne.pourleclimat.fr/en/ 	https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/Submissions/How-the-State-can-make-Ireland-a-leader-in-tackling-climate-change/ 	https://www.climateassembly.uk 	https://klimatriksdagen.se/om/?sprak=eng 	https://www.climateassembly.scot/ 

Fuente:
 - Base de datos de procesos e instituciones de deliberación representativa (OCDE)
 - Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat (Convention Citoyenne pour le Climat, 2020).
 - The path to net zero (Climate Assembly UK, 2020).
 - Submissions to the Citizens' Assembly on the third topic for consideration: How the State can make Ireland a leader in tackling climate change. (Ireland's Citizens' Assembly, 2018)
 - (En sueco) Documento final de propuestas adoptadas por el parlamento popular del clima (klimatriksdagen).



02
**EXPERIENCIAS
EN ESPAÑA**

Experiencias en España

El entorno participativo

“Reforzar los mecanismos de participación ya existentes con una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, cuya composición contará con el mismo número de mujeres que de hombres e incluirá la participación de los jóvenes”. Este es uno de los cinco compromisos a corto plazo que el 21 de enero de este año adquirió el Gobierno en la Declaración de Emergencia Climática y Ambiental. Con este anuncio, España se sumaba al camino emprendido por varios países europeos, experiencias que hemos analizado en el capítulo anterior.

Por el momento, la situación generada por la pandemia del coronavirus ha impedido hacer realidad esta iniciativa, pero en cualquier caso, constituirá un salto notable de la implicación ciudadana en los asuntos públicos porque no existen apenas precedentes en el país en la utilización de esta herramienta para canalizar la participación directa de la sociedad. Son muchas las iniciativas que, desde hace 20 años, y especialmente en los últimos cinco, se han puesto en marcha para acercar la voz y decisión de los ciudadanos más allá de los canales habituales de la democracia representativa o de las acciones de todo tipo de entidades y organizaciones, pero muy pocas con características similares a lo que supone una asamblea ciudadana, y ninguna abordando la crisis climática.

Qué dice la Constitución

Conviene señalar que el ordenamiento jurídico en España ampara esta posibilidad en el artículo 23.1 de la Constitución, en el que se afirma: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. La primera lectura de este precepto cabe interpretarse como un equilibrio entre la participación directa y la democracia representativa separadas solo por la conjunción ‘o’. Además, en su artículo 9.2 afirma: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se ha encargado en varias sentencias de recalcar la preminencia de la representatividad de la soberanía nacional en las elecciones, como mantiene Rafael Rubio, profesor en Acción Política, con diversas referencias en el primer capítulo del libro *Participación ciudadana. Experiencias inspiradoras en España*, estudio que, coordinado por Cecilia Güemes, Jorge Resina y César Cruz-Rubio, publicó en 2018 el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales recogiendo una docena de ini-

ciativas de distintas administraciones y el análisis de diversos enfoques de este tema.

Gobierno abierto

La participación ciudadana en los asuntos públicos es uno de los ejes de Gobierno Abierto, una forma de funcionamiento de las administraciones que la OCDE define como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”².

España forma parte desde el año 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, siglas en inglés de Open Government Partnership), y desde entonces se han llevado a cabo varios planes de acción sobre la materia. Actualmente está en vigor el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 aprobado en octubre de 2020 por acuerdo del Pleno del Foro de Gobierno Abierto. Este plan recoge 10 compromisos que asumen las administraciones públicas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública, y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de Gobierno Abierto, “con el objetivo de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva”.

Del análisis de los informes de autoevaluación de los anteriores planes puede concluirse que en lo relativo a la participación ciudadana se han dado pasos en el acceso a la información de las administraciones públicas pero muy pocos para escuchar a la ciudadanía.

Se han dado pasos en el acceso a la información de las administraciones públicas y, sin embargo, muy pocos para escuchar a la ciudadanía

El impulso de comunidades autónomas y ayuntamientos

Sin embargo, sí se ha avanzado en esta filosofía de Gobierno Abierto en el ámbito autonómico, y especialmente en el municipal. Varias comunidades autónomas han incorporado la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en diversos ámbitos. La Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Extremadura, Baleares y Castilla y León cuentan en sus respectivos estatutos de autonomía con referencias explícitas a esta y la Comunidad Valenciana y Canarias tienen leyes específicas. Son varias las comunidades que cuentan con altos cargos como res-

Los ayuntamientos, como poder más cercano a los ciudadanos, han puesto en marcha infinidad de proyectos para impulsar esa participación ciudadana y en algunos casos, pocos, abordando temas relativos a las cuestiones ambientales

ponsables en este ámbito, por ejemplo, la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana del Gobierno del Principado de Asturias o la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social del Gobierno de Aragón, responsabilidad que encontramos atribuida en exclusiva a miembros del equipo municipal en numerosos ayuntamientos de toda España.

Los ayuntamientos, como poder más cercano a los ciudadanos, han puesto en marcha infinidad de proyectos para impulsar esa participación ciudadana abordando, en algunos casos, temas relativos a las cuestiones ambientales, pero en ningún caso centrados en el cambio climático. En grandes ciudades como Madrid (con la iniciativa Madrid decide) o Barcelona (con Decidim), así como en ciudades medianas con una muy desarrollada política de participación ciudadana, como Vitoria, podemos encontrar iniciativas muy interesantes.

De la experiencia de comunidades autónomas y ayuntamientos podemos reconocer tres fases en la participación ciudadana. En una primera, las medidas van encaminadas hacia una mayor transparencia, a la ciudadanía se le hace partícipe de la información, se facilita el acceso a documentación a los procesos. Una segunda es la consulta sobre los proyectos e inversión, los planes de actuación, modificación de ordenanzas. En esta fase los ciudadanos, generalmente a través de organizaciones o grupos de interés opinan, pero no deciden. En la tercera fase, las personas toman decisiones con carácter vinculante para la Administración que les ha consultado, aunque luego hasta la ejecución de esas decisiones puedan surgir obstáculos técnicos, presupuestarios y, en ocasiones, hasta políticos que los dejen aparcados en la cuneta. La modalidad más extendida es la de los presupuestos participativos. Hace más de 20 años se inició este proceso en el que el ayuntamiento decide el importe de una partida presupuestaria que será destinada a lo que decidan en votación los ciudadanos.

Las primeras experiencias en capitales de provincia fueron en Córdoba en 2001 y en Sevilla en 2003. Desde entonces son cientos los ayuntamientos que consultan a sus ciudadanos para decidir el destino de una parte del presupuesto. Las cantidades anuales pueden ir desde los 100 millones de euros que se alcanzaron en 2017 en los de Madrid hasta los 150.000 euros que puede destinar de media un ayuntamiento mediano. En general, estas votaciones están abiertas a todos los vecinos, en algunos casos con el requisito de una inscripción previa.

Además de los presupuestos participativos se han hecho habituales otro tipo de herramientas como las iniciativas ciudadanas, consultas, foros, e incluso se han constituido escuelas o grupos de formación en participación ciudadana.

El piloto de Cataluña

Los antecedentes a las asambleas ciudadanas, con sus dos principales características, sorteo y deliberación, están en los Jurados Ciudadanos que en los años 90 tuvieron lugar en cuatro municipios próximos a Barcelona: Sant Quirze del Vallès, Corbera de Llobregat, Rubí y Montornès del Vallès. En uno de los casos se trataba de elaborar recomendaciones para la integración de los inmigrantes, en otros dos sobre el plan de urbanismo y en otro sobre el uso del espacio público. Todos ellos estaban organizados por los ayuntamientos y los participantes fueron elegidos de forma aleatoria entre el censo, entre 400 y 500 fueron los designados según los municipios, aceptando participar 52 en el caso que menos y 93 en el que más. En tres de estos jurados la asistencia estaba retribuida.

Dos jurados tuvieron la supervisión de expertos, en un caso con ciudadanos como comparecientes. Finalmente, solo en Montornès se implementaron las recomendaciones del Jurado Ciudadano sobre el Plan de Urbanismo de la localidad. Lo más relevante es que en Rubí, las asociaciones vecinales se opusieron a dar continuidad a estos Jurados Ciudadanos pues entendían que les arrebataban el papel de verdaderos representantes de los vecinos.

País Vasco

En 1993 tuvo lugar otra iniciativa de Jurado Ciudadano que se organizó en Guipúzcoa desde una organización privada para consultar sobre el trazado de una nueva carretera. Un total de 350 personas fueron seleccionadas aleatoriamente y retribuidas por su participación en cuatro sesiones.

Esta experiencia de los Jurados Ciudadanos se ha repetido en distintas ocasiones en el País Vasco en estos últimos años, siendo una de las más relevantes la llevada a cabo también en Guipúzcoa en el año 2018 sobre la gestión de la recogida de residuos en ese territorio. Entre los objetivos de esta iniciativa figuraban cuestiones tales como identificar las funciones atribuidas por los ciudadanos a los distintos agentes institucionales en la gestión de residuos, determinar los riesgos para la salud y medio ambiente reconocidos por la ciudadanía, obtener información sobre el grado de concienciación y prevención de la sociedad, hábitos de consumo relacionados con la generación de residuos y recoger propuestas de actuación para mejorarlos, analizar el grado de información de la ciudadanía sobre las tasas municipales de residuos y, finalmente, detectar su percepción sobre la creación de una incineradora y su modo de gestión.

Los antecedentes a las asambleas ciudadanas, con sus dos principales características, sorteo y deliberación, están en los Jurados Ciudadanos que en los años 90 tuvieron lugar en cuatro municipios próximos a Barcelona: Sant Quirze del Vallès, Corbera de Llobregat, Rubí y Montornès del Vallès

La selección de los participantes se realizó mediante un muestreo aleatorio, teniendo en cuenta las cuotas de edad, sexo, ámbito geográfico, nivel socioeconómico y posicionamiento respecto a la construcción de la incineradora de Zubieta (a favor, en contra o duda), manteniendo en todo momento cuotas proporcionales a la población de la zona. Finalmente fueron 60 los intervinientes que se dividieron en dos talleres.

