Cuaderno europeo 5

Las perspectivas de los ciudadanos sobre el futuro de Europa

Fundación Luis Vives

Cuaderno europeo 5

Las perspectivas de los ciudadanos sobre el futuro de Europa

Todos los derechos reservados.
Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por ningún medio electrónico o mecánico, sin el permiso por escrito del editor.

Autores: Susana del Río Villar, María García-Matamoros, Luis Ayuso, Sílvia Morgades y Alia Chahin

Coordinador: José Manuel Fresno

© Fundación Luis Vives, 2008

Diseño portada e interior, maquetación y producción:
Aula Documental de Investigación

Impreso en España

Depósito Legal: GU-133/2008

ISBN: 978-84-691-2441-3

www.fundacionluisvives.org

Fundación Luis Vives

Cuaderno Europeo 5:
Las perspectivas de los ciudadanos sobre el futuro de Europa

Índice

Prólogo 7
José Luis González Vallvé, Director de la Representación de la Comisión Europea en Madrid

Presentación 9
Óscar Alzaga Villaamil, Presidente de la Fundación Luis Vives

Capítulo 1. Las consultas a la ciudadanía Europea 15
Alia Chahin, Coordinadora de asuntos internacionales de la Fundación Luis Vives

1. La Unión Europea del siglo XXI 15

2. El proyecto de Consultas a la Ciudadanía en Europa 16

3. La Consulta a la Ciudadanía en España 20

4. La Europa que los ciudadanos desean 25

4.1. Bienestar Social y Familiar: Las condiciones económicas y sociales de las familias europeas 25

4.2. Medio Ambiente y Energía: El impacto medioambiental y económico del uso de la energía en Europa 26

4.3. El papel global de Europa y la Inmigración: El papel de la UE en el mundo y su política de inmigración 28

Capítulo2. Ser ciudadano europeo 33
Susana del Río Villar, Doctora en Ciencias Políticas y Sociología,
Consultora en participación y comunicación con los ciudadanos en la Unión Europea

1. Hablando de ciudadanía europea 33

2. Los ciudadanos son líderes de Europa 35

3. Ciudadanos y valores: el gran activo de Europa 35

4. La ampliación de la Unión Europea, nuevas "integraciones" 36

5. Democracia europea: democratización de la Unión y sinergias 37

6. Comunicar: un reto que cambiará Europa 39

6.1. Dotar a Europa de más Europa y transmitir en "versión europea" 39

6.2. Europa visual, Europa tangible 39

7. Renovación europea: recuperar la gran política y comunicarla 40

8. Desdoblar la democracia: expansión participativa y gobernabilidad europea 41

9. Europa hoy 42

10. Nuevas iniciativas que hacen Europa: de los planes "piloto" a la definición de espacios con continuidad 43

11. Ágora del Parlamento Europeo: implicar debatiendo 44

Capítulo 3. Los temas que preocupan a la ciudadanía europea 49

1. Protección Social y Sistemas de Bienestar en la UE 49

Luis Ayuso, Doctor en Sociología. Investigador en la Universidad Autónoma de Madrid y experto en Bienestar Social y Familiar

1.1. La protección social como elemento fundamental en la construcción europea 50

1.2. Los ciudadanos españoles ante la Europa del bienestar 55

1.3. El ciudadano europeo ante los retos de bienestar del siglo XXI 62

2. Medio ambiente, energía y sociedad 64

María García-Matamoros, Responsable de gestión de residuos en Ecocampus, Universidad Autónoma de Madrid y especialista en Medio Ambiente y Energía

2.1. Medio Ambiente: el concepto y la actitud ciudadana 64

2.2. Recursos y desarrollo sostenible 67

2.3. La energía: cuestión clave en la sostenibilidad 68

2.4. Glosario 77

3. Los ciudadanos ante la inmigración 78

Sílvia Morgades, Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, especialista en Derecho Europeo y en Inmigración

3.1. La Unión europea ante la inmigración de ciudadanos de terceros países 78

3.2. Las perspectivas de los ciudadanos ante la inmigración en el contexto europeo: opiniones, tendencias y expectativas sobre la acción de la Unión Europea 85

3.3. Las prioridades políticas y jurídicas de los ciudadanos en relación con la inmigración 87

3.4. España, frontera Sur de la Unión, demanda más Europa para la gestión de la inmigración 90

Capítulo 4. La participación del sector voluntario en la construcción de Europa 93

1. ¿Cómo se ha ido articulando la participación en Europa? 93
Susana del Río Villar

1.1. Proyectando Europa a través de la participación 93

1.2. La voz de los ciudadanos en la Convención constitucional 94

1.3. Europa es oportunidad 97

1.4. Aplicación de los instrumentos participativos con especial atención a las "*e-*" 98

1.5. Explorando nuevos métodos para conectar con los ciudadanos 98

2. El marco de la participación de las ONG de acción social en el escenario europeo 99
Alia Chahin

3. La emergencia de lobbies y redes en la UE 104
Alia Chahin

3.1. Contexto en el que surgen las redes europeas: la necesidad de nuevos modos de hacer 104

3.2. Efervescencia y eclosión de las redes 105

3.3. Panorama actual 106

3.4. Las funciones de las redes 109

3.5. Actitudes necesarias para trabajar en red 110

3.6. Ventajas y límites de las redes y de la transnacionalidad 111

4. Dos ejemplos prácticos: La Plataforma Europea de ONG de Acción Social y la EAPN 112
Alia Chahin

4.1. La Plataforma Europea de ONG de Acción Social 112

4.2. La European Anti-Poverty Network o Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN) 116

Bibliografía 119

Prólogo

Cuando en el año 2005, tras las negativas francesa y holandesa a la Constitución Europea, muchos se apresuraron a engrandecer la crisis de la UE, desde la Comisión Europea lanzamos un mensaje en el que creíamos firmemente: Europa no está en crisis, está en obras.

Y es que, paradójicamente, tenemos que agradecerle a aquel frenazo institucional que supuso la no ratificación de la Constitución Europea por parte de Francia y Holanda el hecho de que, desde aquel momento, Europa se acercara aún más a sus ciudadanos para escuchar sus comentarios, sus quejas, sus necesidades y sus propuestas. Es en este contexto en el que se puso en marcha, como sabemos, el *Plan D Democracia, Diálogo y Debate*, y del que nace una iniciativa pionera y novedosa como son las *Consultas a la ciudadanía europea*.

Bajo el lema "Haz oír tu voz", y tras una serie de debates, el ciudadano europeo nos dijo que le preocupaban sobre todo los asuntos medioambientales y energéticos; la política de inmigración; y el bienestar social y familiar. Precisamente asuntos que por su magnitud no pueden seguir tratándose desde una punto de vista nacional, sino que necesitan una perspectiva plurinacional, esto es, europea, para enfrentarse a ellos. El medio ambiente, y esa amenaza global llamada cambio climático, necesitan un acuerdo global para hacerle frente. La necesidad y gestión de los recursos energéticos no puede limitarse a políticas nacionales. Así como el desafío que suponen los movimientos migratorios y que afecta a todos los países europeos no debería resolverse si no es con el consenso de todos los Estados miembro implicados.

Los ciudadanos europeos nos están diciendo, de esta manera, que quieren una Europa práctica, real, unida frente a los grandes problemas y desafíos y reflejo de las aspiraciones de 500 millones de ciudadanos de, en la actualidad, 27 Estados miembro diferentes y que, con sus variantes culturales y lingüísticas, comparten un proyecto de construcción europea común.

Desde la Representación en España de la Comisión Europea hemos puesto nuestro granito de arena en este proceso de acercamiento de las Instituciones Europeas y sus políticas a los ciudadanos. El esfuerzo realizado en la presentación de los paquetes de medidas contra el cambio climático y el uso de las energías renovables; las nuevas políticas energéticas, las medidas contra los problemas migratorios a través de la Agencia Europea FRONTEX (y varios seminarios ofrecidos por personal de la Representación) así como la participación en programas como el de Promoción de la Ciudadanía Activa, el Foro de la Ciudadanía, la atención a las realidades locales y regionales (el *going local*) o nuestro apoyo a iniciativas como "Hablamos de Europa", entre muchas otras, demuestran nuestra voluntad de acercar Europa al ciudadano, y viceversa.

Creemos firmemente que Europa se está construyendo de abajo a arriba, en un proceso lento pero seguro, donde la democracia participativa es una *conditio sine qua non*.

Quiero agradecer a la Fundación Luis Vives la realización de este Cuaderno, que considero una singular contribución en la difusión de los temas que preocupan a los ciudadanos europeos, así como un nuevo recordatorio (que nunca sobra), de la importancia de la implicación de todos nosotros, ciudadanos, en las políticas de las que formamos parte.

José Luis González Vallvé.
Director de la Representación en España de la Comisión Europea.

Presentación

La declaración relativa al futuro de la Unión Europea del año 2000 inició el proceso para la puesta en marcha de una Convención sobre la Reforma Institucional de la Unión Europea. En esta declaración, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometían a iniciar un debate sobre el futuro de la UE y a impulsar una reforma de conjunto. Dicha Convención debía examinar cuatro cuestiones clave: el reparto de las competencias, la simplificación de los tratados, la financiación de los parlamentos nacionales y el estatuto de las Carta de los Derechos Fundamentales.

Tras dos años de trabajo la Convención presentó una propuesta de Constitución Europea que fue aprobada en la Conferencia Intergubernamental en junio de 2004 y firmada en octubre de ese mismo año por los jefes de Estado y de Gobierno. Para que el Tratado por el que se instituyó la Unión Europea pudiese entrar en vigor era necesario que fuese ratificado por cada uno de los países signatarios. Algunos de ellos decidieron hacerlo por vía parlamentaria, pero dada la relevancia de este asunto otros optaron por la vía del referendo. Como bien es sabido los ciudadanos franceses y holandeses consultados en los meses de mayo y junio de 2005 no dieron el sí al texto constitucional.

A la vista de estos resultados y de la ulterior paralización de las consultas previstas en otros países, el Consejo Europeo decidió iniciar un proceso de reflexión, explicación y debate en todos los Estados miembro; es en este contexto en el que se pone en marcha el "Plan D Democracia, Diálogo y Debate" con el objetivo de *fomentar el debate más amplio entre las Instituciones Democráticas de la Unión Europea y los ciudadanos*. El Plan D persigue con sus acciones restaurar la confianza ciudadana en la Unión Europea, involucrar a grupos y personas a los que no se consiguió llegar en las campañas de los referendos y crear mecanismos a través de los cuales se escuche la voz de los ciudadanos.

El proyecto "*Consultas a la ciudadanía Europea: Haz oír tu voz*", promovido a nivel Europeo por la Fundación Roi Baudouin, con el apoyo de la Comisión Europea y desarrollado en España por la Fundación Luis Vives se enmarca precisamente en este objetivo de conseguir que una representación plural de ciudadanos de todos los países de la Unión Europea puedan debatir sobre aquello que más les preocupa en Europa y sobre el futuro que desean. El método de trabajo y las facilidades tecnológicas contribuyeron a que estos debates que se desarrollaron en los 27 países de la UE tuviesen un auténtico enfoque transnacional, superando las distancias físicas y las barreras lingüísticas.

De entre las múltiples preocupaciones que salieron en esos debates, los ciudadanos europeos seleccionaron por consenso tres temas que ellos consideraban que eran los más relevantes en el

futuro de Europa: Medio Ambiente y Energía (el impacto medioambiental y económico del uso de la energía en Europa); bienestar social y familiar de los ciudadanos europeos (las condiciones económicas y sociales de las familias europeas); el papel global de Europa y la inmigración (el papel de la Unión Europea en el mundo y su política de inmigración).

La Fundación Luis Vives, como entidad que tiene por misión el apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector y la dinamización de la Acción Social y que lleva años haciendo un esfuerzo por acercar la política social europea a las ONG españolas y a los grupos más excluidos, se responsabilizó de la organización de estos debates en España, convencida de que solamente se superará el euroescepticismo creciente en la UE, si sus instituciones se ocupan de las cuestiones que más preocupan a los ciudadanos y si éstos tienen la posibilidad de hacer llegar sus opiniones y visiones sobre los temas que les afectan en la vida diaria. El sentir de buena parte de los ciudadanos es que los temas que están en la agenda de las instituciones comunitarias frecuentemente resultan demasiado alejados de las preocupaciones cotidianas y, por la tanto, no perciben que la Unión Europea sea garante de la protección medioambiental en Europa, contribuya a mejorar el bienestar social de sus habitantes y dé la importancia que se merece al asunto migratorio.

El libro que ahora presentamos está estructurado en cuatro partes. En la primera se describen precisamente las consultas a la ciudadanía europea y la manera en que las mismas tuvieron lugar en España (quien tenga interés por conocer en mayor detalle tanto aspectos relacionados con el método de dichas consultas como sobre sus participantes, los contenidos y las propuestas, puede encontrar información detallada en las páginas web de referencia). En segundo lugar se hace una reflexión sobre lo que significa ser ciudadano europeo, las implicaciones que tiene, las oportunidades y los retos de participación que los ciudadanos europeos tienen hoy en las instituciones comunitarias. En tercer lugar con el título de la Europa que los ciudadanos desean, se presenta un análisis actualizado de los tres temas que los ciudadanos involucrados en las consultas han entendido que tenía mayor relevancia: la protección social y los sistemas de bienestar social, el medio ambiente y la inmigración. Por último se hace una descripción de las vías recientes de participación de la iniciativa social en la Unión Europea y cómo se ha ido poniendo en marcha el fenómeno de las redes y lobbies, especialmente en el ámbito de lo social.

Queremos agradecer sinceramente al conjunto de instituciones y personas que hicieron posible el desarrollo de este proyecto. En primer lugar a los ciudadanos, procedentes de todas las comunidades autónomas españolas que mostraron su disposición a desplazarse a Madrid y que privándose de su tiempo personal dedicaron un fin de semana a discutir sobre Europa y, en concreto, sobre la Europa que ellos desearían. A las instituciones que apoyaron el desarrollo de estos debates: la Comisión Europea que financió los mismos, la Fundación Roi Bauduin que los organizó a nivel europeo, la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos y la empresa Eurotec que colaboró en su cofinanciación. A la responsable de contenidos de la Consulta que coordinó el contenido de los debates, Susana del Río Villar, Doctora en Ciencias Políticas y Sociología y miembro del Comité de Expertos de la Comisión Europea en: "Democracia en un contexto supranacional". A los expertos que facilitaron y asesoraron los debates: María García-Matamoros, Responsable de gestión de residuos en Ecocampus, Universidad Autónoma

de Madrid y especialista en Medio Ambiente y Energía, Luis Ayuso, Doctor en Sociología. Investigador en la Universidad Autónoma de Madrid y experto en Bienestar Social y Familiar y Sílvia Morgades, Doctora en Derecho. Profresora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, especialista en Derecho Europeo y en Inmigración. Al equipo de voluntarios que colaboró activamente en la organización de los debates, a los medios de comunicación que les dieron cobertura y a todas aquellas personas e instituciones que los hicieron posible.

Con la publicación de este Cuaderno esperamos no sólo contribuir a difundir los contenidos de los debates sino sensibilizar a los ciudadanos sobre lo importante que tiene su participación en el futuro de la Unión Europea y a las instituciones nacionales y comunitarias sobre la importancia de la implicación activa de los ciudadanos.

Óscar Alzaga Villaamil

Presidente del Patronato de la Fundación Luis Vives

Las Consultas a la Ciudadanía Europea

Las consultas a la ciudadanía Europea

1. La Unión Europea del siglo XXI

"La declaración relativa al futuro de la Unión Europea" de diciembre de 2000, que se incorporó en el anexo al Tratado de Niza, inició el proceso para la constitución de una Convención sobre la reforma institucional de la Unión Europea. En esta declaración, los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembro se comprometían a iniciar el debate sobre el futuro de la UE y a impulsar, por primera vez en la construcción europea, una reforma de conjunto.

Según esta declaración, la Convención debía examinar cuatro cuestiones clave en relación con el futuro de la Unión: el reparto de competencias, la simplificación de los Tratados, la función de los parlamentos nacionales y el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales.

Presidida por el antiguo presidente francés Valery Giscard d´Estaing, la Convención involucró a 105 personalidades, entre ellas, miembros del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales, representantes de los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados miembro y de la Comisión Europea. La Convención trabajó sobre una futura Constitución Europea en la que se pudiese dar respuesta a una serie de retos futuros: ¿cómo debería ser la Europa del siglo XXI?; qué esperan los ciudadanos de las instituciones europeas?; ¿qué reformas son necesarias para que la UE sea más eficaz, transparente y democrática?; ¿cómo deben repartirse las competencias entre la UE y los Estados miembro?; ¿cuál es el papel de los parlamentos nacionales en la construcción de la UE?; ¿cuál debe ser el papel exterior de la UE y su respuesta a la globalización?.

Después de dos años de trabajo, la Convención presentó su propuesta de Constitución Europea que, después de largas negociaciones, se aprobó el 18 de junio de 2004 durante la Conferencia Intergubernamental (CIG). El 29 de octubre de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembro y los 3 países candidatos firmaron el Tratado por el que se instituyó una Constitución para Europa. Para que el Tratado pudiese entrar en vigor era necesario que fuese ratificado por cada uno de los países signatarios. Sin embargo, en Francia y en los Países Bajos, los ciudadanos rechazaron el texto de la Constitución el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005, respectivamente.

A la vista de estos resultados, el Consejo Europeo de junio de 2005 consideró que la fecha de 1 de noviembre de 2006 para revisar el estado de las ratificaciones ya no era realista. Esto supuso la apertura de un periodo de reflexión, explicación y debate en todos los Estados miembro.

Ante esta situación, la Comisión Europea lanzó, en octubre de 2005, el "Plan D. Democracia, Diálogo y Debate" a través del cual creó un marco para debatir sobre el futuro de Europa en los 25 países, junto con los gobiernos nacionales. El objetivo era "fomentar un debate más amplio entre las instituciones democráticas de la Unión Europea y los ciudadanos" ya que se detectó que una de las carencias más importantes de la Convención había sido el no lograr incorporar eficazmente las visiones y opiniones de los ciudadanos.

Para ello, el plan preveía realizar actuaciones y participar en proyectos que:

- Restaurasen la confianza ciudadana en la UE.
- Involucrasen a grupos y personas a los que no se había conseguido llegar durante las campañas de los referendos, como por ejemplo, los jóvenes o las minorías.
- Creasen mecanismos a través de los cuales se escuchase la voz de los ciudadanos.

Durante el 2006, la Comisión Europea decidió apoyar económicamente una serie de proyectos que cumpliesen con estas características. Entre ellos, se seleccionó una iniciativa sin precedentes, presentada por la *Fondation Roi Baudoin* (Fundación Rey Balduino) con el apoyo de una red de organizaciones de la sociedad civil, que permitiría que ciudadanos de los 27 Estados miembro debatiesen, por primera vez, sobre el futuro de la Unión Europea, sobrepasando los límites de la geografía y del idioma.

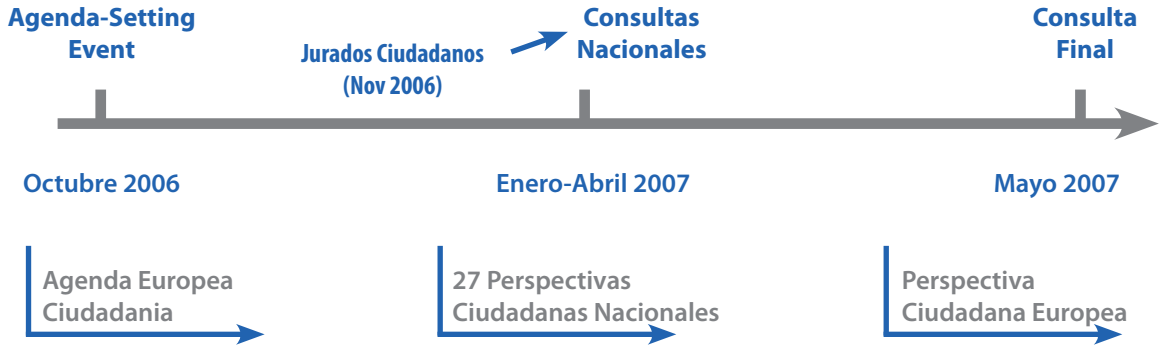
El proyecto *"European Citizens' Consultation: Making Your Voice Heard"* (Consultas a la Ciudadanía Europea: Haz Oír Tu Voz) diseñó un proceso de consultas para que los ciudadanos europeos pudiesen intercambiar opiniones y desarrollar ideas conjuntas sobre la dirección futura de Europa, para después comunicar sus perspectivas a las instituciones europeas.

2. El proyecto de Consultas a la Ciudadanía en Europa

El proyecto "Consultas a la Ciudadanía Europea: Haz Oír Tu Voz" se inició en 2006 con el objetivo de reunir a ciudadanos de todos los Estados miembro para crear una verdadera discusión europea sobre el futuro de Europa. Para ello, la *Fondation Roi Baudoin* promovió un modelo de participación y diálogo innovador a través del cual los ciudadanos pudiesen debatir sobre aquello que más les preocupaba y, gracias a las nuevas tecnologías, compartir sus ideas y visiones con personas de otros países de la UE superando las barreras idiomáticas y geográficas.

El proyecto se dividió en las fases siguientes:

- Selección de los temas a debatir
- Organización de las 27 consultas nacionales
- Puesta en común de los resultados de las 27 consultas nacionales e informe final



Los temas de las Consultas

Para establecer la agenda de las Consultas, se organizó un evento en Bruselas los días 7 y 8 de Octubre de 2006. 200 ciudadanos de los 25 Estados miembro (entonces Rumania y Bulgaria no formaban parte de la Unión Europea) debatieron el tema "¿Qué Europa queremos?", debates que servirían para establecer la agenda de las consultas a la ciudadanía que seguirían a nivel nacional. Los tres temas seleccionados por estos ciudadanos fueron los siguientes:

- Medio Ambiente y Energía: El impacto medioambiental y económico del uso de la energía en Europa.
- Bienestar Social y Familiar: las condiciones económicas y sociales de las familias europeas.
- El papel global de Europa y la Inmigración: El papel de la UE en el mundo y su política de inmigración.

Tras la selección de la agenda, un *jurado de ciudadanos* se reunió en Bruselas en noviembre de 2006 para determinar qué tipo de información de contexto se debía enviar a los ciudadanos que participarían en las consultas nacionales.

Las Consultas

La esencia del proyecto fueron las *Consultas Nacionales a la Ciudadanía* – debates simultáneos e interconectados en los 27 Estados miembro. De enero a abril de 2007, se les preguntó a los ciudadanos "¿qué se necesita para llegar a la Europa que deseamos?".

Para ello se utilizó un formato innovador que combinó los debates presenciales con el intercambio virtual de opiniones a nivel europeo. El objetivo era permitir que los ciudadanos

de cada país se pusiesen de acuerdo en una visión que respondiese a la siguiente frase: ***"En 2020, me gustaría vivir en una Europa que… y en la cual el papel de la UE es…"***. Basándose en los temas acordados en octubre de 2006, todos los participantes tuvieron la oportunidad de intercambiar expectativas, deseos y preocupaciones sin necesidad de contar con conocimientos especializados e independientemente del número de participantes que hubiese en cada consulta, entre 30 y 200 personas en función del país.

Los ciudadanos se seleccionaron de forma aleatoria, cuidando que los diferentes grupos de edad, género y nivel socioeconómico estuviesen representados. En cada país se incluyeron otros criterios pertinentes, como por ejemplo, el geográfico o el respeto a la diversidad étnica. Durante la consulta, los participantes contaron con la asesoría de expertos en el tema, pero fueron los ciudadanos quienes establecieron la agenda de los debates, identificaron las coincidencias y formularon las recomendaciones para los políticos.

Además, las Consultas Nacionales se organizaron en cuatro grupos de países con el fin de que todas las consultas de un mismo grupo se pudiesen coordinar conjuntamente y así poder compartir, de forma simultánea, las ideas y opiniones de sus ciudadanos.

El contenido de las deliberaciones se plasmó en la redacción de tres visiones, una por cada tema en cada uno de los Estados miembro.

La Consulta Final

Los días 9 y 10 de mayo de 2007, se reunieron en Bruselas 27 ciudadanos (uno por cada Consulta Nacional) para discutir el informe final que recogía las visiones de los 27 Estados miembro acentuando los puntos comunes y las áreas de divergencia de los diversos resultados nacionales. El objetivo de esta última consulta era que los 27 ciudadanos aprobasen el informe final que sería transmitido a políticos tanto europeos como nacionales, y analizados en una serie de eventos a nivel europeo y nacional. Al final de la sesión, el informe se presentó en el Parlamento Europeo a la Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria de Relaciones Institucionales y Estrategia de Comunicación, Margot Wallström.

El modelo de consultas

Las Consultas a la Ciudadanía Europea no fueron únicamente un ejercicio de participación ciudadana sino un proyecto innovador a través del cual se quiso crear espacios de diálogo entre ciudadanos europeos que lograsen superar las fronteras geográficas e idiomáticas. El proyecto pretendía diseñar un modelo que sirviese de punto de partida de futuros proyectos de participación de ciudadanos europeos que:

- Impulsasen el diálogo en un contexto multilingüe y descentralizado.
- Posibilitasen que ciudadanos elegidos al azar estableciesen agendas de discusión y participasen en debates temáticos.
- Usasen métodos de facilitación innovadores y tecnologías modernas para hacer que cada ciudadano pudiese hacer oír su voz.

Las organizaciones involucradas

Las Consultas a la Ciudadanía Europea fueron organizadas por una red de organizaciones de la sociedad civil, lideradas por la Fondation Roi Baudoin (Bélgica) en colaboración con la Consultora de Comunicación IFOK, el *European Citizen Action Service* (Servicio Europeo de Acción Ciudadana), el *European Policy Centre* (Centro de Políticas Europeas) y la *Network of European Foundations* (Red de Fundaciones Europeas).

En España, la Fundación Luis Vives se encargó de organizar la Consulta a la Ciudadanía española los días 24 y 25 de marzo de 2007 en Madrid simultáneamente con Austria, Grecia, Chipre y Lituania, en la que participaron 92 ciudadanos de toda España con el apoyo de los siguientes expertos:

- **Dª. Susana del Río Villar**, Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad del País Vasco y miembro del Comité de Expertos de la Comisión Europea en: "Democracia en un contexto supranacional", quien coordinó los contenidos de los debates.
- **D. Luis Ayuso**, Doctor en Sociología. Investigador en la Universidad Autónoma de Madrid y experto en Bienestar Social y Familiar.
- **Dª María García–Matamoros**, Responsable de gestión de residuos en Ecocampus, Universidad Autónoma de Madrid y especialista en Medio Ambiente y Energía.
- **Dª Silvia Morgades**, Doctora en Derecho. Profresora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, especialista en Derecho Europeo y en Inmigración.

3. La Consulta a la Ciudadanía en España

Los participantes

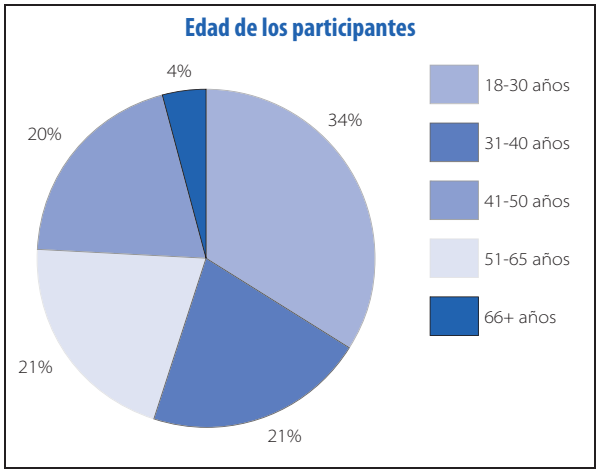
Los ciudadanos que participaron en la Consulta española fueron seleccionados de manera aleatoria entre los distintos estratos sociales y económicos. Para intentar que la consulta reflejase en todo momento la diversidad de la población residente en España, la agencia de captación de ciudadanos utilizó los siguientes criterios de selección:

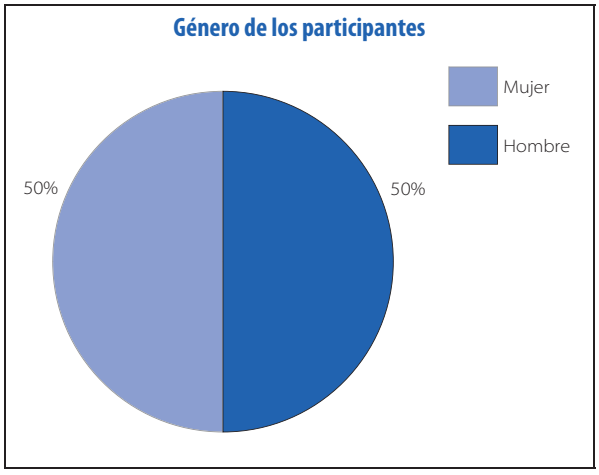
- Edad
- Género
- Nivel de estudios
- Lugar de residencia.

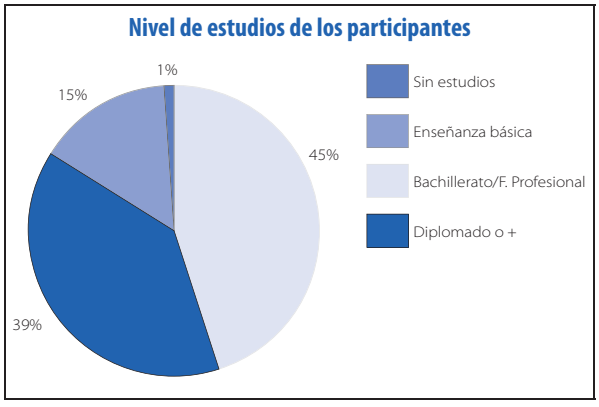
La captación fue todo un éxito ya que los 90 ciudadanos españoles que debían participar en la consulta se tuvieron que seleccionar de una lista de más de 110 personas que mostraron su interés en formar parte de este proyecto. Finalmente se invitó a 92 ciudadanos para lograr una mayor representación geográfica. Estos se dividieron en 7 mesas de 10 participantes y 2 mesas de 11 participantes tratando de respetar en todo momento la representatividad de los criterios de selección.

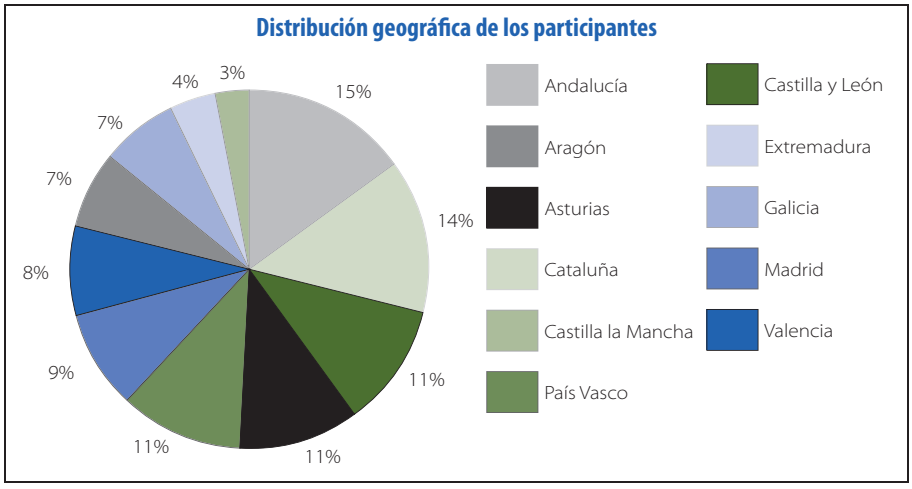
Para el proceso era importante que todos los participantes tomasen conciencia de la heterogeneidad de ciudadanos que formaban el proyecto. Es por ello que al comienzo de la consulta se realizó una votación demográfica electrónica que permitió visualizar el perfil de los participantes de cada consulta nacional y compartirlo con el resto de países que formaban el grupo.

Los resultados de esta votación fueron los siguientes:









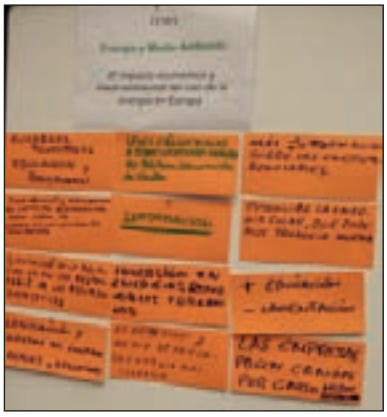
La metodología

La metodología del evento fue diseñada, coordinada y adaptada a la Consulta española por la agencia de comunicación IFOK y la Fundación Luis Vives. Cada una de las etapas del debate fue cuidadosamente elegida para asegurar que todos los ciudadanos pudiesen compartir sus opiniones con los miembros de su mesa y posteriormente con el resto de los participantes.

A continuación se describen las diferentes etapas que formaron el debate:

Lluvia de ideas

Los ciudadanos, divididos en nueve grupos de trabajo, debatieron durante veinte minutos cómo les gustaría que fuese Europa en el año 2020. Para facilitar el diálogo, los participantes de cada mesa se dividieron en parejas para responder a la pregunta "*En 2020, me gustaría vivir en una Europa que…*" para cada uno de los temas establecidos en la agenda. Cada ciudadano debía escribir en un tarjetón de color naranja cuál era su opinión para después colocarlo en un corcho visible para todos los miembros de cada mesa.



Formulación de objetivos

Para transformar las ideas y formular objetivos, se asignó un tema a cada mesa que recibió la lluvia de ideas que habían surgido sobre ese tema en otras dos mesas. En cada grupo, se presentaron dichas ideas y a partir de ellas los ciudadanos tuvieron que agruparlas y clasificarlas, nombrar las categorías y articular los objetivos que se escribían en tarjetones verdes.

Poniendo en cuestión los objetivos

Para esta fase del debate, las tres mesas que tenían asignadas el mismo tema se unieron en foros de 30 personas para detectar qué objetivos eran similares y discutir acerca de cuáles eran las problemáticas principales y establecer si podían ser viables o si habían sido realistas. En todo momento se recogían las opiniones minoritarias que quedaban recogidas en tarjetones azules. Durante esta sesión, el papel de los expertos fue esenciales ya que aportaron los conocimientos técnicos y específicos necesarios para esta discusión.

Priorizando los objetivos

El objetivo de esta fase fue priorizar las ideas discutidas y acordadas por cada grupo de manera que cada foro pudiese redactar la visión según las directrices de todos los participantes de la Consulta. Con ayuda del responsable de contenidos, un representante de cada foro se encargó de presentar los objetivos que habían surgido en su respectivo grupo. Una vez presentados, los ciudadanos procedieron a seleccionar cuáles eran sus objetivos prioritarios. Para ello, cada ciudadano disponía de tres votos (tres pegatinas) por tema.

