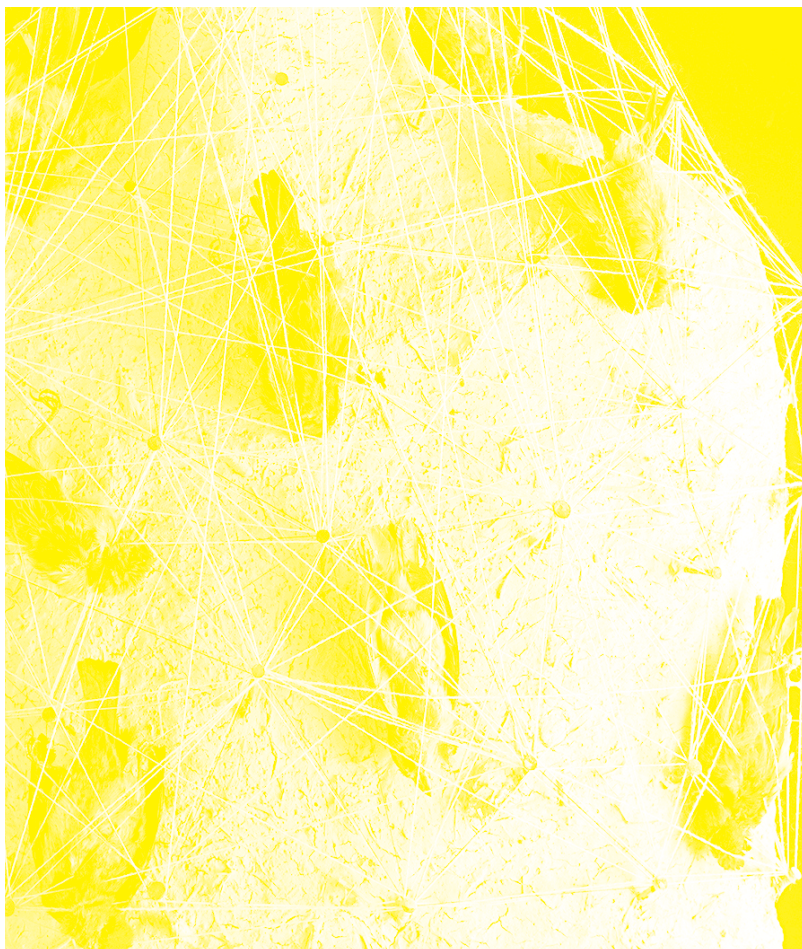




LA POLÍTICA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

Jaume Dutch Guillot

El europeo no puede vivir a menos que se embarque en una empresa unificadora. Cuando esto le falta, llega a degradarse, crece inactivo, su alma está paralizada.

José Ortega y Gasset

Introducción

El Parlamento Europeo impulsa desde hace años una política de información y comunicación que busca facilitar el contacto entre los ciudadanos y la institución comunitaria que directamente les representa. Esta acción ha chocado desde el principio con diversas dificultades, unas ligadas a la propia naturaleza de la institución, que sólo en años recientes ha alcanzado suficiente peso específico. Otras más generales, compartidas con el resto de instituciones de la Unión Europea, relacionadas con la imagen burocratizada y distante que ésta tiene a los ojos de muchos ciudadanos. Durante mucho tiempo se ha hablado de ese distanciamiento pero siempre como algo secundario, poco importante en comparación con los verdaderos problemas a los que ha tenido que hacer frente el proceso de integración europea. El foso entre «Bruselas» y los ciudadanos se llegó a convertir en un cliché más de la construcción europea, sin que durante mucho tiempo despertase excesiva preocupación.

Las cosas cambiaron radicalmente durante la primavera de 2005, en pleno proceso de ratificación del proyecto de Tratado constitucional para la Unión Europea. Curiosamente un proyecto que buscaba, entre otras cosas, acercar las instituciones y políticas comunitarias al ciudadano haciéndolas más inteligibles, cayó derrotado víctima del voto contrario de una mayoría de ciudadanos de dos Estados fundadores. Con la negativa del 54,68% de los franceses y del 61,5% de los neerlandeses se abrió una crisis de identidad y de confianza respecto al entero proyecto común europeo, crisis que solo ahora, tres años más tarde, empieza a ser superada con la aprobación y probable

ratificación del Tratado de Lisboa a tiempo para su entrada en vigor en enero de 2009.