En las conclusiones los participantes reconocieron de manera generalizada no tener información clara sobre las tareas correspondientes a los agentes institucionales como Gobierno Vasco, diputación o ayuntamiento, pero sí se destacaba: “La ciudadanía se considera, ella misma, la principal protagonista en la gestión de residuos. Desde los hogares se debe prevenir y concienciar sobre la reutilización, el reciclaje y la correcta gestión de residuos. Pero resaltan que para poder adquirir de manera adecuada este papel protagonista, ha de ser informada de manera correcta por parte de las instituciones públicas correspondientes”.

Andalucía

Curiosamente, la primera asamblea ciudadana como tal en el país fue la encuesta deliberativa celebrada en Córdoba en 2006 sobre el ocio nocturno, pero más exactamente sobre una de sus modalidades: el ‘botellón’, tema que ha sido motivo de numerosos estudios de todo tipo en las dos últimas décadas en España. Con la participación del Centro de Estudios Sociológicos (CIS) se llevaron a cabo dos encuestas a partir de un muestro estratificado de 1.200 personas seleccionadas de las que 250 fueron invitadas a participar en una jornada de debate.

La otra encuesta deliberativa realizada en Andalucía fue en el año 2008 sobre el agua y la llevó a cabo el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en el marco de un Convenio de colaboración con la Agencia Andaluza del Agua de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. En esta encuesta también se eligió un muestreo de 1.200 personas y se seleccionaron 150 de los que acudieron 113 al foro donde, con la ayuda de expertos, recibieron información detallada del tema objeto de estudio para reflexionar y deliberar sobre los argumentos a favor y en contra del tema seleccionado.

En ambos casos, al final del proceso deliberativo, todos los participantes volvieron a ser encuestados a través del cuestionario inicial, con el objeto de medir la incidencia que el proceso deliberativo había tenido sobre su percepción del problema y hacer un análisis comparativo de las respuestas que arrojaron resultados muy interesantes sobre la evolución de la percepción ciudadana al aumentar su conocimiento del tema.

Madrid

DECIDE MADRID

El equipo municipal del Ayuntamiento de Madrid encabezado por Manuela Carmena puso en marcha en septiembre de 2015 Decide Madrid como proyecto que se acogía y adaptaba a la necesidad de apertura que caracterizaba “la nueva política” que había traído el 15-M.

Decide Madrid nació con la vocación determinada de ser “una herramienta bidireccional (consultas y propuestas) de participación ciudadana” que como hemos visto anteriormente ya venían llevando a cabo muchos municipios en el país. Hasta ese momento, la participación ciudadana en la capital se limitaba a los movimientos asociativos como únicas vías de influencia sobre las decisiones del gobierno municipal.

Decide Madrid, que se desarrolló principalmente a través de internet, aunque también se utilizaron canales presenciales, permitió ampliar el perfil de la persona que participa en este tipo de iniciativas. Hoy en día en la plataforma están inscritos más de 450.000 personas. Para inscribirse solo es necesario tener más de 16 años, identificarse con el DNI y facilitar un correo electrónico.

En esta iniciativa los ciudadanos podían, como en otros municipios, participar en consultas del ayuntamiento y hacer propuestas. Desde su puesta en marcha los ciudadanos decidieron en qué se gastaban 360 millones de euros en los más de 1.200 proyectos aprobados en los presupuestos participativos, se han hecho más de 500 consultas, como las remodelaciones de la Plaza de España y de la Gran Vía, y se pusieron en marcha decenas de propuestas ciudadanas, como la primera que se adoptó en 2017, Madrid 100% Sostenible.

Esta propuesta, impulsada por Alianza por el Clima, obtuvo el 89% (188.665 personas) del apoyo de los ciudadanos que participaron en la consulta y constaba de 14 puntos entre los que figuraban algunos como reclamar una movilidad sostenible, realizar acciones de eficiencia energética en las instalaciones municipales o tomar medidas contra la pobreza energética. Posteriormente, el Ayuntamiento de Madrid asumió hacer realidad estas propuestas con 101 acciones concretas, que fueron acordadas con sus autores.

Dentro de esta iniciativa se llevó a cabo G1000 Madrid, que en 2017 organizó el Ayuntamiento de esta ciudad en el ámbito de Decide Madrid con la colaboración de Medialab-Prado, iniciativa que se convocaba con el siguiente manifiesto publicitario: “Ni G7 ni G8 ni G20: G1000 MADRID. Es hora de que la ciudadanía participe de la

Decide Madrid, que se desarrolló principalmente a través de internet, aunque también se utilizaron canales presenciales, permitió ampliar el perfil de la persona que participa en este tipo de iniciativas.

El software libre creado por Madrid que ya usan más de 100 ciudades en el mundo

Decide Madrid aportó un hito tecnológico: una plataforma desarrollada con software libre que ha quedado como un producto a disposición de la sociedad. Cónsul, como se denomina el programa, ha sido utilizado por más de 100 ciudades y administraciones como Nueva York, París, Mallorca, Valencia, Turín, Jallisco, el Gobierno de Uruguay, Montevideo o Buenos Aires. Su éxito ha sido reconocido internacionalmente al recibir el Premio al Servicio Público de Naciones Unidas por la vinculación ciudadana en la toma de decisiones.

toma de decisiones clave para la ciudad. Por ello, desde Participa-LAB, el laboratorio de la Inteligencia Colectiva para la Democracia de Medialab-Prado, convocamos a 1.000 ciudadanos y ciudadanas de Madrid a debatir y sugerir nuevas propuestas para los segundos presupuestos participativos de la historia de la ciudad”.

Tras las elecciones, el siguiente equipo municipal prescindió de la iniciativa de presupuestos participativos y muchos de los proyectos aprobados fueron anulados. La alternancia política es una de las barreras para la continuidad de los procesos participativos.

OBSERVATORIO DE LA CIUDAD, LA EXPERIENCIA MÁS SIMILAR A LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS

La experiencia de Madrid destaca no solo por la inscripción de 450.000 personas en la plataforma, sino porque, fruto de su dinámica se crea el Observatorio de la Ciudad, que constituye la experiencia más similar a la idea de asamblea ciudadana para la acción climática: se formó por ciudadanos elegidos aleatoriamente y era, esencialmente, deliberativo.

En el caso del Observatorio de la Ciudad la selección se hizo a partir de un sorteo en el que salió una muestra de 30.000 hogares a los que se envió una carta invitando a formar parte del nuevo órgano. Respondieron positivamente 1.135 (solo una persona por hogar podía aceptar la invitación), y estas respuestas se segmentaron según tres criterios: género, edad (cinco grupos) y la distribución por los distintos distritos de la ciudad que se agruparon de cinco en cinco. De esta forma quedaron conformados 50 estratos diferentes, siendo 49 finalmente los designados para formar parte del observatorio durante un año, con asistencia un mínimo de ocho sábados al año en varias sesiones asesorados por expertos, técnicos municipales y ponentes de las distintas posturas a debate en cada caso. Como en las experiencias de Francia, Reino Unido e Irlanda, la asistencia estaba retribuida, en este caso con 65 euros por sesión.

Los miembros de esta ‘asamblea ciudadana’ podían constituir los grupos de trabajo que consideraran oportuno y uno de los que se pusieron en marcha fue el de movilidad, transporte público y medio ambiente.



03
CONSULTA AL
SECTOR AMBIENTAL.
CONSIDERACIONES Y
RECOMENDACIONES

Consulta al sector ambiental

Visto el impulso que está tomando la participación de los ciudadanos en la lucha contra el cambio climático en Europa y en otros países del mundo, y teniendo en cuenta el objetivo del actual Gobierno en España de lanzar una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, hemos consultado al sector ambiental y a expertos en participación social sus consideraciones y recomendaciones sobre cómo llevar a cabo este proceso aquí, adaptándolo a las características demográficas, geográficas y sociales del país.

Por un lado, hemos plasmado las consideraciones de 187 especialistas ambientales de la red de 1.200 profesionales del sector ambiental vinculados al Congreso Nacional del Medio Ambiente (Conama 2020) que abordan múltiples áreas dentro de los nueve ejes temáticos en los que se divide el congreso: energía, eficiencia y cambio climático, movilidad, renovación urbana, desarrollo rural, biodiversidad, agua, calidad ambiental y salud, residuos y economía y sociedad. Se ha tratado de una encuesta con respuestas cerradas sobre la oportunidad, viabilidad y características que debería tener una asamblea ciudadana climática en España.

Por otra parte, hemos realizado un cuestionario con las mismas preguntas a expertos en participación ciudadana y en temas ambientales seleccionados por su conocimiento y diversidad de áreas de estudio. En este caso se buscaba conocer sus planteamientos y argumentos con los matices que permite una respuesta abierta.