Redacción de la visión

Basándose en las prioridades que resultaron de la votación de los objetivos, cada uno de los foros temáticos se encargó de redactar la visión respondiendo a la pregunta inicial: "*En 2020, me gustaría vivir en una Europa que…*".

El papel de la UE

Esta fase consistió en debatir y trabajar nuevamente por grupos de trabajo de 10 personas sobre la forma de implementar la visión "ideal" que se había redactado. Esta fase intentó que el ciudadano se "pusiese en el lugar del político" y, por tanto, evaluase las dificultades de hacer medidas que contenten a todos y el impacto de ellas en su vida cotidiana. Para formular sus ideas, debían completar la frase "*La UE y las instituciones deberían estar involucradas en la implementación de la visión… , porque …*". La información también se recogió en tarjetas naranjas que se iban colocando en un corcho.

Edición de la visión (I)

Basándose en los objetivos generados en la fase anterior, se volvieron a formar los foros temáticos que tuvieron que completar la visión que quedó redactada en la fase anterior incorporando las ideas surgidas en las mesas.

Aportando críticas constructivas

El objetivo de esta actividad fue dar a los miembros de los otros foros la oportunidad de aportar sus ideas respecto a las visiones que se habían redactado. Para ello, los miembros de cada foro rotaron a un foro temático diferente al suyo a excepción de dos personas que se quedaron en su grupo para presentar la visión a los demás. Las nuevas ideas se escribían en tarjetones azules que se fueron colocando en un corcho.

Edición de la visión (II)

Basándose en las ideas y críticas constructivas generadas en la fase anterior, cada foro temático revisó la redacción de la visión intentando tener en cuenta las opiniones aportadas por el resto de ciudadanos.

Votación confidencial de resultados

La última fase del proceso consistió en comprobar si todos los participantes de la Consulta estaban satisfechos con las visiones redactadas por los diferentes foros temáticos. La actividad consistió en presentar y votar los resultados finales.

4. La Europa que los ciudadanos desean

A continuación se presentan las tres visiones acordadas y votadas por los ciudadanos durante la Consulta a la ciudadanía española los días 24 y 25 de marzo de 2007.

4.1. Bienestar Social y Familiar: Las condiciones económicas y sociales de las familias europeas

"En 2020, me gustaría vivir en una Europa que...

- haga cumplir el derecho a una sanidad publica digna.
- garantice a las personas mayores una vida digna con trato humano (económico, sanitario).
- cumpla el derecho a una vivienda asequible, digna y accesible.

Teniendo en cuenta que…

- deben garantizarse unos niveles de renta dignos y equitativos suficientes para cubrir las necesidades básicas desde una política fiscal eficaz y transparente.
- debe asegurarse la conciliación de la vida laboral y familiar favoreciendo y facilitando la natalidad y las adopciones.
- potencie la investigación enfocada a las necesidades ciudadanas en todos los ámbitos sociales.
- apueste por una educación integral, igualitaria y con recursos.

Queremos lograr nuestra visión por medio de:

- La Unión Europea debe establecer unos estándares de calidad en materia de sanidad, mayores, vivienda, educación, investigación, trabajo, teniendo en cuenta una calidad de vida digna. Para ello, la UE debe garantizar, controlar y tener capacidad sancionadora en estas materias sobre todos los Estados miembro.
- Los Estados son los que deben implementar las políticas de ayuda directa a los ciudadanos en estrecha colaboración con los gobiernos regionales, autonómicos y locales, reivindicando el protagonismo de los ciudadanos y potenciando e incentivando la participación ciudadana.
- Vivienda: control sobre la especulación urbanística, transparencia y políticas fiscales favorecedoras, implicación del Banco Central Europeo en la reducción de los tipos de interés, promoviendo la vivienda social.
- Trabajo: mejorar las condiciones en materia laboral, evitando contratos basura, precariedad, discriminación de género, facilitando jornadas laborales que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar. Establecer un salario mínimo europeo para todos los Estados miembro.
- Mayores: lograr una equiparación entre las pensiones de las personas mayores para una mejora de las condiciones de vida y dotarles de más y mejores recursos y servicios.

- Favorecer los procesos de integración de los colectivos en riesgo de exclusión social a través de programas sociales, sanitarios y educativos específicos, redes de protección social, etc.
- Garantizar una educación gratuita desde los 0 años hasta los 16 años y condiciones de educación igualitaria en conocimientos, contenidos y garantías sociales"

4.2. Medio Ambiente y Energía: El impacto medioambiental y económico del uso de la energía en Europa

"En 2020, me gustaría vivir en una Europa que...

- esté basada en una cultura respetuosa con el medio ambiente. Una sociedad que potencie el consumo responsable, el uso de energías sostenibles, la investigación transparente y la concienciación de la ciudadanía y las Administraciones, a través del ahorro de recursos como forma de vida.

Mediante las siguientes acciones:

- Enseñar a ahorrar recursos como estilo de vida, con ideas prácticas y realistas.

En el aspecto normativo, y de comportamiento de las administraciones:

- Puesta en común de políticas medioambientales a nivel mundial.
- Que el interés general prime sobre el interés particular.
- Legislación, ejecución, control y régimen sancionador severo, progresivo y preventivo a todos los niveles (comunitario, estatal, autonómico y local).
- Colaboración entre Estados miembro y ONG.
- Control estricto de la corrupción.

Desde el punto de vista de una cultura respetuosa:

- La educación medioambiental como un derecho y deber fundamental, establecida a nivel comunitario.
- Inversión en publicidad a través de fondos europeos, con campañas agresivas desarrolladas por los Estados miembro…
- Responsabilidad de los adultos en la educación y concienciación medioambiental, más allá de las familias.
- Información sobre consumo responsable.
- Aplicación rigurosa de las leyes de defensa del medio ambiente, como obligación de los estados.

Para fomentar el consumo responsable:

- Incentivos económicos al consumo responsable.
- Castigos ejemplares por incumplimiento de la normativa.
- Fomentar las reparaciones y reutilizaciones como un servicio público de los estados.
- Un comercio justo, normalizado y potenciado a través de la UE.
- Aumento del transporte público y potenciar el uso de vehículos no contaminantes y en detrimento de los medios de transporte más contaminantes.

En apoyo de la Investigación:

- Subvenciones a empresas que dediquen recursos a la investigación.
- Sanciones a empresas que adquieren patentes con fines distintos a la explotación.
- Aumento del gasto público en I+D+i con intercambio de soluciones y procesos entre todos los países y organismos.
- Relación entre legislación e investigación.

Y respecto al uso de energías sostenibles:

- Explotar recursos naturales renovables como responsabilidad de los Estados.
- Liberar patentes como responsabilidad de la UE."

4.3. El papel global de Europa y la Inmigración: El papel de la UE en el mundo y su política de inmigración

"En 2020, me gustaría vivir en una Europa que…

- … haya normalizado el flujo migratorio gracias al pleno desarrollo de los países que actualmente están en vías de conseguirlo, gracias a la ayuda al desarrollo y a las políticas de control efectivo de los movimientos migratorios.
- … haya socializado y logrado la integración de los inmigrantes con el límite del respeto al contenido de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, habiendo conseguido con ello una igualdad en derechos y obligaciones.

A través de…

- Una acción de la UE que incluya:
  - La creación de un comisario europeo de Inmigración.
  - Elaboración de una Ley General de Inmigración.
  - Una normativa común de fronteras.
  - Celebrar acuerdos internacionales para articular vías que fomenten el desarrollo de los países de origen. Una de ellas podría ser la condonación de la Deuda Externa condicionada a que se invierta en desarrollo económico, social y democrático.
  - Impulsar una política social europea en ámbitos socioeducativos y laborales.
- Acción de los Estados miembro que incluya:
  - Ejecución de la normativa común respetando las especificidades de cada Estado miembro.
  - Políticas que fomenten la integración mutua y la igualdad de derechos y obligaciones en todos los ámbitos.
- A nivel regional y municipal:
  - Políticas sociales que faciliten la integración a través de ayudas, facilidades burocráticas y educación de calle de agentes locales.
  - Medidas para evitar la discriminación positiva.
- A nivel de ciudadanía y Tercer Sector:
  - Gestión efectiva de fondos y promoción de asociaciones interculturales".

Comentarios sobre la Consulta a la Ciudadanía española

"Nunca pensé que ayudaría a construir Europa" (Vicenta Amores, 65 años, Badajoz)

"Estamos deseando participar en el proyecto. Es un momento histórico para la construcción de Europa." (Leonel y Juan Carlos, A Coruña)

"La mejor basura es la que no se produce y eso significa un cambio del estilo de vida." (Emilio Martínez, 53 años, Valencia)

"Este fin de semana hicimos trabajo de diputados, desde mañana comienzo a legislar que ya lo he aprendido muy bien" (Jesús Meléndez Peláez, 63 años, Madrid)

"Es difícil cambiar la forma de vida si nos dicen todo el tiempo que consumamos más y más. Lo ideal sería que el sistema como los ciudadanos nos concienciemos." (Alberto Muriel, 29 años, Bilbao)

"En la Coruña hay más coches que personas." (Manuela, 45 años, A Coruña)

"En España se penaliza la natalidad, por ejemplo, despidiendo a las mujeres de los trabajos cuando se quedan embarazadas, mientras que en Europa se prima." (Rafael, 42 años, Málaga)

"Cuando un inmigrante accede a Europa tiene que entender y aceptar que hay diferencias. Esto no se consigue echándoselas a la cara, sino haciéndoselas entender. La identidad de Europa es lo primero que hay que conservar, pero no como un arma arrojadiza sino como elemento integrador. Con ello haremos de la diferencia algo integrador" (Anónimo)

"¡Uy! ¿Y esto lo hemos redactado nosotros? ¡Parece que lo haya hecho gente que sabe!" (Grupo de Energía y Medio Ambiente al finalizar la redacción de la visión)

Ser ciudadano europeo

Ser ciudadano europeo

1. Hablando de ciudadanía europea

En el ejercicio de la ciudadanía, el hecho de sentirse ciudadano e identificarse con esta "cualidad" conlleva una motivación de los ciudadanos para interesarse por su comunidad, trabajar ejerciendo su ciudadanía y fortalecer la democratización de los procesos. En esta dimensión participativa, es en la que centraré mi reflexión. Ser ciudadano europeo y saber lo que eso significa, cómo podemos aprovecharlo y cuáles son las herramientas que se están poniendo en marcha para reformular una ciudadanía en movimiento que renueve Europa.

Estamos en una etapa en la que Europa y el mundo necesitan afrontar nuevos retos ante los desafíos del siglo XXI. La expansión globalizadora otorga y reclama, tanto al concepto de ciudadanía, como a su "adaptación a los tiempos", una nueva perspectiva más dinámica, dialogante y participativa. Esta aplicación ciudadana a la democracia participativa europea, siempre en un sentido de complementariedad a la democracia representativa, plantea la necesidad de renovar el ejercicio de la ciudadanía europea, así como su progresión.

La ciudadanía múltiple y las múltiples ciudadanías de la Unión Europea son dos "estados" que permiten articular los derechos, los deberes y la acción ciudadana en una dimensión multinivel de alcance considerable. En la actualidad, se está configurando una ciudadanía europea que se despliega abarcando espacios cada vez mayores, dibujando un comienzo de demos europeo, pero que, paradójicamente, necesita profundizar, llenarse de contenido y no perder fuerzas en el proceso de su ampliación. Para reactivar la capacidad de los ciudadanos "de ser ciudadanos", es necesario dotar a la ciudadanía de vínculos basados en los valores comunes europeos, en la convivencia y en la visualización de cómo se practica esa ciudadanía europea.

Pero, ¿cuáles son las premisas de la ciudadanía en Europa? El concepto de ciudadanía fue adquiriendo a partir de los últimos años de la década de los cuarenta, un protagonismo clave en el debate político. La idea conceptual base, desde los comienzos de su expresión europea, se asentaba en que ser ciudadano europeo conlleva unos derechos y también unos deberes. Sólo si los ciudadanos se reconocen como tales, serán capaces de asumir su responsabilidad ciudadana y de involucrarse en los temas europeos.

Es importante observar el concepto de ciudadanía europea como una idea evolutiva que camina influida por el trayecto y sus avances, también sus baches. La ciudadanía europea tiene que reinventarse con la llegada de nuevos Tratados, el debate constitucional, el reciente Tratado

de Lisboa y adaptarse a los estadios por los que pasa la Unión Europea. Pero la ciudadanía también tiene un papel proactivo en la construcción europea, es decir, puede impulsar, en su "cara" operativa, la capacidad renovadora de Europa y la democratización de la Unión Europea.

En el trayecto hacia la formulación de la ciudadanía europea, hay que destacar varios momentos clave. El derecho a la libre circulación de las personas dentro de la Comunidad Europea fue introducido en el Tratado constitutivo de la CEE firmado en Roma en 1957. Hay que destacar que esta libre circulación estaba enlazada con la actividad económico-profesional y no con el concepto de ciudadanía en su "dimensión ciudadana". En la Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno celebrada en París en 1974, ya se expuso la idea de que formular una "condición" especial para los nacionales de los Estados miembro de la entonces Comunidad Económica Europea. Cuando encontramos una implicación real para crear una ciudadanía europea es en el Informe Tindemas de 1976. En el capítulo titulado: "La Europa de los ciudadanos", Tindemas proponía, junto con algunas medidas de protección de los derechos, algunas señales exteriores que hiciesen visible Europa y posible el surgimiento de una conciencia europea.

En 1976 se convocan, mediante el Acta del 20 de septiembre, las primeras elecciones al Parlamento Europeo, lo que constituye uno de los elementos esenciales para "ejercer de ciudadano": la participación democrática. En 1984, se crea el Comité "Europa de los ciudadanos" presidido por el eurodiputado italiano Adonino. Más lejos fue el Proyecto de Tratado de Unión Europea, presentado por el eurodiputado Altiero Spinelli, pero el Acta Única Europea (1986) no recogió todas las propuestas del proyecto, aunque fue fundamental porque marcó el objetivo de una unión política.

Ya en 1990, el Consejo europeo de Roma, al establecer las líneas directrices de las Conferencias Intergubernamentales (CIG), incluyó la ciudadanía europea como elemento fundamental para la reforma de los Tratados. Esta actuación sirvió de base al enunciado sobre Ciudadanía incluida en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1990). Fue la delegación española la que presentó el primer texto articulado sobre ciudadanía europea.[1]

A modo de conclusión sobre este rápido recorrido, hay que resaltar que, además de los aspectos formales y jurídicos del establecimiento de la ciudadanía europea, sus estadios y desarrollo, ser ciudadano europeo implica un sentido y una esfera de implicación importante con la democracia y con el sistema político europeo. Otra línea de reflexión es la que surge a consecuencia de la ampliación de la Unión Europea y la inmigración que promueven la llegada de nuevos ciudadanos a Europa con los aspectos formales que estas fases de crecimiento globalizador conllevan. La multiculturalidad podría llevarnos a pensar en una ciudadanía, de acción y concepción, "fragmentada" en muchas ciudadanías, pero el "juego abarcativo" se puede observar también desde una perspectiva aglutinadora, de suma de mentalidades, de culturas y por qué no, de ciudadanías.

1 Para documentación sobre ciudadanía europea, véase: http://.europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/123031.htm

2. Los ciudadanos son líderes de Europa

En el proceso de construcción europea, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil aportan ideas fortaleciendo la democracia, democratizando el proyecto y articulando el debate político. El debate actual sobre el futuro de Europa ayuda a consolidar una arena pública común y puede conseguir dar un paso más en la integración mediante una labor en la que se conjugan actores y temas, al tiempo que se formula un modelo europeo de debate.

El diálogo civil y la subsidiariedad horizontal, temas clave en las contribuciones de las ONG, también tienen un lugar prioritario en el debate actual junto con el desarrollo de la Iniciativa Legislativa Popular que promueve una comunicación transversal entre las "sociedades civiles europeas". Uno de los aspectos con proyección de esta iniciativa es que ayuda al fortalecimiento de una conciencia europea, podemos incluso decir: un *demos* europeo, formulado a través de sus *demoi,* que consigue crear en la red la expresión de una información comunicativa.

Relacionado con estos aspectos y su difusión, la comunicación con el ciudadano es decisiva en la nueva formulación de un espacio eficaz para el diálogo europeo con una *Unión* de fuerzas, de sinergias europeas. Los objetivos se dirigen fundamentalmente a la comunicación, una mayor información a la ciudadanía, la creación de espacios de encuentros y convergencias, y la promoción y desarrollo de acciones que impulsen la ciudadanía activa y una nueva gobernanza.

Jeremy Rifkin, autor de *El sueño europeo*, nos dice que la Unión Europea construye otra ciudadanía basada en la relación entre sus actores (respeto de la alteridad más allá de los Estados-nación), la diversidad de las opciones, la calidad de la vida (respeto a sí mismo y al medio ambiente), el sueño colectivo de poder y querer construir una conciencia global basada en objetivos, valores y derechos fundamentales. En resumen, todo lo que significa el inicio de una conciencia humana de carácter universal, fundada en el conocimiento amplio y atento, la ciudadanía (el vínculo social) y el desarrollo sostenible.

3. Ciudadanos y valores: el gran activo de Europa

En esta etapa de debate multinivel, el objetivo será redefinir la democracia europea para revitalizarla y hacerla más participativa y social. En cuanto a la perspectiva espacial para desarrollar este debate, las dimensiones nacional, regional y local fortalecen un espacio transnacional y proyectan Europa de manera cosmopolita, global y solidaria en un plano europeo común. La solidaridad tiene que ocupar un gran lugar en "Una Unión Europea globalizada" porque, como dice Ulrich Beck: "La realidad se ha vuelto cosmopolita".

La Unión Europea construye un modelo de ciudadanía basado en la relación entre sus actores y en su interconexión con las esferas política, social y económica. Tomando como referencia este concepto, la pregunta ahora es: ¿cómo enganchar a los ciudadanos a Europa? Para conseguirlo, los puntos que debemos garantizar y fortalecer son:

- Valores como los anclajes sólidos europeos para promover una ciudadanía activa.
- El diálogo instituciones-organizaciones de la sociedad civil, el intercambio de ideas y los nuevos canales participativos.
- Información y comunicación con el ciudadano: un camino de ida y vuelta. Dos responsabilidades: responsabilidad de tender la mano desde las instituciones europeas proponiendo vías participativas a la sociedad y la responsabilidad del ciudadano de buscar información e interesarse por los temas europeos.
- La subsidiariedad horizontal, de muchas facetas, basadas en la comunicación, el diálogo y el debate de dimensión paneuropea.
- El papel clave de las Organizaciones No Gubernamentales como multiplicadoras de información y activadoras de valores: solidaridad y movilización ciudadana forman un buen equipo. Recordar que la erradicación total de la pobreza es un elemento definidor en la acción y razón de ser de la Unión Europea.
- Mostrar una Unión Europea práctica y "de calle". Pensar Europa de manera constructiva, integradora y positiva.

Y aún hay que ir más allá: la tarea conjunta es que los planos busquen su punto común en un espacio de encuentro, de confluencia de debates, y que los ciudadanos tengan curiosidad por Europa, consiguiendo "superar su espacio", y piensen en una perspectiva transnacional europea. Para conseguirlo, es importante dotar a la Unión de innovación y creatividad, pero ¿es ésta la Unión Europea de siempre?, los elementos de anclaje: valores y ciudadanía, lo son, pero su expresión, movimiento y visibilidad se están reinventando. De esta manera, los ciudadanos se conectan a una Europa en cambio.

4. La ampliación de la Unión Europea, nuevas "integraciones"

La Unión Europea está desarrollando una de sus mayores conquistas: continuar con su proceso de integración al mismo tiempo que se amplía. Profundización y ampliación intentan sincronizarse para que no se produzca ningún "décalage" y que el proyecto europeo continúe avanzando en la etapa de la mundialización. Los retos son grandes y abarcan diferentes dimensiones en el espacio, ya que la ampliación necesita tanto de su carácter geográfico-espacial como de dosis políticas, económicas y sociales. Y es aquí donde la sociedad civil, las sociedades civiles europeas, entran en el proceso como actores principales. La ciudadanía europea se amplía y el diálogo entre las sociedades, entre los *demoi* europeos, se pone en marcha.

En esta etapa, los movimientos ciudadanos están trabajando de una manera efectiva utilizando el poder aglutinador de la solidaridad e impulsando la comunicación entre países. Es sobre todo ante este reto donde las instituciones europeas tienen que tomar posiciones e

informar a los ciudadanos acerca de la incidencia de las adhesiones. Tanto el Parlamento Europeo, en gran parte a través de su sitio web y de los foros ciudadanos, como la Comisión Europea, con iniciativas y programas para incentivar la participación ciudadana, están realizando un esfuerzo considerable. La cohesión y la coherencia para la ayuda a que los nuevos Estados de la UE se integren es un factor fuerza clave en el proceso. Estamos ante un crisol de nacionalidades, identidades, culturas…que conjugan sus propias características y que se amplían a la visión europea. Porque Europa es muchas diversidades y la Unión Europea es *una* que contiene una realidad multipolar. Ambas contienen una riqueza y mantienen un "juego" que tiene la virtud de ir configurando un espacio común.

Pero, ¿cómo abrir la Europa ampliada a la mundialización sin diluir su identidad? La receta, en una época en la que la migración es una causa y un efecto, es "más unidad en la diversidad", más círculos concéntricos con vasos comunicantes. Para que la Unión Europea, y su curso, sean determinantes en el trayecto del mundo, creo que los ciudadanos debemos ampliar la perspectiva, trascender nuestras barreras espaciales y armonizar los espacios con la acción dimensional. En esta tarea multinivel, la gente tiene que saber que tenemos una buena vida en común con capacidades europeas propias que no se agotan si logramos una UE gobernable, con políticas comunes fortalecidas e instituciones renovadas dotadas de métodos eficaces y dinámicos.

Un ejemplo de esta dinámica sería destacar la capacidad de la Unión Europea de continuar acogiendo países al mismo tiempo que avanza en su profundización e integración y se adapta al proceso de la mundialización. Mostrar de manera sencilla que la Unión Europea se mueve en distintos planos, explicar que Europa tiene su propia sinergia, es decir, que la integración de sus elementos da algo más que la suma de éstos. En este movimiento, hay que resaltar la operatividad innovadora y la capacidad de, con procesos de ampliación en desarrollo, continuar consolidando su propio proyecto.

Es importante tener en cuenta la percepción del modelo de ampliación europeo por parte de los ciudadanos y su asimilación. Estas dos etapas las podemos también "divisar" en: impacto ante la ampliación y descubrimiento de sus potencialidades. Es decir, Europa debe afirmar un proyecto de sociedad civil común y participativa al ritmo de las nuevas "integraciones".

5. Democracia europea: democratización de la Unión y sinergias

La gobernabilidad es una actuación de "gran política" que aborda varios espacios y actores. En una buena gobernabilidad, sincronizan sus papeles: gobiernos, instituciones, sociedad civil, entidades locales…buscando una proyección política y económico-social que conlleva la combinación de un método participativo-representativo con una ciudadanía activa.

Actualmente bastantes estudios se dirigen a analizar las dimensiones y las actuaciones participativas, fundamentalmente en un marco democrático y ciudadano. La atención la llevamos a la gobernabilidad relacionada con el desarrollo humano y con la democracia, observando la democracia participativa y las cuestiones que se plantean en relación a sus formas, vías y complementariedad con la democracia representativa. Teniendo en cuenta también

el nuevo centralismo global y el liderazgo descentralizado local.[2] Si nos preguntamos sobre las capacidades de la gobernabilidad en un mundo en cambio, ¿con un nuevo "centralismo descentralizado"?

Uno de los retos es identificar los puntos de enlace entre "las gobernabilidades", prestando atención tanto a las voluntades y herramientas innovadoras en la construcción de la gobernabilidad, como a las cuestiones que plantea la democratización, la sociedad global y aquellas proyecciones que son resultado de la suma de componentes y actores funcionando en una ciudadanía universal.

En esta etapa en la que repensamos cuáles tienen que ser los instrumentos para dar un nuevo impulso al proyecto europeo, con proyección global, el papel de los medios de comunicación es uno de los temas relevantes.

Se hace necesaria una política de información clara y bien implementada que permita que la ciudadanía conozca de manera eficaz y completa qué es lo que se está decidiendo en las instituciones europeas, cuáles son las posiciones de los Estados miembro ante los temas de actualidad y cuál es la perspectiva que cada partido político europeo tiene sobre un asunto determinado. Es fundamental la seriedad a la hora de trabajar en la cadena informativa: instituciones-medios-ciudadanía, ya que los medios de comunicación tienen un papel determinante en conducir la opinión pública.

Para conseguir una adaptación ciudadana a la mundialización, hay que ayudar a los ciudadanos a configurar su espacio europeo comunicándoles que Europa trasciende nuestra esfera al mismo tiempo que funciona en lo que hacemos día a día. Los ciudadanos tienen que saber que Europa va más allá de nuestro lugar pero que Europa es nuestro lugar.

Además, es importante dar a conocer a los ciudadanos su capacidad para involucrarse en la dinámica de la Unión Europea así como las herramientas que ponen a su alcance las instituciones para escuchar su voz y conseguir una participación con continuidad así como algún grado de consolidación de las vías comunicativo-participativas con los ciudadanos.

2 Sobre la nueva gobernabilidad europea y la necesidad de innovación véase la reciente publicación de algunos representantes del Foro Permanente de la Sociedad Civil: Boual, J-CL; Grosjean, Ph.D.; Rabier, J.R.; Spoel, D. y Van Ermen, R: *Plan B: Changer la gouvernance europeennne. Les citoyens FACE à lÙnion européenne*, Loverval, Éditions Labor, 2006.

6. Comunicar: un reto que cambiará Europa

6.1. Dotar a Europa de más Europa y transmitir en "versión europea"

La primera pregunta es: cómo transmitir qué es la Unión Europea a la ciudadanía con una información comprensible, eficaz, contrastada y frecuente.

Las esferas y la definición de espacios constituyen un mapa europeo que los medios de comunicación tienen que aprender a abordar. Los medios tienen que moverse de manera sincronizada para poder añadir algo más a su capacidad comunicativa: conseguir que los ciudadanos perciban una idea europea coherente y común. ¿Cómo conseguirlo?: transmitiendo en "versión europea".

Respecto a la transmisión de las noticias, para empezar hay que saber comunicar a los ciudadanos que la Unión Europea es un buen lugar para vivir y convivir. Una manera de acercar Europa a la sociedad es hacer ver cómo la Unión Europea está presente en nuestro día a día.

En este sentido, los medios podrían transmitir cuáles son las preocupaciones en cada país, qué temas son los comunes e identificar también las diferencias para que los ciudadanos puedan conocer y compartir sus experiencias y contrastarlas.

Otro de los aspectos importantes que los medios de comunicación pueden llevar a los ciudadanos es que, además de nuestras identidades nacionales, tenemos unos rasgos europeos y unas metas comunes que hay que resaltar. Es en este aspecto en el que los medios de comunicación pueden ser conductores de informaciones transnacionales y constructores de comunicación paneuropea ciudadana. Es decir, los medios de comunicación tienen un papel como agentes de socialización.

6.2. Europa visual, Europa tangible

Nos encontramos ante un cambio en las estrategias institucionales que consiguen dar un salto cualitativo importante en el panorama comunicativo europeo. La planificación se dirige a los ciudadanos para que tomen conciencia de que estamos en un momento histórico-político en el que todos somos protagonistas. Hay que explorar los nuevos soportes y su viabilidad.[3]

¿De dónde recogen los ciudadanos las noticias? Hay un hecho claro: la información en la televisión la recibimos prácticamente sin buscarla, mientras que la que obtenemos en prensa o radio implica un grado de interés y de búsqueda.

El *e-Parlamento Europeo,* el nuevo sitio web, muestra que la información no debe ser restringida, sino abierta, una información que desarrolle un horizontal, no vertical, modelo de funciones y que una comunicación: variada, multidireccional e integradora, que cuenta con una puesta en pantalla impactante, no supone que las instituciones europeas deban abandonar su papel clave,

3 Acerca de las nuevas herramientas comunicativas, su viabilidad, los proyectos piloto de consultas a los ciudadanos, debate, modelo deliberativo…, véase en esta publicación en este capítulo, el epígrafe: 2.10 "Nuevas iniciativas que hacen Europa: de los planes piloto a la definición de espacios con continuidad" en donde explico algunas de las iniciativas más recientes en la comunicación con los ciudadanos.

tanto como comunicadores activos, como diseminadores de información, en la configuración de una "Europa en Red". La web también dirige sus esfuerzos a dar más información, de una manera más sistemática, a los periodistas. Este aprendizaje "mediático" de lo europeo conllevará una mayor asimilación de Europa por la ciudadanía.

Junto a esta renovación de la web, desde el Parlamento Europeo se han puesto en marcha los Foros Ciudadanos, con un carácter local dirigidos al ciudadano de a pie, así como espacios dedicados a la convocatoria de concursos, premios..., que promuevan una mayor interactividad con los ciudadanos.

La iniciativa lanzada por la Comisión Europea, el "Plan D", coloca en el centro del proyecto la democracia, el diálogo y el debate para comunicar con los ciudadanos. Los temas fundamentales de esta propuesta giran en torno a tres ideas: estimular un debate público en profundidad, promover la participación de los ciudadanos en el proceso democrático y poner al alcance, tanto de las instituciones como de las organizaciones, las herramientas necesarias para generar el diálogo sobre las políticas europeas y el método de toma de decisión.

En suma: la participación es un factor que facilita el desarrollo democrático de las sociedades. Los elementos participativos que garantizan su existencia son: el contacto permanente con las ideas y los valores intrínsecos al proyecto europeo; la inclusión social y política; el papel de la cultura, como catalizador para la emergencia de una ciudadanía europea; la educación y opinión informada del ciudadano; y una gobernabilidad que cuente con una sociedad activa organizada.

Respecto a cómo presentar con imágenes Europa, hay que encontrar un encaje entre la transparencia, lo que está realmente sucediendo y cómo contarlo a la ciudadanía. El siguiente planteamiento sería sobre "la puesta en escena" de la noticia de una manera impactante. Para conseguir que el ciudadano "se pare" a mirar una imagen y concentre su interés en lo que ve de Europa, las fórmulas creativas y las imágenes sugerentes, y llenas de contenido, son los métodos a seguir. Los ciudadanos tienen que ver más Europa.

También es destacable la necesidad de contrastar noticias y buscar "un código común" para transmitirlas. De esta manera, los ciudadanos no se perderán en jergas, tecnicismos, o incluso en contradicciones, a la hora de recibir información.

7. Renovación europea: recuperar la gran política y comunicarla

Recuperar la Europa política y comunicar que la Unión Europea no es un proyecto estático, y que su proceso continúa, son dos tareas que hay que desarrollar. Es importante que los medios de comunicación transmitan informaciones temáticas, útiles y de actualidad, pero que también busquen expresar cuál es la esencia de la Unión Europea y el valor de un proyecto político en marcha. Es decir, junto a los valores europeos, explicar la forma de funcionar de Europa y los instrumentos de los que disponen sus ciudadanos. Combinar la transmisión de la esencia europea, y cómo se desarrolla la vida política en la UE, con la información de una Europa útil y práctica.

Ante los desafíos mundiales, Europa juega un papel determinante en el engranaje de la globalización. Gracias a los vectores que conforman la Unión Europea hoy: la ampliación, sus políticas de cohesión, su papel exterior, su posición ante el cambio climático, la energía o la inmigración, la UE está "entrenada" para el contexto de la globalización: para un sueño global en el que el sueño europeo tiene un papel importante. Para desempeñar este papel, la sociedad civil europea tiene que creerse su propio sueño.

Situándonos en esta dimensión global, el potencial de la acción comunicativa europea es grande y hay que definirla para contar con la posibilidad de utilizarla como uno de los "poderes europeos" del siglo XXI.

Respecto a la responsabilidad de las instituciones europeas de informar, la conclusión es que la cantidad de información es grande, incluso a veces demasiada, pudiendo sobrepasar en ocasiones el límite entre lo que es información y lo que ya se pueda considerar mera propaganda institucional. Un elemento a destacar es que no hay una relación directa entre la información y la participación en las elecciones al Parlamento Europeo.

Comunicación es más que información y los medios son un canal que hay que aprovechar para motivar la participación ciudadana. En esta tarea, la búsqueda de recursos atractivos e innovadores es indispensable. Para conseguir alcanzar mayores cotas de participación, los aspectos a los que habría que prestar atención son: más calidad informativa y más política real porque "además de políticas, la Unión Europea necesita Política"[4] Y hablando de política real, es fundamental que los ciudadanos puedan percibir qué colores políticos hay en el Parlamento Europeo mediante un discurso político europeo y no sólo nacional. Una consigna transnacional para que las sociedades de Europa tengan opciones reconocibles a las que poder votar y conozcan qué políticas impulsará cada partido político europeo. Para conseguirlo, un ejemplo útil sería que los ciudadanos supieran que, en el hemiciclo, los eurodiputados se sientan por colores-partidos políticos y no en clave-"equipo" nacional.

Se hace importante la formación de periodistas especializados en temas europeos, una "cooperación" con los medios y, yendo más allá, una "media europea" que transmita realmente en clave europea y que no "adapte" frecuentemente sus noticias a la situación nacional. Este salto haría posible la configuración de una nueva cultura de la comunicación pública de Europa.

8. Desdoblar la democracia: expansión participativa y gobernabilidad europea

Pienso que es hora de "desdoblar" la democracia europea, pero ¿en qué consiste eso de desdoblar la democracia? En esta etapa, es importante buscar fórmulas que impliquen a la sociedad civil en la Europa del siglo XXI. Por esto, desde las instituciones europeas se están poniendo en marcha herramientas que faciliten la "inmersión" de la democracia participativa en la esfera política. Se trata de complementar la democracia representativa con la democracia

4 Palabras de Jaume Duch, Director de Medios de Comunicación y Portavoz del Parlamento Europeo, en la Jornada: "El papel de los medios de comunicación en la construcción de Europa" organizada desde la Secretaría de Acción Exterior del Gobierno Vasco, Dirección de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco: http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r4819314/es/contenidos/nota_prensa/jor07/es_jor07/jor07.html

participativa. Este esfuerzo para el desarrollo de la gobernabilidad europea permitirá desdoblar la democracia para hacerla más ciudadana y ágil. Podemos encontrar en la Unión Europea diferentes espacios para desarrollar la gobernabilidad[5] y observar cómo su método potencia una mayor o menor emergencia de una ciudadanía solidaria en un mundo global, en donde la solidaridad es un nudo gordiano clave para el impulso que mueve a las sociedades.

