Comunicar, clave para aumentar la participación en las elecciones europeas de 2009: de un modelo europeo de debate a una política comunicativa europea (1ª Parte)

Susana del Río Villar [*]

Tema: La comunicación desde las instituciones europeas es un elemento fundamental para que los ciudadanos se conecten a Europa. En el marco de las elecciones europeas de 2009, el Parlamento Europeo desarrolla un plan de acción informativa con nuevos espacios de conexión con los ciudadanos para motivar la participación.

Resumen: La comunicación es clave para reactivar el proyecto de integración europea e involucrar a los ciudadanos en la UE del siglo XXI. Las organizaciones de la sociedad civil también realizan un papel fundamental con la puesta en marcha de proyectos europeos ciudadanos y como multiplicadoras de información. En esta etapa se está haciendo visible el paso de un modelo europeo de debate, que comenzó a formularse durante la Convención europea, al impulso para la configuración y consolidación de una política comunicativa europea. La definición y personalidad de esta política de comunicación constituye un nuevo potencial europeo.

Análisis:

Introducción

Comunicar para motivar la participación en las elecciones europeas es un resorte clave desde las instituciones y fundamentalmente desde el Parlamento Europeo ante la próxima cita democrática que aquí en España tendrá lugar el día 7 de junio. De hecho, la comunicación es un recurso legitimador de primer orden. En estos años, la búsqueda de herramientas para conectar con los ciudadanos ha sido uno de los retos europeos más importantes. El objetivo es llegar a los ciudadanos con los temas que les preocupan, utilizando las vías y soportes utilizados cotidianamente. El reto es reconquistar a la ciudadanía para conectarla con Europa. En este análisis también veremos cómo se complementa, a través de iniciativas y proyectos de las organizaciones de la sociedad civil, la democracia representativa con un ejercicio participativo y cómo, durante la campaña común paneuropea hacia las elecciones europeas de 2009, un vector importante para transmitir a los ciudadanos es el poder real del Parlamento Europeo y su acción práctica en nuestro día a día.

[*] *Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, miembro del Comité de Expertos de la Comisión Europea en "Citizens and governance in a knowledge-based society and Democracy in a supranational context".*

La acción comunicativa para incentivar la participación: el Parlamento Europeo, aliado de los ciudadanos

La comunicación es un catalizador en la reactivación de la ciudadanía europea y un resorte para la formulación de un concepto renovado de ciudadano en la UE del siglo XXI. 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. La ciudadanía activa es un elemento clave para conseguir un proyecto europeo políticamente ambicioso y socialmente integrador. En este sentido, hay que tener muy en cuenta que los ciudadanos tienen un poder integrador fundamental en la construcción de una Europa ciudadana.

Podemos ver en el Parlamento Europeo la suma bien enlazada de nuestros parlamentos, un mosaico que se enriquece con un intercambio continuo de posiciones políticas y de representación directa de ciudadanías.

Hay nuevos espacios para la comunicación pero la gente todavía no conoce el poder real del Parlamento Europeo. Aunque las competencias legislativas del Parlamento Europeo difieran en parte de las de un parlamento clásico, la cámara europea tiene más margen de maniobra que éstos a la hora de ejercerlas, al no existir interdependencia ideológica directa entre legislativo y ejecutivo. El Parlamento Europeo tiene el papel fundamental de todo Parlamento: dar voz a los ciudadanos y defender sus derechos e intereses. De ahí la cada vez más larga lista de casos en los que el Parlamento Europeo ha modificado en profundidad las propuestas legislativas de la Comisión o ha obligado al Consejo a aceptar un texto diferente al que éste proponía.

Ante los ojos de los ciudadanos, el proceso de construcción europea es a veces complejo, lo que no "engancha" por considerar algo "abstracto" a Europa y difícil de comprender. Ante esta percepción del proceso, y con las elecciones europeas tan cerca, es importante resaltar que este recorrido y sus obstáculos muestra también voluntad, solidaridad para integrar y una gran capacidad.

