

LOS FUNDAMENTOS DE FACTS: MOTIVOS PARA PROMOVER LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

George Andreou

Profesor adjunto, Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Aristóteles de Tesalónica; investigador, ELIAMEP

La democracia, el estado de derecho y los derechos fundamentales son las bases que sustentan la Unión Europea (UE). La democracia permite a la ciudadanía configurar la legislación y las políticas públicas en los planos nacional y subnacional. La democracia, no obstante, depende de salvaguardias, controles y contrapesos, y de instituciones que desempeñen su función y respeten las reglas del debate democrático y pluralista. Para que la participación sea verdadera, los ciudadanos y ciudadanas deben tener la posibilidad de formarse sus propias ideas y tomar decisiones electorales en un espacio público en el que la pluralidad de opiniones pueda expresarse con libertad y en el que los medios de comunicación independientes, el mundo académico y la sociedad civil puedan contribuir al fomento de debates abiertos exentos de injerencias dañinas (nacionales o extranjeras). En resumidas cuentas, la democracia florece en un clima de apoyo tanto a la libertad de información como a la libertad de expresión, y permite así que todas las personas expresen su opinión, con independencia de lo crítica que ésta sea con el gobierno y quienes ostentan el poder.

La revolución digital ha transformado la política democrática y brinda a los actores políticos nuevas posibilidades de llegar a sus votantes. También trae consigo nuevas oportunidades de acción cívica, simplificando a algunos grupos —fundamentalmente las personas jóvenes— el acceso a la información y la participación en la vida pública y el debate democrático. Por otro lado, la digitalización también ha tenido muchos efectos negativos en el debate y la comunicación de carácter político, como la facilitación a los actores políticos de acceso a financiación procedente de fuentes incontroladas; los ciberataques contra las infraestructuras electorales fundamentales; el acoso en Internet a periodistas, y las campañas coordinadas de desinformación que difunden con rapidez el discurso de odio, la información falsa y los mensajes de polarización en las redes sociales (Comisión Europea, 2020: 1–2).

Según la Comisión Europea, la desinformación es la información falsa o engañosa comprobable que se genera, presenta y difunde para obtener un beneficio económico o para confundir deliberadamente a la sociedad, y puede causar daños públicos (Comisión Europea, 2018). Otras for-

mas comunes de referirse a la desinformación, que suelen relacionarse con la era de la “posverdad” o el marco de la “guerra híbrida”, son “manipulación de la información” y la expresión incompleta —y quizá incluso engañosa— de “noticias falsas” (*fake news*). Aunque no es un fenómeno nuevo como tal, la desinformación se ha beneficiado en gran medida del avance constante de la tecnología digital y el desarrollo de la inteligencia artificial. En los últimos años se ha demostrado que, conforme aumentan nuestras interrelaciones en el ámbito digital sin fronteras (y normalmente sin regulación), la generación y difusión de desinformación se vuelve más barata y eficaz para quienes se dedican a calumniar, y más difícil de reconocer y contrarrestar para los Estados y sociedades afectados. La desinformación también está muy asentada en el ámbito nacional, puesto que la utilizan los personajes políticos nacionalistas y populista que mantienen un discurso antisistema y antieuropeo. Al sembrar desconfianza con respecto a la Unión Europea y plantear dicotomías simples de “blanco o negro”, estos actores degradan el pluralismo, alimentan la polarización y el extremismo tóxicos en sus propios países, y, al mismo tiempo, facilitan la tarea a quienes desean el retroceso de la influencia a nivel mundial de Europa y fomentan la desintegración europea (Sebe *et al.*, 2020: 338-339).

El debate sobre el populismo y la desinformación en Europa está estrechamente vinculado con el debate sobre la legitimidad democrática de la Unión Europea. De hecho, las múltiples crisis que afectaron en los últimos años a la UE y los Estados miembros —especialmente las que giran en torno a la eurozona y las migraciones— proporcionaron argumentos nuevos al sector político nacionalista y antieuropeísta, y debilitaron aún más la credibilidad y legitimidad de la UE frente a su ciudadanía. Por legitimidad no debe entenderse únicamente el consentimiento que la población otorga a la autoridad gobernante en el sentido weberiano clásico, sino también la aceptación de la actuación de gobierno que lleva a cabo dicha autoridad. Cuando se define en función de la actuación de gobierno, la legitimidad guarda relación con la eficacia de las políticas y el desempeño en favor del bien común (*output legitimacy*); la participación y representación ciudadana, junto con la sensibilidad de las élites políticas ante las preocupaciones de la ciudadanía (*input legitimacy*); y la calidad de los procedimientos de gobernabilidad (*throughput legitimacy*), incluida la eficacia de los procesos de formulación de políticas, la rendición de cuentas ante los foros pertinentes por parte de quienes participan en la toma de decisiones, la transparencia de las acciones y el acceso a la información de esas personas, y su apertura e inclusividad en relación con la sociedad civil (Schmidt, 2021: 3-4).

