

“LOS CIUDADANOS EUROPEOS AL HABLA: RADIOGRAFÍA DE SUS PREOCUPACIONES E INSTRUMENTOS PARA ATENDERLAS”

Ricardo Díez-Hochleitner Cousteau*

Un 53% de los ciudadanos comunitarios cree, en la actualidad, que su voz no cuenta en la Unión Europea¹. Mal dato a oídos, si estuviese con nosotros, de Jean Monnet, que afirmaba en su famosa cita que “nada es posible sin los hombres, nada es duradero sin las instituciones”.

La Comunidad surgió como un proyecto entre hombres y consiguió inaugurar una etapa que puso definitivamente punto y final al horror que asoló nuestro continente. Sin embargo, cincuenta años después, con una Unión a Veinticinco, con 450 millones de habitantes y un nivel de paz, estabilidad y prosperidad impensables hace solo unos años, la sensación del que debería ser el principal beneficiario de la Comunidad, el ciudadano, es que no participa directamente en el proyecto de integración.

Esta sensación coincide con un momento en el que la Unión Europea vive, según la mayoría, un periodo de “crisis” en sentido literal –de cambio- o de crisis de identidad²; otros opinan que se trata de una situación de “estasis” – o combinación entre crisis y estasis³; o finalmente, siguiendo la fórmula quizá más diplomática y omnicomprendiva, utilizada por el propio Consejo Europeo, estaríamos viviendo un “periodo de reflexión”.

No es el primer gran periodo de reflexión que se abre, pero la gran diferencia del actual proceso es que en pocas ocasiones, como pueda haber sido la época de Convención, se ha querido insistir tanto en el papel de la ciudadanía. Como ocurre en la mayoría de los momentos difíciles que ha vivido el proceso de construcción de Europa, se constata que no se ha escuchado suficientemente las dudas de la ciudadanía. Las elecciones al Parlamento Europeo o los distintos debates a nivel nacional que hasta ahora han tenido lugar no han bastado para trasladar las preocupaciones de los ciudadanos.

* Diplomático. Las ideas que se expresan en el presente trabajo se realizan a título personal.

© Ricardo Díez-Hochleitner Cousteau. Todos los derechos reservados.

¹ Eurobarómetro nº63, p. 37, en el que se indica que se alcanzó un porcentaje similar en otoño del pasado año.

² Douste-Blazy, Philippe “Europa, en el momento de la verdad”, ABC, 6 de julio de 2005

³ Macshane, Denis, “Nuevo siglo, nueva UE”, El País, 17 de julio de 2005. Según el autor, estasis (término médico relativo al estancamiento o aglomeración de sangre u otro líquido en alguna parte del cuerpo) debido a una Unión “sin crecimiento, sin tratado constitucional y sin liderazgo”.

Dichas preocupaciones, como veremos, abarcan tanto aspectos de actualidad de la Unión (su modelo económico y social, la inmigración o la seguridad) como aspectos de futuro, desde el resultado de los recientes referendos sobre el Tratado constitucional en Francia y en Países Bajos hasta la falta de acuerdo sobre el presupuesto comunitario (el llamado acuerdo sobre las futuras “Perspectivas Financieras”), por citar dos ejemplos recientes.

En el marco del citado “periodo de reflexión” se es consciente de que es necesario volver a otorgar el merecido protagonismo a los ciudadanos tanto en la fase de escucha como en la fase de toma de decisiones.

Al hilo del debate actual sobre los asuntos europeos, esta Nota pretende dar algunas pinceladas sobre algunas de las preocupaciones puestas de manifiesto por los ciudadanos europeos para, en un segundo lugar, subrayar distintas líneas de trabajo que se están formulando para atenderlas.

I. LOS CIUDADANOS EUROPEOS AL HABLA: RADIOGRAFÍA DE SUS PREOCUPACIONES

Una de las mejores y más recientes fuentes de información sobre algunas de las dificultades de la Unión Europea está siendo las encuestas celebradas con motivo del proceso de ratificación del Tratado constitucional. A la luz de lo aprendido hasta la actualidad, con catorce Estados miembros habiéndose pronunciado a favor del Tratado y dos en contra, podemos sacar alguna conclusión general⁴.

Partimos, además, de una base especialmente favorable para conocer las preocupaciones de los ciudadanos: jamás tantos Estados miembros se habían comprometido a ratificar un tratado vía referéndum⁵ (sólo Irlanda y Dinamarca tenían una obligación constitucional de convocar un referéndum⁶).