El fracaso de la Constitución Europea provocó en todo caso un sobresalto benéfico desde el punto de vista de la estrategia de información y comunicación. Algo fallaba y el voto del referéndum así lo demostró. Habían saltado todas las alarmas y había que hacer de una vez por todas un esfuerzo serio para recuperar el interés y la estima de los ciudadanos por la labor de las instituciones europeas. Decretado un «periodo de reflexión» tras el que se ocultaron meses de incertidumbre, pesimismo y casi paralización institucional, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo se lanzaron a la organización de iniciativas de participación ciudadana y la redacción de nuevos planes de comunicación basados en el debate (fundamentalmente el Libro Blanco sobre la política de comunicación y el Plan D, de democracia, diálogo y debate, patrocinados por la comisaria europea Margot Wallström). A través de estas y otras iniciativas se buscaba tanto reconectar con la gente como intentar analizar las causas del creciente desapego de una parte significativa de la ciudadanía europea ante el proceso de unificación.

El Parlamento Europeo: una institución respetada pero desconocida

1. Los datos

Un reciente Eurobarómetro especial sobre el Parlamento Europeo, publicado en marzo de 2008, aporta datos interesantes sobre la imagen que los ciudadanos tienen del

Parlamento Europeo y su nivel de información sobre la institución y sus actividades. La encuesta fue realizada entre septiembre y noviembre de 2007 a cerca de 27.000 personas.

El resultado es interesante: la cámara parlamentaria europea es la institución europea que goza de mejor imagen entre la ciudadanía, pero el nivel de desconocimiento sobre su papel es considerable.

Un 39% de los ciudadanos tienen una imagen positiva o muy positiva del Parlamento y un 41% una imagen neutral. Únicamente el 15% tiene una percepción negativa o muy negativa. Ese 15% aumenta sin embargo hasta un 35% en el Reino Unido y un 31% en Austria.

En cuanto a los términos que describen correctamente a la institución parlamentaria europea, un 69% consideran al Parlamento democrático, un 55% «no bien conocido», un 45% dinámico y un 42% «a la escucha de los ciudadanos» (contra un 41% que consideran que no es así). En el lado negativo, un 39% lo consideran tecnocrático y un 32% ineficaz.

Sin embargo, ese reconocimiento convive con la crítica generalizada al nivel de información sobre el Parlamento del que disponen los ciudadanos. La gran mayoría dicen no haber recibido información del Parlamento a través de los medios de comunicación de manera reciente (el 54%) contra un 42% que sí han sido informados. Los hombres se consideran más informados que las mujeres (47% frente a 36%) y son las personas de 40 a 54 años, con estudios superiores y que tienen a confiar en la Unión Europea las que más recuerdan información reciente sobre el Parlamento Europeo.

En general, sólo el 24% de los encuestados se consideran bien informados y un 5% muy bien informados, lo que se refleja en resultados parecidos a la hora de responder a preguntas concretas sobre las competencias y la composición de la institución.

A este respecto dos resultados llaman poderosamente la atención: en primer lugar, el hecho de que únicamente un 10% de los europeos saben que las próximas elecciones al Parlamento Europeo tendrán lugar en el 2009 y apenas un 2% son capaces de precisar que serán en junio de ese año. En segundo lugar, el hecho de que un 44% de los encuestados crean que los diputados se agrupan por nacionalidades y únicamente un 33% acierten al decir que lo hacen por afinidades políticas (más un 23% que confiesa no saber). Por supuesto pocos son también los que saben cuántos diputados corresponden a su país, pero este dato no parece especialmente relevante, dado que probablemente tampoco son muchos los que sabrían decir cuántos miembros forman su Parlamento nacional o cuántos se eligen en su circunscripción.

La inmensa mayoría de los encuestados (el 75%) opinan que el Parlamento desempeña un papel importante o muy importante en la vida de la Unión Europea y lo que es más significativo, un 48% consideran que ese rol debería incrementarse en el futuro, frente a un 22% que

prefieren que se quede como está y un 12% que desearían verlo reducido.

Por último, un 43% de los encuestados designan al Parlamento Europeo como la institución europea con más capacidad decisoria (frente a un 14% la Comisión y un 10% el Consejo) mientras que un 47% consideran que el Parlamento debería ser la institución con más poderes (un 8% la Comisión y un 9% el Consejo).