En una época que suele caracterizarse por la polarización, el populismo y el pesimismo (Taylor, 2019), los actores públicos utilizan cada vez más los *procesos deliberativos representativos* para involucrar a la ciudadanía de forma más directa en la resolución de algunos de los retos políticos más acuciantes. Estos procesos no son “nuevos” (la primera oleada contemporánea data de finales de la década de 1960), pero se observa una nueva tendencia mundial hacia una experimentación mayor en cuanto a su finalidad, concepción, combinación con otras formas de participación, y la institucionalización. Los procesos deliberativos son uno de los métodos más innovadores de participación ciudadana, y retoman la antigua práctica ateniense de la selección aleatoria (por sorteo), actualizada

con técnicas estadísticas modernas que facilitan la estratificación (utilizada para garantizar la representatividad). Estas innovaciones ofrecen la posibilidad de utilizar unos mecanismos interesantes y útiles para complementar las instituciones de democracia representativa. La bibliografía y los estudios existentes en la materia indican que, si se institucionalizan, los procesos deliberativos representativos podrían dar voz y capacidad de acción a un sector mucho más amplio de la ciudadanía, devolver la confianza en el gobierno y dar lugar a una gestión pública más eficaz y legítima (OCDE, 2020).

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020), los procesos deliberativos han funcionado bien para estos tipos concretos de problemas:

- Los dilemas motivados por valores. Los procesos de deliberación representativa están concebidos de forma que se motiven la escucha activa, el pensamiento crítico y el respeto entre participantes. Además, generan un entorno en el que el debate sobre las preguntas éticas difíciles que no tienen soluciones claras o “correctas” puede darse de manera cívica, y las personas participantes pueden encontrar puntos de confluencia.
- Los problemas complejos que requieren hacer concesiones. Los procesos deliberativos representativos están concebidos para que las personas participantes dispongan de tiempo para aprender, reflexionar y deliberar, así como de acceso a una amplia gama de datos y conocimientos especializados de miembros de la administración pública, el mundo académico, los *think tanks*, los grupos de incidencia, las empresas y otras partes interesadas. Estas características de diseño permiten a la ciudadanía abordar la complejidad de la toma de decisiones y examinar los problemas teniendo en cuenta sus limitaciones jurídicas, normativas o presupuestarias.
- Las cuestiones de largo plazo que van más allá de los incentivos de corto plazo de los ciclos electorales. Muchas cuestiones de política pública constituyen decisiones difíciles de tomar, pues sus beneficios suelen cosecharse a largo plazo mientras que los costos se registran en el corto plazo. Los procesos deliberativos ayudan a justificar las medidas y el gasto relativos a esas cuestiones, pues están concebidos de forma que se eliminen los intereses incentivados de los partidos políticos y las elecciones, y motiven a las personas participantes a actuar en favor del bien común.

Sin embargo, los procesos deliberativos no resuelven todos los problemas. Las sociedades democráticas hacen frente a un conjunto amplio de desafíos, lo que exige aplicar distintos métodos de resolución o participación. Por ejemplo, los procedimientos deliberativos no bastan para abordar los problemas de inclusión política y toma colectiva de decisiones. Los procesos deliberativos tampoco son adecuados para las decisiones urgentes, los problemas de las últimas etapas de la toma de decisiones en las que hay pocas soluciones posibles, las cuestiones relativas a la seguridad nacional o la respuesta a preguntas binarias.

Aun así, los estudios han demostrado que los procesos deliberativos benefician de diversas formas a las figuras políticas, al funcionariado, a quienes participan en el propio proceso y al público en general.

Con los datos en la mano, cabe esperar que la ciudadanía inyecte energía positiva en las instituciones democráticas, mejore la representatividad de éstas e insista en la deliberación constructiva, y aumente por tanto la legitimidad institucional.