1. Conclusiones de las encuestas celebradas con motivo de los referendos celebrados hasta la fecha

Volviendo a las conclusiones que podemos extraer, podrían señalarse, al menos, tres de ellas:

⁴ A favor: Austria, Alemania, Bélgica, Chipre, Italia, Grecia, Hungría, Lituania, Letonia, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia, Eslovenia y España; en contra: Francia y Países Bajos. Fuente: www.europa.eu.int/constitution

⁵ Closa, Carlos “Quo Vadis, Europa? Seis opciones para una crisis constitucional” ARI Número 23, julio 2005, p. 11, Real Instituto Elcano

⁶ Ahora bien, esta reflexión tiene que venir acompañada por una segunda que subrayan varios analistas: en los casos en los que no se está ratificando el Tratado con la celebración previa de un referéndum, el grado de apoyo parlamentario a la ratificación supera en muchos casos el 75%, pero no necesariamente, opinan, refleja la opinión de los ciudadanos. Se trata de una manifestación del debate sobre la democracia representativa que sigue viva en varios círculos. C. Closa, *ibidem*

- En primer lugar, la pertenencia del país del ciudadano encuestado a la Unión Europea es juzgada, en general, como positiva o muy positiva (85% en España⁷, 88% en Francia⁸, 82% en Países Bajos⁹, 80% en Luxemburgo¹⁰). Se trata, además, de uno de los factores que más ha movilizadado a los ciudadanos a votar a favor del Tratado. En definitiva, este dato demuestra que los ciudadanos están, en general, a favor de la Unión Europea y consideran positivo que continúe el proceso de integración europeo.
- En segundo lugar, partiendo de la base de que la Unión es considerada generalmente como positiva, existen múltiples críticas relativas tanto a su funcionamiento (el papel de las Instituciones, por ejemplo¹¹), como a su futuro (la ampliación). A este respecto, cabe destacar que muchos de los temores expresados por los ciudadanos durante los referendos o las encuestas posteriores no tienen que ver directamente con el Tratado constitucional: el futuro del mercado de trabajo en su respectivo país (incluyendo el debate sobre la llamada “Directiva Bolkenstein”) o el fenómeno de la inmigración en Europa han sido algunos de los argumentos alegados por los ciudadanos a la hora de votar en contra del texto. Este punto refleja una dificultad que no es nueva, y que retomaremos más adelante, que consiste en la comunicación sobre los asuntos europeos.
- En tercer y último lugar, resulta preocupante el escaso interés o incluso la apatía demostrada por gran parte de la juventud en los países donde se celebró un referéndum. En el caso de participar, la mayoría de los jóvenes optaron en general por un voto crítico¹². Si tenemos en cuenta las ventajas de las que pueden disfrutar los jóvenes en Europa, desde las posibilidades de viajar por el continente, mejorar su formación en distintos centros universitarios, perfeccionar sus idiomas y beneficiarse de ayudas europeas para todo ello, podemos llegar a la conclusión de que o bien no se han comunicado bien estas ventajas o no resultan motivos suficientes para que consideren la Unión positiva en su conjunto.

⁷ Flash Eurobarómetro nº 168, elaborado por EOS Gallup a petición de la Comisión Europea. Para más información sobre el caso español, acudir a la Memoria de la Campaña del Referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, disponible en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación www.mae.es

⁸ “Nota Especial” del Eurobarómetro realizada conjuntamente por EOS Gallup y TNS Sofres tras el referéndum francés.

⁹ “Nota Especial” del Eurobarómetro realizada conjuntamente por EOS Gallup y TNS Nipos tras el referéndum holandés, con encuestas llevadas a cabo entre el 2 y el 4 de junio de 2005.

¹⁰ Eurobarómetro nº63, Julio 2005, p. 11. Según esta fuente, un 54% de los encuestados consideraron que la pertenencia de su país a la UE es positiva, uno de los mejores resultados en los últimos 10 años. Son los ciudadanos de los Estados miembros “antiguos” los que se muestran más positivos, y en concreto los que han adoptado el euro.

¹¹ Como botón de muestra, en Francia, un 53% de los encuestados tiene una buena imagen de las Instituciones, mientras que en Países Bajos un 61% opina lo contrario. (“Notas Especiales” citadas anteriormente)

¹² Similar comportamiento, analizado desde el punto de vista de la formación, pudo comprobarse en el caso de trabajadores con formación intermedia o baja.

2. Tres áreas de preocupación para los ciudadanos europeos

Una vez analizadas algunas de las conclusiones de las encuestas sobre los referendos celebrados hasta la fecha, detengámonos en tres áreas de preocupación expresadas por los ciudadanos de la Unión, reflejadas todas ellas en el reciente Eurobarómetro nº 63 publicado en julio de 2005¹³, aunque no necesariamente en el orden de prioridad reflejado en el estudio¹⁴. Nos centraremos en la seguridad y la inmigración, en el modelo económico y social de Europa y en el proceso de ampliación.

Pese a que en el citado Eurobarómetro no figurase en primer lugar, ha regresado desgraciadamente al primer plano la vertiente de la seguridad en Europa. Los atentados terroristas del pasado 7 de julio en Londres han vuelto a poner de manifiesto la necesidad de avanzar en la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Garantizar la seguridad en nuestro continente ni depende únicamente de la Unión, ni solamente de los Estados miembros, pero hay que aunar esfuerzos para conseguir la mayor protección contra las amenazas del presente siglo. El denominado “Programa de la Haya”, aprobado en el Consejo Europeo de noviembre de 2004, proporciona el marco quinquenal para trabajar en este sentido. Recientes avances se han producido en este espacio, desde una mejor disponibilidad de la información, hasta un mayor control de las transferencias financieras, todo ello en un espíritu de mayor cooperación entre los Estados miembros.