Así pues, podemos concluir que la naturaleza democrática intrínseca del Parlamento Europeo le concede una mejor imagen que la de las demás instituciones europeas, pero el desconocimiento sobre la institución es evidente. El elemento más positivo es, sin duda, el interés de los encuestados por obtener mejor información y por ver aumentar el papel de esta institución en el seno de la Unión Europea.

2. Especificidad de la información parlamentaria

Ese interés en recibir información sobre la actividad del Parlamento Europeo choca en la realidad con diferentes y a veces casi insalvables obstáculos, algunos compartidos con las demás instituciones y otros intrínsecos al Parlamento. Los ciudadanos parecen querer más información sobre el Parlamento pero los medios de comunicación tienen en general la percepción de que la actualidad parlamentaria europea es poco relevante, aburrida y compleja y la relegan por tanto fácilmente, en especial cuando se trata de la televisión.

La información política requiere normalmente inmediatez, personificación en dirigentes políticos conocidos y, sobre todo, enfrentamiento político. Tres ingredientes poco presentes hasta ahora en el Parlamento Europeo. Las decisiones que toma la Eurocámara tardan en entrar en vigor en la legislación de los Estados miembros, los líderes parlamentarios no son apenas conocidos fuera de sus países de origen y el procedimiento de aprobación de la legislación europea induce al consenso entre grupos políticos, haciendo que la mayor parte de las veces el ciudadano perciba al Parlamento Europeo como un «todo» en lugar de cómo el foro de debate y confrontación política de posiciones políticas diversas.

La situación no es en cualquier caso tan mala como se pueda pensar y de hecho en los últimos diez años hemos asistido un aumento sustancial de la visibilidad mediática de la institución. Desde la entrada en vigor de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam y especialmente desde la crisis que llevó a la dimisión de la Comisión Europea (1999) el Parlamento está más presente en los medios de lo que se dice o se cree, pero de forma desigual en función del país y del tipo de medio de comunicación.

En numerosas ocasiones la información institucional se muestra de manera poco atractiva, lo que provoca una escasa presencia en el medio de mayor consumo que es la televisión. Generalmente se exige que la información difundida sea amena, de corta duración e impactante, algo que rara vez sucede a nivel europeo, donde la información suele resultar en ocasiones densa, técnica o con escaso

interés popular. Aunque tampoco hay que ser alarmistas. Estadísticamente, si comparamos por ejemplo la información sobre las instituciones europeas con la información de otros ámbitos políticos y administrativos, la situación no es tan mala.

Si bien en radio y televisión la presencia del Parlamento Europeo es relativamente escasa, lo contrario sucede en prensa escrita, donde cada día encontramos noticias relativas al mismo. Por otra parte, gracias a tecnologías cada vez más baratas, todos los países cuentan ahora con decenas de medios regionales y locales, incluidas cadenas de televisión, que pueden por tanto permitirse dedicar un mayor espacio a asuntos europeos. Paralelamente, uno de nuestros retos actuales es impulsar la cobertura de la actualidad parlamentaria europea en esos miles de medios que no están representados en Bruselas y que se interesan especialmente en los temas que tienen impacto concreto en las vidas de los ciudadanos.

En relación a ello, es necesario destacar el papel que las nuevas tecnologías desempeñan actualmente en el impulso de la información institucional. Llegar a los ciudadanos es ahora mucho más fácil y más simple, fundamentalmente gracias a Internet. Esto explica el interés del Parlamento por mejorar y completar su oferta informativa en la red, a través de su sitio internet Europal y con la aparición inminente de una televisión parlamentaria vía Internet.

En la nueva web priman los contenidos concebidos especialmente para el ciudadano de a pie y se abandona una presentación pensada en su día para los especialistas. A través de la web, el ciudadano puede ponerse en contacto con la institución, con sus diputados y sus funcionarios, solicitar períodos de prácticas o subvenciones para visitas de grupos. Y se mejora la transparencia de la institución, poniendo a disposición del público diferentes registros, datos sobre la labor de cada diputado, sus declaraciones de intereses financieros o las listas de empresas y entidades que han conseguido contratos o subvenciones del Parlamento.