Un actor que hay que tener muy en cuenta son las asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales como multiplicadoras de información hacia el ciudadano de a pie. Este "recurso" es fundamental a la hora de comunicar Europa y crear interés por la Unión Europea ya que los ciudadanos se sienten identificados con los movimientos sociales. La solidaridad es un gran activador de la ciudadanía.

También la juventud ocupa un lugar prioritario entre los actores impulsores del desarrollo europeo, por lo que un aspecto relevante es el relacionado en cómo involucrar a los jóvenes en la labor de comunicación sobre Europa, junto con pensar seriamente en la manera de incluir una asignatura específicamente europea en los planes de estudios. La educación tiene que establecerse como ámbito de mucha atención en toda estrategia comunicativa.

En la vida cotidiana, otro catalizador transmisor importante es la cultura. El cine, el arte, la literatura o la música, también el deporte, contribuyen a la comunicación desde y en el ocio mostrando a los ciudadanos que se pueden divertir con los temas europeos.

Respecto a la comunicación a través de Internet, el gran soporte digital comunicativo-participativo, el "handicap" es la pantalla y el reto es que esta actividad no la perciba la sociedad sólo como un proceso virtual. Tienen que presentarse garantías al ciudadano de que se trata de una práctica con resultado real y tangible.

Estos instrumentos ayudarán a que la vida política se acerque a la vida pública y a que los ciudadanos sentirán que tienen capacidad no sólo de informarse sino de ser también "impulsores-fabricantes" de políticas.

9. Europa hoy

El Consejo europeo en Bruselas ha dado luz verde en diciembre de 2007 al Tratado de Lisboa para la Unión Europea. Durante 2008-2009 el nuevo Tratado pasará por el proceso de ratificación. Además de lo que significa como paso decisivo para salir de la situación en la que hemos estado después de los "noes" de Francia y Países Bajos a la Constitución europea, de su articulación y contenidos, muchos de ellos "salvados" del texto constitucional, y de las herramientas institucionales que dotarán de mayor eficacia a la UE, ahora toca continuar comunicando Europa a los ciudadanos. Esta es una tarea necesaria en la que había que profundizar y de la que hay que conseguir establecer unas premisas sólidas que permitan "estabilizar" una política de comunicación coherente y consolidada al tiempo que se sitúa como uno de los espacios de mayor desarrollo para la legitimación en la Unión Europea a los ojos de la ciudadanía. En la

5 Sobre el tema de la gobernanza multinivel en la Unión Europea y la dinámica de sus actores en el proceso de europeización véase: Morata, Francesc: *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

actualidad de la Unión Europea, con el nuevo Tratado de Lisboa, y resaltando que su esencia es constitucional, es importante distinguir entre las "novedades falsas y las novedades verdaderas" y el impulso comunicativo europeo es una novedad verdadera.

Los medios de comunicación construyen opinión pública europea y los ciudadanos son canalizadores de recursos democráticos. De alguna manera, hay que conseguir "la democratización de la comunicación". En este sentido, una mayor comunicación conlleva la capacidad de "desdoblar" la democracia europea y renovar la representativa para, desde su campo de acción clave, fortalecer el desarrollo de la participativa. En el siglo XXI, y con la misión comunicativa como uno de los retos europeos, la capacidad de conectar con los ciudadanos será uno de los indicadores fundamentales de la sostenibilidad institucional.

El medio que hay que reforzar para hacer más fuerte la comunicación europea es que la Unión entre en un proceso de politización real. Una gran política europea, comunicada a los ciudadanos y en la que la comunicación y la participación sea uno de sus "platos fuertes".

10. Nuevas iniciativas que hacen Europa: de los planes "piloto" a la definición de espacios con continuidad

¿Qué estamos buscando?, un modelo europeo de debate. Desde hace tiempo se han lanzado iniciativas comunicativas para conectar con los ciudadanos pero, como al principio he comentado, fue después del "parón" a la Constitución europea cuando se vio la necesidad urgente de dar a conocer Europa a la sociedad y hacerla partícipe de lo que está sucediendo en la Unión Europea. Había que ir más allá. No sólo hay que informar e informar bien, sino comunicar Europa. Dar un paso más.

La comunicación lleva implícito un camino de ida y vuelta, la acción comunicativa incita a la participación y una Europa participativa promueve unos esquemas específicos y la exploración de nuevos mecanismos que constituyan los anclajes hacia unos espacios concretos y conocidos por los ciudadanos. Pero, ¿cuáles son en la actualidad esos mecanismos, en qué espacios se desarrollan, han conseguido ya su consolidación para la práctica comunicativa europea o todavía son iniciativas piloto?

Para poder ir respondiendo a estas preguntas, en primer lugar hay que identificar cuáles son las iniciativas punteras que se están poniendo en marcha en la actualidad.

Además de las estrategias impulsadas desde el Parlamento Europeo (renovación de su web) y desde la Comisión (plan de comunicación y propuestas) [6] en el marco de sus nuevos espacios para la participación de la ciudadanía, estos son los proyectos más significativos en los que la sociedad civil está teniendo un papel clave.

6 Sobre las propuestas de la Comisión Europea véase: http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/communicating/conference/dialogue/index_en.htm

Consultas a la ciudadanía europea: Impulsada por la Fundación Roi Baudoin (Bélgica) y en España por la Fundación Luis Vives, proyecto que se explica detalladamente en el capítulo 1 de este cuaderno: "Consultas a la Ciudadanía".

El punto fuerte de esta iniciativa: el debate paneuropeo, el haber conseguido una escala transnacional y mostrar a los ciudadanos que sus propuestas importan. El elemento destacable: la capacidad de los ciudadanos para dialogar, debatir y llegar a un consenso sobre los puntos a incluir en las conclusiones finales.

Tomorrow´s Europe: iniciativa deliberativa impulsada desde Notre Europe en la que, en primer lugar, se hizo un sondeo a tres mil quinientos europeos para pasar, en una segunda etapa, a una deliberación con más de trescientos ciudadanos en el Parlamento Europeo durante tres días. El punto fuerte: la cobertura de los medios; un elemento destacable: el trabajo en red.

Quiero dedicar un espacio especial en el próximo apartado, por su magnitud y proyección, a la iniciativa Ágora, impulsada desde el Parlamento Europeo.

11. Ágora del Parlamento Europeo: implicar debatiendo

Iniciativa organizada por el Parlamento Europeo, impulsada fundamentalmente desde la Comisión de Asuntos Constitucionales, en la que han participado más de cuatrocientos representantes de organizaciones de la sociedad civil. El hilo conductor: "El futuro de Europa: retos, oportunidades e instrumentos derivados de los nuevos tratados".

Los grupos de trabajo dedicaron sus debates a los siguientes temas. *Tareas:* la dimensión social europea; el clima y la energía; la inmigración y un servicio de protección diplomática europeo integrado. En el grupo *Derechos* se debatieron temas tan relevantes como la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales; la posición del Reino Unido y cómo se puede "sostener" esta situación y la implementación del derecho de Iniciativa Legislativa Ciudadana para presentar una propuesta a la Comisión. ¿Qué temas se analizaron en el workshop *Herramientas?*: el nombramiento del Presidente y de los miembros de la Comisión; la codecisión legislativa prácticamente universal con doble mayoría en el Consejo; transparencia en el proceso legislativo del Consejo y procedimiento presupuestario. *Fronteras:* el papel geopolítico de la Unión Europea; despliegue de un cuerpo diplomático europeo bajo una jefatura única y la capacidad de integración de nuevos países en la Unión Europea. El grupo de trabajo *Horizontes* dedicó su trabajo a los temas relacionados con las iniciativas participativas, las herramientas para vincular a los ciudadanos en los temas europeos y la creatividad comunicativa como instrumento en la emergencia de un espacio común europeo ciudadano.

Durante las sesiones plenarias, viendo a los representantes de la sociedad civil recordé unas palabras que Pat Cox, exPresidente del Parlamento Europeo, expuso durante la ceremonia de apertura de la Convención europea. La frase es del premio Nóbel de Literatura irlandés, William Butler Yeats: "He extendido mis sueños a tus pies, camina con cuidado, porque estás caminando sobre mis sueños"

Entre los anclajes de Ágora para el logro de una incidencia positiva, se encuentra un modelo renovado de integración que promueva la globalización social y, dentro de la gobernabilidad europea, el conectar con la sociedad constituye uno de los elementos de mayor potencial ya que los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía europea tienen un gran poder integrador.

El punto fuerte del Ágora del Parlamento Europeo es que lo lanza la institución europea que representa directamente a los ciudadanos, involucrando a representantes de organizaciones de la sociedad civil que pueden aportar ideas importantes para la nueva etapa de la Unión Europea. Tal y como expresó el eurodiputado francés Gérard Onesta del grupo de los verdes, el Ágora es un instrumento nuevo. Una frase muy importante es la que lanzó resaltando el Parlamento Europeo como representante de sus ciudadanos, diciendo que los ciudadanos son el aliado natural del Parlamento Europeo.

Ágora es un proyecto de futuro, planteado con unos contenidos de fondo y con proyección. La logística es enorme y el marco, en el Parlamento Europeo, da un sentido de "realidad", de realismo europeo, y de complicidad eurodiputados-ciudadanos. Un elemento a destacar: la capacidad técnica, audiovisual que pone en marcha el Parlamento Europeo y la cobertura de medios para que el proyecto Ágora tenga visibilidad.

La experiencia ha demostrado que se puede sacar un alto rendimiento de los múltiples soportes que nos ofrece la tecnología para incrementar tanto la información como la participación ciudadana en la configuración de un espacio europeo comunicándoles que Europa trasciende nuestra esfera al mismo tiempo que funciona en lo que hacemos día a día. Los ciudadanos tienen que saber que Europa va más allá de nuestro lugar, pero que Europa es nuestro lugar. Se llama Ágora y nace con un gran potencial espacial, si nos paramos a pensar en el Agora griego, y puede convertirse en un interlocutor de primera fila en el futuro.

Ágora ha comenzado como un plan "piloto", con un ánimo de explorar nuevos caminos para la participación. El debate multinivel ha logrado tomar un ritmo de trabajo eficaz y consensuado. Los tres grandes campos del proyecto han sido el operacional, el espacial y el de contenidos de actualidad para debatir sobre el futuro de Europa. Al igual que durante los trabajos de la Convención europea, el método de trabajo ha sido la búsqueda del consenso a través del debate.

Quizás la Unión Europea en esta etapa no tiene que buscar "una solución" sino reinventar actuaciones para atraer a sus ciudadanos, como decía Saint Exupéry, autor de *El Principito*: "No hay soluciones, sino fuerzas en marcha"; ese ha sido el vector fuerza de Ágora: las fuerzas en marcha y su convergencia.

Los temas que preocupan a la ciudadanía europea

Los temas que preocupan a la ciudadanía europea

1. Protección Social y Sistemas de Bienestar en la UE

Una de las cuestiones más interesantes a las que se enfrenta la Unión Europea en los próximos años es dar respuesta a las demandas de mayor prosperidad de su ciudadanía. Aunque desde su origen, a partir del Tratado de Roma (1957), la Unión ha tenido un importante carácter económico, los nuevos retos derivados de los procesos de globalización e integración hacen necesario prestar más atención a las necesidades sociales de los ciudadanos. A éstos, más allá de los beneficios económicos derivados de la integración europea les preocupa especialmente la implementación de estos beneficios en mejoras concretas y tangibles de su bienestar y calidad de vida. De ahí que éste deba constituir un principio básico y prioritario en la construcción de una Europa unida. Esta demanda ha sido entendida por sus principales responsables, convirtiendo la cuestión del bienestar social en uno de sus objetivos clave en la nueva construcción europea. "El objetivo actual de la Unión Europea es permitir que los ciudadanos de Europa aumenten su prosperidad, solidaridad y seguridad en esta era de globalización" (Barroso, 2006).

En estas páginas se realiza una revisión del estado de la cuestión actual y se aportan algunas claves sobre los retos que se deben afrontar en esta área. En el primer apartado se aborda la heterogeneidad existente en Europa tanto a nivel estructural, como en los diversos sistemas nacionales de protección social. A pesar de ello, y gracias a los esfuerzos realizados en los últimos años, existe una tendencia a la homogeneización en ciertos indicadores de bienestar. En el segundo apartado se profundiza en la posición que adoptan los ciudadanos españoles ante la Europa del bienestar. En este punto se analizan algunos de los resultados obtenidos en el Eurobarómetro 2007 sobre la *Realidad Social Europea* y las conclusiones referidas a nuestro país de las *Consultas a la ciudadanía*, llevadas a cabo en marzo de 2007. En el último epígrafe se presenta una reflexión sobre los retos de bienestar que debe afrontar la Unión Europea en los próximos años y la mejor forma de responder a las nuevas demandas. En este sentido, se defiende la necesidad de apostar por un modelo complementario en el que se integren todos los actores sociales (las administraciones a todos los niveles, las empresas, el tercer sector y las familias).

1.1. La protección social como elemento fundamental en la construcción europea

La situación social heterogénea de la Unión Europea de los 25

La realidad social en la Unión Europea presenta rasgos muy heterogéneos tanto dentro de los Estados miembro como entre ellos, a pesar de las tendencias homogeneizadoras de los últimos años y los avances a nivel de democratización, desarrollo económico, mercado de trabajo, etc.; aún se mantienen importantes diferencias que se ven en muchos casos acrecentadas debido al diferente impacto de la globalización y de las nuevas tendencias culturales que afectan al mundo. Para evaluar la situación social europea e interpretar las diferentes características de su protección social, el primer aspecto que debe señalarse es precisamente el de las diferencias estructurales existentes entre los países miembro de la UE. De forma general y con la ayuda del *Informe sobre la Situación Social en la Unión Europea 2005-2006* pueden señalarse algunos indicadores clave:

Desde el punto de vista **económico** la UE de los 25 alcanzó en 2004 el 2,3% de crecimiento económico. Sin embargo, dicho crecimiento no ha sido homogéneo a todos los Estados miembro, pudiéndose diferenciar tres grupos:

- El primero, compuesto por un crecimiento de PIB bajo: Malta (el 1.0%), Portugal (el 1.0%), Italia (el 1.2%), Países Bajos (el 1.4%) y Alemania (el 1.6%).
- El segundo, con un crecimiento importante, lo forman: Bélgica (el 2.9%), España (el 3.1%), el Reino Unido (el 3.2%), Finlandia (el 3.6%), Suecia (el 3.6%), Chipre (el 3.8%), República Checa (el 3.9%), Grecia (el 4.2%), Hungría (el 4.2%), Irlanda (el 4.5%), Luxemburgo (el 4.5%) y Eslovenia (el 4.6%).
- Y, por último, los países que más crecen son: Polonia (el 5.3%), Eslovaquia (el 5.5%), Lituania (el 6.7%), Estonia (el 7.8%) y Letonia (el 8.5%).

Estas diferencias aunque con distintos protagonistas también aparecen referidas al propio PIB per cápita entre países o a las diferentes tasas de inflación. De forma más específica y en relación con el bienestar, la **distribución de la renta** también presenta diferencias importantes. Su cálculo se hace usando un promedio demográfico ponderado para toda la UE (25) en el que se tiene en cuenta la diferencia existente entre los que tienen más ingresos y los que menos. Los resultados evidencian que los países donde aparecen menos distancias son en Eslovenia (3.1), Hungría (3.3), República Checa (3.4) y los Estados miembro nórdicos (3.3-3.5), y donde más en Portugal (7.2), Letonia (6.1), Grecia (6.0), Estonia (5.9) y Eslovaquia (5.8).

En cuanto al **empleo**, en el año 2004 aproximadamente 200,5 millones de personas estaban empleadas en la UE (25) con una subida de 8 millones desde 1999. El aumento más significativo en términos absolutos se encuentra en España (+3.0 millones) e Italia (+1.8 millones). A nivel relativo, el empleo aumentó en 2004 un 0,6% en la UE (25) desacelerándose el crecimiento de los últimos años (1997-2001) que se situaba alrededor del 1%. En países como Grecia, España, Irlanda y Luxemburgo, el crecimiento de empleo se mantuvo alrededor del 2% o más, mientras que en Países Bajos (-1.3%), Hungría (-0.7%), Suecia (-0.5%), y Eslovaquia (-0.3%) disminuyó. Al mismo tiempo, también aparecen importantes diferencias en cuanto a la tasa de envejecimiento

de la población empleada (15-64), con Polonia con la población activa más joven (51,7%) y Dinamarca con la más mayor (75,7%).

Muy relacionado con el empleo se encuentra el **desempleo** indicador clave a la hora de analizar el grado de bienestar social. En el año 2004 en la UE (25) 19.4 millones de personas activas se encontraban desempleadas, lo que representaba el 9% de la mano de obra. Esta cifra había experimentado un aumento desde el 8,4% alcanzado en 2001. El desempleo tampoco es homogéneo y afecta principalmente a los nuevos Estados miembro. La tasas de paro bajaron en Bélgica, Dinamarca, España, Irlanda, Italia, los tres países bálticos, Malta, Polonia, Eslovenia, Finlandia y el Reino Unido, permaneciendo en algunos por debajo del 6%; mientras que los porcentajes más altos se registraron en Eslovaquia (18.0%) y Polonia (18.8%).

Esta heterogeneidad de los indicadores económicos y del mercado de trabajo también se ven reflejadas en otros igualmente próximos a la vida cotidiana del ciudadano europeo. A nivel **demográfico** por ejemplo, la UE de los 25 reúne aproximadamente 457 millones de habitantes concentrado principalmente en países como Alemania (sus 83 millones de habitantes constituyen el 18% de la población de la Unión) seguidos por Reino Unido, Francia e Italia. Aunque la esperanza de vida está aumentando y la mortalidad se concentra cada vez más en la vejez, cada país presenta características propias en su ciclo demográfico.

El análisis de la **fecundidad** muestra que para la UE (25) el número de hijos por mujer ha aumentado desde el 1,42 de 1999 al 1,49 en 2004, pero esta cifra es aún muy baja en comparación con el 2,59 registrado en los años sesenta. Los países con la fecundidad más alta a principios de los años ochenta (Grecia, España, Irlanda, Polonia, Portugal y Eslovaquia) son donde más ha caído este número (33-49%). Actualmente la tasa de fecundidad más baja se registra en Eslovenia (1.22), República Checa y Polonia (1.23), Letonia (1.24) y Eslovaquia (1.25); mientras que la más alta sigue correspondiendo a Irlanda (1.99) estrechamente seguida por Francia (1.90) que ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años. Este descenso generalizado de la fecundidad viene acompañado de un aumento de la **esperanza de vida** debido principalmente a la mejora de las condiciones socioeconómicas y al avance en los sistemas sanitarios. Ello hace que en el futuro se espere que las personas vivan más años y que por ejemplo el número de mayores (de 80 y más años) que actualmente es el 4% se triplique en la UE de los 25 (11%) en el año 2050. Los porcentajes mas elevados se esperan en Italia (14%), Alemania (14%) y España (13%). Esta es una tendencia general que aunque más tardíamente también afectará a los nuevos Estados miembro.

Estas tendencias demográficas coinciden con importantes transformaciones en la **formación de los hogares y en las pautas matrimoniales**. En el año 2004 se registraban 5 matrimonios por cada mil habitantes de la UE (25) mientras que en 1970 eran casi el 8%. El matrimonio tiende a retrasarse aumentando la edad media al acceso, tanto en hombres (más de 30 años) como en mujeres (27 años). Al mismo tiempo aumenta el número de divorcios y de nacimientos fuera del matrimonio, aunque se mantienen importantes distancias entre los datos más elevados de los países del norte y centro Europa y las regiones del sur. Por ejemplo, la tasa media de divorcialidad se sitúa en torno al 29% existiendo países que la sobrepasan por encima del 40% como Dinamarca, Finlandia, Suecia y el Reino Unido, mientras que en los del sur no se llega al 15%.

Otro de los indicadores que más están transformándose en los últimos años es el referido a las **migraciones**, la mayor movilidad de la población europea junto con las personas procedentes de países de fuera hace que éste sea una asunto clave a la hora de afrontar la cuestión social. En el año 2004 la tasa neta de migración era de +4% de la población en la UE (25) y representaba alrededor del 80% de aumento de población total. Los países que habían registrado un mayor crecimiento migratorio eran Chipre (+21.3%), España (+14.3%) e Irlanda (+11.4%), aunque el saldo migratorio positivo neto fue registrado por prácticamente todos los países menos por Lituania, Letonia, Polonia, Países Bajos y Estonia. Para algunos Estados miembro como la República Checa, Grecia y Eslovenia la migración constituye un elemento muy importante para mantener el aumento demográfico debido a su estancación en el crecimiento natural.

El nivel de heterogeneidad entre países se mantiene también si se analizan otro tipo de indicadores como el nivel educativo, el gasto social, el sistema sanitario o la diferente posición de la mujer en las instituciones. Sin embargo, también existen muchos puntos en común y desafíos que hay que afrontar conjuntamente. Para ello y junto con los elementos estructurales de cada uno de los países, y su diferente situación de partida, también debe tenerse en cuenta las diferentes apuestas que cada Estado ha realizado por un determinado modelo de bienestar. Ambas cuestiones son de vital importancia a la hora de interpretar comportamientos y actitudes, y actuar en consecuencia.

La apuesta europea por diversos modelos de bienestar

Una de las dificultades más importantes a la que se enfrenta la UE en materia de política social se refiere a los distintos modelos coexistentes entre sus Estados miembro. Las diferencias estructurales derivadas de la apuesta por un determinado sistema de bienestar condicionan las actitudes de los ciudadanos y las posiciones de sus gobiernos. Esta cuestión no es fácil de consensuar, para entender su alcance debe analizarse la forma en la que estos modelos se crearon y como han evolucionado hasta nuestros días. Su configuración ha sido el resultado de diferentes tendencias históricas. Para poder comprenderlas hay que situarse en la configuración de los estados de bienestar en Europa realizada durante el periodo de 1930 a 1960, cuando tiene lugar el verdadero contrato entre el Estado y la ciudadanía[1]. Éste vendrá influenciado por las consecuencias de la II Guerra Mundial y el desarrollo de acciones concretas, como: el plan Marshall (que dará mucho poder al Estado), la puesta en marcha de políticas keynesianas, o el fuerte peso que tendrán en este periodo los sindicatos. Todas estas acciones iban dirigidas a conseguir el equilibrio y la paz social necesarios en la posguerra.

El poder hegemónico de los Estados dio lugar a regímenes corporativistas de protección social, desarrollándose un sistema de seguridad social para aquellos que se encontraban dentro del sistema laboral, y un sistema de asistencia social de carácter subsidiario para los que no podían acceder al primero. El desarrollo de este modelo no tuvo una implantación homogénea en toda Europa, sino que dependió de las propias características en las que se desarrolló y del

1 La configuración de los Estados de Bienestar recogía las primeras prácticas benéfico-caritativas dirigidas a personas pobres que se venían desarrollano desde el siglo XVI y que habían sido especialmente activadas en el siglo XIX en Europa encaminadas a amortiguar los efectos que estaban produciendo los procesos de modernización en Europa donde la desigualdad y la miseria habían alcanzado índices muy elevados y estaban dando lugar a una alta conflictividad social. En su configuración fue muy importante la legislación de los pobres inglesa a partir de su reforma en 1834, la Legislación social de Bismark de 1880 o el papel de la Iglesia católica y la justicia social recogido en la encíclica *Rerum Novarum* (1891).

papel que se le asignó a los diferentes actores sociales (Estado, Mercado, Asociaciones y Familias). Por ejemplo, habrá que tener en cuenta el diverso grado de universalidad de las prestaciones y servicios sociales, así como la articulación del principio de subsidiariedad y el corporativismo de las políticas sociales.

La diferente implantación del estado de bienestar ha dado lugar a diversas clasificaciones y modelos, destacando la establecida por Titmus en 1974[2]. Entre las más actuales sobresale la relectura que realiza Esping Andersen (1999) basándose en las movilizaciones de clase (especialmente la trabajadora), las estructuras de coaliciones políticas (sobre todo clases medias y población agrícola) y el legado histórico, incluyendo sus propios conceptos de *desmercantilización* y *desfamiliarización*[3]. Siguiendo a este autor junto con las aportaciones realizadas por Sarasa y Moreno (1995) y Ferrera (1996) para el régimen mediterráneo, se pueden establecer cuatro modelos de bienestar en Europa en función del peso otorgado a cada uno de los actores (aunque ningún país se identifica totalmente con un único modelo) (Tabla 1).

Tabla 1. Modelos de bienestar en Europa según la participación de los actores de bienestar

	Modelo Liberal	Modelo Socialdemócrata	Modelo Conservador	Modelo Mediterráneo
Estado	Mínimo (residual)	Cobertura universal, subsidios generosos e igualitarismo	Protección de un modelo basado en la clase social y el estatus	Mezcla de cobertura universal (por ej: sanidad) con protección por estatus (jubilación)
Mercado	Expansión (favorece la libre elección de los ciudadanos)	Desmercantilización (minimizar o abolir la dependencia del mercado) Marginación de los servicios de bienestar privados	Corporativismo (cada individuo se gana el derecho a participar en el bienestar social)	Poco desarrollo de servicios privados de bienestar
Tercer Sector	Poca influencia de movimientos socialista o socialdemócrata Prestación de servicios orientados al mercado	Amplio desarrollo del asociacionismo y las ONG de tipo cultural y asistencialista	Existen importantes grupos intermedios que relacionan al Estado y al mercado reivindicando y prestando servicios	Escaso desarrollo que recae sobre todo en partidos políticos. Importante función de asociaciones de caridad vinculadas con la Iglesia
Familia	Asunto privado. Sólo se interviene en caso de riesgos graves de pobreza	Desfamiliarización (minimizar la prestación de servicios sociales por parte de la familia)	Familiarismo (se atribuyen a la familia el cumplimiento de diversos servicios sociales)	Familiarismo con un importante desarrollo de la solidaridad familiar

Fuente: Elaboración propia a partir Sping Andersen (1999) y Herrera y Castón (2003).

El *régimen liberal* se caracteriza por asignarle un papel residual al estado, que reduce sus competencias de intervención en materia de bienestar social. En este régimen se tiene un importante grado de confianza en los mecanismos de mercado y en la libre elección de los ciudadanos. Existe una restringida cobertura de riesgos que deben ser asumidos a nivel individual, pues el Estado fomenta la participación activa del mercado en los sistemas de

2 Este autor estableció cuatro modelos: el *residual* en el que las necesidades deben ser satisfechas de manera individual a través del mercado o la familia, apareciendo las instituciones de bienestar en caso de fracaso y de forma selectiva. El modelo *adquisitivo-realizativo*, para el que las necesidades sociales deben ser cubiertas sobre la base del mérito. El modelo *institucional* que sigue principios de universalidad e igualdad de oportunidades, por el que se deben asegurar las necesidades de todos los ciudadanos a partir de un sistema de redistribución, o el modelo *total* en el que el único criterio válido es la pura necesidad de los ciudadanos, obstaculizando otros criterios y actores, el estado es el que desarrolla una respuesta global a las necesidades sociales (Herrera y Castón, 2003).

3 Por el concepto de *desmercantilización* Esping Andersen (1993 y 1999) entiende los mecanismos que han desarrollado los diferentes regímenes para cubrir necesidades de bienestar fuera del mercado; y por *desfamiliarización* las medidas puestas en marcha en cada uno de estos regímenes para eximir de obligaciones de bienestar a la unidad familiar.

protección social. En estos países, no han tenido mucha fuerza los movimientos socialistas o socialdemócratas, desarrollándose un Tercer Sector orientado a prestar servicios individuales en competencia con el mercado. La familia como grupo apenas es considerada, limitándose su intervención en casos extremos de pobreza y desamparo. A este grupo se aproximarían sobre todo los países anglosajones.

El *régimen socialdemócrata* también desarrolla una filosofía individualista a la hora de interpretar el bienestar, pero lo implementa a través del Estado. En estos países se ha extendido el principio de universalización e igualdad en las prestaciones de bienestar, existiendo una amplia cobertura para todos los ciudadanos. Se intenta desmercantilizar y desfamiliarizar el bienestar, para minimizar la dependencia del mercado y de la familia tradicional. El Estado, crea puestos de trabajo en el sector servicios dirigidos principalmente a mujeres, profesionalizando los cuidados y socializando los costes familiares. Las organizaciones de tercer sector nacen al amparo del Estado y prestan servicios individualizados. Los países que tiene este régimen son los situados más al norte de Europa (Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca).

El *régimen conservador* responde a un modelo de protección vinculado a la clase social y al estatus de la persona que apoya muchas funciones en la familia. En este régimen están presentes las prestaciones que ofrecen el mercado y los servicios del estado, pero el principio general, es que cada persona se gane el derecho a participar en el bienestar social, lo que produce diferencias. La segmentación de estatus puede observarse en las divisiones corporativas que continúan impregnando los sistemas de seguridad social. La tipología de régimen conservador esconde una filosofía de protección más grupal, protegiendo al cabeza de familia en el mercado de trabajo y a un tipo determinado de familia. En este modelo se dejan en manos de la familia un importante número de obligaciones relacionadas con la esfera privada. Los movimientos sociales tradicionales y la ciudadanía han jugado un rol importante en la formación de estos estados de bienestar, existiendo organismos bien articulados que sirven de grupo de presión ante el poder político y que, al mismo tiempo, prestan una serie de servicios muy valorados. Dentro de este grupo se encuentran países como Francia, Austria, Alemania o Bélgica.

El *régimen mediterráneo* propio de los países del sur de Europa ha sido tradicionalmente considerado como un modelo marginal derivado del régimen conservador no desarrollado (Leibfried, 1992). Sin embargo, existen ciertos rasgos comunes entre sí, y diferentes de los anteriores modelos, que lo pueden convertir en un modelo propio[4]. Este régimen mezcla características de los anteriores, sobre la base del mantenimiento de unos fuertes lazos de solidaridad familiar. En este modelo, existen elementos como la sanidad que recuerdan al modelo socialdemócrata, con una cobertura universal, y otros aspectos como las pensiones de jubilación, donde presentan importantes diferencias por estatus. El mercado ha desarrollado poco los servicios de bienestar dirigidos a la *desfamiliarización* y la representación a través de movimientos sociales y organizaciones de Tercer Sector ha sido colonizada por los partidos políticos. Las asociaciones más importantes en estos países suelen ser las vinculadas a la Iglesia como *Misericordies* en Portugal o *Cáritas* en España. La familia, entendida como núcleo

4 Según Ferrera (1995) el régimen mediterráneo de bienestar se caracteriza por "una industrialización tardía, persistencia de muchas áreas atrasadas, marcados dualismos económicos, gran disparidad en sus estructuras ocupacionales, largos periodos de autoritarismo, la fuerza de la iglesia católica, el bajo "estatismo", el radicalismo de izquierdas y los antagonismos entre subculturas". Citado en Montagut, (2000 : 81).

fundamental de bienestar, se establece a partir de una marcada diferenciación de roles por género, y la existencia de una amplia red de parientes y conocidos sobre la que se articulan importantes servicios de cuidados y autoayuda.

Estos modelos de bienestar deben interpretarse como "tipos ideales" al presentarse interrelacionados en la realidad[5]. El predominio de un determinado tipo sobre otro configura una particular cultura del bienestar en cada Estado miembro, por la que sus ciudadanos contribuyen de una manera y esperan distintas respuestas por parte de cada uno de los actores. Por ejemplo, en el modelo socialdemócrata se espera una importante cobertura pública a cambio de altos impuestos, y en el liberal un importante papel del mercado y una menor carga impositiva. Estas expectativas sobre el bienestar son fundamentales a la hora de definir una necesaria estrategia comunitaria en este ámbito (aspecto que se abordará en el último apartado); junto con los factores estructurales anteriormente señalados, son clave para interpretar las diferentes actitudes y preocupaciones de los ciudadanos europeos según sus países.

1.2. Los ciudadanos españoles ante la Europa del bienestar

La percepción española del bienestar en el contexto de la UE

Una vez analizados los distintos puntos de partida y los factores estructurales que condicionan los modelos de bienestar, se debe profundizar en las actitudes especificas de los europeos hacia su bienestar social. La forma en la que perciben su realidad social, cuáles son sus principales preocupaciones y aquellos aspectos que más valoran, son elementos fundamentales a la hora de analizar el grado real de prosperidad de la Unión. A continuación se presentan algunos de los resultados más significativos del último Eurobarómetro (2007) sobre *La Realidad Social Europea*, comparando los resultados obtenidos por España con la media de los 25 países de la Unión.

Tabla 2. Grado de satisfacción en España y la UE

Indicador	España	UE (25)
Grado de felicidad	90%	87%
Satisfacción con el nivel de vida	84%	83%
Satisfacción con la calidad de vida	89%	86%
Indice europeo de satisfacción	3,80	3,78

Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro 273 (2007)

Respecto al nivel de calidad de vida y al grado de satisfacción de los españoles en comparación con el resto de países europeos (Tabla 2), en nuestro país se obtienen resultados por encima de la media europea. Los datos más bajos coinciden con los Estados de reciente incorporación. Por ejemplo, en cuanto al grado de felicidad el 90% de los españoles afirman sentirse muy o bastante satisfechos frente al 87% de media en la Unión. Los resultados más elevados corresponden a

5 La configuración teórica de los Estados de bienestar en Europa se basaban en una situación ideal que nunca se dio en la realidad, aunque en la época en la que éste fue diseñado se aproximó mucho. Esta consistía en un sistema social equilibrado, con unas estructuras familiares estables, un mercado de trabajo próximo al pleno empleo y abierto a todos los ciudadanos, una estabilidad demográfica y una fuerte confianza hacia este proyecto, dirigido principalmente por el Estado. Sin embargo, las circunstancias sociales han ido separándose cada vez más del proyecto ideal, produciéndose la llamada *crisis del Estado del Bienestar*.

Dinamarca e Irlanda y los más bajos a Bulgaria y Rumania. Esta percepción positiva también se observa respecto a la satisfacción media con el nivel de vida y en general con la calidad de vida. Los españoles se encuentran prácticamente en los mismo niveles medios de la Unión en cuanto al nivel de vida, pero se consideran por encima en relación a la calidad de vida en general. Dos aspectos muy importantes en la elaboración subjetiva de esta percepción son, por un lado, su valoración sobre el futuro de las pensiones, y por otro, las oportunidades de empleo a nivel local, en ambos indicadores las respuestas "optimistas" de los españoles mejoran los resultados medios de la Unión. En una escala de satisfacción general del uno al cinco, los españoles se muestran relativamente satisfechos (3,80) en sintonía con el resto de europeos.