No obstante, queda mucho camino por recorrer. El desarrollo de los objetivos marcados por el Programa de la Haya requerirá de un esfuerzo redoblado por parte de los Estados miembros y quizá implique sacrificios en la vida diaria de los ciudadanos. En este sentido, recientemente afirmaba el Ministro del Interior británico, Charles Clarke, que debe dejarse de lado la dicotomía libertad-seguridad y establecer una “jerarquía de las libertades” para combatir el terrorismo.

Estas consideraciones se unen a la preocupación que existe en Europa respecto de la inmigración ilegal¹⁵. En los últimos veinte años, recordaba el Primer Ministro británico, ha doblado el número de inmigrantes en la Unión¹⁶. Este fenómeno se ha visto desgraciadamente acompañado en el tiempo por el auge de los extremismos en nuestro continente y de las manifestaciones xenófobas en muchos de nuestros países. El reto de la integración radica en materializar el lema de la Unión, “Unidos en la diversidad”, comenzando, en palabras de Sloterdijk, por “plantar cara al desprecio”¹⁷.

En segundo lugar, el modelo económico y social de Europa se ha puesto en entredicho, y figura como primera preocupación en el citado Eurobarómetro (con un 47% de los encuestados que opina que debería ser la prioridad de la Unión y un 44% que opina que

¹³ Para más información: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm

¹⁴ El orden fijado por el Eurobarómetro es: desempleo, pobreza y exclusión social, seguridad, medio ambiente, reforma de las Instituciones comunitarias y la ampliación. (p. 46 del citado Eurobarómetro).

¹⁵ En Países Bajos, por ejemplo, parte de la ciudadanía ha asociado el concepto de inmigración ilegal con el de inseguridad para la Unión Europea.

¹⁶ Blair, Tony, “Una visión de liderazgo para Europa” *El Mundo*, 4 de julio de 2005

¹⁷ Sloterdijk, Peter “Si Europa despierta”, entrevista sobre su obra en *El País*, 11 de junio de 2004

la lucha contra la pobreza y la exclusión social deberían ser igualmente consideradas como prioridades). El panorama sombrío de veinte millones de desempleados y unas previsiones del Banco Central Europeo¹⁸ augurando una ralentización del crecimiento económico, un aumento del precio del petróleo y la existencia de desequilibrios financieros causados, entre otras razones, por la baja confianza de los consumidores, ha reavivado el debate.

Aunque resulta difícil generalizar, pues la situación y las circunstancias en cada país son de naturaleza distinta, podemos apoyarnos en algunas consideraciones recientes para analizar este fenómeno. Como afirmaba José Viñals, Director General del Banco de España, “una de las paradojas más notables del proceso de construcción europeo en las últimas décadas estriba en el fuerte contraste existente entre los formidables avances en el ámbito institucional y la debilidad del crecimiento económico en la Unión Europea¹⁹”.

Este autor sostiene que tanto la coyuntura internacional (con una recuperación económica liderada esencialmente por los Estados Unidos, China y Japón) como la existencia de algunos problemas de fondo de la Unión (por ejemplo, la incapacidad para crear empleo para mantener ritmos de crecimiento de la productividad más sostenidos) hacen que el mantenimiento del modelo económico y social de Europa (caracterizado según el mismo autor, por el crecimiento, la cohesión y la estabilidad macroeconómica) sea todo un reto²⁰.

Para hacer frente a este reto, sigue vivo el debate intelectual respecto de la apuesta por “liberalizar” o “socializar” la economía europea. Como se pudo comprobar durante los meses previos al referéndum francés, mientras algunos apuestan por un enfoque decididamente liberal de la economía europea, varios sectores critican dicho enfoque pues no garantizaría un sistema de protección social como sería de esperar²¹, ofreciéndose múltiples ideas alternativas desde distintos foros²².

¹⁸ Conclusiones de la reunión del 4 de agosto de 2005 del Consejo de Gobierno del BCE, en <http://www.bde.es/informes/bce/bm0508-1.pdf>

¹⁹ Viñals, José “El Modelo Económico y Social Europeo: ¿Una Trinidad Inconsistente?”, Revista ICE enero-febrero 2005

²⁰ J. Viñals opina que, lo que se precisa es “que el sistema económico de la UE se oriente realmente –y no sólo nominalmente- al objetivo de potenciar el crecimiento en un marco de elevada estabilidad macroeconómica y un grado razonable de cohesión, por ser el crecimiento la piedra angular sobre la que se asienta el modelo económico y social europeo”.

²¹ Ricard-Nihoul, Gaëtane y Larhant, Morgan, “Como explicar lo inesperado: una evaluación del referéndum constitucional francés” ARI, Real Instituto Elcano, julio 2005. Sectores del Partido Socialista francés (la corriente “Nuevo Mundo”), del Partido verde, partidos de extrema izquierda y los llamados “altermondialistas” son, según ambos autores, los que proponían en Francia una visión distinta de la economía, que, basada en el sistema social francés, requeriría, por ejemplo, de un nuevo Pacto de Estabilidad o el control político de las decisiones del BCE.

²² Pastor Verdú, Jaime “Plan A del “No”: la refundación democrática y social de Europa”, ARI 15 de junio de 2005. Menciona el caso de ATTAC France que lanzó “diez exigencias” al Consejo Europeo de junio de los corrientes, o el caso de los “Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa”.

