

P

T 10

TESIS DOCTORAL

" Opiniones públicas y política de información de la Comunidad Europea. El nuevo enfoque de la Comisión "

(Tomo II)

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
GRANADA
Nº Documento 568092
Nº Copia 568094

612147795
i13510332



Mariano SANCHEZ MARTINEZ
Noviembre, 1995

UNIVERSIDAD DE GRANADA
16 NOV. 1995
COMISION DE DOCTORADO

legitimación real de la marcha del proceso, se convirtió, de pronto, en una condición indispensable para avanzar y, por tanto, en un objetivo inexcusable para las autoridades del sistema, que pronto diseñaron sus estrategias al respecto (17).

5.3. El 'déficit democrático' del sistema político comunitario

Hasta el momento hemos sostenido, hipotéticamente, la existencia de un problema político general de hondo calado --concentrado en el término 'déficit democrático'-- en el sistema político comunitario en el momento de formulación del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión. Ahora, con el estudio del contexto, vemos cómo esta expresión comienza a tomar su sentido. Estamos obligados por tanto a indagar acerca de este déficit; es un elemento primordial del contexto que nos interesa por su potencial explicativo.

Unido a ese término, aparece el tema del apoyo reclutado por el sistema político comunitario, detonante de las acciones y decisiones de las autoridades que nos ocupan. Apoyo y déficit democrático quedaban vinculados en nuestras hipótesis mediante los conceptos de opiniones públicas y legitimidad. A primera vista, la 'ecuación' implícita es sencilla: si el 'déficit democrático' es razón suficiente para el descenso del apoyo hacia el sistema, la vía más eficaz de recuperación de ese apoyo es --como hemos visto con Easton-- el aumento del sentimiento de legitimidad de los miembros hacia el

17 Por ejemplo, F. Schockweiler, juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha reconocido la "innegable necesidad de legitimidad de las Comunidades Europeas" (SCHOCKWEILER, 1994: 28).

sistema político; y, en el caso de sistemas democráticos, las opiniones públicas constituyen potenciales mecanismos de legitimación paralelos a las elecciones (18).

¿Qué significa la expresión 'déficit democrático? A primera vista, hablar de la existencia de un déficit transmite la idea genérica de falta, de escasez. ¿Tiene sentido hablar de escasez de algo tan intangible como la democracia?, ¿acaso es posible medir la cantidad de democracia de un sistema?. Si aceptamos la idoneidad de esta expresión, estamos reconociendo a la vez que es igualmente posible hablar de un punto de equilibrio en el que el grado de democracia fuera el óptimo y quizá hasta de una situación de 'superávit democrático'; déficit es un término eminentemente comparativo: sólo se puede ser deficitario con respecto a un referente. ¿Existe ese referente para el caso de la democracia? Parece que, en nuestro caso, así se ha entendido.

Por un lado, el referente proviene de la teoría política, resumida en las palabras de M. Duverger: "Para merecer el nombre de democracia, un régimen político ha de contar con cuatro elementos: la definición de las libertades públicas y de garantías privadas inherentes a los Derechos Humanos, la existencia de un parlamento legislativo elegido por sufragio universal, la separación de poderes entre el parlamento y los gobernantes que deben ceñirse a sus textos legislativos y presupuestarios, y la presencia de autoridades jurisdiccionales fuertes e independientes. [...] Sólo el último de estos cuatro elementos está plenamente vigente en la Europa unida" (DUVERGER, 1994: 138-9).

¹⁸ Cfr. *supra* pág. 223.

Por otro lado, si hay un 'déficit democrático' en la CE es por comparación con el grado de democratización de los sistemas políticos de los Estados miembros. Estos se han tomado, en algunos aspectos, como referentes de una democracia más deseable --menos deficitaria-- en la Comunidad: "Las autoridades de Bruselas o de Estrasburgo sustraen competencias a regímenes nacionales donde se ejercen democráticamente, y las transfieren a un sistema internacional donde la decisión y el control democrático son débiles" (DUVERGER, 1994: 149). Y esto, a pesar de la reconocida regresión de las democracias en Occidente --en palabras del historiador polaco B. Germek: "Por todas partes, tanto en Europa como en Norteamérica hay un retroceso de los comportamientos y mentalidades democráticas." (DAHRENDORF, FURET y GEREMEK, 1992: 108)-- y de su crisis de gobernabilidad propiciada por las exigencias de la modernidad (ARBOS y GINER, 1994).

Los que utilizan esta expresión lo hacen con una clara intención crítica --en algunos casos, autocrítica--; su mero uso ya les sitúa en una posición frente al sistema político comunitario --o frente a alguno/s de sus actores--: si hay 'déficit', y se denuncia, es porque se cree necesario un aumento de la democracia del sistema hasta alcanzar un nivel no deficitario (19).

Este reconocimiento implícito aparece en el preámbulo del TUE, en donde los firmantes expresan su deseo de "fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las Instituciones, con el fin de que puedan

¹⁹ En relación con esto, Nicholas Colchester y David Buchan sostienen que el debate en torno al déficit democrático no es sino otra manera de presentar la disputa entre intergubernamentalistas y supranacionalistas; para los segundos siempre sería deficitario un sistema intergubernamental (COLCHESTER y BUCHAN, 1991).

desempeñar mejor las misiones que les son encomendadas, dentro de un marco institucional único". En el caso de la CE, existe bastante acuerdo acerca de la existencia del 'déficit', pero el acuerdo disminuye considerablemente a la hora de caracterizar su composición y las posibilidades de solventarlo.

5.3.1. El déficit democrático 'desde fuera'

Martin Holland (1993) afirma que la preocupación por la existencia de un déficit democrático en el sistema político comunitario se reconoce desde los años 60, o sea, prácticamente desde el comienzo del proceso de integración: "Antes de que una efectiva democratización pudiera ser introducida la Comunidad tenía que probarse a sí misma merecedora de una autoridad supranacional: pero la eventual democratización de la Comunidad fue siempre parte del plan original de Monnet" (HOLLAND, 1993: 144). Es más, algunos autores no dudan en apuntar hacia Jean Monnet como uno de los responsables del déficit democrático.

En concreto, K. Featherstone (1994), en un intento de explicar el creciente distanciamiento actual entre ciudadanos y autoridades del sistema político comunitario, afirma que la raíz del problema reside en el carácter marcadamente tecnocrático y elitista que Monnet dio al proceso de integración. En su opinión, el Plan Monnet para la CECA dejó dos legados que se han mantenido con posterioridad: el enfoque tecnocrático y el estilo corporativista en el trabajo. Se trataba de un método, dice este autor, neofuncionalista, basado en la tecnocracia y el elitismo.

Desde el principio, pareció más adecuado construir primero el edificio para, posteriormente, contar con los ciudadanos que debían habitarlo. Consecuentemente, dice Featherstone, hay que pensar en Monnet cuando se habla del déficit democrático; su estrategia de intentar involucrar a las élites más que a los ciudadanos en el proyecto, trajo consigo, desde el principio, una débil representatividad, y por ende, una merma de legitimidad del mismo. Este problema subsiste aún hoy, es más, se ha convertido en una cuestión nuclear, o por lo menos así lo reconocen públicamente las autoridades comunitarias (20).

Francisco Aldecoa resume en cuatro los problemas estructurales de la construcción europea: la eficiencia, la eficacia, la falta de presencia de la Comunidad en el mundo y la legitimidad democrática. La eficiencia es un concepto netamente económico; la eficacia está relacionada con la capacidad para tomar decisiones; la legitimidad democrática es, en realidad, un déficit democrático, que implica "que no hay una participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y se requiere el acercamiento de éste a la vida de aquéllos" (ALDECOA, 1993: 58). Para solucionar esta situación propone otorgar al Parlamento Europeo un poder legislativo y de control político reales. Y, desde su punto de vista, el TUE ha supuesto avances importantes para la democratización del sistema institucional; por este motivo, su visión del futuro es bastante optimista.

²⁰ Por citar sólo el último ejemplo de lo que decimos, en el último informe del Grupo de reflexión que prepara la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996 en la que se examinará el contenido del TUE, se reconoce que "la próxima reforma deberá tener como tarea prioritaria la de reforzar la legitimidad de la UE ante la opinión pública". La frase es suficientemente elocuente.

A juicio de este autor, el Tratado de Maastricht incluyó cinco elementos importantes de democratización --pero a todas vistas insuficientes--, fundamentales como base para posteriores mejoras:

- 1) la ciudadanía de la Unión;
- 2) el reconocimiento de mayores poderes legislativos al Parlamento Europeo, mediante la introducción del proceso de codecisión ⁽²¹⁾;
- 3) la doble investidura del presidente de la Comisión y de sus miembros;
- 4) el principio de subsidiariedad;
- 5) el reconocimiento político de las regiones ⁽²²⁾.

Sin embargo, Aldecoa parece incurrir en una contradicción cuando intenta explicar los problemas surgidos en torno a la ratificación del TUE; en su opinión, estos problemas no se han debido al fondo sino a la forma del Tratado, excesivamente complicado y opaco. En consecuencia, plantea la necesidad de cambiar de texto, desechando el del TUE y aprobando una Constitución Europea, que poco tiene que ver cualitativamente con la vocación y los objetivos del Tratado de Maastricht. El TUE y la Constitución Europea --propuesta insistentemente por el PE-- son dos alternativas muy

²¹ Al respecto, M. Duverger afirma: "Aunque no se puede cuestionar el reclutamiento democrático del Parlamento Europeo, hay que reconocer que su influencia en la Comunidad es débil, a pesar de que el tratado de Maastricht lo haya potenciado" (DUVERGER, 1994: 144).

²² En otro trabajo, este mismo autor se refiere también a la aplicación del voto por mayoría cualificada en el Consejo como otro de los logros conseguidos por el Parlamento Europeo con el TUE para la desaparición del déficit democrático. Sobre este punto hay desacuerdo; algunos autores defienden que la introducción en el Consejo de Ministros de cualquier tipo de voto que no sea la unanimidad es un atentado contra la legítima representación democrática porque no se puede entender --a menos que se haga fuera del marco democrático de los Estados soberanos-- que unos representantes legítimos se vean obligados a obedecer a otros representantes legítimos por una mera cuestión numérica, cuando ambas legitimidades emanan de pueblos distintos y, a su vez, soberanos.

distintas. De hecho él mismo lo reconoce implícitamente su contradicción: "El proyecto de Constitución recoge en líneas generales el esquema básico del Tratado de Maastricht; [...] Mediante el reconocimiento en el artículo 1.3 de la personalidad jurídica internacional de la Unión, establece un cambio cualitativo notable respecto al Tratado de Maastricht" (ALDECOA, 1993: 79).

El politólogo y eurodiputado, Maurice Duverger, ha hecho también una profunda reflexión en torno al carácter democrático de la Unión Europea. Su posición al respecto es crítica: "Si la Comunidad fuese un Estado, no sería considerado democrático, dada la debilidad de los poderes del Parlamento Europeo, y la ausencia de una separación de poderes" (DUVERGER, 1994: 146). Quizá sea un error precisamente tratar de forzar a la CE a que se adapte al esquema de funcionamiento de un Estado. Sin embargo, aparte de este punto dudoso, Duverger ofrece otras razones que prueban la merma de la democracia del sistema. Por ejemplo, su opacidad.

Con gran agudeza, Duverger revela el reconocimiento implícito de esta opacidad incluido en el texto del TUE. Cuando en la Declaración relativa al derecho de acceso a la información se habla de transparencia, dice Duverger, se hace "señalando las ventajas de la virtud --la transparencia-- que es contraria al vicio, que no se atreven a denunciar abiertamente" (DUVERGER, 1994: 150). Además, en su opinión, la opacidad es "más general, más profunda y más compleja" (DUVERGER, 1994: 151) que el problema del acceso a la información abordado en la citada Declaración. Coincidiendo con Aldecoa, su consideración en torno a la transparencia alcanza la codificación de todos los textos, por lo que llega a la misma propuesta final: sintetizarlos bajo la forma de una Constitución.

Por otro lado, Duverger relaciona el tema del déficit democrático con la falta de control en la toma de decisiones, de la que, en última lugar, tiene buena culpa lo que él denomina "comitocracia" (23): el poder de los comités consultivos, de gestión y de reglamentación sobre el Consejo. En muchas ocasiones no son los miembros del Consejo de Ministros los que verdaderamente examinan las decisiones sino que se limitan a ratificar las que les ponen encima de la mesa un grupo de funcionarios que están fuera de todo control.

Por último, defiende el alcance del déficit democrático hasta los propios parlamentos nacionales que, salvo algunas excepciones (24), trabajan usualmente al margen de los asuntos comunitarios: "El déficit democrático de la Comunidad no se debe únicamente a la insuficiencia de los poderes del Parlamento Europeo, sino también a la poca importancia que tienen las funciones atribuidas a los parlamentos nacionales" (DUVERGER, 1994: 196).

Otro análisis muy completo de la falta de democracia en la CE es el del investigador alemán Wolfgang Merkel. Este autor sostiene que integración y democracia constituyen un dilema; la segunda supone un freno para el avance de la primera. Hasta un cierto límite, la falta de democracia puede resultar funcional para la integración; la cuestión es saber dónde está ese límite y cómo reaccionar ante él. En el fondo, es lo que ha ocurrido con el TUE

23 Es muy significativa la sustitución que hace Duverger del término más extendido de "comitología" por el de "comitocracia"; la carga semántica del segundo está puesta en torno a la idea de 'poder', a nuestro entender más adecuada para la explicación de la actuación de los distintos comités.

24 Por ejemplo, el *Folketing* danés cuenta con una "Comisión para las relaciones con el Mercado Común" con poder para dar un mandato imperativo a los representantes daneses participantes en negociaciones. Sin embargo, el caso más habitual es la existencia de una comisión parlamentaria que intenta --a veces sin éxito-- seguir la pista a las decisiones que se toman en la Comunidad, muchas veces cuando ya han sido consumadas.

y su proceso de ratificación. Pero, en este caso, las autoridades comunitarias no supieron reconocer el problema que se les avecinaba y ahora el déficit democrático alcanzado se ha convertido en una seria traba para la integración.

Merkel reconoce déficits democráticos "fundamentales", al menos, en cuatro niveles de la estructura del sistema (MERKEL, 1993: 30):

- 1) la configuración de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial;
- 2) el control democrático de las decisiones políticas;
- 3) la estructura intermedia de los intereses sociales y políticos;
- 4) la participación de los ciudadanos.

Este autor denuncia la asimetría existente en la distribución del poder político y de la legitimidad democrática: la institución que goza de la mayor legitimidad, el Parlamento Europeo, sólo disfruta de un poder de legislación negativo --cuyo logro se ha hecho a costa de la transparencia--. Por otro lado, la integración está forzando a que numerosas competencias nacionales que estaban en manos de los parlamentos hayan salido de éstos para convertirse en competencias comunitarias, pero sin el correspondiente control sobre las mismas (25). Asimismo, la legitimidad intermedia, conferida y articulada en torno a actores colectivos como los partidos, grupos de interés y medios de comunicación, está "subdesarrollada".

²⁵ Esta misma idea es defendida por Jean Claude Piris: "la transferencia de competencias de los Estados miembros a la Comunidad no se ha acompañado de la correspondiente transferencia de poderes de los parlamentos nacionales al PE. Por tanto, el Consejo, constituido por representantes de los ejecutivos nacionales, adopta actos anteriormente sometidos a un procedimiento parlamentario nacional. De ahí el famoso "déficit democrático" (PIRIS, 1994: 68).

A este panorama, Merkel añade una crítica más por la escasa participación de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema; en los pocos casos en que se da, esa participación suele ir acompañada de una deficiente información y de intereses nacionales. Por ejemplo, en las elecciones al Parlamento Europeo se ha venido comprobando que, además del descenso del número de electores que votan (26), estos comicios son utilizados en la mayoría de las ocasiones para discutir asuntos internos del Estado que poco tienen que ver con el proceso de integración; los ciudadanos han aprendido a --y han sido socializados para-- utilizar su voto con fines vinculados a la política nacional (27).

François Furet (1992) se inclina por una vinculación del déficit democrático con el carácter esencialmente económico y jurídico de la CE. La falta de una politización del sistema impide, en su opinión, un desarrollo adecuado de una cultura democrática, por mucho que esta cultura se pueda encontrar en los Estados miembros. La aparición de reglamentos y leyes que no están apoyados en algún tipo de soberanía crea un vacío político. Por este motivo, dice Martin Bangemann (1992), habría que hablar de un déficit político a secas en lugar del déficit democrático.

²⁶ Las cuartas elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, celebradas entre los días 9 y 12 de junio de 1994, registraron el porcentaje de participación más bajo desde 1979, año de la primera de estas elecciones. "El análisis de los resultados muestra tendencias contradictorias, debidas al hecho de que las elecciones estuvieron muy influenciadas por consideraciones nacionales" (COMISION EUROPEA, 1995: 462). Para muchos analistas, la decreciente participación en estas elecciones lleva aparejada una merma de la legitimidad del Parlamento Europeo que es, en su opinión, la cuestión fundamental del déficit democrático (HOLLAND, 1993; ATTINA, 1992).

²⁷ Esto no ocurre sólo en el caso de las elecciones al Parlamento Europeo. Ya hemos visto cómo la convocatoria del referéndum francés para la ratificación del TUE estuvo rodeada de especulaciones sobre la intencionalidad estrictamente nacional del presidente francés a la hora de anunciarlo.

Como vemos, el déficit democrático --tal y como lo conciben, 'desde fuera', los científicos-- es un concepto realmente denso en cuanto a su significación. Está muy relacionado con la estructura institucional del sistema político comunitario que, en teoría, se declara democrático --por lo menos, pretendidamente democrático--. Hablar de déficit democrático es hablar de falta de legitimidad/participación, opacidad/transparencia, descontrol de la toma de decisiones, escasa información y desequilibrio del poder legislativo, fundamentalmente.

Hay que reconocer que también existen voces que niegan la existencia de este déficit o, por lo menos, le restan importancia (28). La profesora Araceli Mangas, por ejemplo, dice: "resulta excesivo, después del Tratado de Maastricht, el tópico acuñado de <<déficit democrático>>" (MANGAS, 1994: 27) (29). Naturalmente, fundamenta esta afirmación:

28 "El problema de la legitimidad democrática se sitúa esencialmente si no exclusivamente a nivel de los Estados miembros que han creado las Comunidades y las instituciones comunes. La legitimación de los poderes ejercidos por las instituciones de la Comunidad resultaría así de la ratificación de los tratados por los parlamentos nacionales" (SCHOCKWEILER, 1994: 26). Vistas así las cosas, el trámite de ratificación parlamentaria en los Estados erradicaría cualquier sospecha de déficit democrático, por lo que a la falta de legitimidad se refiere. Sin embargo, el mismo autor añade que "más allá de la legitimidad formal, la que importa es la legitimidad social, manifestada en el amplio consenso de la sociedad que acepta las estructuras y modos de funcionamiento establecidos y se adhiera a los valores fundamentales y opciones esenciales defendidos por la organización" (SCHOCKWEILER, 1994: 28). Pero el consenso social y el visto bueno parlamentario son dos formas de 'ratificación' claramente distintas y no necesariamente relacionadas.

29 De la misma opinión es la profesora Paloma Biglino: "Es frecuente oír hablar del déficit democrático de la Comunidad. Quizá se haya exagerado la importancia del problema al olvidar que la Unión no suprime la legitimación democrática de los Estados miembros, sino que se superpone a los mismos y se construye, por tanto, sobre iguales fundamentos" (BIGLINO, 1995: 3). ¿Acaso esa "superposición" supone una automática y suficiente traslación de legitimidad para el sistema político comunitario? Creemos que no.

1) como la nueva estructura de la Unión Europea, en su opinión, es federal, y el origen del Consejo es incuestionable democráticamente, queda fuera de toda duda la "legitimidad o representatividad de los Estados miembros para adoptar normas legislativas y ejecutivas en el nivel federal" (30);

2) se han reconocido poderes codecisionarios al Parlamento Europeo, que representa a los pueblos de los Estados miembros;

3) "el control democrático directo (Consejo y Parlamento Europeo) e indirecto (Parlamentos nacionales) del proceso de integración es "casi" irreprochable";

4) "la Comisión no es ni será un tenebrosa burocracia (o al menos no más tenebrosa que las Administraciones nacionales) que tome decisiones por su cuenta y a nuestro riesgo: su nombramiento y sus poderes [...] se ejercen bajo el control democrático y bien efectivo del PE."

Nos parece indudable que estos fundamentos resultan, cuando menos, discutibles. Y no únicamente porque los digamos nosotros, sino porque chocan con las aportaciones que defendían la conveniencia y verosimilitud del concepto. Como hemos visto, algunas de ellas cuestionan, por ejemplo, el pleno poder codecisionario del Parlamento Europeo que, como la propia autora reconoce, está reducido a "una serie de materias muy significativas" (MANGAS, 1994: 26).

³⁰ Con este mismo fundamento se expresa el juez F. Schockweiler, al que hemos citado más arriba. Desde su punto de vista, el nivel más efectivo de legitimidad democrática es el del Consejo porque éste compromete su responsabilidad política en su país, delante de su parlamento y de su opinión pública. Además, sostiene que el Consejo está considerado como un nivel más personalizado sobre el cual "el elector podría pretender el ejercicio de alguna influencia por la intermediación del control ejercido sobre el ministro responsable de su Estado" (SCHOCKWEILER, 1994: 27). Sin embargo, a la hora de la verdad, ésta --la del control sobre los miembros del Consejo-- es sólo una posibilidad entre muchas.

Así mismo, la complejidad de este nuevo procedimiento no hace sino aumentar su opacidad, lo que también repercute en el apoyo y la legitimación --democrática-- del sistema. Que la Comisión no sea una "tenebrosa burocracia" es una apreciación muy discutible, sobre todo en cuanto a la "tenebrosidad" (31); lo cierto es que el TUE no ha terminado --y es sólo un ejemplo-- con un artículo como el número 90 del Tratado Constitutivo de la CE, que permite a la Comisión actuar sobre los monopolios estatales sin necesidad de contar con el Consejo de Ministros; también la Comisión sigue monopolizando prácticamente el poder de iniciativa legislativa que, a lo largo de su historia, ha utilizado de una manera muy prolífica, en opinión de algunos autores.

De todos modos, creemos que el déficit democrático no es una cuestión que deba incidir sólo sobre la Comisión; el Parlamento Europeo y, sobre todo, el Consejo de Ministros --quizá en más medida que las otras dos instituciones-- están involucrados en el tema.

Lo que sí nos parece más acertado es no tratar el déficit democrático del sistema político comunitario como un caso excepcional; es en esta idea en la que se ha apoyado Laurent Cohen-Tanugi para suavizar la crítica hacia la CE. En su opinión, que compartimos, el déficit democrático no es sino "un reflejo de la preponderancia del ejecutivo característica de la mayoría de las democracias occidentales" (COHEN-TANUGI, 1992: 114) (32).

31 Parece que el carácter burocrático --sin ningún afán peyorativo-- de esta institución de más de 13.000 funcionarios es indudable.

32 De todos modos, este autor también utiliza el concepto; lo que ocurre es que su enfoque es hablar del déficit democrático como un "nombre codificado" para referirse a un conjunto de problemas distintos --opacidad de las instituciones y normas, carácter indirecto de la legitimidad, insatisfacción en torno al desarrollo de una Europa social y de los ciudadanos, el carácter más bien diplomático de la construcción europea y, sobre todo, la carencia de

Podríamos decir entonces que existe, en el momento actual, un cambio en la cultura democrática de los sistemas políticos del que el debate público pluralista y no manipulado --fuera y dentro de los parlamentos-- se está viendo seriamente resentido. Ya lo ha avisado Alain Touraine: "La cultura democrática no puede existir sin una reconstrucción del espacio público y sin una vuelta al debate político" (TOURAINÉ, 1994: 324). El debate y la participación abierta de los miembros del sistema político reaparecen como claves en el análisis de la legitimidad y el funcionamiento democráticos de un sistema político.

5.3.2. El déficit democrático 'desde dentro'

Hemos visto que la visión 'desde fuera' es fundamentalmente crítica -- en mayor o menor medida-- con el ejercicio democrático en el sistema comunitario. ¿Cómo se ven las cosas 'desde dentro'?

El Parlamento Europeo (PE) ha sido la institución que más ha denunciado --y sigue denunciando-- y utilizando el déficit democrático. No en vano, y especialmente desde la introducción en junio de 1979 de la elección de sus miembros por sufragio universal, se erige, al menos teóricamente, como la fuente de legitimidad directa por antonomasia del sistema político comunitario. De ahí sus exigencias para que el sistema institucional se adecúe a esa condición.

En enero de 1986 el PE hizo pública una resolución en torno al Acta Única Europea que acababa de ser aprobada el mes anterior. En esa

simbología política del derecho comunitario-- que son los que verdaderamente dan su razón de ser al déficit.

resolución, la institución ponía de manifiesto su disconformidad por la que consideraba una reforma con "graves carencias democráticas" tanto por la manera de elaborarse --"sin debate público y manteniendo al margen a la Asamblea que los representa [a los ciudadanos] legítimamente en el ámbito europeo"-- como por la insuficiencia de sus logros (PARLAMENTO EUROPEO, 1986).

Cuatro años más tarde se decidió la puesta en marcha de las dos Conferencias Intergubernamentales que darían lugar a la reforma de Maastricht. El Parlamento Europeo volvió a contraatacar con el fin de que esta vez sus opiniones fueran tenidas más en cuenta. En previsión del nuevo proceso reformador, el PE ya había aprobado en febrero de 1989 una resolución en la que recogía los fundamentos de su estrategia con vistas a la creación de la Unión Europea. Entre esos fundamentos estaban:

- * el PE consideraba "inadmisible" que, a pesar de la doble legitimidad democrática --nacional y comunitaria-- de la CE, los poderes transferidos por los parlamentos nacionales a la Comunidad fueran ejercidos exclusivamente por un Consejo que se reunía a puerta cerrada; esto suponía un "déficit democrático", más grave por la existencia de lagunas en la protección de los derechos fundamentales a nivel comunitario;

- * el sistema de toma de decisiones de la Comunidad, decía el PE, es poco eficaz, lento, y está intervenido sistemáticamente por comités de funcionarios nacionales que perjudican su marcha;

- * la introducción de la codecisión generalizada, más allá del caso presupuestario y del procedimiento de dictamen conforme, sería la garantía de un auténtico control democrático de las decisiones comunitarias (PARLAMENTO EUROPEO, 1989).

El PE siempre ha defendido la doble legitimidad del sistema político comunitario y, en consecuencia, ha denunciado la existencia de un déficit democrático en tanto en cuanto no se reconociese a la institución unos poderes de codecisión acordes con ese fundamento (33). El propio Parlamento --según una resolución de junio de 1990--, coherentemente con esa denuncia, exigió capacidad constituyente y la implantación de una Unión Europea de tipo federal, apoyada en un texto constitucional fácilmente comprensible por los ciudadanos, y símbolo político indispensable para el éxito de la construcción europea (PARLAMENTO EUROPEO, 1990).

Una vez visto el proceso de preparación del TUE y su contenido final, en abril de 1992 el Parlamento Europeo emitió su veredicto sobre el resultado. En esta resolución --a la que nos hemos referido más arriba-- el PE fue tajante al afirmar que el nuevo Tratado no había superado el "déficit democrático parlamentario". Aunque recomendaba a los parlamentos nacionales la ratificación del Tratado, y reconocía la introducción de algunos elementos positivos, dejaba bien clara su posición contraria con respecto a varios puntos del mismo relacionados con el déficit democrático:

- * la autoridad autónoma de política monetaria del Banco Central Europeo queda fuera del control de una autoridad dotada de suficiente legitimidad democrática;

- * la codecisión introducida no es auténtica porque, además de ser restringida, sigue otorgando al Consejo la última palabra; (34)

³³ La idea de la doble legitimidad ha conducido a algunos autores a hablar de un doble déficit democrático en la CE, uno a nivel comunitario y otro a nivel estatal; el primero referido a la falta de influencia decisiva del PE y el segundo, a la ausencia de control de los parlamentos de los Estados miembros.

³⁴ La propia institución contradice la interpretación más optimista realizada más arriba por la profesora Araceli Mangas con el fin de justificar su crítica a la consideración sobre la existencia de un --"excesivo"-- déficit democrático.

* no prevé el acuerdo parlamentario para futuros cambios del Tratado, con lo que el poder constituyente sigue estando vetado al PE;

* los procedimientos legislativos son tan variados que se produce una falta de transparencia y claridad globales; (35)

* no se hace referencia a la cuestión de la comitología;

* no se ha establecido que el Consejo se reúna en sesión pública siempre que adopte actos legislativos;

* el proceso decisorio y la aplicación en materia de política económica dentro de la Unión Económica y Monetaria escapan al control democrático tanto del PE como de los parlamentos nacionales;

En las conclusiones de esta última resolución, el PE sigue haciendo referencia al déficit democrático y a la falta de eficacia de la CE como temas para una próxima revisión del TUE. Y esta vez añade un interesante matiz: "aparte del Tratado de Maastricht, son necesarias otras reformas, en particular con vistas a la eliminación del déficit democrático y con vistas a profundizar en los principios y los objetivos en los que se basa la Unión política, con el fin de poder dar su asentimiento a la adhesión de nuevos miembros;" (PARLAMENTO EUROPEO, 1992a). ¿A qué otras reformas se refiere

35 El TUE introduce dos nuevos procedimientos --la codecisión y el procedimiento de información-- a los cuatro --consulta, cooperación, dictamen conforme y presupuestario-- que ya existían anteriormente. "Con estos dos últimos el número de procedimientos se eleva a seis, a los que, según las áreas de competencia en cada caso, son de aplicación para la formación de la voluntad del Consejo la regla de la unanimidad, la mayoría cualificada, y en algunos casos ambas" (NAVARRO, 1994: 133). Pese a todos estos procedimientos, "el Consejo sigue conservando sus prerrogativas como institución legislativa, ya que es esta institución la que adopta siempre los actos propuestos y no el Parlamento [...] aunque todo ello redunde en una menor reducción del déficit democrático de la Comunidad en sentido formal." (NAVARRO, 1994: 143-144).

el PE? Creemos que a la aprobación, por encima del TUE, de una constitución de la Unión Europea (36).

Por lo visto hasta el momento podemos concluir que el PE defiende la existencia de un déficit democrático que afecta directamente al régimen del sistema político comunitario; las normas y la estructura de autoridad no disfrutan de la legitimidad democrática suficiente porque el PE queda relegado a una posición que no se corresponde con su representatividad; de este modo, el control democrático resulta insuficiente, y el Consejo de Ministros disfruta de una situación de poder excesivamente privilegiada. Además, el sistema normativo que permite la toma de decisiones adolece de falta de transparencia, lo que también supone un aspecto más del citado déficit.

Conforme iba avanzando 1992 y vistos los acontecimientos que ya hemos explicado en torno a la ratificación del TUE, el Parlamento Europeo hizo en el mes de octubre --justo antes del Consejo Europeo de Birmingham-- un llamamiento en favor de la transparencia y la democracia, al que ya nos referimos más arriba. Ahora recordamos que el tema del déficit democrático volvía a tratarse en este documento, esta vez en relación directa con el proceso de ratificación. El PE pedía a los gobiernos de los Estados miembros la convocatoria --antes de la fecha prevista de 1996-- de una nueva conferencia intergubernamental "encargada de compensar el déficit democrático, de incrementar la transparencia del proceso de toma de decisiones, simplificándolo, y de ampliar de forma importante tanto las competencias de

³⁶ De hecho, en el punto i) de las conclusiones de esta resolución de abril de 1992, el PE "encarga a su comisión competente que ultime la preparación de un proyecto de constitución".

control del Parlamento como el ámbito de la codecisión;" (PARLAMENTO EUROPEO, 1992b). Transparencia, control y competencias aparecen vinculados al déficit.

Con posterioridad inmediata a la cumbre de Birmingham, el PE dio a conocer su posición sobre lo logros conseguidos en ella con respecto a la mejora de la transparencia y la democracia; aunque reconocía el primer esfuerzo acometido en este Consejo Europeo, lo consideraba totalmente insuficiente: [El PE] "Lamenta en cambio que el Consejo Europeo de Birmingham no haya tratado en toda su amplitud los problemas que se plantean a la Comunidad actualmente y las medidas que se han de tomar para garantizar plenamente la transparencia y la democracia de las instituciones comunitarias, sino que hay remitido en lo esencial el examen de estos asuntos al Consejo Europeo de Edimburgo;" (PARLAMENTO EUROPEO, 1992c).

En el fragor de los debates en torno al Tratado de Maastricht, la Comisión también tomó su posición. Su presidente, Jacques Delors, cuando tuvo que dirigirse a los miembros del PE con motivo de la investidura de la nueva Comisión, declaró: "la Comisión pretende llevar a cabo esta tarea de democratización en estrecha concertación con el Parlamento Europeo, tanto si se trata de aplicar de un modo razonable la subsidiariedad a los actos legislativos y textos existentes, como de hacer más transparentes las medidas comunitarias, o, según el acuerdo de principio dado por esta cámara, de llevar a cabo conjuntamente, una adecuada política de comunicación" (DELORS, 1993a: 12). Implícitamente, al reconocer la necesidad de mejorar el funcionamiento de la democracia en el sistema político comunitario, se estaba reconociendo a su vez la existencia de un déficit democrático.

La Comisión siempre vinculó el debate para la mejora de la democracia con el ejercicio de la subsidiariedad, la transparencia y, con el tiempo, la información (37); el tema del control y del reparto de los poderes entre las instituciones, si acaso aparecía, quedaba relegado a un segundo plano. Existía, por tanto, una diferencia fundamental entre las concepciones de la Comisión y el PE en torno a la democracia; para éste, además de una cuestión de subsidiariedad y transparencia era un problema relacionado con la estructura institucional y normativa del sistema (38).

Como ejemplo de lo que estamos diciendo, tomemos unas palabras del presidente de la Comisión en ese momento, Jacques Delors, en las que hacía una reflexión acerca de cómo solucionar el problema aparecido durante la ratificación, que él mismo describía como la aparición de "una fosa separadora entre lo que los gobiernos habían buscado y el grado de adhesión de una parte de la opinión pública" (DELORS, 1993b: xxii). Delors proponía, como forma de restaurar la confianza perdida, la actuación en cuatro campos de acción (DELORS, 1993b: xxiii):

- 1) la reactivación de la economía, cuya situación crítica se considera un elemento detonante a su vez de la crisis política;

37 Este último componente es fundamental en nuestra investigación; la Comisión defiende que el déficit informativo es parte del déficit democrático; en buena medida pretende hacer creer que la resolución del primero será suficiente para recuperar la confianza y el apoyo perdidos y así corregir el segundo. Sin embargo, la solución de un problema político del calado del déficit democrático no podía producirse de verdad con medidas a las que Joseph Weiler ha llamado 'informativas', 'explicativas' o 'de chapistería estructural' (WEILER, 1994: 319).

38 De todos modos, el PE reconoce que el principio de subsidiariedad, aunque insuficiente, ayuda a paliar en alguna medida el déficit democrático: "El principio de subsidiariedad está, de hecho, muy vinculado al déficit democrático e intenta reducirlo regulando el ejercicio de las competencias. En este sentido, no constituye una nueva atribución de la Comunidad en los ámbitos compartidos, pero representa un principio regulador tendente a eliminar determinados excesos en materia de legislación" (PARLAMENTO EUROPEO, 1993: 26).

2) intentar cambiar la percepción que tienen los ciudadanos sobre la construcción europea mediante "mayor transparencia y una mejor comprensibilidad de lo que hacemos (una Europa incomprensible sería una Europa amenazada); mayor democracia en la gestión de los asuntos comunitarios, lo que pasa, indefectiblemente, por una profundización de la democracia interna de cada Estado miembro; y una estricta aplicación por parte de todas las instituciones del principio de subsidiariedad, que implica un doble deber de proporcionalidad y de proximidad de la decisión";

3) la ampliación de la CE y una atención mayor a los países del Sur;

4) "la conquista de una verdadera capacidad de influencia en materia de política exterior y de seguridad comunes".

Delors sólo se refiere a la mejora de la democracia "en la gestión de los asuntos comunitarios"; es decir, a un cambio administrativo, en la manera -- transparencia, comprensión, subsidiariedad-- de llevar a cabo las políticas de la CE, pero no en cuanto al sistema de toma de decisión de esas políticas, ni a la forma de controlar su formulación y de habilitar una participación auténtica, pluralista y equilibrada en la misma; se trata de huir de cambios estructurales en el sistema, que, sin embargo, son los necesarios: "La idea de que la crisis [de confianza] era producto de la insatisfacción con respecto a la forma en que las decisiones eran tomadas más que con respecto a su contenido resulta ingenua. [...] La reconciliación de efectividad, diversidad y democracia no puede ser alcanzada de manera creíble únicamente mediante medidas administrativas y de procedimiento" (LODGE, 1994: 350 y 355).

Juliet Lodge (1994) ha denunciado abiertamente la manipulación del concepto de déficit democrático por parte, sobre todo, del Consejo. Cuando, a raíz de los problemas de ratificación del TUE, se comenzó a reconocer la existencia del déficit democrático, esta reflexión se condujo de inmediato a la introducción de mayor apertura --acceso-- y transparencia en el trabajo de la Comisión; en cambio, las relaciones interinstitucionales --y su posible reforma-- y la cultura política general de la Unión fueron dejadas prácticamente de lado.

5.3.3. El déficit democrático según los ciudadanos

En los sondeos de opinión que lleva a cabo la Comisión, los Eurobarómetros, se ha venido preguntando, implícitamente, por el tema del déficit democrático. Más que investigar sobre la composición de este déficit según los ciudadanos de la CE, se ha buscado conocer la percepción que tenían de su existencia.

Entre las preguntas realizadas a los entrevistados, el Eurobarómetro incluía algunas en torno a la percepción que los integrantes de la muestra tenían sobre el funcionamiento de la democracia tanto en el propio país como en la UE. En ambos casos las preguntas en cuestión estaban redactadas de la siguiente forma: "En general, está Vd. muy satisfecho, bastante satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con la manera en que la democracia funciona en su país? [en la Comunidad Europea?]."

Desde 1976, año en que la pregunta fue incluida por primera vez, hasta el Eurobarómetro número 37, de junio de 1992, las respuestas favorables --

muy o bastante satisfecho-- habían superado a las restantes. En el sondeo siguiente, de finales de 1992, primero que se realizaba después del fallido intento danés de ratificación, los datos dieron la vuelta: el porcentaje de los ciudadanos poco o nada satisfechos con el funcionamiento de la democracia en sus respectivos países era mayor; la percepción de un cierto déficit democrático había llegado a los ciudadanos.

Este cambio no sólo se mantuvo sino que se profundizó en el semestre siguiente; los datos del Eurobarómetro número 39 indicaban una mayoría de insatisfechos con la marcha de la democracia tanto en sus países (55% sobre 42%) como en la CE (47% sobre 41%). En el Eurobarómetro número 40, correspondiente a 1993, la situación se mostraba estabilizada para el caso de la democracias estatales (54% sobre 43%); con respecto a la democracia en la UE, los porcentajes de las dos opciones se habían acercado (41% para ambas). Este acercamiento fue resaltado por los autores de los sondeos: "hay menos gente insatisfecha con la democracia en la UE que con la democracia de su propio país" (EUROPEAN COMMISSION, 1993: 10).

De cualquier modo, las autoridades del sistema comunitario habían percibido un cambio, cuya tendencia era, por el momento, incierta. Ni siquiera la mitad de los que contestaban a la pregunta se mostraban moderadamente o muy satisfechos con la marcha de la democracia en la CE -- algo similar ocurría con respecto a la democracia en los distintos Estados, sobre todo en los de la franja mediterránea--; esta posición encajaba con el descenso del apoyo hacia el sistema político detectado con anterioridad. Las autoridades del sistema intentaban interpretar las razones de este cambio, de este malestar coincidente cronológicamente con la última reforma en

profundidad de los Tratados fundacionales; los medios de comunicación, también.

5.4. La cuestión de la legitimidad

El déficit democrático nos conduce inevitablemente a la legitimidad del sistema político. Ya lo hemos dicho: cuando las autoridades intentan sostener el sistema sin el apoyo difuso explícito de sus miembros --por lo menos de la mayoría de ellos o del grupo más influyente (líderes de opinión, partidos políticos, movimientos sociales, grupos de presión, medios de comunicación,...)-- se puede producir una seria y peligrosa erosión de la legitimidad del mismo.

David Easton sostenía que el proceso de legitimación era la vía más eficaz para la recuperación del apoyo difuso; ahora bien, ¿en qué se basa esa legitimación? El politólogo norteamericano hablaba de forma genérica del sentimiento de legitimidad como de la convicción de los miembros del sistema de que es adecuado y correcto para ellos aceptar y obedecer a las autoridades dentro del marco ofrecido por el régimen. Cuando este sentimiento aparece -- y mientras se mantiene-- el apoyo difuso está asegurado.

Nosotros hemos constatado el descenso del apoyo difuso que experimentaba el sistema político comunitario en 1992, y el paralelo debate sobre la existencia --ya antigua-- de un déficit democrático en el mismo sistema. Además, la integración europea se estaba realizando --así lo habían reconocido algunas de las autoridades del sistema-- con el beneplácito de las élites políticas y económicas, pero sin la expresa aprobación de los

ciudadanos, al fin y al cabo últimas y verdaderas fuentes de legitimación de un sistema pretendidamente democrático. Desde la estructura de autoridad no se había requerido la participación de los ciudadanos, salvo en algunas excepciones. Se había estado gobernando de manera despótica, aunque 'dulce' e 'ilustrada': "la construcción europea se ha estado realizando, durante mucho tiempo, por una especie de dulce despotismo ilustrado, ante una cierta indiferencia por parte de los pueblos" (DELORS, 1993b: xxiii).

5.4.1. Los tipos de legitimidad

En torno a la cuestión de la legitimidad democrática del sistema político comunitario, se han acuñado dos tipos distintos (WEILER, 1988). Se habla de legitimidad formal y social (39). En el primer caso, la legitimidad se consigue mediante el ajuste a las exigencias recogidas en el régimen (valores, normas y estructura de autoridad). En el caso de la legitimación social, la legitimidad aparece en virtud del consenso (REMIRO, 1993; SCHOCKWEILER, 1994), de la aceptación del sistema (MERKEL, 1993) (40).

Creemos que se trata de un falsa tipología; en el fondo, la única legitimación válida --como hemos explicado y como fundamenta Easton-- es la que parte, directa o indirectamente, de los ciudadanos. Por lo tanto, toda auténtica legitimidad ha de ser social, producto de la aceptación de los miembros del sistema; de nada valdría --en cuanto a su repercusión sobre la

39 La legitimidad social equivale a la que Felice Dassetto y Michel Dumoulin llaman legitimidad popular (DASSETTO y DUMOULIN, 1993: 134).