En cuanto a los aspectos a los que dan más importancia, cada Estado miembro suele acentuar unos indicadores respecto de otros (Tabla 3). En la elaboración subjetiva del bienestar los españoles dan más valor sobre todo a las relaciones personales y a la necesidad de tener contactos frecuentes con familiares y amigos. Por encima de la media europea se encuentran cuestiones como: la salud, donde un 100% la considera fundamental en su vida, la familia (99%) y los amigos (96%), apreciándose la importancia de la "relacionalidad" en la vida cotidiana. Para poder disfrutar de estas relaciones, un elemento cada vez más valorado es la capacidad de disponer de tiempo libre (93% frente al 90%), así como el tener un trabajo que permita unos niveles de ingresos suficientes y la realización personal en el mismo (87%). Los aspectos en los que más se distancian los españoles de los europeos son principalmente en la importancia dada a los políticos, donde el grado de confianza de los españoles es muy bajo (26% frente al 43%), así como en la religión donde se observa el significativo grado de secularización alcanzado por la sociedad en pocos años (34% frente a 52%). Un elemento más valorado es el voluntariado (74%), aunque aún se está lejos de los niveles más elevados declarados por algunos Estados del continente (en España sólo el 18% de los españoles dice participar activamente en el trabajo voluntario, frente al 34% de media existente en la UE (25)).

Tabla 3. Aspectos más importantes de España y la UE

Indicador	España	UE (25)
Importancia trabajo	87%	84%
Importancia familia	99%	97%
Importancia amigos	96%	95%
Importancia tiempo libre	93%	90%
Importancia políticos	26%	43%
Importancia religión	34%	52%
Importancia voluntariado	74%	79%
Importancia salud	100%	99%

Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro 273 (2007)

La valoración del bienestar individual depende en gran medida de los recursos que disponga cada sociedad para hacer frente a las diversas demandas de su ciudadanía. Dos son los aspectos que más interesan a la UE en este sentido, en primer lugar, la forma en la que los europeos valoran su trabajo, y en segundo, su percepción respecto a los sistemas nacionales de bienestar. Respecto al trabajo, siguiendo los resultados del Eurobarómetro, se observa por ejemplo, las

importantes diferencias existentes entre los trabajadores de la Europa del norte y los de los nuevos Estados miembro, así como la importancia de variables como la ocupación, la educación o el género en relación con el diverso grado de satisfacción con el trabajo. Para nuestro país, los españoles evalúan prácticamente igual que la media europea su grado de satisfacción con el mismo (3,5 en una escala del 1 al 5 frente al 3,6 de la UE) así como el estrés que de él se deriva (el 41% afirma que su trabajo es muy o bastante estresante, al igual que la media de la UE). Sin embargo, consideran en menor medida que en Europa que su trabajo requiera un alto grado de cualificación (el 62% manifiesta que su "trabajo requiere aprender mucho" frente al 72% de la UE), y son más optimistas respecto a la "facilidad para encontrar un nuevo trabajo que requiera las mismas habilidades y experiencia" (6,4 frente a 5,9 en una escala del 1 al 10).

En cuanto a los sistemas nacionales de bienestar, los ciudadanos europeos se muestran en términos generales satisfechos con la calidad de la asistencia social en su país (51%), aunque también coinciden en subrayar la carestía de su mantenimiento (53%). Los países con mayor grado de satisfacción son Luxemburgo y Francia donde alrededor de tres cuartos de los ciudadanos valoran muy positivamente esta cobertura, y los que están menos satisfechos son los residentes en Letonia, Polonia, Chipre y sobre todo Bulgaria (8%). Para el caso de España, el 61% de los ciudadanos consideran que el sistema de bienestar proporciona bastante cobertura, diez puntos por encima de la media, e incluso un 47% afirma que podría servir como modelo para otros países (la media de la UE es 42% en este item). El aspecto más significativo es que sólo el 36% piensa que este sistema es demasiado caro, frente al 53% de media en la UE anteriormente mencionado. Estos datos reflejan que a pesar de la rapidez con la que se desarrolló el sistema de bienestar en España y su escasa cobertura en muchos aspectos en comparación con otros países del centro y norte de Europa, la confianza depositada por los españoles y sus expectativas se encuentran en buena parte cubiertas.

Por último, y en referencia a otros grandes temas que preocupan a los españoles (Tabla 4), los ciudadanos se muestran especialmente sensibilizados (con mayores porcentajes respecto a la media europea) hacia el problema del terrorismo (42%), el coste de la vida (42%) y la inmigración (33%). El primero se relaciona con los nuevos riesgos de seguridad a nivel nacional e internacional, y el segundo, con el incremento progresivo de precios en materias de primera necesidad como el pan, la leche o la verdura, y desde el punto de vista macroeconómico sobre todo la vivienda. El tema de la inmigración comprende un elemento particular, su presencia en nuestro país es un fenómeno relativamente reciente y que ha experimentado una "explosión" en los últimos años. La entrada de personas procedentes de otros países es un fenómeno cada vez más habitual. Éstos no se observan como competidores en el mercado de trabajo y se valoran positivamente sus aportaciones a la vida cultural del país, aunque no consideran que contribuyan suficientemente a solucionar el problema del envejecimiento y se demandan mayores medidas de integración.

Tabla 4. **Principales temas de preocupación de España y la UE**

Indicador	España	UE
Pensiones	22%	30%
Inmigración	33%	14%
Sanidad	7%	26%
Terrorismo	42%	25%
Integración de extranjeros	5%	8%
Coste de la vida	42%	35%
Crecimiento económico	7%	7%
Cuidado de ancianos	9%	13%
Cuidado de minusválidos	2%	4%
Desempleo	36%	36%
Asesinato	21%	26%
Diferencia entre ricos y pobres	7%	17%
Transporte	0%	2%
Educación	15%	13%
Medio ambiente	13%	13%
Globalización	2%	4%
Riesgo de pobreza	59%	62%
Sentirse fuera de la sociedad	5%	9%

Fuente: elaboración propia a partir del Eurobarómetro 273 (2007)

Otros aspectos donde los españoles se muestran menos preocupados que la media europea son: la sanidad (7% frente al 26% de la UE), la diferencia entre ricos y pobres (7% frente al 17% de la UE), las pensiones (22% frente al 30% de la UE), o la delincuencia (21% frente al 26% de la UE). El sistema sanitario español público y universal no es un elemento que preocupe demasiado a los ciudadanos españoles, lo que contrasta con otros sistemas semi-públicos y más diferenciados existentes en otros países de la Unión. En cuanto a las pensiones, en nuestro país apenas existe la inquietud que actualmente prevalece en muchos Estados de la Unión sobre la viabilidad y el mantenimiento de este sistema de protección, ello se debe, en parte, a la situación actual de crecimiento económico, la menor cuantía de dichas pensiones y el menor envejecimiento de España respecto a otros países; posiblemente este debate aparecerá con mayor intensidad en los próximos años. Otros indicadores como la menor preocupación entre la distancia existente entre ricos y pobres o la delincuencia, muestran el mayor grado de integración de la sociedad española respecto a la europea. Por último, también se debe destacar la coincidencia con respecto a Europa de aspectos importantes como: el riesgo de pobreza (59%), el desempleo (36%), la educación (15%) o el medio ambiente (13%).

Los principales retos sociales para los españoles de cara a la Europa del año 2020

Junto con los datos del último Eurobarómetro (2007), desde la Comisión Europea también se ha auspiciado el desarrollo de trabajos de tipo cualitativo para ofrecer una imagen diferente de la cuestión social. El objetivo que perseguían era conocer de primera mano las principales

inquietudes de los ciudadanos europeos y hacerles partícipes en el diseño de las distintas estrategias políticas. Con este objetivo se llevó a cabo el proyecto "Consultas a la Ciudadanía" en los 27 países miembro de la UE. Sus resultados complementan adecuadamente la visión cuantitativa ofrecida por el Eurobarómetro y permiten descubrir la forma en la que los ciudadanos interpretan las cuestiones referidas al bienestar social.

La consulta realizada a los ciudadanos españoles permitió conocer sus "consensos" y "disensos" alrededor de esta esfera, abarcando la multitud de sectores que la comprenden (mayores, jóvenes, mujer, familia, mercado de trabajo, etc.), así como las prioridades a abordar y la mejor forma de conseguir los objetivos establecidos. Los españoles han proyectado su percepción hacia la Europa social que desean en el año 2020, mostrando una especial sensibilidad hacia los problemas que les afectan, pero sin olvidar el referente común de la Unión Europea. Esta consulta cualitativa comprendió diferentes etapas, durante la primera se desveló el interés de los ciudadanos por el mantenimiento y mejora del actual sistema de bienestar, siendo especialmente sensibles a sus sectores más desfavorecidos (mayores, jóvenes y mujeres). Durante este proceso aparecieron todo tipo de demandas, algunas de ellas se referían a aspectos muy concretos, como "poner guarderías en los centros de trabajo" o "el derecho a jubilarse tras haber cotizado 40 años"; mientras que otras lo hacían de forma más genérica, como "promover la igualdad entre el hombre y la mujer" o "mejorar la sanidad". Igualmente, también aparecieron ideas sobre aspectos más realistas referidos al cambio social (como la transformación de la familia) y otras sobre elementos más utópicos y complejos (como "atajar el problema del cuarto mundo").

Los grupos de debate se mostraron especialmente activos ante temas como: el aumento de la carestía de vida por el euro, la desigualdad por género en el mercado laboral, o los múltiples elementos que se encuentran detrás del problema de la vivienda. Estos tres problemas son percibidos con especial preocupación, la subida de precios, tal y como también aparece en el Eurobarómetro (2007), es un elemento que afecta directamente al bienestar de los ciudadanos, reduciendo sus posibilidades de consumo. El aumento en el precio de la vivienda supone un obstáculo generacional para la emancipación de los jóvenes que repercute en el alargamiento del periodo de dependencia familiar. En cuanto a la desigualdad por género, la sociedad española cada vez más democrática e igualitaria se muestra preocupada por la posición diferenciada y enalizadota con la que sigue tratándose a la mujer (en muchos casos) de forma estructural en el mercado de trabajo. Pero estas no son las únicas inquietudes, la consulta realizada ha permitido descubrir demandas en muchos ámbitos:

- **Renta:** sueldos proporcionales al nivel de vida, mayor equiparación de salarios respecto a Europa, o instaurar un salario mínimo profesional en la UE.
- **Trabajo:** condiciones dignas y estables, la lucha contra el fraude ("economía sumergida"), o seguridad social para inmigrantes, con contrato de trabajo decente y pago de impuestos.
- **Vivienda:** viviendas dignas y accesibles sin especulación.
- **Mayores:** mas atención a la tercera edad, con un mayor reparto equitativo de pensiones y unos mejores niveles de renta, mejora de las coberturas para las personas mayores dependientes.

- **Familias:** fomento de la natalidad, beneficios fiscales y sociales a las familias, o guarderías públicas gratuitas también en centros de trabajo.
- **Estructura familiar:** aceptación de los derechos de los homosexuales, definición del concepto de familia, mantenimiento de los valores cristianos de la familia europea, mayor preocupación por el cambio en la estructura familiar, etc.
- **Calidad de vida:** fortalecimiento de las clases medias o la conciliación de la vida familiar y laboral.
- **Otros:** fortalecimiento de los mecanismos de justicia social, sanidad para todos, educación contra el consumismo, homogeneización de planes de estudios, coberturas básicas públicas de calidad, etc.

Teniendo en cuenta estas demandas, los ciudadanos españoles consideraron que la Europa que les gustaría en el año 2020 en materia social sería aquella caracterizada por: *"hacer cumplir el derecho a una sanidad digna, que garantice a las personas mayores una vida digna con trato humano (económico y sanitario) y que cumpla el derecho a una vivienda asequible y digna. Teniendo en cuenta que… deben garantizarse unos niveles de renta dignos y equitativos para cubrir las necesidades básicas desde una política fiscal eficaz y transparente; deben asegurarse la conciliación de la vida laboral y familiar favoreciendo la natalidad; potenciarse la investigación enfocada a las necesidades ciudadanas en todos los ámbitos sociales; y la apuesta por una educación integral, igualitaria y con recursos".*

Es interesante destacar de esta propuesta el compromiso de los participantes con el desarrollo del Estado de bienestar, para el mantenimiento de rentas, la educación y la sanidad. Así como la importante solidaridad intergeneracional reflejada en la preocupación de los jóvenes por la calidad de vida de los mayores; y de éstos por temas referidos a los jóvenes como el acceso a la vivienda. Ambas cuestiones fueron tratadas con especial atención y mostraron la preocupación social ante el envejecimiento de la población en los próximos años, y las dificultades de los jóvenes para su emancipación. Estos dos aspectos se encuentran relacionados, generando un círculo "vicioso", pues el retraso en la emancipación repercute directamente en el descenso de la natalidad, e indirectamente en el riesgo de pérdida de calidad de vida de los mayores (menos cuidadores futuros y contribuyentes al sistema de pensiones). Por último, también aparecieron temas cada vez más presentes en el ideario colectivo de los ciudadanos, como la investigación o la conciliación del trabajo con la vida privada.

La forma de llevar a cabo estos objetivos da lugar a múltiples propuestas referidas a sectores muy heterogéneos (mantenimiento de la renta, sanidad, tercera edad, educación, familia, vivienda, política fiscal, o mercado laboral). Entre ellas pueden señalarse por ejemplo: *"establecer unos mínimos admisibles en sanidad, pensiones y viviendas que se actualicen periódicamente en función de la realidad social", "instituciones públicas cercanas a las necesidades ciudadanas y coordinadas entre los Estados miembro",* o *"la homogeneización del sistema jurídico común con penas uniformes en todos los países de la Unión, referidas a normativa de tráfico, ecología, etc.".*

De forma más específica y teniendo en cuenta los distintos sectores de actuación, desde la ciudadanía se propone intervenir a nivel de:

- **Vivienda:** *"Control sobre la especulación urbanística, transparencia y políticas fiscales favorecedoras, implicación del Banco Central Europeo en la reducción de los tipos de interés, promoviendo la vivienda social".*
- **Trabajo:** *"Mejorar las condiciones en materia laboral, evitando contratos basura, precariedad, discriminación de género, facilitando jornadas laborales que permitan la conciliación de la vida laboral y familiar. Establecer un salario mínimo europeo para todos los Estados miembro".*
- **Mayores:** *"Lograr una equiparación entre las pensiones de las personas mayores para una mejora de las condiciones de vida y dotarles de más y mejores recursos y servicios".*
- *"Favorecer los procesos de integración de los colectivos en riesgo de exclusión social a través de programas sociales, sanitarios y educativos específicos, redes de protección social, etc."*
- *"Garantizar una educación gratuita desde los 0 años hasta los 16 años y condiciones de educación igualitaria en conocimientos, contenidos y garantías sociales".*

Algunas de estas propuestas son verdaderamente innovadoras y muestran el interés de la ciudadanía por solucionar problemas que les afectan directamente. Entre ellas puede destacarse: la implicación del Banco Central Europeo en la reducción de los tipos de interés para facilitar el acceso a la vivienda, el establecimiento de un salario mínimo europeo para todos los Estados miembro, la equiparación de las pensiones de las personas mayores, o la educación gratuita de los 0 a los 16 años.

El papel que deben jugar las administraciones públicas en la consecución de estas propuestas es fundamental. Los ciudadanos consideran que la Unión europea debe **"***establecer unos estándares de calidad en materia de sanidad, mayores, vivienda, educación, investigación, trabajo, teniendo en cuenta una calidad de vida digna. Para ello, la UE debe garantizar, controlar y tener capacidad sancionadora en estas materias sobre todos los Estados miembro***".** En cuanto al rol de los Estados miembro, éstos deben **"***implementar las políticas de ayuda directa a los ciudadanos en estrecha colaboración con los gobiernos regionales, autonómicos y locales, reivindicando el protagonismo de los ciudadanos y potenciando e incentivando su participación***".**

El papel otorgado por los ciudadanos a los organismos públicos recuerda al principio de subsidiariedad que ha guiado la construcción europea. Los ciudadanos atribuyen a la UE un rol fundamental a la hora de controlar el cumplimiento de los niveles mínimos de bienestar, indicando que éste debería ser un pilar que caracterizase a todos los países de la Unión Europea respecto a terceros. Por ello, les parece importante que las instituciones comunitarias velen por su mantenimiento atribuyéndole incluso, capacidad sancionadora al respecto. En cuanto al rol estatal, los ciudadanos españoles le asignan la función prioritaria del bienestar, siendo los principales responsables de llevar a cabo las diferentes políticas sociales. En el cumplimiento de esta labor consideran que los estados deben colaborar más con las administraciones regionales y locales, y sobre todo con los propios ciudadanos, reivindicando un rol más activo de la ciudadanía a la hora de "hacer sociedad".

1.3. El ciudadano europeo ante los retos de bienestar del siglo XXI

Teniendo en cuenta las diferencias estructurales existentes a nivel de indicadores y modelos de bienestar, así como los deseos de los ciudadanos para la Europa del año 2020, cabe preguntarse ¿de qué forma se pueden conseguir estos objetivos? Una posible propuesta debe tener presente dos aspectos fundamentales: en primer lugar la crisis por la que han atravesado (y en buena medida continúan) algunos de los sistemas de bienestar europeos; y en segundo lugar, el papel más activo que demanda la ciudadanía en el espacio público, tanto a nivel político como social. Tal y como ha afirmado Barthelemy (2003), el siglo XXI se caracteriza por ser el comienzo de una "nueva era de la participación social". En esta etapa los ciudadanos no deben ser observados como actores pasivos destinatarios de ayudas (asistencialismo), sino que deben considerarse activamente junto al resto de actores sociales (Estado, Mercado y Asociaciones).

Los sistemas de bienestar europeos se enfrentan a nuevos retos propios de la transformación de la sociedad, que ponen en duda las bases sobre las que se elaboró el Estado de bienestar. Por ejemplo, este modelo toma como referencia el Estado nación, que actualmente ve difuminarse sus límites y perder parte de su legitimidad. Las nuevas migraciones y la globalización de los procesos sociales cuestionan la noción de ciudadanía vinculada al territorio. "La ciudadanía ya no es definida como pertenencia del individuo al Estado, sino como complejo de derechos y deberes de los sujetos de ciudadanía ya sean individuos o actores colectivos" (Herrera, 2001). El bienestar viene gestionado por aparatos impersonales y organizaciones automáticas, sólo accesibles a las personas que se encuentran integradas dentro del sistema. Por ello, esta construcción se enfrenta al reto de responder a la pregunta "¿qué hacer con aquellos que no tienen ciudadanía, o no se encuentran integrados?"

Otro de los retos a solventar se refiere a los cambios demográficos y estructurales que afectan a los "input" que mantienen esta macroestructura. El descenso de la natalidad, el aumento de las tasas de envejecimiento, la desinstitucionalización de las estructuras familiares (reducción de la familia extensa, aumento de uniones de hecho, mayor inestabilidad de la familia nuclear, etc.), o las transformaciones de un mercado laboral más fragmentado, hacen que el Estado de bienestar (tal y como se ha definido tradicionalmente en Europa) se enfrente a necesidades crecientes y tenga cada vez sus recursos más limitados. Los ciclos de desaceleración económica pueden tener repercusiones nefastas para las capas más desfavorecidas de la población si son muy prolongados y se depende sólo de la mano estatal.

A nivel interno, la propia lógica del sistema (asistencial de bienestar) encuentra serios límites a nivel organizativo, donde el modelo burocratizado y jerarquizado de la administración pública no responde de la forma más eficiente a las nuevas demandas de flexibilización de la ciudadanía. Algunas de sus medidas fomentan la desigualdad y son ineficaces en la consecución de los fines propuestos. Debe tenerse en cuenta que las demandas de bienestar también se han modificado (tal y como hemos apreciado en el último Eurobarómetro). En la actualidad adquiere mucha importancia la búsqueda de la calidad, y el bienestar no se puede interpretar solamente en términos materiales, sino que debemos incluir componentes psicoculturales y relacionales. Las nuevas patologías psicológicas, como las depresiones, el aislamiento, la soledad, la cultura del consumo de drogas o epidemias como el sida, se deben afrontar de forma más original y humana.

Los países europeos buscan soluciones a estos retos de bienestar pero sin encontrar nuevas alternativas. Algunos defienden un incremento del papel del Estado en la vida social, asegurando el universalismo en sus actuaciones y corrigiendo errores del pasado; otros optan por dar un mayor papel al mercado, invitándole a desarrollar su acción en el campo de los servicios sociales, y fomentando la libertad de elección de los usuarios. La mayoría de países de la UE siguen combinando ambas opciones pero sin superar la dicotomía Estado/Mercado, ni solventando de forma eficiente muchos de los nuevos problemas sociales que se derivaban de la saturación de dicho modelo. Debe recordarse que el ciudadano europeo sigue demandando a los sistemas de bienestar una mayor seguridad social que preste un servicio más personalizado, al igual que una mayor igualdad y una apertura a la globalización; pero también, que tenga en cuenta las peculiaridades de los diferentes colectivos con un mayor protagonismo de los grupos intermedios, a partir sobre todo de la cesión de mayores cotas de libertad y responsabilidad, así como haciéndolos partícipes en la prestación de estos servicios.

Una de las repuestas a este modelo bipolar es la desarrollada por Donati (1997), que opta por dar un papel protagonista a los ciudadanos en equilibrio con el resto de actores. Siguiendo a este autor, los sistemas europeos de bienestar deben superar las características propias de la sociedad industrial. El nuevo modelo debe basarse en dar "más libertad a los ciudadanos y responsabilidades de las consecuencias de sus comportamientos privados; más autonomía a las esferas sociales intermedias orientándolas hacia los intereses comunes; más seguridad social, pero sin burocratizar la sociedad; más igualdad social pero respetando las diferencias; responder a las exigencias singulares de los individuos favoreciendo la solidaridad y; abrirse a la globalización respondiendo a las exigencias locales" (Donati, 1997: 21). Es decir, conseguir articular un nuevo equilibrio entre formas de "integración sistémica" (grandes estructuras basadas en el control y la organización formal), y formas de "integración social" (basadas en el asociacionismo social difundido en redes formales e informales a escala de comunidad).

Esta propuesta para las políticas de *welfare* busca una mayor participación de la ciudadanía, con modos de bienestar más descentralizados, flexibilizados y autogestionados, en contacto con los mundos de la vida cotidiana. La base de este modelo es la pluralización de los actores y el refuerzo de las comunidades intermedias, que da mayor peso a la configuración del bienestar alrededor de asociaciones y familias. "El sector comunitario puede orientar, organizar y cristalizar, no sólo pasivamente, sino activamente, las demandas ciudadanas que surgen de los diferentes mundos cotidianos de vida, creados a través de situaciones de interacción concreta, en marcos sociales históricamente específicos, lo que representaría un auténtico pluralismo del bienestar" (Alonso, 2000: 344).

El tránsito desde los Estados de bienestar a la sociedad del bienestar supone articular a todos los actores del sistema social: por un lado el Estado, que debe establecer un marco legal apropiado para el desarrollo de las autonomías, y velar por el cumplimiento de los derechos sociales; el Mercado, por su parte, debe aportar los servicios que el resto de actores demanden, utilizando la lógica de la eficiencia; ambos actores no deben colonizar los "mundos de la vida" sino propiciar su reflexividad y autoorganización. Asociaciones y familias se deben convertir en referentes para las políticas sociales que ponen su acento en la vida cotidiana.

Este modelo pretende satisfacer las nuevas demandas de la ciudadanía en continuo contacto con la misma, respondiendo a los nuevos retos de la transformación de la sociedad europea y profundizando en la realización democrática que demandan sus ciudadanos. Para ello se deben combinar todos aquellos sectores que dan bienestar a la sociedad, activando los recursos de los grupos primarios más próximos y creando nuevos instrumentos que permitan la solidaridad entre el Estado, las comunidades intermedias y los individuos. Esta forma de interpretar la política social ha sido puesta en marcha a través de lo que se conoce como *welfare mix*[6].

La realidad europea está demandando nuevas propuestas en esta dirección. No obstante, es difícil articular un único modelo de bienestar que integre las diferentes estructuras sociales de todos los países de la Unión; al igual que tampoco parece fácil unificar las distintas culturas de bienestar heredadas de la formación nacional de este sistema. Lo que sí parece claro es que la UE del futuro no debe apostar por sistemas de bienestar anónimos y bipolares (Estado/Mercado) que marginen al propio ciudadano; sino que a partir de su participación, y poniéndolo en el centro de sus actuaciones, garanticen unos niveles de bienestar universales y cada vez más personalizados.

2. Medio ambiente, energía y sociedad

2.1. Medio Ambiente: el concepto y la actitud ciudadana

El medio ambiente está de moda y es un concepto utilizado a menudo, pero sin saber muy bien a qué nos referimos. Todos los medios de comunicación tratan este concepto de manera imprecisa porque dada la diversidad de puntos de vista desde los que se puede enfocar y de cuál sea el propósito de la definición, el concepto de medio ambiente adquiere diferentes matices. Ante este hecho es indudable que cualquier persona muestre inseguridad y conocimientos difusos sobre este tema que trata tantísimos aspectos, como se reflejó en el proyecto "Consultas a la Ciudadanía".

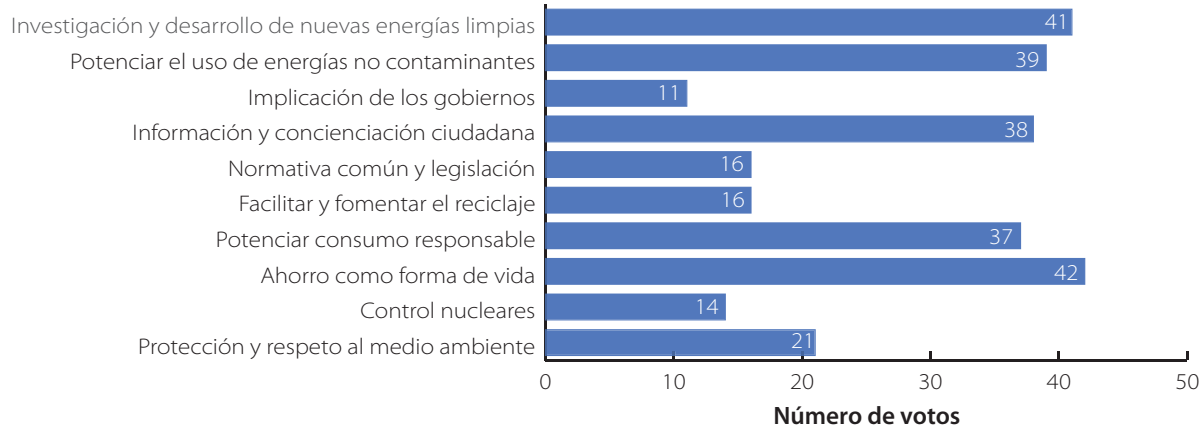
Los problemas ambientales que más preocupan a los ciudadanos son los que tienen más cercanos, como la contaminación del agua, las catástrofes causadas por el ser humano -las mareas negras, por ejemplo-, el cambio climático y la contaminación atmosférica. Las cuestiones en las que se echa en falta más información es el impacto que tienen sobre la salud los químicos presentes en los productos de consumo diario y las consecuencias de la introducción de transgénicos en la agricultura. En general, los europeos desearían tener información sobre las soluciones y menos sobre los problemas, como afirmaban los participantes en las "Consultas a la Ciudadanía".

Aún así es inevitable apreciar que la actividad humana ejerce una gran presión sobre el entorno del que forma parte, deteriorándolo y afectando también los daños a la propia sociedad y es quizá por ello que el medio ambiente sea para los europeos el tema que ha adquirido mayor importancia en lo que a preocupación ciudadana se refiere. La evidencia es que durante

6 El welfare mix hace referencia a un modelo de bienestar basado en: a) una pluralidad de actores y una pluralidad de códigos culturales del bienestar, b) la combinación entre estos actores y la reticularidad de sus formas de actuar y cooperar, y c) una mayor distinción entre bienes privados, públicos y mixtos (Herrera, 2001).

los últimos cinco años, la encuesta del Eurobarómetro ya incluye las actitudes de los europeos hacia el medio ambiente y revela que a una mayoría significativa de los ciudadanos europeos le preocupa la situación actual y futura del medio ambiente. Alrededor de un 89% de los encuestados afirman estar considerablemente preocupados acerca de los efectos negativos que tiene el deterioro medioambiental – en particular la contaminación del aire y del agua y la amplia presencia de substancias químicas – sobre su salud. El 86% dice estar preocupado por el hecho de que los recursos del planeta se consuman a un ritmo mayor que al que se pueden reponer y por el problema relacionado que supone la generación de residuos.

Figura 1. Objetivos Prioritarios en la Consulta a la Ciudadania (España)



En España, los participantes en las "Consultas a la Ciudadanía" ordenaron los objetivos prioritarios con sus votos en relación a su preocupación medioambiental. El resultado se puede observar en la Figura 1 donde el objetivo más votado fue: "el ahorro como forma de vida", enseñando a ahorrar recursos como estilo de vida, con ideas prácticas y realistas. Esta idea va vinculada a la de potenciar el consumo responsable. También se quiere fomentar las energías no contaminantes, controladas y respetuosas con el medio ambiente. Se opinó que había que invertir y promover la energía solar, eólica y los biocombustibles, fomentando su uso e investigando y desarrollando nuevas energías. Por otro lado, los ciudadanos exigían que existiese más información y formación en aspectos medioambientales con el fin de que haya una mayor concienciación, tanto individual como general. Surgió la idea de que la acción de ser respetuosos con el medio ambiente ha de mantenerse por todos, no por unos pocos y de la importancia de la educación ambiental.

Desde el punto de vista de una cultura respetuosa con el entorno, los ciudadanos consideraron la educación medioambiental como un derecho y deber fundamental, establecida a nivel comunitario en la que no hay que olvidar la responsabilidad de los adultos en la educación y concienciación medioambiental, más allá de las familias. En este evento consiguieron reflejar el deseo de vivir en una Europa respetuosa con el medio ambiente, dentro de una sociedad que potencia el consumo responsable, el uso de energías sostenibles, la investigación transparente y la concienciación de la ciudadanía y las Administraciones, a través del ahorro de recursos como forma de vida. Representando los valores europeos se hizo hincapié en la importancia

global del medio ambiente y se reforzó la idea mediante esta consulta de que los ciudadanos están preocupados y quieren soluciones que saben que son alcanzables.

La situación actual del medio ambiente da a muchos europeos la sensación de que su calidad de vida es cada vez peor y de que se impone una respuesta radical si se quiere invertir esta tendencia. Por eso un 85% de los europeos da más importancia a la protección del medio ambiente que al crecimiento económico, una cuestión en la que España se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria. De esta manera un 88% de los encuestados afirma que los líderes políticos deberían tener en cuenta este aspecto a la hora de tomar decisiones económicas. Y, por otro lado, un 46% considera que la mejor solución a los problemas medioambientales es adoptar leyes más estrictas que castiguen con multas a quienes las incumplen.

De momento, cumpliendo los requisitos establecidos por convenios y protocolos, se pretende minimizar los impactos negativos para el clima y el medio ambiente en general (por ejemplo: explotación de yacimientos, transporte y distribución, transformación energética y uso final) evitando así el agotamiento de los recursos naturales. Del mismo modo se disminuye la dependencia energética (que también supone un factor latente de inestabilidad internacional y puede desembocar en guerras), y por supuesto gastos importantes a nivel familiar y empresarial.

La participación ciudadana no se puede cruzar de brazos ante estos fenómenos descritos y debe adoptar un papel más activo en la lucha contra el cambio climático. Se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Siendo conscientes de la influencia que ejercen nuestras pequeñas acciones y decisiones diarias sobre este grave problema.
- No consumiendo más energía de la que verdaderamente necesitamos.
- Transmitiendo este mensaje a nuestros familiares, amigos y conocidos.
- Asumiendo nuestro compromiso particular de lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, todos estos buenos deseos apenas se llevan a la práctica. Un 43% de los encuestados en el Eurobarómetro afirma que realiza "a menudo" pequeños gestos personales para proteger el entorno natural, mientras el resto admite que sus contribuciones son escasas o inexistentes. Además, dos tercios de los que sí realizan gestos ambientalmente responsables sospecha que no tienen un gran impacto, ya que el resto de ciudadanos y las grandes empresas e industrias no colaboran.

La mayor contribución que los ciudadanos están dispuestos a hacer a la protección del medio ambiente es separar los desechos que pueden ser reciclados (72%). Propuestas más exigentes, como considerar el consumo energético a la hora de comprar una casa o un coche, pagar más por algunos artículos para cubrir su coste ambiental, prescindir del automóvil o pagar impuestos verdes tienen una fría acogida (las apoya solamente entre un 5% y un 30% de los europeos).

En Europa se han de afrontar grandes problemas porque no existe preocupación por cambiar el estilo de vida basado en el consumismo, sólo el enfoque mayoritario es el de querer curar sus efectos negativos. Esto ocurre porque se ve la naturaleza como un objeto al servicio de la sociedad, que se puede manipular. No se debería distinguir entre la naturaleza y el ser humano porque todo es parte del mismo sistema donde todos los aspectos y factores implicados se interrelacionan. Durante la conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Estocolmo 1972) se estableció la definición de medio ambiente más aceptada en la actualidad: *"El **medio ambiente** es un conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas"*.

Según esta definición el medio ambiente es todo nuestro entorno en un momento determinado. Esto no incluye solamente los elementos naturales de la tierra, si no los elementos sociales y culturales, y lo más importante, contempla también una dimensión temporal del medio ambiente, es decir, que éste cambia continuamente ya sea por causas naturales o artificiales. Además, a lo largo del tiempo, la relación de la humanidad con la naturaleza se caracteriza por la necesidad de apropiación de los recursos naturales, por la convivencia con los impactos que produce esta apropiación y por los riesgos que conlleva su existencia al habitar en la Tierra.

2.2. Recursos y desarrollo sostenible

Las cantidades totales de los materiales existentes en la Tierra, como por ejemplo masas forestales o minerales, pueden llegar a tener un valor económico; son los **recursos naturales**. Estos recursos pueden clasificarse en función de las posibilidades para mantenerse o agotarse totalmente, es decir como **renovables o no renovables**. Se entiende por recursos renovables aquellos que pueden reemplazarse al mismo ritmo que se consumen pero no se debe olvidar que un recurso renovable puede dejar de serlo. Por otra parte, los recursos no renovables son generalmente depósitos limitados o con ciclos de regeneración muy por debajo de los ritmos de extracción o explotación (minería, hidrocarburos, etc.). Otro fenómeno puede ser que el recurso exista pero que no pueda utilizarse, como sucede con el agua contaminada.

