

Aportaciones a la propuesta de Orden foral por la que se regula la Asamblea ciudadana navarra del cambio climático / Klimaren aldeko Nafarroako herritarren Batzarra, por parte de Deliberativa.

10/03/2023

Yago Bermejo, co-fundador

Arantxa Mendiharat, co-fundadora

Del grupo asesor de Deliberativa: Oliver Escobar, profesor titular de políticas públicas en la Universidad de Edimburgo, director académico de innovación democrática en el Edinburgh Futures Institute; y Ernesto Ganuza, sociólogo en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC

El Gobierno de Navarra ha publicado una [propuesta de Orden Foral](#) por la que se regula la Asamblea Ciudadana Navarra del Cambio Climático; recibe aportaciones hasta el 10 de marzo de 2023.

Deliberativa es una entidad experta en el diseño, la implementación y la promoción de procesos deliberativos (Asambleas ciudadanas y Paneles ciudadanos principalmente). Forma parte de las principales redes internacionales del ámbito deliberativo: [Democracy R&D](#), [FIDE \(Federation for Innovation in Democracy Europe\)](#), [KNOCA \(Knowledge network on Climate Assemblies\)](#), y [OECD Innovative Citizen Participation Network](#). Está también creando una red de agentes deliberativos en la península ibérica (España y Portugal).

Como tal, valoramos muy positivamente el hecho de que se esté organizando una Asamblea ciudadana sobre el clima en Navarra, que, en sus grandes rasgos, sigue los estándares de buenas prácticas promovidos por entidades de referencia a nivel internacional.

Nos gustaría sin embargo aprovechar este periodo de alegaciones para recomendar tres puntos de mejora de cara a maximizar la legitimidad y la calidad de la Asamblea:

- 1. realizar un enfoque más concreto y centrado del mandato que se realiza a la Asamblea;**
- 2. añadir un criterio a la hora de realizar la estratificación de la Asamblea;**
- 3. introducir unos parámetros para el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones.**

## 1. Realizar un enfoque más concreto y centrado del mandato que se realiza a la Asamblea

La orden foral prevé *“abordar y debatir en torno a la pregunta: **¿Qué debemos hacer en Navarra para hacer frente al cambio climático de una manera efectiva y socialmente justa?**”*, pudiendo acotar la pregunta *“en temáticas más concretas que serán propuestas por el grupo de personas expertas independientes (...) en aras a identificar aquellos temas relacionados con la mitigación y la adaptación que más relevantes resulten para la ciudadanía”*. Se plantean *“siete sesiones de trabajo”* (*“que tendrán lugar preferiblemente los sábados y domingos”*).

Si bien la primera generación de Asambleas climáticas (entre las cuales se incluye la Asamblea llevada a cabo en España, pero también las de Francia, Escocia, Gran Bretaña, Alemania, etc.) planteaban mandatos muy amplios, como es el caso aquí, los aprendizajes y evaluaciones de las mismas llevan a pensar que la segunda ola de asambleas climáticas se centre más precisamente en unos dilemas concretos relacionados con el cambio climático (por ejemplo: si se prevén energías renovables, cómo y según qué criterios se despliegan en el territorio; si se quiere ir hacia movilidads suaves, cómo y según qué criterios pueden coexistir los diferentes modos de transporte). Enfocar la pregunta permite centrar y profundizar el trabajo de la Asamblea en la resolución de un dilema o de un conflicto complejo y de largo plazo, que sólo de esta manera se puede políticamente resolver. Una pregunta demasiado amplia y que no plantea un dilema real lleva a diluir el trabajo de la asamblea.

Responder a una pregunta amplia como se plantea en Navarra sigue siendo un ejercicio interesante (en el cual un grupo de personas descriptivas de la población se informan sobre el conjunto de los retos ligados al cambio climático, y elaboran recomendaciones genéricas sobre una serie de ámbitos), pero pensamos que no se aprovecha de esta manera todo el potencial de la Asamblea para resolver cuestiones que sin ella sería muy difícil abordar.

Según el principio 9 de la OCDE, *“La deliberación requiere un tiempo adecuado para que los participantes aprendan, sopesen las pruebas y desarrollen recomendaciones informadas, debido a la complejidad de la mayoría de los problemas políticos”*. Cuanto más amplio es el mandato, menos tiempo tiene la Asamblea de profundizar en ello.

FIDE (Federation for innovation in Democracy Europe) subraya también que si el Gobierno está todavía en una fase abierta de definición del problema en un área política o en torno a un tema determinado, puede optar por un mandato amplio y genérico para la asamblea (por ejemplo, *“¿cómo debería ser el futuro de nuestro país?”*). Esto puede ayudar a establecer prioridades políticas o dar forma a una visión estratégica a largo plazo. El resultado de este proceso suele ser un informe o una nota estratégica a la autoridad y no recomendaciones políticas concretas. Entendemos que no es el caso en Navarra, puesto que ya existe una Ley de Cambio Climático (Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio

Climático y Transición Energética). ¿Cómo se relacionarán los trabajos de la Asamblea con la Ley existente? Si la pregunta no considera este hecho (que ya existe la Ley) la AC puede perder la oportunidad de avanzar sobre puntos de la Ley que necesitan un arbitraje desde la ciudadanía. Para que esto no suceda, la pregunta que se formula tendría que ser mucho más explícita.