40 "La clasificación de la Unión Europea como Unión de Estados trae como consecuencia que el Tribunal Constitucional federal atribuya, en primer término, a la Unión Europea únicamente una legitimidad democrática proporcionada por los Parlamentos nacionales" (STEIN, 1994: 751). Aún en este caso, el apoyo de los ciudadanos hacia el sistema --su legitimación-- es, tarde o temprano, indispensable.

legitimidad-- acometer una acción con legalidad, ajustada a las normas, si el régimen político no cuenta con la legitimidad, con la aceptabilidad de sus miembros. Sólo puede haber, como había planteado Easton, una fuente última de legitimidad, los propios ciudadanos: "Cuando hablamos de legitimidad del gobierno nos referimos a la condición de aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos" (ARBOS y GINER, 1994: 36).

Podemos decir que todas las acciones legales, en un sistema político que disfrute de legitimidad, tienen posibilidades de ser socialmente legítimas; pero puede darse el caso de que los ciudadanos no acepten acciones o decisiones, a pesar de su formalidad; entonces, no habrá legitimidad alguna.

5.4.2. Legitimidad y eficacia

El profesor alemán Wolfgang Merkel sostiene que el concepto de legitimidad coincide con el eastoniano de apoyo (41). Explica que la legitimidad tiene un componente equivalente al apoyo específico, la eficiencia; y que la legitimidad cuenta con dos dimensiones, eficiencia y democracia. ¿Podemos con esto concluir que la democracia sería el componente 'difuso' de la legitimidad? La respuesta está rodeada de ambigüedad por parte del autor.

41 En contradicción consigo mismo, Merkel nos da la razón en cuanto a la falsa disyuntiva entre legitimidad formal y social, cuya diferenciación defiende. Para que los conceptos de legitimidad y apoyo coincidan, la primera ha de entenderse únicamente en su sentido social. De otro modo, podría darse el caso de que miembros del sistema lo apoyasen a pesar de llevar a cabo acciones 'ilegales', es decir, desprovistas de legitimidad formal. Y en este caso --que Easton tuvo en cuenta en su concepto de 'acciones asociadas'-- se desvanecería la coincidencia. La contradicción resulta evidente.

No es el caso de la aportación de los profesores X. Arbós y S. Giner. Ambos separan los conceptos de eficacia y legitimidad, con los que caracterizan un tercer concepto: el de gobernabilidad (42). Su enfoque nos parece más idóneo que el de Merkel porque logra poner claramente de manifiesto el interesante dilema entre legitimidad y eficacia, clave para entender el distanciamiento actual entre gobernantes y gobernados.

Según estos autores, la legitimidad se fundamenta en tres supuestos: el interés general --supuesto ideológico--, la democracia representativa --supuesto organizativo-- y la participación --supuesto funcional--. Frente a esto, la eficacia se refiere únicamente a la consecución de objetivos (43).

Con todo lo expuesto hasta el momento podemos establecer una línea argumental coherente. Las autoridades del sistema político pueden conseguir aumentar el necesario apoyo difuso de los miembros del sistema mediante un proceso de legitimación que, en los sistemas democráticos, pasa por (1) atender el interés general, (2) respetar el sufragio universal y la representatividad del poder legislativo y (3) procurar la participación. Todo ello además de conseguir cierta eficacia en sus acciones y decisiones. Y es precisamente en este punto donde recuperamos el concepto de opiniones públicas.

42 La 'eficiencia' de Merkel incide en el grado de satisfacción de las demandas que consiguen las autoridades; en cambio, la 'eficacia' de Arbós y Giner se centra en los objetivos del gobierno. El punto de referencia es distinto.

43 ¿Qué objetivos?. ¿los de las autoridades o los del resto de miembros del sistema?; y en el segundo caso, ¿los objetivos de todos los miembros o preferentemente los de algunos de ellos? No se puede dar una respuesta única. Las autoridades procurarán estratégicamente, según sus intereses, atender a unos u otros objetivos; teniendo siempre en cuenta que su eficacia --real o percibida-- repercutirá sobre su legitimidad. Para el logro de ésta no tendrán más remedio que incorporar a sus objetivos --y satisfacer-- ciertas demandas; eficiencia y eficacia se relacionan a través de la legitimidad.

5.4.3. Legitimidad y opiniones públicas

Se trata de dos conceptos eminentemente sociales. Básicamente, la legitimidad y las opiniones públicas son dos objetos de la socialización política en la cultura democrática; aunque de forma distinta, se articulan --por lo menos, en teoría-- en torno a la participación --pluralista-- y, por ende, a la comunicación.

Las opiniones públicas --ya lo hemos explicado-- expresan unos procesos --sociales y políticos-- fundamentalmente comunicativos, relacionales, de organización --y re-organización--. Se trata de unos procesos desarrollados a distintos niveles, en los que participan ciertos actores --individuales y colectivos--, con el fin de tomar posiciones en un debate social mediante la aportación de puntos de vista a una discusión desarrollada en torno a corrientes de opinión que atraviesan por ciertos estados. Sin relación, sin comunicación, sin controversia, sin organización, no son posibles las opiniones públicas (44).

Los públicos de las opiniones públicas "se perfilan como grupos de actores enfrentados a una cuestión, divididas sus ideas respecto a cómo asumirla y comprometidos en la discusión sobre la misma" (BORRAT, 1994). En cada momento los públicos se organizan en virtud de las posiciones que toman los participantes en esa discusión. De ahí el carácter organizativo del proceso.

La opinión pública, las opiniones públicas, influyen en la legitimidad del sistema político. A las opiniones públicas se les reconoce, entre otras,

⁴⁴ Reiteramos nuestra preferencia por hablar de 'opiniones públicas', en plural, para insistir en la idea de diversidad que está en la base del concepto.

unas capacidades de control y de legitimación del poder (DADER, 1992; NOELLE-NEUMANN, 1984). De ahí el posible interés de las autoridades --y otros actores-- por controlar --por ejemplo mediante la socialización-- al controlador, es decir, por manipular convenientemente, por influir sobre los procesos de opinión pública. Por ejemplo, cuando Delors se refería a la "fosa separadora" aparecida a raíz de la necesidad de ratificar el TUE, hablaba de distanciamiento entre los gobiernos y "una parte de la opinión pública", y no entre gobiernos y ciudadanos (45).

Si hemos dicho que legitimidad y eficacia son las dos caras de la moneda de la gobernabilidad, ¿dónde entra en este esquema el concepto de opinión pública?. Las opiniones públicas son, ante todo, procesos de participación; y la participación es, en muchos casos, legitimidad: "El incremento de la participación, en ciertos casos, ofrece a las instituciones gubernamentales la oportunidad de ensanchar la propia legitimidad" (ARBOS y GINER, 1994: 95). Las opiniones públicas pueden suponer, por tanto, una fuente de apoyo difuso siempre y cuando su componente de debate, discusión, crítica y control no exceda de ciertos límites (46). El control de las opiniones públicas dentro de esos límites es por tanto una tarea con evidentes

⁴⁵ Un ejemplo contundente y muy actual de esta apropiación habitual del concepto de opinión pública --sólo una parte-- como si del todo se tratara, aparece en el informe presentado por el Grupo de reflexión que prepara la conferencia intergubernamental de 1996; en el texto de este informe --al que hicimos referencia más arriba-- se dice: "la próxima reforma deberá tener como tarea prioritaria la de reforzar la legitimidad de la UE ante la opinión pública"; ¿no sería lo correcto proponer un refuerzo de la legitimidad de la Unión Europea ante los ciudadanos de los quince Estados miembros?

⁴⁶ "Con los grupos que participan para obtener decisiones concretas, y no para cambiar el centro del cual emanan, no se pone en juego lo que podríamos llamar el mínimo constitucional de legitimidad, sino el grado de satisfacción que cada sector o grupo considera suficiente en función de las respuestas que reciben sus demandas" (ARBOS y GINER, 1994: 95). Pero esto no quiere decir que esos segundos grupos no puedan existir.

beneficios para las autoridades del sistema: no poner en peligro las reservas de apoyo difuso y, por ende, ayudar a la continuidad del sistema.

Pero el control de las opiniones públicas no es otra cosa que el control de los debates en torno a cuestiones del espacio público; y la adecuada gestión de la información y la comunicación están directamente relacionadas con esta posibilidad: "La política informativa de la Comunidad Europea tiene como objetivo, desde sus inicios, la <<formación de una opinión pública europea independiente>>, [con el fin de lograr] <<una nueva conciencia, de un nuevo modelo de conducta y pensamiento tanto frente a los problemas internos como a los del resto del mundo>>" (CARBAJO, 1993: 73). Aquí es donde gana todo su sentido la necesidad de re-enfocar la política de información de la Comunidad y, probablemente, la de la Comisión en particular.

Si el déficit democrático estaba trayendo consigo una falta de apoyo difuso real --por encima del citado 'consenso pasivo'--, y las opiniones públicas, durante el proceso de ratificación, aparecieron en torno a controversias que podían profundizar aún más el nivel de apoyo, parece que el contexto era el adecuado para una intervención de las autoridades del sistema.

Según la Comisión, esta intervención era necesaria para --y conseguiría-- lograr mayor acercamiento a los ciudadanos, mayor transparencia, en definitiva, mayor legitimación y democracia. Según nosotros, más cercanos a la postura del PE, la intervención de la Comisión --concretada en la reforma de su PIC-- sólo fue una manera de 'salir del paso' de una situación de tensión y peligro para la marcha del sistema; las reformas

en profundidad, necesarias para una auténtica y generalizada participación y ejercicio democráticos, quedaron en un segundo plano; la información y la comunicación --con fines persuasivos más que participativos-- pasaron al primero.

Más que llevar a cabo --o siquiera proponer-- un verdadero cambio estructural, la Comisión se preocupó de convencer --a las opiniones públicas emergentes-- de que ese cambio se había producido --o se produciría--, eliminando así la percepción problemática existente en los ciudadanos. Para ello, una política de información y comunicación adecuadamente formulada y 'vendida' era, en el contexto que hemos examinado, una excelente herramienta.

CAPITULO 5 - REFERENCIAS

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (1993): "Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo", *Sistema*, nº 114-115. Págs. 55-82.

ARBOS, Xavier y GINER, Salvador (1994): La gobernabilidad. Círculo de Lectores, Barcelona.

ATTINA, Fulvio (1992): Introducción al sistema político de la Comunidad Europea. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

BANGEMANN, Martin (1992): "L'Europe contre la <<furie réglementaire>>", en *Revue de Marché Unique Européen*, nº 4. Págs. 5-11.

BARON, Enrique (1991): "Muy lejos de la Unión Política". Diario *El Mundo*, 9 de diciembre. Pág. 4.

BASSETS, Lluís (1992): "Los Doce intentan a partir de hoy cambiar el incierto rumbo de la CE". Diario *El País*, 7 de diciembre. Pág. 3.

(1993): "Los Doce intentan poner orden en casa". Diario *El País*, 20 de junio. Pág. 6.

BIGLINO CAMPOS, Paloma (1995): "Ciudadanía europea y legitimidad democrática", en *Revista de Estudios Europeos*, nº 9. Valladolid. Págs. 3-12.

BORRAT, Héctor (1993b): Fer Europa. Els periòdics, protagonistes del Post-Maastricht. Centre d'Investigació de la Comunicació, Barcelona.

(1994): "Comunicación, pluralismo y opinión pública", en Aubach, María Teresa (coord.): Comunicación y pluralismo. Actas del I Congreso Internacional, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca. Págs. 451-458.

CARBAJO, Fernando (1993): "Hacia una política de información y comunicación para la Unión Europea", en *Sociedad y Utopía*, nº2, septiembre. Madrid. Págs. 71-78.

COHEN-TANUGI, Laurent (1992): L'Europe en danger. Fayard, Francia.

COLCHESTER, Nicholas y BUCHAN, David (1991): Europa relanzada. Realidades e ilusiones de cara a 1992. Plaza & Janés, S.A., Barcelona.

COMISION EUROPEA (1992): "Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión", SEC (92) 2274 final, comunicación de la Comisión aprobada el 2 de diciembre, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 93-96.

(1995): Informe General sobre la actividad de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

DADER, José Luis (1992): El periodista en el espacio público. Bosch Comunicación, Barcelona.

DAHRENDORF, R., FURET, F. y GEREMEK, B. (1992): La democracia en Europa. Alianza Editorial, Madrid.

DASSETTO, Felice y DUMOULIN, Michel (1993): "Façonnement de l'Europe", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et développement de l'information européenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 133-137.

DELORS, Jacques (1993a): "Discurso de J. Delors ante el Parlamento Europeo con motivo del debate de investidura de la nueva Comisión. Estrasburgo, 10-2-93", en *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 1/93. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 6-15.

(1993b): El nuevo concierto europeo. Acento Editorial, Madrid.

DUVERGER, Maurice (1991): "Los partidos europeos después de Maastricht". Diario *El País*, 17 de diciembre. Pág. 6.

(1992a): "¿Una Constitución de la Comunidad?". Diario *El País*, 30 de mayo. Pág. 13.

(1992b): "La Europa del 21 de septiembre". Diario *El País*, 20 de septiembre. Pág. 11.

(1994): Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada. Alianza Editorial, Madrid.

EUROPEAN COMMISSION (1993): "Eurobarometer. Public opinion in the European Union", nº 40, december. Dirección General X, División de 'Encuestas, investigación y análisis', Bruselas.

FEATHERSTONE, Kevin (1994): "Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 2, june. Págs. 149-170.

FURET, F. et alt. (1992): La democracia en Europa. Alianza Editorial, Madrid.

HOFFMANN, Stanley (1994): "La crisis de identidad en Europa", *Leviatán*, nº 56, verano, Madrid. Págs. 41-59.

HOLLAND, Martin (1993): European Community integration. Pinter Publishers, London.

LINDBERG, Leon N. y SCHEINGOLD, Stuart A. (1970): Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community. Prentice Hall, Engelwood Cliffs.

LODGE, Juliet (1994): "Transparency and democractic legitimacy", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 3, september. Págs. 343-368.

MANGAS MARTIN, Araceli (1994): Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Ed. Tecnos, S.A., Madrid.

MERKEL, Wolfgang (1993): Integration and democracy in the European Community. The contours of a dilemma. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Estudio 1993/42, febrero. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.

MUNS, Joaquín (1993): "Las lecciones no aprendidas y los errores que no debieron cometerse", en *Afers Internacional*, nº 25. Págs. 25-36.

NAVARRO PORTELA, Miguel Angel (1994): "Actuación jurídica de la Unión: los procedimientos de adopción de decisiones", en VV.AA. (1994): España y el Tratado de la Unión Europea. Ed. Colex, Madrid. Págs. 121-144.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1984): The spiral of silence. Our social skin. Chicago University Press, Chicago.

PARLAMENTO EUROPEO (1986): "Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Unica aprobada por la Conferencia intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985", de 16 de enero. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 36, de 17 de febrero de 1986.

(1989): "Resolución sobre la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la creación de la Unión Europea", de 16 de febrero. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 69, de 20 de marzo de 1989.

(1990): "Resolución sobre las orientaciones institucionales con vistas a la segunda cumbre de Dublín (sustituye a los documento B3-1271,1279,1284 y 1290/90)", de 14 de junio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 175, de 16 de junio de 1990.

(1992a): "Resolución sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales", de 7 de abril. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 125, de 18 de mayo de 1992.

(1992b): "Resolución sobre el estado de la Unión Europea y de la ratificación del Tratado de Maastricht. Llamamiento del Parlamento Europeo al Consejo Europeo en favor de la transparencia y la democracia", de 14 de octubre. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 299, de 16 de noviembre de 1992.

(1992c): "Resolución sobre el Consejo Europeo extraordinario de Birmingham del 16 de octubre de 1992", de 28 de octubre. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 305, de 28 de octubre de 1992.

(1993): Fichas técnica sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea. Dirección General de Estudios, Luxemburgo.

PIRIS, Jean Claude (1994): "¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?" en *Gaceta Jurídica de la CE*, nº 139, D-22, octubre. Págs. 45-128.

REMIRO BROTONS, Antonio (1993): "La Europa movediza", en *Política Exterior*, nº 36. Págs. 73-94.

SCHOCKWEILER, F. (1994): "Le prétendu déficit démocratique de la Communauté", en *Journal des Tribunaux. Droit Europeen.*, année 2, nº 6, 18 février, Bruxelles. Págs. 25-28.

STEIN, Torsten (1994): "La sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado de Maastricht", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, septiembre-diciembre. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

THATCHER, Margaret (1994): "La actual arquitectura política de Europa", en G. Gortázar (ed.): Visiones de Europa. Ed. Noesis, Madrid.

The Economist (1992a): "The Danes say No", 6 de junio.

(1992b): "A milder, mellower Jacques Delors", 27 de junio.

TOURAINÉ, Alain (1994): ¿Qué es la democracia?. Ed. Temas de Hoy, Madrid.

WEILER, Joseph (1988): "Parlement Européen, integration européen, démocratie et légitimité", en J.V. Louis y D. Waelbroeck: Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle. Bruselas.

(1994): "Los ideales de Maastricht, en entredicho", en M. Oreja (dtor.): La Constitución Europea. Actas de El Escorial, Madrid. Págs. 303-321.

WESTENDORP Y CABEZA, Carlos (1994): "Aproximación al Tratado de la Unión Europea", en VV.AA. (1994): España y el Tratado de la Unión Europea. Ed. Colex, Madrid. Págs. 7-54.

CAPITULO 6. LA POLITICA DE INFORMACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Antes de acometer nuestro último paso, el análisis concreto de lo que fue el Nuevo Enfoque de la PIC de la Comisión, con el fin de completar el contexto que acabamos revisar, y de cara a una mejor explicación y comprensión de las acciones de los actores, nos parece pertinente hacer un repaso de la política informativa del sistema político comunitario hasta alcanzar los antecedentes más inmediatos a la formulación de la política objetivo de nuestro trabajo. Este repaso diacrónico e interinstitucional nos permitirá, entre otras cosas, estimar la mayor o menor novedad del cambio político efectuado por la Comisión.

La preocupación por la producción y gestión de información se vislumbra claramente a través de los numerosos documentos en los que, principalmente el Parlamento Europeo y la Comisión y en mucha menor medida el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo, se ha abordado esta cuestión a lo largo de la historia de la CE. Sin lugar a dudas, resulta no sólo ilustrativo sino pertinente consultar estos textos, por lo menos de los más relevantes, para poder evaluar los comportamientos, a este respecto, de algunos actores institucionales del sistema político comunitario, así como el tratamiento de los medios de comunicación de masas y de las opiniones públicas, ejes de nuestra investigación.

El primer rasgo significativo a tener en cuenta es que, hasta mediados de los años 80, no se introduce el término de Política de Información y Comunicación de una manera explícita. Hasta entonces, como veremos ahora,



se hablaba siempre de Política de Información, ya comunitaria ya de la Comisión o del Parlamento. No resulta baladí esta distinción conceptual; sólo después de muchos años y múltiples reflexiones y reorganizaciones estructurales, las autoridades comunitarias cayeron en la cuenta de la necesidad de hablar de comunicación, diálogo y participación, más que de información (1).

6.1. El nacimiento 'espontáneo' de la política de información

Jacques-René Rabier, al que nos hemos referido en otro momento como 'padre' del Eurobarómetro, fue uno de los primeros responsables de la información comunitaria de las instituciones. Reconoce que, a comienzo de los años 50, cuando se fundó la primera Comunidad, la CECA, la información del público no era una de las prioridades que las autoridades tenían en mente. Si bien, por influencia sobre todo de Jean Monnet, se dio importancia a las relaciones con los medios de comunicación y con los periodistas. Según recoge el propio Rabier, Monnet había dicho: "Si no es útil decir siempre todo a todos, es indispensable decir a todos lo mismo. La confianza se consigue a ese precio, y yo no he obtenido jamás nada, y menos intentado obtener, sin la confianza" (RABIER, 1993 : 23). Desde el comienzo parecía claro, por lo menos para algunos políticos, que la confianza --el apoyo-- era imprescindible para la marcha del proyecto.

¹ Aunque es cierto que algunos responsables de la información comunitaria dentro de la Comisión ya habían avisado al respecto. Veronique Giard cita las siguientes palabras de uno de ellos, Jacques-René Rabier: "Es necesario mejorar el conocimiento y la comprensión del público con relación a los problemas de la integración europea [...] y suscitar principalmente una toma de conciencia y una participación activa y lúcida de los ciudadanos y de los futuros ciudadanos en vistas de alcanzar los objetivos fijados por los tratados" (GIARD, 1970: 25).

La política de información de la CE nació casi "espontáneamente." (POURVOYEUR, 1981). Nada se decía de ella explícitamente en los textos de los tratados fundacionales; sin embargo, parecía que esta política podría ayudar al logro de los objetivos propuestos. Rabier explica que cuando se unió a la Alta Autoridad, a comienzos de 1953, había ya trabajando una especie de grupo del portavoz, que constituía el embrión de lo que luego se convertiría en un servicio más completo. La información a los corresponsales de los medios de comunicación en Bruselas era la tarea principal --y casi única-- de este grupo.

En octubre de 1955, Rabier fue colocado a la cabeza del Servicio de Prensa e Información, vinculado a la secretaría de la Alta Autoridad; en el informe general presentado por esta institución en 1957 se hizo ya una mención a la cuestión informativa que, por su carácter innovador, recogemos íntegramente:

"<<La acción de la Alta Autoridad en el dominio de la información tiene por objeto dar a conocer la existencia, la significación y los objetivos de la Comunidad, así como los resultados ya conseguidos en la nuevas vías que la Comunidad ha trazado>>.

<<Esta acción se desarrolla principalmente en los países de la Comunidad, pero también en los países que no forman parte de ella. Se ejerce en dos dominios: el de la opinión pública considerada en toda su amplitud y su diversidad estructural; el de los ámbitos especializados que la Comunidad toca más de cerca. Utiliza todos los medios apropiados para dar a los diferentes públicos una información tan rápida, precisa, exacta e interesante como sea posible>>" (RABIER, 1993: 27).

La información se plantea como herramienta para dar a conocer, de forma rápida, precisa, exacta e interesante, dentro y fuera de la Comunidad, su existencia, significación, objetivos y resultados; se cita ya a la opinión pública como dominio sobre el que actuar (2).

Cuando en 1957 se firma el Tratado de Roma y aparecen las dos nuevas Comunidades, la estructura informativa se complica: de un portavoz se pasa a tres, uno por Comunidad; lo mismo ocurrió, a partir de 1958-59, con el Servicio de Prensa e Información (POURVOYEUR, 1981), encargado de ofrecer la información general sobre la Comunidad. En marzo de 1960, los presidentes de los tres ejecutivos lograron llegar a un acuerdo sobre las reglas generales de gestión y de organización de los tres citados Servicios, de cuya aplicación se encargarían respectivamente tres consejos de administración (RABIER, 1993).

6.2. El primer Informe Schuijt

En el mismo año, la comisión de asuntos políticos de la Asamblea Europea --que en 1962 pasó a llamarse Parlamento Europeo-- aportó el informe Schuijt "sobre los problemas de información en las Comunidades Europeas" (ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE, 1960). En el texto de la propuesta de resolución incluida en este informe se dio un paso adelante en cuanto a la definición del cometido de la política de información:

² Sin embargo, no era la primera referencia al término de opinión pública. Ya a finales de 1955, se había presentado un informe en la Asamblea de la CECA, sobre la información de la opinión pública que proponía dos objetivos al respecto: controlar la acción de la Alta Autoridad en materia de información y examinar cómo los trabajos de la Asamblea podrían encontrar mejor eco en la opinión pública (RABIER, 1993).

* [La Asamblea Parlamentaria Europea,] "reafirma la importancia capital de una política eficaz de información de la Comunidad europea con vistas a favorecer la formación de una opinión pública europea consciente de los grandes valores culturales y materiales de la unificación de Europa." [El subrayado es nuestro].

* [La Asamblea Parlamentaria Europea,] "siente la tardanza de los ejecutivos en ponerse de acuerdo sobre la organización de un Servicio Común de Prensa e Información; se felicita por la creación de un Consejo de Administración de ese servicio común que permitirá poner en marcha un programa de información coherente; recuerda que la información sobre su actividad queda en manos de la Dirección especializada de su secretariado, que será dotada de los medios necesarios" [El subrayado es nuestro].

* [La Asamblea Parlamentaria Europea,] "recuerda que la opinión pública debe ser preparada para las elecciones europeas por sufragio universal; estima que el objetivo de las actividades del Servicio común debe ser la vulgarización de los objetivos de la CE sobre la base de una análisis científico del estado de ánimo de los ciudadanos con respecto a la unificación; constata que la información sobre los países asociados de ultramar está falta de personal en el Servicio común, lo que debe resolverse con las disposiciones administrativas y presupuestarias necesarias; hace falta hacer un esfuerzo informativo en los países terceros, sobre todo los Europeos y los de América Latina" [El subrayado es nuestro].

El concepto de política de información, en plena fase de creación, aparece vinculado no sólo al de opinión pública, sino a la formación de UNA OPINION PUBLICA EUROPEA CONSCIENTE de los valores de la unificación. Este

vínculo será una de las constantes de la historia de la política de información en la CE.

La Asamblea Europea, en este caso, concibe la posibilidad de:

(1) creación --por lo tanto es algo a acometer, que no viene dado, y que está al alcance de las autoridades-- de una opinión pública europea --frente a la consideración plural se prefiere esta formulación singular y genérica--,

(2) con una consciencia de lo que la CE representaba --pero no de todo, sino de sus grandes valores culturales y materiales, es decir, de lo que de positivo aportaba la integración--.

En los más de treinta años que han pasado desde este documento, 1 y 2 han constituido en muchos casos, como iremos viendo, los ejes de cualquier reflexión en torno a la política de información de la CE. De ahí la gran relevancia del mismo.

Dos años más tarde, a finales de 1962, el Parlamento Europeo (PE) volvía a aludir a los temas informativos al hacer una petición para que se facilitase el acceso del público interno y externo a todas las publicaciones de interés de las instituciones europeas; el acceso a la información era, por tanto, parte de la política informativa. Además, el PE proponía la celebración de un debate con los Consejos de las tres Comunidades, y a partir de las propuestas de los Ejecutivos, sobre las orientaciones y los medios para llevar a cabo una política comunitaria de información (PARLEMENT EUROPEEN, 1962) (3).

³ En 1962, la empresa Gallup había realizado un sondeo sobre "L'opinion publique et l'Europe des Six". P. Terj y L. Carrewyn citan a Sidjanski (1961) para indicar que, en aquel momento, la situación era de 'consenso pasivo', "una aceptación pura y simple [de la CE] más que una voluntad positiva."

Los Consejos acordaron entonces el desarrollo y la racionalización de la política de información, la creación de un grupo de expertos nacionales en el tema y la utilización más habitual de los servicios de las embajadas de los Estados miembros en terceros países con el fin de hacer llegar con más eficacia la información. Al mismo tiempo, se insistía en otra de las claves de las acciones informativas: la adecuada coordinación (RABIER, 1993) (4).



6.3. La crisis institucional de los años 60 y sus repercusiones

Los años 60 supusieron uno de los primeros periodos de crisis de la construcción europea. Francia, con el General de Gaulle como presidente, además de vetar la ampliación a siete de los miembros de las Comunidades con la entrada de Gran Bretaña, desarrolló una dura campaña en contra de cualquier desarrollo supranacional que pudiese erosionar el poder de los Estados. Y la Comisión, justificándose en el cumplimiento de su labor informativa, terció imprudentemente --claro está, en defensa de un desarrollo comunitario-- en los debates en curso sobre el futuro político de Europa sostenidos por los Estados.

La situación de disensión llegó hasta el punto de que entre julio de 1965 y enero de 1966 los representantes galos boicotearon con su ausencia la marcha de las instituciones; aunque esta crisis --conocida como el periodo "de

(TERJ y CARREWYN, 1968: 15). La ignorancia y la indiferencia dominaban peligrosamente en la percepción de los ciudadanos con respecto a las nuevas Comunidades. Como ya comentamos en el capítulo anterior, L.N. Lindberg y Stuart A. Scheingold presentaron el mismo diagnóstico --aunque ellos utilizaban la expresión de "consenso permisivo"-- a comienzos de los años 70.

⁴ Veronique Giard explicar que el grupo de expertos nacionales nunca llegó a reunirse y lo que parecía una férrea voluntad de colaboración interinstitucional se desvaneció en gran medida (GIARD, 1970).

la silla vacía"-- se resolvió mediante el Compromiso de Luxemburgo, la experiencia trajo consigo el freno de la actividad comunitaria en favor de la marcha intergubernamental de la misma, con el fin de no soliviantar de nuevo los ánimos y provocar otro bloqueo.

De toda esta situación también se resintió la política informativa (5). Francia opinaba que el Servicio Común de Prensa e Información tenía un carácter excesivamente comunitario y, por tanto, debía ser reformado en la dirección de someterlo a un control más férreo y limitar los créditos presupuestarios a su disposición (6). El Consejo se mostraba bastante indiferente ante los programas de información (7). El presidente de la Comisión en 1972, Sicco Mansholt, viendo amenazada la aprobación de los fondos destinados a información, llegó a declarar: "Si, en un momento dado, los Estados miembros no nos dan los créditos para hacer la información, propondré, dentro de las deliberaciones de la Comisión, rechazar un cierto número de propuestas que no podré explicar a los ciudadanos europeos... falta de medios!" (COLLOWALD, 1993: 41).

⁵ "Europa no representa tampoco en el momento actual algo susceptible de modificar concretamente los intereses del público y por tanto suscitar una opinión pública" (GIARD, 1970: 15).

⁶ De acuerdo con esto, en 1968 el Servicio común de Prensa e Información tomó el nombre de Dirección General y los tres Grupos del Portavoz se fusionaron en uno solo (GIARD, 1970).

⁷ Esta indiferencia se ha mantenido bastante a lo largo de los años; de ahí las escasas referencias existentes a la labor informativa del Consejo de Ministros.

6.4. El segundo Informe Schuijt

En octubre de 1972 tuvo lugar un nuevo debate en el Parlamento Europeo en torno a otro informe de Schuijt sobre la política de información de las Comunidades, elaborado en 1971 (PARLEMENT EUROPEEN, 1971). En opinión de este miembro del Parlamento, la situación política del sistema comunitario había cambiado lo suficiente como para justificar otra reflexión en torno a la información. Entre otras cosas, a mediados de 1967 había entrado en vigor el Tratado de fusión de las instituciones de las tres comunidades – quedaban en común un Consejo y una Comisión-- y en enero del año de 1973 la CE se ampliaría con tres nuevos miembros: Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña.

Durante el desarrollo del pertinente debate en el Parlamento Europeo, el ponente del Informe propuso revisar si la política de información había sido adaptada convenientemente a la marcha de la integración y si estaba preparada para abordar el futuro. Insistió en la importancia de la información como contribución al logro de la solidaridad de hecho que perseguían los Tratados; la información general, en línea con lo sostenido diez años atrás, se consideraba indispensable para "la formación de la opinión y por tanto, para la toma de conciencia política de los europeos" (PARLEMENT EUROPEEN, 1972a).

Schuijt defendió la importancia política de la información hasta el punto de afirmar: "Podemos decir que la llegada de la democracia parlamentaria en la Comunidad depende de la información en profundidad. Y en el estado actual de los asuntos comunitarios, son pocos los ciudadanos que estarían dispuestos a apoyar un régimen europeo que no reposara sobre las

mismas bases democráticas que constituyen el fundamento de sus regímenes nacionales" (PARLEMENT EUROPEEN, 1972a). La política de información queda así ligada a la posibilidad de funcionamiento de la democracia en la CE. El salto cualitativo es fundamental: parece claro --por lo menos para el Parlamento Europeo-- que sólo se puede conseguir el apoyo de los ciudadanos si se implanta un sistema democrático y éste tiene como una de sus condiciones la información general, en profundidad, que permitirá la formación de opinión y de una conciencia europea, clave a su vez del apoyo (difuso).

Schuijt se quejaba en su segundo Informe de la falta de consideración de otras autoridades comunitarias hacia la trascendencia de la información: "Los hombres políticos [en referencia concreta a los ministros que componían el Consejo] no disponen de la formación necesaria para comprender la importancia de la información para la democracia en una empresa como la nuestra" (PARLEMENT EUROPEEN, 1972a). Este tratamiento secundario de la información, llevaba aparejada una insuficiente financiación de la política informativa, otro de los lastres perennes desde sus comienzos.

Es importante reseñar que, a estas alturas, la Comisión respaldaba básicamente la postura del Parlamento. Malfatti y Borschette, miembros de la Comisión, afirmaron en el debate sobre el segundo Informe Schuijt: "Ninguna integración europea se podrá conseguir sin una buena información, porque se ocupa de conseguir el apoyo de la masa, del ciudadano, para hacer avanzar la integración europea" (PARLEMENT EUROPEEN, 1972a).

Las divergencias entre ambas instituciones se situaban más bien en la manera de administrar los presupuestos dedicados a la información. Si bien es cierto que el Parlamento estaba molesto porque la Comisión, en 1971, había llevado a cabo --sin contar con él-- una reorientación de la política de información restringiendo el cometido de la misma a las actividades de las Comunidades, y dejando de lado cualquier información en profundidad de corte más político, con el fin de evitar nuevos recelos por parte de algún Estado miembro. A este respecto, el PE hizo un llamamiento expreso a la Comisión para que no debilitase más la información en profundidad, básica para la creación de una opinión pública europea que, por entonces, seguía siendo inexistente.

Las distintas intervenciones en este debate de 1972 pusieron de manifiesto la depauperada situación de la política de información, que adolecía de falta de medios, descoordinación e insuficiente cooperación interinstitucional (8).

Al final, las conclusiones de este importante debate quedaron reflejadas en una resolución del PE (PARLEMENT EUROPEEN, 1972b) de la que destacamos lo siguiente:

* la insistencia en la necesidad de una opinión pública europea "autónoma", "independiente", para poder continuar la integración y alcanzar la democracia parlamentaria;

⁸ Para tener una idea comparativa de los escasos recursos financieros con los que contaba la CE, podemos decir que, en 1971, mientras el presupuesto comunitario de información ascendía a unos dos millones y medio de Ecus, sólo en Alemania la cifra destinada al mismo cometido era superior a los 37 millones de Ecus.

* con este fin, el PE propuso a la Comisión el favorecimiento de acciones de información descentralizadas, apoyadas en la cooperación con "multiplicadores" y otros formadores de opinión que ya se había puesto en práctica pero que se encontraba deteriorada (9);

* el PE invitó a la Comisión a presentar, ante la comisión competente del primero, un plan de reorganización de sus actividades de información y un informe regular sobre los problemas de información;

* en la resolución se instaba a la mejora tanto de los efectivos como del presupuesto destinado a información; la Comunidad contaba con unos recursos ridículos si se comparaban con los que algunos Estados miembros dedicaban por sí solos a la información. Ahora bien, el PE defendía decididamente llevar a cabo un control financiero de estos gastos con el fin de evaluar su aprovechamiento;

* el PE propuso dar prioridad a la información en ciertos ámbitos: sindicatos, agricultura, educación, industria, energía, investigación científica y consumo, principalmente. En este sentido, animaba al aumento de las publicaciones de divulgación en número suficiente como para atender la demanda de todo el público de la información.

De todos modos, y a pesar de los esfuerzos del Parlamento, el desarrollo deseado de la información estuvo más bien bloqueado hasta 1980. Por ejemplo, Paul Collowald cuenta que en el comienzo de la Comisión presidida por François-Xavier Ortoli, desde 1973 a 1977, la Dirección General X (DGX) no

⁹ "La información comunitaria que deberá tocar a un público muy vasto es difundida hacia los multiplicadores --grupos, líderes de op y periodistas-- que podrán transmitirla a sus públicos y contribuir a la formación de una opinión pública europea" (GIARD, 1970: 22). Según esta misma autora, y en virtud del deseo de los firmantes de los Tratados fundacionales de conseguir una conciencia europea, "Europa no se podrá hacer si la opinión pública no sostiene la construcción europea" (GIARD, 1970: 23).

contaba con un organigrama, a pesar de que sí tenía un nuevo director al frente, "un irlandés que no hablaba francés y que nunca se ocupó especialmente de la información" (COLLOWALD, 1993: 43).

Por otra parte, en 1977, se tomó la decisión de fusionar el Grupo del Portavoz y la DGX de la Comisión, que fueron puestos bajo el mando directo del presidente de la institución (POURVOYEUR, 1981); este importante cambio organizativo obedecía a la preocupación general por disminuir el número de unidades administrativas. De nuevo, otros intereses políticos --en cuya base se encontraba principalmente el Consejo-- se anteponían a los de la información.

6.5. El Informe Schall

Hasta la celebración de las primeras elecciones para elegir a los miembros del PE, celebradas en junio de 1979, no se volvió de manera institucional sobre el tema. Y, por supuesto, fue de nuevo el Parlamento el que planteó el debate, esta vez en torno al Informe Schall (PARLEMENT EUROPEEN, 1980), propuesto a finales de octubre de 1979.

En la exposición de motivos se analizaba la orientación posible de la política de información de la CE y se ofrecía la justificación del informe: una vez que el PE había sido elegido directamente por los ciudadanos, se sentía en la posición --y en la obligación-- de ejercer el control típico de la institución parlamentaria; por supuesto, este control alcanzaba también a las cuestiones informativas, en las que el PE quería tomar las riendas tanto organizando su propia política de información como controlando la de la Comisión. Además, el

Informe Schall puso de manifiesto el interés del 'nuevo' Parlamento en diferenciar claramente su tarea informativa y la labor de la Comisión (10).

El PE concebía la misión de la Comisión en el terreno de la política de información de la siguiente manera: "Sometida al control parlamentario en sus formas habituales, la Comisión debe, prioritariamente, informar a los ciudadanos de los fundamentos de la Comunidad, del funcionamiento y de los objetivos así como de las actividades de las Comunidades en su conjunto. [...] En esta misión general de información, [la Comisión] no puede ser reemplazada por ningún otro órgano comunitario, ni siquiera el Parlamento europeo" (PARLEMENT EUROPEEN, 1980: 20).

De entre el público objetivo al que se debía dirigir la Comisión para hacerle llegar esta información general --que ha de alcanzar también a los países no integrados en la Comunidad--, el PE destacaba a los "multiplicadores" --los medios de comunicación, entre otros-- y a los grupos que colaboraban en la formación de la opinión pública. Además de la tarea informativa, se reconocía la conveniencia de practicar los métodos de las relaciones públicas, con el fin de "suscitar el interés y solicitar el apoyo del público para los objetivos y los trabajos a realizar por la Comunidad." (PARLEMENT EUROPEEN, 1980: 20). Como vemos, se mantenía la idea de que la información era una vía para conseguir el apoyo.

10 Wendi Pai explicaba en 1972 que las diferencias, cualitativas y cuantitativas, de los esfuerzos de información entre las dos instituciones obedecían a razones funcionales --según los poderes y las competencias en el sistema comunitario-- y políticas --en virtud de la concepción que tenía cada institución de su propia misión y de la evolución histórica de la misma-- (PAI, 1972: 34 y ss.).

En el Informe, el ponente abordaba la posición de los gobiernos de los Estados miembros en cuanto a la ejecución de la política de información. Desde su punto de vista, la Comunidad se encontraba con un obstáculo porque a veces su trabajo informativo se veía contrarrestado o apagado por la influencia de las políticas nacionales de información, que naturalmente tenían unos objetivos distintos y, en algunos casos, hasta incompatibles. Esta cuestión nos parece fundamental; la posición de la Comisión, encargada de elaborar la política de información global, es harto difícil porque su papel institucional a nivel comunitario se diluye en cuanto nos situamos a nivel de los Estados, cuyos ciudadanos son el objetivo de cualquier política de información. La Comisión se encuentra en clara desventaja; hay que reconocer que, a menos que los Estados se decidan a cooperar, la labor informativa será siempre limitada --bien por la vía de los presupuestos bien por las acciones informativas nacionales--. Por lo tanto, en el caso de fracaso --o de éxito-- de la política de información es necesario tener en cuenta la posible responsabilidad de los Estados.

Dentro de la Comisión, y según explicaba el Informe Schall, la estructura informativa estaba organizada en ese momento en torno a dos núcleos: el Grupo del Portavoz y la Dirección General de la Información --la DGX--. El primero se encargaba expresamente de facilitar información de actualidad a los periodistas acreditados ante las instituciones; el segundo se ocupaba del suministro de "informaciones de base" --información detallada sobre todos los dominios políticos que contribuyen a la realización de la integración europea-- tanto a las oficinas de prensa e información de los Estados miembros, como a ciertos actores del sistema (partidos políticos, sindicatos, asociaciones, organizaciones empresariales, ...) y al público en



general; para ello utilizaba campañas de información, exposiciones, visitas, difusión de publicaciones, participación en ferias, y promovía el uso de los medios audiovisuales,...

El Grupo del Portavoz y la DGX habían estado habitualmente bajo la responsabilidad del presidente de la Comisión el primero, y del comisario encargado de la información, la segunda. Sin embargo, como hemos explicado más arriba, en 1977 la Comisión intentó poner en práctica una reestructuración concentradora por la que ambos núcleos de las labores informativas quedarían bajo las órdenes del presidente de la Comisión. Con el tiempo, se comprobó que el sistema no funcionaba, y la descentralización -- interna y externa-- se acabó imponiendo (11).

De hecho, el balance de la situación tanto del Grupo del Portavoz como de la DGX que hacía Schall en su informe era desalentador: en cuanto a la información de actualidad, la política puesta en marcha no había conseguido frenar el declive de la aparición de los temas comunitarios en los medios de comunicación; la población estaba más bien desinteresada y falta de sensibilidad al respecto. Por otro lado, la debilidad de organización y medios --

¹¹ La falta de presupuesto había conducido a tomar la decisión de trasladar ciertos ámbitos de la política informativa a otras direcciones generales de la Comisión. Por ejemplo, la información agrícola se cedió a la DGVI, encargada de la Política Agrícola Comunitaria. Este caso y otros similares trajeron consigo que en numerosas direcciones generales existiese un grupo de funcionarios que, de forma aislada, trabajaban en tareas informativas. Lo que había sido concebido como una manera eficaz de gestionar la política de información se mostró pronto como un sistema inadecuado por falta de personal, desorganización, dispersión y descoordinación del trabajo. Se dejaron de atender muchas demandas de información por culpa de este cambio organizativo. Además, el Parlamento Europeo avisó del peligro de "renacionalización" de la política de información que suponía la práctica de esta descentralización interna.

presupuestarios y de personal (12)-- de la DGX habían impedido hasta el momento una buena difusión de la información de base, fundamental para la creación de opinión (13).

Visto este balance, el PE pedía un nuevo plan de reestructuración de la política de información de la Comisión. El contenido de la información debía readaptarse intentando evitar dos peligros: la insuficiencia --cuantitativa y cualitativa-- de la información, por un lado, y el desinterés y la superficialidad de las publicaciones de la Comisión destinadas al gran público, por el otro. El Parlamento partía de la convicción de que, una vez celebradas las elecciones directas de 1979, los ciudadanos demandarían más y mejor información: "la Comunidad no podrá responder a esta expectativa si no intensifica su política de información. Si el aumento de los créditos presupuestarios destinados a las oficinas exteriores es incontestablemente necesario, parece cada vez más útil asegurar una coordinación eficaz así como una concertación estrecha y permanente entre el servicio central y las oficinas exteriores en interés de ambos" (PARLEMENT EUROPEEN, 1980: 36).