Los especialistas consultados para este segundo cuestionario abierto han sido:

Andrés Fernández. CEO de Ciudadano Kane

Joan Font. Profesor de investigación en el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)

Vicente Galván. Director General de Economía Circular de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid

Ernesto Ganuza. Investigador en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del CSIC y coautor del libro La democracia es posible

Serafín Huertas. Técnico en Educación Ambiental en el Centro de Educación Ambiental de la Comunidad Valenciana

Eduardo de Miguel. Director de la Fundación Global Nature

Cristina Monge. Politóloga, profesora de sociología en la Universidad de Zaragoza, investigadora asociada del BC3 y asesora de Ecodes

Fernando Valladares. Profesor de investigación del CSIC y director del grupo de Ecología y Cambio Global en el Museo Nacional de Ciencias Naturales

Pau de Vilchez. Profesor de Derecho Internacional Público y subdirector del Laboratori Interdisciplinari sobre Canvi Climàtic (Lincc) de la UIB

Miriam Zaitegui. Experta en clima y directora del programa en España de la European Climate Foundation

Hemos incluido en este cuestionario abierto a la Oficina Española de Cambio Climático, como entidad que en estos momentos está diseñando la asamblea climática en España, en el seno del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

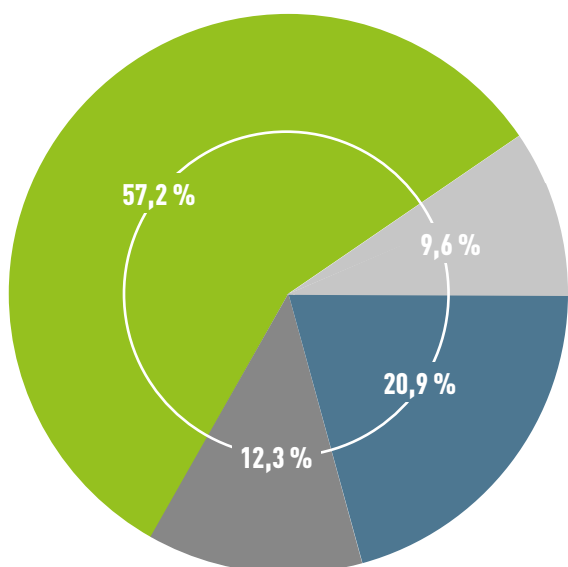
Principales resultados de la consulta realizada al sector ambiental

La primera conclusión del cuestionario cerrado es que existe un respaldo mayoritario a esta iniciativa con algunas pequeñas reservas en muy pocos casos. El 57,2% de los participantes en la consulta considera que las asambleas ciudadanas lograrán un mayor apoyo ciudadano a la acción climática. También un 65,2% de las respuestas reconoce que el cambio climático es un tema muy complejo, pero que eso no es un obstáculo para que salgan propuestas acertadas de las asambleas ciudadanas. La mayoría (85,5%) considera que cabe esperar un consenso en este foro.

No hay tanta unanimidad a la hora de valorar el sorteo como condición imprescindible de la designación de los miembros de la asamblea. Un 52,8% considera que sí es condición sine qua non, opinión que comparten los expertos en participación ciudadana para que tenga sentido esta iniciativa, pero un 61,8% entiende que puede haber otras fórmulas. Respecto al eventual carácter vinculante de las decisiones de la asamblea, solo un 20,9% se manifiesta favorable y un 15,5% apuesta por que sean tramitadas como iniciativa popular legislativa. Varios de los expertos reclaman que, aunque no tenga ese carácter vinculante, sí deben crear un compromiso político para el gobierno que convoca la asamblea. En cuanto a la posibilidad de que esta asamblea ciudadana suponga minorar el papel de las organizaciones del tercer sector, un 48,7% da una respuesta afirmativa. Por último, los encuestados (69,7%) creen que la designación de los asesores con los que cuenten los miembros de la asamblea deben ser nombrados entre el organizador y los miembros de la misma.

El 57,2% de los participantes en la consulta considera que las asambleas ciudadanas lograrán un mayor apoyo ciudadano a la acción climática

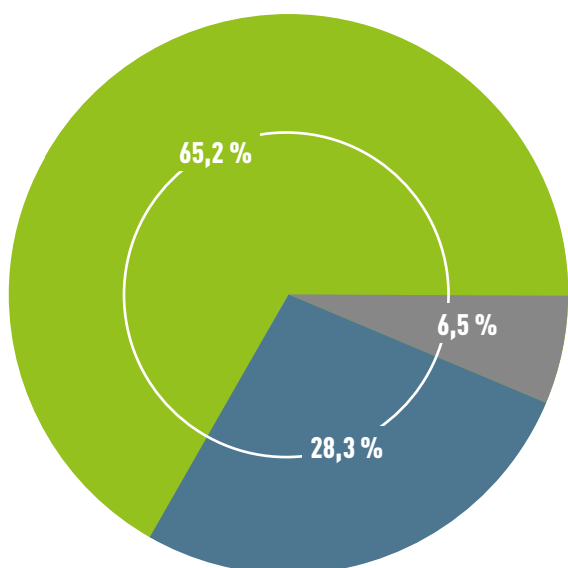
¿Qué aportan las asambleas ciudadanas?



- Mayor apoyo ciudadano
- Medidas más ambiciosas
- Propuestas y enfoques originales
- Otras respuestas

Respuesta mayoritaria:
Mayor apoyo ciudadano
(57,2%)

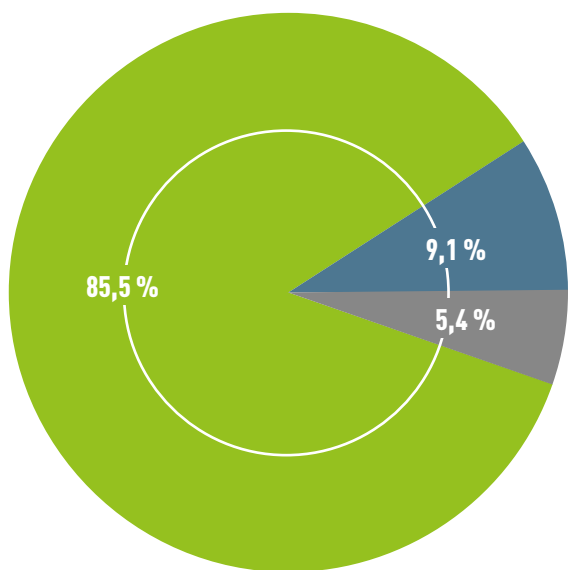
¿Es el cambio climático un tema demasiado complejo?



- Sí, pero no es un obstáculo para obtener respuestas acertadas
- No
- Sí

Respuesta mayoritaria:
Sí, pero no es un obstáculo para obtener respuestas acertadas
(65,2%)

¿Pueden las asambleas ciudadanas lograr el consenso que parece más lejos en el ámbito político?

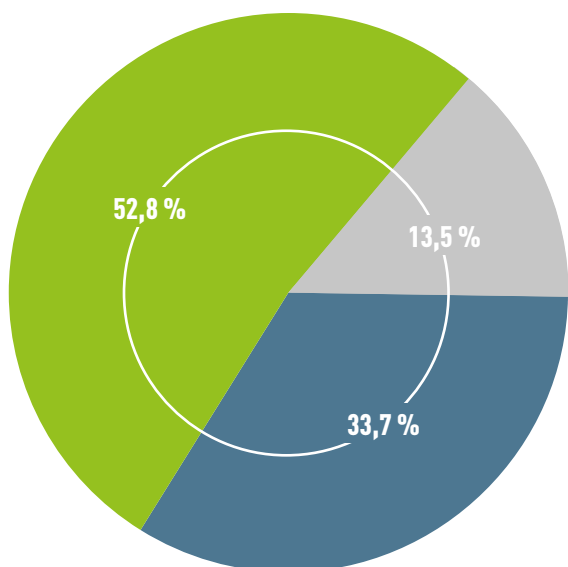


- Podrían avanzar en ello y facilitar las condiciones para un consenso político
- Imposible. En el contexto actual se agravaría la polarización
- Sí, definitivamente

Respuesta mayoritaria:

Podrían avanzar en ello y facilitar las condiciones para un consenso político **(85,5%)**

¿Es el sorteo condición necesaria para conformar las asambleas ciudadanas?

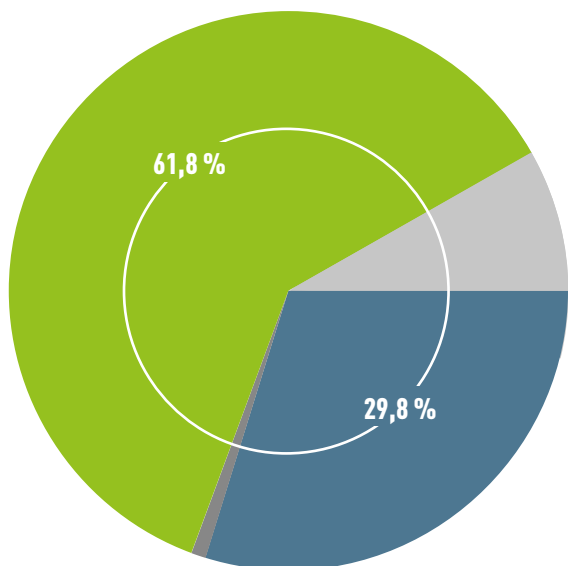


- No
- Sí
- No lo sé

Respuesta mayoritaria:

No **(52,8%)**

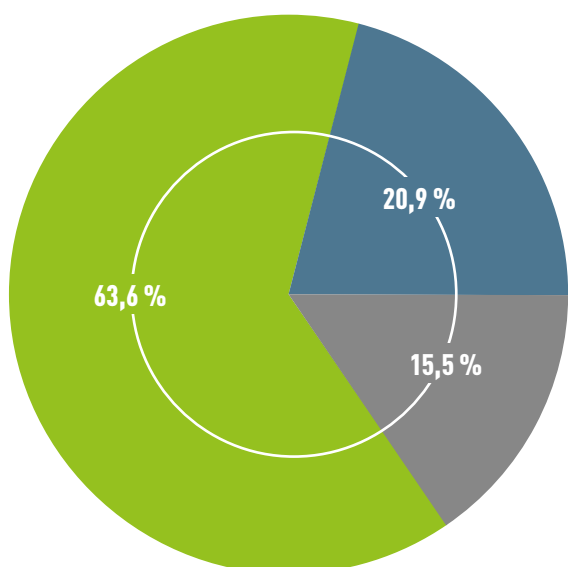
¿Puede haber otras fórmulas?