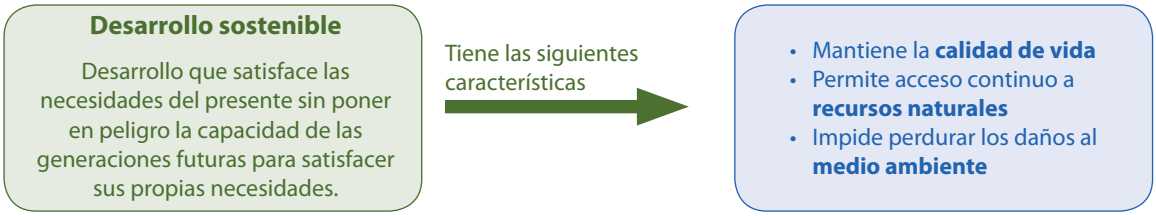
El valor económico de los recursos naturales depende de su escasez y demanda y es el tema que preocupa a la economía. Su utilidad como recursos depende de su aplicabilidad, pero también del coste económico y del coste energético de su localización y explotación. Por ejemplo, si para extraer el petróleo de un yacimiento hay que invertir más energía que la que va a proporcionar no puede considerarse un recurso. Muchas veces también se pasa por alto el hecho de que los recursos naturales dependen de la conservación de los sistemas que les dan origen; es el caso de los recursos forestales, que dependen de la conservación de los bosques, o la pesca, que depende del mantenimiento de las poblaciones de peces. Éstos son ejemplos de recursos primariamente renovables que pueden ser llevados al **agotamiento** por una explotación irracional.

Lo que el ser humano nunca pasa por alto es el aporte energético que brindan los recursos naturales a través de su aprovechamiento. La disponibilidad de la energía es un factor fundamental para el desarrollo y el crecimiento económico. La utilización eficaz de la energía,

así como el uso responsable, son esenciales para la sostenibilidad. De esta manera llegamos al concepto de Desarrollo Sostenible. El Desarrollo Sostenible implica que debe protegerse el equilibrio general y el valor de la reserva de capital natural, que hay que establecer otros criterios e instrumentos de evaluación de los costes y beneficios a corto, medio y largo plazo para reflejar los auténticos efectos socioeconómicos y los valores de consumo y conservación y que los recursos deben distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y regiones del mundo (Figura 2).

En esencia, el término Desarrollo Sostenible implica el desarrollo que resuelve las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de resolver sus necesidades. Ya en 1997, con el Tratado de Ámsterdam, los gobiernos de la UE acordaron hacer del desarrollo sostenible un objetivo fundamental y han implementado políticas para promoverlo estableciendo que el objetivo primordial es la mejora permanente del bienestar de los ciudadanos europeos. Esta acción se dirige exactamente hacia la idea general más destacada en las "Consultas a la Ciudadanía" de que los ciudadanos desean tener una Europa que promueva el desarrollo sostenible.

Figura 2



2.3. La energía: cuestión clave en la sostenibilidad

Parece más fácil reconocer que se tienen problemas ambientales, cuando la realidad es que no se tienen, si no que se crean. El ser humano, como una especie más, vivió en equilibrio con la naturaleza hasta que consiguió escapar del círculo de la energía que, directamente emitida por el sol, otros organismos captaban y "preparaban" para ser utilizada por el ser humano. Se debe abandonar el planteamiento de que el medio ambiente tiene problemas, porque quien de verdad los tiene, los crea y dispone de las claves y los medios para su solucionarlos es nuestra sociedad. Si el inicio de la insostenibilidad en el planeta fue el manejo de la energía, las actuaciones para intentar contrarrestarlas deben tener como factor fundamental la **gestión de la energía**.

Esta misma teoría la corrobora un 60% de los encuestados a través de la encuesta ciudadana del Eurobarómetro en toda la UE, que consideran que la energía debe ser un asunto de "alta prioridad", dato que en el caso de España se sitúa en el 52%. Además, España es uno de los Estados miembro donde más ciudadanos (56%) están concienciados sobre la necesidad de reducir el consumo energético, por encima de la media de la UE-25 (54%), según datos de la misma encuesta. Pero las ciudades se construyen, en la gran mayoría de los casos, sin tener en cuenta los requerimientos energéticos para ponerlas en funcionamiento: transporte, climatización, transformación de recursos en productos, gestión de los residuos, etc. Por eso,

se puede decir que las ciudades están continuamente consumiendo cantidades ingentes de energía y materia.

La insosteniblidad es una característica propia de las ciudades, inherente a ellas, pero que se puede reducir con una buena planificación ambiental urbana: se debe promover ciudades compactas y diversas, frente a las actuales ciudades dispersas y difusas: cuanto mayor es la segregación y la dispersión de las actividades urbanas, mayor es el gasto de energía necesario para que se produzcan los intercambios que la ciudad necesita para funcionar. Muchas ciudades y principalmente las expansiones de sus bloques metropolitanos siguen esta lógica de segregación de sus servicios. La ciudad se convierte así en una consumidora irracional de energía. Por otro lado, consumir mucha energía no tiene por qué ser un buen indicador de desarrollo, ni tampoco algo necesario para conseguir el bienestar.

Sin embargo la energía es clave para el bienestar social y económico, proporciona movilidad y comodidad a las personas y es imprescindible para la producción de la mayor parte de la riqueza industrial y comercial. Pero la producción y consumo de energía ejercen presiones importantes sobre el medio ambiente. La utilización de la energía, sin duda, ha mejorado las condiciones de habitabilidad en las ciudades, mediante la calefacción, la iluminación, la posibilidad de transformación de distintos materiales, unos mejores sistemas de transporte, pero junto a ellos se han ido produciendo unos efectos no esperados e indeseados que afectan seriamente a la sostenibilidad de las ciudades y que además, siempre se han considerado como efectos "externos" al sistema energético, quedando fuera, por tanto, de nuestra factura energética. Se ha producido una concentración de la población en grandes ciudades, el año 2007 marca la frontera temporal en la cual más de la mitad de la Humanidad vive en ciudades. Las grandes urbes traen consigo unas demandas intensivas de energía: electricidad para el funcionamiento urbano, y derivados del petróleo para la movilidad.

El **consumo de energía** dentro de la sociedad actual ha crecido de forma significativa en los últimos cincuenta años y en ellos se ha vivido un aumento muy fuerte de la población, la cual se ha multiplicado por tres en medio siglo, y adicionalmente han aparecido o se han desarrollado usos energéticos muy intensivos. En las "Consultas a la Ciudadanía" surgió también la convicción de que carecemos de sensibilidad y responsabilidad ciudadana ante el consumo energético, idea que se enlazó con la concienciación de un mejor aprovechamiento de la energía con su consecuente ahorro.

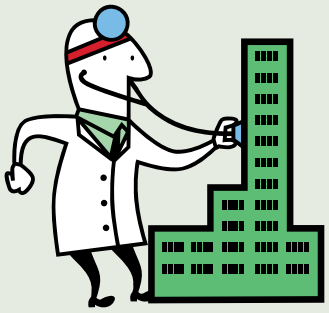
También quedó patente la preocupación de los participantes por la energía nuclear y expresaron su rechazo ante este tipo de energía queriendo que se fomenten solamente las energías "limpias", controladas y respetuosas con el medio ambiente. Se opinó que había que invertir y promover la energía solar, eólica y los biocombustibles, fomentando su uso e investigando y desarrollando nuevas energías porque se quiere ser autosuficiente e independiente de Europa en términos de energía. Incluso se comentó la posible posición de los países europeos efectuando un frente común contra grandes potencias contaminantes como EEUU o China.

El consumo mundial de energía ha sobrepasado a día de hoy los 10.000 millones de toneladas equivalentes de petróleo anuales (tep/a) y está repartido entre 75 países del tamaño de España. Esta cifra es del mismo orden de magnitud que la biomasa que anualmente crece en la Tierra, fijando una pequeña parte de la energía que el Sol envía continuamente a nuestro planeta. Esto nos debiera hacer reflexionar sobre el hecho de que si la evolución de la vegetación ha modelado la Tierra, un vector de magnitud similar, como es el consumo de energía, también lo hará. En cierta medida nos hemos situado en "Magnitudes Tierra" al pensar en nuestros consumos de recursos naturales.

De hecho se estima que la **"Huella Ecológica"**[1] de la Humanidad equivale a la superficie de los cinco continentes emergidos, lo cual es preocupante respecto a nuestro futuro si seguimos evolucionando como lo hemos hecho en las últimas décadas. Bien, además de esa huella, la mitad corresponde a los usos energéticos. Por lo tanto, preocuparse por la incidencia ambiental de la energía es un tema prioritario.

La energía está presente en todas las facetas de la vida cotidiana. Es supuestamente intangible e invisible, al menos a los precipitados ojos de lo cotidiano. Por ello, en muchas ocasiones no se es consciente del derroche energético que se causa, ni el hecho de que se está consumiendo una determinada proporción de recursos (Figura 3: Energía en la Vivienda). Es mucha la energía que consumimos en nuestro hogar y no toda se emplea para producir un mayor confort, existen numerosas pérdidas por deficiente aislamiento y por una mala utilización de los electrodomésticos. Según los datos del IDAE, el sector doméstico y de la edificación se lleva un 20% del total de energía final consumida en España y es responsable del 25% de las emisiones de anhídrido carbónico (CO_2). El consumo medio de energía eléctrica de una familia española es de unos 3.300 Kwh/anuales, lo que origina una emisión de cerca de 1,6 toneladas de CO_2.

Figura 3. Energía que se consume aprox. por vivienda.



ACS (Agua Caliente Sanitaria)	20%
Calefacción	40%
Frigorífico	15%
Cocina y Horno	10%
Iluminación	5%
Otros	10%

Un grado de más en el termostato supone un 7% más de energía en la calefacción.

En algunas ocasiones se llega a reflexionar sobre cuestiones económicas ligadas a **elevados consumos**, pero no sobre los problemas ambientales que ello genera. Por esto, se tiende a pensar que nos encontramos, por ahora, con un recurso que es ilimitado. No es preciso insistir en que tal situación ha de ser enfrentada, tanto por un principio de realismo, como también de solidaridad

1 Huella ecológica: mide la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de donde estén localizadas estas áreas.

hacia los demás, recordando el concepto de desarrollo sostenible anteriormente citado. En este sentido es relevante que existe una fuerte demanda de acceso a más información sobre cómo utilizar la energía eficientemente ya que un 43% de los encuestados en el Eurobarómetro respondió que esto debía ser una prioridad.

Actualmente, aunque existen normativas de mercado único relativas al medio ambiente y metas para combatir, por ejemplo la contaminación, que se fijan a nivel europeo, la responsabilidad de las decisiones que afectan al sector de la energía recae principalmente en los gobiernos nacionales. Se ha incitado así un debate cada vez mayor sobre la necesidad de una política energética común en la UE, con los Estados miembro trabajando juntos para enfrentarse a estos retos. Esto coincide con lo que revela otra encuesta realizada por la agencia europea de estadística: el 47% de los encuestados opina que las decisiones sobre política energética deberían tomarse a nivel europeo, comparado con el 37% que favoreció la acción nacional y el 8% que consideró más apropiadas las iniciativas locales.

Y es que a lo largo de nuestra historia como seres humanos, la forma de producir y de consumir energía ha cambiado radicalmente, ya no sólo en la Unión Europea, si no a nivel planetario: nuestros más lejanos antepasados utilizaban los restos vegetales como combustibles y más tarde aprendieron a utilizar la fuerza del viento y la de los ríos. Más tarde, a finales del siglo XVIII, con la revolución industrial, entramos en una época marcada por el uso del carbón. Y llegamos al petróleo, el combustible del siglo XX. Hoy somos más conscientes de lo limitado que es este recurso y de las fluctuaciones a las que se ven sometidos sus precios y por ello buscamos en la actualidad tender hacia la sustitución por otras fuentes como el gas natural, y por las energías alternativas en un futuro no muy lejano. De hecho, los ciudadanos europeos creen que en los próximos treinta años "caerá drásticamente" el uso de combustibles fósiles, en especial el crudo, el gas y la energía nuclear, en beneficio de las energías renovables.

Pero hay que ser conscientes de que no basta con cambiar hacia fuentes de energía renovables y menos contaminantes, sino que hay que tener en cuenta el concepto de ahorro energético, pues ya viene a decirse que **la mejor energía es la que no se consume** y resulta tan significativamente relevante a la hora de conseguir los objetivos actuales hacia patrones de producción y consumo de energía más sostenibles. De este modo, se desarrollan auditorias energéticas en industrias, oficinas o escuelas con el fin de llevar a cabo medidas de ahorro o la implantación de nuevas fuentes de energía que permitan cierta independencia energética, sirvan como ejemplos educativos y supongan un capital de energía, esencial en todos los sentidos. Semejante planteamiento conlleva además un compromiso para conseguir pautas de consumo y de uso de la energía más respetuosa con el medio ambiente.

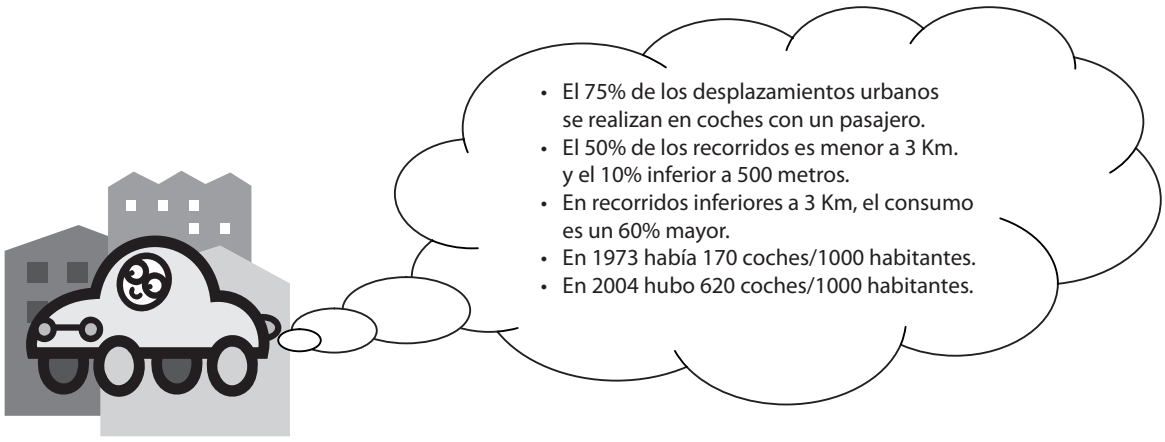
La situación energética española

España mantiene desde hace casi dos décadas un notorio crecimiento de la intensidad energética. La creciente y excesiva dependencia energética exterior —alrededor del 80% en los últimos años, por encima de la media europea que es del 50% — y la necesidad de preservar el medio ambiente, obligan al fomento de fórmulas eficaces para un uso eficiente de la energía y la utilización de fuentes "limpias". Por tanto, el crecimiento sustancial de las fuentes renovables,

junto a una importante mejora de la eficiencia energética, responde a motivos de estrategia económica, social y medioambiental.

Pero en nuestro país se continúa manteniendo una economía energéticamente ineficiente y el consumo de la energía se ha más que duplicado en tres décadas (multiplicándose por 2,5 entre 1973 y 2005), según el Informe de Sostenibilidad en España 2006, elaborado por el Observatorio de Sostenibilidad. Existe una fuerte dependencia energética y una muy elevada intensidad del uso de recursos energéticos en los procesos productivos y en los sectores difusos, **especialmente en el transporte**, donde se presentó una de las tendencias más insostenibles (Ver Figura 4: Datos sobre el Transporte en España). Expertos de la CE apuntan el hecho de que los ciudadanos de la UE "subestiman" la parte del consumo energético total de la que es responsable el transporte y señalan que este sector es uno de los que puede permitir un mayor ahorro.

Figura 4. Transporte



En España cerca del 50% de la energía utilizada en el transporte por carretera lo consume el vehículo privado. La parte básica de la reducción de emisiones de CO_2 va a ser, sin duda, el compromiso que se adquiera con un nuevo modelo de **movilidad sostenible,** que reduzca el modo más agresivo y contaminante del vehículo privado y lo sustituya progresivamente por el transporte público y por sistemas nada contaminantes para pequeños trayectos, como caminar o utilizar la bicicleta. Desde luego, la reducción del coche en ciudad y su sustitución por el transporte público es la medida más factible y eficaz en este campo.

Durante el período 1990 a 2000, en España se incrementó un 38% el consumo de energía primaria[2] y un 45% el parque de automóviles, mientras que la población en el mismo periodo se ha mantenido prácticamente estable. El equipamiento de los hogares ha aumentado de forma espectacular en España: en 2003 se facturaron 940.000 unidades de equipos de aire acondicionado, lo que supone un 30% más que el ejercicio anterior y cada año se venden del orden de 23 millones de electrodomésticos.

En definitiva, el consumo de energía primaria en España mantiene un incremento muy superior al experimentado por el conjunto de la Unión Europea, desde aproximadamente la

2 Energía primaria: aquella que se obtiene directamente en un yacimiento de la naturaleza. (Ampliado en Glosario)

década de los ochenta. Se observan tendencias divergentes entre España y el resto de los países de la Unión Europea ya que, mientras que en estos países la intensidad en el uso de la energía primaria por unidad de producto ha venido disminuyendo, en España ha crecido en estos últimos años hasta alcanzar, y superar, los ratios continentales. En términos de consumo per cápita, las tendencias siguen también una senda de crecimiento, de un modo parecido a lo que ocurre en la Unión Europea. Tradicionalmente, la dependencia energética en España ha evolucionado de forma similar, aunque siempre en niveles más altos, al resto de la Unión Europea.

Hoy en día, aunque los suministros de petróleo están más repartidos que hace dos décadas, la facilidad de respuesta de los precios del petróleo en el ámbito mundial ante crisis locales, especialmente en Oriente Medio, la concentración del aprovisionamiento de gas en un solo país, Argelia, y la incapacidad de respuesta de la producción interior de energía primaria, constituyen factores de riesgo añadidos que sitúan a España en una posición de gran debilidad ante un "shock" energético. La práctica ausencia de recursos como el petróleo y el gas, la moratoria nuclear, la reconversión y el declive del sector del carbón y la escasa posibilidad de aumentar la producción hidroeléctrica determinan la estructura de la producción de energía en España.

Ante esta situación la opinión resultante es la siguiente: de cara a los próximos tres años, un 20% de los ciudadanos consultados en España cree "muy probable" que el precio de la energía se multiplique por dos o incluso más (33% en la UE), a pesar de que sólo un 14% de los encuestados en España (33% en la UE) vinculan inicialmente los asuntos de energía a los precios y costes de los principales recursos (petróleo, electricidad, gas y carbón) en la UE. Además un 24% opina que es "algo probable" que se produzca algún problema en el suministro de gas (37% en la UE).

El carbón, que aún supone un aporte de algo menos del 20% de la energía primaria en España, ya se destina casi exclusivamente a la producción de energía eléctrica, en centrales térmicas de carbón.

La energía nuclear, protagonista de la planificación energética hasta mediados de la década de 1980, y luego sujeta a "moratoria" ante el exceso de capacidad eléctrica (y otras causas de índole no económica), cuenta con nueve grupos de generación de los que procede algo más del 20% de la producción eléctrica en España.

La energía hidráulica en la actualidad sólo contribuye en un 8% a la producción de energía primaria y eso supone un 2% del consumo de energía primaria total. Hay que tener en cuenta que las posibilidades de expansión de este tipo de energía son ya muy limitadas en España aunque siga siendo la principal de las energías renovables.

En cuanto a las producciones nacionales de petróleo y gas, se puede afirmar que éstas son insignificantes, ya que, entre ambas, suponen apenas un 1% de la producción energética en España, lo que representa, a su vez, el 0,3% del consumo de energía primaria.

Al observar la estructura productiva del conjunto de la Unión Europea, hay que destacar, ante todo, la gran dispersión que existe entre las estructuras productivas de los distintos países miembro de la UE. En todo caso se aprecia cómo la energía nuclear, a pesar de no darse en la

mitad de los países, representa cerca del 30% del total de la producción de electricidad en la Unión Europea. Le siguen en importancia la producción eléctrica con gas natural, destacando el peso que aún mantiene el carbón como fuente de energía y más desde la incorporación de los países del Este a la Unión Europea.

La estructura del consumo primario de energía en España está protagonizada por el petróleo y sus derivados, que representan el 52% del consumo, a pesar de no contar con producción nacional. El carbón y la energía nuclear representan, respectivamente, el 17% y el 13% del consumo, en tanto que las energías renovables, incluida la hidráulica, tan sólo representan un 6%. El gas natural, que supuso el 12% del consumo de energía primaria en el 2000, ha ganado peso progresivamente en la estructura de consumo energético en España, aunque aún se encuentra lejos de los niveles de consumo energético medio en la Unión Europea (23%).

Figura 5. Datos energéticos de España:

- 8% del consumo de la UE, un 1,3% del consumo mundial.
- El 82 % de la energía que consume España es de importación.
- Actualmente se consume más del doble de energía que en 1975.
- España es la segunda potencia mundial en producción de energía eólica.

Los mercados finales de energía en España representan el 8,5% del consumo energético final de la Unión Europea (Ver Figura 5). Los productos derivados del petróleo constituyen, a principios del siglo XXI, el 61% del consumo energético final en España, por lo que ocupan un papel de mayor protagonismo que en el consumo primario. Su destino principal es el sector del transporte, dentro del cual el transporte por carretera supone el 80% de los consumos. Los derivados del petróleo representan once puntos porcentuales más, en términos relativos, dentro del balance energético español, en relación con el europeo.

Así, España, con menor consumo energético per cápita que la media de la Unión Europea, presenta, sin embargo, un mayor consumo de petróleo por habitante tras un periodo de pronunciado aumento que comenzó a mediados del decenio de 1980. Todo esto es el reflejo del gran peso de los productos derivados del petróleo en el consumo de energía final en España. Le sigue en importancia el consumo de **energía eléctrica**, fuente de energía secundaria generada a partir de otras fuentes primarias. El consumo eléctrico per cápita, ratio muy relacionado con los niveles de renta, continúa siendo sensiblemente inferior al de la media de la Unión Europea, aunque se acerca cada vez más a él. Sin embargo el consumo eléctrico más relacionado con la intensidad energética del sistema productivo, se ha incrementado notablemente durante la segunda mitad de la década de 1990, superándose ya ampliamente la media de la Unión. El 45% del consumo eléctrico es absorbido por el sector industrial, siderurgia y la industria petroquímica. Le siguen en importancia el consumo para servicios públicos y el residencial.

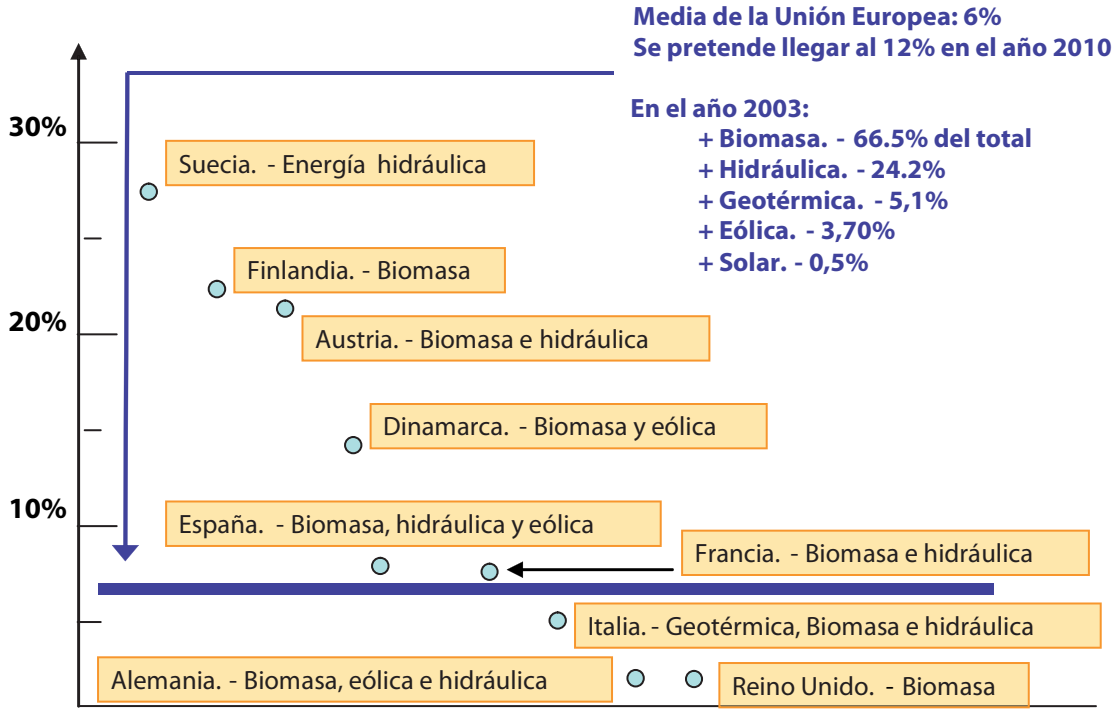
El consumo de gas representaba en 2005 un 20% del consumo final de energía en España, frente al 25% en el conjunto de la Unión Europea. La mayor parte del consumo final de gas

se emplea en el sector industrial, destacando las industrias de minerales no metálicos y la petroquímica. El consumo residencial de gas en España está muy por debajo del registrado en el conjunto de la Unión Europea.

Energías renovables en España

Las **energías renovables** representan el **6%** del aporte de energía primaria al sistema español, cifra muy similar a la del conjunto de la Unión Europea. Tal como se observa en la figura 6, en la cual se constata adicionalmente que los países de mayor volumen de población tienen una menor participación de las renovables en su esquema energético. Los ciudadanos españoles creen que las tres fuentes de energía más utilizadas dentro de treinta años serán la energía solar (37% de los encuestados), la eólica (27%) y el petróleo (20%). A continuación se analiza brevemente la situación de las energías renovables en España:

Figura 6. Participación de las energías renovables en el abastecimiento de energía primaria



La energía hidroeléctrica en España tiene un alto aprovechamiento de sus recursos hidráulicos. La cantidad de electricidad generada por este método ocupa el primer lugar respecto de la producida a partir de otras fuentes de energía renovables. Para ello, cuenta con varias centrales con embalse, de gran tamaño y potencia. En cuanto a las minicentrales de tipo fluyente, además de aumentar la construcción de nuevas instalaciones, se ha promovido la rehabilitación de muchas de las que ya existían, para que abastezcan de electricidad limpia y barata a las poblaciones e infraestructuras cercanas.

La energía eólica en España: por sus características, España es uno de los países de Europa en los que la explotación de la energía eólica está más extendida. Las comunidades con mayor potencia eólica instalada son también las que presentan mejores condiciones (Navarra, Galicia, Andalucía, Aragón y Canarias). Uno de los primeros parques eólicos españoles fue ubicado en Tarifa, por los fuertes vientos que se producen en el Estrecho; otro el situado en La Muela (Zaragoza), aprovechando también el fuerte viento del valle del Ebro. Por su parte, Navarra prevé tener construidos un buen número de parques eólicos en el año 2010, capaz de cubrir el 45% de sus necesidades energéticas. Además de los parques, en muchas zonas se han instalado máquinas eólicas autónomas para proporcionar electricidad a pueblos a los que no llegaba la red eléctrica. Estas instalaciones autónomas, combinadas con motores de gasoil, abastecen de electricidad a las viviendas, a las industrias o a estaciones de bombeo y depuración de agua, a desaladoras de agua de mar, etc.

La energía solar en España: por la gran cantidad de radiación solar que recibe (al día y durante el año), la mayor parte de nuestro territorio presenta unas condiciones muy favorables para la instalación de equipos de captación de energía solar. Esto, unido al alto nivel tecnológico y económico del país, ha favorecido el desarrollo de la utilización de esta fuente de energía. En el apartado de la captación térmica, se ha desarrollado especialmente el uso de colectores planos y parabólicos para dotar de agua caliente a las instalaciones turísticas de Andalucía, Canarias, Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana. En cuanto a los sistemas fotovoltaicos, se ha renunciado a las grandes instalaciones (como la planta PV Toledo, que vierte a la red general 1dMW), a favor de pequeñas instalaciones autónomas. Andalucía y Canarias también destacan en este campo.

La energía de la biomasa en España: la biomasa es el recurso energético renovable más utilizado en España (supone alrededor del 48% del total de la energía procedente de recursos renovables). El 50% de esta utilización se concentra en Andalucía, Galicia y Castilla y León. En cuanto a las principales formas de uso, se llevan a cabo de forma dispersa, preferentemente en el medio rural y en instalaciones de pequeñas dimensiones. Destacan las siguientes:

- Aprovechamiento energético de los recursos forestales y agrícolas en el sector doméstico. Algunas industrias forestales o agrícolas también emplean los residuos procedentes de su actividad como combustibles para abastecerse de energía.
- Aumento del uso de biomasa procedente de cultivos energéticos, sobre todo de biocarburantes, para el transporte, para centrales de producción eléctrica y para redes de calefacción.
- Se ha desarrollado también la incineración de RSU (Residuos Sólidos Urbanos) con aprovechamiento energético para abastecer de energía las plantas de tratamiento de estos materiales.

2.4. Glosario

- **Biodiversidad:** expresa la variedad o diversidad del mundo biológico. Se refiere a la diversidad de especies y razas que hay en el planeta.
- **Cambio climático:** se refiere al aumento de la temperatura de la Tierra debido al uso de combustibles fósiles y a otros procesos industriales que llevan a una acumulación de gases que producen el efecto invernadero en la atmósfera.
- **Capa de ozono:** zona de la atmósfera que abarca entre los 19 y 48 km. por encima de la superficie de la Tierra. En ella hay altas concentraciones de ozono que sirve de filtro de la radiación solar.
- **Energías renovables:** se refiere a una serie de fuentes energéticas que en teoría no se agotarían con el paso del tiempo. Comprenden: la energía solar, la hidroeléctrica, la eólica, la geotérmica, la hidráulica, la mareomotriz y la procedente de la biomasa.
- **Energía primaria:** aquella que se obtiene directamente en un yacimiento de la naturaleza. Existen dos grupos: las energías primarias no renovables (petróleo, carbón, gas y uranio) y las energías primarias renovables (hidroeléctrica, eólica, solar y biomasa). La energía primaria, por tanto, es aquella que no ha sido sometida a ningún proceso de conversión. Por eso, la energía suministrada al consumidor para ser convertida en energía útil, se denomina energía final. El consumo de energía primaria se obtiene añadiendo al consumo de energía final no eléctrico los consumos propios, los consumos en transformación (especialmente en la generación eléctrica) y las pérdidas.
- **Huella ecológica:** mide la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de donde estén localizadas estas áreas.
- **Lluvia ácida:** es la precipitación, normalmente en forma de lluvia, pero también en forma de nieve, niebla o rocío, que presenta un pH ácido. Se produce por la emisión a la atmósfera de óxidos de azufre o nitrógeno, que se producen fundamentalmente en las centrales térmicas.
- **TEP:** una Tonelada Equivalente de Petróleo se define como 10^7 kilocalorías. Representa la cantidad de calor contenida en una tonelada de petróleo bruto. La conversión de unidades habituales a tep se hace en base a los poderes caloríficos inferiores de cada uno de los combustibles considerados. Es muy habitual su expresión en kilo toneladas equivalentes de petróleo (ktep), siendo 1 ktep = 1.000 tep.

3. Los ciudadanos ante la inmigración

La inmigración es el segundo tema que más preocupa a los ciudadanos españoles (36%) sólo precedido por el terrorismo (47%) de acuerdo con la encuesta de opinión pública de la Unión Europea *Eurobarómetro* de primavera de 2007. En otoño de 2006 era el tema que más preocupaba (64%). Esta especial preocupación por la inmigración expresa una especificidad en relación con el resto de europeos que, de media, se sienten menos preocupados por esta cuestión (15% en primavera de 2007, 21% en otoño de 2006) y se justifica por la novedad que este fenómeno representa en España, que en un relativamente corto espacio de tiempo ha pasado de ser un estado emisor de emigrantes a ser un estado receptor de inmigración. Por otra parte, estos datos nos revelan que dos de los ámbitos ligados a la realización del *Espacio de libertad, seguridad y justicia* en la Unión Europea, la inmigración y la lucha contra el terrorismo, son los que más preocupan en España, cuyos ciudadanos, además, consideran que la principal prioridad de la Unión debe ser la lucha contra la inmigración ilegal (43%), y que las decisiones sobre inmigración deberían ser adoptadas conjuntamente por el gobierno del estado y la Unión Europea.

En las Consultas a la Ciudadanía Europea, celebradas en Madrid en marzo de 2007, la inmigración fue uno de los temas más debatidos y en el que se versaron opiniones más encontradas. Para los ciudadanos españoles, la inmigración se ha convertido en una de las preocupaciones cotidianas más apremiantes, que plantea nuevos retos de convivencia y de integración, y que se percibe como un riesgo para el mantenimiento de las cotas de bienestar de las personas que se sitúan en las capas medias de la población.

Tabla 1. Temas que preocupan a los ciudadanos españoles y europeos

España	
Terrorismo	47
Inmigración	36
Vivienda	19
Desempleo	19
Crimen	17

UE-27	
Desempleo	34
Crimen	24
Inmigración	15
Terrorismo	12
Vivienda	8

Fuente: Eurobarómetro Estándar 67. Opinión Pública en la Unión Europea, primavera 2007, p.8, Tabla 4.

A continuación se analiza, en primer lugar, cuál es el estado de la cuestión en España y en Europa en relación con la realidad de las migraciones y qué aproximación han tenido las instituciones europeas a este tema; en segundo lugar, qué temas en relación con la inmigración preocupan especialmente a los ciudadanos españoles; y, en tercer lugar, cuáles son las prioridades políticas y jurídicas que deberían marcar la agenda de la Unión Europea en el futuro.

3.1. La Unión europea ante la inmigración de ciudadanos de terceros países

El fenómeno migratorio en Europa y en España

En los últimos veinte años, y no sólo en Europa, sino a escala mundial, las migraciones se han transformado cuantitativa y cualitativamente. Se calcula que la inmigración ha aumentado

en este periodo un 150% y que el número de inmigrantes en relación con la población se ha duplicado. **A principios del siglo XXI aproximadamente 150 millones de personas, un 2,5% de la población mundial se encontraría fuera de su lugar de origen.** Diversos factores son los causantes de estos flujos migratorios: desde los fenómenos de persecución, violación de los derechos humanos o situaciones graves de conflicto que están en el origen de las migraciones forzosas, hasta el diferencial de renta y los problemas estructurales y de desigual desarrollo entre los países emisores y los países receptores, que motivan las migraciones de carácter económico.

Entre los factores que marcan diferencialmente las migraciones económicas de las dos últimas décadas se encuentran: por una parte, la combinación entre un fuerte crecimiento demográfico, una oferta de trabajo estancada o en recesión en el hemisferio Sur, y una crisis de los cultivos agrícolas; por otra, la destrucción del medio ambiente y, con él de formas de vidas, causadas por el clima y la acción humana; y, finalmente, el aumento de las desigualdades a que ha llevado la liberalización de las relaciones de producción y del mercado en el marco de la globalización.