Estas mejoras importantes vendrán acompañadas de otras en los próximos meses, fundamentalmente la inclusión en la propia web de herramientas interactivas, en particular el webstreaming «a la carta» de las reuniones del pleno y de las comisiones parlamentarias, la posibilidad de personalizar la web a través de la función «Your Parliament», la introducción de mejoras en el acceso al registro público de documentos de la institución y la posible creación, a medio plazo, de una versión de las páginas web accesible a las personas con discapacidades.

En los últimos años el Parlamento Europeo ha desarrollado políticas de información (prensa) y comunicación (ciudadanos) dotadas de recursos humanos y presupuestarios considerables. Destaca en este sentido que se haya dotado de un dispositivo de prensa a medio camino entre el trabajo del gabinete de prensa y del periodista, dispositivo que incluye la elaboración de resúmenes de debates, el análisis de los votos en pleno y comisión, notas de documentación sobre asuntos en el orden del día, agendas o la organización de seminarios de formación destinados a

la prensa. Asimismo, se adecua la información a los intereses específicos de los medios de comunicación de los Estados miembros, desarrollando canales de información paralela/adaptada en cada lengua, se facilita el equipamiento necesario a las cadenas de radio y televisión que lo requieren y se fomenta la producción y coproducción de programas de interés europeo.

Las líneas generales de la política de información y comunicación del PE las dicta la Mesa a propuesta del Secretario General. Un grupo de trabajo en el seno de la Mesa, formado por varios vicepresidentes, hace un seguimiento muy general de esta política. Los órganos políticos no intervienen en el día a día del Servicio de prensa, que fija sus prioridades con completa autonomía y que decide en cada caso qué temas cubrir y cómo. La selección de los puntos del pleno que se cubren y las modalidades de cobertura se deciden en función de su interés mediático. La inminente aparición de la cadena de televisión «Europarl TV» supondrá sin embargo una mayor participación de los responsables políticos en la supervisión de la información, a través de un consejo editorial integrado por diputados representantes de todos los grupos parlamentarios de la cámara.

Un Parlamento en permanente cambio: el Tratado de Lisboa y las elecciones de junio de 2009

1. El Tratado de Lisboa, mayor visibilidad para la institución

«El Parlamento Europeo, el gran ganador en Lisboa». De esta manera abría su sección de internacional el día 28 de octubre de 2007 el diario *El Mundo*. «El hemisiciclo ha sido hasta ahora poco más que un foro de debate y el último eslabón de un proceso legislativo casi cerrado, donde se limita a pulir las leyes propuestas por la Comisión y votadas por los Estados miembros. Pero el Tratado de Lisboa, si se ratifica y entra en vigor en 2009, acercará la realidad a la percepción ciudadana».

En un solo párrafo encontramos el reconocimiento del papel creciente de la institución y una prueba más de la manera simplificada en la que buena parte de los medios de comunicación se han posicionado hasta ahora en relación con las competencias de una institución que sólo en los años 2006 y 2007 ha sido decisiva en temas tan importantes como la aprobación de la directiva de servicios (que el Parlamento modificó muy sustancialmente), el paquete de normas sobre productos químicos, el abaratamiento de las tarifas de llamada desde teléfonos móviles en el extranjero o las diferentes disposiciones en materia de seguridad aérea, liberalización del transporte aéreo y ferroviario, etc.

Tal y como constata el propio Parlamento en su Resolución del 20 de febrero de 2008 (2007/2286, INI) el Tratado de Lisboa:

representa una importante mejora de los tratados existentes, lo cual entrañará una mayor responsabilidad democrática y capacidad de decisión de la Unión (mediante el

fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales) reforzará los derechos de los ciudadanos en la Unión y mejorará el funcionamiento de las instituciones europeas.

El nuevo Tratado otorga una mayor responsabilidad democrática al Parlamento, en un contexto de afirmación de valores, reforzamiento de los derechos de los ciudadanos y aumento de la eficacia de las instituciones de la Unión. La generalización de la codecisión Parlamento-Consejo, que se convierte en el procedimiento normal de aprobación de las normas comunitarias es el aspecto más notable pero otros pueden tener todavía más impacto desde el punto de vista de la percepción ciudadana: la elección del Presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo (propuesta que deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas) y la investidura y control del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en su calidad de miembro de la Comisión Europea, serán por ejemplo dos competencias que introducirán en el Parlamento dosis de política de partidos y debates en torno a caras conocidas.