- Contribuyen a *mejorar los resultados de las políticas* porque la deliberación da lugar a decisiones públicas sopesadas y no a opiniones públicas. La mayoría de los procesos de participación no están concebidos para ser representativos o colaborativos y, por tanto, pueden tener carácter de confrontación (la posibilidad de expresar quejas en lugar de encontrar soluciones o puntos de confluencia). Los procesos deliberativos crean el espacio para el aprendizaje, el debate y la formulación de recomendaciones fundamentadas, que son de mayor utilidad para las personas encargadas de elaborar políticas y tomar decisiones.
- Proporcionan a los agentes decisorios una *mayor legitimidad para adoptar decisiones difíciles*. Estos procesos ayudan a los responsables políticos a comprender mejor las prioridades públicas y los valores y motivos que las sustentan, y a determinar la viabilidad de llegar a un consenso. Además, resultan especialmente útiles en situaciones en las que se requiere superar el estancamiento político y sopesar las soluciones intermedias.
- *Incrementan la confianza pública en el gobierno y las instituciones democráticas* al otorgar a la ciudadanía un papel significativo en la toma pública de decisiones. Es más probable que la gente confíe en una decisión en la que han influido personas corrientes que en una adoptada únicamente por el gobierno.
- *Promueven el respeto cívico y empoderan a las personas*. Involucrar a la población en la deliberación refuerza su eficacia política (la convicción de que es posible comprender los asuntos políticos e influir en ellos).
- *Hacen que la gobernanza resulte más inclusiva* al abrir la puerta a un grupo de personas mucho más diverso. Los procesos deliberativos, que utilizan la práctica de los sorteos ciudadanos, atraen a personas que normalmente no contribuirían a la formulación de políticas y la toma de decisiones.
- *Refuerzan la honradez y previenen la corrupción* (así como la percepción pública de corrupción) al garantizar que quienes tienen dinero y poder no pueden influir de manera indebida en una decisión pública.
- *Ayudan a contrarrestar la polarización y la desinformación*. La investigación empírica ha demostrado que las “cajas de resonancia” que se centran en la cultura, la identidad, la reafirmación y la polarización no suelen sobrevivir en condiciones de deliberación, ni siquiera en grupos de personas afines (OCDE, 2020: 7).

En resumidas cuentas, los datos muestran que los procesos deliberativos representativos han ayudado a las autoridades públicas a tomar decisiones sobre una amplia gama de cuestiones de política, en todos los niveles de gobierno en los que anteriormente existía una paralización política o faltaban soluciones claras.

En los últimos años, en los que han tenido lugar múltiples crisis, en Europa han surgido ejemplos de formas innovadoras de democracia deliberativa. El ejemplo más destacado es, por supuesto, la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que constituye una gran oportunidad para que la UE contemple una estrategia más proactiva de creación de nuevas formas de representación democrática, deliberación y rendición de cuentas, y de fomento de una visión de futuro de la democracia. En términos generales, el desafío a largo plazo de los actores políticos europeos es utilizar los datos y los valores para tejer estrategias concretas pero flexibles de deliberación democrática que den lugar a cambios sociales y de política. Se ha sugerido que la participación verdadera

y positiva de la sociedad civil a través de los medios de comunicación digitales y las redes sociales debe ir acompañada de un periodismo de calidad y una alfabetización mediática que permitan promover el pensamiento crítico y la inteligencia emocional entre la población. Con los datos en la mano, cabe esperar que la ciudadanía inyecte energía positiva en las instituciones democráticas, mejore la representatividad de éstas e insista en la deliberación constructiva, y aumente por tanto la legitimidad institucional. La deliberación basada en datos por parte de los organismos representativos, los canales directos para dar voz a las preocupaciones y decisiones de la ciudadanía, y los mecanismos de apoyo para hacer rendir cuentas a los gobiernos y las autoridades públicas pueden salvar a la democracia europea de la arremetida del populismo, el nacionalismo y el antieuropeísmo (Blockmans, 2020: 376).

Referencias

BLOCKMANS, Steven. "Participatory fusion: How to galvanise representative democracy with deliberative tools", en: BLOCKMANS, Steven y RUSSACK, Sophia (eds.), *Deliberative Democracy in the EU; Countering Populism with Participation and Debate*. Bruselas: CEPS / Londres: Rowman & Littlefield International, 2020, pp. 357–381.

COMISIÓN EUROPEA. "Directrices éticas para una IA fiable". Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial, 2019, (en línea). [Consultado el 24.06.2022]: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>

COMISIÓN EUROPEA. "Sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM(2020) 790 final, Bruselas, 3.12.2020.

OCDE. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions; Catching the Deliberative Wave*. París: Publicaciones de la OCDE, 2020.

OCDE. Eight ways to institutionalise deliberative democracy. *OECD Public Governance Policy Papers*, no. 12, 14 de diciembre de 2021.

SCHMIDT, Vivien A. "European emergency politics and the question of legitimacy". *Journal of European Public Policy*, vol. 29, no. 6, (2021), pp. 979–993.

SEBE, Mihai, MUREȘAN, Bogdan y VAȘ, Eliza. "How can technology facilitate citizen participation in the EU?". En: BLOCKMANS, Steven y RUSSACK, Sophia (eds.), *Deliberative Democracy in the EU; Countering Populism with Participation and Debate*. Bruselas: CEPS / Londres: Rowman & Littlefield International, 2020, pp. 333-346.

TAYLOR, Matthew. "Rebalancing the policy and politics arms race", Londres: RSA, 30 de mayo de 2019 (en línea). [Consultado el 24.06.2022]: <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/matthew-taylor-blog/2019/05/rebalancing-the-policy-and-politics-arms-race>