Stephen Castles y Mark Miller han logrado concretar cinco rasgos esenciales de las migraciones actuales. Primero, la *globalización* de la inmigración, ya que las migraciones afectan cada vez más a mayor número de países tanto de origen como de destino. Segundo, la *aceleración* de la inmigración, puesto que el volumen total de las migraciones aumenta en la mayoría de las regiones. Tercero, la *diferenciación* de la inmigración, porque la mayoría de estados se ven afectados por diferentes tipos de inmigración, por origen, por causas o por otras características. Cuarto, la *feminización* de la inmigración, fenómeno que hace que los inmigrantes que llegan a Europa de determinados países sean mayoritariamente mujeres. Y quinto, la creciente *politización* de la inmigración, por la que las migraciones han llegado a ser un componente esencial de las políticas internas e internacionales de los estados[1].

En Europa, las migraciones formadas por personas provenientes de África y de países asiáticos empezaron con la recesión económica de los años setenta del siglo XX. Se produjo también entonces un proceso de convergencia de la renta *per cápita* entre los países del norte y del sur de Europa que hizo que se redujeran los flujos migratorios de estos últimos estados hacia los del Norte. A finales de los años ochenta, los países europeos mediterráneos del Sur se habían convertido ya en lugares de destino de inmigrantes, a los que éstos accedían más fácilmente por su situación geográfica y en los que rápidamente encontraban una ocupación aún siendo ésta a menudo inestable o no declarada. Posteriormente, la caída del muro de Berlín y la desmembración de la ex URSS también provocó, ya en la década de los noventa, un aumento de la inmigración de personas provenientes de los países del Centro y del Este de Europa hacia la franja de países de la frontera exterior del norte y el este de la Unión Europea.

En España, la entrada de personas extranjeras con un proyecto migratorio en el país no ha dejado de aumentar en los últimos años, hasta el punto de que actualmente es el país europeo que más inmigrantes recibe cada año. Este hecho no significa que la población extranjera en

1 Stephen Castles, Mark Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 2ª ed., Londres: Macmillan Press LDT, 1998. pp. 8-9.

España sea aún de las más altas en la Unión Europea, ya que muchos de los Estados miembro han tenido una larga trayectoria como países de inmigración, iniciada principalmente en los años sesenta, en los que las poblaciones estén formadas por un alto índice de personas nacidas fuera del país. **España se ha convertido en apenas una década de país emisor de emigrantes hacia el resto de países europeos, a país receptor de inmigrantes** que provienen principalmente de la cuenca mediterránea Sur y del resto de África, con lo que el fenómeno de la inmigración es aún relativamente nuevo.

El número de extranjeros que entraron en España en 2005 ascendió a 682.700 personas, incrementándose un 5% la cifra del año anterior (645.800 en 2004). El grupo de origen más importante fue, igual que en 2004 el de las personas nacionales de Rumania (70.000), seguido del de los nacionales de Marruecos. Un dato especialmente relevante sobre inmigración en España es, no obstante, que entre los meses de junio y de octubre de 2006 llegaron a las islas Canarias 19.000 inmigrantes de forma ilegal por mar desde países africanos. Aunque ésta no sea la vía de entrada más importante a tenor de las cifras, el drama humano que significa que un número alto de personas intentara tal travesía sin lograr llegar a su destino instó la realización de acciones operativas conjuntas de vigilancia a través de la agencia europea FRONTEX[2].

Tabla 2. Entrada de personas extranjeras. En millares

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
España	57,2	99,1	330,9	394	443,1	429,5	645,8	682,7
Europa	1602,2	1943	2224,9	2485,8	2708,6	2194,2	2847,6	2518,8

Fuente: Datos extraídos de Internacional Migration Outlook: Sopemi 2007 Edition, OCDE, p. 301. Europa incluye los principales estados UE más Noruega y Suiza.

España ha multiplicado por más de diez el número de personas extranjeras que acoge anualmente desde 1998, a diferencia de lo que ocurre en el conjunto de países europeos, en los cuales la llegada de inmigrantes, si bien ha ido aumentando cada año, no ha llegado ni a duplicarse en ese mismo periodo.

Como se ha dicho anteriormente, aunque España sea un país en el que aumenta la llegada de personas inmigrantes, ello no significa todavía que tenga una de las tasas más elevadas de población extranjera, puesto que se trata de un país que se ha convertido recientemente en receptor de inmigrantes. **Según los datos de la OCDE, en el periodo de diez años entre 1996 y 2005 la tasa de inmigrantes en España pasó del 1,6% al 6,2%**. En países como Austria, Bélgica o Alemania, la tasa de inmigrantes es mayor, próxima al diez por ciento de extranjeros en relación con la población total, pero se ha ido manteniendo más o menos estable en los últimos años.

De acuerdo con publicaciones recientes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a 30 de junio de 2007 había en España 3.536.347 extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, de los cuales, el 64,25% estaban incluidos en el Régimen General, y el 35,75% estaban incluidos en el Régimen Comunitario. Según su nacionalidad, el grupo de personas extranjeras más numeroso era el de los marroquíes (603.686 personas), seguido del de los rumanos (404.604 personas) y de los ecuatorianos (397.430 personas).

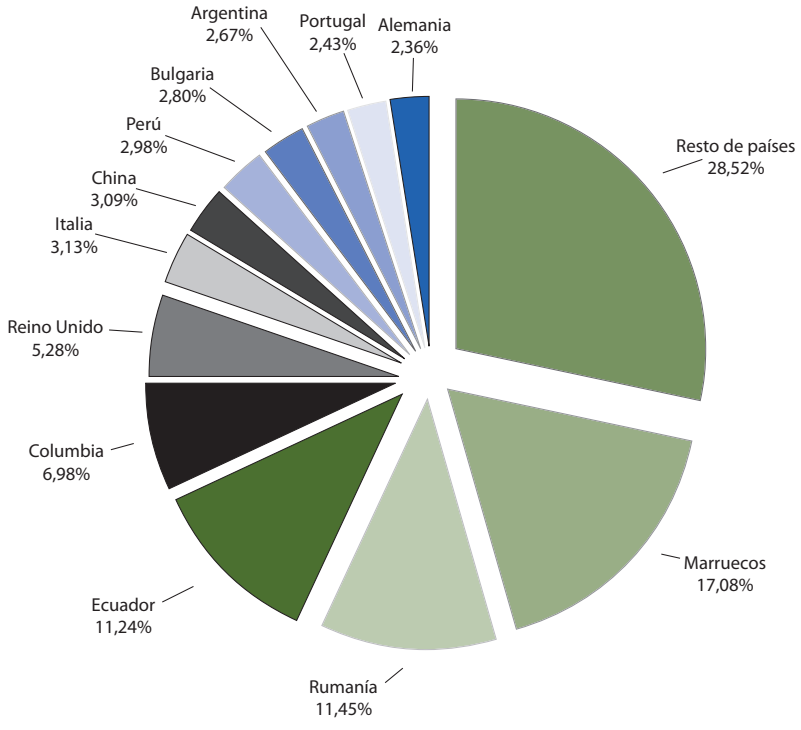
2 *International Migration Outlook: Sopemi 2007 Edition*, OCDE, p. 282.

Tabla 3. Población extranjera en algunos países europeos. En millares

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Austria	681,7	683,4	686,6	694	701,8	718,3	743,3	769,6	776,1	801,6
% del total	8,6	8,6	8,6	8,7	8,8	8,9	9,2	9,4	9,5	9,7
Bélgica	911,9	903,1	892	897,1	861,7	846,7	850,1	860,3	870,9	900,5
% del total	9	8,9	8,7	8,8	8,4	8,2	8,2	8,3	8,4	8,6
Alemania	7314	7366,8	7319,6	7343,6	7296,8	7318,6	7335,6	7334,8	6738,7	6755,8
% del total	8,9	9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,8
Grecia			292	273,9	304,6	355,8	436,8	472,8	533,4	553,1
% del total			2,8	2,6	2,9	3,4	4,1	4,5	5	5,2
Irlanda	118	114,4	110,8	117,8	126,3	155	187,7	222,2	222,8	259,4
% del total	3,2	3,1	3	3,1	3,3	4	4,8	5,6	5,5	6,3
Italia	986	1022,9	1090,8	1340,7	1379,7	1448,4	1503,3	2227,6	2402,2	2670,5
% del total	2	2,1	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	3,9	4,2	4,6
Portugal	172,9	176,3	177,8	190,9	207,6	360,8	423,8	444,6	469,1	432
% del total	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	3,5	4,1	4,3	4,5	4,1
Reino Unido	1934	2066	2207	2208	2342	2587	2584	2742	2857	3035
% del total	3,4	3,6	3,8	3,8	4	4,4	4,5	4,7	4,9	5,2
España	539	609,8	719,6	801,3	896,7	1109,1	1324	1647	1977,3	2738,9
% del total	1,4	1,6	1,8	2	2,2	2,7	3,1	3,9	4,6	6,2

Fuente: Datos extraídos de International Migration Outlook: Sopemi 2007 Edition, OCDE, p. 343.

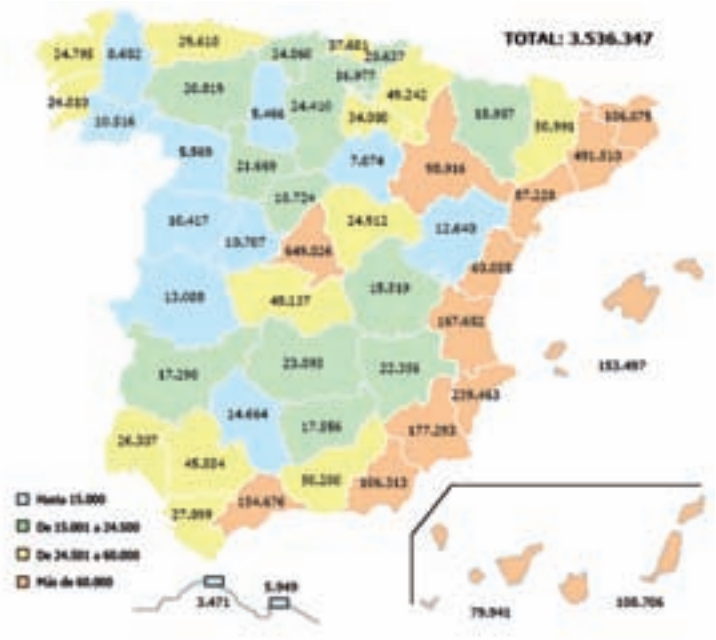
Figura 1. Extranjeros residentes según nacionalidad



Fuente: Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2007, 2/2007, NIPO 201-07-010-1, p. 3.

Por lugar de residencia de los extranjeros en España, hay una cierta concentración en algunas Comunidades Autónomas: Cataluña, Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía acogen el 65% de los extranjeros. Por provincias, hay una clara preferencia como lugar de destino de los inmigrantes por las zonas costeras del Mediterráneo además de por Madrid, Zaragoza y las Canarias. En Barcelona y Madrid los extranjeros residentes en España llegan al 34,34%.

Figura 2. Extranjeros residentes según provincia



Fuente: Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2007, 2/2007, NIPO 201-07-010-1, p. 5.

La situación de España en relación con el resto de países europeos por lo que respecta a la inmigración es específica, porque en los veinte años de pertenencia a las Comunidades y a la Unión Europea, ha pasado casi sin solución de continuidad de país emisor de emigrantes hacia otros países europeos, a país receptor de inmigrantes de otros continentes. Esto ha sido debido al reequilibrio de los niveles de renta con los países europeos, por una parte, y a las dinámicas propias de las migraciones internacionales, por otra. España, además, es un país europeo que se ha convertido en destino preferente de la inmigración proveniente de África por su estructura económica, y por su situación geográfica, como frontera Sur del continente europeo.

La aproximación de las instituciones europeas a la inmigración

Los Estados miembro de las Comunidades Europeas empezaron a considerar la inmigración como un ámbito de interés común en el que debían cooperar hacia mediados de los años ochenta del siglo XX, al marcarse como objetivo la realización de un *mercado interior* en el que estaría asegurada la libertad de circulación de las personas. Este objetivo suscitaba riesgos para la seguridad de los estados y reticencias en cuanto a la conveniencia de una gestión común de los aspectos ligados a la libertad de circulación más vinculados a la soberanía, lo que

hizo que, en primer lugar, la mayoría de países miembro optara por fórmulas de cooperación intergubernamental como los acuerdos de Schengen para tratar en conjunto materias relativas al control de fronteras, a la cooperación aduanera, policial y judicial, y también a la inmigración.

En esos años de profundización de la integración europea, los estados proyectaron perspectivas muy distintas en cuanto a las migraciones: por una parte, se apostaba por la libertad de ir y venir en el territorio europeo y por la no discriminación entre los nacionales de los Estados miembro; y, por otra, se desarrollaban políticas de exclusión de los inmigrantes provenientes de terceros países. Las políticas relativas a las migraciones internacionales en la mayoría de países estaban orientadas hacia el postulado de la *inmigración cero*. La gestión de aspectos relativos a estas migraciones desde las instituciones europeas recogió esta aproximación cada vez más restrictiva, a la vez que convertía los flujos entre países europeos en migraciones internas.

Los países europeos del sur, y entre ellos España, fueron incorporando a través de la cooperación europea esta aproximación restrictiva hacia la inmigración generada ya desde antes en los países que tradicionalmente habían sido receptores de inmigrantes, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. Ello no obstante, **las necesidades de la economía y las tendencias sociales e incluso políticas no han hecho que las migraciones hayan remitido hacia los países del sur, sino que han ido en aumento, aunque una parte muy significativa consista en flujos irregulares que sustituyen a los flujos controlados jurídicamente.**

Los inicios de una verdadera *política europea de inmigración*, aunque embrionaria, se encuentran en el periodo posterior a la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea de Ámsterdam, en el que se atribuyó competencias a la Comunidad Europea para la adopción de determinadas medidas en materia de inmigración y asilo. Este Tratado, por otra parte, perfeccionó el objetivo del mercado interior convirtiéndolo en uno de mayor alcance, la realización de un *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*.

Para el desarrollo de la acción normativa necesaria y, de acuerdo con el Tratado de Ámsterdam, se adoptó en el seno de las instituciones comunitarias el llamado *Programa de Tampere* que marcaba las prioridades y las medidas que debían tomarse en un periodo de cinco años en todas las materias relativas al *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (1999-2004). En el ámbito de la inmigración, se adoptaron algunas medidas residuales relativas a la entrada de nacionales de terceros estados (en relación con la admisión de nacionales de terceros estados para fines de investigación, de estudios, voluntariado, etc.), aunque no se llegó a establecer un régimen general para la armonización de la inmigración por motivos económicos. También se adoptaron instrumentos sobre el estatuto de los nacionales de terceros estados residentes de larga duración en los Estados miembro, sobre reagrupación familiar, sobre lucha contra la inmigración ilegal (obligación de los transportistas de comunicar los datos de los pasajeros; permiso de residencia para víctimas de tráfico de personas; redes de agentes de inmigración en países terceros para evitar el embarque de inmigrantes no admitidos a entrar hacia Europa), y sobre el retorno a los países de origen de los extranjeros expulsados (organización de vuelos conjuntos entre los Estados miembro para el retorno de inmigrantes en situación irregular; reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de nacionales de terceros países). Estos

dos últimos aspectos, **la lucha contra la inmigración ilegal y la organización del retorno y la ejecución de las expulsiones, han marcado una aproximación fuertemente represiva de la Unión Europea respecto de la inmigración.** Esta aproximación es coherente, por otro lado, con los motivos de la incorporación de esta materia a los ámbitos de acción de la integración europea, que atendían a los riesgos para la seguridad que los flujos pudieran representar en un Espacio de libre circulación.

En cuanto al asilo, es decir, la protección territorial de las personas que forman parte de migraciones forzosas, refugiados y que huyen de situaciones graves de riesgo para los derechos humanos, se han adoptado algunas normas para la armonización de los regímenes de protección de los Estados miembro. Concretamente, las principales normas adoptadas han sido las referidas al establecimiento de normas mínimas para la calificación de nacionales de terceros estados como refugiados o beneficiarios de un estatuto de protección subsidiaria y al contenido de este estatuto; al establecimiento de estándares mínimos para la acogida de demandantes de asilo; a los procedimientos que los estados deben aplicar a las peticiones de asilo; a la protección temporal en caso de flujos masivos de personas desplazadas; y al *Fondo Europeo para los Refugiados*.

Una vez agotado el plazo establecido en el *Programa de Tampere*, con el bagaje de las normas ya adoptadas, se aprobó el Programa de La Haya (2005-2010) para continuar la acción normativa de realización del *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* y, también, el *Enfoque Global de la Migración*. En estos dos textos, se revela un cierto cambio de perspectiva en cuanto a la acción futura de la Unión Europea sobre las cuestiones relativas a inmigración y a asilo. Hasta la finalización del Programa de Tampere se trataba de ordenar determinados aspectos de la regulación del asilo y la inmigración dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión, en cambio ahora, se formula la necesidad de gestionar la dimensión exterior de estos dos componentes de los flujos migratorios. En el Programa de La Haya y en el *Enfoque Global de la Migración* se desarrolla la opción que en adelante se pretende tomar por integrar plenamente en tema de las migraciones en las relaciones de cooperación de la Unión Europea con terceros países. En cuanto a la inmigración se apuesta por gestionar así mejor el retorno y las entradas de inmigrantes y, en cuanto al asilo, por establecer *programas regionales de protección* en países de tránsito que contengan la presión migratoria hacia Europa. El propósito confeso de la Unión Europea de afrontar las migraciones desde una perspectiva *global, equilibrada y coherente*, en función de medidas de cooperación entre los Estados miembro, de cooperación con estados terceros más relacionados con el fenómeno migratorio; y de asociación con terceros países, se confirmó en junio de 2007 tanto en el Consejo de la Unión como en el Consejo Europeo.

3.2. Las perspectivas de los ciudadanos ante la inmigración en el contexto europeo: opiniones, tendencias y expectativas sobre la acción de la Unión Europea

Temas en relación con la inmigración que preocupan prioritariamente a los ciudadanos en España

Durante las *Consultas a la Ciudadanía,* uno de los temas objeto de debate fue "el papel global de Europa y la inmigración". Las sesiones de deliberación de los ciudadanos españoles permitieron centrar qué aspectos concretamente se consideran en España problemáticos o que requieren una gestión más eficaz.

Las ideas vertidas por los participantes en las Consultas a la Ciudadanía celebradas en España giraron mayoritariamente en torno a tres temas: la gestión de los flujos internacionales; la integración de los inmigrantes; y la dimensión política exterior de las migraciones.

Las principales ideas que generó el debate sobre "el papel global de Europa y la inmigración" en las *Consultas a la Ciudadanía* giraron en torno a las siguientes cuestiones:

- La gestión de los flujos internacionales
  - El cruce de las fronteras y su dimensión humana
  - La libertad de circulación y la oportunidad de una apertura de las fronteras
  - La repatriación de los inmigrantes
  - La posibilidad de una centralización europea de las ofertas de empleo, y la captación en origen.
- La integración de los inmigrantes en la sociedad y en los entornos laborales de acogida
  - La integración social y cultural de los inmigrantes en las sociedades de acogida
  - La preservación de la identidad europea y de los valores en los que se basa
  - La dimensión laboral de la inmigración: riesgo de explotación, necesidad de regularización,
  - El multiculturalismo, el respeto de las diferencias.
- La dimensión política exterior de las migraciones
  - La información, la formación y la preparación en el país de origen antes de la migración
  - El diálogo y la cooperación política entre los estados de origen y de destino de los inmigrantes
  - La cooperación al desarrollo
  - El desequilibrio económico internacional y la deuda histórica con los países menos desarrollados

El tema que más preocupación y debate suscitó fue el de la gestión de los flujos internacionales y el fenómeno migratorio en la actualidad. Aunque el mayor número de entradas de inmigrantes no se produzca de forma ilegal ni, por tanto, los accesos al territorio por vía marítima con el cruce ilegal de las fronteras sea la mayor causa de irregularidad, en España hay una preocupación elevada por los flujos migratorios y por las trágicas consecuencias de los intentos de entrada

en Europa a través de su frontera sur. La principal causa de irregularidad de las situaciones de estancia en el país se producen después de entradas que respetaban la legislación vigente, por la falta de renovación de los permisos o por haber dejado de cumplir los requisitos que permiten residir a los extranjeros en el país, sin que se produzca el retorno o se ejecuten las medidas de expulsión que, en su caso, las autoridades hayan podido dictar.

Además de la gestión de los flujos, las *Consultas* generaron un intenso debate acerca de la integración de los inmigrantes y de la dimensión exterior de las migraciones. Por lo que se refiere a la integración, se suscitaron muchas cuestiones relativas a las relaciones sociolaborales de los inmigrantes con las sociedades de acogida, como el multiculturalismo, el necesario respeto a las diferencias y sus límites, o los riesgos de explotación de los inmigrantes. El debate y las opiniones vertidas por los ciudadanos participantes en las "Consultas a la Ciudadanía" también giraron en torno a un tercer tema, la dimensión exterior de las migraciones que, precisamente, es un elemento esencial de las perspectivas respecto a la política de inmigración europea apuntadas en el Programa de La Haya y en el *Enfoque Global de la Migración*.

En España, destacó la importancia que los ciudadanos dieron a la preparación para las migraciones en los países de origen, al diálogo con los países de origen y tránsito, y a la necesidad de tener en cuenta y trabajar para atajar las causas de la inmigración proveniente de terceros países a través de la cooperación al desarrollo.

Temas que, a diferencia de en otros países europeos, no suscitan una preocupación prioritaria

A diferencia de en otros países miembro de la Unión Europea, las *Consultas a la Ciudadanía* celebradas en España no generaron apenas debate acerca de cuestiones que podían haber quedado englobadas en el tema general propuesto. Por ejemplo, la política europea en materia de seguridad y defensa, la participación de la Unión Europea en las relaciones internacionales, o la importante cuestión ligada a los flujos internacionales de las migraciones forzosas, la protección de los refugiados, los demandantes de asilo y las personas que se han desplazado masivamente de sus países de origen.

Estos temas quedaron eclipsados por la urgencia que para los ciudadanos españoles suponía la creación de un marco general europeo de gestión de las migraciones internacionales y, entre ellas, especialmente de las que se perciben como que afectan más a España, que son las que están motivadas por razones económicas. Los ciudadanos españoles perciben a los inmigrantes que llegan al territorio español, mayoritariamente, como a personas que no huyen de situaciones de persecución o de graves conflictos en el país de origen que impulsen a la huida (aunque exista un número no desdeñable de demandantes de asilo en España, entre cinco y seis mil demandas anuales en los últimos cinco años, 5.310 demandas en 2006, de acuerdo con datos del ACNUR). En términos generales, los inmigrantes son considerados personas que vienen a España para mejorar su situación económica y la de sus familias que se quedan en el lugar de origen, incluso escapándose de la miseria y de una ausencia incontestable de oportunidades de desarrollar un proyecto de vida digno.

En España tampoco se generó debate sobre la cuestión de la integración de los inmigrantes llamados *de segunda* o *de tercera* generación, es decir, personas extranjeras o de origen extranjero nacidas en el país de acogida. Personas, en definitiva, que no son inmigrantes porque no han sido protagonistas del desplazamiento migratorio, pero que son percibidas como que no forman parte de la *sociedad de acogida* debido a su ascendencia o al contexto social marginalizado en el que viven. Esta cuestión que está generando un vivo debate en países como Francia, los Países Bajos, Bélgica o Alemania, no está presente aún en España por razón de su corta trayectoria como país de destino de inmigración, y porque la mayor parte de extranjeros son inmigrantes que han llegado de otros países bien como trabajadores, bien como familiares reagrupados.

3.3. Las prioridades políticas y jurídicas de los ciudadanos en relación con la inmigración

La agenda política deseada por los ciudadanos

Durante las *Consultas a la Ciudadanía* celebradas en España, los participantes llegaron a formular qué objetivos debían seguirse, a su parecer, en las políticas relativas a la inmigración tanto españolas como europeas, y se pronunciaron por unos u otros en votaciones conjuntas.

Cuatro de los objetivos formulados fueron claramente preferidos por la mayoría de los participantes y, por ello, deberían marcar la agenda política de actuación:

- El fomento del desarrollo de los países en vías de desarrollo
- La integración de los inmigrantes con el límite del respeto de los Derechos Humanos Universales
- El control efectivo de la llegada, la permanencia y la salida de los inmigrantes
- La garantía de la igualdad de derechos y deberes de los extranjeros mediante una política europea común

También otros objetivos recibieron un respaldo significativo: la información, la sensibilización y la formación en valores en las sociedades de acogida; la aceptación de la diversidad y el respeto de las diferencias; el fomento de la igualdad en derechos y obligaciones de los inmigrantes y los nacionales; y el establecimiento de líneas de cooperación y diálogo con los países de origen.

En el debate relativo a cuáles debían ser los objetivos de las políticas sobre inmigración se manifestaron opiniones muy encontradas acerca de dos temas: la frontera y el hecho migratorio; y la integración y el multiculturalismo. En cuanto al primero, algunas personas defendieron la eliminación de las fronteras y se mostraron a favor de la libertad de circulación global de personas como opción ideológica y también política a medio o largo plazo, mientras que la mayoría se posicionó a favor del control fronterizo de las migraciones. Por lo que se refiere al segundo tema que generó más discusión, se defendió tanto la idea de que las dificultades de la integración provienen del encuentro entre distintas formas de vida y que los extranjeros deben asumir los valores de las sociedades de acogida; como el respeto absoluto de las diferencias, la no discriminación de los inmigrantes, y la necesidad de preparar a las sociedades de acogida para su llegada.

Las discusiones, por tanto, no fueron del todo pacíficas, y pusieron de relieve qué temas preocupan más a la población española en relación con la inmigración y en qué temas hay mayor disenso.

Las actuaciones y la distribución de funciones entre los diferentes agentes proyectada por los ciudadanos

De acuerdo con los resultados de las *Consultas a la Ciudadanía*, tres serían los niveles en que cabría afrontar la inmigración en España y en Europa: el normativo, el institucional y el operativo.

Para los ciudadanos, el cómo deben gestionarse las migraciones incluye:

- En el ámbito normativo
  - La creación de un sistema de fronteras común a toda la Unión
  - El establecimiento de normas generales europeas sobre inmigración
  - La implementación de las normas europeas teniendo en cuenta las especificidades de cada estado
  - El establecimiento de líneas de educación para la integración
  - El fomento del respeto de los derechos humanos a través de una *Constitución Europea*
  - El fomento de la *fusión multicultural bajo el respeto estricto a las raíces y tradiciones europeas*
  - La negociación con los gobiernos de todos los países emisores de inmigrantes
  - El establecimiento de normas contra la explotación de los inmigrantes
  - La protección de los refugiados y de los desplazados
- En el ámbito institucional
  - La creación de una dirección general de inmigración en la Comisión Europea
  - *"Europa debe liderar la creación de una institución en la que todos los países estén equitativamente representados para fomentar el comercio justo"*
  - El refuerzo del papel del Parlamento Europeo en la destinación de fondos y creación de políticas a las que deban ajustarse los estados
- En el ámbito de la ejecución u operativo
  - El control común de las fronteras con garantía de la dignidad y los derechos de las personas
  - La cooperación entre los Estados miembro en la lucha contra la inmigración ilegal
  - El fomento de asociaciones culturales en los países miembro para facilitar la integración
  - La responsabilización de la Unión Europea a través de sus fondos de cooperación en conseguir el desarrollo de países emisores de inmigrantes
  - El control de los flujos migratorios a través del FRONTEX
  - La agilización de los trámites para garantizar el derecho a la sanidad y a la educación de los inmigrantes

Para los ciudadanos españoles, la inmigración es un tema con múltiples prismas en el que están llamadas a actuar todas las instancias políticas, desde las europeas hasta las regionales y municipales, pasando por los organismos del Estado. Dan mucha importancia, de todos modos, a la gestión común de la inmigración, al diseño de una política europea de relaciones

con los países de origen de inmigrantes, al fomento de la cooperación para el desarrollo, a la cooperación entre los Estados miembro, por ejemplo, en la lucha contra la inmigración ilegal y en el control operativo de las fronteras a través del FRONTEX, y al respeto estricto de los derechos humanos en la gestión de los flujos migratorios.

La responsabilidad de los estados y de las instituciones regionales y municipales radica, esencialmente, en una implementación correcta de las políticas y normas emanadas a nivel europeo que, si es necesario, deben adecuarse a la situación particular de cada lugar. Para los ciudadanos es evidente que la gestión eficiente de la inmigración escapa al control de los estados, por lo que convienen en que es necesaria una concertación en Europa y una acción decidida y responsable que tenga en cuenta de forma global, coherente y consecuente todos los aspectos que forman parte del fenómeno migratorio: las causas, el desplazamiento, la acogida y la integración, y el retorno.

En las "Consultas a la Ciudadanía" los ciudadanos expresaron la necesidad de que la acción de los diferentes actores implicados en la gestión de las migraciones se adecuara a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. El respeto de este último, comportaría que las acciones se distribuyeran según los tres niveles de actores implicados del modo siguiente:

- Por parte de la Unión Europea:
  - La creación de un comisario europeo de inmigración
  - La elaboración de una ***Ley General*** de Inmigración
  - La aprobación de una Normativa común de fronteras
  - La celebración de Acuerdos Internacionales para articular vías de cooperación para el fomento del desarrollo de los países de origen (por ejemplo con la condonación o la reducción de la deuda externa con el condicionante de inversiones en desarrollo económico, social y democrático)
  - El impulso de la política social y de educación europea
- Por parte de los Estados miembro:
  - La ejecución de las políticas comunes respetando las especificidades de las situaciones particulares de los estados
  - Políticas que fomenten la integración mutua y la igualdad de derechos y obligaciones
- Por parte de las instancias regionales y locales:
  - El desarrollo de políticas de componente social que faciliten la integración a través de ayudas, facilidades en las gestiones burocráticas, y formación de agentes sociales para la asistencia a las problemáticas específicas de los inmigrantes
  - Medidas que faciliten la aceptación de los inmigrantes por parte de las sociedades de acogida y para que sean percibidos como adecuándose a las reglas básicas de funcionamiento de las comunidades.
- Por parte de la propia ciudadanía y del Tercer Sector:
  - La gestión efectiva de los fondos y la promoción de asociaciones interculturales

Los ciudadanos españoles expresaron su preocupación por evitar que se produzcan fenómenos de marginalización y de *guetización* de los inmigrantes, y se mostraron a favor de una distribución de las funciones entre los diferentes actores implicados en la gestión de las migraciones que asegure una eficaz implementación de las políticas y la consecución de los objetivos planteados. En esta distribución de funciones, los ciudadanos consideraron que cabía implicar al máximo a aquellos agentes que tenían una proximidad mayor con los inmigrantes para así conocer y gestionar lo antes posible las fricciones y los problemas que puedan generarse en relación con la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida.

3.4. España, frontera sur de la Unión, demanda más Europa para la gestión de la inmigración

La trayectoria de España como país receptor de inmigrantes es relativamente reciente, a diferencia de la mayoría del resto de países europeos. Aunque no tenga un porcentaje muy alto de residentes extranjeros, el fuerte aumento de las entradas año tras año revela una presión migratoria importante que se amplifica con la dimensión humana, a menudo trágica, que supone la llegada por mar de inmigración ilegal a las fronteras de Andalucía, de la Islas Canarias e incluso de la Comunidad Valenciana durante los meses de clima más templado. La población española se siente preocupada por la cuestión de la inmigración como consecuencia de una realidad migratoria reciente que, además no parece destinada a remitir teniendo en cuenta la situación geográfica de España como frontera Sur de Europa en relación con la inmigración africana, y tanto las relaciones históricas como el idioma común en relación con la inmigración suramericana.

En contraste con la orientación represiva que la Unión Europea ha dado a la regulación de la inmigración desde la aprobación del Programa de Tampere, los ciudadanos españoles demandan, principalmente, una mayor ordenación de los flujos de entrada con una adecuación de las migraciones por motivos de empleo a las ofertas en el país y una adecuada regulación de la admisión en un estado miembro, así como una mejor gestión a todos los niveles de la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida.

La inmigración es percibida en España más como una oportunidad que debe saber aprovecharse que como un problema, pero también es considerada un reto importante cuya mala gestión puede acarrear problemas de difícil solución a largo plazo. En relación con esta gestión, y coincidiendo con las perspectivas de la Unión Europea para el desarrollo de la política de inmigración europea en los próximos años, los ciudadanos españoles consideran que también es necesario cooperar con los países de origen de los inmigrantes, es decir, afrontar con seriedad y coherencia la dimensión exterior de la migración. La gestión de la inmigración no empieza ni acaba con el refuerzo constante y hasta lo imposible de los controles en las fronteras, sino que es necesario tener en cuenta la dimensión humana, individual y colectiva, de las migraciones, tanto en las comunidades de acogida como en las de origen.

La participación del sector voluntario en la construcción de Europa

La participación del sector voluntario en la construcción de Europa

1. ¿Cómo se ha ido articulando la participación en Europa?

1.1. Proyectando Europa a través de la participación

La participación es un elemento clave en la renovación democrática de la Unión Europea, una Europa participativa es la vía para involucrar a la ciudadanía en el proyecto y promover un sentimiento europeo común. Es desde el debate con la sociedad civil, desde donde se puede llevar a cabo un cambio en la percepción que los ciudadanos tienen de Europa y el establecimiento de un nuevo paradigma en el proceso de creación política.

Lo participativo engloba distintas corrientes democráticas que tienen que ver tanto con lo político como con la consolidación de un modelo social europeo basado a su vez en un modelo de sociedad propio de la Unión. En este espacio multidimensional, el tejido participativo tiene que configurarse con una red de comunicación hacia los ciudadanos y desde ellos.

Buscar la complicidad con la sociedad, y el que ésta perciba el establecimiento de una nueva relación con los políticos y las instituciones, dentro de un marco de debate abierto y constructivo, permitirá que se produzca una inflexión y una oportunidad para la consolidación de un modelo europeo de debate.

Para poder tener una visión clara sobre el trayecto participativo, voy a exponer algunas etapas relevantes respecto a los hitos en cuanto a participación de la sociedad civil europea. A modo de introducción, apunto de manera breve "la forma" que se dio a la participación y a la escucha de las contribuciones de las Organizaciones No Gubernamentales desde la Conferencia Intergubernamental de 1996 hasta la etapa de elaboración de la Constitución europea por la Convención, para poder situarnos en cuáles son los nuevos espacios comunicativos que se están explorando en la actualidad al tiempo que el Tratado de Lisboa comienza su andadura. El objetivo es observar que, aunque hay que continuar trabajando desde las instituciones en fortalecer las vías de intercambio de ideas con los ciudadanos, se ha avanzado tanto en una mayor actividad pro-participación como en la calidad de las vías y en los métodos comunicativos.