Por último, y aunque no figura como prioridad para los encuestados por el estudio del citado Eurobarómetro²³, resulta interesante ver cómo el proceso de ampliación no deja indiferente a los ciudadanos comunitarios. El Primer Ministro francés recomendó, tras el pasado Consejo Europeo, abrir el citado “periodo de reflexión” también en el ámbito de la ampliación.

El ingreso de Rumanía y de Bulgaria es inminente, pero no existe todavía una fecha de ingreso para Turquía. De hecho, para este país siguen en el aire propuestas como la “Asociación Privilegiada” de los demócratas cristianos alemanes²⁴ o ideas que sugieren una integración a la Unión con derechos restringidos. Ahora bien, más allá de estas propuestas, lo cierto es que en octubre está previsto que se inicien las negociaciones de adhesión de Turquía.

El debate sobre los límites de Europa y, por ende, sobre los límites de la ampliación ha sido recogido por el Comisario Rehn, encargado de este expediente, lanzando su llamado “Plan C”. Consiste en aplicar el triple criterio de consolidación, condicionalidad y comunicación. “Consolidación” de los compromisos contraídos y prudencia respecto de los nuevos por contraer; “Condicionalidad” para el ingreso de nuevos países, lo cual quiere decir que sólo si respetan los criterios podrán ingresar (la Unión podrá retrasar su ingreso en caso de incumplimiento); y finalmente “Comunicación”, pues debe hacerse llegar a los ciudadanos las ventajas y beneficios de las sucesivas ampliaciones. Esta última pata del “Plan C” forma parte, como veremos a continuación, de algunos de los instrumentos para atender las preocupaciones de los ciudadanos europeos.

II. LOS CIUDADANOS EUROPEOS AL HABLA: INSTRUMENTOS PARA ATENDER SUS PREOCUPACIONES

Habiendo analizado algunas de las preocupaciones de los ciudadanos europeos, a la luz de las conclusiones que hemos podido extraer de las encuestas sobre los referendos celebrados hasta la fecha, podrían describirse tres líneas de trabajo en marcha para resolver algunos de los retos actuales de la Unión Europea: atender las preocupaciones de los ciudadanos; facilitar una mejor información, formación y participación de los mismos en los asuntos comunitarios y, finalmente, mejorar la imagen de la Unión.

1. Atender las preocupaciones de los ciudadanos

La Comunidad Europea se fue construyendo progresivamente pero no siempre contando con la plena participación de los ciudadanos. Se abre ahora una nueva oportunidad para que así sea, permitiendo que los ciudadanos se acerquen más a Europa, y para que también Europa se acerque más a los ciudadanos.

²³ Apenas un 5% cree que es una prioridad, junto a la reforma de las Instituciones europeas; por delante irían prioridades como la defensa del medioambiente. Ahora bien, un 50% de los encuestados está a favor de la continuación del proceso de ampliación, sobre todo entre los nuevos Estados miembros (Eurobarómetro nº 63, p. 28).

²⁴ Documento de la CDU “Europapolitik: die CDU ist die Europapartei Deutschlands” p. 14, en <http://www.cdu.de/politikaz/europa.php>

En este sentido, es importante recordar que, pese a que el ciudadano europeo no siempre se ha sentido plenamente partícipe de la construcción de Europa, cree sin embargo en el proyecto de integración europeo. De hecho, quiere que siga progresando. En este sentido, es significativo el siguiente dato: según el último Eurobarómetro, seis de cada diez ciudadanos comunitarios quiere avanzar hacia una unión política²⁵.

Estas reflexiones se incardinan en el actual debate sobre el liderazgo en Europa: muchas voces afirman que unos líderes sólidos conseguirían rescatar la confianza de los ciudadanos y recuperar el llamado “consenso europeo”²⁶. Todo ello es recogido en las reflexiones del Primer Ministro británico que afirma que la crisis de la Unión se debe a la falta de liderazgo político. En este sentido, es cierto que muchos analistas ponen de manifiesto que varias iniciativas y decisiones importantes no podrán tomarse antes de las próximas elecciones alemanas, o que las presidenciales francesas aportarán un nuevo impulso a Europa²⁷. Pero no es menos cierto que se ha recordado que, mientras tanto, hay que atender las necesidades de los ciudadanos. Se trata de la conocida “Europa de los proyectos”, idea lanzada por el Primer Ministro francés, Dominique de Villepin, y concretada en distintos ámbitos por los miembros de su Gabinete.

En la misma línea de atender a las inquietudes de los ciudadanos, y queriendo a la vez ofrecer un programa político diferente para Europa²⁸, el Primer Ministro británico, en el marco de la Presidencia del Consejo de la UE, ha lanzado iniciativas en las distintas áreas de inquietud que hemos venido analizando.

Tres son las prioridades fijadas por la Presidencia británica²⁹:

- Reforma económica y Justicia social: bajo este epígrafe la Presidencia ha decidido emprender acciones tendentes a mejorar la situación económica del continente, profundizando en la Estrategia de Lisboa y discutiendo aspectos concretos como la Directiva de Servicios o el Plan de Acción de Servicios Financieros.
- Seguridad y Estabilidad: la lucha contra el terrorismo, contra el tráfico de personas y la inmigración ilegal están siendo áreas clave en este semestre.