Los espacios participativos han incrementado cuantitativa y cualitativamente su capacidad para involucrar a la gente y para unir esfuerzos con el mundo político. En el recorrido que sigue avanzando hacia la consolidación de una política comunicativa europea la Convención, que elaboró el Proyecto de Constitución europea, ha tenido un gran papel.[1] Llama la atención que la nueva oleada participativa todavía no tenga un reflejo en el interés de la sociedad por los temas europeos, incluso se podría hablar de cierta asimetría entre el espacio más participativo y el que tiene que ver con la comunicación entre los ciudadanos y las instituciones europeas. Ese salto, que al mismo tiempo es convergencia de actores y de espacios, es lo que hará posible la emergencia de una opinión pública sobre temas europeos y, más adelante, de una opinión pública europea real.[2]

En el proceso de construcción europea, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil aportan ideas fortaleciendo la democracia y articulando el debate político. Relacionado con estos aspectos y su difusión, la comunicación con el ciudadano es

[1] Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, *http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=ES.*

[2] Acerca de la política de información-comunicación europea y la opinión pública, véase Jaume Duch Guillot (2006), "Unión Europea, opinión pública y política de información", en Susana del Río Villar (coord.), *Europa: el estado de la Unión*, Aranzadi, pp. 57-77.

decisiva en la nueva formulación de un espacio eficaz para el diálogo europeo, una *Unión* de fuerzas, de sinergias europeas. Los objetivos se dirigen fundamentalmente a la comunicación real a través de 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. Los grandes activos de Europa son los ciudadanos y los valores.

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 un ejercicio participativo.

Actualmente, bastantes estudios se dirigen a analizar las dimensiones y las actuaciones participativas en un marco democrático y ciudadano. La atención hay que llevarla 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.

Los catalizadores de una ciudadanía europea activa… que vote
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 miembros ante los temas de actualidad y cuál es la perspectiva que cada partido político europeo tiene sobre un asunto determinado. Estos elementos harán que ante unas elecciones europeas se pueda tener mayor confianza en el nivel de participación y no temer tanto a la abstención. Es fundamental un seguimiento europeo desde las instituciones y entidades de la cadena informativa –instituciones-medios-ciudadanía–, ya que los medios de comunicación tienen un papel determinante en conducir la opinión pública. Los medios de comunicación tienen un papel como agentes de socialización. Es este aspecto en el que los medios pueden ser conductores de informaciones transnacionales y constructores de comunicación paneuropea ciudadana.

Un actor que hay que tener muy en cuenta son las asociaciones y ONG como multiplicadoras de información hacia el ciudadano de a pie. La capacidad solidaria de la UE es fundamental a la hora de comunicar Europa y crear interés por la Unión, ya que los ciudadanos se sienten identificados con los movimientos sociales y con las causas solidarias, humanitarias. La solidaridad es un gran activador de ciudadanía.

También la juventud ocupa un lugar prioritario entre los actores impulsores del desarrollo europeo. Un aspecto relevante es el relacionado con 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: los jóvenes son el futuro de Europa.

En la vida cotidiana, otro catalizador transmisor importante es la cultura. El cine, el arte, la literatura y la música, así como el deporte, contribuyen a la comunicación desde y en el ocio mostrando a los ciudadanos que se pueden divertir con los temas europeos. Los mecanismos de coordinación y comunicación horizontal con la ciudadanía permiten la creación de un sistema complejo de redes que facilita la participación democrática para la

toma de decisiones y para la implementación de las políticas públicas. La toma de decisiones debe realizarse al más cercano nivel de la población involucrada y es por esto que la subsidiariedad tendrá un papel protagonista en el debate europeo.

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 perciban que tienen capacidad no sólo de informarse sino de ser también "impulsores-fabricantes" de políticas. 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. Además, es importante dar a conocer a los ciudadanos su capacidad para involucrarse en la dinámica de la UE, así como las herramientas que ponen a su alcance las instituciones para escuchar su voz.

La tecnología de la información y la comunicación articulan y tienden el entramado de las relaciones en red para la organización de los movimientos promoviendo la acción colectiva y el debate, mediante la politización –y la socialización– en la vida cotidiana. Esta actividad en red también funciona cultivando y estimulando la participación popular. A su vez, los programas participativos constituyen, fundamentalmente, procesos de comunicación con una enorme energía potencial. No hay que pensar en términos de instituciones, gobiernos, ciudadanos, nosotros y ellos, sino en una labor conjunta y en la creación de una responsabilidad común y de un conocimiento cívico de Europa.