El Informe Schall resultaba doblemente interesante por el autoanálisis de la misión de información del PE que hace la comisión autora del mismo. Ya

¹² Además del insuficiente personal con el que contaba la DGX, las críticas del Informe Schall se referían también a su falta de profesionalidad y a su inmovilismo; en general, no se encontraban periodistas especializados entre los funcionarios, cuya presencia en actividades de información respondía a menudo a meros criterios de cuotas de participación estatales.

¹³ El problema financiero era considerado como el más serio, y la causa de que la política de información no pasase de ocupar un lugar auxiliar y no el central que le correspondía: "Sólo los resultados políticos visibles, tangibles para el ciudadano medio y manifiestamente favorables a sus condiciones de vida, podrían suscitar el amplio consenso que Europa necesita para su progreso. En este sentido, la política de información de la Comisión y del Parlamento no podrá jamás jugar sino un papel auxiliar, aunque ciertamente indispensable" (PARLEMENT EUROPEEN, 1980: 39) [el subrayado es nuestro].

hemos comentado la clara intención del Parlamento de diferenciar su política de información con la Comisión; en este sentido, se reconocían dos tareas informativas a los servicios del PE:

1) asegurar la participación del Parlamento en la acción inmediata y futura de la CE, en igualdad con el órgano ejecutivo de la CE, el Consejo de Ministros;

2) conceder un lugar y una difusión suficientes en las actividades de relaciones públicas a los diputados directamente elegidos por los ciudadanos.

Como vemos, se impregna a la información de un cometido político, que hasta el momento se había intentado mantener al margen. Es un reconocimiento del potencial del flujo informativo en cualquier sistema político. Desde este momento, el PE utilizará su información como palanca para conseguir abrirse un hueco en un sistema de toma de decisiones donde se le tenía relegado, cuando menos, a un segundo plano.

A diferencia de la Comisión, el PE no necesitaba un portavoz institucional; los propios grupos políticos del Parlamento eran los mejores portavoces del debate y la confluencia de distintas posturas que caracteriza a cualquier institución del estilo. ¿Por qué entonces se necesitaban unos servicios de información en el PE? Prestar auxilio técnico-administrativo a los profesionales de los medios de comunicación, facilitando la comprensión de unos debates crecientemente complejos, era la razón de ser fundamental de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas (DGIII) del PE en cuanto a la política informativa (14). Sin ese auxilio, sería difícil que el PE

14 En el texto del informe se dice concretamente: "[La DGIII] Debe consagrarse casi exclusivamente a aportar a la opinión pública

pudiese abrirse un hueco entre la avalancha de informaciones provenientes no sólo de la CE sino de otras muchas fuentes. El Informe Schall reconocía que el PE reunía muchas condiciones que podrían abocarle al silencio informativo, y contra este riesgo se proponía luchar con una adecuada política de información.

Esta adecuada política obligaba, según el propio PE, a cuidar las tareas de las oficinas exteriores --relaciones con los medios de comunicación y con otras organizaciones sociales, económicas y políticas; mantener vínculos con los centros de enseñanza, con el gran público; producir y difundir publicaciones; organizar visitas; sostener una relación fluida con la secretaría general del PE en Luxemburgo--; a procurar la facilitación de su trabajo a los periodistas con el fin de fomentar su motivación a la hora de ocuparse de las cuestiones comunitarias, especialmente las concernientes con el Parlamento (15); y a potenciar especialmente tres herramientas de comunicación consideradas particularmente idóneas: el servicio de grupos de visitantes, el servicio de publicaciones y distribución y, por último, el servicio del audiovisual, por la importancia creciente e inigualable de la televisión con respecto a la influencia sobre las conciencias: "hoy en día, la

informaciones sobre el papel del Parlamento en su conjunto y sobre la contribución particular de grupos políticos y miembros" (PARLEMENT EUROPEEN, 1980: 49).

¹⁵ Esta clara intención de influir en los profesionales de los medios de comunicación para conseguir de ellos una posición favorable y de respaldo hacia la integración o hacia alguna institución concreta --como es el caso del PE-- es una lógica subyacente a la estrategia de información de las autoridades del sistema comunitario. Y, en algunos casos, los resultados se han hecho notar. Por ejemplo, una periodista española especializada en información sobre la CE hacía la siguiente declaración en torno a la construcción europea: "si un periodista no cree en la construcción europea, que no se dedique a hacer este tipo de información, porque acabará haciendo una información destructiva y deformará lo que puedan pensar sus lectores" (BUHIGAS, 1994: 53). ¿Qué ocurriría si ese supuesto periodista está a favor?, ¿acaso no habría también una deformación?, ¿o es que se puede pensar en la posibilidad de la neutralidad informativa?

formación de una voluntad política democrática, que no es concebible más sin la influencia de la televisión, impone al Parlamento europeo elegido directamente la necesidad absoluta de estar presente en la televisión" (PARLEMENT EUROPEEN, 1980: 64) (16).

El contenido del Informe Schall quedó reflejado en una importante resolución del PE aprobada en enero de 1981. En este documento se expresaba la inquietud del Parlamento porque "23 años después de la firma del Tratado de Roma, el conocimiento de los ciudadanos de los Estados miembros sobre la Comunidad no alcanza sino un nivel bajo" (PARLEMENT EUROPEEN, 1981). Este escaso conocimiento, unido a la inexistencia de una "conciencia común europea vigilante y crítica" constituían obstáculos insalvables para el logro de una futura unión europea; desde el punto de vista del Parlamento -- sostenido a lo largo de los años--, sin información y explicación los ciudadanos no podrían ejercer sus derechos democráticos en lo concerniente al control --directo o a través de sus representantes parlamentarios-- de las acciones comunitarias (17).

Esta resolución del PE fue aprovechada para proponer, consecuentemente con lo aportado en el Informe Schall, numerosos cambios en la política de información tanto de la Comisión como en la suya propia. Con respecto a la Comisión, el PE le recomendaba que elaborase un programa de

16 Hasta tal punto el papel de la televisión era considerado fundamental que el PE decidió dotarse de un estudio de televisión propio, que comenzó a funcionar en 1980, con el fin de promover la producciones audiovisuales sobre el trabajo de la institución.

17 "La información es la vía por la cual la gente puede ejercer un cierto control sobre sus representantes. [...] para que ese control sea efectivo, es necesario que la opinión pública sea más o menos familiar con los problemas políticos que se presentan a los gobernantes, so pena de ver las relaciones democráticas dificultarse y de ver a la información perder su valor" (TERJ y CARREWYN, 1968: 4-5).

información anual que sirviese de pauta de actuación y facilitase el control de su trabajo por el PE; así mismo, animaba a que se incrementase la importancia que los servicios y direcciones generales de la Comisión daban a la política de información, pero siempre que existiera una mayor centralización de esta política en torno a la DGX, encargada de coordinar las acciones y de darle una coherencia global a las mismas en correspondencia con las prioridades de la institución.

Por lo que respecta al propio PE, éste reconocía la necesidad de readaptar y mejorar los medios y el trabajo de la DGIII, sobre todo en el ámbito de la información interna, regional y de la cooperación con las oficinas exteriores de la Comisión. Se comprometía a una racionalización del uso que ha habido hasta el momento de las infraestructuras disponibles, a la vez que solicitaba de nuevo que el nivel de gastos dedicados a información --tanto en el PE como en la Comisión-- se aumentase.

La justificación de la postura sostenida en ese momento --1981-- por el PE se reflejaba perfectamente en el siguiente párrafo de la citada resolución: "la integración europea no progresará sino al precio de éxitos políticos y económicos reales a nivel de la Comunidad, y tales éxitos se facilitarían notablemente mediante una política de información de la Comunidad que consiguiera hacer conocer y comprender a toda la opinión pública la importancia y los objetivos de la Comunidad europea;" (PARLEMENT EUROPEEN, 1981).

Como vemos, a estas alturas continuaba dejándose entrever una intención netamente persuasiva, y favorable, en la información: había que



dar a conocer los éxitos para que los ciudadanos --equiparados a toda la opinión pública (18)-- conocieran y comprendieran la bondad y la conveniencia de la construcción europea (19). La pregunta inmediata que nos hacemos es: ¿qué hacer entonces con la maldad e inconvenientes, fracasos y perjuicios, que traería --que estaba trayendo ya-- consigo la integración?; ¿o acaso todo habían sido, eran y serían en el futuro parabienes?

6.6. La política de información hasta 1985

En los programas de información presentados por la Comisión en 1981 y 1982 aparecen nuevas referencias a la política de información y a su cometido (20). En ambos se reconoce la dificultad del periodo por el que atraviesa la CE, inmersa en un sentimiento de inseguridad y desencanto

¹⁸ Es muy habitual esta tosca identificación de la opinión pública europea con los ciudadanos de la Comunidad. Varias veces se alude a ello en nuestra investigación. Por ejemplo, en el texto de la resolución que comentamos, el PE reconocía el acierto de la Comisión porque, como resultado de una de las reorientaciones de su política de información, se había esforzado en sensibilizar a las mujeres europeas para que participasen en el proceso de integración; el argumento sobre el que el PE fundamentaba su reconocimiento era que "el 52% de la opinión pública a la que se dirige la Comisión está compuesto por mujeres". Naturalmente, sólo se trataba del 52% de la población de los entonces diez Estados miembros de la CE.

¹⁹ El ejercicio de la comunicación en la CE, a largo plazo, pretendía contribuir a la formación de una conciencia europea en los diferentes sectores de la opinión pública. Para ello, esa comunicación, debía "esforzarse en persuadir a los escépticos y a los indecisos de que la Comunidad es el instrumento necesario que permitirá el desarrollo dinámico de la sociedad europea occidental" (PAI, 1972: 8). Esta persuasión, según explica esta misma autora, alcanza incluso a los medios de comunicación: "los medios de comunicación de masas deben ser persuadidos para que den a los problemas nacionales una dimensión comunitaria, para velar porque Europa encuentre un sitio conveniente en la información y que todo no sea considerado dentro de una óptica puramente nacional" (PAI, 1972: 30).

²⁰ La nueva Comisión, presidida por Gaston Thorn desde 1981, decidió devolver la estructura nuclear de su información institucional a la situación anterior a 1977; el Grupo del Portavoz quedaba de nuevo bajo la autoridad del presidente, mientras que la DGX pasaba a ser responsabilidad de un comisario, que en este caso fue el italiano Natali (POURVOYEUR, 1981).

manifiesto con respecto a la construcción europea. Recordemos que durante los años 70 se produjo la crisis del petróleo que, con sus dos ciclos, tuvo efectos económicos devastadores durante toda la década. En este contexto, la CE empezaba a aparecer como teórica culpable de los males; si bien desde la Comisión preferían verse como la víctima propiciatoria, el chivo expiatorio sobre el que, injustamente, caían las culpas --veremos como esta actitud se reproduce habitualmente en los momentos de crisis y, sobre todo, en el periodo de la ratificación del TUE--.

En el programa de 1981, la Comisión reconoció algo fundamental: las actitudes de desapego, de crítica, de falta de apoyo hacia la Comunidad no cambiarían de forma significativa "a menos que la Comunidad supere sus problemas actuales. Sin una política creíble, no podemos tener una buena política de información" (COMMISSION EUROPEENNE, 1981). Es decir, la información puede conseguir mejorar el apoyo, recuperar la confianza de los ciudadanos, siempre y cuando la política comunitaria muestre realmente su eficacia a la hora de solucionar problemas (21). Como vimos en su momento, la eficacia era, junto con la legitimidad, una de las dos componentes para conseguir la gobernabilidad de un sistema político. La Comisión, en su programa de trabajo de 1981, anteponía la eficacia política a la eficacia de la información, haciendo que esta segunda dependiese de la primera. Sin embargo, veremos cómo este planteamiento no es el que ha sostenido posteriormente esta institución.

21 Gaston Thorn, presidente de la Comisión, en su discurso de presentación del informe general de 1980 y del programa de la Comisión ante el PE, se preguntaba "¿por qué la imagen de Europa es mal percibida dentro de la Comunidad?". Thorn constataba que "el ciudadano no se siente implicado", y que se necesitaría "probar a todos los ciudadanos de la Comunidad que nos ocupamos de sus problemas". Esto suponía imperiosamente un esfuerzo acrecentado en materia de información (POURVOYEUR, 1981: 194).

Sin ir más lejos, en el mismo programa de información de 1981, fue la propia Comisión la que pedía una "política de información activa", cuyos objetivos serían:

- reafirmar ante el público la necesidad de continuar la obra comunitaria;
- subrayar la importancia de lo que ya se ha conseguido;
- mostrar cómo en ciertos dominios específicos se deberán buscar soluciones comunes para hacer frente a los problemas actuales;
- presentar su propia visión sobre el futuro de la Comunidad.

¿Dónde estaban, entre esos objetivos, las alusiones a los problemas políticos que tenía el sistema comunitario para mostrarse eficaz en un momento de crisis? De aparecer, quedaban escondidas, relegadas a un segundo plano. Lo importante era seguir insistiendo en la necesidad de continuar adelante y de resaltar los logros conseguidos (22).

Por si queda alguna duda de lo que decimos, el programa de información para 1982 lo dejaba bien claro: "Debemos esforzarnos en convencer al ciudadano europeo de que la Comunidad es un instrumento permanente y sin alternativa válida para hacer frente a los problemas que sobrepasan la dimensión nacional" (COMMISSION EUROPEENNE, 1982) [el

22 Cuando se introduce una relación de "necesidad" al hablar del proceso de integración, como hace la Comisión, se está descartando automáticamente cualquier discusión general al respecto; da la impresión de que la única postura defendible es la que parte del reconocimiento de la conveniencia inexcusable del proyecto y de su avance; parece que cualquier debate al respecto sólo tiene cabida a partir de la aceptación, a priori, de esta premisa. Y es evidente la restricción que esto supone para el ejercicio pluralista de un la comunicación.

subrayado es nuestro]. La información, por ahora, era considerada como el medio adecuado para conseguir la inducción de ese convencimiento (23).

Aunque es cierto que en el programa de información para 1982 se reconocía que la acción informativa no podía limitarse a la difusión de los resultados positivos de la construcción europea, al mismo tiempo se sostenía desde la Comisión que las dificultades debían ser explicadas de tal modo que se consiguiera la aceptación de los sacrificios "por el bien común", aunque se explicase también, en caso necesario, la parte de culpa de los Estados y de las instituciones; sobre esta apelación al bien común convendría preguntarse antes si acaso los ciudadanos comunitarios --desencantados y desinformados-- llegaban a percibir ese bien común, o simplemente se trataba de una figura retórica de la que se servían las autoridades para intentar asegurar la continuidad del sistema en momentos de tensión. David Easton ya había avisado de la posibilidad de explotar una estrategia como ésta --a la que el denominaba "ideología del interés común"-- con fines de aumento del apoyo difuso hacia el sistema.

Vamos descubriendo algunas diferencias entre la concepción del PE y de la Comisión con respecto a la política de información. Al primero le preocupaba la implantación de un ejercicio democrático de la cultura política

²³ Esta última cita nos permite ilustrar una de las dificultades del análisis de la política de información que se presenta cuando, además de las posturas recogidas en los textos oficiales, algunos actores individuales internos a la estructura comunitaria --aunque no de una misma institución-- aportan sus propias interpretaciones cargadas de matices distintos. Robert Pourvoyeur, director del Secretariado General del Consejo de la CE, escribía en 1981 que la primera misión de la política de información era "despertar la conciencia europea y el conocimiento objetivo de las realizaciones de la Comunidad, principalmente desde el ángulo de las consecuencias prácticas en la vida de los ciudadanos" (POURVOYEUR, 1981: 199). La defensa de la objetividad incluida en esta declaración no se correspondía en absoluto con la intención altamente persuasiva recogida en algunos de los documentos analizados.

en la CE, lo que implicaría facilitar el poder de control de los ciudadanos, a través de la información, sobre las decisiones y la marcha del sistema. En cambio, la Comisión intentaba, ante todo, cumplir con su papel de garante del funcionamiento y del desarrollo de la integración; anteponía este objetivo a cualquier posible obstáculo que pudiera frenar o amenazar el proceso. Lo que importaba era seguir adelante (24).

Con vistas a la celebración de las segundas elecciones directas al Parlamento Europeo por sufragio universal en junio de 1984, el PE volvió a ocuparse, en una nueva resolución de 1983, de la política de información de la CE. El diagnóstico de los años 70 se mantenía: el PE se confesaba preocupado por el debilitamiento del interés de los medios de comunicación en torno a la Comunidad, y por la desafección de los ciudadanos a raíz de la situación de crisis económica (PARLEMENT EUROPEEN, 1983). Estas apreciaciones le llevaron a proponer la necesidad de realizar una campaña informativa con el fin de sensibilizar a la opinión pública --sobre todo a sus sectores menos informados, mujeres y jóvenes-- y lograr así una mayor participación que la conseguida en 1979 (25).

Por decisión del PE la campaña se debía plantear en torno a tres grandes temas:

24 A veces se ha utilizado una imagen muy gráfica para expresar este punto de vista; se ha comparado a la construcción europea con el ejercicio de montar en bicicleta, cuyo éxito consiste en no dejar de pedalear --y por tanto de avanzar-- aunque sea despacio, so pena de caerse. La Comisión vendría a ocuparse de mantener el 'pedaleo de la bicicleta comunitaria'.

25 En las primeras elecciones al PE, la participación alcanzó el 63% de los electores. Esta cifra ha ido descendiendo con el paso del tiempo, a pesar de los intentos de la institución para conseguir su crecimiento; en los últimos comicios, celebrados en junio de 1994, los votantes de hecho fueron el 56,4%, la cantidad más baja de la historia.

1) la integración europea es un factor de paz y de estabilidad en las relaciones internacionales a la vez que de progreso económico y social;

2) la integración europea aporta a los ciudadanos y a los Estados miembros ventajas que superan las que podrían conseguirse aplicando medidas nacionales; estas ventajas deberán ser definidas y demostradas claramente;

3) el Parlamento Europeo, en tanto que expresión democrática de la Comunidad, juega un papel fundamental en materia de control y de decisión que debería ser ilustrado a la luz de iniciativas y decisiones del Parlamento que han tenido éxito pero también de las que han fracasado como consecuencia de diversos bloqueos; a este respecto, convendría exponer las proposiciones presentadas durante la legislatura por el PE con el propósito de poner fin al actual bloqueo del proceso de decisión comunitario.

Estas propuestas estaban ciertamente más en línea con el uso de la información defendido por la Comisión; el PE necesitaba a toda costa conseguir una alta participación en las elecciones con el fin de conseguir verdaderamente la legitimidad social --y por ende el poder institucional-- que, teóricamente, le conduciría a alcanzar un papel de mayor importancia que el que él mismo trataba de transmitir en la campaña informativa.

Pero los resultados deseados no se alcanzaron. En una propuesta de resolución sobre la creación de una plataforma europea de medios de comunicación posterior a las elecciones, el PE reconocía que la escasa participación en las elecciones europeas había sido la demostración palpable de que los ciudadanos de la Comunidad estaban apenas informados de la importancia de la CE (PARLEMENT EUROPEEN, 1984). La falta de información

--el 'déficit de información'-- se presentaba como la variable capaz de explicar la escasa participación; información y participación aparecían de nuevo directamente relacionadas (26).

El PE se quejaba de que los medios de comunicación habían difundido una información "inapropiada y frecuentemente deformada" sobre la Comunidad; ¿acaso ha sido alguna vez el cometido de los *mass media* proyectar, como espejos, la imagen intencionadamente creada por las instituciones comunitarias?; la queja del PE sólo puede ser interpretada como un desconocimiento de la lógica de funcionamiento de los medios de comunicación. Lo que sí dejaba bien clara era la preocupación particular del Parlamento hacia estos actores del sistema político, con respecto a los cuales llegó a proponer el establecimiento de una nueva política particular que permitiese convertirlos en impulsores del proyecto, en leales servidores de --o por lo menos, colaboradores con-- las intenciones de las autoridades. Una vez más se hacía irresistible para una de las instituciones del sistema político utilizar a los medios de comunicación como correas de transmisión y ejecución de algunos de sus planes; en el fondo, lo que se estaba planteando el PE era la conveniencia de entrar a controlar de algún modo el funcionamiento del sistema de comunicación política.

²⁶ Por nuestra parte pensamos que es difícil sostener de manera general esta relación tan estrecha entre los dos conceptos; sería más apropiado afirmar que la información era y es condición necesaria pero no suficiente para la participación. De hecho, con el paso del tiempo, lo que ocurriría en la Comunidad es que la aplicación práctica de esa supuesta relación directa conduciría a un exceso de información, que saturaría a los receptores, ocasionando igualmente una disminución de la participación. Es más, hay que tener en cuenta incluso la posibilidad de que alguien desinformado --hasta cierto punto-- se decida a participar; precisamente, nos hemos referido a esta idea al reflexionar sobre la escasa idoneidad de los sondeos de opinión para medir la participación de los entrevistados en los procesos de opinión pública.

6.7. La nueva política de 'información y comunicación'

En abril de 1985, el comisario italiano Ripa di Meana presentó una comunicación en la Comisión que supuso un salto cualitativo con respecto a las reflexiones anteriores sobre la política informativa. La comunicación se ocupaba únicamente de la Comisión, y, por primera vez, aparecía la expresión "Política de Información y Comunicación" (PIC); pero no sólo eso, en el texto se aportaban las bases para la introducción de un "nuevo enfoque", junto con las orientaciones y objetivos para el periodo 1985-88. Es obvio que la importancia del documento para nuestra investigación es mayúscula.

El autor de la comunicación apuntaba, desde el principio, cuál era la aportación básica de su trabajo: "es sin duda lamentable que la Comunidad y la Comisión no hayan aceptado verdaderamente todavía desarrollar, paralelamente a su política de información, una política de comunicación dirigida más a los sentimientos, a las emociones" (COMISION EUROPEA, 1985). La misión de esta nueva PIC sería tratar de suscitar y reforzar el sentimiento de pertenencia a la Comunidad, apoyándose en la existencia de unos valores comunes --libertad, democracia, solidaridad, respeto de los derechos del hombre,...-- que, supuestamente, constituían "el patrimonio de la Comunidad."

El texto es suficientemente elocuente por sí solo. Hasta este momento se había hablado de política de información y, con relación a ella, de la necesidad de una opinión pública europea, de una conciencia europea y de un consenso que permitiese la marcha de la integración (²⁷). Ahora, con la llegada de la comunicación, el discurso se dirigía al plano de los sentimientos,

²⁷ "La integración se apoya en la posición de la opinión pública, lo que explica la necesidad de la formación de un consenso y en consecuencia el papel de la información" (PAI, 1972: 26).

de los sistemas de valores. Como decíamos, el salto cualitativo que se produce es muy relevante. ¿Por qué? Porque el planteamiento de la Comisión pasa de promover una información persuasiva a situarse en el ámbito de la propaganda (28).

El profesor Miguel Roiz (1994) cita a S.E. Ash (1964) para definir el mecanismo de la propaganda desde una perspectiva psico-sociológica: "el intento deliberado realizado por agentes especializados, para provocar vuelcos en la opinión y en el sentimiento" (ROIZ, 1994: 31). Dicho de otro modo: "toda propaganda es un manejo y manipulación de las opiniones, y sobre todo, de los sentimientos colectivos, basándose en el carácter sugestionable e irreflexivo de muchas de nuestras actitudes y creencias personales sobre diferentes aspectos de la vida social, en especial de aquellos más vinculados al poder: religiosos, políticos, económicos y educativos" (ROIZ, 1994: 32).

El profesor Miguel Beltrán sostiene que el objeto de la sociología es la realidad social entendida como juego de realidad y apariencia, lo oculto y lo visible, lo mediato y lo inmediato. En su opinión, si la sociología quiere ser ciencia y no ideología "habrá de atender realidades y apariencias, yendo a las primeras a través de la superación crítica de las segundas, y explicando lo visible por lo oculto" (BELTRAN, 1991: 21). Modestamente, es lo que intentamos hacer con el uso que las instituciones del sistema político comunitario en general, y la Comisión en particular, hacen de las variables

28 "No se puede negar que todo mensaje persuasivo busca --entre otros fines-- alcanzar y modificar la opinión pública en su favor, manejarla en lo posible de manera que la *opinión particular* del persuasor parezca *opinión general* de la sociedad, sobre todo creando *climas de opinión* locales o sectoriales." (ROIZ, 1994: 100).

información y comunicación aplicadas al ejercicio político de sus competencias. Ni más ni menos. Y sostenemos que, donde la Comisión habla de información, habría que 'des-velar' la intención persuasiva de la misma; y cuando, en 1985, se introdujo --'casualmente' utilizando la expresión de 'un nuevo enfoque', como se haría en 1993-- la comunicación, la intención de fondo era esta vez propagandística, manipuladora a nivel axiológico (29).

El comisario Ripa di Meana ofrecía tres razones para justificar la necesidad del nuevo enfoque:

1) el estado de la opinión pública europea: el proceso de integración no había suscitado en los ciudadanos verdadera implicación; más bien la situación era de escepticismo, de distanciamiento, lo que no garantizaba en absoluto que la opinión pública resistiera los efectos negativos de las decisiones comunitarias. Se trataba de conseguir un apoyo tal que garantizase la buena marcha de la construcción europea;

2) la política de información puesta en práctica hasta el momento ha tenido que ser demasiado "realista", es decir, ha estado organizada en torno a la tarea de explicación y no a la del diálogo con la opinión pública. Este enfoque tradicional, heredado de la crisis institucional de los años 60, ha huido de todo lo que pudiera parecer propaganda, y ha conducido a una información "austera formalmente", que usaba sobre todo el medio escrito, y que ha llegado a conseguir una cierta "saturación

²⁹ Esta posición también ha sido defendida por Veronique Giard quien, en 1970, y en el marco de su estudio sobre la política de información de las Comunidades, afirmó que la concepción de esta política tomaba aspectos de la propaganda y de las relaciones públicas (GIARD, 1970). Es más, esta autora criticó la estrategia de información de las Comunidades y vino a decir que tenía la impresión de que la información de las Comunidades estaba diseñada al servicio de un sistema tecnocrático que, inquieto por las molestias de su opinión pública, trataba de establecer un contacto con esa opinión, lo que no conducía sino a crearle la ilusión de un funcionamiento democrático. Precisamente en este mismo sentido van las 'sospechas' de nuestras hipótesis.

informativa" pero sin efectos prácticos sobre los ciudadanos, que cada vez tienen menos claro dónde la CE es competente para hacer qué tareas (30);

3) el crecimiento de la demanda de información paralelo al aumento de las competencias de la CE y al paso ambiguo --desconcertante para los ciudadanos-- desde un mercado común hacia una unión económica y monetaria y, en el horizonte, hacia una unión política. La ambigüedad del proceso había sido contagiada a la información.

Estos motivos obligaban a una adaptación de la acción de información y comunicación de la Comunidad y de la propia Comisión. Se volvía a insistir en la conveniencia de mayor y mejor coordinación, racionalización, colaboración interinstitucional --y con los Estados miembros-- y descentralización --eso sí, evitando la dispersión y la incoherencia--. A esto se añadía todo un plantel de acciones de sensibilización y de información; las primeras destinadas a "modificar las actitudes y los comportamientos del gran público o de grandes sectores de la opinión pública", y las segundas con el objeto de "preparar y explotar ante la opinión pública las decisiones y acontecimientos comunitarios importantes".

En el marco de una mayor racionalización y aprovechamiento de los esfuerzos de información y comunicación se insistía en la obligación de medir el "impacto" de las acciones y el "coste-eficacia" de los soportes utilizados --este lenguaje es típicamente publicitario--; por otro lado, se cayó en la cuenta de la necesidad de contar con una "información de vuelta" --el circuito de retroalimentación al que se refería David Easton--, en forma de informes políticos, análisis del contenido de los medios de comunicación o

30 Ya encontramos aquí una clara referencia al 'superávit' de información que también se denunciaría ocho años más tarde.

sondeos de opinión --se recomendaba la readaptación y mejor explotación del Eurobarómetro de la Comisión-- con el fin de poder controlar los efectos de la política --y, de paso, la variación en el apoyo y en las demandas--.

El nuevo enfoque incluía también una potenciación del uso del soporte audiovisual; en concreto, se proponía la creación de un "espacio europeo de la comunicación", en el que se eliminasen las trabas jurídicas y económicas a la libre circulación de programas de televisión para "suscitar una toma de conciencia europea en el plano cultural, político y económico" (31). Asimismo se hablaba de la puesta en marcha de un régimen de ayudas a las coproducciones cinematográficas y audiovisuales (32), y de emprender acciones de "sensibilización y orientación de los profesionales de los medios de comunicación". Por supuesto, entendidas estas últimas en apoyo de la información comunitaria y del proceso de integración.



³¹ La intención de crear el "espacio europeo de la comunicación", concerniente en especial con la televisión, se enmarcaba en un proceso iniciado en mayo de 1983 por la Comisión Europea con la aprobación del 'Informe provisional sobre las realidades y tendencias de la TV en Europa: perspectivas y opciones', COM (83) 229 final. En 1984, por indicación del citado informe, se presentó el 'Libro verde sobre la creación del Mercado Común de la Radiodifusión, en particular, por satélite y por cable: TV sin fronteras', en el que se estudiaba a fondo la puesta en marcha de un mercado común de la TV que permitiese la libre circulación de informaciones, opiniones y cultura (GODOY, 1995). Todo este esfuerzo culminaría una importante etapa el 3 de octubre de 1989, fecha en que el Consejo de Ministros comunitario aprobó la directiva 89/552/CEE, conocida como la directiva europea sobre televisión sin fronteras.

³² En 1988 se lanzó, en su fase piloto, el programa MEDIA (Medidas para Estimular el Desarrollo de la Industria Audiovisual), en respuesta a esta demanda de ayuda a la producción, difusión y financiación de la creación audiovisual (COMISION EUROPEA, 1988: 51).

6.8. El Informe Baget Bozzo del Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo tomó posición frente al giro político de la Comisión en el informe Baget Bozzo, presentado en octubre de 1986, en el que se intenta ofrecer una perspectiva actualizada y general de la cuestión informativa (PARLEMENT EUROPEEN, 1986).

El punto de partida se repitió una vez más: las instituciones europeas se habían mostrado hasta el momento, según este Informe, incapaces de presentarse como portadores de un mensaje convincente para los europeos. ¿Cuál era la causa de este balance? El sentimiento de todas las partes componentes de Europa de pertenecer a entidades distintas; sentimiento que, en opinión del ponente del Informe, no se podría vencer con información fáctica y de sensibilización; había que insistir en el contexto cultural, en las relaciones inter-culturales.

Siguiendo la línea marcada por la Comisión, el PE defendía que "una política de información moderna debe comprender dos aspectos de igual importancia: la información y la comunicación" (PARLEMENT EUROPEEN, 1986: 7). Es más, "una política de información concebida sin una política de comunicación es una política sin razón de ser, y ninguna celebración simbólica, ninguna fiesta, ningún premio, ningún torneo pueden colmar el vacío político causado por el fracaso de hecho de la idea y de las estructuras políticas de la Comunidad" (PARLEMENT EUROPEEN, 1986: 22).

En el documento se aclaraba qué se entendía por información: "la producción de informaciones rápidas, prácticas, claras y adaptadas a la diversidad cultural y funcional de los usuarios sobre las actividades de la

Comunidad y, a la inversa, la recogida de informaciones concernientes a las necesidades y a las demandas de los ciudadanos con respecto a la Comunidad" (PARLEMENT EUROPEEN, 1986: 7). Más que conceptualizar la información -- como decía el documento--, se la caracterizaba: rápida, práctica, clara, adaptada a los usuarios, con un doble sentido de circulación --de nuevo aparecía una referencia explícita a la retroalimentación informativa, esta vez concebida expresamente como forma de conocer las demandas de los miembros del sistema--.

En el informe se demandaba el diseño y la ejecución de un 'Programa de Acción en Materia de Comunicación e Información', que debería tener en cuenta los siguientes elementos:

- * una política de sensibilización de la opinión pública en torno a grandes temas de la integración;

- * la difusión de informaciones concretas sobre el papel de la Comunidad y las realizaciones efectivas o en curso;

- * la racionalización y el refuerzo de la política de información dirigida hacia los grupos y asociaciones multiplicadores de opinión (periodistas, organizaciones profesionales, movimientos sociales,...), y hacia los jóvenes.

Para realizar este Plan de Acción el PE volvió a reiterar algunas de las recomendaciones expresadas por la Comisión: aumentar el presupuesto, asegurar la colaboración, la coherencia y la solidaridad interinstitucional, apoyar la descentralización, reforzar la producción y distribución de publicaciones, y utilizar sistemáticamente los sondeos que, como el

Eurobarómetro, permitían --desde su punto de vista-- medir la opinión pública.

Del documento que comentamos, nos interesa especialmente la parte dedicada específicamente a la política "de información y comunicación" de la Comisión. De entrada, el PE "aprueba" los principios incluidos en la comunicación del comisario Ripa di Meana. Pero no sólo eso; además critica las aportaciones anteriores recogidas en los informes Schuijt y Schall --"el discurso no puede presentarse en la forma en que estos informes lo indicaban"--. ¿Cuál era entonces la orientación adecuada en este momento?

A pesar de la convergencia material que han traído consigo los años de integración --conviene recordar que a mediados de 1987 entraría en vigor definitivamente el Acta Unica Europea, que establecía la vía de acceso al Mercado Común Europeo--, el PE constataba que los individuos y los grupos sociales buscaban fuera de la CE el sentido y la significación de sus acciones. Esta 'huida' del referente comunitario --por otro lado tan reconocida a estas alturas-- se reflejaba en el escaso interés por la información relacionada con la CE: "la Comunidad no es objeto preferencial de información porque no es un vínculo necesario como las instituciones de los Estados y porque no tiene los poderes de otras realidades internacionales" (PARLEMENT EUROPEEN, 1986: 15). De ahí la necesidad de que, con la imprescindible ayuda de los Estados miembros, se pudiera crear una política de información capaz de convertir a la CE en objeto de interés privilegiado. En este sentido, su primer objetivo sería "reducir el sentimiento de pertenencia a entidades extranjeras que tienen las gentes de Europa". De nuevo se insistía en la necesidad de influir --para modificarlos-- sobre los sentimientos de los ciudadanos.

Esto se podía conseguir, según el PE, mediante una información convenientemente contextualizada que no tratase de "vender la mercancía europea sino de establecer la comunicación entre una país y otro, en ausencia de toda relación de superioridad o de inferioridad". De algún modo, el PE proponía una mixtificación de la realidad: entre otras cosas, la pluralidad de los Estados de la CE residía en los desequilibrios, cuando menos económicos y políticos, entre ellos. La diferencia --incluso planteada en el eje superioridad/inferioridad-- estaba enraizada a lo largo y ancho del continente; así que también era parte de ese sustrato cultural e histórico que, al mismo tiempo, se trataba de hacer emerger.

El Parlamento pretendía, con la mejor intención, ofrecer una lectura positiva de las posibilidades de una política de comunicación: "No se trata de lanzar una política de información que fuera de marketing o de propaganda sino de hacer a las instituciones europeas un centro de promoción del conocimiento de Europa en sus múltiples aspectos" (PARLEMENT EUROPEEN, 1986: 16). El PE insistía en que no era necesario hacer ningún tipo de propaganda de las instituciones sino conseguir que los ciudadanos tomaran conciencia de las similitudes y diferencias que vinculaban entre sí a los habitantes de las naciones europeas. Y todo esto sin el uso de símbolos artificiales, vacíos de realidad. Hasta aquí vemos un cierto distanciamiento --por lo menos en cuanto a los planteamientos-- con respecto a la línea defendida por la Comisión; el PE parece que respalda los fundamentos expresados por Ripa di Meana pero no los métodos propuestos al respecto.

Sin embargo, la lectura completa del documento desvela ciertas contradicciones con lo expuesto hasta ahora. En primer lugar, el uso que se

hace de una de las reglas típicas de la propaganda: la apelación a la amenaza de alguien externo, extraño, extranjero (ROIZ, 1994: 69).

El PE reiteraba que la política de información tenía que combatir el sentimiento de pertenencia a entidades extranjeras que suponía un elemento disgregador en el contexto europeo; pero aún concretaba más su argumento: "[Sin una adecuada política de información] la americanización de Europa podría alcanzar niveles imprevisibles: el modelo americano podría atacar las raíces mismas de la realidad europea creando entre las diferentes generaciones barreras que apenas podemos imaginar hoy en día. El problema de la defensa de la identidad de los diferentes países europeos es en la actualidad el problema de la defensa de la identidad europea como tal" (PARLEMENT EUROPEEN, 1986: 17).

Como vemos, no sólo se señalaba directamente al 'enemigo externo' sino que, de forma automática e interesada, se asumía la identificación de una serie de problemas parciales --simple conjunto de partes: defender la identidad de los países europeos-- con el todo --defender la identidad europea, cualquiera que fuese--, estableciendo una manipulada --por falta de justificación-- relación entre aquéllas y éste.

Además, el documento encerraba ejemplos de la habitual retórica utilizada en el lenguaje documental del sistema político comunitario, que ofrecían visiones parciales, edulcoradas, de una realidad mucho más compleja y heterogénea. El siguiente párrafo es sólo un ejemplo de lo que decimos: "Una política de comunicación europea tiene por objetivo reunir los esfuerzos para que los medios de comunicación de masas conserven su

carácter de instrumento de servicio al arte, de factor de civilización, frente al impulso destructivo de las violencias originarias."

En definitiva, el PE respaldaba la necesidad de ampliar las acciones de información para alcanzar una política de comunicación, enraizada en el sustrato de las culturas europeas, con un uso preferente de los soportes audiovisuales, y con la colaboración obligada de instituciones comunitarias y Estados miembros. A su modo de ver, sólo en el marco de una política de comunicación era posible situar la confrontación abierta y el debate, fundamentales en la razón de ser de cualquier parlamento. La política de información existente hasta el momento, transmisora de noticias más que de mensajes, no servía para suscitar sentimientos de pertenencia a una nueva comunidad política por encima de la estatal (33).

Pero el Parlamento Europeo se equivocaba al plantear una relación directa y crecientemente proporcional entre la densidad política de la CE y la demanda informativa; lejos de cumplir con una teórica funcionalidad informativa, la política de información de la CE, --tal y como ser reconocerá más adelante-- produciría con el tiempo una abrumadora oferta de contenidos con un efecto 'bumeran' de rechazo e indiferencia por parte de actores políticos relevantes --líderes de opinión, por ejemplo-- y otros miembros del sistema. En muchos casos, y vista con la suficiente perspectiva histórica, la información producida y difundida desde las instituciones no ha tenido en cuenta los intereses de sus potenciales usuarios, a pesar de haberse reconocido la necesidad de adaptación a las exigencias de los mismos.

³³ Recordemos a este respecto lo que decía Easton: "si un sentimiento de comunidad no aparece ni se profundiza con el tiempo, como fuente de apoyo al sistema, puede dejar a éste en una situación tremendamente vulnerable a las tensiones". Cfr. *supra* pág. 120.



Quizá la más certera aportación del Informe Baget Bozzo fue reconocer que la política europea de la comunicación debía ser inventada todavía. De momento, bastante se había conseguido con que Comisión y Parlamento Europeo reconociesen la urgente necesidad de la misma.

6.9. La política de información hasta el Tratado de Maastricht

En la nueva línea de trabajo marcada se presentó un nuevo documento en noviembre de 1986. Esta vez el comisario Ripa di Meana, introductor de la reflexión sobre la política de comunicación, se ocupó de proponer líneas concretas de actuación principalmente de cara a 1987 (COMMISSION EUROPEENNE, 1986). Una de las innovaciones aportadas por el comisario italiano fue la idea de que cada año, y a la luz de la estrategia general de la Comisión, se seleccionasen los temas prioritarios sobre los que concentrar el esfuerzo informativo dirigido a reforzar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a una misma comunidad política y social.

De acuerdo con esto, el mercado interior y la nueva Política Agrícola Común fueron los temas escogidos para 1987; las acciones de información necesarias irían dirigidas tanto al gran público como a ciertos sectores de la opinión pública con capacidad para influir sobre el flujo de información en las sociedades. Los medios utilizados para hacer llegar los contenidos serían adaptados tanto al mensaje como al público destinatario, todo ello bajo la coordinación y el máximo aprovechamiento de las sinergias entre los distintos medios, de lo que se ocuparía la DGX. Se buscará también el apoyo de

expertos externos en relaciones públicas con el fin de ayudar a la Comisión a "mejorar su "imagen de marca" y a "venderla" mejor al exterior" (34).

En resumen, Ripa di Meana solicitó que la Comisión aceptase y aprobase --cosa que se hizo-- las siguientes innovaciones relacionadas con la política de información:

- * cada Dirección General y Servicio de la Comisión comunicaría cada año, antes del 31 de octubre, un proyecto de programa sobre acciones de información y comunicación para el año siguiente;

- * la DGX presentaría, antes del 31 de diciembre, un programa de acción de la Comisión en materia de información y comunicación;

- * la DGX reuniría en cada caso al grupo interservicios encargado de "asegurar la coordinación" necesaria;

- * toda actividad "de cierta importancia" debería ir acompañada de un plan de comunicación/información así como inscribirse en el programa de acción de la Comisión en materia de información y comunicación;

- * la DGIX --"Personal y Administración"-- junto con el Secretariado general realizarían un informe donde se indicasen los recursos utilizados por cada Dirección General y Servicio de la Comisión en actividades de Información y Comunicación.

Un paso más se dio en 1987 a raíz de una comunicación sobre coordinación de la política y de las acciones de información y comunicación

34 El tema de la imagen no era nuevo; en el Informe Baget Bozzo del PE se había insistido en la conveniencia de formular una "política europea de la imagen", definida con la colaboración de representantes de la cultura europea y expertos en técnicas de comunicación de mensajes. Veremos como, lejos de desaparecer, esta cuestión es retomada con mayor intensidad más adelante.

(³⁵), consecuencia inmediata del contenido del último documento del comisario Ripa di Meana que acabamos de comentar (COMMISSION EUROPEENNE, 1987).

Entre finales de 1986 y los primeros cuatro meses de 1987 aproximadamente, se llevó a cabo un primer análisis de los proyectos de programa en materia de información y comunicación presentados por algunas direcciones generales y servicios de la Comisión. Aunque cueste creerlo, era la primera vez en su historia que la Comisión contaba con una idea fidedigna de las actividades de información y comunicación que se promovían desde su interior; conocer esta situación era indispensable si, definitivamente, se quería llegar a resolver la cuestión de la descoordinación.

La conclusión de este primer análisis de situación confirmaba la dispersión y falta de coordinación tanto de los recursos disponibles como de su utilización (³⁶). La importancia de las actividades de información y comunicación llevadas a cabo por las direcciones generales no se correspondía con las prioridades políticas de la Comisión; por otro lado, eran pocas la direcciones generales de la Comisión que cooperaban con la DGX en las labores de información, muchas de ellas trabajaban de manera autónoma.