²⁵ Eurobarómetro nº63, p.35

²⁶ Beneyto, José María “Por un nuevo liderazgo europeo” ABC, 11 de julio 2005

²⁷ Resulta interesante el debate que, en este sentido, existe sobre el modelo de Europa. En este sentido, hay dos grandes grupos que podemos citar (fuente: “Cuatro puntos de vista sobre la Unión Europea”, INCIPE 1994): Europa como un Club, con dos variantes 1) La idea de Europa basada en la “geometría variable” compuesta por un núcleo duro formado por los países más capaces de dinamizar la Unión, Francia y Alemania (propuesta de la CDU/CSU en Alemania, expuesta recientemente por su portavoz, Friedberdt Flüger) y 2) Europa compuesta por círculos concéntricos, idea expuesta en su día por E.Balladur y retomada por L. Fabius en su reciente obra “Une certaine idée de l’Europe”, y que situaría en el primer círculo a Francia y Alemania. El segundo grupo estaría formado por los que conciben Europa como una suma de varios Clubs, inspirándose en la propuesta del, a la sazón, Primer Ministro J. Major: es la idea de “Europa a la carta”, una suerte de geometría variable pero, en la cual, los grupos se diseñarían no tanto por la capacidad de los distintos Estados sino por su voluntad política.

²⁸ Blair, T. *ibidem*

²⁹ <http://www.eu2005.gov.uk>

Además, en la vertiente de la Estabilidad, la Presidencia se compromete a seguir adelante con los compromisos adquiridos en el ámbito de la ampliación de la Unión Europea.

- Papel de Europa en el mundo: desarrollar la agenda de Doha o diseñar una estrategia a largo plazo para África, trabajar en el marco del Proceso de Paz de Oriente Medio o seguir defendiendo el medio ambiente son algunos de los objetivos en este punto.

Todo ello sin dejar de lado el debate sobre el futuro de Europa, incluyendo un esfuerzo para alcanzar un acuerdo sobre las futuras Perspectivas Financieras de la UE, ámbito en el que la Presidencia indica habrá un debate sobre la reforma de la PAC. En ese debate sobre el futuro de Europa se incardina uno de los ejes que pasamos a analizar a continuación, el fomento de la información, formación y participación de los ciudadanos en los asuntos comunitarios.

2. Una mejor información, formación y participación de los ciudadanos

Muchas son las razones que han llevado a que el ciudadano no se sienta parte del proyecto comunitario, desde la ya subrayada, que resulta básica, de no haber sido capaces de trasladar la importancia que tiene Europa para los ciudadanos, hasta una fundamental y previa, que es no haber sensibilizado o informado a los mismos desde temprana edad sobre lo que significa este proyecto de integración.

Sin querer entrar más en detalle sobre los motivos de esta situación, pasamos a continuación a describir tres ámbitos en los cuales se están proponiendo soluciones concretas de cara al futuro: el ámbito del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y de los Estados miembros.

Los dos primeros ámbitos, de raíz comunitaria, tienen su origen en la estrategia de información y comunicación de la Unión Europea lanzada en abril de 2004, y que tiene como principales objetivos “mejorar la percepción de la Unión Europea y sus Instituciones, así como su legitimidad, aumentando el conocimiento y comprensión de sus misiones, estructuras y logros, estableciendo un diálogo con los ciudadanos”³⁰.

En el ámbito del Parlamento Europeo, cabe citar el reciente “Informe Herrero” sobre la aplicación de la citada estrategia³¹. Entre las propuestas señaladas, destaquemos cuatro: una primera relativa al contenido de la comunicación sobre Europa: hay que trasladar a los ciudadanos cuál es el “alma” de Europa; una segunda relativa a la metodología: es fundamental actuar coordinadamente desde las Instituciones y con los Estados miembros; una tercera relativa a los instrumentos: es necesario utilizar los medios audiovisuales con eficacia; finalmente, una de carácter educativo: el conocimiento de la UE y de sus Instituciones debería incorporarse al currículo académico de los Estados miembros.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la estrategia de información y comunicación de la Unión Europea (COM(2004) 196 final).

³¹ Referencia 2004/2238(INI) de 14/03/2005

En el ámbito de la Comisión Europea, la Vicepresidenta Margot Wallström lanzó el pasado 20 de julio el Plan de Acción para mejorar la estrategia “Communicating Europe” de la Comisión Europea³², que será seguido de un Libro Blanco a lo largo del presente año³³. 50 iniciativas concretas se han planteado en este Plan de Acción siguiendo tres grandes principios: escuchar a los ciudadanos, comunicar como les afectan las políticas de la UE y adaptar el mensaje a cada audiencia. Para ello el Plan propone, por ejemplo, medidas de carácter organizativo interno (potenciar “Unidades de Comunicación” en las distintas Direcciones Generales) y externo (potenciar el papel de las Representaciones de la Comisión en los Estados miembros), de carácter informativo (establecer prioridades de comunicación), de formación (estimular la formación de personal experto en comunicación) e instrumental (favorecer la información audiovisual e Internet).

Finalmente, en el ámbito nacional, se están llevando igualmente a cabo esfuerzos por comunicar mejor lo que significa Europa, potenciados por los recientes referendos. Por utilizar dos ejemplos cercanos en el tiempo, analicemos los casos galo y español.