- Tal vez
- Sí
- No lo sé
- No

Respuesta mayoritaria:
Tal vez (61,8%)

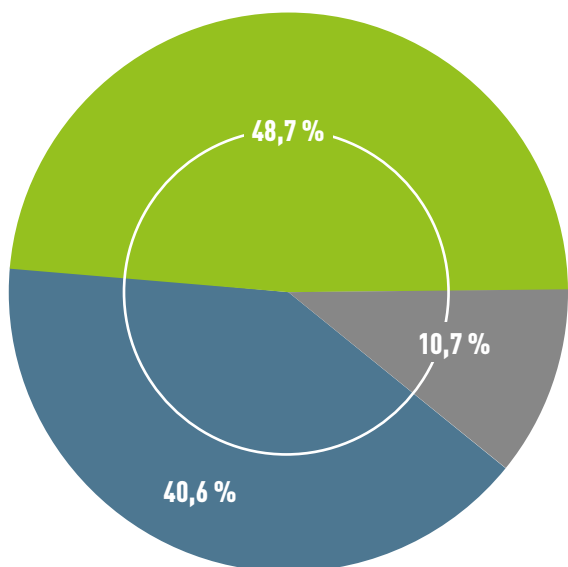
¿Hasta qué punto deben ser vinculantes sus decisiones?



- Tramitación como iniciativa legislativa popular
- Otra vía
- Carácter vinculante

Respuesta mayoritaria:
Tramitación como iniciativa popular (63,6%)

¿Hasta qué punto las asambleas ciudadanas minoran el papel del tercer sector?



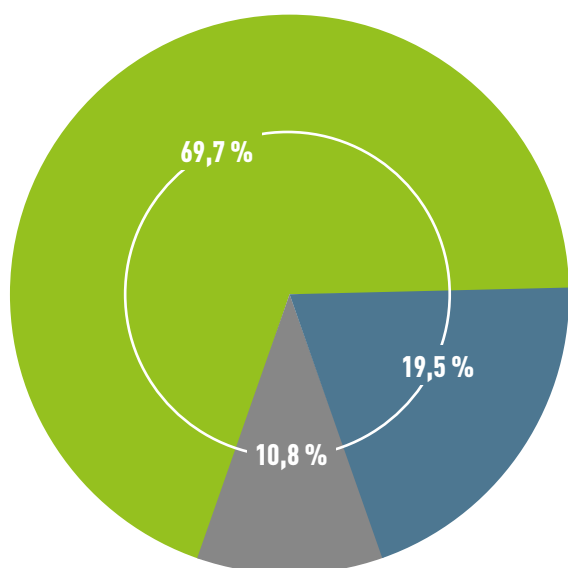
Tal vez

No

Sí

Respuesta mayoritaria:
Tal vez **(48,7%)**

¿Quién debe designar a los asesores, la organización o la asamblea?



Ambas cosas

Elegidos por los miembros de la asamblea

Designados por la institución o entidad que convoque la asamblea

Respuesta mayoritaria:
Sí, pero no es un obstáculo para obtener respuestas acertadas **(69,7%)**

Pau de Vílchez:
“Cuando son las propias personas las que se ven confrontadas a la realidad y a la gravedad de la situación, en general suelen tomar medidas más valientes, permitiendo plantear soluciones más eficaces y más fácilmente aceptadas por la ciudadanía”

Recomendaciones del sector ambiental para la creación de una Asamblea del Clima en España

A continuación, plasmamos las principales consideraciones y recomendaciones de estos expertos sobre la creación de una asamblea ciudadana climática en España a partir de las siguientes preguntas planteadas:

- ¿Qué es lo que pueden aportar las asambleas ciudadanas a la lucha contra el cambio climático (CC) y en el avance de la transición ecológica (TE)?
- ¿Son el CC y la TE temas demasiado complejos como para esperar respuestas acertadas de estas asambleas?
- ¿Cabe esperar de estas asambleas un consenso en estos temas que hoy son incapaces de alcanzar los partidos políticos?
- ¿Es condición sine qua non el sorteo estratificado para conformar las asambleas ciudadanas? ¿Puede haber otras fórmulas?
- ¿Deben tener carácter vinculante para las administraciones las conclusiones o propuestas de estas asambleas? ¿Sería suficientemente tramitarlas como iniciativas legislativas populares?
- ¿Pueden estas asambleas minorar el papel del tercer sector en su incidencia en las políticas públicas?
- ¿Cómo debe ser el proceso de designación de asesores, comparecientes, etc., que participen en el trabajo de las asambleas?
- ¿Hasta qué punto deben ser encuentros totalmente espontáneos? o ¿deben estar dirigidos-guiados por expertos que previamente hayan filtrado las cuestiones que hay que tener en cuenta?

GENERAR CONOCIMIENTO COLECTIVO. La OECC considera que “pueden ayudar a generar reflexión, conocimiento colectivo y conocer las valoraciones y las propuestas de los ciudadanos sobre cómo plantear la búsqueda de soluciones a las grandes transformaciones que son necesarias acometer en la lucha contra el cambio climático. Una mayor comprensión acerca de cuáles son las políticas y medidas que la sociedad está dispuesta a apoyar cuando cuenta con una información adecuada y plural sobre la problemática a la que se debe dar respuesta”.

RECONOCER LA DIVERSIDAD DE POSTURAS. Ernesto Ganuza, investigador en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del CSIC: “Las asambleas climáticas aportan elementos cruciales en términos democráticos, un tratamiento del problema desde la pluralidad y la transparencia. Eso permitiría abordar la cuestión desde la diversidad de posturas existentes, con información científica y socioeconómica detallada sobre el problema y, sobre todo, a partir de las diferentes soluciones existentes hoy en día”.

DECISIONES MÁS VALIENTES. Pau de Vílchez: “Teniendo en cuenta la necesidad de un cambio socioeconómico profundo, es de esperar que la mayoría de los representantes electos tenga reticencias a imponer medidas que puedan ser mal percibidas por la ciudadanía, porque pueden suponer la modificación de algunos de sus patrones de consumo, movilidad. En ese sentido, cuando son las propias personas las que se ven confrontadas a la realidad y a la gravedad de la situación, en general suelen tomar medidas más valientes, permitiendo plantear soluciones más eficaces y más fácilmente aceptadas por la ciudadanía ya que surgen de la propia participación ciudadana”.

SIN INTERMEDIARIOS. En la misma línea, Vicente Galván, director general de Economía Circular de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad de la Comunidad de Madrid, sostiene que estas asambleas nos pueden permitir conocer “la opinión, sensibilidad y preocupaciones transmitidas directamente y sin intermediarios por los ciudadanos, por lo que reflejan las preocupaciones reales”.

DAR LEGITIMIDAD A LAS DECISIONES POLÍTICAS. Miriam Zaitegui, directora en España de la European Climate Foundation: “Con un buen funcionamiento, las asambleas ciudadanas otorgarán legitimidad a las decisiones políticas que se tomen para combatirlo”.

GENERAR COMPROMISO EN LOS CIUDADANOS. Sera Huertas, técnico en Educación Ambiental en el Centro de Educación Ambiental de la Comunidad Valenciana: “Esta vía directa con las administraciones para canalizar las aportaciones de una buena parte de la ciudadanía comprometida con la emergencia climática” permitirá que “la ciudadanía se sienta más comprometida y empoderada”.

MOVILIZAR A LA OPINIÓN PÚBLICA. Para Fernando Valladares, profesor de investigación del CSIC, “son un mecanismo excepcional para movilizar a la opinión pública y lograr concienciación y motivación para cambios que de otro modo van a resultar difíciles o infructuosos de poner en marcha”.

IMPLICAR A LOS CIUDADANOS. Andrés Fernández, CEO de Ciudadano Kane, empresa de comunicación muy implicada en procesos de participación ciudadana: “Lo más importante es implicar a la ciudadanía en una cuestión en la que tienen la llave para cambiar tendencias. Son los principales actores y sería absurdo no contar con ellos para establecer las estrategias oportunas”.

CONOCER EL APOYO REAL DE LA CIUDADANÍA. Joan Font, profesor de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, estima que “servirían para conocer la opinión y predisposición a la acción y el apoyo a diferentes medidas de la ciudadanía, una vez informada del tema”.

NO APORTAN NADA SIN LAS POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN. Una opinión más escéptica es la de Eduardo de Miguel, CEO de la Fundación Global Nature: “En la situación actual pueden aportar poco si las políticas no vienen dadas directamente desde la Administración. Pueden tener un papel muy relevante en la replicación y la transferencia de conocimientos para comunidades de vecinos y grupos de interés específicos”.

OFRECER INFORMACIÓN SOBRE LAS PRIORIDADES. Cristina Monge, politóloga y asesora ejecutiva de la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), es muy concisa a la hora de definir la utilidad de las asambleas ciudadanas que consideran deber aportar: “información sobre percepciones ciudadanas, información sobre prioridades y criterios y un espacio de deliberación y contraste”.

La complejidad del cambio climático no es un obstáculo

Preguntamos a los expertos si el cambio climático, sus causas, consecuencias y mitigación son temas demasiado complejos para esperar respuestas acertadas de esta asamblea. En este caso hemos obtenido muchos matices en las respuestas, pero en general, aceptando esa realidad, no se considera un obstáculo insalvable para que los trabajos de la asamblea climática lleguen a buen puerto.

LA COMPLEJIDAD ESTÁ EN OBTENER DATOS, NO EN LA COMPRENSIÓN DEL FENÓMENO. Ernesto Ganuza: “La complejidad reside en la medición de los indicadores, en la obtención de datos, pero no en la comprensión del fenómeno y, sobre todo, en la comprensión de las consecuencias prácticas que tiene realizar una actividad u otra para el clima”; y precisa: “Las asambleas ciudadanas no pretenden reducir la complejidad, ni sustituir la muy necesaria labor de los expertos. La asamblea ciudadana aporta en esa complejidad una visión pragmática, vinculada a elegir, a partir de los argumentos y las consecuencias prácticas, una medida sobre otra a la luz de la información disponible”.

SE NECESITA LA AYUDA DE PERSONAS EXPERTAS. Cristina Monge: “Sí, el cambio climático y la transición ecológica son de una enorme complejidad, como casi todos los grandes temas que hoy nos desafían, pero contando con asistencia de personas expertas que sepan transmi-

tir y comunicar, pueden ser comprensibles para el conjunto de la ciudadanía a nivel de ser capaz de valorar opciones y establecer prioridades”.