2. Un momento clave: las elecciones europeas de 2009

Cada cinco años la cita del Parlamento Europeo con las urnas se transforma en un test sobre su propia legitimidad institucional.

Desde las primeras elecciones europeas en junio de 1979 la participación electoral ha ido a la baja, hasta situarse en el 45% en junio de 2004. Por primera vez se caía por debajo de la barrera del 50%, a causa en buena parte de la escasísima participación en la mayor parte de los nuevos Estados miembros.

Es obligatorio por tanto constatar que el aumento progresivo de competencias del Parlamento Europeo no ha contribuido a incrementar el nivel de participación en las elecciones europeas, probablemente porque la asunción de nuevas competencias no ha tenido apenas visibilidad para los ciudadanos o porque cuando la ha tenido ha sido en un contexto negativo. Ese fue el caso en 1999, cuando las elecciones se celebraron apenas tres meses después de que la Comisión Europea se viese obligada a dimitir presionada por el Parlamento Europeo. Durante varias semanas el PE ocupó las primeras páginas de los medios de comunicación. Quedó claro que era una institución que empezaba a contar. Sin embargo, la participación volvió a bajar, en parte porque los ciudadanos no distinguieron entre Comisión, Parlamento o, simplemente, Comunidad Europea.

En cualquier caso las elecciones europeas son un referente muy importante para la comunicación ciudadana y el mejor momento para lograr despertar un mayor interés por la actividad de la institución. Conscientes tanto de la importancia de la participación electoral como de la oportunidad que significa la convocatoria a las urnas, los órganos directivos del Parlamento han aprobado una vez más la puesta en marcha de un plan de comunicación sobre

las elecciones que sirva de punto de apoyo de las campañas electorales de partidos y candidatos.

Dos serán los mensajes institucionales fundamentales: el primero, la fecha de las elecciones europeas, desconocida —como ya hemos hecho referencia— por el gran público. La segunda, la importancia de participar en la elección de una institución que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se convierte en un actor institucional de primerísimo orden y en la institución a través de la cuál los ciudadanos pueden realmente influir en una parte importante de las decisiones comunitarias.

Ambos mensajes deberán poder llegar al ciudadano tanto a través de los medios de comunicación como directamente, a través de una campaña institucional basada sobre todo en los medios audiovisuales y en el uso de Internet.

Serán acciones principales la difusión de los logros obtenidos por el Parlamento durante la legislatura que ahora concluye, la identificación de los temas clave del período 2009-2014, la puesta en marcha de un plan específico para los medios regionales y locales, la cooperación con los grandes grupos audiovisuales europeos para una mejor difusión de la información sobre las elecciones y la explotación intensiva de las nuevas tecnologías, especialmente a través de páginas web, de la nueva televisión por internet y de la diseminación de la información a través de la red.

Conclusión

Los ciudadanos de la Unión Europea accederán en mayor medida a la información europea y se sentirán mejor informados cuanto más claro tengan que muchas de las decisiones que les afectan se toman ya en Bruselas y Estrasburgo y sientan por tanto la necesidad de saber lo que allí sucede. Para ello más importante que el esfuerzo por aumentar la cantidad y la calidad de la información es que la percepción responda a la realidad, algo que sin duda llegará poco a poco de la mano de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa. De hecho, existe la sensación de que no es información lo que falta, sino interés en consumirla, tanto por parte de los ciudadanos como por los propios medios de comunicación.

Una Unión Europea decisiva en políticas como las de justicia e interior, medio ambiente, energía o política exterior será sin duda más atractiva para los medios y más importante para las estructuras de los propios partidos políticos. Aparecerá probablemente un verdadero debate político a escala europea, abierto a opciones, ante el que los ciudadanos sentirán la necesidad de tomar posición.

Una Unión Europea más política y menos técnica, más diversificada y menos consensual, más personalizada y más fácil de entender será sin duda más atractiva y más cercana. Será en ese momento cuando realmente dé fruto el considerable esfuerzo que las instituciones comunitarias vienen realizando desde hace unos pocos años para poner al alcance del ciudadano toda la información necesaria sobre el día a día de la Unión Europea.