En Francia, Michel Herbillon, diputado de Val-de-Marne, hizo entrega al Primer Ministro, el pasado 29 de junio, de un informe sobre la información y la sensibilización sobre los asuntos europeos en Francia, centrado en los resultados del referéndum en ese país. Con el título “La fractura europea – Después del referéndum de 29 de mayo: 40 propuestas concretas para informar mejor a los franceses sobre Europa”³⁴, el diputado pone de manifiesto la necesidad de acercar Europa al ciudadano, a través de cinco grandes ejes: “europeizar la vida pública”, adaptando la administración francesa a los nuevos desafíos; potenciar las escuelas; promover el espíritu europeo a través de los valores del deporte y de la juventud; fomentar el uso regular y atractivo de los medios de comunicación; y finalmente recurrir a los símbolos para desarrollar una conciencia europea.

En España, la experiencia del referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se basó sobre dos grandes ejes: por un lado, se partía de la base de que la difusión de los asuntos europeos y la defensa de nuestra pertenencia a la Unión era y es una cuestión de Estado. Una defensa abierta al debate y a la discusión para enriquecer los puntos de vista sobre el proyecto de integración. En segundo lugar, era fundamental que la sociedad civil participase activamente en el referéndum transformándose, en sus respectivos ámbitos, en multiplicadores del debate. Así, desde el mundo de la educación, de la juventud, del deporte, empresarial, de la solidaridad, por sólo citar algunos, se llevaron a cabo múltiples y variadas iniciativas que permitieron fomentar la explicación y el debate sobre los asuntos europeos en España en

³² Referencia IP/05/995 de 20/07/2005

³³ La labor de la Comisión Europea se nutre de su experiencia pasada, con tres Comunicaciones entre 2001 y 2004 sobre información y comunicación sobre asuntos europeos.

³⁴ <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000424/0000.pdf>

los más diversos ámbitos y facilitando así que el ciudadano se sintiese protagonista del proyecto³⁵.

En definitiva, todas las estrategias descritas animan a un trabajo intenso en los próximos meses y años, en tres grandes ámbitos en los que no habrá que escatimar esfuerzos para conseguir el objetivo último: que los ciudadanos europeos nos sintamos parte integrante del proyecto, mejorando nuestro conocimiento sobre el mismo y permitiendo establecer un diálogo intenso con la Unión.

En primer lugar, y desde el punto de vista funcional, es básica la idea de situar en el centro de cada esfuerzo a la sociedad civil, permitiendo que sea ella la protagonista de cada estrategia de comunicación; será ella quien sepa adaptar la información disponible a cada sector de la sociedad con una mayor precisión. En el caso de España, por ejemplo, el ámbito de la juventud, las personas con menor formación y aquéllos que residen en lugares alejados de los centros urbanos conforman un público que podría merecer especial atención de cara al futuro. Cada Estado miembro podría ayudar a localizar aquellos ámbitos que merecen especial dedicación.

En segundo lugar, y desde el punto de vista metodológico, el Plan de Acción de la Comisión ofrece un claro análisis de los pasos que deben darse: escuchar a los ciudadanos, comunicar como les afectan las políticas de la UE y adaptar el mensaje a cada audiencia. En todas estas fases la colaboración entre las Instituciones y los Estados miembros, así como la cooperación a distintos niveles (autonómico, local, etc.) en cada Estado es básica, sin olvidar el vínculo que ese Estado tenga con la sociedad civil a través de distintos canales, así como con el sector empresarial³⁶. La comunicación sobre Europa se consigue en equipo. Desde el punto de vista de los contenidos, no solamente cabrá insistir en las cuestiones que más afectan a los ciudadanos (educación, trabajo, seguridad, etc) sino también pueden tener especial relevancia otras cuestiones aparentemente secundarias, pero de gran valor. Se trata, en particular, de aquello que podría conformar la llamada “alma” de Europa³⁷, como son los símbolos de la UE (59% de los ciudadanos europeos están a favor del euro) o los valores y principios de la Unión (el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, etc.). Desde el punto de vista de los instrumentos, los medios de comunicación merecerán mayor atención. Todo ello, como indica el Plan de Acción, adaptando los mensajes a nivel local, a cada audiencia.

Por último – y aquí radica el gran desafío- convendría incluir en el currículo académico de los distintos Estados miembros una asignatura relativa a Europa, la Unión Europea y sus Instituciones. Este gran reto, que no es nuevo, permitiría lanzar la iniciativa que, sin duda, adquiriría mayor peso a la hora de comunicar e informar sobre Europa,

³⁵ Para más información, acudir a la Memoria de la Campaña del Referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, disponible en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación www.mae.es en el canal “España y la UE”.

³⁶ Es interesante en este sentido el informe de octubre de 2004 de Friends of Europe llamado “Can EU hear me?”, “¿Puede escucharme la UE?”, <http://www.gallup-europe.be>

³⁷ Tal y como se refleja en el Informe Herrero, en el Informe Herbillon y en el reciente Eurobarómetro, citados *supra*

garantizando además su continuidad en el tiempo. Existen ya varios proyectos piloto³⁸ pero queda mucho camino por recorrer para homogeneizar los esfuerzos³⁹.