LAS RESPUESTAS DE LOS CIUDADANOS PUEDEN SER REALISTAS Y MOTIVANTES. Fernando Valladares. Reconoce la complejidad de las cuestiones a abordar, pero señala que “las respuestas pueden ser no solo acertadas sino realistas, asumibles y motivantes. Ingredientes que no están siempre presentes en las mesas estándares que abordan este tema”.

ES NECESARIO ADQUIRIR CONOCIMIENTOS. Miriam Zaitegui: “En España no tenemos mucha experiencia en participación política. Dado que el cambio climático engloba y afecta a todos los sectores de nuestra sociedad, es necesaria no solo la participación, sino que esta sea informada. Las asambleas, para que sean efectivas en la lucha con el cambio climático, han de ser informadas. Las personas que formen parte en ella deben adquirir los conocimientos necesarios”. Por eso reclama que un comité de expertos independientes que “traduzca esos elementos complejos a la asamblea”.

LOS CIUDADANOS ESTÁN MÁS RECEPTIVOS A APRENDER QUE LOS POLÍTICOS. Sera Huertas: “Son temas demasiado complejos para el 90% de los políticos y políticas que nos gobiernan, así que para la ciudadanía también. La diferencia es que la ciudadanía está más receptiva a aprender”.

ES NECESARIO EXPLICARLO MUCHO MEJOR. Andrés Fernández: “Son temas que afectan a la vida diaria de todas las personas mucho más de lo que piensan. Lo que hay que hacer es abandonar lenguajes y corporativismo técnico para explicar la situación y los escenarios de una manera entendible”.

LA COMPLEJIDAD NO ES UN OBSTÁCULO. Para la OECC tampoco la complejidad es un obstáculo: “En realidad, no es necesario que las personas que participan en un ejercicio de estas características se conviertan en superexpertas en la ciencia del clima, aunque sí deben entender los aspectos más relevantes del fenómeno, su dinámica y su potencial de amenaza, así como conocer las salidas y respuestas posibles y poder valorar sus ventajas e inconvenientes” y anuncia que “las cuestiones planteadas a las personas que participan en este tipo de asamblea tienen que ver con sus valoraciones sobre cuáles son las transformaciones que deberíamos abordar como país y cuáles son los esfuerzos que estarían dispuestos a asumir; de hecho, son cuestiones cuyo planteamiento a la ciudadanía resulta necesario en una sociedad democrática”.

Fernando Valladares: “Las respuestas pueden ser no solo acertadas sino realistas, asumibles y motivantes”

El consenso es posible

Una de las ventajas que muchos partidarios de las asambleas ciudadanas recalcan es la supuesta capacidad de estas para alcanzar un consenso que hoy parecen incapaces de alcanzar los partidos políticos, consenso que tampoco alcanzan al respecto nuestros expertos a la hora de valorar esta cuestión.

APRENDER QUÉ ES EL CONSENSO. Miriam Zaitegui: “En la labor educativa hay que tener en cuenta el explicar qué es un proceso asambleario, qué es un consenso. Saber de base que un consenso implica ceder, que nadie gane para que no haya perdedores. Enseñar esto es un valor añadido de las asambleas”.

CONSENSO PARA PRESIONAR A LOS POLÍTICOS. Entre los que consideran que la respuesta puede ser positiva está Andrés Fernández: “Tal y como está hoy la política española es mucho más fácil encontrar consenso en este tipo de asambleas que en el parlamento. Es más, creo que este tipo de asambleas debe servir para presionar a los políticos para que actúen de manera más rápida y contundente”.

DEBATIR UN PROBLEMA CONCRETO FAVORECE EL ACUERDO. También está convencido de ello Ernesto Ganuza que responde afirmativamente por la sencilla razón de que “las personas que participan en una asamblea climática debaten un problema concreto con todas sus aristas y complejidad. Eso permite que los participantes sean más abiertos a entender otras posturas, en tanto en cuanto nadie está ahí por representar un grupo, ni por defender una postura, sino para alcanzar una decisión práctica sobre un problema serio. Eso permite crear una dinámica de debate más abierta y tolerante hacia argumentos distintos a los propios, exponiéndose cada cual a una mayor diversidad de argumentos. Eso facilita alcanzar acuerdos in situ sobre cuestiones controvertidas porque la única manera de valorarlas es a través de los argumentos que se han expuesto. En este contexto, la evidencia existente nos dice que es más fácil el acuerdo”.

LA PROPIA DINÁMICA DE LA ASAMBLEA PERSIGUE EL ACUERDO. Igual de optimista al respecto es Fernando Valladares: “Cabe esperar un mayor consenso que en los partidos políticos porque su dinámica es mucho más honesta, sincera, directa y enfocada. Solo por el modo de operar y la motivación tan diferente de quienes forman las asambleas y quienes forman los gobiernos, el grado de consenso será radicalmente diferente. Mientras las asambleas ciudadanas persiguen honestamente el consenso, por difícil que sea, los órganos de gobierno no buscan más que secundariamente el consenso con otras formaciones políticas que no estén en el go-

bierno pues su objetivo es otro diferente al consenso y sus formas de negociación no lo facilitan”.

LO IMPORTANTE DE NO REPRESENTAR INTERESES DE TERCEROS.

Pau de Vilchez, sin ser tan entusiasta, cree que “es más fácil acercarse a un nivel alto de consenso cuando las personas que participan en un proceso no tienen etiquetas previas ni representan intereses de terceros. El hecho de estar allí por haber sido escogidos a suertes y no por determinadas personas, con el apoyo de ciertos intereses, facilita que nos encontremos entre personas y podamos desarrollar mejor comportamientos empáticos”.

EL CONSENSO NO EXISTE EN LA SOCIEDAD, TAMPOCO EN LAS ASAMBLEAS.

Joan Font es tajante en su respuesta: “No. El consenso no existe en la sociedad y sería una mala señal que hubiera consenso en las asambleas”, aunque matiza que “podemos ver en torno a qué propuestas se construyen mayorías amplias”.

FALTA CULTURA DE RESPETAR LA OPINIONES CONTRARIAS.

Vicente Galván insiste en esa línea. “Soy bastante escéptico respecto a la posibilidad de alcanzar consensos en foros tan abiertos. En España no existe una cultura de debate abierto y franco, ni de respeto a las opiniones de los contrarios. No solo los políticos son incapaces de alcanzar un consenso que aterrice los grandes principios en acciones concretas, sino también los especialistas.

SIN CONSENSO CIENTÍFICO NO ES POSIBLE EL ACUERDO DE LOS CIUDADANOS.

Eduardo de Miguel: “Si no hay un consenso global de muchos científicos sobre determinados temas no es posible que lo haya sobre una población que está poco informada o a veces con una información muy tergiversada”.

El sorteo estratificado es imprescindible

APORTA LEGITIMIDAD A LA ASAMBLEA.

Ernesto Ganuza: “El sorteo estratificado es la mejor fórmula para conseguir una muestra descriptiva de la población, lo que facilita los elementos necesarios para que se dé un buen debate: diversidad de perfiles. Por tanto, sería la mejor fórmula disponible. También porque el sorteo aporta la legitimidad de la asamblea ciudadana, las personas son elegidas porque viven en la comunidad a partir de un principio político de igualdad. Cualquier persona podría haber participado. Eso es muy importante para dar legitimidad tanto a los debates como a los resultados. Cualquier otra fórmula disminuiría la eficacia y disminuiría su legitimidad política”.

Ernesto Ganuza:
“El sorteo estratificado es la mejor fórmula para conseguir una muestra descriptiva de la población, lo que facilita los elementos necesarios para que se dé un buen debate: diversidad de perfiles

UNO DE LOS PUNTOS FUERTES. Igualmente, la OECC define esta condición como “uno de los puntos fuertes de las asambleas es que constituyen muestras representativas de la ciudadanía, incluyendo a personas tradicionalmente poco influyentes sobre las políticas públicas (personas que no se encuentran afiliadas a partidos o a organizaciones de peso, jóvenes, jubilados, personas desempleadas...) En este sentido, obtener una muestra representativa y preferiblemente elegida al azar es importante” pero añade que “para asegurar una adecuada representatividad es muy recomendable que la muestra se encuentre estratificada en relación a variables sociodemográficas clave (sexo, edad)”.

LO COMPLICADO ES CÓMO SE DETERMINAN LOS ESTRATOS. Para Vicente Galván: “El método es adecuado, el punto crítico es cómo se determinan los estratos y el peso relativo de cada uno de ellos”.

ES UNA HERRAMIENTA, NO UN OBJETIVO EN SÍ MISMO. Joan Font considera “importante que haya sorteo, que este conceda probabilidades de estar a todo el mundo y que se garantice la presencia de determinadas variables clave. Seguramente el sorteo estratificado sea la mejor fórmula para ello, pero es una herramienta, no el objetivo en sí mismo”.

ELEGIR PERSONAS QUE REPRESENTEN LA DIVERSIDAD DE LA SOCIEDAD. Pau de Vilchez dice que “la elección de personas que permitan representar lo mejor posible la complejidad y diversidad de nuestra sociedad me parece muy buena manera”.

EL SORTEO NO SIRVE SI NO HAY EXPERTOS. Eduardo de Miguel concluye la elección que los miembros de las asambleas ciudadanas “debería ser por sorteo si se quiere una representación cualificada de la población. Dicho esto, creo que su utilidad es muy relativa si no se incorporan de forma forzosa técnicos y especialistas en la materia que puedan también moderar los debates”.

Las alternativas al sorteo

UN CONSEJO DE SABIOS. Vicente Galván plantea una muy concreta: “Una alternativa tradicional es la denominada asamblea o consejo de sabios.”

UNA MEZCLA ENTRE EL SORTEO Y DESIGNACIÓN DIRIGIDA. Sera Huertas reconoce no tener clara “la fórmula ideal, pero imagino que será una combinación de sorteo y designación dirigida”.