³⁵ No en vano ya avisamos de que la cuestión de la coordinación iba a ser una de las asignaturas pendientes, y por tanto uno de los conceptos más recurrentes en la formulación y ejecución de la política de información, primero, y de la política de información y comunicación, después.

³⁶ F. Dassetto y M. Dumoulin (1993) hablan de dos tipos de fragmentación de la información ofrecida por la CE: por un lado institucional --cada emisor se ocupa de su propio organismo, por lo que los receptores encuentran difícil tener una visión global-- y temporal --los acontecimientos se presentan desvinculados cronológicamente, sin un antes ni un después que ayude a su mejor contextualización--.

Como consecuencia, en el texto de la mencionada comunicación de 1987, se presentaban las siguientes propuestas con el fin de mermar el problema de la descoordinación:

- * aumentar la autoridad de la DGX, que debía ser reorganizada para asumir de manera efectiva la misión de seguimiento y control de las acciones de información de otras direcciones generales;

- * establecer un Programa de Información Prioritaria multimedia al que iría destinado un porcentaje de los créditos utilizados por las direcciones generales en cuestiones de información, y del que sería responsable la DGX a través de un 'Grupo de coordinación de la información y de la comunicación';

- * trabajar con una estrategia de COOPERACION DESCENTRALIZADA;

- * instaurar un "comité de coordinación de la producción audiovisual" con el fin de programar esta producción y asegurar su COHERENCIA.

La idea del Programa de Información Prioritaria, que comenzó a funcionar de hecho en 1988, se correspondía con otra iniciativa que había tomado la Comisión en octubre de 1986 instituyendo, a partir de 1987, un sistema anual de prioridades en cuanto a las publicaciones producidas. Si bien se reconocía que el control sobre el impacto de estas publicaciones y la evaluación de su eficacia era, como ocurría en el ámbito audiovisual, prácticamente inexistente.

Con respecto al tema concreto --y también tradicional-- de la financiación de la política de información, el PE contó a finales de 1988 con

un informe de la comisión de control presupuestario que venía a corroborar, después de un profundo análisis, las estimaciones anteriores (PARLAMENTO EUROPEO, 1988). El Informe Andenna --conocido así por el hábito que ya hemos visto de bautizar a los informes con el nombre del ponente-- explicaba que los créditos presupuestarios destinados a actividades de información de la Comisión se encontraban diseminados en más de diez líneas distintas, gestionadas por distintas direcciones generales sin coordinación alguna.

Por otro lado, en el uso de estos recursos no se había tenido en cuenta el seguimiento de su rentabilidad económica en relación con los objetivos perseguidos y los medios utilizados. Las duplicaciones de esfuerzos y la consecuente pérdida de sinergias era la norma en la Comisión. Sin embargo, la situación en el PE, lejos de ser la ideal, era más esperanzadora; al tratarse de una estructura de información más sencilla, las necesidades de coordinación y cohesión eran menores.

Entre 1988 y 1992, la Comisión y el PE siguieron trabajando en cuestiones informativas sin cambios de gran alcance. La Comisión continuaba diseñando cada año un Programa de Información Prioritaria, al que definitivamente quedó vinculada, en 1990, la estrategia del sector de publicaciones. Asimismo, en 1989 revisó la funciones de sus oficinas de los Estados miembros --convertidas cada vez más en auténticas representaciones de la Comisión-- y en 1990 el estado de las actividades de comunicación en terceros países --sobre todo de la Europa central y oriental--.

En ese último quinquenio se llevaron a cabo numerosas acciones informativas en torno al tema del Mercado Unico Europeo, que tenía que

entrar en vigor el uno de enero de 1993. Ya en 1988, la Comisión había creado una nueva unidad administrativa de información con el nombre de 'Gran Mercado 92'. Se organizaron campañas de sensibilización --en Dinamarca, R.F.A., Grecia, España, Reino Unido,...-- exposiciones, equipos de conferenciantes --el 'Team 92'--, publicaciones, programas informativos en medios de comunicación, se puso a punto el banco de datos 'Info 92', y se realizaron otras actividades en colaboración con el Parlamento Europeo con el fin de aprovechar la fecha como un momento de relanzamiento del proyecto de integración (37).

A finales de 1990 se celebraron en la ciudad belga de Lovaina-La-Nueva unas jornadas sobre la información europea. En ellas, Manuel Santarelli, alto funcionario de la DGX, hizo un balance de las acciones de información y comunicación realizadas en los cinco o seis años anteriores. Resumía la evolución durante este periodo en cuatro puntos (SANTARELLI, 1993):

1) se ha privilegiado de manera sistemática el contacto directo, en la medida de lo posible, con la audiencia más grande, es decir, con el ciudadano en general, corrigiendo la estrategia anterior de uso masivo de

³⁷ Felice Dassetto y Michel Dumoulin han puesto el ejemplo de la promoción de 1992 como uno de los ejercicios de información comunitaria que destilan rasgos típicamente propagandísticos. La propuesta de la fecha de 1992 como horizonte, como momento movilizador, como mensaje que se agota en él mismo independientemente de su contenido, que pocos ciudadanos conocían realmente; para estos autores, el discurso europeo de la segunda mitad de los años 80 estuvo saturado con la noción de 1992 y, como ellos mismos explican, la saturación informativa es otra técnica de la propaganda. "El discurso de los años 80 ha estado considerablemente construido en torno a registros afectivos para ayudar a salir adelante, independientemente de su contenido, la idea de que 1992 era una etapa importante que tenía que salir bien aunque no supiéramos con exactitud la naturaleza, los objetivos y los contenidos posteriores a esta etapa" (DASSETTO y DUMOULIN, 1993: 137).

intermediarios en forma de redes de información, medios de comunicación y multiplicadores de opinión;

2) el método de trabajo general ha sido la descentralización, tanto en lo referente al personal como en cuanto a la potenciación de las oficinas exteriores;

3) la ampliación del espacio dedicado a las acciones propiamente de comunicación, según la convicción de que "comunicación e información son indisociables" (38). "Nosotros no sólo hemos asociado íntimamente comunicación e información, cosa que no se hacía hasta hace muy poco, sino que también hemos doblado la información tradicional con una información factual, operacional, completando la suministrada por otras instancias o servicios de los Estados miembros y todo esto para informar al ciudadano sobre las perspectivas y las presiones de la Europa de 1992" (SANTARELLI, 1993: 73);

4) a la actividad horizontal de información y comunicación, se ha añadido una acción vertical, uno de cuyos ejemplos ha sido el crecimiento de las ayudas a la producción audiovisual.

En el transcurso de estas mismas jornadas, Paul M.G. Levy, director honorario de información y prensa del Consejo de Europa, se situaba más autocríticamente: "Estamos cuantitativamente sobreinformados y cualitativamente subinformados... de ahí la necesidad de tener una política de información muy sutil, de saber qué queremos alcanzar, cómo lo queremos alcanzar, por qué queremos alcanzarlo, y afinar sin cesar esta política de información. Esa es toda la dificultad de la tarea" (LEVY, 1993: 87). Esta

³⁸ Esta convicción es, como hemos visto, relativamente novedosa; durante muchos años, desde las instituciones comunitarias sólo se habló de información.

valoración se acerca más a la idea del 'déficit --cualitativo-- de información' que se reconocería de manera insistente durante la discusión posterior a 1992 en torno a la política de información y comunicación de la Comisión.

Por último, F. Dassetto y M. Dumoulin (1993) hacían un análisis de fondo de algunas acciones de comunicación --propagandística-- puestas en práctica durante estos últimos años en medio de toda una retórica simbolista, rodeada de espectáculo y ayudada por el uso de técnicas publicitarias. Ambos autores opinaban que las acciones de comunicación afectiva --dirigida a los sentimientos--, que echaban mano de discursos, banderas e himnos, lejos de lograr el objetivo propuesto --modelar las conciencias, los valores de los ciudadanos para ponerles del lado de la integración-- no constituían sino ejercicios de europeísmo aparente, ficticio, que no han conseguido ni mucho menos acallar o debilitar la fuerza de las lógicas nacionalistas --y sólo hay que fijarse en la actualidad europea para ver cómo la historia les está dando la razón--.

En 1991, año de la celebración del Consejo Europeo de Maastricht, se aprobó el Programa de Información Prioritario para 1992, adoptando como temas a abordar: la Europa de 1992, la cohesión económica y social, los trabajos en curso, las relaciones exteriores, los nuevos desafíos (unión económica y monetaria y unión política) y los temas de información general. (COMISION EUROPEA, 1992a).

Por otro lado, en el mes de junio, la Comisión aprobó la comunicación "Informar a los jóvenes europeos", con el objetivo de realizar acciones de formación y de información en este sector de la población tradicionalmente

privilegiado por la política informativa. Por su parte, el PE abundó en este tema al hacer un llamamiento el mismo mes de junio sobre la necesidad de desarrollar una política informativa especialmente dirigida a los jóvenes.

Aunque no hemos hecho mención expresa del tema, además de toda esta actividad, la Comisión, a través del Servicio del Portavoz, seguía atendiendo a los más de 650 periodistas de 51 países acreditados ante la institución (39). En concreto, y para tener una idea aproximada del volumen de trabajo, el citado Servicio, sólo en 1991, organizó 240 encuentros y reuniones con la prensa, celebró 110 ruedas de prensa y preparó más de 3.000 notas informativas y documentos para el uso de los profesionales de los medios de comunicación; y todo ello además de atender, informativamente hablando, tanto las necesidades de las oficinas de prensa y de información de la Comisión en los Estados miembros como las de las delegaciones en terceros países.

La 'máquina informativa' de la CE se encontraba a pleno rendimiento sólo unos meses antes de que los acontecimientos que ya hemos descrito en el capítulo anterior, vinculados a la ratificación del Tratado de Unión Europea, provocasen una revisión a fondo de todo el sistema; ahora, una vez repasada la historia de la política informativa, podemos decir que esa revisión era tan sólo una más en una trayectoria poco exitosa y repleta de múltiples reorientaciones en busca de la 'piedra angular' de la información europea.

³⁹ Los periodistas acreditados en 1968 eran 150 (TERJ y CARREWYN, 1968).

6.10. La reflexión sobre la política informativa en el contexto del Tratado de Maastricht

Ya nos hemos referido a la Declaración relativa al derecho de acceso a la información incluida entre las declaraciones anexas al Tratado de la Unión Europea (TUE). En ella, el Consejo pedía a la Comisión que presentase, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información. La respuesta de la Comisión a esta demanda llegó el día 2 de diciembre de 1992, fecha de aprobación de la comunicación "Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión" (COMISION EUROPEA, 1992b) (40). Entre la firma del Tratado de Maastricht, en el mes de febrero, y el final de año la situación de la CE se fue complicando por los diferentes factores que ya hemos explicado. Uno de ellos, quizá el detonante, fueron los problemas de ratificación del Tratado que se presentaron, sobre todo, a partir del mes de junio.

Cuando se conoció el resultado del primer referéndum danés, ya hacía algunos meses que el Parlamento Europeo había ordenado la preparación de un nuevo informe sobre la política informativa de la CE. En concreto, el día 20 de febrero, la comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación solicitó la autorización para elaborar el citado informe, cuyo ponente sería el eurodiputado Arie Oostlander, y que estaba encaminado a la aprobación de una nueva resolución del PE sobre la política informativa. Este informe resulta fundamental para nuestro trabajo; no en vano, en la introducción de la Comunicación SEC (93) 916/9, que contiene la explicación

⁴⁰ Este mismo día también se aprobó la comunicación "Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés", SEC (92) 2272 final, en cumplimiento con un compromiso de la Comisión adquirido en su programa de trabajo de 1992, en torno a la mejora de las relaciones de la institución con sus interlocutores más habituales y directos.

del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión, se dice que se había tenido en cuenta "el informe Oostlander que se está debatiendo actualmente en el Parlamento" (41).

6.10.1. El documento de trabajo del Informe Oostlander

A mediados del mes de octubre de 1992, unos días antes de la cumbre de Birmingham, y en pleno 'marasmo' económico y político, se tenía ya un documento de trabajo preparatorio del definitivo Informe Oostlander (PARLAMENTO EUROPEO, 1992). Este documento comenzaba calificando de "apremiante" que el PE se pronunciase sobre la política informativa, una vez vista la marcha del proceso de ratificación del TUE.

Acto seguido, los eurodiputados tomaban una posición bien clara sobre los acontecimientos: "Existe una tendencia que atribuye esta falta de compromiso [de los ciudadanos hacia Europa] a un defecto de la política informativa. Sin embargo, la política informativa no puede hacer prosperar lo que, estructuralmente, es incorrecto en la Comunidad Europea". Es decir, una cosa eran las cuestiones informativas --más o menos criticables-- y otra bien distinta el problema estructural de un sistema político cuyo ejercicio de la democracia dejaba aún mucho que desear. "No habrá ningún cambio positivo hasta que no se supere el déficit democrático", se sentenciaba en el documento.

41 El Informe Oostlander definitivo se presentó y debatió el día 14 de julio de 1993 (PARLAMENTO EUROPEO, 1993a), quince días después de que la Comisión diese a conocer su nueva Política de Información y Comunicación (PIC). Consecuencia del Informe fue, dos meses más tarde, una resolución última sobre la política de información de la Comunidad Europea (PARLAMENTO EUROPEO, 1993b).

Los autores de este trabajo daban una doble explicación de la desilusión que, después de los referenda danés y francés, se palpaba en el ambiente con respecto a la construcción europea:

1) la CE sigue fracasando como actor político en muchos sectores donde los ciudadanos esperaban eficacia;

2) el énfasis sigue estando puesto en exceso en aspectos materiales con los que es muy difícil entusiasmarse.

El texto del documento llegaba a reflejar un sentimiento algo catastrofista: "La Comunidad ha degenerado en una organización donde nadie es responsable de nada. El déficit democrático debe mejorarse si queremos que exista una perspectiva real de confianza y un compromiso popular". El Parlamento se había encontrado, sin esperarlo, con un terreno perfectamente abonado para dar rienda suelta a las críticas que en su momento hizo sobre cómo había abordado el TUE el funcionamiento democrático del sistema comunitario y su mejora --necesidad reconocida en mayor o menor medida por todas las instituciones--.

En consonancia con su carácter intrínsecamente pluralista y dialogante, el PE reiteraba que la política informativa no debía estar dirigida solamente a la consecución de una respuesta positiva por parte de los miembros del sistema, tendencia predominante en las actividades de información hasta el momento. Desde su punto de vista, la política informativa "puede, también, fomentar que estos [los ciudadanos] expresen sus críticas. Esto es lo que deberíamos esperar de una Comunidad que toma en serio a sus ciudadanos y a sus organizaciones". Donde el PE habla de posibilidad, nosotros pondríamos obligatoriedad; si verdaderamente se

quieren introducir el diálogo el debate --esenciales, al menos teóricamente, en cualquier comunicación democrática--, no puede aceptarse la disensión como mera posibilidad sino como fundamento necesario; lo repetimos una vez más, sin debate no hay opiniones públicas, a menos que se ejerza un pluralismo controlado.

Una de las innovaciones aportadas en este momento por el PE era la de tratar de abordar la relación entre la formulación y la ejecución de la política informativa de la CE y la práctica del principio de subsidiariedad, consagrado en el texto del TUE. El PE defendía la absoluta necesidad de preguntarse quién o quiénes debían ser los responsables de una política informativa comunitaria verdaderamente eficaz. ¿A qué nivel y desde dónde hay que informar? ¿Desde las instituciones, desde los gobiernos estatales, desde las regiones, las autonomías, las corporaciones locales,...

En el texto se hablaba de dos tipos de subsidiariedad: vertical y horizontal. Mediante la primera se regularía la relación entre las responsabilidades informativas de la Comunidad y las de las autoridades nacionales, regionales y locales; la subsidiariedad horizontal se refería a la relación informativa y comunicativa con las organizaciones sociales, a las que supuestamente se debían confiar labores de información. En conclusión, el PE afirmaba: "cuando se consiga el equilibrio entre subsidiariedad horizontal y vertical, aumentará la eficacia de la política informativa."

Con respecto a la política informativa --que no de comunicación-- de la Comisión, el documento insistía en ideas anteriores: el derecho del Parlamento a controlar la citada política; la necesidad de una mejor

racionalización del uso de los recursos financieros dedicados a la misma; aumentar el diálogo con la sociedad como medio de distribuir información y fomentar la participación. También, siguiendo la línea habitual, se pedían mayores recursos para la política informativa, para inversiones prioritarias destinadas a su descentralización vertical, al aumento de las actividades sociales --subsidiariedad horizontal-- y a la información en terceros países --sobre todo de Europa Central y del Este--.

El documento concluía con la insistencia en que la política informativa sólo tendría sentido como forma de apoyar verdaderamente el desarrollo de una democracia política y social, para lo cual no había más salida que llevar a cabo una reestructuración del sistema político comunitario. Es decir, había que solucionar antes un problema político de mucho mayor calado.

Por estas fechas también se publicó el Informe Sutherland (SEC (92) 2277) sobre el funcionamiento del mercado interno; la comunicación y la transparencia aparecían en dos de las recomendaciones de este documento:

- 1) "La Comisión necesita desarrollar una estrategia de comunicación";
- 2) "La Comisión debería, en colaboración con el Consejo y el Parlamento, iniciar una amplia discusión sobre las reglas y procedimientos para asegurar formalmente la transparencia de todo el proceso legislativo de la Comunidad" (COMISION EUROPEA, 1992b).

6.10.2. Las primeras acciones y decisiones de la Comisión

El mismo mes de octubre de 1992 en el que el PE andaba sumido en esta reflexión, fue cuando se produjo el anuncio del presidente de la Comisión, Jacques Delors, de que también esta institución revisaría --por enésima vez en su historia-- su estrategia de información. Como ya vimos, la Comisión se veía apremiada por un contexto de recesión --económica y política-- en el que le llovían toda clase de críticas, lo que le había obligado, como ocurrió en los años 60, a ralentizar su trabajo en espera de una salida del túnel.

En una comunicación sobre mejora de la transparencia aprobada por la Comisión el día 2 de diciembre de 1992 se aludía a la necesidad de trabajar en aspectos tales como la mejora del acceso público a la información en su poder y la política de información y comunicación (COMISION EUROPEA, 1992c) (42). Pero el objetivo concreto de esta nueva comunicación era "permitir que se entable la discusión sobre la contribución de la Comisión a esta mayor apertura."

La hipótesis de trabajo de la institución aparecía expresada en el punto segundo del documento: "El conocimiento general de las políticas de la Comisión [no por parte del público en general sino de los sectores del mismo que siguen más de cerca los asuntos comunitarios] aumentará si se da una información más exhaustiva sobre las iniciativas y se brindan mayores oportunidades de participación en su preparación".

⁴² De este modo, a la vez que se aludía a aspectos correspondientes a una política de información --la regulación del acceso--, se dejaba abierta la posibilidad de incluir de nuevo una estrategia de comunicación.

Se vinculaba la variable --dependiente-- del grado de conocimiento con otras dos variables --independientes--: el tipo de información --más exhaustiva-- y la participación. La Comisión entendía que a mayor participación y mayor exhaustividad de la información sobre las iniciativas, el conocimiento general aumentaría. Sin olvidar que esta correlación se propone para un contexto en el que el público receptor está de entrada interesado en la información. Por tanto, cabría pensar que es este interés previo --en razón de actividades profesionales o académicas, por ejemplo-- la verdadera variable explicativa del aumento del conocimiento. Cuando menos, esta posibilidad no es menos verosímil que la hipótesis de la Comisión. Y, sin embargo, supone un matiz cuya trascendencia, por ahora, sólo sospechamos.

Consecuentemente con su hipótesis, la Comisión dedicó la comunicación a exponer una serie de mejoras en algunas de las prácticas de trabajo existentes. Por ejemplo, propuso que su programa anual de trabajo estuviera preparado en octubre del año anterior a su ejercicio y no una vez comenzado el mismo; asimismo, se mejoraría la redacción y la difusión del programa legislativo interinstitucional; se tomarían las medidas necesarias [sin especificar cuáles] para "garantizar que todos los grupos con interés en un tema concreto tengan la oportunidad de expresar su opinión" en el periodo de preparación de las decisiones y propuestas de la Comisión (43); se hablaba de la introducción de un "procedimiento de notificación" con el fin de ofrecer un resumen de las iniciativas políticas en la serie C del Diario Oficial; se presentaron diversas medidas para facilitar la mayor difusión de la

⁴³ Imaginadas las consecuencias que podría traer consigo una aplicación al pie de la letra de esta última propuesta, la propia institución se apresura a poner los límites convenientes: "Corresponde al servicio competente decidir sobre el modo y las personas a quienes consultar." Queda claro que, al final, es la Comisión la que se guardaba el ejercicio y el control de esta prerrogativa.

información mediante bases de datos o a través del incremento del número de documentos COM, publicados también en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Por último, la Comisión anunció su intención de proseguir con los trabajos de consolidación y codificación constitutiva de la legislación (44).

Como vemos, se trata de un largo listado de medidas, unas más especializadas y de mayor alcance que otras, que no estaban dirigidas al público en general; el objetivo era mejorar la transparencia de la institución de cara a los sectores interesados, por un lado, y a los sectores que interesan a la Comisión --interlocutores indispensables--, por el otro. Con esto la Comisión pretendía haber cumplido con el mandato del Consejo recogido en el Tratado de la Unión Europea. Pero salta a la vista el desajuste entre ese mandato y las propuestas restrictivas --por lo menos, en cuanto al tipo público-- de la Comisión.

Tan sólo dos días después de la aprobación de la comunicación sobre transparencia, la Comisión publicó una nota de información a la prensa con el fin de hacer saber oficialmente que, a iniciativa de Jacques Delors y del comisario Dondelinger, encargado de la DGX, y "consciente de la preocupante falta de conocimiento de la construcción europea, que ha aparecido en los debates ocasionados por la ratificación del tratado de Maastricht" (45), había

44 "La consolidación consiste en reagrupar diversas medidas comunitarias en un texto para mejorar la accesibilidad, la claridad y la transparencia del Derecho comunitario. El texto en sí no es legalmente vinculante y se publica en la serie C del Diario Oficial. [...] La codificación consultiva consiste en refundir la normativa comunitaria existente en un nuevo texto que se publica en la serie L del Diario Oficial. Por consiguiente, la normativa existente que forma parte de la codificación se derogará cuando la legislación codificada entre en vigor" (COMISION EUROPEA, 1992b).

45 Es importante no perder de vista esta asociación de ideas: la Comisión, vistos los problemas que se han presentado hasta el momento, principalmente en Dinamarca y Francia, para la ratificación del TUE, saca la conclusión de que se ha puesto de manifiesto una falta de conocimiento

confiado a un grupo de expertos, la mayoría de ellos externos a las instituciones europeas, la misión de reflexionar sobre la política de información y comunicación de la Comunidad.

El objetivo impuesto por la Comisión a este grupo era triple:

1) describir las estrategias de información y comunicación actualmente puestas en práctica tanto a nivel comunitario como de los Estados miembros;

2) emitir un diagnóstico sobre la calidad de los dispositivos, acciones, actitudes y medios actualmente en vigor y sobre las razones del "déficit de comunicación" (46);

3) formular recomendaciones sobre la política a seguir no solamente por la Comisión sino por quienes quieran actuar a favor de una mayor adhesión de los ciudadanos a la construcción europea (SERVICIO DEL PORTAVOZ, 1992) (47).

preocupante. De este modo, intenta relacionar el grado de 'des-conocimiento' de la construcción europea con la postura crítica frente a la misma. Un razonamiento no sólo torticero sino falso. Como ha mostrado el Eurobarómetro número 40, los daneses ocupan el primer puesto entre los ciudadanos comunitarios que se confiesan interesados por los asuntos comunitarios y, después de sus vecinos de Luxemburgo, son los segundos en sentirse bien informados al respecto; y, sin embargo, fueron los que más se opusieron al Tratado de Maastricht, del que, por cierto, su gobierno había repartido gratuitamente decenas de miles de ejemplares, que se agotaron. ¿Por qué no pensar mejor que el problema estaba en el propio Tratado y en su forma de negociarlo y no en el 'des-conocimiento' de los ciudadanos?

⁴⁶ Introduce la Comisión el concepto de "déficit de comunicación", a diferencia del habitualmente referido "déficit de información". Da la impresión de que esta vez es la comunicación la que más le preocupa. En cierto modo reconoce que comunicación e información tienen razón de ser independiente, por lo menos en situaciones deficitarias.

⁴⁷ La falta de adhesión, de apoyo, seguía constituyendo una preocupación constante para la Comisión, que buscaba fórmulas para recuperarlo; pero, desde su punto de vista, parecía estar fuera de toda discusión debatir primero si merecía la pena o no adherirse a la construcción europea --el sistema tenía que sostenerse-- tal y como se había realizado, se estaba realizando y se proyectaba realizar; las alternativas se reducían simplemente a decidir cuándo y en qué cantidad se ejercía la adhesión. Desde este planteamiento, ¿podía ser creíble su intención --confesada posteriormente-- de fomentar

El resultado de la tarea encomendada por la Comisión se conocería en marzo de 1993 con el nombre de Informe De Clercq (48). De él hablaremos más adelante. Antes es necesario referirse de nuevo a los resultados del Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado a mediados de diciembre de 1992.

6.10.3. Las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo

La aportación más singular de esta cumbre, en lo concerniente a la política de información, fue la posición adoptada por el Consejo Europeo con respecto al Consejo de Ministros --gran ausente de los debates sobre información y comunicación desde los comienzos de la CE-- en respuesta a la declaración aprobada en Birmingham en el mes de octubre del mismo año (49).

El Consejo de Ministros contaba, como el Comité Económico y Social, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Justicia, con un servicio de prensa encargado de facilitar a los medios de comunicación notas informativas sobre sus distintas reuniones y alguna documentación de apoyo. Pero nunca se había hablado específicamente de una política de información del Consejo, ni parecía posible hacerlo, por la sencilla razón de que sus integrantes eran --y son-- los ministros de los Estados miembros, cuyos intereses, de entrada, no

una participación de todos los ciudadanos, hasta de los más críticos y anti-comunitarios?

48 Willy De Clercq, antiguo miembro de la Comisión, y presidente de la comisión de Relaciones Económicas Exteriores del PE, presidía el grupo de reflexión compuesto por otros seis "expertos" --¿según quién?, ¿"expertos" en qué?--. El uso de esta calificación concreta al hacer pública la iniciativa era una intencionada manera de prestigiar, desde el principio, los resultados y la valía del trabajo que iban a acometer.

49 Cfr. *supra* págs. 283 y ss.

tendrían por qué poder reducirse a una postura común, objeto de información y/o comunicación. En el seno del Consejo no se representaba a la Comunidad --como ocurría teóricamente en la Comisión-- sino que era el espacio de la intergubernamentalidad. Cada uno de sus componentes se debía ante todo a sus ciudadanos nacionales --y a las corrientes de opinión pública de su Estado--, que eran los que le habían otorgado, a través de las instituciones estatales, la legitimidad para actuar.

Básicamente el planteamiento era éste. Y aunque se ha escrito, y dicho, mucho en torno al creciente empleo de la regla de la unanimidad, el sistema comunitario está más bien fundamentado en la negociación de acuerdos, en la suma de contrapartidas, en el intercambio de apoyos. Este es el método comunitario de actuación en el Consejo, principal institución legislativa y ejecutiva de la CE. Por lo tanto, y aunque cuente con un grupo de estudio de los temas relacionados con la información, es comprensible, dado el estado de cosas, la imposibilidad de ejecutar una --y sólo una-- auténtica política de información y comunicación. Y esta impotencia se percibió perfectamente en la cumbre de Edimburgo.

En el Anexo 3 de la parte A de las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo, a lo único que se pudo llegar fue a introducir mejoras en el acceso a los trabajos del Consejo, en la información sobre sus decisiones y en la simplificación y facilitación del acceso a la legislación salida de su seno. De comunicación, participación y diálogo no se dijo absolutamente nada. Se dejaba esta tarea a la Comisión. A pesar de que era el Consejo el que seguía conservando los poderes fundamentales en la toma de decisiones; por lo tanto, aplicar a ésta una mayor participación estaría, por principio, abocada al



fracaso --por lo menos a un cierto fracaso-- si el Consejo no se decidía a cooperar en esa dirección. Por mucho que la Comisión pretendiera o prometiera hacer al respecto, sus posibilidades estaban seriamente --y estructuralmente-- limitadas.

De forma resumida, las innovaciones concretas propuestas por el Consejo Europeo de Edimburgo eran las siguientes:

- * organizar debates "abiertos" sobre el programa de trabajo y sobre cuestiones fundamentales de interés comunitario; el acceso se conseguiría mediante la transmisión televisada del debate en cuestión (50);

- * mejora de la calidad, variedad y extensión de la información ofrecida a la prensa sobre antecedentes y contextos de las decisiones del Consejo; para ello, se reforzaría el servicio de prensa;

- * adelanto de la publicación del informe anual del Consejo;

- * cooperación con el resto de instituciones y con los Estados en el desarrollo de estrategias informativas y agilización en la transmisión del material informativo;

- * mejora de la redacción de la legislación comunitaria: mayor claridad, sencillez y accesibilidad.

50 El día 1 de febrero de 1993, lunes, cuatro cadenas de televisión --la DR danesa, la norteamericana CNN, la alemana ARD y la cadena de noticias Euronews-- ofrecieron en directo las deliberaciones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la CE. Pronto se cayó en la cuenta de la disfunción que se producía con esta medida: los ministros, mientras estaban ante las cámaras se dedicaban a presentar unos mensajes institucionalizados, falseados, con el fin de no 'electrocutarse'; una vez que las cámaras desaparecían, comenzaba el verdadero debate. Fue una experiencia retórica, sin interés alguno y, a todas luces, irrepetible. "Las reuniones públicas [del Consejo] se reducen frecuentemente a un discurso de propaganda de cada una de las delegaciones y una lectura de textos que no tiene relación entre sí, sin debate ni diálogo" (E.C.A.S., 1993: 5).

Las medidas eran *gross modo* muy similares a las que había planteado la Comisión en su comunicación de principios de diciembre. La mayoría de ellas se referían a cuestiones técnicas que redundarían, si acaso, en el beneficio de sectores interesados y especializados del público y en el trabajo de los profesionales de los medios de comunicación --actores de interés también para el Consejo por su capacidad potencial de influencia--. Pero, ¿dónde quedaba la atención al gran público, a los ciudadanos cuyo constatado alejamiento se lamentaba una y otra vez en este periodo de la integración?

Después de conocer esto, no sólo se pueden explicar sino comprender las palabras de la profesora Juliet Lodge, muy en línea con el sentido de nuestras hipótesis. En su opinión, la introducción insistente, aparentemente gratuita e intensiva del concepto de transparencia por los Estados Miembros --a través del Consejo-- obedecía a una respuesta "táctica" de los gobiernos consistente en tratar de equiparar la rectificación del déficit democrático de la CE no con una reforma institucional y constitucional sino con pinceladas de transparencia en el sistema de toma de decisiones. Dice Juliet Lodge, "mientras eran muchos los que compartían tan loables sentimientos [en torno a la mejora de la efectividad, la eficiencia, la democracia y la apertura], pocos estaban dispuestos a apoyar reformas institucionales que quizá pudieran cambiar y abrir al escrutinio público el papel de los gobiernos nacionales en el gobierno de la CE" (LODGE, 1994).

Las apariencias se desvenecen y la realidad se presenta desvelada ante nosotros. Los Estados miembros, representados en el Consejo, manipulaban la situación tratando de esquivar una y otra vez la contundencia de una sentencia que el PE había defendido durante muchos años: a menos que se

alterasen seriamente la estructura y las normas del sistema político comunitario --más allá de reformas y reorganizaciones dirigidas a la mejora de la información y la comunicación--, el ejercicio democrático sería ficticio, el apoyo de los ciudadanos, frágil, y la existencia de una auténtica comunidad política, una quimera. El sistema político comunitario ofrecía así, según los intereses, una posibilidad doble --al menos-- de interpretación --representada por el PE y el Consejo, respectivamente-- 'desde dentro' y 'desde fuera'.

A pesar de esta reflexión, en absoluto ajena a las instituciones comunitarias, incluida la Comisión, la línea de trabajo se mantuvo a lo largo de 1993. Pero, a diferencia de la Comisión --más condescendiente con la marcha de los cambios introducidos por el Consejo--, el Parlamento Europeo dejó bien clara su posición crítica ante las actuaciones en curso.

En la propuesta de resolución que preparaba, en el marco de la reflexión en torno al informe Oostlander, incluyó el siguiente párrafo, que se mantuvo íntegramente en el texto de la resolución final: "los intentos del Consejo de introducir más "transparencia" en la Comunidad no son más que parches que apenas pueden ocultar que el propio Consejo es el mayor obstáculo para la posibilidad de tomar decisiones de una forma controlable democráticamente" (PARLAMENTO EUROPEO, 1993a).

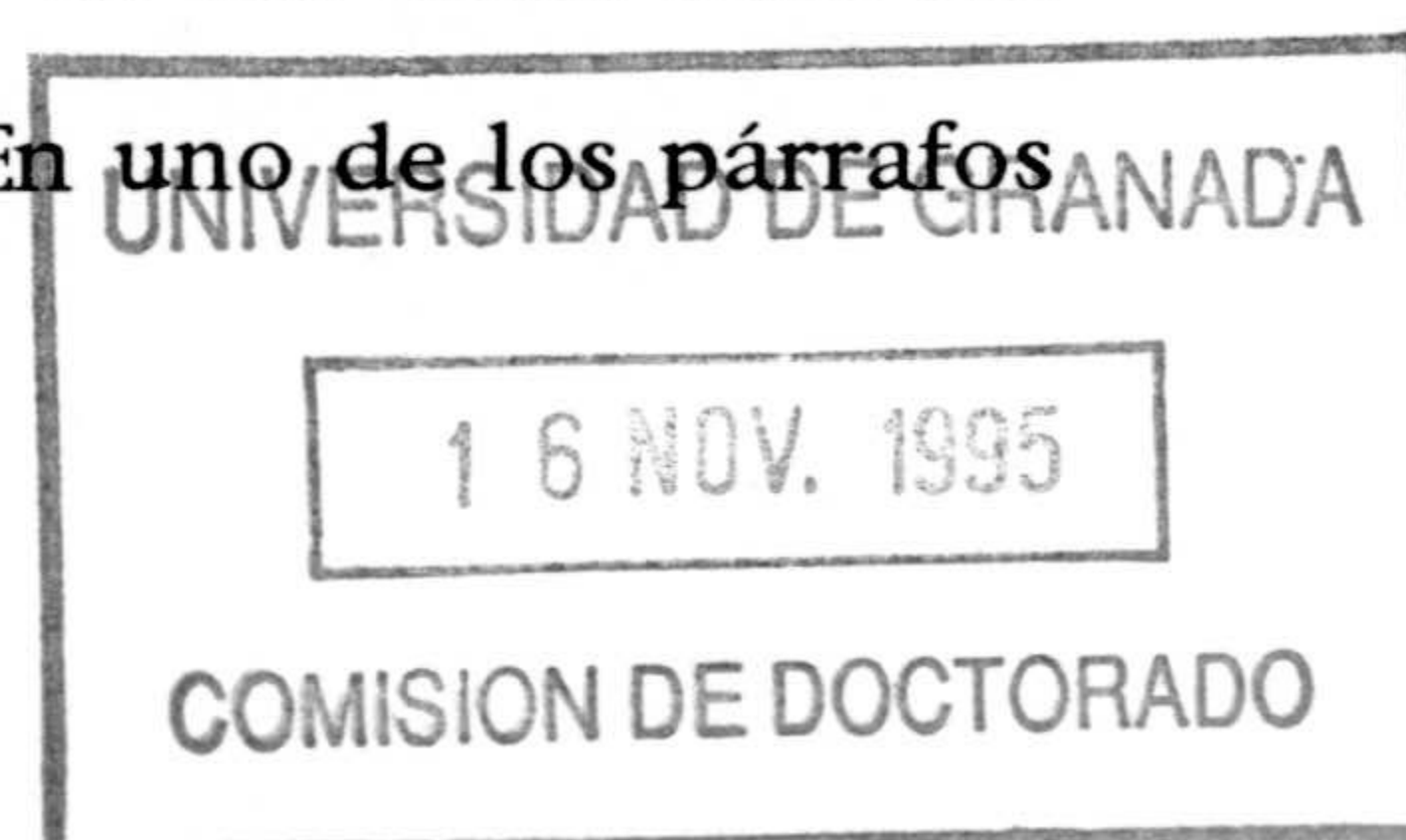
Y en otro lugar del mismo texto, esta vez perteneciente a la exposición de motivos que justificaban la resolución, se recogía este fragmento cuya extensión puede disculparse por la relevancia de su contenido: "El resultado de los referéndums supuso un choque para el Consejo, que llegó a la

conclusión de que la Comunidad Europea no puede continuar sin base democrática. Con las soluciones que busca el Consejo esta situación poco va a mejorar. Así, el Consejo propone facilitar el acceso a las actividades del Consejo, proporcionar información sobre los cometidos del Consejo y hacer más inteligible la legislación de la CE. En relación con las propuestas se puede afirmar que la lectura en público de puntos de vista al comienzo de las reuniones del Consejo sólo sirve para tapar la boca. Mientras la CE no conozca una verdadera democracia parlamentaria, la publicidad seguirá siendo la pariente pobre. [...] Lo que conocemos ahora es una legislación secreta, es decir, exactamente lo contrario" (PARLAMENTO EUROPEO, 1993a).

Pues bien, en el contexto de estas dos posiciones bien diferenciadas es donde la Comisión tenía que tomar también su propia posición; podía respaldar la crítica del PE, ponerse del lado del Consejo, o bien, buscar una forma propia de definir la situación y actuar. Precisamente en esta labor de búsqueda --que ya había sido reconocida desde el mes de octubre anterior por la propia institución--, un hito fundamental fue el resultado del trabajo encomendado al grupo de "expertos" coordinado por Willy De Clercq.

6.10.4. El Informe De Clerq

Tal y como había pedido la Comisión al grupo de "expertos", el Informe estaba listo a finales de marzo de 1993. Lluís Bassets, corresponsal del diario *El País* en Bruselas en aquel momento, titulaba así su información sobre este trabajo: "Un informe de la CE aconseja la creación de una oficina de propaganda europeísta"; el antetítulo era: "Malestar en los Doce ante las propuestas de un grupo de expertos" (*El País*, 1-3-93). En uno de los párrafos



del texto publicado por Bassets se decía: "Fuentes de la propia Comisión han descalificado sus ideas [en referencia al Informe], por su filosofía manipuladora y su adscripción a un concepto de la información de tufillo escasamente democrático."

En efecto, el Informe De Clercq no tuvo una buena acogida ni siquiera entre los funcionarios --por lo menos algunos de ellos-- de la Comisión. Hasta el comisario Pinheiro intentó distanciarse públicamente --eso sí, sin desaire alguno-- del contenido de este trabajo. ¿Cómo se explica entonces que en la comunicación donde se presentaría unos meses más tarde el nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión se diga que ha supuesto, junto con otros documentos, una importante aportación al debate? De momento, las posibilidades de respuesta se resumen, básicamente, en dos: o bien la Comisión utilizó el contenido del Informe para descubrir lo que no debía hacer o bien asumió sus directrices --todas o algunas-- como propias. Veamos cuáles eran estas directrices y así podremos comprender más adelante la postura definitiva de la Comisión.

El diagnóstico de partida del Informe coincidía con los presentados hasta el momento: "La Comunidad Europea se encuentra en una situación crítica en términos de confianza, credibilidad, atractivo, resultados económicos, capacidad para salvaguardar la paz y de aprobación y apoyo del público. Las esperanzas y expectativas depositadas en "1992" han dado paso a un sentimiento de decepción" (DE CLERCQ, 1993: 1). Con respecto a la opinión pública europea se constataba su inexistencia como tal; las actitudes hacia la construcción europea variaban entre el entusiasmo y la aversión, la ignorancia y la indiferencia, es decir, había de todo.

Con respecto al tema particular de la comunicación, que, por supuesto, era considerada inadecuada, los autores del Informe echaban de menos una comunicación persuasiva, a la vez que se quejaban de que la información que se estaba ofreciendo fuera "fría, seca y racional" (DE CLERCQ, 1993: 4) (51).

El talante del Informe se aclaraba un poco más en cuanto los "expertos" se preguntaban por las causas de la situación. Sus propias palabras son la manera más reveladora de situar su enfoque: "La principal razón de esta crítica es que la Comisión y algunos de los Estados miembros están intentando "vender" el "producto" equivocado. El producto que debe "venderse" al público no es el Tratado de Maastricht. [...] Es un error intentar "vender Maastricht" en lugar de los efectos beneficiosos que la Unión Europea tendrá para **cada uno de nosotros**. [...] No es el momento para recriminaciones sobre lo que se perciben como fracasos. No hay ninguna necesidad de buscar excusas o de ponerse a la defensiva" (DE CLERCQ, 1993: 4) (52).

Este último extracto del texto sería suficiente para hacer un juicio certero acerca de la línea persuasiva en general y propagandística en particular que impregnaba todo el documento. "El informe está más preocupado por diseñar una nueva estrategia para la publicidad institucional de la CE que para reestructurar las fuentes institucionales de información"

51 Es difícil hacerse una idea de lo que pueda ser la información "fría, seca y racional". De momento, al mostrarse críticos antes ella, lo que sí podemos intuir es que estaban más a favor de una información "caliente, simpática e irracional", como quiera que estos calificativos se puedan concretar.

52 Es necesario aclarar que, con estas palabras, los autores no hacían sino evocar lo dicho por el impulsor de este Informe, Jacques Delors, en el mes de noviembre de 1992: "Tenemos un buen producto, Europa, pero tengo la sensación de que lo estamos vendiendo mal" (*El País*, 25-3-93, pág. 29). Por otro lado, la expresión final del fragmento, "ponerse a la defensiva", nos parece una traducción demasiado benévola, además de incorrecta, del texto original inglés, en el que se utiliza el verbo "to apologize", cuyo sentido es "disculparse, excusarse, pedir disculpas".

(BORRAT, 1993: 72). No sólo se planteaba la comunicación como relación de "venta", sino que se proponía una clara tergiversación del mensaje a "vender": había que seleccionar la parte del todo --la integración-- que resultaba positiva y beneficiosa, ya que una vez 'comprada' ésta, el resto iría incluido 'gratuitamente' en el lote adquirido por el cliente. Aplastante lógica propagandística.

El objetivo que se asignaba en el Informe a una correcta comunicación, "estratégica", no era la participación, ni el conocimiento, ni el diálogo, como se había apuntado en anteriores documentos institucionales; los autores hablaban de "sensibilización del público" y de lograr "la aprobación de la Unión Europea" a toda costa. Había que CONVENCER. De nuevo parece que no era posible disentir, a pesar de que la realidad desmentía por sí sola toda esta ficción comunicativa.

La contradicción mayor aparecía cuando se intentaba sostener todo este planteamiento a la vez que se decía: "Deben quedar claros la verdadera utilidad y el propósito de las decisiones, mediante una explicación franca y honesta. [...] Con cada decisión, deben quedar bien claros tanto los aspectos positivos como los problemáticos" (DE CLERCQ, 1993: 9-10). ¿Cómo se podían sostener al mismo tiempo dos posturas tan dispares?; ¿cuál era la que acabaría prevaleciendo?