3. Mejorar la imagen de Europa

Atender las preocupaciones de los ciudadanos y mejorar su información, formación y participación en los asuntos comunitarios sin duda contribuirá, a corto plazo, a mejorar la imagen de Europa. No obstante, hay toda una serie de iniciativas adicionales que deben seguir su curso y quizá sea necesario lanzar otras nuevas.

Y es que uno de los mayores retos actuales de la Unión es mejorar su imagen. Su mala imagen no hace referencia a la idea de la Unión, valorada positivamente por gran parte de los ciudadanos, sino más bien hace alusión a algunas iniciativas concretas que puede lanzar. Dicho de otra forma, se refiere, en definitiva, a algunas manifestaciones de su funcionamiento. Difícil tarea teniendo en cuenta, como afirmaban recientemente siete Jefes de Estado europeos, que en muchos casos se echa la culpa a Bruselas de todos los problemas nacionales⁴⁰. Además, afirman, la Unión tiene un exagerado impulso regulador y el proceso de toma de decisiones resulta poco claro. Los Jefes de Estado concluyen que, con estas bases, se está dañando un buen proyecto⁴¹.

Comenzando por la primera reflexión, la imagen de Bruselas como “chivo expiatorio”⁴², existe un “mea culpa” que debe entonarse en este ejercicio por parte de muchos líderes nacionales o comunitarios, por parte de los medios de comunicación o sencillamente por ciudadanos que, siendo conscientes de la importancia que tiene la Unión, no han sabido comunicar adecuadamente tanto sus grandezas como sus limitaciones. El hecho de que “Bruselas” imponga una multa a un Estado miembro, limite las ayudas a una determinada región o sea incapaz de hacer frente, por sí sola, a un desastre natural no quiere decir que la Unión sea culpable de todos los males de nuestro continente.

Debe existir una concienciación por parte de la ciudadanía de que, en primer lugar, la Unión es un proyecto que, lejos de ser la panacea, permite no obstante resolver de forma conjunta muchas más dificultades que de forma separada. Los logros del mercado interior hablan por sí solos. En segundo lugar, esto no quiere decir que la Unión pueda resolver todos y cada uno de los problemas nacionales (ni que los ciudadanos deseen que la Unión intervenga en todos ellos), bien al contrario, muchas veces las soluciones pueden y deben resolverse a nivel local. Todo ello nos debería a llevar a la conclusión de que debemos cuidar el proyecto que tenemos entre manos, que sin duda es

³⁸ Como un manual sobre la UE en Lituania, los “Clubs de Europa” en las escuelas polacas (todo ello citado en el Informe Herbillon) la existencia de responsables de asuntos europeos en algunas escuelas españolas, etc..

³⁹ Es también una de las propuestas incluidas en el documento “Construir la Europa política” (“Construire l’Europe politique: 50 propositions pour l’Europe de demain” de Dominique Strauss-Kahn presentado en abril 2004)

⁴⁰ Jefes de Estado de Alemania, Finlandia, Italia, Letonia, Austria, Polonia y Portugal, en Frankfurter Allgemeine Zeitung, artículo “Gemeinsam für Europa” (“Juntos por Europa”) de 15 de julio de 2005.

⁴¹ Afirman “Man beschädigt damit ein gutes Project” (“Se daña así un buen proyecto”).

⁴² Wallström, Margot (Comisaria Europea de Relaciones Institucionales y Comunicación), entrevista en El País, 24 de julio de 2005, “Lo fácil es echar la culpa de casi todo a Bruselas”

imperfecto e incompleto, pero que nos ha proporcionado más beneficios que pérdidas en sus casi cincuenta años de historia.

Para reforzar la buena imagen de la Unión, hay que cuidar igualmente la imagen de sus Instituciones y de sus funcionarios. Respecto de las Instituciones, ha caído en 4 y 5 puntos respectivamente la confianza de los ciudadanos tanto en la Comisión como en el Parlamento Europeo, si lo comparamos con el anterior Eurobarómetro⁴³. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar la imagen de las Instituciones son constantes. En este sentido, la Comisión Barroso ha apostado por reforzar la lucha contra el fraude, nombrando al estonio Siim Kallas comisario encargado de este expediente, junto a los Asuntos Administrativos y la Auditoría. Sin duda, potenciar la transparencia en el funcionamiento de las Instituciones aporta confianza a los ciudadanos. Además, el activo papel que ha jugado el Parlamento Europeo en las audiencias públicas a los candidatos a Comisario durante la formación de la actual Comisión podría haber mejorado igualmente esa confianza de los ciudadanos en un verdadero control por parte de las Instituciones.

Pero todo ello no basta. Convendría, además, seguir acercando las Instituciones a los ciudadanos, que aún, en su mayoría, las sienten como lejanas y costosas. Por un lado, se exige a las Instituciones cumplir un papel complicado, tanto a escala internacional como a nivel local lo que exige toda una serie de equilibrios que, según la Comisaria Wallström, hacen que sea “difícil querer a Europa”⁴⁴. Pero es que, además, como hemos mencionado, la percepción de los ciudadanos es que este papel jugado por las Instituciones es, además de en ocasiones no completamente satisfactorio, excesivamente costoso. En efecto, el 31% de los encuestados en el último Eurobarómetro cree que los costes administrativos son la principal partida del presupuesto comunitario, algo sin duda muy alejado de la realidad⁴⁵.