BUSCAR TALENTO CIUDADANO. Andrés Fernández: “Creo que ha-

bría que hacer algo mixto, no solo sorteo, hay que permitir que la ciudadanía con ganas de participar pueda participar. Lo que sí es importante es no solo tener en cuenta a la ciudadanía organizada, en España es poca y poco representativa, hay que buscar “talento ciudadano” en nuestra sociedad”.

RELACIONAR LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS CON LOS MUNICIPIOS. Pau de Vilchez afirma desconocer otra forma de hacerlo, pero sugiere la modalidad de “establecer vínculos entre asambleas ciudadanas de distintos municipios, regiones e incluso países”.

CREAR GRUPOS DE DISCUSIÓN. Cristina Monge, que no duda que “el sorteo es lo más adecuado para las asambleas ciudadanas” sí cree que “se pueden usar otras fórmulas, pero se asemejarían más a “conferencias ciudadanas” o grupos de discusión, más que a una asamblea ciudadana. Son técnicas distintas que responden a objetivos diferentes”.

ELEGIR REPRESENTANTES DE DETERMINADOS COLECTIVOS. Para Fernando Valladares, el sorteo “tiene sus problemas logísticos, tanto a la hora del sorteo y el diseño, como a la hora de conseguir miembros realmente activos y comprometidos con el trabajo de la asamblea, y por ello se está considerando valorar otras fórmulas, como la delegación en representantes de diversos colectivos, pero no parece muy favorable que se apoyen”.

No es recomendable que las propuestas sean vinculantes

En este punto se preguntaba a los expertos por el destino de las conclusiones o propuestas de las asambleas ciudadanas. ¿Deben tener carácter vinculante para las administraciones las conclusiones o propuestas de estas asambleas? ¿Sería suficientemente tramitarlas como iniciativas legislativas populares (ILP)?

NINGUNA ASAMBLEA CIUDADANA EN EL MUNDO ES VINCULANTE. Como estudioso de la herramienta de participación ciudadana, Eduardo Ganuza recuerda que “actualmente ninguna propuesta obtenida de una asamblea ciudadana en el mundo tiene carácter vinculante. Se tramitan como iniciativas legislativas para que sean refrendadas por la población. Tal y como están pensadas ahora mismo, el carácter vinculante generaría problemas de legitimidad en las decisiones”.

LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR ES LO MÁS LÓGICO. Ese mismo problema lo señala Eduardo de Miguel, que, tras responder

Eduardo de Miguel: “La iniciativa legislativa popular es el instrumento legal existente y más lógico, del que nos hemos dotado para hacer llegar estas propuestas que, a su vez, lógicamente, tienen que ser moduladas por especialistas”

con un no rotundo al carácter vinculante, destaca: “España es una democracia representativa, donde los ciudadanos eligen a sus representantes. Estos representantes se dotan de técnicos y especialistas para poder desarrollar las diferentes políticas”, por lo que considera que “la iniciativa legislativa popular es el instrumento legal existente y más lógico, del que nos hemos dotado para hacer llegar estas propuestas que, a su vez, lógicamente, tienen que ser moduladas por especialistas”.

EL ANUNCIO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO CON LAS PROPUESTAS QUE SE ACEPTAN.

Joan Font va más lejos y descarta tanto el carácter vinculante como la iniciativa legislativa popular, y señala que “lo más importante es ser honesto respecto a qué va a ocurrir con las propuestas. A mí me cuesta creer que vayan a ser vinculantes. Propone una fórmula que ningún otro de los expertos menciona: “Una conferencia de prensa del presidente del Gobierno en los tres meses posteriores al final de las asambleas anunciando qué medidas se van a aplicar y cuáles no, por qué y con qué calendario y presupuesto”.

La respuesta más larga y argumentada a esta cuestión es la de Pau de Vilchez que reconociendo que es una cuestión muy compleja recuerda en primer lugar que “las personas elegidas para formar parte de estas asambleas no tienen un mandato popular democrático y en ese sentido, es difícil aceptar que puedan tomar decisiones obligatorias para el resto. Al mismo tiempo, si la mayoría de los gobiernos ha sido incapaz hasta el momento de tomar medidas más responsables, se corre el riesgo de que las propuestas de las asambleas queden en agua de borrajas y finalmente no se apliquen”.

SER VINCULANTES AL MENOS EN LO MORAL.

Fernando Valladares: “Deben ser vinculantes al menos en lo moral. No deben caer en saco roto ni ser despachadas administrativamente porque corren el riesgo de generar mucho rechazo social hacia el gobierno. Las iniciativas legislativas populares son similares en objetivos, pero se han demostrado claramente irrelevantes a la hora de propiciar cambios importantes en leyes y disposiciones generales. Por ello empujan con fuerza las asambleas ciudadanas y en un tema tan urgente como preocupante como es el cambio climático. La percepción es la de que los políticos están ocupados con lo urgente y se olvidan de lo importante y lo que preocupa a la ciudadanía”.

QUE UN PORCENTAJE SEA VINCULANTE. Miriam Zaiztegui destaca la complejidad de la respuesta puesto que “si se quiere legitimar hay que aceptarlas, pero esto entraña peligros. Creo que puede haber debate y que quizá tenga que haber un porcentaje vinculante... si es que esto es posible”.

LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS NO ES EL ÚNICO FORMATO POSIBLE. La respuesta de la OECC apunta a varias consideraciones: “Las conclusiones y propuestas de las asambleas deben ser estudiadas con el máximo rigor y seriedad por las administraciones públicas, pero no es necesario que tengan un carácter vinculante, ya que pueden concurrir circunstancias prácticas que hagan imposible o poco recomendable la aplicación de algunas propuestas” y recuerda “que recordar que las asambleas ciudadanas constituyen ejercicios participativos con una elevada legitimidad, pero no son los únicos posibles; de hecho, existen otros con un nivel de legitimidad equivalente, o incluso superior, como sería el caso de una consulta ciudadana o referéndum”.

NO ES VÁLIDO SOLO EL PAPEL DE CONSULTORES. Solo Sera Huertas responde afirmativamente a la primera pregunta: “¿Si no tienen carácter vinculante qué pintan? ¿Meros consultores para hacerse una foto populista de vez en cuando? Cuando desde la política se demuestra una alarmante incapacidad para gestionar temas de la dimensión de la emergencia climática hay que dar el paso decidido hacia la cogobernanza”.

Las asambleas ciudadanas son positivas para el papel del tercer sector

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la implantación de la participación directa de los ciudadanos ha tenido contestación en algunas ocasiones por parte de organizaciones sociales, como vecinales, ecologistas. Se ha recogido el caso de unas asociaciones de vecinos que exigieron poner fin a los Jurados Ciudadanos por considerar que les arrebatan su función representativa. Por eso hemos preguntado a nuestros expertos si de alguna manera estas asambleas pueden minorar el papel del tercer sector en su incidencia en las políticas públicas y hemos obtenido una respuesta mayoritaria, con algunos matices, apostando que no debe ser así sino al contrario, que el proceso debe ser positivo para esas organizaciones.

LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS DAN RELEVANCIA AL TERCER SECTOR. Fernando Valladares: “Una asamblea ciudadana es la forma

de que el tercer sector cobre mayor protagonismo ante el cambio climático”. En el avance de una asamblea ciudadana solo cabe el apoyo por parte de todos los componentes del tercer sector o cuando menos el echarse a un lado. El obstruccionismo solo cabe explicarse como una preocupación infundada por perder la cuota actual de influencia política, económica y social de esas organizaciones del tercer sector. Es algo que debe cambiar cuanto antes y que se arreglaría con un debate transparente y amplio.

NO POSICIONARSE A LA DEFENSIVA. Cristina Monge: “La sociedad civil organizada debería tomar parte en calidad de acompañantes, observadores o similares”, y advierte que “haría muy mal el tercer sector en posicionarse a la defensiva”.

REEMPLAZAN EL PAPEL DE LOBBY DEL TERCER SECTOR. Eduardo Ganuza: “Las asambleas ciudadanas pueden dar más, no menos, visibilidad y presencia a las organizaciones del tercer sector. Eso sí, en otro plano político. En tanto en cuanto las asambleas pretenden acordar medidas ejecutivas, reemplazan el papel de lobbies que tienen las organizaciones del tercer sector, como el que tiene cualquier agente social, económico o político. Tendrían un papel de asesoramiento de la ciudadanía en las asambleas” y como los anteriores expertos concluye que eso puede incrementar significativamente su alcance y visibilidad en la sociedad”.

NO TIENE POR QUÉ SOCAVAR LA INCIDENCIA DEL TERCER SECTOR. Para la OECC “las asambleas ciudadanas, como cualquier instrumento de participación, tienen fortalezas y limitaciones. Entre las primeras, el hecho de mostrar cuáles son las valoraciones y opiniones de la ciudadanía de a pie cuando cuenta con información adecuada y plural. Pero se trata de ejercicios puntuales, limitados en el tiempo, por lo que el rango de temas que pueden tratar y el momento (contexto histórico) en el que se desarrollan son concretos y puntuales. En ese sentido, sus potencialidades y limitaciones son diferentes de las propias de otras vías de participación; en este sentido, no tienen por qué socavar la incidencia del tercer sector en las políticas públicas”.

La clave es cómo se designa a los expertos

Una de las dudas que plantean las asambleas ciudadanas es la canalización de la información a los ciudadanos que, en principio, no conocen a fondo las materias que van a abordar. ¿Quién designa a los asesores? ¿Cómo se eligen a los expertos que van a comparecer ante la asamblea?

DISEÑARLO CON INTELIGENCIA. Respondiendo a esta pregunta Cristina Monge tiene muy claro que “este es un tema clave, se trata

de la gobernanza de todo el proceso y eso es algo que hay que diseñar con sumo cuidado e inteligencia”.

LA ELECCIÓN DEBE SER TRANSPARENTE. Pau de Vílchez, Sera Huertas y Miriam Zaitegui reclaman “transparencia e independencia” y Joan Font señala que en este sentido “hay que aprender de los aciertos y errores de la experiencia francesa”.