Indudablemente, y en consonancia con el concepto de 'déficit de comunicación' que la Comisión había utilizado en el texto de su mandato al grupo de "expertos", era la comunicación lo que importaba: "No es suficiente con multiplicar las conferencias de prensa para influir favorablemente en la

opinión pública. Lo que se necesita no es más información. De hecho, puede que ya haya **demasiada** información en la medida en que es aburrida, irrelevante y "fría". Lo que se necesita es más comunicación: mensajes que estimulen, exciten y hagan reaccionar a la gente; estímulos que cambien sus actitudes" (DE CLERCQ, 1993: 10).

Esta argumentación suponía un importante cambio conceptual y metodológico. Al reconocer que había demasiada información --'superávit'--, no por su cantidad sino por su calidad --aburrida, irrelevante, fría--, se estaba admitiendo a la vez que existía un 'superávit cuantitativo de información' y un 'déficit cualitativo' de la misma.

Según este diagnóstico, la solución lógica era intentar equilibrar los aspectos cuantitativos y cualitativos de la información producida; sin embargo, en el texto se daba un salto y se proponía como solución introducir "más comunicación". Es decir, frente al déficit cualitativo y al superávit cuantitativo de INFORMACION la 'receta' era aumentar la COMUNICACION. ¿Qué hacer entonces con las características --contenido, forma, difusión-- de las informaciones producidas hasta el momento?

Si destacamos este tema es para hacer ver cómo el método sobre el que el grupo de "expertos" fundamentó su propuesta era, por encima de todo y ante todo, comunicativo, apelativo; la información quedaba relegada a un segundo plano. Como se decía en el propio texto, interesaban los estímulos, la excitación, la motivación, las reacciones, en definitiva, las actitudes. Con esto, no andamos muy lejos de la reflexión de Easton cuando avisaba de que las autoridades del sistema político podrían estar interesadas, a veces, en cambiar

las percepciones de la realidad --que influyen en las actitudes-- que tenían los miembros del sistema más que la realidad misma.

Por otro lado, no se trataba de una comunicación para todos por igual sino selectiva --¿cómo se compatibiliza esto con la confesada intención de llegar a todos los ciudadanos y de "ir al encuentro de la gente"?--; la estrategia consistía --en pura lógica eastoniana-- en ponerla en práctica especialmente con algunos grupos específicos por el beneficio que el convencimiento --y por ende, el apoyo-- de esos grupos podría suponer para el sistema.

De todos modos, los autores no dudaban en ningún momento en reconocer que ellos sí sabían lo que nos convenía y nos interesaba a todos los ciudadanos europeos --desde los niños hasta los ancianos, desde los portugueses a los griegos, hombres y mujeres--: "Aunque todos los ciudadanos europeos deberían estar convencidos de que la Unión Europea y el trabajo de las instituciones europeas se realiza en el interés de todos, debe convencerse a algunos grupos específicos clave" (DE CLERCQ, 1993: 11).

¿A qué grupos clave se referían?:

1) dentro del público en general, "los indecisos o indiferentes o los que necesitan garantías" --¿y qué ocurre con los convencidos?, ¿acaso no necesitan comunicación? Seguramente sí, pero de otro tipo--; y en este grupo, los autores proponían dar prioridad "a quienes tienden a tener una actitud favorable, es decir, a ser receptivos y a responder positivamente" (DE CLERCQ, 1993: 11). Por si hasta el momento no se hubiese puesto de manifiesto suficientemente la intención propagandística de la

estrategia comunicativa planteada, los "expertos", al hablar de la comunicación con las mujeres y los jóvenes, se servían de otra de las reglas propias de la propaganda: el empleo de estereotipos (ROIZ, 1994: 67).

¿Por qué se referían, en concreto, a las mujeres y a los jóvenes como ejemplos de individuos con actitud favorable, que tienden a ser receptivos y a responder positivamente? "La mujer está más inclinada a reconocer intuitivamente y más rápidamente que el hombre las ventajas existenciales de un "mañana mejor". Se opone instintivamente a la guerra y a la agresión y tiene una disposición innata hacia los demás, hacia la moralidad y seguridad, hacia las relaciones en general y, en concreto, hacia su propia familia. [...] Con toda seguridad [los jóvenes] están más abiertos a los valores e ideales europeos que las generaciones de más edad. Como es estratégicamente más prudente dirigirse al punto donde la resistencia es menor, la juventud debería constituir un objetivo prioritario de persuasión y convicción" (DE CLERQ, 1993: 11-12). El texto habla por sí solo;

2) Dentro del público especializado, los **multiplicadores significativos**:

* periodistas, redactores y directores de programas, y todos los que tienen "influencia decisiva" en sus medios de comunicación a través de noticias, editoriales y programas. Una vez más, los *mass media* aparecían como actores privilegiados dentro del sistema político y, consecuentemente, objetos de especial atención por parte de las autoridades que intentaban tenerles, en lo posible, como aliados (53);

⁵³ De lo que decimos no queda duda alguna cuando, al referirse a cómo conseguir mayor eficacia con los programas de comunicación puestos en marcha por las instituciones, se decía: "Es necesario convencer a presentadores y periodistas de las bondades de la Unión Europea, cambiar sus ideas y hacer de ellos fervientes defensores de la causa europea" (DE CLERQ, 1993: 35). Parece que el ansia manipuladora de los "expertos" no conocía límites.



- * el mundo de los negocios;
- * los políticos y funcionarios;

Una tras otra las simplificaciones, interpretaciones sesgadas y contradicciones intrínsecas se van sucediendo a lo largo del Informe tratando de fundamentar de algún modo las propuestas finales. Veamos, por ejemplo, algunos de los puntos claves del mensaje ideal, según estos "expertos", sobre el que debería fundamentarse la comunicación de la CE:

* **"la Comisión** debería posicionarse claramente como el garante del bienestar y de la calidad de vida de los ciudadanos de Europa, garantizando un nivel de vida elevado y buenas condiciones de trabajo en una economía próspera y competitiva. Debe presentarse con su lado humano [¿qué debe hacer con el resto de sus lados?]: simpática, calurosa y preocupada por el bienestar ajeno" (DE CLERCQ, 1993: 15);

* **"el Parlamento Europeo** es el garante del pluralismo y de la democracia, y el instrumento por el que los ciudadanos, en el ejercicio de sus derechos democráticos, participan en los procesos político y legislativo, permitiéndoles así influir y modificar las normas y leyes que afectan directamente a su futuro" (DE CLERCQ, 1993: 15) (54);

* en el texto se proponía utilizar la divisa "Unión Europea. Juntos por el progreso y la prosperidad, la protección y la paz" como una promesa que sirviera de banderín de enganche de los ciudadanos (55). "Esta

54 Ya sabemos que ni siquiera el propio Parlamento Europeo se identificaba con el presentismo de estas afirmaciones. Precisamente una de sus líneas de crítica más continuada había sido la reivindicación del establecimiento de una estructura institucional que, de verdad, le permitiera ocupar una posición de control y de legislación mayor; pero, en ese momento, hasta la propia institución había reconocido que esto no era así.

55 El contenido de esta consigna se explicaba al leer la consideración de la CE sostenida por sus autores: "Se trata de una entidad viva que ofrece múltiples beneficios para todos en términos de **progreso y prosperidad, protección y paz**, lo que incluye los conceptos de solidaridad y de un

promesa debe interpretarse y personalizarse para cada uno de los sectores del público en su **propio** lenguaje, utilizando los estímulos a los que reaccionan [razonamiento típicamente conductista], apelando a sus emociones y a su sentido común: dirigiéndose tanto a la cabeza como al corazón" (DE CLERCQ, 1993: 25);

* **"Europa 1999"** podría ser el nombre del programa destinado a "vender" la Unión Europea a los ciudadanos de Europa aprovechando la agitación y la ilusión que despierta la entrada del nuevo milenio, que verá a Europa unida, democrática, rica y en paz, campeona de los derechos humanos y sociales, foco cultural y de civilización" (DE CLERCQ, 1993: 28).

Pues bien, al lado de estos ejemplos, también incluían los autores la reflexión siguiente: "Para lograr esta unidad [de esfuerzos] hace falta proceder a una evaluación honesta y realista de lo que puede llegar a realizarse. No hay que culpar a Europa para simplificar las cosas ni crear falsas expectativas" (DE CLERCQ, 1993: 16). ¿Con qué opción nos quedamos?

La ejecución práctica de todo este plan estratégico de comunicación se llevaría a cabo siguiendo algunos consejos propuestos en el Informe que supondrían ciertas reformas organizativas. De modo general se recomendaba la mayor profesionalización de los funcionarios ocupados en las tareas de información y comunicación; la ejecución de campañas nacionales y comunitarias, con la colaboración de los Estados miembros, y según unos programas de imagen y comunicación preparados al efecto; la adopción de símbolos y divisas (por ejemplo "In uno plures"); la mejora de la cooperación con los medios de comunicación; la preparación de un plan de producciones

"mañana mejor" (DE CLERCQ, 1993: 13). Los perjuicios, por lo visto, no existían.

audiovisuales a gran escala; la utilización de sondeos de opinión para detectar las actitudes y sus progresos; el aumento de la publicación de folletos divulgativos para todos los ciudadanos; el fomento de la transparencia mediante la celebración en sesión pública de las votaciones del Consejo de Ministros; el estímulo de la tendencia a constituir partidos políticos; la mayor participación de equipos europeos en competiciones deportivas, etc,...

La lista de recomendaciones de todo tipo --y en línea con las citadas-- era 'interminable'. Y, en paralelo, aparecían importantes necesidades de reorganización. Por esta razón, en el Informe se proponía que la Comisión crease una **Oficina de Comunicación**, dependiente del comisario competente en materia de comunicación y con acceso directo al presidente de la institución. Su cometido sería el de formular, seguir, ejecutar, evaluar y revisar en general toda la estrategia general de comunicación. De este modo, los autores resolvían una de sus mayores preocupaciones: Europa no habla con una sola voz. Esa Oficina se encargaría de conseguirlo (56).

También intentaban encontrar soluciones para uno de los primeros problemas que plantearía todo este cambio: la necesidad de financiación. En su línea de discurso megalómano vislumbraban con toda claridad la solución al tema:

* "El **mundo empresarial**, que tiene interés evidente en el mercado único, deberá estar dispuesto a participar en la financiación" (DE CLERCQ, 1993: 40) [El subrayado es nuestro];

⁵⁶ Nosotros nos preguntamos de inmediato cuál es el interés de hablar "con una sola voz" y, más aún, cómo se conjuga esta idea con la del pluralismo político, social y cultural de toda Europa; con una gran sutileza, los "expertos" utilizan indistintamente los nombres de Europa y la CE para referirse al mismo sujeto: ¿se adivina aquí una regla más de comunicación propagandista, se trata de un mero juego de palabras o de un error lingüístico?

* "Los **medios de comunicación deberán** aceptar conceder descuentos por campañas de interés público evidente. También habrá que instarles a imprimir y difundir regularmente editoriales sobre asuntos comunitarios" (DE CLERCQ, 1993: 41) [El subrayado es nuestro];

* "Se invitará a los **sindicatos** a patrocinar y difundir publicaciones sobre asuntos de interés para sus afiliados y en especial sobre temas de la Carta de derechos sociales" (DE CLERCQ, 1993: 41).

Anticipándose a los acontecimientos, los "expertos" daban por sentado que los tres sectores citados aceptarían las aportaciones que se les solicitaban en el reparto de la carga financiera correspondiente al programa de imagen y comunicación de la CE. Honestamente, nos parece mucho suponer.

Un último comentario. En la parte final del Informe se dedicaban, por separado, dos apartados, uno a la "Comunicación" --el 6.1-- y otro a la "Información" --el 6.2--. En el Informe se defendía la necesidad de que las instituciones establecieran una "clara distinción" entre lo que fuera comunicación y lo que fuera información. A lo largo de todo el documento había quedado bien patente la diferencia existente entre los dos conceptos para los autores del trabajo. De forma sintetizada, la distinción era la equivalente a la que podemos hacer entre el mensaje y la persuasión; el primero sólo implica un emisor encargado de su codificación, mientras que la segunda únicamente tiene sentido si existe un receptor, objeto de la acción persuasiva, de la formación más que de la 'in-formación'.

Podríamos preguntarnos entonces si es posible hablar de comunicación sin persuasión; la respuesta no es sencilla, ante todo depende

de lo que entendamos por persuasión. Desde luego, del Informe podemos concluir que el uso que se hace de este término tiene una fuerte componente manipuladora, intencional, de 'con-vencimiento', de cambio de actitudes. Entendida en este sentido, sí que podemos afirmar que no toda comunicación es una comunicación persuasiva.

En el marco en el que estamos estudiando el uso de este concepto --así como el de información--, nos parece, además, que su puesta en práctica responde a una elección de estrategia política, a un uso político de la comunicación --no en su sentido relacional sino influyente, que es muy distinto--, a un caso de comunicación política. Lo que tratamos es de descubrir al actor o a los actores políticos que han tomado tal decisión estratégica y su intencionalidad --oculta o revelada-- al respecto.

En este sentido, ¿cómo podríamos valorar la decisión del comisario Pinheiro de distanciarse de los contenidos del Informe De Clercq? Una forma de poder llegar a alguna conclusión al respecto es tener en cuenta todas las aportaciones del Informe a la hora de analizar a fondo el texto que la Comisión sí adoptó como suyo. Esta comparación --ampliada diacrónicamente e interinstitucionalmente-- nos facilitará ir más allá de las apariencias y poder --por lo menos-- acercarnos, a las verdaderas razones de la Comisión para introducir el nuevo enfoque de su política de información y comunicación.

6.10.5. El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones

Después del Informe De Clerq, la Comisión --y también el Parlamento Europeo-- siguieron adelante con sus trabajos de revisión y replanteamiento de las tareas de información y comunicación. Entre el mes de marzo y la fecha de presentación definitiva del nuevo enfoque de su PIC, la Comisión aportó dos comunicaciones más en torno al tema.

La primera se aprobó el día 5 de mayo, con el título "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones" (COMISION EUROPEA, 1993a). La razón de ser de este documento obedecía, de nuevo, a un mandato del Consejo Europeo de Edimburgo, que había reiterado a la Comisión una solicitud ya presentada en su reunión de Birmingham, en el sentido de que a principios de 1993 estuvieran concluidos sus trabajos relacionados con la "Declaración relativa al derecho de acceso de información" del TUE. La Comisión actuaba, por tanto, siguiendo el contenido de esta Declaración.

¿Cómo valoraba la Comisión la mejora del acceso a la información? En su opinión, esta mejora "será un medio de acercar las instituciones comunitarias a los ciudadanos y de suscitar un debate más activo y con mayor conocimiento de causa sobre los asuntos comunitarios. Además, servirá para aumentar la confianza de los ciudadanos en la Comunidad". Las expectativas puestas por la Comisión en la reforma del acceso a la información eran múltiples; establecía una correlación entre mejora del acceso y mejora de los debates --más activos y con mayor conocimiento-- y de la confianza de los ciudadanos.

Sin embargo, esta correlación aparentemente correcta era realmente equívoca; intentaba defender genéricamente, y aplicarla al caso, lo que sólo era una posibilidad entre muchas:

1) ¿de qué serviría mejorar el acceso a la información si los potenciales usuarios no estaban interesados en la misma o dispuestos a hacer el esfuerzo necesario para conseguirla? (57);

2) ¿estaba relacionado el nivel de información --en caso de haber accedido a ella-- con la participación en los debates? Los individuos informados podían perfectamente abstenerse de debatir, de establecer una relación, una comunicación sobre los temas a debate;

3) y, por último, ¿qué tenía que ver el aumento de la confianza con el mejor acceso a la información? De hecho, ya hemos explicado que en el primer referéndum danés, los votantes tuvieron todas las facilidades para acceder al texto del TUE y, sin embargo, desconfiaron mayoritariamente del mismo. Quizá se pueda producir incluso el efecto contrario del que indica la Comisión; de todos modos, lo único cierto que se puede vislumbrar a partir de los sondeos de opinión de la propia Comisión es que en los países donde la población se siente bien informada acerca de la CE en mayor porcentaje que la media --Luxemburgo, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Alemania, Irlanda y Francia-- las actitudes europeas son, de hecho, distintas. Así que no hay razón para pensar que haber accedido a la información y sentirse mejor informado traigan consigo un aumento del apoyo.

El concepto de acceso a la información era definido por la Comisión en su doble sentido:

⁵⁷ Los datos del Eurobarómetro número 40 mostraban que, aparte de daneses y griegos, la mayoría de la gente estaba poco o nada interesada en asuntos relacionados con la CE (EUROPEAN COMMISSION, 1994).

1) activo: las autoridades son las que se acercan *motu proprio* a los ciudadanos con el fin de informarles;

2) pasivo: son los propios ciudadanos lo que solicitan la información (58).

La Comisión defendió la postura de garantizar a los ciudadanos el acceso general a los documentos, pero estableciendo algunos límites: la intimidad personal, la confidencialidad industrial y financiera, la seguridad pública --incluyendo las relaciones internacionales y la estabilidad monetaria-- y la información de carácter confidencial obtenida por las autoridades. Fuera de estos límites, y los impuestos por los medios humanos y materiales con los que contase la institución, las solicitudes de información serían atendidas favorablemente.

A la hora de poner en práctica esta mejora, que la Comisión deseaba que fuese fruto de un acuerdo de cooperación entre instituciones comunitarias y Estados miembros, la interpretación de los citados límites puede ser hecha con mayor o menor elasticidad según los intereses en juego. Por ejemplo, hace unos meses el Tribunal de primera instancia de la UE examinó la demanda de un periodista británico, antiguo corresponsal en Bruselas del diario *The Guardian*, quien solicitó la anulación de una decisión del Consejo de Ministros en la que se le negaba el acceso a documentos de sus sesiones alegando el principio de confidencialidad (59). Es de esperar que

58 En este caso, las instituciones públicas establecen habitualmente unas condiciones para el ejercicio del derecho con el fin de salvaguardar algunos intereses públicos y privados. Como ejemplo de lo que decimos, podemos citar la Directiva 90/313/CEE (Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 158, de 23-6-90, pág. 56) sobre acceso a la información ambiental, que entró en vigor el día 1 de enero de 1993.

59 Según el profesor Robin Pedler, algo parecido le ocurrió en 1994 a la European Citizen Action Service (ECAS), que vio denegada, por completo, su

casos similares se produzcan; por lo pronto, será una prueba de que los ciudadanos de la CE están no sólo dispuestos a solicitar información sino incluso a 'luchar' por ella.

6.10.6. Transparencia en la Comunidad

La segunda comunicación de la Comisión antes de la que se ocupaba de su nueva PIC llegó a comienzos del mes de junio; esta vez la propia Comisión se había comprometido a tener listo otro documento sobre política de acceso general a la información y transparencia antes del Consejo Europeo de Copenhague. El día 2 de junio se aprobó este documento, titulado "Transparencia en la Comunidad" (COMISION EUROPEA, 1993b).

Esta comunicación retomaba, como habían hecho las anteriores en su momento, la línea de trabajo propuesta por el TUE y continuada, fundamentalmente, en los consejos europeos de Birmingham y Edimburgo. Además, en el texto de este documento, la propia Comisión sugería ya la proximidad de la presentación del nuevo enfoque de su PIC: "La Comisión considera que el desarrollo de su política de comunicación e información está íntimamente ligado a la transparencia. La configuración futura de esta política será objeto de una comunicación mas detallada que se realizará próximamente" (COMISION EUROPEA, 1993b).

solicitud de acceso a siete documentos oficiales. En el informe donde esta empresa de servicios pedía la revisión del rechazo de su demanda, se concluía: "La política de acceso público a los documentos no es nada más que una cáscara vacía: en la práctica, el acceso continúa limitado a la información contenida en el Diario Oficial, más unos pocos estudios de corto alcance sobre temas generales" (PEDLER, 1994: 35).

De momento, quedaba constatada la relación 'íntima' que desde la Comisión se establecía entre transparencia y PIC. Por otro lado, las medidas para el aumento de la transparencia se consideraban como elementos conducentes a crear las condiciones idóneas para entablar "un debate público más informado sobre la Comunidad y su futuro." La preocupación --por lo menos reconocida públicamente-- por la necesidad de aumentar el debate público sobre la CE era una cuestión que la Comisión abordaba de manera creciente (60).

Transparencia y acceso a la información también eran estrechamente vinculadas; en concreto, la Comisión defendía que el acceso era "un elemento clave" para establecer la transparencia necesaria; así que, podemos decir que el acceso a la información era considerado, a su vez, clave para el ejercicio de la PIC.

La Comisión ofreció en esta comunicación una "auto-evaluación" del ejercicio de la transparencia: "La Comisión posee unos antecedentes encomiables en política de puertas abiertas. Tradicionalmente ha estado abierta a las aportaciones de los ciudadanos. Ello deriva de la creencia de que dicho proceso es fundamental para el desarrollo de políticas sólidas y viables" (COMISION EUROPEA, 1993b). Sin embargo, vista la situación política e informativa del momento, esta alabanza a sí misma de la Comisión era difícil de justificar; a menos que pensemos que, a pesar de su apertura y su disponibilidad, por alguna razón, los ciudadanos, por desinterés, desconocimiento, o por decisión propia, habían pasado de largo. Porque lo

60 Y, a estas alturas, sobra explicar la trascendencia de esta necesidad para la existencia real de opiniones públicas.

cierto es que, hasta las propias autoridades de la Comisión, habían reconocido la existencia de un déficit de información --y otro de comunicación--.

A este respecto resulta esclarecedora la aportación del Eurobarómetro número 40. En términos generales, el 57% de los encuestados en este sondeo, realizado en octubre de 1993, reconocían no estar interesados en los asuntos comunitarios. A pesar de lo cual, los autores del Eurobarómetro respaldaban la existencia de un 'déficit de información'. ¿En qué sentido? Este déficit, afirmaban, no tenía su razón de ser en el interés de los ciudadanos por saber más acerca de la CE, porque eran una minoría los que lo confesaban; se trataba más bien del sentimiento de desinformación que había traído consigo el debate público suscitado en torno a la ratificación del TUE: "El efecto del advenimiento del Mercado Unico y del debate de Maastricht ha sido destacar ante los ciudadanos de la UE lo poco que sabían acerca de asuntos que empezaban a introducirse en sus vidas diarias. La aparición de esta nueva conciencia creó el "déficit de información" que había estado siempre ahí pero que nunca se había sentido durante el periodo de "consenso pasivo" total" (EUROPEAN COMMISSION, 1994: 38).

Es decir, el déficit había pasado de ser circunstancial pero no percibido a ganar también esta segunda atribución; ¿qué harían los ciudadanos y las autoridades del sistema ahora que se había producido ese cambio cualitativo?; ¿se lanzarían los ciudadanos --todos o sólo algunos-- de lleno a la búsqueda de información para corregir el sentimiento desinformativo?. La respuesta era imprevisible; por lo pronto, las autoridades se esforzaban en tomar posiciones ante las consecuencias posibles y en poner en marcha los mecanismos de

control suficientes para que el flujo de ofertas y demandas informativas no se convirtiese en un problema amenazante, cargado de tensión.

En efecto, un 71% de los encuestados se sentían mal informados acerca de la CE, frente a un 27% que sostenía lo contrario. Es decir, de cada tres ciudadanos dos percibían en sí mismos una falta, un déficit de información; en 1992, para la misma cuestión, la proporción había resultado de dos a uno. De entre los que deseaban 'alguna más' o 'mucho más' información, un 86% consideraba 'muy importante' tener información general para comprender mejor el funcionamiento de la CE y lo que hacía. Para un 80% era 'muy importante' contar con una información específica que les ayudase como ciudadanos a formarse mejor una opinión personal sobre los asuntos europeos. Otros preferían información como consumidores (70%) o de ayuda en el trabajo (53%).

Los autores del Eurobarómetro habían apuntado ya en la edición número 38 la posibilidad de que el déficit de información no consistiera únicamente en una falta de información sino que también escondiera un "déficit de orientación". La connotación que aportaba este nuevo concepto era la siguiente: los ciudadanos no sólo estaban faltos de conocimiento sino que necesitaban mecanismos de interpretación de ese conocimiento con el fin de ser capaces de tomar una postura sobre sus propios intereses con respecto a las políticas comunitarias.

En el fondo, a lo que se estaban refiriendo con esta distinción era al mismo déficit de información, sólo que desde un punto de vista cualitativo. Tal y como hemos venido sosteniendo hasta el momento, no sólo había que pensar

en la necesidad de 'más' información sino de 'distinta' información; el déficit no sólo era cuantitativo sino cualitativo. Por tanto, el 'déficit de orientación' no nos aporta nada nuevo, salvo que la Comisión pudiese aprovechar este punto de vista para ser ella la que, en cumplimiento con una supuesta demanda, se prestase a preparar y ofrecer los mecanismos de interpretación que tanto parecían precisar los ciudadanos; pero, al fin y al cabo, habríamos llegado, aunque por otro camino, a la misma idea: el ejercicio del control sobre las percepciones con que contaban los miembros del sistema --todos o algunos escogidos al efecto--.

Para finalizar, retomamos nuestro análisis acerca de la comunicación de la Comisión sobre transparencia de comienzos de junio. La Comisión, en ese contexto de 'auto-alabanza' que acabamos de describir y colocar en su lugar, hacía un repaso de todas las medidas previstas y aplicadas hasta el momento en torno a la transparencia. Y felicitaba al Consejo por la puesta en marcha de un mejor acceso a su trabajo y a su información, en virtud de lo indicado en el Consejo Europeo de Edimburgo (61).

Sobre el acceso a los documentos de la propia Comisión, se hacía un interesante añadido en el texto de la comunicación. En referencia a los límites que se deberían establecer para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Comisión añadía explícitamente una condición más: "deberá encontrarse un equilibrio entre los intereses de una mayor apertura y transparencia, y otras consideraciones como la protección de intereses

61 Con esta declaración explícita, la Comisión, sin pronunciarse sobre la postura defendida por el Parlamento Europeo, se acercaba claramente a la del Consejo. Pero quedaba patente la diferente consideración de la Comisión y del PE con respecto a las medidas adoptadas por el Consejo Europeo de Edimburgo. Esto podía ser un indicio para explicar posteriores pronunciamientos de la Comisión.

públicos y privados [a continuación viene el añadido] y la importancia de garantizar que el trabajo de las instituciones pueda realizarse de forma oportuna y eficaz" (COMISION EUROPEA, 1993b). ¿A qué se refiere la Comisión con esta última garantía?; ¿cómo se mide de manera precisa ese límite?; ¿cómo evitar que la institución puede utilizar este argumento para denegar información? Nos parece una condición difusa a la hora de su aplicación, y por lo tanto susceptible de una interpretación política interesada.

En la última parte de la comunicación, se abordaban las relaciones con el público. La Comisión expresaba algunas de sus convicciones sobre las que hemos venido discutiendo hasta el momento, por lo que las queremos reflejar:

* "el proceso de integración europea y en especial la aplicación del Tratado de la Unión Europea, así como el progreso hacia la ampliación de la Comunidad, sólo puede llevarse a cabo con el apoyo de los ciudadanos". Esta afirmación que hace suya la Comisión coincide casi al pie de la letra con el análisis eastoniano que hemos adoptado; el apoyo --sobre todo difuso-- era fundamental para conseguir la continuidad de un sistema político. Más aún, la Comisión lo consideraba imprescindible para llevar a cabo --que no para formular-- una reforma estructural como el TUE;

* "los Estados miembros desempeñan una función especialmente importante [...] La Comisión invita a los Estados miembros a que participen en el aumento de la transparencia en el plano nacional en la aplicación de las políticas comunitarias". Es decir, la transparencia y la política de información y comunicación consiguiente habían de ser objeto de la aplicación del principio de subsidiariedad --por lo menos, en sentido vertical--. Sin la colaboración de los Estados era inviable una ejecución completa de la transparencia y, por ende, de la PIC;



* "la propia Comisión opina que debería en primer lugar explicar sus actividades de forma más clara con el fin de dar a conocer correctamente el trabajo de la Comunidad. Por ello, considera que no se trata de utilizar en mayor medida los medios existentes, sino de dirigir y administrar éstos con el fin de que sirvan más eficazmente para transmitir mensajes, para establecer un diálogo y para estimular la participación del público". Explicar, dialogar y estimular la participación. A estas alturas podemos traducir estos tres términos al lenguaje de las hipótesis de esta tesis: informar --explicando--, comunicar --dialogando-- y conseguir una mayor legitimación del sistema --aumento del apoyo a través de un incremento de la participación democrática--.

Una vez acometido este repaso diacrónico e interinstitucional de la política de información comunitaria, que nos ha dado una visión pormenorizada del conjunto, y como último paso de esta tesis, nos dedicaremos específicamente en el próximo capítulo al análisis cualitativo del documento más importante de nuestra investigación: la comunicación SEC (93) 916/9 sobre "La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque". Las respuestas a nuestra pregunta inicial aparecerán entonces a modo de conclusión final.

CAPITULO 6 - REFERENCIAS

ASAMBLEE PARLEMENTAIRE (1960): "Rapport complementaire présenté au nom de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur les problèmes de l'information dans les Communautés Européennes". Rapporteur: M. Schuijt. Document 99. Noviembre.

BELTRAN, Miguel (1991): La realidad social. Ed. Tecnos, S.A., Madrid.

BORRAT, Héctor: (1993): Fer Europa. Els periòdics, protagonistes del Post-Maastricht. Centre d'Investigació de la Comunicació, Barcelona.

BUHIGAS, Cristina (1994): "La información sobre la CE en los medios españoles", en M. Sánchez (comp.): Periodismo especializado e información comunitaria. Representación en España de la Comisión de las Comunidades Europeas y Universidad Pontifica de Salamanca, Salamanca. Págs. 49-56.

COLLOWALD, Paul (1993): "La <<Trayectoire>> Strasbourg-Luxembourg-Bruxelles" en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et developpement de l'information europeenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 33-48.

COMISION EUROPEA (1985): "La politica de información y de comunicación de la Comisión. Orientaciones y objetivos 1985-88 de la PIC de la Comisión". Comunicación de M. Ripa di Meana. 19-4-85.

(1988): XXII Informe General sobre la Actividad de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Luxemburgo.

(1992a): XXV Informe General sobre la Actividad de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Luxemburgo.

(1992b): "El funcionamiento del mercado interior de la Comunidad después de 1992; seguimiento del informe Sutherland", SEC(92) 2277, comunicación adoptada por la Comisión el 2 de diciembre.

(1992c): "Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión". Comunicación de la Comisión aprobada el 2 de diciembre de 1992. SEC (92) 2274 final, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 93-96.

(1993a): "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones". Comunicación al Consejo, al Parlamento y la Comité Económico y Social de 5 de mayo. COM (93) 191 final, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 70-77.

(1993b): "Transparencia en la Comunidad". Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social de 2 de junio de 1993. COM (93) 258 final, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 64-69.

COMMISSION EUROPEENNE (1981): "Programme d'information: objectives et moyens." Communication de la Commission au Conseil, 4-5-81.

(1982): "Programme d'information pour 1982." Communication de la Commission au Conseil, 9-2-82.

(1986): "Politique d'information et de communication de la Commission. Priorités et propositions de coordination." M. Ripa di Meana. [Discutido en reunión de la comisión de 26-11-86]. SEC (86) 1841/6.

(1987): "Coordination de la politique et des actions d'information et de communication". Communication a la Commission du Président et de M. Ripa di Meana en accord avec M. Christophersen, du 8 avril. SEC (87) 591.

DASSETTO, Felice y DUMOULIN, Michel (1993): "Façonnement de l'Europe", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et développement de l'information européenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 133-137.

DE CLERCQ, Willy (1993): "Reflexión sobre la política de información y comunicación de la Comunidad Europea". Informe del grupo de expertos presidido por el Sr. Willy De Clerq, miembro del Parlamento Europeo. Marzo.

E.C.A.S. [EURO CITIZEN ACTION SERVICE] (1993): "Communication and Openness", en *Le Citoyen Européen*. Bruxelles. No. 26. September-October. Págs. 5-7.

EUROPEAN COMMISSION (1994): "Eurobarometer. Public Opinion in the European Union", nº 40, december 1993. Dirección General X, División de 'Encuestas, investigación y análisis', Bruselas.

GIARD, Veronique (1970): La politique d'information des Communautés Europeennes. Mémoire. Faculté de Droit et de Sciences Economiques, Université de Paris.

GODOY, Antonio (1995): El derecho de la televisión sin fronteras. Ed. Aguaclara, Alicante.

LEVY, Paul M.G. (1993): "Débats", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et développement de l'information européenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 77-87.

LODGE, Juliet (1994): "Transparency and democractic legitimacy", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 3, september. Págs. 343-368.

PAI, Wendi (1972): La politique d'information de la Commission des Communautés Européennes. Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.

PARLAMENTO EUROPEO (1988): "Informe elaborado en nombre de la Comisión de Control Presupuestario sobre el control de la utilización de los créditos destinados a la política de información de las instituciones". Ponente: Sr. Andenna. Documento A2-0296/88. 9 de diciembre.

(1992): "Documento de Trabajo sobre la política informativa de las Comunidades Europeas". Ponente: Sr. A. Oostlander. Comité de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación. 13 de octubre.

(1993a): "Informe de la Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación sobre la política de información de las Comunidades Europeas". Ponente: Sr. Arie Oostlander. Documento A3-0238/93. 14 de julio.

(1993b): "Resolución sobre la política de información de la Comunidad Europea". Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 268. 4 de octubre.

PARLEMENT EUROPEEN (1962): "Rapport complémentaire au nom de la Commission politique sur le fonctionnement des services d'information des Communautés européennes". Rapporteur: M. W.J. Schuijt. Document 115. 22 novembre.

(1971): "Rapport et proposition de résolution au nom de la commission politique sur la politique d'information des Communautés européennes." Rapporteur: M. W.J. Schuijt. Document 246.

(1972a): "Débat du rapport et proposition de résolution au nom de la commission politique sur la politique d'information des Communautés européennes." Séance du jeudi, 10 février.

(1972b): "Résolution sur la politique d'information des Communautés européennes". Journal Officiel des Communautés Européennes, nº C 19, du 28 février.

(1980): "Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la politique d'information de la Communauté européenne, de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen". Rapporteur: M. Wolfgang Schall. Document 1-596/80.

(1981): "Résolution sur la politique d'information de la Communauté européenne, de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen". Journal Officiel des Communautés Européennes, nº C 28, du 9-2-81.

(1983): "Résolution sur la politique d'information des Communautés européennes en ce qui concerne les élections de 1984". Journal Officiel des Communautés Européennes, n° C 68, du 14-3-83.

(1984): "Proposition de resolution sur la création d'une plata-forme européenne des médias". Document 2-1264/84.

(1986): "Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la politique d'information de la Communauté européenne." Rapporteur: M. Gianni BAGET BOZZO. 6 octobre.

PEDLER, Robin H. (1994): "Openness in the European Union: how the institutions are trying to bridge the gap between Union and citizens" en *European Business Journal*, vol. 6, n° 3. September. London. Págs. 30-38.

POURVOYEUR, Robert (1981): "La politique de l'information de la Communauté Européene" en *Revue du Marché Commun*, n° 246, avril. Paris. Págs. 192-204.

RABIER, Jacques-René (1993): "La naissance d'une politique d'information sur la Communauté européenne", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et développement de l'information européenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 21-32.

ROIZ CELIX, Miguel (1994): Técnicas modernas de persuasión. Eudema, S.A., Madrid.

SANTARELLI, Manuel (1993): "L'information du citoyen européen", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et développement de l'information européenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 67-75.

SERVICIO DEL PORTAVOZ (1992): "Mise en place d'une mission de réflexion sur la politique d'information et de communication". Información a la prensa, IP (92) 1000. Bruxelles, le 4 décembre.

TERJ, P. y CARREWYN, L. (1968): La politique d'information a court terme de la C.E.E. . College d'Europe, Bruges.

CAPITULO 7. EL NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION Y COMUNICACION (PIC) DE LA COMISION

¿Qué tarea hemos acometido hasta este momento? En primer lugar, fundamentamos la estructuración de un modelo de análisis conveniente en el que enmarcar el estudio de una Política de Información y Comunicación (PIC). A continuación, y tras la necesaria discusión conceptual, propusimos unas hipótesis referidas a nuestra pregunta inicial: << ¿Por qué la Comisión de las Comunidades Europeas puso en marcha en junio de 1993 un nuevo enfoque de su Política de Información y Comunicación (PIC)? >>. Ahora, una vez que hemos expuesto el contexto político e institucional en el que se formuló esta política, y sus precedentes similares, estamos, indudablemente, en mejor disposición de explicar y comprender su aparición.

La primera constatación que hemos hecho es que, desde la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), y haciéndose eco de la tarea encomendada en la 'Declaración relativa al derecho de acceso a la información', la Comisión se encontraba inmersa en un periodo de revisión y replanteamiento de su política de información, dentro de la cual se incluían la transparencia, el acceso a la información y la apertura; la justificación de esta revisión esgrimida por el Consejo Europeo, y reflejada concretamente en el TUE, era que la mejora de dicha política reforzaría el carácter democrático de las instituciones --y, por tanto, de la propia CE-- así como la confianza del público en ellas.

La 'sorpresa' de los problemas aparecidos al comienzo del proceso de ratificación del Tratado, unida a la agudización de la crisis económica, y a la

densa red de intereses políticos en juego, situó a la Comisión en una posición desventajosa, admitida por la institución como tal, que le llevó a adoptar una postura hasta cierto punto combativa. La Comisión no se resignaba a aceptar el papel --por otro lado bastante habitual-- de chivo expiatorio; exigía que cada institución cargase con su parte de culpa y contribuyese a la solución.

Consejo de Ministros y Parlamento Europeo, las dos instituciones realmente susceptibles de aceptar a su vez el envite de la Comisión, reaccionaron de muy distinta forma. Para el Consejo, las medidas a adoptar se reducían a la mejora del acceso, la distribución y el tipo de información que se daba a los ciudadanos, es decir, introducir ciertos cambios en la política de información. El PE, por el contrario, consideraba este planteamiento superficial y reduccionista; desde su punto de vista, el Consejo sólo trataba de 'parchar' la situación porque el verdadero problema de fondo era mucho más grave y estructural: la falta de legitimidad democrática del sistema político comunitario, el 'déficit democrático', que había traído consigo una construcción política separada de los ciudadanos, fuentes insustituibles y genuinas del apoyo necesario. Entre estos dos enfoques se situaba la Comisión; ¿cuál fue su postura?

Por un lado resulta evidente que la Comisión se encontraba limitada en muchas de sus actuaciones por los enormes poderes --legislativos y ejecutivos-- del Consejo, es decir, de los Estados miembros, a pesar de su poder de iniciativa. Pero, por otro lado, tenía una misión que cumplir como encargada de salvaguardar los Tratados y de asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados en los mismos. Esta tarea le obligaba, en la medida de sus posibilidades, a empujar la situación hacia una posible salida que no

entorpeciese el avance de la construcción europea. Es en este marco en el que se acometió la reflexión sobre la información que hemos repasado; la comunicación sólo se unió al debate en la fase final, y en torno al encargo del Informe De Clercq.

Según este esquema, la Comisión, como comentamos en su momento, se veía obligada a actuar entre la prudencia política que exigía el momento y la necesidad de ocuparse de la crítica situación. En este sentido, la idoneidad cronológica de las decisiones y acciones fue fundamental; el mismo comisario Pinheiro lo reconoció el día de presentación del nuevo enfoque de la PIC, cuando comentó que la Comisión había esperado al resultado positivo del referéndum danés para "hincar el diente a tan espinoso tema" (BASSETS, 1993).

Ya explicamos la importancia de las decisiones (declaraciones) asociadas a las políticas como herramientas de las autoridades para ofrecer el marco en el cual les interesa que sus acciones y decisiones sean interpretadas por los miembros del sistema. Un ejemplo de este tipo de estrategia se pudo ver en Bruselas el día 30 de junio de 1993, fecha en la que, una vez aprobada la comunicación sobre la nueva PIC, el propio comisario responsable del tema celebró una rueda de prensa con el fin de explicar a los profesionales de los medios de comunicación --y, en último lugar, a sus audiencias-- el significado de esa decisión de la Comisión.

Si seguimos el relato que nos brindó el corresponsal del diario *El País*, podemos destacar algunas cuestiones de interés en esa intervención del comisario Pinheiro:

1) "El comisario se acogió al juramento de los testigos judiciales --"la verdad, toda la verdad y nada más que la verdad"-- como lema para la actuación de la Comisión en su política informativa";

2) "Esta vez [en referencia al contenido del Informe De Clercq] el comisario aclaró las cosas de entrada, por si acaso: "Rechazo cualquier idea de propaganda".";

3) "La iniciativa de introducir reformas se planteó de hecho ante las dificultades de los ciudadanos para entender el Tratado de Maastricht".

Podemos obtener algunas conclusiones de estos tres fragmentos del periodista español. En 1), donde se incluye una cita de Pinheiro, se insiste, ante todo, en que la Comisión sólo pretende que reluzca la verdad. Y, por consiguiente, también se sobreentiende que lo que el comisario estaba diciendo en la rueda de prensa era, también, cierto, honesto, totalmente verdadero.

En el punto 2), Pinheiro insiste en la misma idea pero pronunciando claramente esta vez el concepto 'tabú': propaganda. Si comenzaba haciendo una declaración de intenciones en la que defendía la total franqueza, se da a entender que sus palabras recogidas en la segunda cita están dichas para que sean tomadas como ciertas; la Comisión quiere alejarse a todo trance de cualquier referencia vinculada con el ejercicio de la propaganda ⁽¹⁾. Era

¹ Esta misma intención quedaba también aclarada en el contenido del boletín informativo nº 26 de la European Citizen Service Action (ECAS), en el que se explicaba la postura del comisario portugués con respecto al Informe De Clercq: "El Comisario Pinheiro ha reaccionado inmediatamente precisando que si los diagnósticos eran correctos, la estrategia propuesta no era aceptable" (E.C.A.S., 1993: 6). Pero, cuando revisamos el Informe De Clerq, vimos cómo no sólo era en el diseño de la estrategia donde utilizaba una interesada manipulación de la realidad; el diagnóstico previo del contexto, de los pros y contras del proceso de integración ya se servía de la misma técnica.

intención del comisario que este punto quedara bien claro. Y, a partir de sus palabras, concluimos la postura de la Comisión que, como interpreta Bassets, intenta alejarse del contenido del Informe De Clercq y de cualquier otra declaración anterior similar. No en vano, si se hablaba de un "nuevo enfoque" era cuestión de marcar una separación entre el pasado y el presente.

Por último, el fragmento 3), a pesar de que no se corresponde con las palabras literales del comisario, suponemos que el periodista lo incorpora como una de las conclusiones extraídas del discurso de Pinheiro. Aunque coincide plenamente con la relación explicativa que hemos venido sosteniendo, es cierto que, de momento, y en cuanto a la rueda de prensa que comentamos se refiere, sólo podemos tomarlo como una suposición; Bassets bien se podría haber inventado o simplemente podría haber malentendido las palabras de Pinheiro.