No obstante, mejorar la imagen de la Unión no se consigue únicamente con una depurada tarea de comunicación sobre asuntos europeos o con una mejoría del funcionamiento y del control de las Instituciones, sino que, para fomentar una concienciación de la importancia del proyecto por parte de los ciudadanos es igualmente necesario proporcionar a dicho proyecto un marco de futuro, un horizonte por el cual trabajar.

En este sentido, hay decisiones pendientes que deberían tomarse para lanzar una imagen positiva de la Unión. Mencionemos dos de actualidad: una sobre los próximos pasos del proceso de ratificación del Tratado constitucional y otra sobre las próximas Perspectivas Financieras.

En el primer caso, el pasado Consejo Europeo nos aportó dos importantes noticias. En primer lugar, el calendario de ratificaciones seguirá adelante y “se adaptará a la luz de

⁴³ Eurobarómetro nº63, p. 49 Referencia conectada a reflexiones señaladas por varios autores como la del “déficit democrático” de la Comisión Europea.

⁴⁴ Es uno de los retos expuestos por la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström en su libro “¿Porqué es tan difícil querer a Europa?”, *ibidem*

⁴⁵ Apenas representan el 6% en el presupuesto de 2005 (Anteproyecto de presupuesto general 2005 de 15/6/2004, en www.europa.eu.int/eur-lex)

los recientes acontecimientos y en función de las circunstancias de dichos Estados miembros”. En coherencia con las ratificaciones ya realizadas, el proceso no se interrumpe. En segundo lugar, y volviendo a las decisiones pendientes, los próximos pasos deberán ser marcados por el Consejo Europeo durante el primer semestre de 2006 para valorar el conjunto de los debates nacionales⁴⁶.

En el segundo caso, respecto de las negociaciones sobre las Perspectivas Financieras, llegar a un acuerdo es una de las intenciones de la actual Presidencia británica, aunque no será tarea fácil. Contar con un acuerdo –que requiere la unanimidad- lanzaría una señal francamente positiva para el proceso de construcción europeo y para la imagen de Europa que, en momentos difíciles, puede seguir alcanzando acuerdos tan fundamentales y delicados como este⁴⁷.

III. CONCLUSIÓN

El actual periodo de reflexión que vivimos en la Unión Europea es una magnífica oportunidad para otorgar el merecido protagonismo a los ciudadanos de la Unión.

Cincuenta años de construcción europea nos han dejado una época de paz y estabilidad sin precedentes, y no debemos caer en el conformismo y pensar que podrá durar para siempre. Nació como un proyecto de “unir hombres”, en palabras de J. Monnet, y ese es el objetivo por el que tenemos que seguir trabajando. Conseguir que participen activamente en este proyecto es todavía un reto pendiente y más urgente que nunca en la Unión.

Los ciudadanos europeos aprueban y apoyan globalmente el proceso de construcción de Europa, pero sienten temor ante algunas de sus manifestaciones como lo demuestra el debate sobre el modelo económico y social de la Unión, o las dudas expresadas sobre su funcionamiento o su dimensión. Igualmente sienten temor ante nuevas amenazas como el terrorismo y confían a su vez en una Unión con una voz cada vez más fuerte en el exterior.

Son datos, todos ellos recogidos en el Eurobarómetro nº 63 que hemos venido citando en esta Nota, que reflejan algunas de las inquietudes de los ciudadanos europeos, los cuales buscan espacios de discusión y de debate así como nuevos mecanismos de participación en el proyecto europeo.

Las estrategias formuladas tanto por las Instituciones comunitarias (Parlamento Europeo y Comisión Europea), así como las experiencias nacionales en el proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa animan a llevar a cabo una labor coordinada de cara al futuro que sitúe en el centro de atención a la

⁴⁶ Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, 18 de junio 2005, SN 117/05

⁴⁷ Para más información sobre las negociaciones de las Perspectivas Financieras, consultar Navarro, Alberto y Viguera, Enrique “España y las perspectivas financieras de la UE” Política Exterior nº 106, Julio/Agosto 2005, p. 65 y ss.

sociedad civil, escuchando, formando e informando a los ciudadanos a nivel local, con un lenguaje adaptado para cada audiencia, y mejorando a su vez la imagen de Europa.

Conseguir, en este marco, que exista la posibilidad de incluir en el currículo académico de los distintos Estados miembros una asignatura relativa a Europa, la Unión Europea y sus Instituciones, sería un gran logro.

Los ciudadanos, en definitiva, expresan periódicamente sus preocupaciones acerca de los asuntos europeos a través de las distintas encuestas de opinión y más recientemente en los referendos celebrados en el marco del proceso de ratificación del Tratado. Tenemos ahora la oportunidad, la necesidad en realidad, de aprender a escucharles, de explicarles más y mejor que es y que puede llegar a ser la Unión Europea y finalmente, de hacerles partícipes de ese proyecto, pues, al fin y al cabo, “nada es posible sin los hombres”.