SUPERVISIÓN DE UN GRUPO MOTOR. La OECC considera que deben combinarse dos vías: “La designación de comparecientes debería ser supervisada por un “grupo motor”, con un carácter plural e independiente. No obstante, sería también recomendable que los propios participantes en la asamblea puedan tener una cierta capacidad de influencia sobre su propia agenda, proponiendo, por ejemplo, perfiles concretos de personas cuya comparecencia se desea”.

SEGUIR EL CRITERIO DE LA DIVERSIDAD. Ernesto Ganuza: “En la actualidad las personas consideradas expertas, tanto científicos como miembros de la sociedad civil, suelen ser designadas tanto por el organismo independiente que coordina la realización de la asamblea, como por los mismos participantes. En cualquiera de los casos, hay que seguir siempre el criterio de la diversidad, es decir, que los expertos designados contribuyan a informar de posiciones diversas e incluso opuestas entre sí con el fin de que los participantes puedan comprender la amplitud del problema.

SER ELEGIDOS POR LAS PROPIAS ASAMBLEAS. Andrés Fernández cree que “habría muchas formas de plantearlo, yo creo que lo lógico es que fueran elegidos por las propias asambleas, previa postulación de cada uno. Primarían las personas que tengan propuestas que presentar o que representen colectivos con una clara estrategia en estos aspectos”.

¿Encuentros espontáneos o guión previo establecido por los expertos?

El último punto sobre el que hemos consultado a los expertos para vislumbrar cómo van a ser o cómo deberían ser hace referencia a la forma en que deben producirse las deliberaciones. ¿Pueden ser encuentros espontáneos en los que los miembros de la asamblea improvisan o deben estar dirigidos-guiados por expertos que previamente hayan filtrado las cuestiones que hay que tener en cuenta? Las respuestas a esta pregunta suponen todo un abanico de posibilidades.

Cristina Monge:
“Espontáneos nunca.
Hay que aplicar una
metodología, definir y
comunicar las reglas
del juego, gestionar
las expectativas”

PREPARARLO A CONCIENCIA. Andrés Fernández: “Yo creo que la mejor improvisación es aquella que está preparada. Creo que unas asambleas de estas características deben tener un espacio de funcionamiento definidos por expertos en participación, con unas reglas comunes, si no pueden ser un auténtico caos”. También emplea este último término Vicente Galván que considera que “si se busca la operatividad, todo grupo humano necesita una cierta organización y estructura. Los debates también necesitan moderación y orden. La espontaneidad sin orden conduce al caos”.

DEBEN SER DIRIGIDOS. Eduardo de Miguel: “Todos los procesos de participación pública eficaces que conozco, por ejemplo, para crear parques naturales u otras propuestas similares, deben ser dirigidos desde la administración de una forma u otra para ser eficaces. En España, la sociedad civil muy difícilmente se organiza espontáneamente y de manera ordenada en estos procesos”.

NUNCA ESPONTÁNEOS. No tiene dudas al respecto Cristina Monge: “Espontáneos nunca. Hay que aplicar una metodología, definir y comunicar las reglas del juego, gestionar las expectativas”. Como tampoco las tiene Joan Font: “Sin duda, dirigidos”, pero añade que “también sin duda, sin que ningún experto ni actor tenga el poder absoluto sobre su desarrollo, con un sistema de garantías, transparencia y contrapesos para evitar un exceso de poder de los organizadores”. En la misma línea, con algún matiz, Miriam Zaitzgui quiere debates “dirigidos y guiados, independientemente de la espontaneidad que pueda surgir de la asamblea”.

UNA EXPLICACIÓN CLARA DE LOS EXPERTOS. Pau de Vilchez opina que “más que filtrar previamente las cuestiones, lo que creo imprescindible es que los expertos hagan una exposición lo más clara posible de: 1) las diferentes crisis ecológicas existentes; 2) Cuales son las causas de estas crisis y cómo están interconectadas; 3) Cómo se podría dar respuesta tanto a los problemas ya generados (adaptación) como a las causas de esos problemas (mitigación/prevención). A partir de ahí, son los participantes los que deben estudiar y debatir la cuestión, siempre con la posibilidad de poder contar con diversos expertos que puedan resolver las dudas que se planteen”. Pero también añade que “por supuesto los expertos deberían cubrir casi todo el espectro del saber, ya que la problemática abarca cuestiones del ámbito de la física, la química, la biología, la salud, la economía, el derecho”.

SÍ DEBEN SER ENCUENTROS ESPONTÁNEOS. El único defensor

de la espontaneidad como concepto imperante en las deliberaciones es Ernesto Ganuza, para el que “los encuentros deberían ser espontáneos, y no filtrados por expertos, porque precisamente se trata de que la diversidad de personas participantes valore toda la información de cara a pensar soluciones más adecuadas. El papel de un experto que filtra (gatekeeper) impide que toda la información esté disponible y, por lo tanto, impide alcanzar la máxima eficiencia en el debate y en las soluciones a los problemas planteados. También un gatekeeper restaría legitimidad al proceso de debate y, por tanto, a los resultados. Se trata de hacer todo lo contrario, que los participantes mediante la deliberación puedan ver todos los filtros que existen para alcanzar soluciones y que ellos mismos puedan valorar qué filtros son los más adecuados atendiendo la diversidad”.

UN EQUILIBRIO ENTRE AMBAS OPCIONES. Es lo que propone Sera Huertas: “La dinamización de las sesiones es un tema complejo y apasionante, pero sin duda debe encontrar el equilibrio entre la espontaneidad de quienes participan, habilitando los cauces y herramientas para no pisar la creatividad e innovación, y una dosis justa de dirección y guía, sin la que sería fácil sacar los pies del tiesto y perder tiempo y recursos, además de acabar llevando a la gente a la frustración”.

DELEGAR FUNCIONES. Fernando Valladares distingue dos etapas, en una inicial “la agenda no puede ser espontánea por definición de una asamblea que se inventa a sí misma. Las primeras reuniones, plazos y objetivos deben resultar de un grupo de trabajo inicial compuesto por representantes de distintos grupos, colectivos e instituciones, en especial del órgano impulsor de la propuesta que en estos momentos es el Gobierno de España a través de su Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico”. Pero considera que una vez la asamblea queda conformada y comienza sus encuentros y actividades “ese grupo inicial debe o bien desaparecer como tal o bien delegar completamente las funciones ejecutivas en la asamblea que comenzaría entonces si a convocar encuentros y programar actividades. Pero antes se debe acordar un calendario y unos compromisos, así como una forma de funcionamiento y comunicación”.

La Oficina Española de Cambio Climático hace tres consideraciones:

A) Carácter espontáneo del proceso: los procesos participativos no son prácticamente nunca espontáneos. Al contrario, son procesos que, al implicar a las personas y sus interacciones, tienen una ele-

vada complejidad, por lo que requieren ser dinamizados si se desea asegurar que avancen hacia algún fin concreto.

B) Guiado del proceso: Los equipos que dinamizan los procesos participativos deben ir aportando los ingredientes necesarios para que avance adecuadamente ese proceso a través del cual un grupo de personas reconoce un problema o reto y reacciona ante él, ese proceso que habitualmente denominamos “participación social”.

C) Alcance del proceso: el alcance de un proceso participativo debe ser clarificado a las personas participantes desde el principio. Eso conlleva aclarar cuáles son los temas sobre los que se desea obtener valoraciones o ideas y cuáles son los compromisos que deben asumir, como punto de partida, organizadores y participantes.



04 OPINIÓN Y ANÁLISIS



Laurence Tubiana
Presidenta de la European
Climate Foundation

Implicar a los ciudadanos en la acción climática por el bien de la profunda transformación social que esta requiere

Europa está asistiendo a una creciente sensibilidad a la idea de propiedad e implicación de los ciudadanos en las decisiones públicas; hay, además, una mayor atención a las condiciones sociales para definir con precisión nuestro camino en la transición hacia una sociedad de cero emisiones. En medio de estas consideraciones, las asambleas ciudadanas climáticas pueden desempeñar un papel clave para ayudar a nuestras democracias a afrontar el desafío del cambio climático.

La Convención Ciudadana del Clima en Francia (CCC) ha sido un rico experimento para sus participantes, observadores y organizadores. Un año después de su primera sesión hay mucho que compartir y reflejar y aún mucho que observar. En cuanto a los impactos concretos de esta convención, así como la de Reino Unido, necesitaremos hacer un análisis detallado. Sin embargo, creo que muchas observaciones ya coinciden en defender una mayor participación de los ciuda-

danos en la gobernanza y las políticas del clima. Tres de ellas quizá sean de especial interés para el Gobierno de España y la sociedad civil para el desarrollo de su Asamblea Ciudadana del Cambio Climático.

De ciudadanos a actores

En primer lugar, la Convención Ciudadana del Clima ha demostrado ser increíblemente transformadora para sus participantes y su capacidad de acción. La implicación de sus 150 miembros y su agudo sentido de la responsabilidad han sido muy elogiados por los observadores, a pesar de su escepticismo y recelo iniciales. Muchos miembros expresaron al comienzo del proceso su miedo a ser manipulados, pero muy rápidamente ganaron y ejercieron su poder alterando la agenda, ampliando la perspectiva y adquiriendo conocimiento. Como resultado, anularon el prejuicio de que los ciudadanos ya no se interesan

por los asuntos públicos. En el reto de convertir a los ciudadanos en actores y no solo en votantes que reciben las políticas climáticas, este no es un asunto menor.