En cuanto a la participación, es un elemento clave en la renovación democrática de la UE, 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. Buscar la complicidad con la sociedad, y el que ésta perciba el establecimiento de una nueva relación con los políticos y las instituciones, está haciendo posible la consolidación de un modelo europeo de debate.

Antecedentes de la participación de la sociedad civil: de la Conferencia Intergubernamental (CIG 96) a la Convención europea (1996-2002)
Para poder tener una visión clara sobre el trayecto participativo, se expondrán algunas etapas relevantes respecto a los hitos en cuanto a participación de la sociedad civil europea. A modo de introducción, se apunta de manera breve "la forma" que se dio a la participación y a la escucha de las contribuciones de las ONG desde la Conferencia Intergubernamental de 1996 hasta la etapa de elaboración de la Constitución europea por la Convención. Así, podremos situarnos en cuáles son los nuevos espacios comunicativos que se están explorando en la actualidad al tiempo que el Tratado de Lisboa continua abriéndose camino. 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. 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 respuesta en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE elaborada por la primera Convención. Su reflejo fueron los enunciados de 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 período del Parlamento Europeo, quien 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 al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

La Convención constitucional europea: un buen modelo permeable a la voz de todos los actores

Es durante la Convención, encargada de escribir la 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 consigue otra dimensión.

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 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 miembros 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] la Declaración sobre el futuro de Europa, se otorgó a la sociedad civil un papel determinante en el proyecto europeo siendo, al mismo tiempo, actora y "elemento-poder" constituyente en sí misma. El Foro significó la puesta en práctica del diálogo a dos niveles: en horizontal, entre las ONG 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.

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 hito en la democratización de la Unión.

Desde la etapa de la Convención, la "constitucionalización" de la UE es una realidad más tangible por los ciudadanos. Incluso con el *impasse* que se produjo después de los "noes" de Francia y los Países Bajos la Constitución Europea, el Tratado de Lisboa contiene la esencia constitucional y el recorrido, algo agotador, ha servido para implicar a los ciudadanos en la UE.

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, era uno de los signos del desplazamiento del sistema-esquema en los procesos de toma de decisiones y del papel de la sociedad civil en la construcción europea.[4] Las ONG y movimientos de la sociedad civil continúan insistiendo en que la Convención ayudó 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".

De esta manera, la "superación" del método intergubernamental tuvo en las iniciativas del Parlamento Europeo y en la propia sociedad civil sus principales impulsores. Todo esto representó un cambio considerable tanto en la dinámica de trabajo como en la formulación de espacios para la comunicación y el debate. Esta acción comunicativa ha tenido una continuidad tanto en las estrategias comunicativas emprendidas por las instituciones europeas como en el lanzamiento de nuevas iniciativas impulsadas desde las organizaciones de la sociedad civil también durante esta etapa "con tropiezos" para la ratificación del Tratado de Lisboa.[5]

Conclusión

De un modelo europeo de debate a una política comunicativa europea

En esta primera parte del análisis, el principal hilo conductor ha sido poder ver cómo desde la Conferencia Intergubernamental de 1996 hasta el período de reflexión que se

[3] Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa y Foro de la Convención europea, *http://european-convention.eu.int/forum.asp?lang=ES*.
[4] Sobre la sociedad civil europea y la democracia participativa véase Pier Virgilio Dastoli (2001), "The Role of Organised Civil Society in European Governance", en *Organised Civil Society, Participatory Democracy and the Reform of Modes of Governance*, Comité Económico y Social, Bruselas.
[5] Tratado de Lisboa, *Llevar a Europa al siglo XXI*, *http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm*.

abre tras los “noes” de Francia y los Países Bajos al Proyecto de Constitución europea, se dan los primeros pasos para un cambio significativo: de la construcción de un modelo europeo de debate, que tiene su máximo exponente en el trabajo de la Convención europea, al impulso para la configuración de una política comunicativa europea.

Esta acción comunicativa y las estrategias y proyectos que la están haciendo posible serán las protagonistas de la segunda parte de este ARI: “Comunicar, clave para aumentar la participación en las elecciones europeas de 2009: nuevos espacios, proyectos ciudadanos y plan de acción informativa del Parlamento Europeo (2ª Parte)”.

Susana del Río Villar
Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, miembro del Comité de Expertos de la Comisión Europea en “Citizens and governance in a knowledge-based society and Democracy in a supranational context”