En lo que no podemos encontrar ninguna duda es en el texto de la nota de prensa distribuida por la propia Comisión entre los periodistas (SERVICIO DEL PORTAVOZ, 1993). La función habitual de estas herramientas de la comunicación institucional es la de presentar la postura de la institución de forma inequívoca, tratando además de hacerlo en un texto con formato compatible con el de los géneros y el estilo propios de los medios de comunicación. El objetivo último de la institución, en este caso de la Comisión, sería que el periodista en cuestión transmitiese a su audiencia, a ser posible al pie de la letra, el contenido de la nota de prensa; este caso, verdaderamente improbable, supondría, por un lado, la práctica eliminación del mediador, del intérprete con el que la institución tiene que tratar si quiere una difusión

mediática; por otro lado, una dejación por parte del medio de comunicación en cuestión de su poder de influencia como actor del sistema político.

¿Cuál era el contenido de esta nota de prensa?, ¿en qué puntos insistía? Esta nueva forma de declaración asociada nos puede ayudar a comprender posteriormente de forma más exacta el contenido de la PIC. Extraemos algunos fragmentos del texto de la citada nota:

1) "Esta decisión [la nueva PIC] es continuación de diversos análisis internos y externos y de los debates sobre la transparencia". La Comisión se refiere a la idea de continuidad que hemos explicado más arriba;

2) la Comisión reconoce la existencia de dos tipos de dificultades --internas y externas-- en el "ámbito de la información y la comunicación". Desde el primer momento, información y comunicación aparecen unidas en un mismo ámbito; ya hemos visto que en la historia de la política de información de la Comisión no siempre ha sido así; es más, las referencias únicas a la información han sido las más habituales;

3) al hablar de los problemas externos, derivados "de un medio multicultural y nacional así como de la complejidad del marco institucional y político en el que opera", se citan los siguientes: "las exigencias y expectativas de los ciudadanos son muy numerosas y variadas", "el número de emisores de información es muy elevado" y "la actual coyuntura socioeconómica crea una opinión respecto a las autoridades políticas, tanto a escala nacional como comunitaria". Es decir, los problemas vienen, bien del entorno --multicultural, nacional, institucional, político, informativo, socioeconómico-- bien de las exigencias y expectativas de los ciudadanos; la Comisión, al parecer, no tiene culpa alguna al respecto; más bien se considera una víctima de las condiciones que la rodean;

4) en el plano interno sí reconoce la Comisión su culpabilidad, por algunas cuestiones que son ya tradicionales en la política informativa: debilidad de estrategia, falta de coordinación, atención insuficiente a la PIC, falta de capacidad para detectar las necesidades específicas de las distintas audiencias, y exceso de información con deficiente calidad y no adaptada a las necesidades de los ciudadanos. La Comisión apunta hacia la distinción entre déficit cuantitativo y cualitativo de la información; su diagnóstico es que hay un superávit cuantitativo y un déficit cualitativo de información. Sobre la comunicación no se dice nada, a pesar de que en su momento --al ordenar la realización de lo que sería el Informe De Clercq-- la misma Comisión también habló de un déficit de comunicación;

5) la Comisión reconoce la urgencia de solucionar este problema y la necesidad de la cooperación de instituciones y Estados miembros para ello; es decir, admite que por muchos esfuerzos que lleve a cabo por su cuenta, sin la cooperación institucional y estatal no es posible acabar con el problema. Se percibe la dependencia que la Comisión tiene, sobre todo con respecto al Consejo, es decir, a los Estados miembros;

6) "El déficit de información forma parte del déficit democrático. La Comunidad únicamente podrá desarrollarse si sus ciudadanos están convencidos de la legitimidad de los valores en los que se basa y el interés de sus logros". Aquí se introduce una de nuestras preocupaciones principales: la relación que la Comisión establece entre el problema informativo y el problema político. Para ella, el primero forma parte del segundo. ¿De qué modo? La idea es que la información es la manera de conseguir que los ciudadanos se convenzan de la legitimidad de los valores de la CE y del interés de sus logros, lo que, a su vez, reportará al sistema el apoyo necesario.

Ahora bien, nosotros podemos preguntar qué otras vías, además de la información, conseguirían los mismos resultados; y esto está directamente relacionado con la cuestión acerca de los otros componentes que tiene el déficit democrático, aparte del déficit --cualitativo-- de información. La Comisión no dice nada al respecto; de momento, prima al poder de una información cualitativamente adecuada como herramienta de legitimación. En su lugar podría haberse referido, por ejemplo, al funcionamiento de la estructura del sistema político de la CE; pero parece que la Comisión no percibe ningún problema al respecto de la estructura o, cuando menos, no quiere reconocerlo públicamente;

7) "La política de información y comunicación no puede sustituir a las decisiones políticas. Pero el éxito de una política específica depende en gran medida de la eficacia de su comunicación. La información debe ser clara, completa y asequible para el usuario, y no debe esconder las diferencias de opinión, de existir éstas". La PIC se concibe como ayuda para la eficacia de toda política; dicho de otro modo, la política que no se comunica tiene mayores dificultades para ser eficaz, para cumplir sus objetivos. La cuestión es acerca de qué, cómo, cuándo y con quién establecer esa comunicación en cada caso.

Ahí encuentran las instituciones en particular, y el sistema político en general, un amplio margen de actuación. Además, la Comisión describe las características que debe tener toda la información susceptible de ser comunicada: claridad, integridad y adaptación al usuario. ¿Quién decide y cómo lo que es asequible a cada usuario?; ¿es el usuario el que impone su demanda o es la institución la que establece la claridad e integridad de la información que cada usuario necesita? De nuevo la diferencia de

planteamiento supone un cambio sustancial. La Comisión no aclara tampoco en esta ocasión su posición;

8) Por último, se habla de las características del nuevo enfoque. Se proponen las siguientes medidas como fundamento del mismo: celebración de "debates mensuales sobre la situación sociopolítica de la Comunidad y sus consecuencias en la estrategia de información y comunicación", creación de un "grupo estratégico de alto nivel" para asesorar a la Comisión en este ámbito, aumento de los contactos de los comisarios con los medios de comunicación, mecanismos de coordinación y adecuación a las necesidades del público, reestructuración de la estructura informativa de la Comisión con una reasignación de tareas, continuidad de la descentralización y creación de un Comité de Usuarios.

¿Qué es realmente novedoso de este listado como para justificar la denominación de "nuevo enfoque"? Si miramos atrás en la historia de la política de información de la Comisión nos encontramos con la sorpresa de que las novedades, sobre el papel, son escasas; ya se había hablado antes -- también sobre el papel-- de la necesidad de introducir la comunicación junto a la información, de la ineludible mejora de la coordinación, de la adaptación a la demanda del público, de la estrategia de descentralización, incluso se habían llevado a cabo otras reorganizaciones de la estructura informativa.

Con la visión diacrónica que hemos conseguido, podemos dudar del alcance real de las palabras de la Comisión --más que de una nueva realidad se podría hablar de una nueva apariencia, declaración de intenciones con fines de convencimiento, de cambio de las percepciones de los ciudadanos--; esto nos lleva a plantearnos si acaso el uso de las palabras "nuevo enfoque" no sea una manera de llamar la atención, de borrar en cierto modo el pasado,

y de inducir al público a pensar que, de verdad, la Comisión se va a renovar en las cuestiones informativas. Desde luego, debemos reconocer que --sobre el papel-- aparecen novedades, pero ¿se trata de cambios superficiales o estructurales? Según lo visto hasta el momento, nos decidimos por lo primero (2).

En toda esta nota de prensa no se hace ni una sola referencia a la opinión pública, uno de los conceptos tradicionalmente incorporados al discurso de las instituciones sobre política informativa y clave desde nuestro punto de vista. Así mismo, los medios de comunicación sólo aparecen de pasada, y no a la altura del potencial de influencia y aprovechamiento político que, en teoría, tienen el subsistema mediático. ¿A qué se debe esto?

Toda esta serie de preguntas y de explicaciones --más o menos fundadas-- exigen, a nuestro entender, un último paso: acometer el análisis pormenorizado del texto completo de la comunicación presentada por la Comisión. El conocimiento interno de ese texto, sumado al conocimiento externo con el que contamos, y unido al aparato teórico de nuestro modelo de análisis, nos permitirá alcanzar conclusiones fiables acerca del acierto de nuestras hipótesis.

² De la misma opinión que nosotros era la antropóloga Elvira Altés quien, en su artículo "Un *lifting* para la Unión Europea", explicaba que la Unión Europea trataba de hacer una simple limpieza de cara, ocupándose de su imagen y comunicación, ante el euroescepticismo, que se presentaba más como un síntoma a interpretar que como un problema al que combatir (ALTÉS, 1994). Las instituciones se habían puesto a la defensiva e intentaban salir del paso con soluciones que no se enfrentaban cara a cara con la verdadera raíz de la situación: la manifestación y el desconcierto de los ciudadanos ante las posibles formas de integración europea.

7.1. Fundamentación teórica y técnica del análisis

Ya comentamos las ventajas que, en nuestra opinión, tiene el análisis de mensajes en el estudio de los lenguajes políticos (3). Así mismo, hemos citado anteriormente a Meadow para aclarar que la política puede ser considerada como un proceso comunicacional. En este sentido, una política de información y comunicación --en el caso comunitario-- no sería más que un acto comunicativo entre el sistema político, el sistema de medios de comunicación --o el sistema de comunicación política, si se prefiere usar el concepto de Blumer & Gurevitch-- y el entorno, poniéndose en evidencia la esencia relacional de toda política.

Tal y como hemos planteado nuestro modelo de análisis en torno a la comunicación --principalmente política, y a nivel macrosocial e institucional--, hablar de análisis de mensajes equivaldría también a hablar de comunicación. Y hasta ahora, hemos tenido en cuenta --de cara a una caracterización completa del contexto-- algunos mensajes de aquellos actores autores --más o menos directos e involucrados-- del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión y de los actores afectados por la misma (4).

Ya citábamos al comienzo del primer capítulo las palabras de M. Latiesa en torno a la pluralidad metodológica en la investigación social, en concreto en Sociología. De hecho, nos ofrecía un ejemplo de cómo la visión explicativa y comprensiva, la cuantitativa y la cualitativa, se complementaban en el

³ Cfr. *supra* pág. 79.

⁴ "Conocer el contexto es probablemente el único modo para deducir el significado descifrado en situaciones sociales más complejas. Tales significados no existen como algo "dado"; se pueden impugnar con vehemencia y con frecuencia lo son [...]. Tampoco podemos siempre aceptar, sin cierta exploración, las razones que las personas presentan como "explicaciones" de su conducta" (LANG & LANG, 1993: 234).

estudio de la realidad social, aunque, naturalmente, existieran claras diferencias entre ellas: "estas vías de acceso [la cualitativa y la cuantitativa] se caracterizan por las técnicas diferentes que utilizan en la recogida de datos y en el análisis. En la cualitativa, la recogida de datos no está estructurada y sistematizada previamente, en la cuantitativa, sí. En lo que se refiere al análisis, la cualitativa procede al análisis de los discursos y su estructura subyacente, la cuantitativa, por medio de la estadística, da una medida del fenómeno, las relaciones causales y su intensidad" (LATIESA, 1991:86).

Nosotros nos decantamos también por la superación del dualismo metodológico para buscar un visión complementaria, que no ecléctica, para la que no existen impedimentos: "baste con decir que no existe nada, excepto quizá la tradición, que impida al investigador mezclar y acomodar los atributos de los dos paradigmas para lograr la combinación que resulte más adecuada al problema de la investigación y al medio con que se cuenta. No existe razón para que los investigadores se limiten a uno de los paradigmas tradicionales, si bien ampliamente arbitrarios, cuando pueden obtener lo mejor de ambos" (COOK & REICHARDT, 1986: 40). En este sentido, ya hemos utilizado algunos indicadores cuantitativos --por ejemplo, los cuatro indicadores del apoyo con los que trabajamos en el CAPITULO 5-- (5).

Según la distinción que hacía la profesora Latiesa, parece que es el método cuantitativo el más apropiado para el estudio de las relaciones causales. Pero, al mismo tiempo, no es menos cierto que las causas de una decisión política como la que nos ocupa son susceptibles --como hemos venido defendiendo-- de ser comprendidas. ¿De qué podría servirnos entonces el

⁵ Cfr. *supra* pág. 298 y ss.

análisis cualitativo de los contenidos? "A partir de un texto [y mediante el análisis de contenido] se puede deducir lo que una persona quiso decir o dar a entender" (PEREZ SERRANO, 1994: 143).

Eso es lo que pretendemos hacer en esta última fase del trabajo: descubrir, mediante el análisis de la comunicación SEC(93) 916/9 final, las asunciones e intenciones manifiestas y latentes de la Comisión, haciendo aflorar posibles acuerdos, contradicciones y manipulaciones en torno a la política que estudiamos, todo ello sin pretender llegar a la consecución de conclusiones válidas más allá del caso concreto que nos ocupa. Además, sostenemos con R.C. Rist la convicción de que la investigación cualitativa es muy relevante en la fase de identificación del problema y formulación de la política (RIST, 1994: 548); de ahí nuestro planeamiento más cualitativo en la búsqueda de las diversas asunciones en torno al problema a partir del cual apareció la nueva PIC.

7.1.1. El análisis de contenido y los lenguajes políticos

¿Por qué escogemos el análisis de contenido? Principalmente por su idoneidad para el tratamiento de mensajes en los que intervienen lenguajes políticos (6). Dice la profesora D. Graber que "cuando actores políticos, dentro y fuera del Gobierno, comunican acerca de sus asuntos políticos, con propósitos políticos, están usando lenguajes políticos" (GRABER, 1981: 196). Es indudable que éste es nuestro caso: la Comisión, actor del sistema político

⁶ "Lo que hace político a un lenguaje --puntualiza Graber-- no es una forma determinada, ni un vocabulario que le distinga como tal. Es la sustancia de la información que transmite, el escenario donde esa información es determinada y las funciones que desempeña. Por eso tiende a hablarse de *lenguajes políticos*, así en plural" (BORRAT, 1989: 97).

comunitario, comunica --a otros actores: instituciones, Estados, ciudadanos, medios de comunicación,...-- su posición como tal con respecto al uso -- político-- de las variables información y comunicación.

¿En qué nos basamos para defender la idoneidad del análisis de contenido en el estudio de los lenguajes políticos? En la correspondencia entre las pretensiones del primero y las características de los segundos.

De L. Bardin (1986) tomamos sus consideraciones en torno al análisis de contenido con el fin de hacernos una primera idea acerca del mismo:

* "cuando se tiene como tarea comunicaciones que se quiere comprender más allá de sus primeras significaciones, parece útil el recurso al análisis de contenido" (BARDIN, 1986: 21);

* "la lectura del analista de contenido de las comunicaciones no es, o no es sólo, una lectura al "pie de la letra", sino la puesta a punto de un sentido de segundo grado. No se trata de atravesar por los significantes para captar los significados, como en el desciframiento normal, sino de alcanzar otros "significados" de naturaleza psicológica, sociológica, política, histórica, etc., a través de significantes o significados (manipulados)" (BARDIN, 1986: 31);

* [Se puede definir al análisis de contenido como] "*Un conjunto de técnicas de análisis de comunicaciones tendente a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (variables inferidas) de estos mensajes*" (BARDIN, 1986: 32);

* "el análisis de contenido es un buen instrumento de inducción para investigar las causas (variables inferidas) a partir de los efectos (variables de inferencias o indicadores localizados en el texto)" (BARDIN, 1986: 106).

Se trata de un instrumento que nos va a permitir una lectura más profunda del contenido del mensaje de la Comisión, a partir de la cual podremos inferir algo más sobre las causas o antecedentes y las condiciones de producción del mismo. Necesitamos una lectura más profunda del sentido del texto (7) porque, como hemos visto hasta ahora de manera más bien intuitiva, sospechamos que las intenciones verdaderas de los autores no coinciden al cien por cien con las reconocidas públicamente.

Estas potencialidades del análisis de contenido encajan, como hemos dicho, con los actores políticos y sus lenguajes. Murray Edelman advierte que, para el político, el lenguaje es una herramienta extremadamente útil porque "ofrece una lógica para defender cualquier posición con independencia de las contradicciones, y lo hace sutilmente" (EDELMAN, 1991: 134). Y el actor político hace uso de esta herramienta con el fin de adaptarse convenientemente a sus objetivos, que pueden pasar por atender las necesidades de su audiencia.

El recurso al lenguaje político --o a lenguajes políticos distintos diacrónicamente-- permite al actor diseminar información, implantar la agenda pública --proponer los temas de discusión en un momento dado--, interpretar y conectar --orientando así las interpretaciones de los

7 "Para el análisis de contenido, lo esencial es el sentido, no la forma" (MUCCHIELLI, 1974: 32).

acontecimientos--, proyectar hacia el futuro y el pasado, y estimular para la acción (8). Estas son, según Graber, las cinco funciones más importantes de los lenguajes políticos. A ellas, Héctor Borrat añade una sexta que, como él mismo reconoce, más que una función complementaria de las otras es "una manera --entre otras-- de ejecutar estas últimas" (BORRAT, 1989: 101); se trata del poder de desinformar.

Ahora podemos comprender mejor la conveniencia de abordar un estudio del sentido latente de los lenguajes políticos: detrás de su interés manifiesto, se puede esconder --a veces incluso sin la consciencia del autor-- una visión distinta de la realidad, de gran riqueza para 'des-velar' el sentido completo del mensaje. Reconocemos con D. Graber que "[Los mensajes políticos] pueden decir muchas cosas acerca de la situación en que los emisores del mensaje se encuentran, acerca de sus valoraciones sobre esa situación y acerca de los mismos emisores" (GRABER, 1981: 199-200). Y pretendemos explotar esta posibilidad.

Por último, referirnos al carácter cualitativo del análisis de contenido que hemos propuesto. ¿Por qué cualitativo? Afirma L. Bardin que mientras que la aproximación cuantitativa del análisis de contenido está fundada en la frecuencia de aparición de ciertos elementos, la cualitativa recurre a indicadores no frecuenciales susceptibles de permitir inferencias (9); por ejemplo, la presencia o la ausencia de esos elementos (BARDIN, 1986: 87). ¿Qué

8 Con todo esto, los actores, y especialmente las autoridades del sistema, pueden influir en la legitimación de sus decisiones y acciones: "Si bien la mayor parte del lenguaje político determina poco cambio en el bienestar de la gente, tiene mucho que ver con la legitimación de los regímenes y la aquiescencia del pueblo con acciones en cuya iniciación no ha participado" (EDELMAN, 1991: 124).

9 Sin que esto quiera decir que el análisis cualitativo de contenidos no admita ningún tipo de cuantificación.

se consigue con esto? El mismo responde que el análisis cualitativo evita "ahogar en una descomposición frecuencial" matices de sentido que, a pesar de su escasa aparición, resultan fundamentales para la comprensión total del mensaje. Este tipo de análisis es más propicio para casos concretos, cuya inferencia no pretende obtener una validez fuera de los mismos; por esta razón la aproximación cualitativa no se obsesiona con la exhaustividad del enfoque cuantitativo: "a veces es necesario desprenderse de la fe sociológica en la significación de la regularidad. El acontecimiento, el accidente, lo raro, tienen algunas veces un sentido muy acusado que no hay que asfixiar" (BARDIN, 1986: 89).

Creemos que la aproximación cualitativa responde mejor a las características de nuestro material. Por un lado, como hemos dicho más arriba, tratamos únicamente de explicar y comprender un caso concreto; además, a estas alturas resulta indudable la relevancia cualitativa incomparable de la comunicación SEC(93) 916/9 final.

Sería imposible hacer, por ejemplo, una lista exhaustiva de todas las declaraciones asociadas de autores y actores afectados por el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión; conscientes de este hecho, no podemos esgrimir razones de representatividad cuantitativa para justificar nuestra selección. Hemos seleccionado, sin embargo, el documento más significativos de entre los conocidos; y creemos que a partir de él --y una vez realizado el repaso documental, diacrónico e interinstitucional, del capítulo anterior--, por su valía cualitativa, podemos llegar a inferir conclusiones pertinentes. Ni más ni menos.

7.1.2. La técnica de análisis cualitativo de contenido: el Análisis Semántico Conceptual

La última cuestión a resolver con respecto al análisis que hemos propuesto es la técnica a utilizar. Antes de decidirnos, recuperemos una vez más cuáles son nuestras hipótesis y las pretensiones con respecto a ellas.

Básicamente, nosotros defendemos *a priori* que la Comisión --bien *motu proprio* bien inducida por otro actor-- tomó la decisión de introducir el nuevo enfoque de su PIC por una razón estratégica: controlar el nivel de apoyo difuso que necesitaba el sistema político comunitario para poder garantizar el futuro del proceso de integración.

La Comisión se encontró en 1992 ante un obstáculo para este proceso que era indispensable superar: el TUE debía ser ratificado por el mayor número de Estados y con un alto porcentaje de confianza y lo antes posible. Sin embargo, surgieron problemas; se alzaron voces críticas en desacuerdo con el paso que suponía el Tratado de Maastrich y con la idea de Europa de fondo; el proyecto se tambaleaba públicamente.

Es en este contexto --que ya hemos descrito-- donde comienzan a aparecer --en algunos casos más que aparecer 're-appearcen'-- con gran fuerza en los lenguajes políticos de algunas autoridades comunitarias términos como: transparencia, explicación, legitimidad democrática, subsidiariedad, participación ciudadana, importancia de las opiniones públicas,... y, cómo no, información y comunicación. De este modo, la interpretación pública del problema político del momento se vio invadida por un aluvión de ideas relacionadas, de forma genérica, con la información y la

comunicación, aunque éstas eran sólo una parte del problema. Las autoridades se apresuraban a definir la realidad, intentando a la vez preservar sus intereses; estaban haciendo uso de las funciones del lenguaje político.

A nosotros nos interesa entonces alcanzar el significado profundo de esta estrategia; necesitamos conocer tanto la definición del problema que hicieron los actores políticos más relevantes como el sentido de su solución; ¿qué significado se le dio al concepto 'política de información y comunicación?', ¿qué 'problema' se reconoció que había que solucionar?, ¿por qué se llamó 'nuevo' al enfoque?, ¿qué se entendía por opinión pública?, ¿y por transparencia?, ¿y por información?, ¿y por participación?, ¿y por comunicación?, ¿y por 'deficit informativo?', ¿y por 'déficit democrático?',... Es una cuestión, en cierto modo, de semántica: tenemos que buscar las connotaciones de todos estos significantes para cada actor --pero, sobre todo, para la propia Comisión--, desdoblando los términos y revelando las relaciones entre los mismos.

En efecto, dentro del análisis de contenido existen toda una serie de técnicas para llevar a cabo un análisis semántico y estructural. R. Mucchielli se ha ocupado de explicarlas, así que utilizaremos sus referencias con respecto a la técnica concreta cuyo uso queremos proponer: el Análisis Semántico Conceptual (ASC).

En la presentación del ASC dice Mucchielli: "se trata ahora expresamente de analizar el contenido *implícito* . Lo implícito no será aquí otro sentido, escondido debajo de la máscara del primero (esto es lo que nos

distancia de la hermeneútica), sino la estructura de significación del texto que, ella misma, remite a los principios del pensamiento de los locutores (10), a su marco de referencia, a la organización interna de sus opiniones, a sus concepciones mismas, consideradas como un sistema (MUCCHIELLI, 1974: 103).

Este planteamiento supone superar la mera lectura del texto, por muy atenta que sea, para ir más allá, hasta el sentido implícito; en este camino, el lenguaje del texto es simplemente un mediador indispensable.

Mucchielli cita a M. Canto-Klein, F. Lantier y N. Ramognino como los artífices de esta forma de análisis de contenido. La denominación de Análisis Semántico Conceptual, a diferencia del resto de análisis semánticos, resalta el término concepto, que no se refiere ni a las palabras en general ni a las palabras-clave en particular; Mucchielli trata de explicarlo de esta manera: "[el concepto] es de hecho *la idea* del locutor tal cual se expresa en frases múltiples,... es a la vez *la acepción de una palabra-clave y el sistema de valores personales donantes de sentido*" (MUCCHIELLI, 1974: 103).

Por lo tanto, el ASC supera la localización de palabras-clave (11), explícitas, para descender hasta un segundo grado, donde el acercamiento a las relaciones estructurales permite alcanzar el sentido implícito. Según los

10 En general, los locutores son los que hablan, los autores, los enunciadores del mensaje.

11 Acerca de este término conocemos dos acepciones. M.A. Rebollo cita la definición de G. Matoré --creador de la noción, según el propio Rebollo--, para quien designa "un ser, un sentimiento, una idea, vivientes en la medida misma en que la sociedad reconoce en ellos su ideal" (MATORE, 1953: 68); se trata, en definitiva, de un término que expresa una sociedad (REBOLLO, 1975: 16-17). De manera más genérica y aplicable al estudio de los textos, Mucchielli habla de palabra-clave como "palabra importante para el sentido general del texto. Palabra cuyo olvido o desconocimiento dificulta seriamente la comprensión del documento o la unidad considerados" (MUCCHIELLI, 1974: 127). Nuestra afirmación está más acorde con esta segunda acepción.

autores del ASC citados, este análisis de segundo grado perseguirá el descubrimiento de las redes semánticas del texto: "Por <<red semántica>> se entiende por un lado las múltiples connotaciones de una palabra-clave, acompañadas de sus lazos semánticos a esa palabra,... por otro lado, el sistema de relaciones de este primer conjunto con las otras nociones importantes del texto" (MUCCHIELLI, 1974: 103). Todo el texto queda así semánticamente conectado a nivel implícito. Este es el objetivo último del ASC: conseguir saber cómo se organizan, 'conceptualmente, entre sí para un locutor o unos locutores los elementos de una palabra-clave o de un tema.

El proceso práctico del ASC, según explica Mucchielli, se divide en tres fases:

- 1) escoger el tema general;
- 2) análisis según el eje paradigmático: consiste en aflorar todos los sentidos inmanentes que el tema tiene para el locutor del que se trate. Para ello hay que catalogar todos los descriptores, es decir, todas las expresiones que definan o califiquen a la noción objeto de análisis. El inventario de estos descriptores constituirá el léxico de esa noción;

- 3) análisis según el eje sintagmático: formular las relaciones de los descriptores entre ellos y con el resto de conceptos que forman parte del texto. Siguiendo las exigencias de la lógica se llega a obtener un red-modelo de relaciones, llamada sintaxis o red semántica. Entre los autores del ASC y el propio Mucchielli proponen las siguientes siete reglas lógicas a utilizar en la confección de la sintaxis:

- * implicación lógica (dependencia) con sus diferentes formas: subordinación con relación a los objetivos, dependencia necesaria, subordinación de causa-efecto, de la parte al todo, de eventualidad;

- * restricción, expresada gramaticalmente por la conjunción <<pero>>;
- * conjunción simple, en forma de comparación o yuxtaposición en el tiempo o en el espacio;
- * disyunción, que separa dos nociones entre sí;
- * exclusión recíproca de dos nociones.
- * equivalencia semántica, es decir, expresiones diferentes pero sinónimas;
- * calificación-atribución; cuando una noción expresa una cualidad de otra.

Esta sería la descripción del tipo de análisis de contenido que proponemos. Ahora bien, teniendo en cuenta la afirmación de L. Bardin en la que defendía que "la técnica del análisis de contenido adecuada al campo y al objetivo perseguidos, es necesario inventarla cada vez, o casi" (BARDIN, 1986: 23), introduciremos algunas modificaciones con el fin de conseguir un resultado final más completo para nuestro caso.

Dado que contamos con unas hipótesis, proponemos extraer de ellas un inventario de nociones que, aunque no sea exclusivo, nos permita guiar desde el principio el análisis posterior del tratamiento de esas nociones --ya sea por presencia o por ausencia de las mismas-- en el texto de la Comisión. Precisamente hemos comentado más arriba que una de las características del análisis cualitativo era su fundamentación en la presencia y ausencia de ciertos índices más que en su frecuencia. Eso sí, permanecemos atentos a la aparición de cualquier otro índice desconocido ahora por nosotros, y que

pueda influir en el desentrañamiento de los significados implícitos que perseguimos.

Relacionado con esto, Mucchielli avisa del enorme riesgo que corre un analista que cuenta ya con unas hipótesis que, en palabras de Bardin, son "para probar". Esas hipótesis pueden introducir un serio sesgo a la hora del análisis, al empujar al analista en una cierta dirección coincidente con el sentido de las mismas; pero este peligro no es exclusivo del análisis de contenido, sino que es una cuestión recurrente que se presenta cada vez que se pone en marcha un proceso de investigación. Estar alerta metodológicamente y someter los resultados al veredicto de otros analistas son las precauciones habituales. Si bien es cierto que en los análisis cualitativos la cuestión se complica aún más por su carácter más intuitivo; ahora bien, intuición y rigor, siempre que haya un método de por medio, no tienen por qué estar reñidos.

7.2. Análisis de las hipótesis

Nuestra intención en este momento es clara: aplicar la técnica del Análisis Semántico Conceptual al texto de la comunicación SEC (93) 916/9. Y contrastar el resultado de este análisis con el contenido de nuestras hipótesis general y derivadas. Con el fin de evitar posibles errores de interpretación de los conceptos y las relaciones que propusimos en su momento en la hipótesis, proponemos completar el citado análisis con el previo sometimiento de dichas hipótesis al mismo ejercicio. Es decir, en primer lugar analizaremos las hipótesis con el fin de llegar a conseguir el esquema de la sintaxis conceptual implícita en las mismas para el tema "política de información y

comunicación". Una vez conseguido esto, procederemos del mismo modo con el texto completo de la comunicación. Al final sólo tendremos que hacer una comparación entre los dos esquemas para comprobar el acierto de nuestras hipótesis.

El tema general --o concepto-- por excelencia de nuestro análisis es el NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION Y COMUNICACION DE LA COMISION. Pero junto a él hay algunas nociones conexas, fruto de las hipótesis que hemos propuesto. Por tanto, vamos a aportar una lista de nociones, el léxico (descriptores) y la red semántica subyacentes a nuestras hipótesis; esto nos puede servir, como hemos explicado, de punto de partida para posteriores comparaciones con el significado latente de los documentos que analizaremos (12).

Antes de comenzar el análisis, recordamos nuestras hipótesis a la vez que localizamos las nociones (en mayúsculas) que incluyen (13):

¹² De entrada no tenemos por qué suponer que los autores y actores afectados por la política a analizar compartieran --ni entre ellos ni, por supuesto, con nosotros-- la estructuración del problema político a resolver o el significado semántico de sus nociones-clave. De hecho, y utilizando el fundamento del Análisis de Asunciones, venimos sosteniendo la necesidad de examinar las distintas concepciones que aparezcan en juego.

¹³ La selección de las nociones del texto no se hace, según los propios autores del Análisis Semántico Conceptual, siguiendo ciertas reglas o una tipología --sintáctica, morfológica o de otro tipo-- concreta y cerrada; sólo se busca la relevancia semántica de los términos; esta 'indefinición', que puede amenazar la pertinencia de los índices (nociones) seleccionados, es uno de los problemas que plantea el análisis cualitativo a cambio de contar con "un procedimiento más intuitivo, aunque también más flexible, más adaptable a índices no previstos o a la evolución de las hipótesis. [...] En este caso es capital [por parte del analista] la comprensión exacta del sentido" (BARDIN, 1986: 87-88).

1) Hipótesis principal:

* "El nuevo enfoque de la PIC de la Comisión se puso en marcha en forma de un 'output' circunstancial, integrado por decisiones y acciones – autoritarias y a veces asociadas--," ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION, 'OUTPUT';

* [El nuevo enfoque de la PIC de la Comisión se puso en marcha] "como parte de una estrategia diseñada para controlar los debates públicos que habían puesto en peligro el nivel de apoyo difuso con el que contaba el sistema político comunitario hasta febrero de 1992;" ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION, ESTRATEGIA, DEBATES PUBLICOS, APOYO DIFUSO, SISTEMA POLITICO COMUNITARIO;

* "el objetivo de las autoridades de la Comisión fue llevar a cabo una serie de cambios en el sistema de comunicación política con el fin de que fuesen percibidos, no sólo por las opiniones públicas sino también por los ciudadanos comunitarios, como destinados a conseguir efectivamente su participación activa y a eliminar definitivamente el 'déficit informativo' y, por tanto, a corregir en parte el 'déficit democrático'." ---> AUTORIDADES, SISTEMA DE COMUNICACION POLITICA, OPINIONES PUBLICAS, CIUDADANOS COMUNITARIOS, PARTICIPACION, 'DEFICIT INFORMATIVO', 'DEFICIT DEMOCRATICO';

2) Hipótesis derivadas:

* "existe un 'déficit democrático' en la CE que incluye y supera al llamado 'déficit informativo'." ---> 'DEFICIT DEMOCRATICO', 'DEFICIT INFORMATIVO';

* "el proceso de ratificación del TUE que tuvo lugar entre febrero de 1992 y octubre de 1993 supuso la profundización del descenso de apoyo difuso

de que adolecía ya la CE" ---> PROCESO DE RATIFICACION DEL TUE, APOYO DIFUSO;

* [El proceso de ratificación del TUE supuso] "a la vez que un aumento paralelo del distanciamiento entre gobernantes comunitarios --autoridades-- y gobernados --miembros restantes del sistema político--." ---> PROCESO DE RATIFICACION DEL TUE, DISTANCIAMIENTO;

* "la intervención de las autoridades comunitarias en los procesos de formación de las opiniones públicas llevada a cabo en forma del nuevo enfoque de la PIC de la Comisión no garantiza por sí sola la reducción ni del 'déficit informativo' ni del 'déficit democrático'." ---> AUTORIDADES, OPINIONES PUBLICAS, NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION, 'DEFICIT INFORMATIVO', 'DEFICIT DEMOCRATICO';

* "el nuevo enfoque de la PIC de la Comisión puede entenderse como un intento de manipulación --mediante la información y la comunicación-- de la forma de participación de algunos actores políticos --sobre todo lo más críticos-- en el funcionamiento del sistema con el fin de conseguir convencerles de la bondad de la construcción europea y obtener así una mayor legitimidad --aunque frágil-- para el sistema." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION, MANIPULACION, PARTICIPACION, LEGITIMIDAD;

* "La estrategia consistió en producir 'outputs percibidos' y 'outputs circunstanciales' selectivos, en un intento de cambiar las percepciones de la realidad más que la realidad misma --o, mejor dicho, la parte de realidad que no interesaba variar--; ¿de qué modo? Modificando convenientemente, entre otras, las variables información y comunicación en el funcionamiento del sistema de comunicación política." ---> ESTRATEGIA, 'OUTPUTS', PERCEPCIONES, INFORMACION Y COMUNICACION, SISTEMA DE COMUNICACION POLITICA.

Nuestras hipótesis --principal y derivadas-- incluyen los siguientes diecinueve nociones, ordenadas alfabéticamente:

APOYO DIFUSO
AUTORIDADES
CIUDADANOS COMUNITARIOS
DEBATES PUBLICOS
'DEFICIT DEMOCRATICO'
'DEFICIT INFORMATIVO'
DISTANCIAMIENTO
ESTRATEGIA
INFORMACION Y COMUNICACION
LEGITIMIDAD
MANIPULACION
NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION
OPINIONES PUBLICAS
'OUTPUT'
PARTICIPACION
PERCEPCIONES
PROCESO DE RATIFICACION DEL T.U.E.
SISTEMA DE COMUNICACION POLITICA
SISTEMA POLITICO COMUNITARIO

Para cada una de las nociones, el conjunto de sus descriptores --todas las expresiones del texto que, para el locutor, definen o califican a cada una de las nociones--, es decir, su léxico, es el siguiente (análisis paradigmático):

1) APOYO DIFUSO

* El APOYO DIFUSO --objeto de especial cuidado por parte de las autoridades de cualquier sistema político-- al sistema comunitario descendió a raíz del proceso de RATIFICACION DEL TUE. Esta situación constituía un problema, para el que las AUTORIDADES intentaban encontrar una solución.

2) AUTORIDADES

* Fueron las AUTORIDADES de la Comisión las que decidieron introducir algunos cambios en el SISTEMA DE COMUNICACION POLITICA, con el

fin de intervenir estratégicamente en las OPINIONES PUBLICAS y aumentar el APOYO DIFUSO.

* Las AUTORIDADES comunitarias, aunque en distinta medida, se encontraban distanciadas de los CIUDADANOS, por lo que buscaron una mayor legitimación de estos.

* Las AUTORIDADES de la Comisión optaron por utilizar la INFORMACION Y COMUNICACION como variables con las que conseguir la modificación de las PERCEPCIONES que los miembros del SISTEMA POLITICO COMUNITARIO tenían acerca del mismo. Y para ello, produjeron una serie de 'OUTPUTS'.

3) CIUDADANOS COMUNITARIOS

* Los CIUDADANOS COMUNITARIOS se habían distanciado de las AUTORIDADES, mostrando una disminución creciente de APOYO DIFUSO hacia el SISTEMA POLITICO COMUNITARIO.

* Algunos de estos CIUDADANOS participaron, a raíz del PROCESO DE RATIFICACION DEL TUE, en DEBATES PUBLICOS en torno al SISTEMA POLITICO COMUNITARIO que supusieron la aparición de corrientes de opinión, de OPINIONES PUBLICAS.

* Los CIUDADANOS COMUNITARIOS en general y algunos de ellos en particular, fueron objeto de un intento de persuasión, de convencimiento, a través de la INFORMACION Y COMUNICACION, con el fin de que legitimasen el sistema y le dieran así mayor APOYO DIFUSO.

4) DEBATES PUBLICOS

* Los DEBATES en torno a la RATIFICACION DEL TUE pusieron en peligro el nivel de APOYO. La DISTANCIA AUTORIDADES-CIUDADANOS aumentó

con estos DEBATES. Las autoridades optaron por hacer algo para controlar esta situación.

* Estos DEBATES trajeron consigo un aumento de la participación en los procesos de las OPINIONES PUBLICAS.

5) 'DEFICIT DEMOCRATICO'

* Existía y existe un 'DEFICIT DEMOCRATICO' en el SISTEMA POLITICO COMUNITARIO.

* La Comisión reconocía la existencia de este DEFICIT y por eso propuso un cambio de INFORMACION Y COMUNICACION, mediante un NUEVO ENFOQUE de su PIC, como forma de paliarlo. Pero esta medida no era suficiente.

6) 'DEFICIT INFORMATIVO'

* Existía y existe un DEFICIT INFORMATIVO en el SISTEMA DE COMUNICACION POLITICA de la CE.

* Ese DEFICIT INFORMATIVO, admitido por la Comisión, era sólo una parte del DEFICIT DEMOCRATICO. Por lo tanto, la eliminación del primero --de producirse-- no conduciría a la eliminación del segundo.

7) DISTANCIAMIENTO (AUTORIDADES-CIUDADANOS COMUNITARIOS)

* El DISTANCIAMIENTO entre autoridades del SISTEMA POLITICO COMUNITARIO y CIUDADANOS de la CE, reconocido por la Comisión, era paralelo a la falta de APOYO DIFUSO y de LEGITIMIDAD.

8) ESTRATEGIA

* Las AUTORIDADES de la Comisión pusieron en marcha una ESTRATEGIA para la recuperación del APOYO DIFUSO consistente en utilizar de

manera persuasiva y manipuladora la INFORMACION Y COMUNICACION para poder así controlar las OPINIONES PUBLICAS más críticas.

9) INFORMACION Y COMUNICACION

* Son las dos variables que se decidieron a utilizar algunas AUTORIDADES COMUNITARIAS con el fin de dar una solución al problema que tenían delante.

* La COMUNICACION incluye a la INFORMACION pero añade, además, la PARTICIPACION (de un 'alter').

10) LEGITIMIDAD

* El DEFICIT DEMOCRATICO implica una falta de LEGITIMIDAD DEMOCRATICA del SISTEMA POLITICO COMUNITARIO, que supone a su vez una escasa PARTICIPACION.

* Esta falta de LEGITIMIDAD constituía uno de los elementos nucleares del problema existente.

11) MANIPULACION

* Algunas AUTORIDADES COMUNITARIAS --entre ellas, las de la Comisión-- MANIPULARON el problema, desviando la atención, a conveniencia, de sus elementos nucleares.

* La MANIPULACION consistió básicamente en 'vender' algunos cambios en el manejo de las variables INFORMACION Y COMUNICACION como las solución al núcleo del problema.

* A través de los cambios llevados a cabo mediante las variables INFORMACION Y COMUNICACION, se intento hacer percibir a los CIUDADANOS

que se habían propiciado las condiciones para su plena PARTICIPACION democrática.

* El propósito de la Comisión era, en realidad, controlar la PARTICIPACION en los procesos de las OPINIONES PUBLICAS para evitar una nueva caída del nivel de APOYO DIFUSO, y aumentar en lo posible la LEGITIMIDAD.

12) NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION Y COMUNICACION (PIC)

* La PIC de la Comisión constituyó el 'OUTPUT' fundamental con el que algunas autoridades de esta institución respondieron al problema.

* El calificado como 'nuevo enfoque' de la PIC de la Comisión no supuso una verdadera solución al problema político existente.

13) OPINIONES PUBLICAS

* Constituían el objetivo primero del control perseguido por la Comisión, en tanto en cuanto su existencia exige discusión y DEBATE.

* La PARTICIPACION en los procesos de las OPINIONES PUBLICAS ni está al alcance de cualquier miembro del sistema político ni es democrática.

* En dichos procesos, hay algunos actores políticos --como los medios de comunicación-- privilegiados, con gran poder de influencia sobre los mismos.

* Como procesos objeto de posible MANIPULACION, las OPINIONES PUBLICAS por sí solas no aseguran ni la reducción del 'DEFICIT DEMOCRATICO' ni la del 'DEFICIT INFORMATIVO'.

14) 'OUTPUTS' (circunstanciales y percibidos)

* Ante la problemática situación descrita, las AUTORIDADES COMUNITARIAS se decidieron a responder produciendo 'OUTPUTS', a veces circunstanciales a veces percibidos, aunque con el predominio de los segundos.

* De cara a la resolución del problema, el NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION era una ESTRATEGIA política que utilizaba ambos tipos de 'OUTPUTS': a la vez que se proponían verdaderos cambios --incluso estructurales-- se emitían decisiones asociadas con el fin de modificar la PERCEPCION que los CIUDADANOS COMUNITARIOS tenían de la situación.

15) PARTICIPACION (activa)

* Era este tipo de PARTICIPACION, a todos los niveles y de todos los actores, la que resultaba --y resulta-- deficitaria en el funcionamiento del SISTEMA POLÍTICO COMUNITARIO.

* En el logro de esta PARTICIPACION fundamentaban algunas AUTORIDADES COMUNITARIAS --como las de la Comisión-- su resolución de introducir cambios en la política de información.