Es importante considerar el grado en que las recomendaciones que los miembros de la ACC producirán serán transferibles a actos jurídicos y políticas concretas. Esto está directamente relacionado con el mandato, el tiempo que tengan los ciudadanos para investigarlo y, por tanto, el grado en que sus recomendaciones sean superficiales o detalladas.

Una manera de poder abordar una serie de cuestiones sin que una sola asamblea tenga que trabajar sobre ella, es prever de antemano que varias asambleas trabajen en paralelo o de manera secuencial. En este sentido, KNOCA, la red internacional de referencia en materia de asambleas climáticas, dice: *"Rather than a single assembly dealing with extensive agendas, commissioners should consider parallel or sequenced assemblies on more specific aspects of the climate crisis to enable richer proposals from citizens, guided by a consistent approach to the framing of the issue under discussion"*.

Más allá de su enfoque, podemos pensar también que las siguientes generaciones de asambleas acordarán la pregunta con los grupos políticos y grupos de interés ligados a ella; pero es una práctica que todavía no es extendida.

## **2. Añadir un criterio a la hora de realizar la estratificación de la Asamblea**

La orden foral deja abiertos los **criterios de estratificación** (*"La composición, que atenderá al principio de igualdad, que será garantizado mediante un sorteo estratificado con relación a variables sociodemográficas claves (edad, sexo, renta, cualificación profesional..."*), lo cual permite muy fácilmente añadir un **criterio actitudinal** relacionado con la pregunta que se plantea de cara a corregir los sesgos que no se corrigen del todo sólo con los demás criterios. Por ejemplo, para una asamblea sobre el clima, añadir la pregunta: "qué piensas del cambio climático", que se correlaciona con encuestas ya realizadas en la población.

### 3. Introducir unos parámetros para el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones

La orden recoge: *“Como resultado de sus debates la Asamblea elaborará un informe de recomendaciones. Dicho informe será público, se remitirá al Departamento con competencia en materia de medio ambiente que, a través de los cauces establecidos en el ordenamiento jurídico, lo trasladará al resto del Gobierno de Navarra y presentará al Parlamento de Navarra, todo ello con el fin de facilitar el debate y la toma de decisiones en materia de política de cambio climático”*.

Sólo se considera aquí la entrega de las recomendaciones al Gobierno y al Parlamento de Navarra. Desde el punto de vista de las experiencias internacionales ya realizadas hasta ahora, sería recomendable establecer un procedimiento más explícito sobre cómo el Gobierno y el Parlamento responderá a las recomendaciones que se hacen.

En la línea de lo que promueve FIDE (Federation for innovation in Democracy Europe), estas podrían ser unas buenas prácticas sobre la rendición de cuentas:

- La autoridad que encarga la Asamblea proporciona una respuesta por escrito (aceptando, rechazando o modificando cada recomendación), con una justificación de por qué o por qué no, en varios plazos razonables (por ejemplo, después de 3, 9 y 18 meses).
- Todas las recomendaciones se debaten durante una sesión del Parlamento.

Una opción más sustancial es que la autoridad declare por adelantado que las recomendaciones que alcancen un determinado umbral de apoyo por parte de los miembros de la asamblea recibirán un estatus específico. Por ejemplo, si el 80% o más de los miembros de la asamblea votan a favor de una recomendación, la autoridad podría acordar su aceptación por adelantado. Debe darse una justificación clara por escrito para cada recomendación sobre la que la autoridad encargada no actúe en un plazo de tiempo X. Si se promete hacer un seguimiento de una recomendación, entonces una "hoja de ruta" para la aplicación debería formar parte de la respuesta una vez finalizada la asamblea. La ciudadanía aceptará que convertir una recomendación política en un acto legislativo o ejecutivo, y luego en una política real, puede llevar tiempo, pero necesitan una indicación clara y un calendario de los pasos que se darán.

FIDE considera además unas importantes cuestiones prácticas:

- Calendario: cualquiera que sea el nivel de compromiso, es necesario planificar una serie de momentos de contacto entre la autoridad encargada y los miembros de la Asamblea para el periodo posterior a la recepción de las recomendaciones. Su calendario debe anunciarse con antelación a la Asamblea. En estos momentos de contacto, los responsables políticos se comunican y se comprometen con los ciudadanos

y otras partes interesadas sobre la respuesta y el seguimiento previsto. Podría planearse una sesión plenaria como máximo año y medio después de la entrega de las recomendaciones para dar una actualización de la situación. Si la rama del gobierno que manda es el ejecutivo, podrían ser momentos en los que el ministro encargado de la política detallará qué seguimiento se ha hecho y, si no, por qué. En algunos casos, el seguimiento lleva más tiempo del previsto y entonces debería ser posible planificar reuniones adicionales.

- Quién: los miembros de la ACC deberían tener la oportunidad de participar en sesiones posteriores a la entrega de las recomendaciones. También es aconsejable notificar e invitar a las diferentes partes interesadas en el ámbito político (al menos a las que fueron invitadas a intervenir en la Asamblea). De este modo, pasan a formar parte de la etapa posterior de elaboración de políticas y esto aumenta la legitimidad.

- Planificar un presupuesto para el seguimiento: una parte sustancial del presupuesto de una Asamblea se destina al transporte, la remuneración y el alojamiento de los miembros de la Asamblea. Si se elabora el presupuesto al principio del proceso, se debe tener en cuenta que todavía habrá momentos, después del informe final, en los que los ciudadanos volverán a interactuar con la rama del gobierno que dio el mandato a la Asamblea.