Definir condiciones sólidas y justas en la transición

En segundo lugar, el trabajo de la Convención Ciudadana del Clima no solo demostró ser un gran valor democrático gracias a su cualidad inclusiva y de deliberación, sino también resultó en un sólido informe que no tiene precedentes. Las 149 propuestas buscan un delicado equilibrio entre incentivos y obligaciones, entre una ambición radical y una consideración por la justicia social. Los mecanismos de deliberación están profundamente basados en principios como el respeto de la dignidad y la búsqueda de la equidad. El fracaso para abordar estas cuestiones de forma adecuada –a escala nacional, europea e internacional– en la transición está socavando los esfuerzos para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. En este sentido, la reacción de los chalecos amarillos a la subida de impuestos a los combustibles fósiles es solo un ejemplo entre otros muchos.

Generar debates nacionales más amplios

Por último, estas propuestas resonaron y todavía generan debate en la sociedad francesa. El informe final recibió una amplia valoración,

a pesar de las críticas de algunos bastiones de resistencia a la acción climática. Un par de días antes de que se adoptara el informe, las encuestas mostraron que siete de cada diez ciudadanos franceses habían oído hablar de la Convención Ciudadana del Clima y demostraron un sólido apoyo a casi todas las propuestas. Aunque transformarlas en leyes concretas y regulaciones está lejos de completarse, la Convención Ciudadana del Clima contribuyó a desempeñar un papel clave en aportar una continuación constructiva a los movimientos sociales, manteniendo el clima arriba en la

agenda política en Francia, y permitiendo debates más amplios en políticas clave como la transición de la industria del automóvil y o el papel que ha desempeñado la publicidad en nuestra huella de carbono.

Nuestras sociedades han mostrado de varias formas su urgente necesidad de cambio. La contribución de la Convención Ciudadana del Clima nos enseña cómo los ciudadanos, a través de sus

procesos reflexivos, llegaron a la conclusión de que se necesitan cambios profundos. La pandemia y sus daños sanitarios y sociales, lejos de borrar del mapa esta consideración, la ha reforzado. Ha llegado la hora de dar respuestas a esta demanda dando espacio a los ciudadanos en la mesa de toma de decisiones. Esto es por el bien de la profunda transformación social que la acción climática requiere, pero también en beneficio de nuestras democracias, que necesitan desesperadamente más confianza y diálogo.

La Convención Ciudadana del Clima de Francia resultó en un sólido informe que no tiene precedentes



Claudia Chwalisz

Directora de Participación
Ciudadana Innovadora en
la Organización para la
Cooperación y el Desarrollo
Económico (OCDE)

Por qué la ola deliberativa está tomando impulso

Los poderes públicos de todo el mundo están mirando cada vez más hacia la deliberación ciudadana para ayudar a afrontar algunos de los problemas públicos más acuciantes. Desde el cambio climático hasta la expresión democrática sobre decisiones como el coronavirus, los gobiernos están utilizando procesos como las asambleas ciudadanas y los jurados para ayudarles a tomar decisiones difíciles.

En la OCDE hemos estado explorando el paradigma de este cambio en marcha hacia una gobernanza más inclusiva. En el contexto de nuestro trabajo sobre gobiernos abiertos, recientemente hemos publicado el informe *Catching the Deliberative Wave*, en el que hemos identificado 289 ejemplos de administraciones públicas que han utilizado estas formas de procesos deliberativos representativos entre 1986 y 2019. La 'ola deliberativa' está toman-

do impulso desde 2010, y aún más desde 2019 en todos los niveles de gobierno. ¿Qué explica esta creciente tendencia?

Elegir personas representativas de la sociedad

La clave de estas iniciativas está en un grupo de personas ampliamente representativas de la sociedad que se reúnen durante varios días para aprender y deliberar. A diferencia de muchas otras formas de participación, su tarea es sopesar la evidencia, escucharse los unos a los otros y desarrollar de forma colectiva propuestas informadas sobre un asunto público específico para los responsables políticos. En lugar de una lista de deseos y quejas individuales, o una retahíla de opiniones sobre temas complejos, el resultado final es una

serie de propuestas colectivas que se podrían implementar.

Generar debates nacionales más amplios

Esto no es solo más útil para los responsables políticos, sino que también ayuda a superar la desconfianza y la polarización que estamos experimentando en muchos países. La democracia se dibuja a menudo como un choque entre valores que compiten; hay 'ganadores' y 'perdedores'. La democracia deliberativa es lo opuesto, permite a la gente debatir sobre valores diversos y encontrar un terreno común.

Esta es una de las razones por las que las autoridades públicas contemplan cada vez más esta forma de compromiso. El informe de la OCDE sugiere que se trata de una buena opción para afrontar dilemas sobre determinados valores, temáticas complejas que necesitan sopesar sacrificios y problemas a largo plazo.

El cambio climático reúne estas características, y es la razón por la que cada vez más responsables políticos están intentando afrontarlo mediante la deliberación ciudadana. Se trata de una temática compleja con muchas acciones que tomar. Tampoco se trata de decisiones técnicas, pues tiene

importantes implicaciones sobre el tipo de sociedad en la que queremos vivir.

Sin embargo, la eficacia de la deliberación ciudadana para avanzar en la acción climática aún debe analizarse con mayor profundidad. El enfoque varía mucho si se parte de un marco más concreto, por ejemplo: '¿Cómo podemos mejorar la calidad del aire en nuestra comunidad?' o si

partimos de preguntas más explícitas y amplias: '¿Cómo podemos reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?' Aún no sabemos si un enfoque es más eficaz que el otro.

También necesitamos ser conscientes de que la deliberación ciudadana no es una bala de plata que mágicamente resolverá estos problemas públicos. Responder y actuar según las recomendaciones ciudadanas requiere compro-

miso político. Estos procesos deliberativos son parte de un proceso de decisión política más complejo, no están previstos para sustituir la democracia representativa. Al final, los gobiernos seguirán siendo los responsables de tomar decisiones. Pero la amplia cantidad de evidencias que la OCDE ha reunido sugiere que si se diseñan bien, siguiendo nuestra guía de buenas prácticas, estos procesos tienen un gran potencial de ayudar a los gobiernos a tomar mejores decisiones con una mayor legitimidad.

Responder y actuar según las recomendaciones ciudadanas requiere compromiso político



María José Sanz
Directora científica del
Basque Centre for
Climate Change

Ciencia y asambleas ciudadanas

Las asambleas ciudadanas son un ejemplo de democracia deliberativa, que permiten a los ciudadanos como colectivo explorar sus percepciones sobre temas de interés a la par que proponer posibles soluciones o recomendaciones para abordar las problemáticas identificadas. Hay multitud de ejemplos, desde hace dos décadas, que han demostrado que la discusión y la decisión ciudadanas sobre temas de gran calado resultan, además de deseables, perfectamente posibles. Es por ello, que muchas de las asambleas recientes han abordado temas relacionados con el reto que representa el cambio climático.

Estas deliberaciones ciudadanas suelen ser más eficientes en colectivos más o menos homogéneos y con temas bien delimitados o preguntas poco complejas. Sin embargo, hoy más que nunca somos conscientes de que el cambio climático tiene múltiples aristas, es un tema complejo y muy transversal a todas áreas de conocimiento. Solo recientemente la ciencia lo

está abordando de forma multidisciplinar, incorporando disciplinas muy dispares como son, entre otras, la física, la ecología, la economía o la psicología. La integración del conocimiento es todavía un reto para los propios científicos, y las herramientas disponibles para ello son escasas y desde luego en la mayoría de los casos no están al alcance de los ciudadanos. Aún así, somos conscientes de la urgente necesidad de asegurar el acceso a los ciudadanos de una información basada en un conocimiento sólido, suficiente y libre de prejuicios en muchos casos muy técnica o potencialmente expresada en un lenguaje excesivamente científico.

A la comunidad científica se le plantea el reto, por un lado, de proveer del conocimiento, que constantemente y cada vez con mayor rapidez estamos generando, en formas “utilizables” por los ciudadanos en sus deliberaciones para permitirles desde un conocimiento más profundo y crítico del problema identificar “cómo” quieren abordarlo y qué implicaciones conllevan las

soluciones identificadas, con el objetivo último de proporcionar recomendaciones o incluso posibles soluciones que se puedan llevar a la práctica.

En estos procesos deliberativos surgen preguntas como: ¿En qué medida y de qué manera se privilegia el conocimiento “experto” y cómo introducirlo en el proceso deliberativo? Si bien no es tarea fácil, el conocimiento experto es clave y debe acompañar las diferentes etapas del proceso con transparencia y proporcionando información según sea requerida por la asamblea.

En general, se pueden definir tres etapas en las asambleas ciudadanas: diseño y establecimiento, incluyendo selección de sus miembros, definición de las cuestiones a deliberar y su formación/exposición a información y consultas sobre los temas relevantes para la posterior deliberación; celebración de la asamblea, fase de deliberación, definición de las recomendaciones o propuestas y su votación; post-asamblea, incluyendo el seguimiento del impacto de las recomendaciones de la asamblea.

Aunque algunos investigadores sostienen que confiar la formulación de políticas a los ciu-

dadanos es arriesgado, muchos estudios a lo largo de los años han demostrado que las discusiones en estos procesos suelen ser constructivas. Se ha visto también que si se dispone de buena información, buenos facilitadores y unas reglas aceptadas en un inicio, es posible mantener discusiones alejándose de los prejuicios individuales o de algunos colectivos.

Si bien no es tarea fácil, el conocimiento experto es clave y debe acompañar las diferentes etapas del proceso con transparencia

Además, las actividades previas a su diseño y establecimiento son también de vital importancia para que la ciudadanía en su conjunto conozca el proceso, su funcionamiento e información y lecciones aprendidas en procesos similares que ya se han llevado a cabo. Si bien las claves que sustentan procesos deliberativos exitosos son todavía difíciles de determinar, es muy posible que una de ellas resida en una buena comprensión del proceso por parte de la ciudadanía en su conjunto y

una buena comunicación de los impactos de sus recomendaciones.

Es por tanto muy relevante que se continúe la investigación sobre estos procesos basada en los casos que se van sucediendo para determinar las claves que marcan que estos procesos, tan necesarios hoy, sean exitosos a pesar de los diferentes contextos socioculturales de los entornos en los que se celebran.