* Sin embargo, la mejora de la PARTICIPACION, cuando se promovió, quedó reducida principalmente a los actores participantes en los procesos de las OPINIONES PUBLICAS, que eran los que verdaderamente interesaban a algunas AUTORIDADES COMUNITARIAS.

16) PERCEPCIONES

* Más que cambios circunstanciales, las AUTORIDADES de la Comisión buscaban la variación de las PERCEPCIONES que los CIUDADANOS COMUNITARIOS --y, sobre todo, los políticamente más relevantes- tenían

acerca del SISTEMA POLITICO COMUNITARIO en el momento del PROCESO DE RATIFICACION DEL TUE.

17) PROCESO DE RATIFICACION DEL TUE

* Los problemas surgidos durante este proceso y la consecuente merma del APOYO que supusieron, fueron los que impulsaron a las AUTORIDADES COMUNITARIAS a actuar.

18) SISTEMA DE COMUNICACION POLITICA

* El diseño del NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION pretendía modificar --en alguna medida-- las condiciones del SISTEMA DE COMUNICACION POLITICA de la CE, es decir, cambiar los aspectos comunicativos de las instituciones políticas, los aspectos políticos de los medios de comunicación, las orientaciones de la audiencia respecto a la comunicación política y los aspectos de la cultura política relevantes para la comunicación.

19) SISTEMA POLITICO COMUNITARIO

* EL SISTEMA POLITICO COMUNITARIO --autoridades, régimen y comunidad política-- comunitarias fue el marco en el que se revisó la política de información en general y la de la Comisión en particular.

* Era este SISTEMA POLITICO particular el que adolecía de insuficiente APOYO DIFUSO y LEGITIMIDAD, lo que constituía un peligro para su continuidad.

Este conjunto de descriptores constituye un modelo verbal hipotético de explicación y comprensión de la aparición del nuevo enfoque de la PIC de la

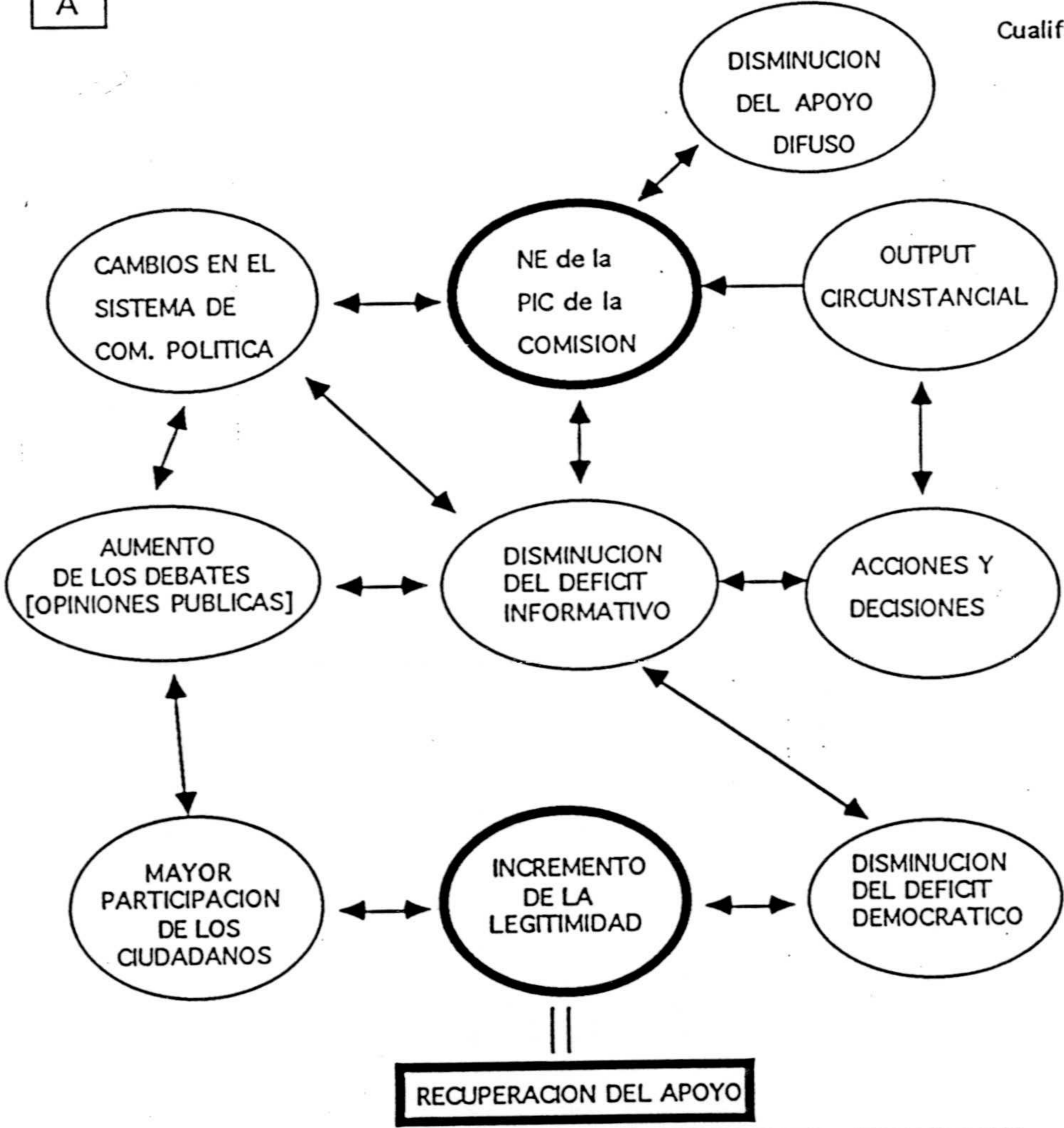
Comisión. Con él podemos ahora acometer la última parte del Análisis Semántico Conceptual, sobre el eje sintagmático, consistente en la construcción de la Red Semántica, buscando las relaciones lógicas entre las distintas nociones y descriptores aportados; eso sí, sin olvidar que perseguimos como objetivo fundamental la conceptualización de la noción 'NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION', tema central de nuestro análisis.

Siguiendo la tipología de reglas lógicas aportada por los autores del Análisis Semántico Conceptual, llegamos a una red semántica para nuestras hipótesis que queda representada en los dos cuadros siguientes:

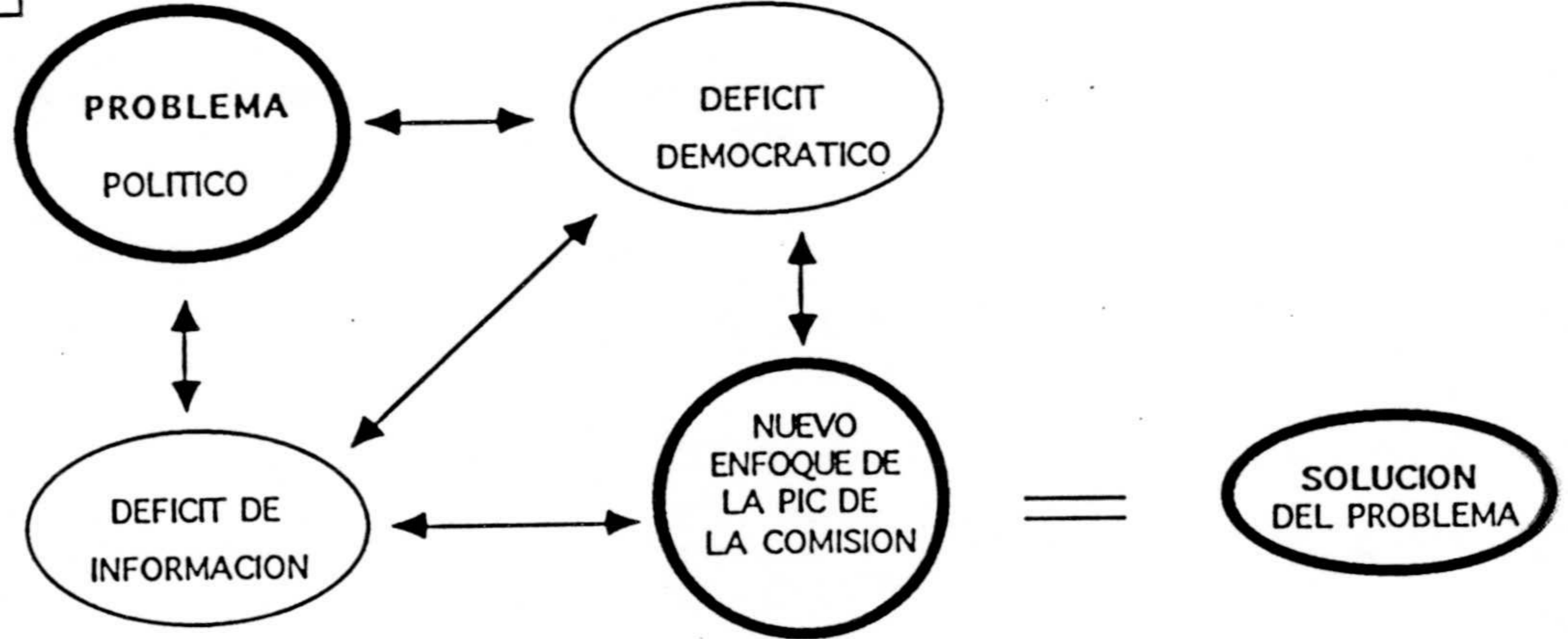
CUADRO 1 - LOGICA 'APARENTE' DE LA COMISION
SEGUN NUESTRAS HIPOTESIS

Implicación lógica: \longleftrightarrow
 Equivalencia semántica: \equiv
 Cualificación: \rightarrow

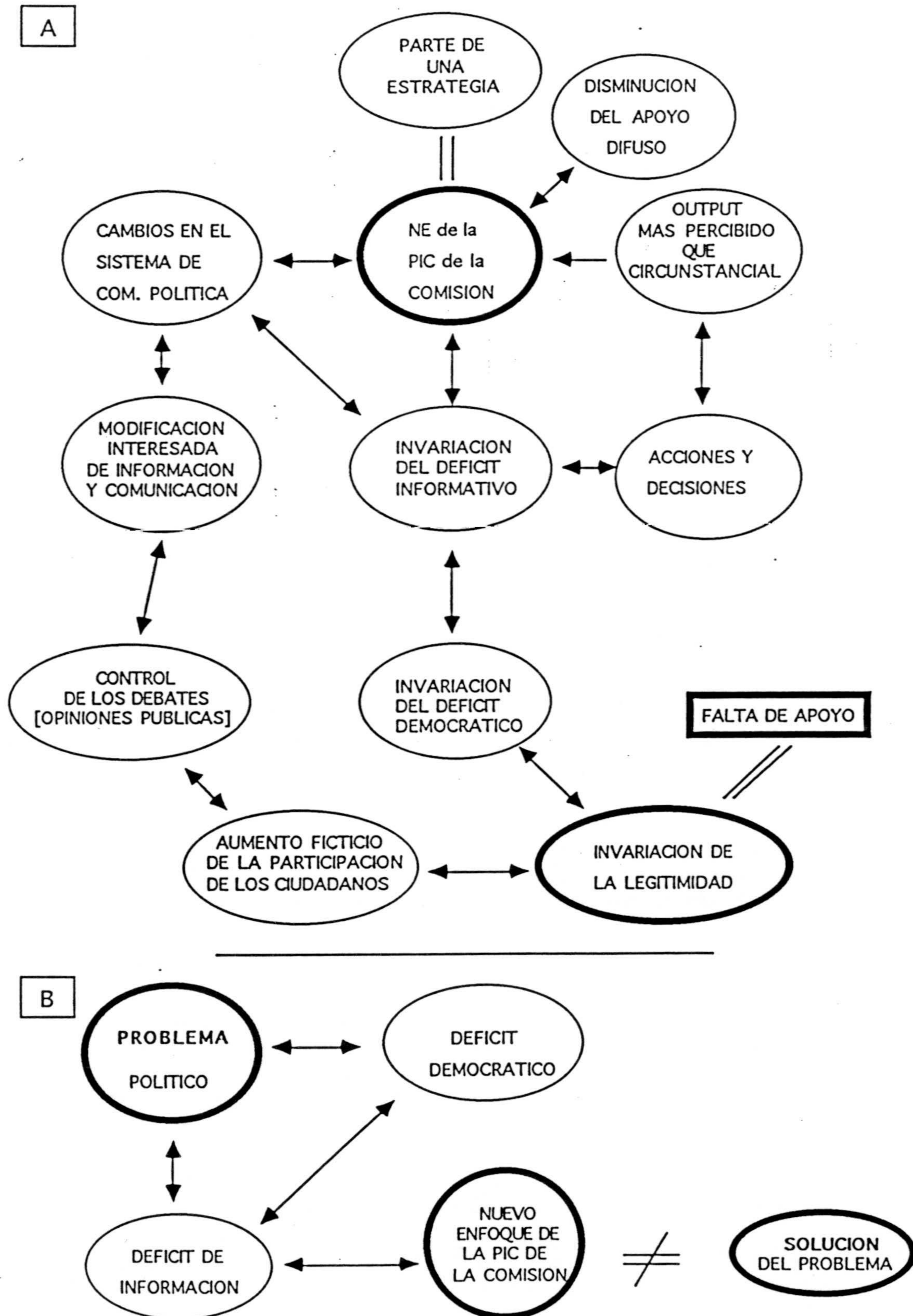
A



B



CUADRO 2 - LOGICA 'REAL'
SEGUN NUESTRAS HIPOTESIS



En el CUADRO 1 se muestra la lógica aparente --hecha pública-- de la estrategia de la Comisión. En el esquema A, de la parte superior, se recogen las principales relaciones lógicas con las que la Comisión justifica la puesta en marcha de su nueva política de información y comunicación:

* El Nuevo Enfoque (NE) de la PIC ...

* ... ha sido una decisión tomada con motivo de la disminución del apoyo difuso al sistema político --y, más en concreto, a la propia Comisión--;

* ... es un 'output' circunstancial, con cambios reales en las normas y valores del régimen;

* ... traerá consigo algunos cambios en el sistema de comunicación política que, a su vez, lograrán un aumento de los debates --aparecidos ya en el periodo de ratificación del TUE--, y una mayor participación de los ciudadanos, lo que incrementará la legitimidad general del sistema político y de la Comisión, en particular;

* ... conseguirá, a través de los citados cambios, la disminución del déficit informativo --que permitirá a su vez el aumento de los debates-- y, por ende, del déficit democrático; esta reducción del déficit democrático también supondrá una recuperación de la deseada legitimidad democrática del sistema político y de la Comisión;

* ... logrará, de esta manera, acabar con el descenso del apoyo difuso, eliminando el riesgo que esto suponía para el sistema político.

En el esquema B del CUADRO 1 resumimos toda la sintaxis lógica anterior en términos de problema/solución. Para la Comisión, el Nuevo Enfoque de la PIC es la solución al problema político existente, que implica

tanto al déficit democrático como al déficit de información --que forma parte del primer déficit--.

En el CUADRO 2 reflejamos lo que nuestras hipótesis 'des-velan' como la lógica real que subyace a las declaraciones y decisiones de la Comisión. En este segundo caso, el esquema A se complica para indicar:

- * el Nuevo Enfoque de la PIC de la Comisión es parte de una estrategia política; por lo tanto hay que prestar atención a los sentidos implícitos de las acciones y decisiones;

- * los cambios en el sistema de comunicación política son interesados, con fines persuasivos, de convencimiento;

- * el último objetivo no es el aumento y/o sostenimiento de los debates sino el control de los mismos y de su forma genuina de expresión: las opiniones públicas;

- * y, precisamente, las opiniones públicas no constituyen ni mucho menos ejemplos de procesos de participación democrática; se trata de procesos conflictivos, donde el poder de sus participantes es fundamental por sus efectos manipuladores sobre las distintas corrientes de opinión, a las que, por otro lado, no todos los ciudadanos pueden acceder;

- * todo esto lleva a la conclusión de que, por la vía de la mejora de la participación de y en las opiniones públicas, no se puede asegurar la mejora de la legitimidad de la que goza el sistema político comunitario; y, en caso de conseguirse esa mejora, no se puede descartar que haya sido el resultado de una intervención manipulada de las opiniones públicas por parte de ciertos actores políticos --en este caso, la Comisión--, con lo que el fundamento democrático de esta acción desaparece;

* asimismo, nuestras hipótesis defiende que, realmente, la reforma de la política de información de la Comisión no conduce por sí sola a la disminución del déficit informativo; de hecho, ciertos cambios de esa política pueden incluso provocar todo lo contrario; así que, no se sigue tampoco por esta vía que el Nuevo Enfoque de la PIC de la Comisión vaya a paliar el déficit democrático y, por tanto, mejorar la legitimidad democrática del sistema político comunitario;

En el fondo, lo que nuestras hipótesis sostienen --tal y como se muestra en el esquema B del CUADRO 2-- es que el Nuevo Enfoque de la PIC de la Comisión no es la solución para el problema político existente; la falta de apoyo, la mermada legitimidad necesitan de otras acciones y decisiones cualitativamente distintas, con arreglo al profundo alcance del déficit democrático del sistema político comunitario.

Con todo esto no pretendemos dar la impresión de estar a favor o en contra de una mejor política de información y comunicación para la Comisión Europea; de lo que se trata, en su lugar, es de valorar si esta mejor PIC puede solucionar un problema político concreto que tiene repercusiones más allá del ejercicio político de la información y la comunicación. Nosotros creemos que no. Y, en consecuencia, sólo podemos distanciarnos de la posición de la Comisión Europea, que trató de convencer de que había encontrado la manera de acabar con el problema; si algo se podía lograr con una nueva PIC eran modificaciones notoriamente insuficientes para alcanzar el conjunto de cuestiones políticas necesitadas de una solución que, a propósito, estaba más en manos del Consejo de Ministros --o sea, de los Estados miembros-- que de la propia Comisión.

Ya tenemos la sintaxis incluida en nuestras hipótesis; buscaremos ahora cuál era la del documento en el que la Comisión explicó --'desde dentro'-- las razones y características del nuevo enfoque de su PIC.

7.3. Análisis de la comunicación SEC (93) 916/9

Insistimos de nuevo en que nuestro tema fundamental es el NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION Y COMUNICACION, cuya auténtica concepción --por parte de la Comisión-- intentamos 'des-velar' ahora.

Al igual que hicimos en el caso de las hipótesis, comenzaremos revisando el documento en busca de las nociones del mismo que nos parezcan cualitativamente relevantes para nuestro objetivo (COMISION EUROPEA, 1993a).

Pero antes de esa revisión, vamos a ocuparnos brevemente del tipo de documento con el que la Comisión hace pública su nueva PIC. Aunque no se encuentre incluida en el texto propiamente, la palabra 'comunicación' ha aparecido en múltiples ocasiones en este trabajo, no sólo en su acepción vinculada a una PIC genérica, sino como denominación de un tipo de documento habitual en el trabajo de la Comisión. ¿Por qué utiliza la Comisión la fórmula de la 'comunicación' para dar a conocer y desarrollar su nueva PIC? Para responder a esta cuestión hay que fijarse en el lugar que ocupan las 'comunicaciones' dentro del sistema de toma de decisiones de la CE.

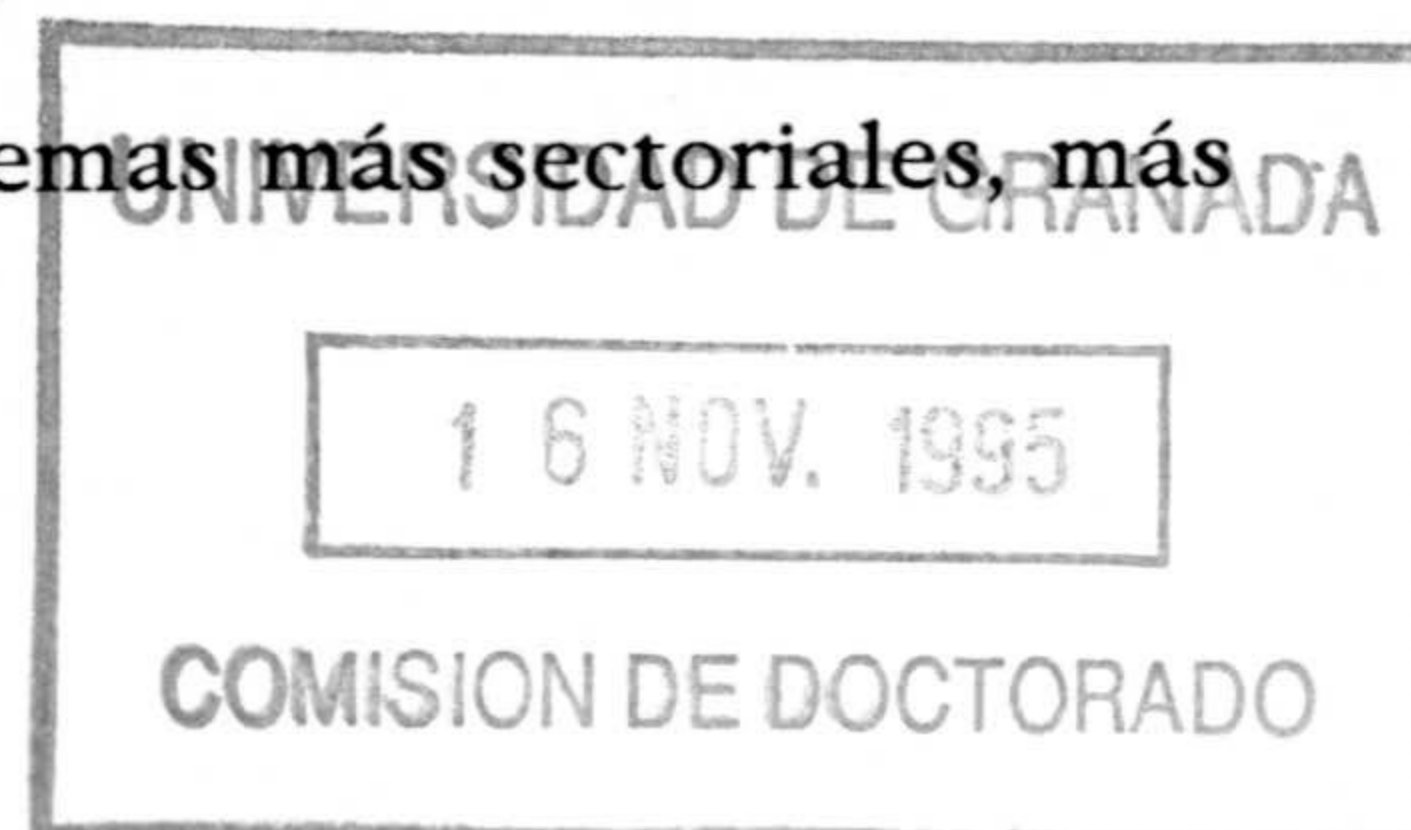
"Las comunicaciones no figuran entre los instrumentos con los que el Tratado CEE [Comunidad Económica Europea] dota a la Comisión para el ejercicio de sus funciones" (MATTERA, 1991: 71). Sin embargo, constituyen, según este mismo autor, "un instrumento de intervención frecuentemente utilizado por la Comisión" (MATTERA, 1991:71). De hecho, se pueden hacer incluso una tipología de 'comunicaciones':

a) informativas: "dirigidas formalmente al Consejo y al Parlamento, por las que la Comisión traslada sus reflexiones o su postura ante un problema determinado, indica las acciones que deben emprenderse y formula, en su caso, conclusiones y propuestas" (MATTERA, 1991: 71);

b) declarativas (o decisorias): "la Comisión da a conocer y explica oficialmente su postura, en particular, en los sectores en que tiene atribuidos poderes de decisión" (MATTERA, 1991: 72);

c) interpretativas: "actos escritos, de alcance general, publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades* (serie C), en los que la Comisión explica y sistematiza su posición acerca de una cuestión determinada de derecho comunitario, con la intención de ejercer una influencia efectiva sobre el comportamiento de los medios interesados" (GARDEÑES, 1992: 934). Estas 'comunicaciones' constituyen "una notable fuente doctrinal en materia de interpretación y aplicación del Derecho Comunitario" (MATTERA, 1991: 72).

Tanto la 'comunicación' objeto central de nuestro análisis como todas las restantes vinculadas al nuevo enfoque de la PIC tienen rango de 'comunicaciones informativas' --en muchos casos es un comisario el que informa a la Comisión--; además, aparecen catalogadas con la clasificación SEC que, según la propia Comisión, identifica a los temas más sectoriales, más



especializados, y, por tanto, considerados de menor interés público (COMISION EUROPEA, 1992) (14).

Una política de información y comunicación de una institución no es objeto expreso del derecho comunitario; ahora bien, la eficacia de una política como ésta depende, entre otros factores, de que pueda ser comunicada, y las 'comunicaciones' son un recurso --con efectos pedagógicos (15)-- para dar a conocer públicamente la postura de la institución en cualquier asunto de su interés; como decía A. Mattera, constituyen un "instrumento de intervención" muy asequible, que permite a la Comisión tomar una posición de manera independiente.

En resumen, el recurso a la 'comunicación' deja cierto campo libre a la Comisión para hacer saber sus intereses y pretensiones. Este carácter convierte a las 'comunicaciones' en documentos fácilmente manipulables a conveniencia; quizá por esa razón haya que ser especialmente cautelosos al examinar su verdadero significado.

14 Esta última consideración depende más veces de lo que la institución decide que es el interés público que de lo que el público expresa realmente como su interés.

15 En este sentido, toda 'comunicación' es en cierto modo interpretativa porque, aunque no se ocupe de una cuestión de derecho comunitario, sí enseña, explica, interpreta, la postura de la Comisión con respecto a un asunto.

7.3.1. Las nociones del documento

Colocaremos entre comillas los fragmentos originales del documento, y en mayúsculas --como ocurrió con las hipótesis-- aparecerán las distintas nociones de cada fragmento.

"1. INTRODUCCION"

* "1.1. El objeto del presente documento consiste en introducir los principios y el marco fundamentales para la futura política de información y comunicación de la Comisión, e identificar las estructuras y procedimientos necesarios para su cumplimiento." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA POLITICA DE INFORMACION Y COMUNICACION (PIC), ESTRUCTURAS, PROCEDIMIENTOS

* [Este documento] "Expone el contexto político del problema y, en términos generales, las soluciones de concepto y organización que se proponen." --> CONTEXTO (POLITICO), PROBLEMA, SOLUCION

* "El documento irá seguido de una serie de propuestas más específicas, según se apunta en la conclusión, que se presentarán antes de fines de septiembre, de manera que puedan ponerse en plena ejecución antes de fines de 1993." --> PROPUESTAS

* "1.2. Las recomendaciones tienen en cuenta la auditoría interna de los servicios de la Comisión que tuvo lugar en 1991 y su seguimiento en lo que respecta a la DGX, el informe De Clercq de marzo de 1993 y el informe Oostlander, que se está debatiendo actualmente en el Parlamento Europeo. Todos ellos han supuesto importantes aportaciones al debate y han favorecido un amplio consenso en cuanto a las principales cuestiones problemáticas." --> AUDITORIA INTERNA, DGX, INFORME DE CLERCQ, INFORME OOSTLANDER, DEBATE, PROBLEMA

* "2. CUESTIONES PROBLEMATICAS" ---> PROBLEMA

* "Se dividen en dos categorías principales: las extrínsecas a la Comisión y las relacionadas con sus métodos y procedimientos internos." ---> PROBLEMA EXTERNO, PROBLEMA INTERNO

* "A. CONSIDERACIONES EXTERNAS" [del problema]

* "La Comisión se ve obligada a operar en un entorno transcultural y transnacional, así como en un marco institucional complejo." ---> COMISION, ENTORNO, MARCO INSTITUCIONAL

* "El hecho de tratar con doce opiniones públicas diferentes hace que la tarea de la Comisión resulte mucho más difícil." ---> OPINIONES PUBLICAS, COMISION

* "Al mismo tiempo, la Comisión tiene que jugar un papel clave en el proceso de integración europea." ---> COMISION, INTEGRACION EUROPEA

* "El marco institucional crea una multiplicidad de fuentes de información que frecuentemente tienen objetivos contradictorios y carecen de una clara división de tareas entre ellas." ---> MARCO INSTITUCIONAL, FUENTES DE INFORMACION

* "Este aspecto [la situación de las fuentes de información] tiene como consecuencia una falta de certidumbre desde el punto de vista del ciudadano, especialmente en lo que se refiere a lo que puede esperarse de los distintos agentes (instituciones comunitarias, Estados miembros)." ---> FUENTES DE INFORMACION, CIUDADANOS, INSTITUCIONES COMUNITARIAS, ESTADOS MIEMBROS

* "La complejidad de las estructuras y de las políticas comunitarias se ha hecho más evidente todavía con ocasión del debate sobre el mercado único, la ratificación del Tratado de la Unión Europea y el papel político de la Comunidad después de la guerra fría." ---> ESTRUCTURAS COMUNITARIAS, POLITICAS COMUNITARIAS, DEBATE, MERCADO UNICO, TRATADO DE LA UNION EUROPEA (TUE), COMUNIDAD EUROPEA, GUERRA FRIA

* "El actual contexto político, social y económico ha hecho de la Comunidad una materia de debate público constante." ---> CONTEXTO (POLITICO-SOCIAL-ECONOMICO), COMUNIDAD EUROPEA, DEBATE

* "Los ciudadanos, los operadores económicos y las autoridades tienen una tentación cada vez mayor de transformar a la Comunidad, y especialmente a la Comisión, en el chivo expiatorio para muchos de los males de la sociedad." ---> CIUDADANOS, OPERADORES ECONOMICOS, AUTORIDADES, COMUNIDAD EUROPEA, COMISION

* "La opinión pública se ha vuelto más vigilante, incluso más suspicaz, ante las autoridades, incluidas las instituciones europeas." ---> OPINION PUBLICA, AUTORIDADES, INSTITUCIONES COMUNITARIAS

* "La gente pide más información, mejores explicaciones y un servicio más rápido." ---> CIUDADANOS, INFORMACION, EXPLICACION, SERVICIO

* "Lo que no desea [la gente] es propaganda y discursos vacuos." ---> CIUDADANOS, PROPAGANDA, DISCURSOS VACUOS

"B. CONSIDERACIONES INTERNAS" [del problema] ---> PROBLEMA INTERNO

* "La Comisión carece de una estrategia coordinada global para comunicar sus objetivos políticos, lo que se interpreta como debilidad por su parte." --> COMISION, ESTRATEGIA DE COMUNICACION, COORDINACION

* "Esta coordinación insuficiente lleva a una superabundancia de información, con frecuencia de calidad insuficiente." ---> COORDINACION, INFORMACION

* "La importancia de la información y la comunicación no se aprecia generalmente en la Comisión, con el resultado de que la cuestión se enfoca con escasa profesionalidad." ---> INFORMACION Y COMUNICACION, COMISION

* "No se determinan los tipos de público a los que se debe llegar y tampoco se tienen en cuenta lo suficiente los tipos de información que la opinión pública solicita." ---> PUBLICO, TIPOS DE INFORMACION, OPINION PUBLICA

* "Se da un exceso de lenguaje tecnocrático y una utilización incompleta de los medios de comunicación más actualizados ." ---> LENGUAJE, MEDIOS DE COMUNICACION

* "La Comisión ha tratado de hacer frente a algunos de estos problemas, especialmente creando el programa de información prioritaria en 1987, pero esta iniciativa ha tenido unos efectos sólo limitados y ha tendido a describir cuanto ya se hace, más que a indicar lo que debería alcanzarse." --> COMISION, PROBLEMAS, PROGRAMA DE INFORMACION PRIORITARIA

*"3. EL DESAFIO" [el reto de la PIC] ---> DESAFIO

* "3.1. La Comisión no ha sido lo suficientemente rápida a la hora de hacer frente a estas dificultades y adaptarse al nuevo contexto, aunque no sea la única en este aspecto." ---> COMISION, PROBLEMA, CONTEXTO

* "Debe responder ahora." ---> COMISION, RESPUESTA

* "La opinión pública ya no acepta la Comunidad sin discusiones." ---> OPINION PUBLICA, COMUNIDAD EUROPEA, DEBATE

* "El déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático, de modo que se hace necesario justificar los objetivos y las políticas de la Comunidad." ---> DEFICIT INFORMATIVO, DEFICIT DEMOCRATICO, OBJETIVOS COMUNITARIOS, POLITICAS COMUNITARIAS

* "La urgencia del desafío queda aún más subrayada por el hecho de que la Comunidad se enfrenta a varias citas políticas importantes en el futuro próximo." ---> DESAFIO, COMUNIDAD EUROPEA, CITAS POLITICAS, FUTURO

* "La Comisión ha de estar presente en forma creíble y visible en estas citas, de acuerdo con su papel propio en el proceso institucional." ---> COMISION, CREDIBILIDAD, VISIBILIDAD, CITAS POLITICAS

* "Le corresponde la responsabilidad de informar mejor a los ciudadanos de la Comunidad sobre sus políticas, así como la de entablar un diálogo continuo con ellos." ---> COMISION, INFORMACION, CIUDADANOS, POLITICAS DE LA COMISION, DIALOGO

* "Para informar y comunicar con éxito, debe escuchar cuanto los ciudadanos tengan que decir." ---> INFORMACION Y COMUNICACION, ESCUCHA

* "3.2. La información y la comunicación no pueden sustituir a los hechos, pero constituyen una parte indispensable de cualquier política eficaz." ---> INFORMACION Y COMUNICACION, POLITICAS

* "Sin decir tanto como que la política no existe hasta que no se comunica, la comunicación eficaz juega un papel importantísimo a la hora de determinar el grado de éxito que pueda tener cualquier política concreta." ---
-> POLITICAS, COMUNICACION

* "4. EL NUEVO ENFOQUE" [de la PIC] ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC

* "La política de información y comunicación debe tener en cuenta el contexto político en el que la Comisión opere y ha de reconocer el punto en el que termina su responsabilidad y aquel en el que comienza la de los otros." ---
-> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC, CONTEXTO, COMISION, RESPONSABILIDAD

* "Con el fin de ser eficaz, [la PIC] debe verse reforzada por una firme movilización política de la institución a todos los niveles." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC, EFICACIA, MOVILIZACION POLITICA, COMISION

* "Los siguientes principios deberán constituir la base del enfoque de la Comisión:" ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC

* "-La información es parte integrante del proceso de comunicación y ha de ser abierta, completa, sencilla y clara. Esto significa transparencia." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC, INFORMACION, COMUNICACION, TRANSPARENCIA

* "-La PIC tiene que ser pertinente y, por tanto deber ir *orientada en función de la demanda*, teniendo en cuenta tipos de público claramente definidos." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC, PERTINENCIA, DEMANDA, PUBLICO

* "-Debe darse un enfoque coherente que sólo puede garantizarse mediante una coordinación entre las distintas fuentes de

información." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC, COHERENCIA, COORDINACION, FUENTES DE INFORMACION

* "-La información ha de ser *de fácil uso* y rápidamente disponible, ya sea previa petición o por iniciativa de la Comisión." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC, INFORMACION, COMISION

* "A. TRANSPARENCIA" [de la PIC] ---> TRANSPARENCIA

* "La Comisión debe explicar todos los aspectos de sus decisiones, incluso los más difíciles, e indicar las razones de su postura final." ---> POLITICAS DE LA COMISION, EXPLICACION

* "Debe aclararse y explicarse la situación de cualquier documento, información y comentario, de manera que quede claro si existe compromiso de la Comisión o no." ---> COMISION, EXPLICACION, DOCUMENTO, INFORMACION, COMENTARIO

* "El lenguaje y los documentos utilizados para información y comunicación debe tener en cuenta las diferencias de estados de opinión y formación cultural entre los Estados miembros." ---> LENGUAJE, DOCUMENTOS, INFORMACION Y COMUNICACION, ESTADOS DE OPINION, FORMACION CULTURAL, ESTADOS MIEMBROS

* "Asimismo, el lenguaje utilizado en los documentos y la correspondencia de la Comisión debe estar tan libre de tecnicismos como sea posible." ---> LENGUAJE, DOCUMENTOS, COMISION

* "Debe prestarse una especial atención a los medios de comunicación como componentes clave en el proceso informativo." ---> MEDIOS DE COMUNICACION, INFORMACION

* "La Comisión debe asegurarse de que presenta sus políticas a los medios de comunicación de manera abierta, y de que se hace fácilmente accesible a las peticiones de información." ---> COMISION, POLITICAS DE LA COMISION, MEDIOS DE COMUNICACION, ACCESO, INFORMACION

* "B. ORIENTACION [de la PIC] EN FUNCION DE LA DEMANDA" ---> DEMANDA

* "La Comisión debe responder a las necesidades de los ciudadanos cuando fija sus prioridades políticas y comunica sus decisiones." ---> COMISION, CIUDADANOS, POLITICAS DE LA COMISION, COMUNICACION

* "Por lo tanto, la Comisión debe afinar los medios existentes para la evaluación de actitudes y tendencias en la opinión pública de los Estados miembros y de otros países, y tiene que desarrollar nuevos métodos para explotar adecuadamente este tipo de material en bruto (encuestas de opinión, etc.)." ---> COMISION, OPINION PUBLICA, ESTADOS MIEMBROS, OTROS PAISES

* "Las actividades de información y comunicación deben tener objetivos claros que correspondan a las necesidades de los ciudadanos, ya que éstas varían en los diferentes Estados miembros." ---> ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION, CIUDADANOS, ESTADOS MIEMBROS

* "El éxito de este tipo de iniciativas depende, en definitiva, de la adecuación de las actividades de información y comunicación a las necesidades y expectativas de los receptores." ---> ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION, RECEPTORES

* "C. COORDINACION" [entre las fuentes de información] --->
COORDINACION

"a) Interna"

* "La coherencia y eficacia interna de la Comisión sólo se pueden garantizar si se da una estructura de coordinación suficientemente disciplinada." ---> COMISION, COHERENCIA, EFICACIA, COORDINACION

* "Esto es fundamental para aclarar a la opinión pública en qué consiste y en qué no consiste la política de la Comisión." ---> OPINION PUBLICA, POLITICAS DE LA COMISION

* "Las prioridades políticas de la Comisión tal como se especifican en su programa anual de trabajo, deben reflejarse en su política de información y comunicación." ---> POLITICAS DE LA COMISION, PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO, NUEVO ENFOQUE DE LA PIC

* "Cuando se preparen iniciativas políticas importantes, debe tratarse el aspecto de la información y la comunicación desde el principio y los servicios de la Comisión han de integrar esta dimensión [la información y la comunicación] en su trabajo como algo normal." ---> POLITICAS DE LA COMISION, INFORMACION Y COMUNICACION

"b) Externa"

* "La Comisión ha de jugar un papel puntero a la hora de asegurar la cooperación activa de las demás instituciones europeas, en especial el Parlamento Europeo y el Consejo, así como el Comité Económico y Social y los Estados miembros, a la vez que [la Comisión] reconoce sus

diferentes responsabilidades." ---> COMISION, COOPERACION, PARLAMENTO EUROPEO, CONSEJO, COMITE ECONOMICO Y SOCIAL (CES), ESTADOS MIEMBROS

* "Esta colaboración [entre instituciones y Estados miembros] es fundamental para el éxito de la política comunitaria." ---> COLABORACION, INSTITUCIONES COMUNITARIAS, ESTADOS MIEMBROS, POLITICAS COMUNITARIAS

* "Cada parte [instituciones y Estados miembros] necesita ser consciente de su papel y precisa cumplirlo en relación con la información y la comunicación referida a los asuntos comunitarios." ---> INSTITUCIONES COMUNITARIAS, ESTADOS MIEMBROS, INFORMACION Y COMUNICACION

* "D. DE FACIL USO" --> INFORMACION

* "La información y los medios de difusión deben tener un fácil uso para ser eficaces." ---> INFORMACION, MEDIOS DE DIFUSION, EFICACIA

* "Por este motivo, la Comisión debe asegurarse de la fácil disponibilidad para el público en general, los dirigentes políticos, los formadores de opinión y otros tipos específicos de audiencia, de una información fiable sobre los hechos que revista la forma más adecuada posible." ---> COMISION, PUBLICO, AUTORIDADES, FORMADORES DE OPINION, AUDIENCIA, INFORMACION

* "Las principales fuentes de información de la opinión pública europea han pasado de la palabra escrita a los medios de comunicación audiovisuales y electrónicos." ---> FUENTES DE INFORMACION, OPINION PUBLICA, MEDIOS DE COMUNICACION

* "Así pues, la Comisión debe no sólo procurar mejorar aún más sus publicaciones, sino también aprovechar las posibilidades que ofrecen las

formas más recientes de comunicación." ---> COMISION, PUBLICACIONES, FORMAS DE COMUNICACION

* "Las redes y los enlaces también aumentan la eficacia, la flexibilidad y la penetración de las actividades informativas y de comunicación de la Comisión." ---> REDES Y ENLACES, ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION, COMISION

* [Las redes y enlaces] "Le facilitan los medios adicionales para hacer participar a la vez a la opinión pública en general y a grupos de interés específicos y acercan la Comunidad al ciudadano dando a la Comisión un instrumento [las redes y enlaces] más para atender a las preocupaciones de los ciudadanos." ---> REDES Y ENLACES, OPINION PUBLICA, GRUPOS DE INTERES, COMUNIDAD EUROPEA, CIUDADANOS, COMISION

* "5. PROCEDIMIENTOS Y ESTRUCTURAS" [para el cumplimiento de la PIC] ---> PROCEDIMIENTOS, ESTRUCTURAS

* "Antes de considerar qué procedimientos y estructuras son los más adecuados para hacer frente a estos desafíos, es necesario establecer las principales áreas de responsabilidad dentro de la Comisión en cuanto a la información y la comunicación." ---> PROCEDIMIENTOS, ESTRUCTURAS, DESAFIOS, RESPONSABILIDAD, INFORMACION Y COMUNICACION

* "En general, hay tres tipos principales de información: política, general y especializada." ---> TIPOS DE INFORMACION

* "En éstos puede incluirse la información anterior y posterior a la toma de decisiones, con lo que puede permitirse que la opinión pública se familiarice más con las decisiones y con las instituciones europeas." ---> TIPOS DE INFORMACION, OPINION PUBLICA, INSTITUCIONES COMUNITARIAS

* "Tales categorías de información corresponden, respectivamente, a la Comisión en pleno y al Servicio del Portavoz, a la DGX y a las direcciones generales y servicios encargados de las materias especializadas de que se trate." ---> COMISION, SERVICIO DEL PORTAVOZ, DIRECCION GENERAL X (DGX), SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, CATEGORIAS DE INFORMACION

* "En primer lugar, sin embargo, debe crearse un mecanismo adecuado para asegurarse de que la dimensión información y comunicación se integre en todas las políticas de la Comisión dotadas de implicaciones externas." ---> INFORMACION Y COMUNICACION, POLITICAS DE LA COMISION

* "Dicha idea se aplicará mediante un plan informativo que se adjuntará a todas las propuestas políticas." ---> PLAN DE INFORMACION, POLITICAS DE LA COMISION

"A. EL PLENO DE LA COMISION" ---> PLENO DE LA COMISION

* "1. La Comisión ya ha decidido que todos los meses el Comisario responsable de las relaciones con los Estados miembros presentará un informe oral a la Comisión sobre la situación social y política de la Comunidad, permitiendo con ello un debate sobre cualquier orientación e iniciativa política que se precise." ---> PLENO DE LA COMISION, COMISARIO RESPONSABLE DE RELACIONES CON LOS ESTADOS MIEMBROS, CONTEXTO (SOCIAL-POLITICO), INFORMACION, DEBATE, POLITICA DE LA COMISION

* "Al pleno de la Comisión también corresponde la definición de las prioridades políticas en cuanto a política informativa y de comunicación, las principales ideas que deben transmitirse, las reacciones a los acontecimientos que vayan produciéndose, etc." ---> COMISION, NUEVO ENFOQUE DE LA PIC

* "Cuando sea necesario, puede convocarse a un grupo de comisarios para que debatan temas concretos y puedan participar en el <<grupo de estrategia>>, según lo consideren más apropiado." ---> COMISARIOS, DEBATE, GRUPO DE ESTRATEGIA

* "2. El Comisario de información y comunicación hará declaraciones sobre asuntos comunitarios en general a los medios de comunicación cuando sea preciso y de acuerdo con el Presidente." ---> COMISARIO DE INFORMACION Y COMUNICACION, MEDIOS DE COMUNICACION, PRESIDENTE DE LA COMISION

* "Los comisarios darán ruedas de prensa más frecuentes sobre sus áreas de responsabilidad concretas." ---> COMISARIOS, MEDIOS DE COMUNICACION, RESPONSABILIDAD

* [En las citadas ruedas de prensa] "Siempre que sea posible, presentarán los puntos de vista de la Comisión sobre el conjunto más amplio posible de temas comunitarios." ---> COMISARIOS, MEDIOS DE COMUNICACION

* "3. La misión del Servicio del Portavoz consiste en informar a la prensa acreditada en Bruselas sobre la política y las actividades de la Comisión y de los comisarios." ---> SERVICIO DEL PORTAVOZ, INFORMACION, MEDIOS DE COMUNICACION, POLITICAS DE LA COMISION, COMISARIOS

* [El Servicio del Portavoz] "Mantiene lazos estrechos con la DGX, cuyas tareas consisten fundamentalmente en elaborar la política de información y comunicación a medio y largo plazo." ---> SERVICIO DEL PORTAVOZ, DGX, NUEVO ENFOQUE DE LA PIC

"B. GRUPO DE ESTRATEGIA" ---> GRUPO DE ESTRATEGIA

* "Se creará un <<grupo de estrategia>> bajo la responsabilidad y presidencia del Comisario responsable de información y comunicación con el fin de asistirle [al Comisario de información y comunicación] en su trabajo."