Durante la Conferencia Intergubernamental de 1996, CIG 96, (preparación del Tratado de Ámsterdam) se dio a las ONG la posibilidad de expresar sus ideas y propuestas durante unos cinco minutos en el hemiciclo del Parlamento Europeo en unos "hearings" organizados por esta institución.

En la CIG de 2000, hacia el Tratado de Niza, las contribuciones de la sociedad civil se realizaron fundamentalmente a través de Internet y en foros organizados para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales[1]. Las aportaciones fueron más extensas, variadas, con unas redes ciudadanas mejor organizadas y se pudo observar un salto respecto a las de la CIG anterior. Estas contribuciones tuvieron su "espejo" en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea elaborada por la primera Convención. Su reflejo, fueron los enunciados en sus cuatro valores esenciales: Dignidad, Libertad, Igualdad y Solidaridad en el marco de la Ciudadanía y la Justicia.

En esta etapa, hay que resaltar que el Tratado de Niza fue el Tratado que permitió la ampliación, un Tratado "para salir del paso", pero que el verdadero avance en contenidos y proceso participativo tuvo lugar en la primera Convención. La Carta no fue vinculada jurídicamente al Tratado de Niza aunque sí proclamada por Nicole Fontaine, la Presidenta en ese periodo del Parlamento Europeo, quién explicó que la Carta de Derechos sería considerada desde ese momento referencia sólida por el Parlamento Europeo. De esta manera, el texto adquiere un potencial relevante tanto en lo que se refiere a sus contenidos y valores como en la proyección participativa que imprime al proceso europeo. La Carta sí se vincula jurídicamente más adelante al *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*.[2]

Pero es durante la Convención, encargada de escribir una Constitución, cuando la participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil tiene una mayor visibilidad, repercusión y escucha. Con la Convención europea, la participación adquiere otra dimensión.

1.2. La voz de los ciudadanos en la Convención constitucional

El *modelo Convención* hizo posible, y visible, una participación de la sociedad civil sin precedentes en el proceso de reforma de los Tratados. Para poder dar respuesta a todas las cuestiones sobre el futuro de Europa que tenían que ser resueltas, a la Convención no se le pide un listado de reformas puntuales sino una propuesta de futuro para la construcción europea, sus finalidades, sus instrumentos y sus métodos: un proyecto de simplificación de los Tratados y de reforma de las instituciones que pudiese convertirse, si esa era la voluntad mayoritaria, en un proyecto de Constitución. La búsqueda del consenso a través del debate fue el motor en la elaboración de una Constitución para Europa.

Mientras que durante 50 años sólo los gobiernos habían negociado y preparado en exclusiva los Tratados, con la preparación de una Constitución para Europa se abría todo un proceso en el que se daba un papel emergente a la participación de los Parlamentos y a un diálogo

1 En esta nueva etapa para el proceso de firma y ratificación del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha aprobado el pasado día 29 de noviembre de 2007, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que tendrá carácter vinculante como aparece enunciado en el artículo 6º del nuevo Tratado de Reforma. Véase la noticia reciente en: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/017-14024-332-11-48-902-20071128IPR14000-28-11-2007-2007-true/default_es.htm

2 Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa en: http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=ES

estructurado y permanente que implicaba a la sociedad civil junto con las instituciones europeas, estatales y regionales. Este diálogo quedaba explícitamente formulado como hoja de ruta en los trabajos de la Convención. Al protagonismo de los Estados miembro se le añade el papel relevante de los órganos legislativos, así como el reconocimiento explícito de la necesidad del debate público y de la participación de la sociedad civil.

Pero, ¿cuál fue el lugar que funcionó como interfaz entre los miembros de la Convención y los movimientos ciudadanos? A través de un Foro, que fue institucionalmente reconocido en la Declaración de Laeken de diciembre de 2001[3], se otorgó a la sociedad civil un papel determinante en el proyecto europeo siendo, al mismo tiempo, actora y "elemento" constituyente en si misma.

El Foro significó la puesta en práctica del diálogo a dos niveles: en horizontal, entre las Organizaciones No Gubernamentales y movimientos, y en "vertical", con la propia Convención. Este Foro, fue un lugar de encuentro y de intercambio de ideas con una dinámica que mostraba la eficacia de un método de futuro. Funcionaba. La participación formal y práctica de la sociedad civil y la invención de un modelo tuvieron su lugar en la Convención. [4]

De esta manera, la participación de la sociedad civil y su formalización como actora en la apertura del proceso constitucional permitía su inclusión en el método de toma de decisión en un marco político de primera magnitud. Gracias al método, se producía un salto cuantitativo y cualitativo en la democratización de la Unión.

Desde la etapa de la Convención la constitucionalización de la Unión Europea es una realidad más tangible por los ciudadanos. En este sentido, otra sinergia adquiere un mayor protagonismo: la social, ya que un proceso constitucional abierto implicaba que el actor social se encuentra enraizado al mismo y a su poder constituyente. Incluso con el "impasse" que se produjo después de los "noes" de Francia y de Holanda a la Constitución europea, el Tratado de Lisboa contiene la esencia constitucional y el recorrido ha servido para implicar a los ciudadanos en la Unión Europea.[5]

Si nos concentramos en las contribuciones expuestas desde la sociedad, éstas lograron hacerse visibles en los temas que expresan el modelo social y la solidaridad en el centro del proyecto europeo. Sus propuestas se dirigieron fundamentalmente a aquellos puntos enlazados con la vida democrática de la Unión: los valores, la subsidiariedad basada en la horizontalidad, un sistema transparente, la democracia participativa, la Iniciativa Legislativa Ciudadana, el diálogo civil y el reconocimiento de las asociaciones de la sociedad civil.

3 El mandato de Laeken pedía dar respuesta a los retos de la Europa del siglo XXI a través de una Unión Europea: "más democrática, más eficiente, más transparente" en la que la sociedad civil tenga un papel determinante. *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*. Anexos de las Conclusiones de la Presidencia- Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. En: http://www.consilium.eu.in7 /es/Info/eurocouncil/index.htm.
En la Declaración, entre los retos de una Unión renovada, aparece enunciada la manera de llevar a cabo la consulta y el establecimiento de una comunicación fluida, a través de un Foro, con la sociedad civil, como eje central en las coordenadas del futuro: *"Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se abrirá un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el Praesidium."*.

4 Página del Foro en la Convención europea: http://europa.eu.int/constitution/futurum/forum_convention/index_es.htm

5 Informe del Parlamento Europeo sobre la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 11 de noviembre de 2007: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0445+0+DOC+XML+V0//ES

Quiero destacar la labor en red de las ONG y la calidad de sus documentos así como su alcance. Las propuestas se presentaron desde Plataformas y organizaciones como son: el Foro Permanente de la Sociedad Civil, la *European Social Platform*, *act4-Europe*, el Movimiento Europeo Internacional, ACSUR, Solidar, ECAS, Instituto Iniciativa y Referéndum: *IRI Europe*, *Eurostep*, *Concord*… En los comienzos de los trabajos de la Convención, la contribución del *Foro Permanente de la Sociedad Civil:* "La arquitectura de la Constitución Europea", exponía la idea de "un desplazamiento del paradigma", explicando que el lanzamiento de la Convención, para la revisión del Tratado, es uno de los signos del desplazamiento del sistema-esquema en los procesos de toma de decisiones.

¿Cuáles fueron las observaciones que hicieron las organizaciones sobre el método? Las ONG reconocen que la Convención ha ayudado a progresar hacia una Unión que sitúe a los ciudadanos en la base de su proyecto y a vencer el abismo existente entre instituciones y ciudadanos. Los puntos fundamentales se centraron en: democratización y reforma constitucional; cometido y competencias de la Unión y de los países miembros e identidad, sensibilidad y "espacio público en Europa".[6] Las Organizaciones No Gubernamentales llamaban la atención sobre el valor fundamental necesario de la identificación de los ciudadanos de la UE, junto con una sensación profunda de confianza mutua: los países miembros deberían apoyarse recíprocamente sin condiciones siempre que precisen ayuda: "Éste y todos los demás valores deben existir, no sólo en las declaraciones de intenciones, sino también para convertirse en la expresión esencial de todas las actuaciones de la Unión Europea". El documento también resaltaba la importancia del flujo de ideas e información a través de Europa.[7] Las organizaciones resaltaron que el "método-convención" debía convertirse en el nuevo jalón que prepare el camino hacia una Europa realmente de los ciudadanos. Durante la etapa de reflexión abierta a partir del "*stop*" a la Constitución europea, las redes de la sociedad civil siguieron afirmando la necesidad de dar al modelo de trabajo de la Convención una continuidad.

De esta manera, la "superación" del método intergubernamental tuvo en las iniciativas del Parlamento Europeo y en la propia sociedad civil sus principales impulsores.[8] Todo esto representó un cambio considerable. A pesar de la etapa de *impasse* después de la negativa de Francia y de Países Bajos al Proyecto de Constitución Europea, la dinámica de trabajo y la formulación de espacios para la comunicación y el debate adquirieron fuerza y consolidación, algo, que ha tenido una continuidad en las estrategias comunicativas emprendidas por las instituciones europeas y en el lanzamiento de nuevas iniciativas impulsadas desde las organizaciones y movimientos de la sociedad civil europea.

6 Un ejemplo son los documentos y actividades de seguimiento que realiza la red de ONG: *Social Platform* durante el proceso constitucional europeo: http://www.socialplatform.org/code/en/hp.asp

7 Véase la iniciativa: la Constitución europea, 1000 debates en: http://www.europa.eu.int/futurum/1000debates/index.cfm?page=dsp_content_page&lng_id=4

8 La organización *Democracy Internacional* realizó una acción informativa y de *lobbying* de gran repercusión para la introducción de la Iniciativa Legislativa Ciudadana: http:// http://www.democracy-international.org/

1.3. Europa es oportunidad

La Unión Europea está definiendo la acción conjunta con los ciudadanos. Esta inter-actuación debería llevarse a cabo con unos canales participativos y comunicativos claros para que se dé la necesaria "afinación", entre los instrumentos y sus actores, modelando un sistema propio generador de sentimiento europeo. En el 50 aniversario del Tratado de Roma, el *leitmotiv* de la Unión es que los ciudadanos "sintonicen Europa", comiencen a ver "lo europeo" en su día a día y descubran el potencial de la Unión Europea: Europa como oportunidad. Se trata de sincronizar procesos sostenibles que permitan avanzar y reconquistar el espacio ciudadano para conectarlo con Europa.

La acción comunicativa europea muestra un poder integrador clave en el futuro de la Unión así como un nuevo trayecto movilizador involucrando a la ciudadanía e impulsando la dimensión de un liderazgo europeo descentralizado. Se ha generado un debate político, de gran magnitud y complejidad, gracias al tema constitucional y al *impasse* posterior. En el debate actual sobre el futuro de Europa se está encauzando un debate común con las opiniones que los ciudadanos, entidades y movimientos de la sociedad civil están poniendo sobre la mesa, aprovechando las estrategias comunicativas impulsadas desde las instituciones. La lectura positiva y la visualización de esta provisional "ubicación" de actores y espacios, que parece plasmada en una visión tipo prisma, hace posible la estructuración del modelo de debate. También es importante observar los planos sobre los que establecer mecanismos operacionales que hagan posible la realidad europea ciudadana y su práctica.

Para dotar de pragmatismo a Europa, también las organizaciones aportan ideas democratizando el proyecto y articulando una estructura para el intercambio de opiniones que ayude a consolidar una arena pública común y que consiga dar un paso más en el proceso de integración mediante una labor en la que se conjugan actores y temas, al tiempo que se formula un modelo europeo de debate.

Los objetivos se dirigen fundamentalmente a la comunicación, una mayor información a los ciudadanos, la creación de un espacio de encuentros y convergencias, y la promoción y desarrollo de acciones que impulsen una nueva *gobernanza* y una ciudadanía activa.

1.4. Aplicación de los instrumentos participativos con especial atención a las "*e-…*"

La política participativa es ante todo un proceso creativo que implica la búsqueda de un espacio de opinión pública europeo. En este contexto, los medios de comunicación y las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) son instrumentos importantes ya que permiten el proceso con ciertas características y cualidades especiales. El resultado es siempre un enriquecimiento en doble vía.[9] Al conseguirse un desarrollo del diálogo, los niveles de información y comunicación pueden ser superados por un aprendizaje, a dos bandas, de consulta e intercambio de opiniones que deberían influir en las decisiones.[10]

En relación a la tarea informativa y de contacto utilizando Internet como herramienta, el mecanismo permite que la vida política se acerque a la vida pública. Respecto a la idea base de la agilización de la democracia y el gobierno a través de Internet, *el pro* referente de las *e-*..., es la creación de un nuevo espacio interactivo y ágil. La participación a través de Internet favorece una nueva oleada comunicativa que fortalece el diálogo con los ciudadanos creando una dimensión democrática nueva. En el desarrollo de este espacio democrático virtual, el reto consiste en que la sociedad "conectada" piense que hace contribuciones y política con plasmación real.

1.5. Explorando nuevos métodos para conectar con los ciudadanos

En la actualidad se están poniendo en marcha diferentes proyectos, a los que todavía se califica de "proyectos piloto" para explorar y entrenar nuevos sistemas y espacios para la participación ciudadana. Además, estos proyectos permiten la emergencia de lo que podemos llamar "un doble liderazgo europeo": el de los políticos y el de los ciudadanos sincronizando su trabajo y su esfuerzo común europeo.

Junto con las estrategias impulsadas desde el Parlamento Europeo (renovación de su Web, foros ciudadanos…), desde la Comisión (plan de comunicación y propuestas), la campaña *Hablamos de Europa* en España…, hay algunos proyectos significativos en los que la sociedad civil está teniendo un papel clave: las "Consultas a la ciudadanía europea" y *Tomorrow´s Europe*, ambas con una base consultivo-deliberativa y de proyección paneuropea.

A estas iniciativas recientes les dedico un apartado en el capítulo II de esta publicación: *Ser ciudadano europeo* en el que comento las nuevas fórmulas y destaco el proyecto Ágora[11], puesto en marcha por el Parlamento Europeo, en noviembre de 2007, al que han sido invitados 400 representantes de organizaciones de la sociedad civil europea.

9 Acerca de las estrategias informativas y sus instrumentos véase la iniciativa: "Ciudadanos con Europa", http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=es&DosId=192736#377600. En una enmienda se indica que "en el contexto de la estrategia de información y comunicación de la UE, debe garantizarse una amplia difusión y un elevado impacto de las actividades respaldadas a través del programa". En esta línea también se encuentran las iniciativas a favor de una mayor transparencia, como ejemplo véase la web de la Comisión: http://ec.europa.eu/comm/eti/index.htm

10 Un ejemplo fue el diálogo en la Convención: "convencionales" y foro, con vectores comunicativos de "ida y vuelta".

11 Sobre estas nuevas iniciativas más recientes puestas en marcha tanto desde las instituciones europeas como desde las organizaciones y movimientos de la sociedad civil europea, véanse en el capítulo II, los epígrafes: 2.10 "Nuevas iniciativas que hacen Europa: de los planes "piloto" a la definición de espacios con continuidad" y el epígrafe 2.11 "Ágora del Parlamento Europeo: implicar debatiendo".

También hay que resaltar *European Citizen Seminars*, dirigida a comunicar Europa en los ámbitos profesionales. La idea es aprovechar la información europea específica a diferentes sectores de trabajo, para informar sobre la Unión Europea y vincular a los distintos colectivos profesionales (empresa, educación, comercio…), proporcionándoles información sobre sus asuntos concretos y también acerca de la Unión Europea en general y cómo vamos construyendo su futuro.[12]

El eje conductor en la formulación de estas ideas, para promover la conexión ciudadana a los temas europeos, es: implicar debatiendo.

2. El marco de la participación de las ONG de acción social en el escenario europeo

La Unión Europea, como todo sistema democrático, tiene previsto unos mecanismos de consulta que nutren las actividades de todas las instituciones europeas, desde el proceso legislativo hasta la fase de diseño o implementación de las políticas. En este sentido, la consulta tiene "como objetivo proporcionar una oportunidad para obtener aportaciones de los representantes de las entidades regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y asociaciones de empresas, los ciudadanos individuales interesados, los académicos y expertos técnicos, así como las partes interesadas de terceros países."[13]

De hecho, según el "Protocolo nº 7 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, adoptado en el Tratado de Ámsterdam", "la Comisión debería [...] consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos y, en su caso, publicar los documentos de consulta", es decir, que la Comisión Europea tiene entre sus deberes el de promover y garantizar los procesos consultivos. Es por ello que a lo largo de este capítulo se hará referencia, sobre todo, a los procedimientos consultivos de la Comisión Europea.

Este reconocimiento no siempre ha sido respaldado por una norma europea. Sin embargo, desde los años 80 las instituciones europeas, sobre todo la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, han promovido la participación de los grupos de interés, incluidas las ONG, en sus procesos de decisión. Esta posición favoreció la creación de numerosas redes a principios de los años 90, como por ejemplo la "*European Anti-Poverty Network*" EAPN o Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, que se consolidaron durante toda la década gracias a la publicación en noviembre de 1993 del libro verde sobre "La política social europea – opciones para la Unión" COM(93) 551 de noviembre. Esta publicación supuso un avance significativo en materia social ya que fue el primer documento oficial que trataba explícitamente las cuestiones sociales a nivel europeo. Por primera vez, se plasmaba la voluntad de la UE de establecer un diálogo con las ONG con el fin de que las instituciones pudiesen encontrar en el sector de las ONG un interlocutor sólido.

12 Las web de estos proyectos son:
European Citizens Consultations: http://www.european-citizens-consultations.eu/
Tomorrow´s Europe: http://www.tomorrowseurope.eu/
European Citizens Seminars: http://www.citizenseminars.eu/

13 "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas" Bruselas, 11.12.2002, COM (2002) 704 final

A raíz de este documento, un grupo de ONG inicia, en abril de 1994, un trabajo conjunto en forma de foro para discutir el libro verde cuyo objetivo era iniciar y promover un diálogo social con las instituciones europeas de manera que las ONG pudieran debatir y discutir las políticas sociales europeas como mecanismo complementario al sistema tradicional de consultas que se utilizaba desde las instituciones europeas con las partes interesadas. Esta cooperación entre ONG europeas continuó de manera informal dando lugar a propuestas comunes para la aprobación a medio plazo de un Programa de Acción Social 1995-1997 y a largo plazo la creación de un Foro Europeo de Políticas Sociales. Aprovechando este contexto, se consiguió desarrollar un marco permanente de colaboración que dio lugar a la creación de la Plataforma Europea de ONG de Acción Social.

En 2002, la Comisión aprueba la Comunicación "Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas" Bruselas, 11.12.2002, COM (2002) 704 final. En ella, se describen cuáles son las formas de interacción entre las instituciones europeas y la sociedad:

- "Fundamentalmente, a través del **Parlamento Europeo**, como representante elegido por los ciudadanos de Europa.
- A través de **organismos consultivos institucionalizados** de la UE (Comité Económico y Social y Comité de las Regiones), sobre la base de su función con arreglo a los Tratados.
- Y, finalmente, a través de **contactos directos**, menos formales, **con partes interesadas**."

En este contexto, se puede observar que la Comisión nos habla de la sociedad en su conjunto sin especificar si se trata de ciudadanos, agentes sociales o sociedad civil. En este sentido cabe precisar que cuando se hace referencia a los procesos de consulta europeos, la Comisión no hace distinciones entre organizaciones de la sociedad civil, agentes sociales o ciudadanos sino que se utilizan los conceptos de **"parte interesada o grupo de interés"**, ambos entendidos como cualquier persona o grupo interesado en participar en un proceso consultivo.

Además, hay que tener en cuenta que en la UE no existe una definición legal y oficial del término "organización de la sociedad civil". Sin embargo, en la comunicación mencionada anteriormente, la Comisión dedica un apartado a "la función específica de las organizaciones de la sociedad civil". En él se dice que "aunque los grupos a consultar varíen según las circunstancias, todos los sectores interesados de la sociedad deben tener la oportunidad para expresar sus opiniones" reconociendo así la función que desempeñan dichas organizaciones a la hora de "facilitar un amplio diálogo político". Incluso va más allá, precisando que esta función está "estrechamente ligada al derecho fundamental de los ciudadanos a formar asociaciones para alcanzar un objetivo común", según se subraya en el artículo 12 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea[14]. La pertenencia a una asociación es otra manera de que los ciudadanos participen activamente, además de a través de los partidos políticos o las elecciones.

14 "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico (...)".

Vemos, por tanto, que bajo este marco las ONG tienen a su disposición varias formas de participar e influir en las políticas europeas a través de:

- El **Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones**, organismos que asisten a la Comisión pero también al Parlamento y al Consejo. En este sentido, en los últimos cinco años, la Comisión viene promoviendo que estos organismos desempeñen un papel más dinámico a la hora de promover la participación de la sociedad civil y de los agentes sociales en las instituciones europeas.
- El **diálogo social**, es decir, cuando las instituciones europeas instan a la sociedad civil a participar en consultas temáticas. Esta forma de participación, regulada en los artículos 137 a 139 del Tratado de Amsterdam, suele realizarse a través de consultas específicas a grupos interesados en la temática que se está tratando. No obstante, existen otros mecanismos de diálogo social que suelen utilizarse con frecuencia en la UE, como lo son los libros verdes y blancos, las comunicaciones, las consultas a través de Internet, la organización de conferencias o talleres, la creación de un comité específico para tratar una cuestión concreta, las reuniones informales o la correspondencia. A menudo, el proceso consultivo elegido suele combinar varios de los métodos anteriores y se estructura en diferentes fases.
- El **lobby** o **grupo de presión**, la forma de participación menos institucionalizada pero que puede influir fuertemente en las decisiones políticas si se utilizan las vías adecuadas.

De estas tres formas de participación, el diálogo social es el mecanismo a través del cual las ONG europeas de acción social tienen mayor campo de actuación ya que como lo indica la Comunicación de la Comisión Europea anteriormente citada, uno de los grandes retos de la UE es conseguir que la cultura de consulta y diálogo europeo sea una realidad.

Para ello, la Comisión cuenta con diferentes mecanismos de consulta que se utilizan en sus direcciones generales. En este sentido cabe remarcar que la Comisión no cuenta con un departamento a través del cual se gestionen todos los procesos de consulta y participación sino que trabaja de manera descentralizada, es decir, los diferentes servicios son responsables de sus propios mecanismos de diálogo.

Sin embargo, desde el 2001 la Comisión ha puesto en marcha diferentes vías de consulta que pretenden fomentar la participación de las "partes interesadas" en la elaboración de las políticas de la UE. Entre ellos cabe destacar la Iniciativa de Elaboración Interactiva de las Políticas (EIAP), la base de datos CONNECCS y "Tu Voz en Europa".

La **EIAP** es un instrumento que la Comisión estableció en 2001 a través de la Comunicación (C(2001) 1014) para recoger y analizar las demandas de los ciudadanos, consumidores y empresas y, de este modo, utilizarlas en el proceso de elaboración de políticas de la UE. Su objetivo es mejorar la gobernanza en la UE utilizando Internet para analizar las reacciones del mercado.

La EIAP implica el desarrollo de dos instrumentos basados en Internet que permiten evaluar el impacto de las políticas de la UE:

- **Un mecanismo de información de retorno** a través del cual se recogen las reacciones espontáneas del mercado utilizando como intermediarios a redes y puntos de contacto existentes para obtener un acceso continuo a las opiniones y experiencias de los operadores económicos y de los ciudadanos de la UE.
- **Un mecanismo de consulta**, diseñado para medir y evaluar las reacciones a nuevas iniciativas.

La base de datos **CONECCS** *(**Con**sultation, The **E**uropean **C**omisión and **C**ivil **S**ociety)* es una herramienta cuyo objetivo es proporcionar información sobre los comités y otros foros de la Comisión a través de los cuales se consulta formal y estructuradamente a las organizaciones de la sociedad civil, en concreto a las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter europeo.

Por último, "**Tu Voz en Europa**" es el punto de acceso de la Comisión Europea a una gran variedad de consultas, foros de discusión y otras herramientas que permiten a los ciudadanos de a pie desempeñar un papel activo en el proceso de decisión europeo. A través de este portal el ciudadano puede dar su opinión sobre las políticas de la UE, conversar acerca de los temas prioritarios y chatear en línea con dirigentes de la UE.

Respecto a las formas de participación en el Parlamento Europeo se pueden destacar los siguientes mecanismos:

- Las **audiciones públicas** son reuniones o jornadas públicas que organizan los órganos parlamentarios sobre temas específicos.
- Los **grupos de interés (privados, públicos o no gubernamentales) acreditados** que proporcionan al Parlamento Europeo información específica y dan su opinión sobre sectores económicos, sociales, ecológicos, científicos y de toda índole. Estas personas figuran en un registro público y en la página web del Parlamento Europeo.[15]
- El **derecho de petición**[16] ante el Parlamento Europeo es un derecho fundamental que permite a cualquier ciudadano de la Unión Europea o residente en cualquiera de sus Estados miembro, individual o colectivamente (empresas u organizaciones con sede social en la Unión Europea), presentar una solicitud, queja u observación relativa a la aplicación del derecho comunitario, o un llamamiento dirigido al Parlamento Europeo para que tome posición ante un asunto concreto.
- El **correo del ciudadano** es un servicio que permite a cada ciudadano ponerse en contacto con el Parlamento para formularle preguntas, pedirle información o presentarle propuestas.

15 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20070903+ANN-09+DOC+XML+V0//ES

16 En virtud de lo dispuesto en el artículo 194 del Tratado CE.

¿Qué es el Comité Económico y Social Europeo (CESE)?

El CESE es una **asamblea consultiva** al servicio de las tres grandes instituciones (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea) creada por los Tratados de Roma de 1957.

Está **compuesto por representantes de los distintos ámbitos económicos y sociales de la sociedad civil organizada** divididos en tres grupos:

1. Empresarios
2. Trabajadores
3. Actividades diversas (ONG, organizaciones de artesanos, de agricultores, de PYMES, de profesiones liberales, de consumidores y de defensores del medio ambiente, etc.)

Las principales **funciones** de este Comité son:

- **Emitir dictámenes** relativos a la construcción europea en los casos previstos en los Tratados, a petición de alguna institución europea o a iniciativa propia (el 15% aproximadamente de sus dictámenes son de ese tipo). Para ello cuenta con seis secciones especializadas:
  - Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social (ECO),
  - Mercado Único, Producción y Consumo (INT),
  - Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información (TEN),
  - Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía (SOC),
  - Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (NAT),
  - Relaciones Exteriores (REX).
- Facilitar una **mayor adhesión y participación de la sociedad civil organizada** a nivel nacional, europeo, pero también en países no comunitarios (países candidatos a la adhesión a la UE, países asociados mediterráneos, países de África, Caribe y Pacífico, India, China y América Latina).

¿Qué es el Comité de las Regiones?

El Comité de las Regiones es un **organismo consultivo** creado en 1994 en virtud del Tratado de Maastricht. Surgió de la necesidad de acercar las instituciones locales y regionales a las europeas puesto que, por un lado, tres cuartas partes de la legislación europea es de aplicación a nivel local o regional y, por otro, era necesario canalizar de manera más directa la opinión de los ciudadanos, siendo las instituciones locales y regionales las más próximas al ciudadano.

Está **compuesto** por representantes de las autoridades regionales y locales (a menudo presidentes regionales o alcaldes) que a través de este órgano trasladan sus opiniones y sugerencias a las instituciones de la Unión Europea.

La **función principal** del Comité se centra en emitir dictámenes en los casos previstos por los Tratados o a iniciativa propia cuando las decisiones de las instituciones europeas tengan repercusión a nivel regional o local.

Tras su creación, el Comité tenía 5 **áreas de consulta**: cohesión económica y social, redes transeuropeas, salud, educación y cultura. En la actualidad, el Comité también emite dictámenes en otras 5 áreas (añadidas por el Tratado de Ámsterdam): políticas de empleo, políticas sociales, medio ambiente, formación profesional y transporte. Fuera de estas áreas, el Comité podría emitir dictámenes siempre y cuando el tema en cuestión afectase en gran medida a los ámbitos locales o regionales.

El Comité se reúne en sesiones plenarias 5 veces al año y cuenta con 6 **comisiones especializadas** en las que se tratan los temas sobre los cuales tiene competencias:

- Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea
- Cultura y Educación
- Relaciones Exteriores y del Espacio de Libertad
- Política de Cohesión Territorial
- Política Económica y Social
- Desarrollo Sostenible

3. La emergencia de lobbies y redes en la UE

Como bien es sabido, en los últimos años se han ido creando innumerables redes, lobbies, oficinas de información, etc. en torno a las instituciones comunitarias con objetivos múltiples tales como influir en las políticas de las instituciones europeas, informar a sus clientes, facilitar el acceso a los recursos, etc. Estos lobbies son promovidos tanto por administraciones como por empresas y por la propia iniciativa social. En este apartado nos referiremos a las redes y lobbies que operan en el campo de lo social, que lo hacen con perspectivas muy diversas, con distintos niveles de organización y desde diferentes ubicaciones geográficas (no necesariamente todas ellas se encuentran en Bruselas).

3.1. Contexto en el que surgen las redes europeas: la necesidad de nuevos modos de hacer.

En las sociedades modernas occidentales, se están produciendo cambios profundos con repercusiones no sólo en la dimensión económica sino también en la social y política. Los gobiernos, las empresas, las familias, los individuos se enfrentan a nuevas problemáticas, a nuevos retos. En este contexto, es destacable el papel de las entidades no lucrativas (asociaciones, fundaciones, etc.) ya que, además de cumplir su papel tradicional de solidaridad y reivindicación, también están asumiendo un rol de prestadores de servicios de manera que se puedan dar respuestas a las necesidades de personas que padecen problemas específicos o se encuentran en situación de exclusión social.

A pesar de los progresos que se han producido en los últimos años, la persistencia de determinados problemas y la emergencia de nuevas formas de exclusión, evidencian los límites de las políticas sociales y de los mecanismos tradicionales de respuesta y nos invitan a la vez a repensar nuestros esquemas de actuación.

El modelo tradicional de bienestar social tal y como se ha concebido, se encuentra hoy en una triple crisis: financiera, demográfica y de credibilidad; este contexto exige replantearse los papeles que tradicionalmente se ha otorgado a la esfera pública y a la privada en cuanto a la prestación de servicios y redefinir las relaciones entre ambas.

Los nuevos roles que están asumiendo progresivamente las Entidades No Lucrativas (ENL) están provocando una expansión de este sector; éste es un fenómeno característico no solamente de España sino del conjunto de la Unión Europea. El campo social del que surgieron las ENL está siendo desbordado y éstas entran hoy a jugar más activamente en la arena política, mediática y económica. Sin embargo, este crecimiento y efervescencia no necesariamente las legitima. Es necesario, por tanto, analizar cuál es ese papel que estas entidades comienzan a tener, en qué marco lo desarrollan y cuáles son sus objetivos, prioridades y desafíos.

Este enfoque exige por tanto ir continuamente en búsqueda de métodos de actuación innovadores, de nuevos espacios de comunicación y de trabajo, que faciliten tanto la transmisión horizontal de los aprendizajes, como la transformación de los proyectos en términos de innovación. Se trata al fin y al cabo de contribuir a impulsar una nueva cultura de trabajo.

Es en este marco en el que cabe hablar de la cultura de red, que supone intervenir sobre la realidad de modo que los elementos que la componen (sujetos, relaciones, vínculos), participen de un mismo proceso de transformación. El trabajo en red o *network* surge, en primer lugar, como una tentativa de dar respuesta a la compleja y multiforme realidad social en la que intervienen las entidades sociales; está pensado como una forma de poner en práctica un modo de hacer en el que el criterio que rige es **pensar desde lo global para actuar en lo local**.

La cultura de red aparece en el contexto de una situación social que implica una profunda transformación de hábitos y prácticas de trabajo en las organizaciones; estas transformaciones deben ser entendidas no solamente en la dimensión organizativa sino también en la estructural; en consecuencia, afectan tanto a las prácticas como a los valores. Exige situarse en la autocrítica y estar dispuesto a negociar las diferencias a partir de unos valores que comparten todas las partes.

Estos nuevos modos de hacer que conllevan a veces nuevos valores y principios, se traducen en la emergencia de conceptos tales como: **partenariado, participación, apertura, información-formación, intercambio de servicios complementarios, innovación, solidaridad, etc**.

3.2. Efervescencia y eclosión de las redes

Es evidente que en la última década se constata, tanto en España como en el conjunto de países de la Unión Europea, un proceso creciente de aparición de redes, plataformas, foros y sistemas de cooperación de todo tipo que actúan en el campo de lo social, a veces estructurados jurídicamente y a veces de carácter informal.

Esta nueva realidad obedece al menos a dos tipos de razones:

- **Un nuevo contexto para las ENL**: no es necesario salir de las fronteras españolas para constatar el crecimiento que ha tenido este sector, especialmente en algunos campos como el de las migraciones o el de la cooperación internacional. En la medida en que los movimientos asociativos crecen, estos necesitan articularse para influir en los distintos niveles de actuación y de toma de decisiones (internacional, europeo, nacional, regional, local). La forma tradicional de articularse en función de grupos de población coincidentes en peculiaridades y necesidades (discapacitados, mujer, jóvenes, emigrantes, etc.) requiere combinar otros sistemas de organización que sean más flexibles, que vayan más allá del ámbito de actuación. De este modo, las ENL podrán abordar problemas y necesidades que tienen en común distintos colectivos, para la solución de los cuales es imprescindible establecer alianzas, dar respuestas más complejas y al mismo tiempo adaptadas y flexibles.
- **La influencia de la Unión Europea y de las políticas sociales comunitarias:** conviene recordar que hasta hace poco, la política social europea era algo residual, dado que estas competencias estaban plenamente en manos de los Estados miembro. Poco a poco la Unión Europea ha ido adquiriendo algunas competencias, al menos orientadas a establecer ciertas bases de mínimos y armonizaciones a nivel comunitario. Los primeros pasos se hicieron durante la década de los ochenta, cuando la política social comunitaria da sus primeros pasos, estableciendo fondos y programas a iniciativa propia. En el 2001, la

aprobación del Tratado de Niza (artículos 136 y 137) y la incorporación del Protocolo Social reforzaron y extendieron las competencias compartidas de la Unión Europea en el ámbito de las políticas sociales. Es en este marco, en el que el sector no lucrativo evoluciona en Europa (especialmente en algunos países) y empieza a darse una efervescente actividad, surgimiento y articulación asociativa transnacional.

Además, es importante destacar el requisito de transnacionalidad que viene exigiendo la UE en la mayoría de los programas comunitarios. En estos, se exige una cooperación entre socios de distintos Estados miembro.

Por otro lado, no hay que olvidar que la UE quiere contar con interlocutores representativos para tratar los temas sociales más allá de los agentes sociales tradicionales (empresarios y sindicatos). Es por ello que en los últimos años viene promoviendo la creación e implantación de redes y plataformas de ámbito transnacional. No debemos ser ajenos al hecho de que la propia Comisión utiliza a las redes y a este tipo de plataformas como canal para transferir mensajes, modas, estilos de trabajo, con objeto de aligerar las resistencias que se podrían producir si esto se hiciese a través de los Estados miembro.

3.3. Panorama actual

Hacemos a continuación unos comentarios que pueden dar algunas claves sobre el escenario actual de redes y grupos de interés sociales en temas europeos. Nos referiremos en primer lugar a algunos debates que se pueden producir en torno a las redes, para hablar posteriormente de distintas tipologías, de las funciones que prestan y de algunas ventajas e inconvenientes que tiene trabajar en red.

El debate en torno a las redes.

El fenómeno de las redes de ámbito europeo se encuentra en un momento de ebullición. Tal y como hemos dicho, uno de los impulsos de la ola asociativa a este nivel y de la consiguiente moda de los lobbies, viene dado por el conjunto de medidas que se toman en las distintas instituciones comunitarias; es evidente que sus fondos y sus programas condicionan a quienes quieren tener acceso a ellos.

Señalamos a continuación algunos de los elementos que son motivo de discusión actualmente en el panorama asociativo europeo:

- **Cabeza versus cuerpo.**

  Existen razones para afirmar que el grado de reconocimiento, representatividad e interlocución que tienen muchas redes en el ámbito europeo, no se corresponde con el grado de desarrollo y de implantación en las bases de las mismas. Dicho de otro modo, hay lobbies europeos cuyo grado de implantación en la base es muy pequeña, pero que cuentan con una secretaría en Bruselas y desarrollan buenas estrategias de presión, con lo cual consiguen el apoyo a sus ideas e intereses; por el contrario hay organizaciones con amplia implantación social y con coherencia en su trabajo que no aparecen o son muy poco tenidas en cuenta en el ámbito europeo.

Por tanto, las redes que son más reconocidas a nivel nacional no siempre son las que tienen mayor grado de implantación a nivel europeo; a su vez, las que están más implantadas y tienen mas influencia a nivel europeo, normalmente cuentan con el reconocimiento y peso correspondiente en las instituciones comunitarias, pero no necesariamente tienen una amplia base territorial que las respalde.

- **Horizontalidad versus piramidalidad.**

  Las redes europeas operan con distintos modelos de desarrollo. Unas (la mayoría) se estructuran de forma piramidal concentrando la toma de decisiones, la información, etc., en muy pocas personas, que generalmente suelen estar poco adscritas a la base. Otras, por el contrario, (son pocas) se proponen la ardua tarea de desarrollar sistemas de participación de modo que desarrollen las relaciones y los contactos entre sus miembros, buscando entrenar a las bases para un desarrollo más coherente a medio plazo, a veces en detrimento de una eficacia y operatividad inmediata.

- **Participación versus tecnocracia.**

  Junto a los términos de burocracia y erucracia, emerge entre las ENL la crítica a los *yupis* de lo social. Hay muchas organizaciones que trabajan en barrios o a nivel local y que aunque formalmente pertenecen a redes europeas, experimentan en pocas ocasiones la dimensión europea, y mucho menos sus usuarios. La mayoría de las redes que operan hoy en el contexto europeo, se sitúan ante el reto de conseguir ser más participativas, bajar más a la base y en consecuencia profundizar en mayor medida en el potencial que tienen para construir la Europa de los ciudadanos.

- **Homogeneidad versus heterogeneidad.**

  Es importante estar atentos a la posible imposición de modelos que directa o indirectamente tienden a homogeneizar las maneras de organizarse y enfocar la realidad social y en consecuencia las iniciativas promovidas por las ENL. Frecuentemente bajo condicionamientos formales (plazos, criterios de financiación, idiomas, etc.), subyacen aspectos ideológicos y estratégicos.

  Es cierto que la extrema diversidad puede obstaculizar la conjunción y el entendimiento, convenientes en un proceso de articulación asociativa. Sin embargo, la falta de respeto a la pluralidad cultural de los pueblos puede conducir a la constitución de unas redes de organizaciones voluntarias a imagen y semejanza de los dominantes.

Tipologías de redes

Hacer una primera aproximación al número, características, tipologías y situación de las redes existentes actualmente en el ámbito comunitario resulta una tarea excesivamente compleja que, por otra parte, dada la rapidez con la que se producen las mutaciones se quedaría obsoleta a corto plazo. Pero, en una primera aproximación, nos proponemos dar unas pinceladas a partir de distintos criterios organizativos:

- **Respecto a los criterios de agrupación:**

  Actualmente sé pueden encontrar, en el contexto europeo, los siguientes tipos de redes:

  – **Afinidades ideológicas o religiosas**: este es el caso de entidades con larga historia tanto a nivel nacional como internacional, que en un determinado momento deciden también operar en el ámbito europeo, como es el caso de EUROCARITAS, u otras más recientes con vocación internacional: el movimiento EMAUS Internacional o ATD Cuarto Mundo.

  – **Los colectivos a los que atienden o a grupos con determinadas peculiaridades**: este sería el caso por ejemplo del Migration Policy Group, que trabaja con los colectivos emigrantes procedentes de terceros países, la EAPN (*European Anti-Poverty Network,* Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social) que se compone de organizaciones que actúan con grupos de excluidos, la COFACE (Confederación Europea de Organizaciones Familiares), etc. Conviene aclarar que esta es una tipología de la que existen multitud de redes.

  – **Su organización en base a programas**; es decir, han surgido a partir de la gestión de programas europeos (tipo Horizon, Integra, Equal, Leader), en los que se pone como requisito desarrollar actividades transnacionales conjuntas. De esta tipología encontramos por ejemplo *Quartiers en Crise* (surgida del desarrollo de programas en zonas urbanas desfavorecidas, posteriormente URBAN).

  – **El perfil y características de sus componentes** encontramos también un panorama de lo más heterogéneo:

    - Hay redes que se componen de personas; este es el caso, por ejemplo, de ESSAM que aglutina a profesionales que operan en el campo de lo social.
    - Otras redes, la mayoría de ellas, que agrupan a organizaciones no gubernamentales de distinto tipo (locales, nacionales o incluso europeas).
    - También hay redes cuyos miembros son administraciones públicas, como, por ejemplo, EUROCITIES que es un lobby de ciudades.
    - Existen algunos casos en los que las redes se componen a su vez de organizaciones de ámbito europeo; este es el caso de la Plataforma Europea de ONG de Acción Social, que es una agrupación integrada por más de una veintena de lobbies europeos.

- **Conformación jurídica**

  Conviene aclarar que, por el momento, no existe una ley de asociaciones de ámbito europeo, por lo que la mayoría de ellas se constituyen conforme al derecho de asociaciones de su Estado miembro; lo más frecuente es que se haga de acuerdo a la ley belga, dado que la mayoría tiene su secretaría ejecutiva en Bruselas. La ley belga está bien adaptada al funcionamiento de organizaciones internacionales y entre otras peculiaridades exige que uno de los miembros del comité ejecutivo sea de esta nacionalidad.

  Cabe destacar que en muchas ocasiones las redes se constituyen de manera informal, es decir, sin estar legalmente constituidas, lo cual **no** quiere decir que desde el punto de vista operativo sean menos eficientes que las que lo están.

3.4. Las funciones de las redes.

Independientemente de las criticas que se pueda hacer a las redes y de los límites que éstas tengan, es evidente que comienzan a formar parte de la geografía organizativa de nuestro tiempo y que tienen un papel importante; por lo tanto, el dilema no está en si las redes deben fomentarse o no, sino en definir claramente cómo elegir la que más conviene a la organización en la que nos encontramos.

Las redes pueden tener, entre otras, las siguientes funciones:

- **Facilitar el acceso a la información:** mo hay que olvidar que en la era de la información esta implica poder, ya que estar bien informado es un elemento imprescindible en el desarrollo del trabajo. Al mismo tiempo hay que ser conscientes de que en una realidad crecientemente compleja, las decisiones que se toman en Bruselas, cada vez afectan más a nuestro pueblo o barrio.

  Las redes pueden aportar información, pero además si funcionan bien, nos la facilitarán de modo comprensible, seleccionado, digerible, explicado y nos darán pistas sobre cómo utilizarla en el contexto en el que opera nuestra organización.
- **Formar al personal:** es evidente que los profesionales que operan en organizaciones sociales deben prepararse para intervenir en el contexto europeo y que la adquisición de estas habilidades se consigue fundamentalmente con la práctica y la experiencia. En este sentido, las redes pueden contribuir a:
  - Preparar cuadros para intervenir en el contexto europeo.
  - Preparar profesionales que actúen en nuevas realidades o que den otros enfoques a la intervención cotidiana.
  - Enseñar nuevas estrategias y modos de hacer.

- **Facilitar el acceso a los recursos comunitarios:** si bien la pertenencia a una red no necesariamente garantiza por sí misma el acceso a fondos europeos, o la no pertenencia no es impedimento para acceder a ellos, es evidente que el hecho de formar parte de una red europea puede propiciar al menos:
  - Información sobre convocatorias y fondos.
  - Contactos transnancionales, que es un requisito para el desarrollo de muchos proyectos.
  - Apoyo en la elaboración y gestión de los proyectos.
- **Ampliar el campo de actuación de nuestra organización:** tal y como se ha explicado anteriormente, la intervención social no solamente exige la actuación con los destinatarios de los proyectos, sino que cada vez adquiere más peso el trabajo en partenariado y la influencia que esta manera de trabajar puede tener sobre la toma de decisiones políticas.
- **Aprender a trabajar de manera transnacional:** la experiencia que puede adquirir un profesional trabajando en una red puede favorecer el aprendizaje para operar en contextos transnancionales, con las ventajas que esto aporta: visiones más complejas sobre la realidad, transferencia de conocimientos, aprendizaje sobre cómo abordar nuevas situaciones o viejas situaciones de otra manera y en definitiva modos innovadores de actuar.
- **Entrar en la cultura del partenariado:** la cultura de la concertación, la cooperación entre los distintos actores que intervienen sobre la misma realidad, el aprendizaje para la negociación, para la búsqueda de intereses comunes entre entidades diversas y de distinta naturales, el compromiso conjunto, etc., son elementos que están presentes también en la cultura de red.

3.5. Actitudes necesarias para trabajar en red

Se pueden identificar una serie de elementos que facilitan la coherencia del trabajo en red. Estos elementos tienen que ver en buena medida con las actitudes, tanto personales como de las organizaciones y con las estrategias que pueden favorecer la intervención:

- **Romper las posiciones corporativas y personalizadas:** las organizaciones sociales frecuentemente funcionan de acuerdo al liderazgo personalista y a intereses corporativos que es necesario cambiar.
- **Sustituir la competición por la cooperación interinstitucional:** la disputa por los recursos públicos es frecuente entre organizaciones que operan en un mismo contexto. Se suele percibir al resto de las organizaciones o bien como competidores, o bien como elementos ajenos a nuestro proceso, pero nunca como posibles aliados, con los que se podrían establecer estrategias conjuntas de actuación.
- **Tener predisposición, estar abiertos a encontrar nuevos valores y nueva cultura de trabajo:** los hábitos de trabajo y la rutina se van instalando y consolidando en las organizaciones sociales. Esto hace que en muchas ocasiones se esté poco dispuestos a la innovación, a la búsqueda de nuevos métodos, objetivos, etc.

- **Cambiar la representación social que tenemos de las realidades en las que intervenimos:** el modo en que se perciben los temas sociales en los que se trabaja (ya de partida se conciben como problemas, pero no como situaciones a transformar), condiciona en buena medida las soluciones que se pueden tomar al respecto. En este sentido, son necesarios algunos cambios importantes:
  - No concebir al destinatario de nuestras acciones como problema y crear un espacio común con él basándose en la persona.
  - Concebir el territorio como escenario fundamental de los procesos.
  - Reconocer las propias limitaciones para admitir metodologías de confrontación.
  - Evitar los prejuicios y *a priori* que tenemos sobre los países.
- **Gestionar las diferencias de modo maduro:** diferencia es diferir y no homologar, es decir hacer a todos iguales. En el proceso de asunción de las diferencias, es fundamental la óptica de mediación y de relación de intercambio como método para integrarlas.
- **Establecer códigos de reciprocidad y de armonía:** esto supone hacer un esfuerzo por comprender al otro en su contexto y encontrar claves de comunicación y de relación satisfactorias para ambos.

3.6. Ventajas y límites de las redes y de la transnacionalidad

Ventajas

- **Contribuir a la construcción de la Europa social:** ésta se presenta como un proceso imparable que pone en marcha nuevas lógicas y formas de funcionamiento y a las organizaciones se les plantea el reto de no quedar fuera de este proceso.
- **Influir en las políticas de la Comisión y de los Estados miembro:** esto se puede hacer a través de las alianzas, las buenas prácticas, la transferencia de experiencias de otros países, etc.
- **Legitimar la propia entidad e influir a nivel local:** participar en un proyecto transnacional constituye, en muchas ocasiones, un elemento de prestigio ante las autoridades locales y nacionales, lo cual permite abrir nuevas puertas. Las reuniones transnacionales, por otra parte, permiten el protagonismo de la entidad anfitriona, la difusión de su trabajo, etc.
- **Innovación:** El intercambio de ideas y experiencias abre nuevas posibilidades y soluciones y permite atisbar nuevos horizontes; da la posibilidad de aprender de otros y favorece el cambio a escala local.
- **Formación:** no cabe duda de que el intercambio entre personas tiene un alto valor formativo y una visita bien organizada al proyecto de otro país, puede resultar más económica y formativa que un curso en el propio país.

Límites

- **Los idiomas:** esta es una limitación importante en el caso español ya que, en general, las destrezas lingüísticas suelen ser bajas; este problema se agrava aún más a medida que descendemos de los responsables de los programas a los destinatarios.

- **La comprensión terminológica:** las cuestiones lingüísticas se ven agravadas por los matices que tienen distintos términos en función de la cultura social de cada país. Detrás de las palabras existe una carga simbólica, un metalenguaje marcado por los contextos sociales y por las vivencias personales. El objetivo de hacer un glosario de términos y sus sinónimos en distintas lenguas, no se ha podido llevar a cabo hasta el momento, lo cual da una idea de la dificultad que esto entraña.
- **La comprensión de las estructuras y de los entornos organizativos:** en la UE existen distintas tradiciones de política social, distintos modos de organizar las instituciones, tanto públicas como privadas, etc. Conocer estos contextos supone hacer un esfuerzo especial por entrar en nuevas lógicas y estructuras; es condición imprescindible para entendernos con los interlocutores y comprender sus modos de hacer.
- **Los estereotipos:** es imprescindible superar los estereotipos que tenemos hacia otros países y que demasiadas veces pesan en el subconsciente (los alemanes son serios, los finlandeses fríos en las relaciones, los ingleses comen muy mal, etc.); aunque estos estereotipos puedan tener su base de realidad, es necesario superarlos y lanzarse al descubrimiento de las personas, dado que la empatía con las mismas nos va a permitir trabajar mejor.
- **Las visiones localistas:** percibir la realidad desde nuestro prisma no facilitará el trabajo; más bien lo contrario, todo nos sonará a raro, poco interesante o ya conocido en nuestro país.
- **Los métodos de trabajo:** trabajar con otros y encontrarse a gusto, supone ante todo no imponer nuestros métodos de trabajo y estilos pensando que son los mejores, sino hacer un esfuerzo por encontrar sistemas que convengan a todas las partes. De lo contrario se tendrá la sensación de que las reuniones y encuentros resultan improductivos.
- **La confrontación de intereses:** el esfuerzo por hacer un trabajo conjunto con otras organizaciones, sea a nivel nacional o transnacional, supone esmerarse por dejar de lado los intereses particulares e intentar encontrar puntos de interés compartidos que unan y permitan un proyecto conjunto; de lo contrario la cooperación es imposible.
- **La participación de todos los niveles:** las negociaciones, la cooperación, no pueden reducirse exclusivamente al ámbito de los directivos o de los cuadros intermedios de las organizaciones, es necesario hacer partícipe de ella a los distintos niveles de la organización para que todos puedan beneficiarse de las posibilidades que esto ofrece.

4. Dos ejemplos prácticos: La Plataforma Europea de ONG de Acción Social y la EAPN

4.1. La Plataforma Europea de ONG de Acción Social

Como se ha indicado previamente en el apartado 4.2., la Plataforma Europea de ONG de Acción Social se creó en 1995 fruto de la voluntad de las ONG europeas de acción social de desarrollar, reforzar y promover el diálogo civil con las instituciones europeas de la Unión Europea.

La Plataforma está **compuesta por miembros permanentes, miembros asociados y observadores procedentes de ONG, federaciones y redes de acción social europeas** y por tanto representa los intereses de las organizaciones que las componen, es decir, organizaciones, asociaciones y grupos que trabajan a nivel local, regional y nacional que provienen de todos los ámbitos de la acción social (mujer, personas mayores, personas con discapacidad, desempleados, personas en riesgo de pobreza y/o exclusión, homosexuales, infancia, familia, personas sin hogar, salud, etc.).

Los miembros permanentes:

- AGE (Plataforma Europea de Personas Mayores)
- ATD Fourth World International Movement
- Autism Europe
- Caritas Europa
- Combined European Bureau for Social Development (CEBSD)
- Confederation of Family Organisations in the EU (COFACE)
- Eurochild
- Eurodiaconia
- European Anti Poverty Network (EAPN)
- European Association for the Education of Adults (EAEA)
- European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD)
- European Blind Union (EBU)
- European Children's Network (Euronet)
- European Confederation of Workers' Co-operatives, Social Cooperatives and Participative Enterprises (CECOP)
- European Council for Non-Profit Organisations (CEDAG)
- European Disability Forum (EDF)
- European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA)
- European Federation of Older Persons (EURAG)
- European Federation of Unpaid Parents and Carers at Home (FEFAF)
- European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS)
- European Network Against Racism (ENAR)
- European Public Health Alliance (EPHA)
- European Social Action Network (ESAN)
- European Women's Lobby (EWL)
- European Youth Forum (YFJ)
- International Council on Social Welfare (ICSW)
- Mental Health Europe (MHE)
- Solidar
- The European Association of Societies of Persons with Intellectual Disability and their Families (Inclusion Europe)
- The European Region of the International Lesbian and Gay Association (ILGA-Europe)
- The European Volunteer Centre (CEV)
- The International Federation of the Christian Associations of Italian Workers (FAI)
- Workability Europe

Los Miembros Asociados:

- Asociación de Mujeres de la Europa Meridional (AFEM)
- Oficina Europea de Información sobre Asuntos Romaníes (ERIO)
- Red Europea de Federaciones Internacionales de Planificación Paternal (IPPF EN)
- Consejo Cuaquer de Asuntos Europeos (QCEA)
- Oficina de la Cruz Roja Europea
- Save the Children Europa
- Foro de jóvenes y de trabajo social europeo (YES Forum)

Los Observadores:

- Centro de organizaciones no gubernamentales de Eslovenia (CNVOS)
- EuroHealthNet
- Red Europea de Desempleados (ENU)
- Consejo Nacional de Organizaciones de Voluntariado (NCVO)
- Consejo de Acción Voluntaria de Irlanda del Norte (NICVA)
- Consejo Coordinador del Voluntariado Panchipriota
- Plataforma para la Cooperación Internacional con Migrantes Indocumentados (PICUM)
- Plataforma de ONG de Acción Social, España
- Consejo Escocés de Organizaciones de Voluntariado (SCVO)
- Federación Internacional de Trabajadores Sociales (IFSW Europe)
- Consejo Galés de Acción Voluntaria (WCVA)

Las **funciones** principales de la Plataforma son:

- Canalizar las opiniones y preocupaciones de las organizaciones que forman parte de la plataforma, es decir, tratar aquellos temas que preocupan a los ciudadanos que forman parte de dichas organizaciones.
- Asegurar la circulación/transferencia de información a sus miembros sobre políticas y actividades de la Unión Europea.
- Participar en la elaboración y discusión de las políticas europeas.

A través de sus actividades de lobby, la Plataforma permite a sus miembros expresar sus ideas y exponer sus experiencias para lograr construir una fuerza positiva de cambio social en la UE. A través de la Plataforma, sus miembros pueden expresar sus valores e intereses comunes con la intención de actuar como un interlocutor fuerte entre las ONG y las instituciones europeas.

El trabajo de la Plataforma se desarrolla a través de sus grupos temáticos en los cuales los miembros se reúnen para intercambiar opiniones e ideas y donde se acuerdan estrategias y posturas comunes. Los grupos principales son el de Políticas Sociales y el de Derechos Fundamentales y No Discriminación. Además, existen dos grupos informales que se reúnen regularmente para tratar los temas, por un lado, de Servicios Sociales y, por otro, de los Derechos de los Migrantes.

A continuación se listan las principales **áreas de trabajo** que cubre la Plataforma:

- Responsabilidad Social Corporativa
- Cambio Social y Demográfico
- Empleo
- Igualdad de Trato y No Discriminación
- Presidencias Europeas
- Derechos Fundamentales
- El Futuro de Europa
- Integración de Inmigrantes
- La Estrategia de Lisboa "crecimiento y empleo"
- Participación Democrática y Buen Gobierno
- Contratos Públicos
- Servicios de Interés General y Servicios Sociales de Salud
- Inclusión y Protección Social
- Desarrollo Sostenible

4.2. La European Anti-Poverty Network o Red Europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN)

La EAPN se creó en 1990 tras una conferencia sobre lucha contra la pobreza que reunió a 200 activistas del sector del voluntariado en el marco de los programas comunitarios de Pobreza II y Pobreza III y gracias al apoyo de la Comisión Europea. Tras una Asamblea Constituyente se estableció como una red independiente de ONG y grupos o colectivos de los Estados miembro de la Unión Europea directamente implicados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Actualmente está **compuesta por dos tipos de organizaciones**:

- Redes nacionales de ONG y grupos o colectivos que trabajan la temática de la pobreza y la exclusión social (actualmente existen 24 redes nacionales).
- Organizaciones sociales europeas cuya actividad está relacionada con la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Los **objetivos** de esta red son los siguientes:

- Situar la lucha contra la pobreza y la exclusión social en la agenda política de la Unión Europea.
- Promover e intensificar la efectividad de las acciones contra la pobreza y la exclusión social.
- Presionar a favor de y conjuntamente con las personas y los grupos que trabajan contra la pobreza y la exclusión social.

Esta organización centra su trabajo en los siguientes campos de actuación:

- **Promoción y defensa de los derechos** de las personas o grupos que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social.
- **Análisis** de las políticas y programas comunitarios que afecten de alguna manera a las personas o grupos en situación de pobreza o exclusión social.
- **Información**, a través de la página web www.eapn.org, en constante actualización y dos boletines electrónicos, uno dirigido a sus miembros con noticias de la red y otro de carácter público y bimensual que incluye información sobre políticas, eventos, iniciativas y programas comunitarios.
- **Intercambio**, a través de grupos de trabajo y seminarios transnacionales que permiten compartir información entre los miembros y las organizaciones invitadas a dichos eventos. Actualmente existen 3 grupos de trabajo: inclusión social, empleo y fondos estructurales.
- **Formación**, a través de cursos dirigidos a sus miembros sobre el trabajo en red y políticas europeas.

Bibliografía

Bibliografía

Libros

- AA.VV. (1984): *La rete*, La Spezia.
- AA.VV. (1985): *Il lavoro d´equipe nei servizi sociali,* Torino.
- AA.VV. (1987):*Territorio e servizio sociale*, Milano.
- AA.VV. (1991): *Community Care*, Trento.
- AA.VV. (1995): *L´intervento di rete*, Torino.
- Aja, E. y Arango, J. (eds.) (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas Jurídica y Sociológica [1985-2004]*, Fundació Cidob, Barcelona.
- Almeida, C.; Castro Azevedo, R.; Boterf, G.; Nóvoa, A. (1992): *Fomaçao para o Desenvolvimiento*, Ed. Fim de Século, Lisboa.1992.
- Alonso, L. E. (2000): *Las transformaciones del Estado de Bienestar: Participación Social, Sociedad Civil y Ciudadanía*, en VVAA, Informe 2000, Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España, Fundación Hogar del empleado, pp. 327-359, Madrid.
- Bade y Klaus, J. (2003): *Europa en movimiento, Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días* (traducción de Mercerdes García Garmilla), Barcelona: Crítica.
- Barthélemy, M. (2003): *Asociaciones: ¿una nueva era de la participación?*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Bauleo, A. (1993):"Las redes de microsolidaridad. Una aproximación conceptual"; En Moreno, Luis (com.). *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, (Politeya, 4), Madrid.
- Capucha, L. (Coord.) et al. (1996): *ONG´s de Solidariedade Social: Práticas e Disposiçoes*, Cadernos REAPN, Porto.
- Castles, S. y Mark J. M. (1998): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 2ª ed., Londres: Macmillan Press LDT.
- De Robertis, C. (1986): *Metología dell´intervento nel lavoro sociale*,Bologna.
- Donati, P. (1997): "La crisis del Estado Social y la emergencia del Tercer Sector: Hacia una nueva configuración relacional", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 5, pp. 15-35, Madrid.

- Duch Guillot, Jaume (2006): "Unión Europea, opinión pública y política de información", en Río Villar, Susana Del, Coord. *Europa: el estado de la Unión,* Aranzadi, Navarra, pp.57-77
- Emmanuel, D. (1994): *Strenthning citizen action in local commmunities*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, Dublin.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar,* Alfons el Magnánim- IVEI, Valencia.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales,* Ariel, Barcelona.
- Estivill, J. (Com.) (1997): *O Partenariado Social na Europa-Uma estratégia participativa para a Inserçao*, Cardenos REAPN, Porto.
- Estivill, J. y Martínez, R. (1996): *El papel del partenariado en la promoción de la cohesión social*. Informe Nacional de España, Fundación Europea para las Condiciones de Vida y de Trabalho, Dublín.
- Eurobarómetro (2007): *European Social Reality,* Special Eurobarometer 273, Comisión Europea.
- Ferrera, M. (1995): "Los Estados de Bienestar en la Europa del Sur", en L. Moreno, y S. Sarasa (ed.), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur,* CSIC, pp. 85-111, Madrid.
- Forgheraiter, F. (1994): *Interventi di rete e comunità locali*, Trento.
- Harvey, B. y Kierman, J. (1991): *A pobreza: un desafio para cada um de nós - Criaçao da ligaçao dos grupos voluntários de luta contra a pobreza na Europa*, Bruxelas.
- Herrera Gomez, M. Castón Boyer, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Ariel, Barcelona.
- Herrera, Gomez, M. (2001): *Las políticas sociales en el welfare mix*, n.º 96, pp. 71-93, Reis.
- Innerarity Grau, D. (2006): *El nuevo espacio público*, Espasa, Madrid.
- Izquierdo, A. (1996): *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*, Trotta, Madrid.
- Leibfried, S. (1992): "Towards a European Welfare State? On integrating Poverty Regimes into de European Community", en Z. Ferge y J. Kolberg (eds.) *Social Policy en a Changing Europe*, Boulder, Westeview.
- Maguire, L. (1987): *Il lavoro sociale di rete*, Trento.
- Montagut, T. (2000): *Política Social: una introducción*, Ariel, Barcelona.
- Morata, F (2004): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Pajares, M. (1999): *La inmigración en España. Retos y propuestas*, Icaria, Barcelona.
- Piva, P. (1993): *L´intervento organizzativo nei servizi socio-sanitari*, Roma.

- Reas, Aeress y Reprin (1997): "Imagina un Mundo sin Fronteras". En *Revista de las redes de economía alternativa, economía social y de inserción sociolaboral*. En particular el número 6, Barcelona.
- Río Villar, Susana Del (2006): *Europa: el estado de la Unión,* Coord. y autora, Aranzadi, Navarra.
- Sarasa, S. y Moreno, L. (1995): *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de investigaciones científicas IESA, Madrid.
- Speech/06/781 Presidente Barroso (2006): *La nueva realidad social de Europa*.
- UE (2006): *The social situation in the European Union 2005-2006,* Comisión Europea.
- Vilanova, E. y Vilanova, R. (1996): *Las otras empresas. Experiencias de economía alternativa y solidaria en el Estado español*. Talasa Ediciones, Madrid.

Informes

- ACNUR (2006): *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries,* Ginebra; http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/460150272.pdf
- Comisión Europea, DG Justicia, Libertad y Seguridad (2006): *Acquis of the Europea Union Title IV of the TEC, Part II of the TEC, Title VI of the TEU*; http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/acquis_1006_en.pdf
- *Council Conclusions on extending and enhancing the Global Approach to Migration*, 2808th General Affairs Council meeting Luxembourg, 17-18 Junio 2007, Doc. 10746/0.
- Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007, *Conclusiones de la Presidencia*, 20 de julio de 2007, 11177/1/07.
- *El programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01)*, en el DOUE de 3 de marzo de 2005, nº C 53/1-14.
- *Eurobarómetro Estándar 67 (2007): Opinión Pública en la Unión Europea*, http://europa.eu
- Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, *Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 30 de junio de 2007*, 2/2007, NIPO 201-07-010-1; http://extranjeros.mtas.es
- *International Migration Outlook,* Sopemi 2007 Edition, OCDE; http://www.ocde.org
- European Environment Agency (2007): *Europe's environment — The fourth assessment*.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España: *Sostenibilidad en España 2006*.
- Comunicación de la Comisión Europea (1997), Libro Blanco: *Energía para el futuro: fuentes de energía renovables*.
- Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (2007): *Guía Práctica de la Energía. Consumo Eficiente y Responsable*.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: *La Energía en España 2006*.

- Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía: *Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España 2004-2012*.
- WMO, UNEP, Intergovernmental Panel on Climate Change: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*.
- Agencia Europea de Medio Ambiente: *Señales medioambientales de la AEMA 2004*.
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad – MPDL – Proyecto: *Red de Ciudadanos contra el Cambio Climático*.
- Eurostat: *Key figures on Europe - Statistical Pocketbook 2006*.

Referencias electrónicas

- AEMA – Agencia Europea de Medio Ambiente - www.eea.europa.eu
- AIE - Agencia Internacional de Energía - www.iea.org
- Comité de las Regiones: http://www.cor.europa.eu/es/index.htm
- Comité Económico y Social Europeo: http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp
- Comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo, al Parlamento, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate"*:*
- http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0494es01.pdf
- Dirección General Medio Ambiente Europeo http://ec.europa.eu/environment
- DGT – Dirección General de Tráfico – www.dgt.es
- EAPN Europa: http://www.eapn.org
- EAPN España: http://www.eapn.es
- ECC website: http://www.european-citizens-consultations.eu/
- Eurostat (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas): http://ec.europa.eu/eurostat
- Foro de la Industria Nuclear Española - www.foronuclear.org
- IDEA – Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía – www.idae.es
- INE – Instituto Nacional de Estadística – www.ine.es
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change - www.ipcc.ch
- "Los grandes retos de la Unión Europea: ampliación y convención europea", Daniel del Valle-Inclán Rodríguez-Miñón, INCIPE
- http://www.incipe.org/retos%20union%20europea.htm
- MITYC - Ministerio de Industria Turismo y Comercio - www.mityc.es
- MMA – Ministerio de Medio Ambiente – www.mma.es
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - www.oecd.org

- OSE – Observatorio de la Sostenibilidad en España - www.sostenibilidad-es.org
- Parlamento Europeo: http://www.europarl.europa.eu
- "Plan D: Democracia, Diálogo y Debate": http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0494es01.pdf
- Plataforma Europea de ONG de Acción Social: http://www.socialplatform.org/page_generale.asp?docid=13481
- Portal de la Unión Europea:
- http://europa.eu/documents/comm/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/civil_society/apgen_en.htm
- http://europa.eu/
- UNEP – United Nations Environment Programme - www.unep.org
- UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - www.unesco.org

Otras publicaciónes de la Fundación Luis Vives

Colección cuadernos

Cuadernos europeos

- Estrategia Europea de Empleo
- Estrategia Europea de Inclusión Social
- Los Fondos Estructurales 2007-2013
- Poniendo en Práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social

Cuadernos de debate. Foros Tercer Sector

- Inmigración, Gestión de la Diversidad y Tercer Sector Social
- La dependencia funcional y Tercer Sector en España
- Igualdad de trato, de oportunidades y Tercer Sector

Cuadernos de gestión

- Guía del Registro Nacional de Asociaciones
- Guía para la aplicación del modelo EFQM en entidades de Acción Social
- Más de cien consultas frecuentes de las ONL

Revista Española del Tercer Sector

- Una publicación para el análisis de los temas que afectan al Tercer Sector.

Libros

- Problemas sociales de género en el mundo global
- Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional

Cuaderno europeo 5

Las perspectivas de los ciudadanos sobre el futuro de Europa

Esta publicación forma parte de un conjunto de cuadernos que tienen por objeto acercar las políticas sociales europeas a las instituciones españolas y favorecer una participación activa de éstas en las mismas. La participación de la ciudadanía europea es precisamente una de las cuestiones que la Unión Europea está intentando impulsar de forma activa desde la aprobación en 2005 del "Plan D Democracia, Diálogo y Debate" cuyo objetivo era fomentar el debate más amplio entre las Instituciones Democráticas de la Unión Europea y los ciudadanos.

El proyecto "Consultas a la ciudadanía Europea: Haz oír tu voz", promovido a nivel Europeo por la Fundación Roi Baudouin, con el apoyo de la Comisión Europea y desarrollado en España por la Fundación Luis Vives se enmarca precisamente en este objetivo: conseguir que una representación plural de ciudadanos de todos los países de la Unión Europea puedan debatir sobre aquello que más les preocupa sobre Europa y sobre el futuro que desean.

En este cuaderno se describe el proyecto, la metodología utilizada en las consultas, la manera en que las mismas tuvieron lugar en España y un análisis actualizado de los tres temas a los que los ciudadanos involucrados en las consultas dieron una mayor importancia: la protección social y los sistemas de bienestar social, el medio ambiente y la inmigración. Por otro lado, se presenta una reflexión sobre lo que significa ser ciudadano europeo y una descripción de las vías recientes de participación de la iniciativa social en la Unión Europea y del fenómeno de las redes y lobbies.

Esta publicación puede descargarse gratuitamente en la página web de la Fundación Luis Vives www.fundacionluisvives.org.

Fundación Luis Vives

European Citizens' Consultations
Making your voice heard

FONDO SOCIAL EUROPEO