---> GRUPO DE ESTRATEGIA, COMISARIO DE INFORMACION Y COMUNICACION

* "El grupo incluirá también a las siguientes personas: el Secretario General, el Portavoz, el Director General de la DGX y un miembro del gabinete del Presidente." ---> GRUPO DE ESTRATEGIA, SECRETARIO GENERAL, SERVICIO DEL PORTAVOZ, DGX, PRESIDENTE DE LA COMISION

* "Los gabinetes, las direcciones generales y los servicios directamente interesados en cuestiones concretas serán invitados, en su caso, a participar en las reuniones del grupo." ---> GRUPO DE ESTRATEGIA, GABINETES, SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES

* "La DGX tendrá a su cargo la secretaría del grupo." ---> DGX, GRUPO DE ESTRATEGIA

* "El grupo podrá también requerir la ayuda temporal de especialistas externos independientes con el fin de que le asesoren sobre aspectos concretos de su trabajo" ---> GRUPO DE ESTRATEGIA, ESPECIALISTAS EXTERNOS

* "El <<grupo de estrategia>> se reunirá de forma regular y su función será la siguiente: -asesorar a la Comisión en cuanto a cuestiones políticas generales;" ---> GRUPO DE ESTRATEGIA, COMISION

* [Será función del Grupo de Estrategia] "-alertar a la Comisión sobre cambios previstos o reales de la opinión pública y proponer los remedios adecuados a todos los niveles;" ---> GRUPO DE ESTRATEGIA, COMISION, OPINION PUBLICA

* [Será función del Grupo de Estrategia] "-examinar periódicamente la eficacia de las iniciativas de información y comunicación." ---> GRUPO DE ESTRATEGIA, EFICACIA, INICIATIVAS DE INFORMACION Y COMUNICACION

"C. COMITE GESTOR" --> COMITE GESTOR

* "Se instaurará un Comité Gestor cuya misión principal consistirá en mantener un enfoque integrado y coherente para toda la estrategia de información y comunicación." ---> COMITE GESTOR, ESTRATEGIA DE INFORMACION Y COMUNICACION

* "Será presidido por la Dirección General X y estará compuesto por representantes de alto nivel de todas las direcciones generales y servicios." ---> COMITE GESTOR, DGX, SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES

* "El Comité atenderá las siguientes tareas: -coordinar todas las actividades de información y comunicación;" ---> COMITE GESTOR, COORDINACION, ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION

* [Será tarea del Comité Gestor] "-evaluar la eficacia de tales actividades y asegurarse de que corresponden a las necesidades concretas de los distintos tipos de público interesados;" ---> COMITE GESTOR, ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION, PUBLICO

* [Será tarea del Comité Gestor] "-examinar propuestas para la formación de personal en técnicas de información y comunicación." ---> COMITE GESTOR, PERSONAL, TECNICAS DE INFORMACION Y COMUNICACION

* "El Comité se reunirá, como regla general, una vez al mes y realizará una evaluación global una vez por trimestre." ---> COMITE GESTOR

"D. LA DIRECCION GENERAL X" ---> DGX

* "1. La DGX tiene la responsabilidad global de coordinar internamente las iniciativas de información y comunicación." ---> DGX, COORDINACION, INICIATIVAS DE INFORMACION Y COMUNICACION

* [La DGX] "También se ocupa de la información y comunicación generales dirigidas al público en general o a determinados tipos de público en el contexto de campañas, por ejemplo." ---> DGX, INFORMACION Y COMUNICACION, PUBLICO

* "Más concretamente, la Dirección General X realiza las siguientes actividades: -prepara líneas generales para el <<grupo de estrategia>>, previa consulta del Comité Gestor, cuando tal consulta sea necesaria;" ---> DGX, GRUPO DE ESTRATEGIA, COMITE GESTOR

* [La DGX] "-formula una opinión sobre los planes informativos anteriormente citados;" ---> DGX, PLAN DE INFORMACION

* [La DGX] "-facilita el asesoramiento profesional, asistencia y ayuda técnica a los demás servicios y direcciones generales con respecto a la concepción, práctica y evaluación de sus actividades informativas y de comunicación;" ---> DGX, SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION

* [La DGX] "-dirige el proceso de supervisión y evaluación referente a las actividades de información y comunicación, en colaboración con las direcciones generales y los servicios competentes, e informa de los resultados al <<grupo de estrategia>>;" ---> DGX, ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION, SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, GRUPO DE ESTRATEGIA

* [La DGX] "-proporciona un servicio de tipo profesional a los medios de comunicación, especialmente en el terreno audiovisual, en colaboración con el Servicio del Portavoz, dando asesoramiento y equipos adecuados a las emisoras de televisión;" ---> DGX, MEDIOS DE COMUNICACION, SERVICIO DEL PORTAVOZ

* [La DGX] "-tiene a su cargo las oficinas situadas en los Estados miembros y está a la cabeza de la cooperación con las demás instituciones y con los Estados miembros;" ---> DGX, OFICINAS DE LA COMISION, COOPERACION (INTERINSTITUCIONAL), COOPERACION (CON LOS ESTADOS MIEMBROS)

* [La DGX] "-se responsabiliza de la movilización del personal de la Comisión concienciándolo de la importancia que tiene la política de información y comunicación, y propone al Comité Gestor, en colaboración con la Dirección General IX, iniciativas de formación apropiadas." ---> DGX, PERSONAL DE LA COMISION, NUEVO ENFOQUE DE LA PIC, COMITE GESTOR, DIRECCION GENERAL IX (DGIX)

*"2. La futura organización de la Dirección General X será objeto de una nueva comunicación conforme a los principios fijados en el presente documento y de acuerdo con las siguientes líneas generales: -relación con el usuario y el tipo de público;" ---> DGX, USUARIOS, PUBLICO

* [Líneas generales conforme a las que se llevará a cabo la futura organización de la DGX] "-función de <<escucha>>;" ---> DGX, ESCUCHA

*[Líneas generales conforme a las que se llevará a cabo la futura organización de la DGX] "-distinción clara entre las tareas de concepción y ejecución;" ---> DGX, CONCEPCION Y EJECUCION

* [Líneas generales conforme a las que se llevará a cabo la futura organización de la DGX] "-la DGX será flexible y móvil para poder reaccionar con rapidez ante cualquier situación;" ---> DGX, REACCION

* [Líneas generales conforme a las que se llevará a cabo la futura organización de la DGX] "-facilitar asesoramiento profesional;" ---> DGX, ASESORAMIENTO

* [Líneas generales conforme a las que se llevará a cabo la futura organización de la DGX] "-explotación en mejores condiciones de los medios de comunicación electrónicos y audiovisuales." ---> DGX, MEDIOS DE COMUNICACION

"E. OTROS SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES" [de la Comisión]
---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES

* "1. Los demás servicios y direcciones generales tienen las siguientes responsabilidades en el terreno de la información y la comunicación: -mantener regularmente informada a la DGX de sus actividades en el citado campo;" ---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, TERRENO DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACION, DGX

* [Responsabilidad de los otros servicios y direcciones generales de la Comisión] "-facilitar información especializada a públicos de tipo general y especializado: por ejemplo, a los jóvenes sobre los programas educativos de la Comunidad, a las mujeres sobre iniciativas referentes a la igualdad de oportunidades, etc.;" ---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, TERRENO DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACION, CATEGORIAS DE INFORMACION, PUBLICO

* [Responsabilidad de los otros servicios y direcciones generales de la Comisión] "-responder a peticiones de información en sus terrenos de actividad;" ---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, TERRENO DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACION, INFORMACION

* [Responsabilidad de los otros servicios y direcciones generales de la Comisión] "-preparación, en cooperación con la Dirección General X y el Servicio del Portavoz, de los planes de información que acompañen a las políticas propuestas;" ---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, TERRENO DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACION, COOPERACION, DGX, SERVICIO DEL PORTAVOZ, PLAN DE INFORMACION, POLITICAS DE LA COMISION

* [Responsabilidad de los otros servicios y direcciones generales de la Comisión] "-la evaluación de sus actividades en colaboración con la Dirección General X." ---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, TERRENO DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACION, DGX

* "2. Cada dirección general y servicio designará a un corresponsal claramente identificado (que también será normalmente el representante correspondiente en el Comité Gestor) o, en su caso, una unidad o sector que se ocupen de la información y comunicación en el terreno que sea de su competencia." ---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, CORRESPONSAL, COMITE GESTOR, UNIDAD-SECTOR, INFORMACION Y COMUNICACION

* "Dicho corresponsal o dicha unidad se encontrarán bajo la autoridad directa del director general." ---> SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, CORRESPONSAL, UNIDAD-SECTOR, DIRECTOR GENERAL

* "3. Los planes de información expondrán todas las iniciativas de información y comunicación que se propongan en relación con la propuesta política de que se trate, e indicarán los tipos de público a que se dirijan, los medios y el coste que acarreen." ---> PLAN DE INFORMACION, INICIATIVAS DE INFORMACION Y COMUNICACION, POLITICAS COMUNITARIAS, PUBLICO

* [Los planes de información] "Tendrán en cuenta la posible reacción entre los dirigentes políticos, los formadores de opinión y el público en general." ---> PLAN DE INFORMACION, AUTORIDADES, FORMADORES DE OPINION, PUBLICO

* "En su caso, [los planes de información] irán acompañados de un borrador de comunicado de prensa y de material explicativo destinado al Servicio del Portavoz." ---> PLAN DE INFORMACION, MEDIOS DE COMUNICACION, SERVICIO DEL PORTAVOZ

* "La Dirección General X manifestará su parecer sobre los planes de referencia con anterioridad a su presentación ante la Comisión." --> DGX, PLAN DE INFORMACION, COMISION

"F. LAS OFICINAS [de la Comisión] SITUADAS EN LA COMUNIDAD"
---> OFICINAS DE LA COMISION

* "Con el fin de aumentar la descentralización de las actividades de información y comunicación, habrá un nuevo refuerzo de las Oficinas situadas en la Comunidad." ---> DESCENTRALIZACION, ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION, OFICINAS DE LA COMISION

* "Más concretamente, [las oficinas de la Comisión en la Comunidad] realizarán las actividades siguientes: -desarrollar su tarea a la

hora de supervisar la evolución de la opinión pública con el fin de advertir a la Comisión sobre los cambios que resulten significativos;" ---> OFICINAS DE LA COMISION, OPINION PUBLICA

* [Tarea de las Oficinas de la Comisión en la Comunidad] "asesorar sobre preocupaciones concretas que puedan presentarse en su Estado miembro, con lo que se logrará que la Comisión tenga en cuenta las diferencias de percepción de un país al otro;" ---> OFICINAS DE LA COMISION, ASESORAMIENTO, COMISION, ESTADOS MIEMBROS

* [Tarea de las Oficinas de la Comisión en la Comunidad] "-asesorar sobre las adecuaciones precisas en el contenido de la estrategia de información y comunicación;" ---> OFICINAS DE LA COMISION, ASESORAMIENTO, ESTRATEGIA DE INFORMACION Y COMUNICACION

* [Tarea de las Oficinas de la Comisión en la Comunidad] "-contribuir a la preparación y puesta en marcha de la estrategia de información y comunicación;" ---> OFICINAS DE LA COMISION, ESTRATEGIA DE INFORMACION Y COMUNICACION

* [Tarea de las Oficinas de la Comisión en la Comunidad] "-proporcionar una retroalimentación adecuada al objeto de ayudar en el proceso de evaluación y ajuste;" ---> OFICINAS DE LA COMISION, RETROALIMENTACION, COMISION

* [Tarea de las Oficinas de la Comisión en la Comunidad] "-dirigir las redes y enlaces que operen en sus países." ---> OFICINAS DE LA COMISION, REDES Y ENLACES

"G. REDES Y ENLACES" ---> REDES Y ENLACES

* "Es necesario un enfoque más sistemático y coherente con respecto a estos importantes instrumentos de la estrategia de información y comunicación." ---> REDES Y ENLACES, SISTEMATICIDAD, COHERENCIA, ESTRATEGIA DE INFORMACION Y COMUNICACION

* "Sus derechos y obligaciones [de las redes y enlaces] deben definirse con mayor claridad." ---> REDES Y ENLACES

* "Deben realizarse todos los esfuerzos posibles para aumentar al máximo la eficacia de las redes y enlaces existentes, así como para crear o estimular otros [redes y enlaces] nuevos sólo cuando resulte apropiado (este tipo de enlaces no debe multiplicarse indiscriminadamente o se producirá confusión)." ---> EFICACIA, REDES Y ENLACES

* "No deberá olvidarse la parte que corresponde en este terreno a la Oficina de Publicaciones." ---> REDES Y ENLACES, OFICINA DE PUBLICACIONES

"H. CONSEJO ASESOR DEL USUARIO" ---> USUARIOS

* "Se creará un Consejo Asesor del Usuario para que la Comisión conozca los puntos de vista de las principales categorías de usuarios." ---> CONSEJO ASESOR DEL USUARIO, COMISION, USUARIOS

* [El Consejo Asesor del Usuario] "Estará compuesto, entre otros miembros, de representantes de los medios de comunicación escritos y audiovisuales, así como de representantes de los diferentes grupos socioprofesionales." ---> CONSEJO ASESOR DEL USUARIO, MEDIOS DE COMUNICACION, GRUPOS SOCIOPROFESIONALES

* [El Consejo Asesor del Usuario] "Se reunirá dos veces al año." --
-> CONSEJO ASESOR DEL USUARIO

* "La presidencia de este Consejo corresponderá al Comisario responsable de Información y Comunicación y la secretaría será competencia de la DGX." ---> CONSEJO ASESOR DEL USUARIO, COMISARIO DE INFORMACION Y COMUNICACION, DGX

* "Se invitará a sus reuniones [del Consejo Asesor del Usuario] a todas las direcciones generales y servicios interesados." ---> CONSEJO ASESOR DEL USUARIO, SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES

* "Este Consejo asesorará al <<grupo de estrategia>> sobre la eficacia de la estrategia de información y comunicación que la Comisión observe." ---> CONSEJO ASESOR DEL USUARIO, GRUPO DE ESTRATEGIA, ESTRATEGIA DE INFORMACION Y COMUNICACION

"I. COOPERACION INTERINSTITUCIONAL" --> COOPERACION

* "Es fundamental que se desarrolle una interacción y cooperación con otras instituciones comunitarias, los Estados miembros, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales hasta llegar a formas más concretas de relación." ---> COOPERACION (INTERINSTITUCIONAL-AUTORIDADES LOCALES-ESTADOS MIEMBROS-ONGs), ESTADOS MIEMBROS, AUTORIDADES LOCALES, ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

* "Es importante observar que los Estados miembros tienen una responsabilidad compartida con las instituciones comunitarias a la hora de facilitar información a la opinión pública, especialmente a la hora de subrayar los logros de la Comunidad y, en la medida que la legislación comunitaria afecte a la gente en su vida diaria, les corresponde estimular el

debate sobre las actividades futuras de la Comunidad." ---> ESTADOS MIEMBROS, INSTITUCIONES COMUNITARIAS, INFORMACION, OPINION PUBLICA, COMUNIDAD, CIUDADANOS, DEBATE

* "Este aspecto [la información a la opinión pública y el debate sobre las actividades futuras de la Comunidad] acercará mucho más a la Comunidad a sus ciudadanos, que con demasiada frecuencia tienden a considerarla como <<algo lejano en Bruselas>>." ---> INFORMACION, DEBATE, ESTADOS MIEMBROS, INSTITUCIONES COMUNITARIAS, CIUDADANOS, COMUNIDAD EUROPEA

* "Las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo subrayaron la importancia del estímulo de las actividades de los Estados miembros en general y del <<grupo de información del Consejo>> en particular, con el objeto de llegar a una cooperación más estrecha en lo referente a una estrategia de información." ---> CONSEJO EUROPEO, ESTADOS MIEMBROS, GRUPO DE INFORMACION DEL CONSEJO, COOPERACION, ESTRATEGIA DE INFORMACION

* "Ya se está trabajando en estos aspectos. Un ejemplo llamativo de cooperación a nivel nacional es el centro de documentación Arche, de París. Debe fomentarse que otros países desarrollen iniciativas similares." ---> COOPERACION (ESTADOS MIEMBROS)

* "Un ejemplo concreto de cooperación interinstitucional son los planes que se están discutiendo con el Parlamento Europeo para la organización de una campaña activa de participación con vistas a las elecciones de 1994." ---> COOPERACION (INTERINSTITUCIONAL), COMISION, PARLAMENTO EUROPEO

* "Además, las Oficinas de la Comisión y del Parlamento en los Estados miembros están buscando fórmulas para aumentar la cooperación

existente." ---> COOPERACION (INTERINSTITUCIONAL), OFICINAS DE LA COMISION, OFICINAS DEL PARLAMENTO

* "Por último, una iniciativa que implica a la vez una cooperación interinstitucional y una cooperación de los Estados miembros es el <<Info Point Europe>>. Se han establecido siete de estos centros básicos de información con el fin de facilitar el acceso de la opinión pública a la información relacionada con la Comunidad, y se espera que la red se amplíe en el futuro." ---> COOPERACION (INTERINSTITUCIONAL), COOPERACION (ESTADOS MIEMBROS), INFORMACION, ACCESO, OPINION PUBLICA

"6. CONCLUSIONES"

* "Se eleva propuesta a la Comisión de que apruebe el presente documento y, en particular, los siguientes extremos: -los principios del nuevo enfoque que corresponderá a la información y a la comunicación;" ---> NUEVO ENFOQUE DE LA (POLITICA DE) INFORMACION Y COMUNICACION

* [Se propone a la Comisión que apruebe, en particular, el siguiente extremo:] "-la distribución de responsabilidades entre el pleno de la Comisión, el Servicio del Portavoz, la Dirección General X y las Oficinas situadas en la Comunidad, otros servicios y direcciones generales, y las redes y enlaces;" ---> COMISION, SERVICIO DEL PORTAVOZ, DGX, OFICINAS DE LA COMISION, OTROS SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES, REDES Y ENLACES

* [Se propone a la Comisión que apruebe, en particular, el siguiente extremo:] "-los distintos procedimientos y estructuras, especialmente la introducción del plan de información y la creación del <<grupo de estrategia>>, del Comité Gestor y del Consejo Asesor del Usuario;" --->

PROCEDIMIENTOS, ESTRUCTURAS, PLAN DE INFORMACION, GRUPO DE ESTRATEGIA, COMITE GESTOR, CONSEJO ASESOR DEL USUARIO

* [Se propone a la Comisión que apruebe, en particular, el siguiente extremo:] "-los principios referentes a la cooperación interinstitucional." ---> COOPERACION (INTERINSTITUCIONAL)

* "Las anteriores disposiciones entrarán en vigor inmediatamente." ---> NUEVO ENFOQUE DE LA PIC

* "Los mecanismos de coordinación existentes quedarán suprimidos y sus funciones serán asumidas por el Comité Gestor." ---> COORDINACION, COMITE GESTOR

* "También se insta a la Comisión a que tome nota de que se presentarán nuevas propuestas sobre las siguientes materias: a) el futuro de la organización y los recursos de la Dirección General X;" (COMISION EUROPEA, 1993b) ---> DGX

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "b) la aplicación práctica de los planes informativos;" (COMISION EUROPEA, 1993c) ---> PLAN DE INFORMACION

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "c) la constitución y las normas de funcionamiento del Consejo Asesor del Usuario;" (COMISION EUROPEA, 1994a) ---> CONSEJO ASESOR DEL USUARIO

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "d) seguimiento y análisis de la opinión pública (Eurobarómetro, etc.);" (COMISION EUROPEA, 1993d) ---> OPINION PUBLICA

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "e) instrumentos audiovisuales y electrónicos de información;" (COMISION EUROPEA, 1994b) ---> INFORMACION

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:]
"f) política de enlaces y redes;" (COMISION EUROPEA, 1994c) ---> ENLACES Y REDES

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:]
"g) papel de las Oficinas de la Comisión: nuevos pasos;" (COMISION EUROPEA, 1994d) ---> OFICINAS DE LA COMISION

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:]
"h) la información en los terceros países;" (COMISION EUROPEA, 1994e) ---> INFORMACION

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:]
"i) la información del personal como parte de la estrategia de información de la Comisión." (COMISION EUROPEA, 1994f) ---> INFORMACION, PERSONAL DE LA COMISION, ESTRATEGIA DE INFORMACION

Después de hacer este repaso completo del documento, hemos obtenido un conjunto de nociones --cualitativa y semánticamente relevantes-- del mismo. Pasaremos ahora a listarlas por orden alfabético, de tal modo que podamos tener una idea precisa de cuáles son esas nociones --sin olvidar que nuestro objetivo final es encontrar el léxico del tema propuesto--.

Nociones encontradas:

- A -

ACCESO
ACONTECIMIENTOS
ACTIVIDADES DE INFORMACION Y COMUNICACION
ASESORAMIENTO
AUDIENCIA
AUDITORIA INTERNA
AUTORIDADES
AUTORIDADES LOCALES

- C -

CATEGORIAS DE INFORMACION
CITAS POLITICAS
CIUDADANOS
COHERENCIA
COLABORACION
COMENTARIO
COMISARIO RESPONSABLE DE RELACIONES CON ESTAD. MIEMBROS
COMISARIO DE INFORMACION Y COMUNICACION
COMISARIOS
COMISION
COMITE ECONOMICO Y SOCIAL
COMITE GESTOR
COMUNICACION
COMUNIDAD EUROPEA
CONCEPCION Y EJECUCION
CONSEJO (DE MINISTROS)
CONSEJO ASESOR DEL USUARIO
CONSEJO EUROPEO
CONTEXTO (POLITICO-SOCIAL-ECONOMICO)
COOPERACION (CON LOS ESTADOS MIEMBROS-AUTORIDADES
LOCALES-INTERINSTITUCIONAL-ONGs)
COORDINACION
CORRESPONSAL
CREDIBILIDAD

- D -

DEBATE
DEFICIT DEMOCRATICO
DEFICIT DE INFORMACION
DEMANDA
DESAFIO
DESCENTRALIZACION
DIALOGO
DIRECCION GENERAL IX (DGIX)
DIRECCION GENERAL X (DGX)
DIRECTOR GENERAL
DISCURSOS VACUOS
DOCUMENTOS

- E -

EFICACIA
ENTORNO (TRANSCULTURAL-TRANSNACIONAL)
ESCUCHA
ESPECIALISTAS EXTERNOS
ESTADOS MIEMBROS
ESTADOS DE OPINION
ESTRATEGIA DE COMUNICACION
ESTRATEGIA DE INFORMACION
ESTRATEGIA DE INFORMACION Y COMUNICACION
ESTRUCTURAS COMUNITARIAS

EXPLICACION

- F -

FORMACION CULTURAL
FORMADORES DE OPINION
FORMAS DE COMUNICACION
FUENTES DE INFORMACION
FUTURO

- G -

GABINETES
GRUPO DE ESTRATEGIA
GRUPO DE INFORMACION DEL CONSEJO
GRUPOS DE INTERES
GRUPOS SOCIOPROFESIONALES
GUERRA FRIA

- I -

INFORMACION
INFORMACION Y COMUNICACION
INFORME DE CLERCQ
INFORME OOSTLANDER
INICIATIVAS DE INFORMACION Y COMUNICACION
INSTITUCIONES COMUNITARIAS
INTEGRACION EUROPEA

- L -

LENGUAJE

- M -

MARCO INSTITUCIONAL
MEDIOS DE COMUNICACION
MEDIOS DE DIFUSION
MERCADO UNICO
MOVILIZACION POLITICA

- N -

NUEVO ENFOQUE DE LA PIC DE LA COMISION

- O -

OBJETIVOS COMUNITARIOS
OFICINA DE PUBLICACIONES
OFICINAS DE LA COMISION
OFICINAS DEL PARLAMENTO
OPERADORES ECONOMICOS
OPINION PUBLICA-OPINIONES PUBLICAS
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

OTROS PAISES

- P -

PARLAMENTO EUROPEO
PERSONAL DE LA COMISION
PERTINENCIA
PLAN DE INFORMACION
PLENO DE LA COMISION
POLITICAS
POLITICAS DE LA COMISION
POLITICAS COMUNITARIAS
PRESIDENTE DE LA COMISION
PROBLEMA (INTERNO y EXTERNO)
PROCEDIMIENTO
PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO
PROGRAMA DE INFORMACION PRIORITARIA
PROPAGANDA
PROPUESTAS
PUBLICACIONES
PUBLICO

- R -

REACCION
RECEPTORES
REDES Y ENLACES
RESPONSABILIDAD
RESPUESTA
RETROALIMENTACION

- S -

SECRETARIO GENERAL
SERVICIO
SERVICIO DEL PORTAVOZ
SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES
SISTEMATICIDAD
SOLUCION

- T -

TECNICAS DE INFORMACION Y COMUNICACION
TERRENO DE LA INFORMACION Y LA COMUNICACION
TIPOS DE INFORMACION
TRATADO DE LA UNION EUROPEA (TUE)
TRANSPARENCIA

- U -

UNIDAD-SECTOR
USUARIOS

- V -

VISIBILIDAD

7.3.2. Concepto de la Comisión sobre su nuevo enfoque de la PIC

Una vez que tenemos una idea del alcance terminológico del texto, en cuanto a nociones se refiere, vamos a buscar el léxico del tema Política de Información y Comunicación de la Comisión. Para ello, recuperamos en primer lugar todas las unidades de contexto donde aparecía el concepto que nos interesa.

El autor de la Comunicación SEC(93) 916/9, y la propia Comisión al haberla aprobado, asumen lo siguiente acerca del Nuevo Enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión (16):

* El NUEVO ENFOQUE DE LA PIC se propone como la SOLUCION a un PROBLEMA, del que el documento expone su contexto político. El citado PROBLEMA tiene consideraciones externas e internas. Las externas son:

1) las características del ENTORNO --transcultural y transnacional-- y del MARCO INSTITUCIONAL --complejo-- en el que debe operar la COMISION;

2) tener que tratar con doce OPINIONES PUBLICAS diferentes;

16 Aparecerán en mayúsculas las nociones del documento incluidas en el listado anterior; de este modo, pretendemos saber con qué nociones del documento la Comisión relaciona directamente su concepción acerca del tema.

- 3) el papel --clave-- de la Comisión en el proceso de INTEGRACION;
- 4) la multiplicidad de FUENTES DE INFORMACION;
- 5) la complejidad de las ESTRUCTURAS y de las POLITICAS COMUNITARIAS;
- 6) el CONTEXTO político, social y económico;
- 7) resulta tentador utilizar a la Comunidad, y especialmente a la Comisión, como chivo expiatorio de los males de la sociedad;
- 8) la opinión pública se ha vuelto más vigilante y suspicaz;
- 9) la gente pide más INFORMACION, mejores EXPLICACIONES y un SERVICIO más rápido. No desea PROPAGANDA ni DISCURSOS VACUOS.

Las consideraciones internas del problema son:

- 1) la Comisión no tiene una ESTRATEGIA COORDINADA GLOBAL DE COMUNICACION;
- 2) superabundancia de INFORMACION, de calidad insuficiente;
- 3) escasa profesionalidad en cuestiones de INFORMACION Y COMUNICACION;
- 4) indeterminación de los tipos de PUBLICOS a los que llegar;
- 5) no se tienen en cuenta los TIPOS DE INFORMACION que la OPINION PUBLICA solicita;
- 6) exceso de LENGUAJE tecnocrático;

7) utilización incompleta de los MEDIOS DE COMUNICACION más actualizados;

8) escaso éxito del PROGRAMA DE INFORMACION PRIORITARIA.

* El reto, el objetivo del NUEVO ENFOQUE DE LA PIC de la Comisión es múltiple:

1) dar una inmediata respuesta a las dificultades anteriores y al nuevo CONTEXTO; la urgencia de esta respuesta viene forzada por ACONTECIMIENTOS FUTUROS, en los que la Comisión tiene que mostrarse CREIBLE y VISIBLE;

2) justificar los objetivos y las POLITICAS DE LA COMUNIDAD porque la OPINION PUBLICA ya no acepta a la Comunidad sin DISCUSIONES, y el DÉFICIT DE INFORMACION se ha vuelto parte del DÉFICIT DEMOCRATICO;

3) INFORMAR mejor a los CIUDADANOS sobre las POLITICAS DE LA COMISION;

4) entablar un DIALOGO continuo con los CIUDADANOS;

5) COMUNICAR EFICAZMENTE LAS POLITICAS para contribuir a su éxito.

* El NUEVO ENFOQUE DE LA PIC debe tener en cuenta el CONTEXTO POLITICO en el que la COMISION opera.

* El NUEVO ENFOQUE DE LA PIC debe reconocer los límites de sus RESPONSABILIDADES.

* Para que el NUEVO ENFOQUE DE LA PIC sea eficaz, la COMISION debe MOVILIZARSE POLITICAMENTE a todos los niveles.

* El NUEVO ENFOQUE DE LA PIC consiste en los siguientes principios:

1) TRANSPARENCIA: INFORMACION abierta, completa, sencilla y clara; hay que EXPLICARLO todo;

2) la nueva PIC debe ir orientada en función de las distintas DEMANDAS según el tipo de PUBLICO y las necesidades y expectativas de los CIUDADANOS; por ello hay que prestar más atención a la OPINION PUBLICA;

3) COHERENCIA mediante la COORDINACION entre las FUENTES INFORMATIVAS; esta coordinación ha de ser interna y externa;

4) INFORMACION de fácil uso y rápidamente disponible, no sólo mediante PUBLICACIONES sino utilizando otras FORMAS más recientes DE COMUNICACION como las REDES Y ENLACES.

* La nueva PIC debe reflejar las PRIORIDADES POLITICAS DE LA COMISION.

* Para el cumplimiento de este NUEVO ENFOQUE DE LA PIC se pondrán en marcha nuevos PROCEDIMIENTOS y ESTRUCTURAS.

* La nueva PIC a medio y largo plazo será elaborada por la DGX.

* El NUEVO ENFOQUE DE LA PIC entrará en vigor inmediatamente.

En resumen, podemos decir que la Comisión, en virtud del contenido de la Comunicación analizada, concibe al Nuevo Enfoque de su Política de Información y Comunicación como:

<< Una iniciativa política que, para ...

1) SOLUCIONAR de forma urgente un problema, en parte político, externo e interno a la institución:

1.1.) externamente, la PIC es una solución para dificultades relacionadas con el entorno transcultural y transnacional, el complejo marco institucional, las numerosas opiniones públicas, el papel de la Comisión en el proceso de integración, la multiplicidad de fuentes informativas, la complejidad de las estructuras y políticas comunitarias, el contexto político, social y económico, las críticas expiatorias a la Comunidad y a la Comisión y las nuevas demandas informativas de los ciudadanos;

1.2.) internamente, la PIC se plantea para solucionar la descoordinación, la deficiente cantidad y calidad de la información, la escasa profesionalidad, la indeterminación de los tipos de públicos, la inadecuación de la información a la opinión pública, el lenguaje tecnocrático, la insuficiente utilización de los medios de comunicación y el escaso éxito del Programa de Información Prioritaria;

y mediante la introducción de algunos cambios ...,

2) Transparencia, atención a las demandas de la opinión pública, coherencia y coordinación informativas interna y externa, información de fácil uso y disposición (acceso), procedimientos y estructuras;

pretende llegar a ...

3) conseguir credibilidad y visibilidad para la Comisión;

4) justificar los objetivos y políticas de la Comunidad ante la opinión pública;

5) paliar el déficit de información y, en consecuencia, el déficit democrático;

6) informar mejor a los ciudadanos de las políticas de la Comisión y dialogar continuamente con ellos;

7) contribuir al éxito del resto de políticas, especialmente las de la Comisión.

Pero esto no es todo. Aunque hemos citado todos los descriptores en los que directamente se habla de la nueva Política de Información y Comunicación como noción, el texto del documento presenta también otros descriptores relacionados semánticamente con esa noción y que crean cierta confusión sobre la intención de los autores. Es el caso de los descriptores de las nociones siguientes:

- 1) Actividades de Información y Comunicación
- 2) Categorías de Información
- 3) Comunicación
- 4) Déficit de Información
- 5) Estrategia de Comunicación
- 6) Estrategia de Información
- 7) Estrategia de Información y Comunicación
- 8) Formas de Comunicación
- 9) Fuentes de Información
- 10) Información
- 11) Información y Comunicación
- 12) Iniciativas de Información y Comunicación

- 13) Plan de Información
- 14) Técnicas de Información y Comunicación
- 15) Terreno de la Información y la Comunicación
- 16) Tipos de Información

¿Por qué esta cantidad de nociones distintas relacionadas con la información y la comunicación?; ¿por qué diferencia la Comisión entre actividades, iniciativas, técnicas y terreno de la información y la comunicación?; y lo que resulta más inquietante: ¿por qué aparecen los términos información y comunicación algunas veces vinculados y otras veces separados?; ¿qué sentido tiene hablar por separado de Estrategia de Información y Estrategia de Comunicación?; ¿qué relación tiene todo esto con la Política de Información y Comunicación?. Acercarnos a estas nociones aparentemente relacionadas puede ayudarnos a comprender mejor todo el sentido latente del documento. Vamos a analizarlas una a una utilizando la misma técnica aplicada hasta ahora al tema del Nuevo Enfoque de la Política de Información y Comunicación.

1) Actividades de Información y Comunicación

Descriptores:

- * deben tener objetivos claros que correspondan a las necesidades de los ciudadanos, ya que éstas varían en los diferentes Estados miembros;
- * su adecuación a las necesidades y expectativas de los receptores condiciona el éxito de una política de información y comunicación;

- * aumentan su eficacia, su flexibilidad y su penetración mediante el uso de redes y enlaces;
- * serán coordinadas, evaluadas y adaptadas a las necesidades de los distintos tipos de públicos por el Comité Gestor;
- * la DGX asesorará y asistirá a los demás servicios y direcciones generales en la concepción, práctica y evaluación de estas actividades, que supervisará y evaluará para informar al grupo de estrategia;
- * las Oficinas de la Comisión situadas en la Comunidad serán reforzadas con el fin de descentralizar estas actividades.

A partir de estos descriptores podemos concluir que la Comisión entiende que las actividades de información y comunicación son parte fundamental --condicionan el éxito-- de la política de información y comunicación, sin llegar a precisar de qué actividades se trata. Únicamente se insiste en su obligatoria adaptación a las necesidades de los ciudadanos --necesidades variables según Estado miembro y/o tipo de público (17)--, lo que coincide con la orientación en función de la demanda que se preconiza en las bases del nuevo enfoque de la PIC.

17 ¿De dónde saca la Comisión al Estado miembro como una variable independiente para explicar las necesidades --¿de qué tipo?-- de los ciudadanos?; ¿qué aporta, como categoría, la pertenencia a un Estado para que este factor sea significativo en la conformación de las necesidades de los individuos de ese Estado?; ¿acaso por ser francés, alemán, español, italiano,... tiene un sujeto unas necesidades en lugar de otras? Nos parece que no es suficiente. Las necesidades, y sus correspondientes demandas, van unidas a cuestiones personales, sociales, culturales, económicas, políticas,... de las que no es determinante absoluto el haber nacido dentro de las fronteras de un Estado. Bien al contrario, parece que la dirección actual es la opuesta: la homogeneización de modos de vida, sistemas de creencias y valores, tipos de relaciones, hábitos de consumo, etc., está produciendo de forma creciente una identificación de los problemas --que acarrearán necesidades-- por encima de los Estados. Si alguna vez valió el criterio estatal parece que su capacidad explicativa se encuentra en entredicho. Por lo menos, la rotunda afirmación de la Comisión no puede aceptarse sin más.

Por lo tanto, la PIC deberá incluir tantas actividades de información y comunicación como demanden los diversos tipos de público y, además, adaptadas a sus necesidades. Lo que no se menciona en ningún momento es cómo se conocerán esas demandas --potencialmente infinitas-- y con qué recursos se atenderán.

2) Categorías de información (también llamadas Tipos de Información)

Descriptores:

* la Comisión distingue tres categorías: política, general y especializada, tanto anterior como posterior a la toma de decisiones;

* el Pleno de la Comisión y el Servicio del Portavoz se encargan de la información política; la DGX, de la información general; y el resto de direcciones generales y servicios atienden las demandas de la información especializada de su competencia en cada caso;

* [Responsabilidad de los otros servicios y direcciones generales de la Comisión] "-facilitar información especializada a públicos de tipo general y especializado: por ejemplo, a los jóvenes sobre los programas educativos de la Comunidad, a las mujeres sobre iniciativas referentes a la igualdad de oportunidades, etc.;".

¿Por qué esta triple clasificación de la información?; ¿cuáles son las diferencias entre estas categorías?; ¿acaso no son políticas la información general y la especializada, es decir, toda la información procedente de una institución política?; el tipo de información, ¿está en virtud del público demandante --público político, general y especializado--, del tema demandado

--temas políticos, generales y especializados-- o de la manera de producir esa información? (18).

Esta taxonomía de la información a transmitir por medio de la PIC resulta, cuanto menos, difícil de comprender por ambigua. A la Comisión, por alguna razón que se nos escapa, le interesa apartar y diferenciar especialmente la información política --una parte--; si no, no se entiende que la sitúe al mismo nivel que el todo (19). Sin embargo, no aparece ninguna explicación de cuál sería la información política frente a la general y a la especializada. Lo que sí queda claro es que la información política se valora por encima de las otras porque el Pleno de la Comisión y el presidente se reservan su control (20).

18 La primera de estas tres opciones parece quedar descartada cuando en el texto de la Comunicación se dice: "[La DGX] También se ocupa de la información y comunicación generales dirigidas al público en general o a determinados tipos de público en el contexto de campañas, por ejemplo. [...] [Otros servicios y direcciones generales tienen como responsabilidad] - facilitar información especializada a públicos de tipo general y especializado". Da la impresión de que la Comisión concibe la información general como independiente del tipo de público al que vaya dirigida.

19 En realidad, la información de tema político está incluida en la información general y en la especializada. Al menos esto es lo que defienden los teóricos de la comunicación que han estudiado la cuestión (BORRAT, 1993a; FERNANDEZ DEL MORAL y ESTEVE, 1993; ORIVE y FAGOAGA, 1974; TUÑÓN, 1993). La auténtica diferencia entre ambos tipos de información no es temática ni depende de quién produce la información --un especialista o un generalista--; se trata de una diferencia cualitativa, del método empleado en su elaboración y de algunas características formales de la misma. Según esto, lo correcto sería hablar de información política general y de información política especializada, pero no de tres tipos distintos de información.

20 Aunque también se menciona al Servicio del Portavoz, éste depende directamente del presidente de la Comisión. Además, como se indica en la propia comunicación, el cometido informativo de este Servicio está dirigido a la prensa acreditada en Bruselas, uno de los multiplicadores de opinión fundamentales para la información comunitaria.

Aunque en el texto se anuncia que las categorías de la información se examinarán con mayor detalle más adelante, esto no se llega a cumplir. La ambigüedad persiste.

3) Comunicación (21)

Descriptores:

* "Sin decir tanto como que la política no existe hasta que no se comunica, la comunicación eficaz juega un papel importantísimo a la hora de determinar el grado de éxito que pueda tener cualquier política concreta";

* "- La información es parte integrante del proceso de comunicación y ha de ser abierta, completa, sencilla y clara. Esto significa transparencia";

* "La Comisión debe responder a las necesidades de los ciudadanos cuando fija sus prioridades políticas y comunica sus decisiones."

La Comisión entiende la comunicación como un proceso del cual es parte integrante --que no única-- la información; es decir, para que haya comunicación es necesaria pero no suficiente la información (22).

Con relación a la producción de políticas, la Comisión reconoce que una comunicación eficaz es importantísima para conseguir el éxito de una política concreta; esta idea concuerda con el deseo expreso de la Comisión de utilizar su nueva PIC para contribuir al éxito de sus políticas; la

²¹ Además del uso que comentaremos a continuación, este término designa el tipo de documento institucional --una comunicación-- que estamos estudiando.

²² Este criterio también lo propusimos nosotros al abordar el estudio de los dos conceptos. Cfr. *supra* pág. 239 y ss.

comunicación se convierte así en una herramienta tremendamente útil para las autoridades.

La cuestión que se suscita de inmediato es clave: ¿cómo se conjuga una comunicación al servicio de las necesidades de los ciudadanos con aquella otra al servicio de los intereses políticos de la Comisión? (23) Parece que la única respuesta con sentido a esta pregunta apunta al caso en que necesidades de los ciudadanos e intereses de la Comisión coincidan, cosa harto difícil: mientras que la Comisión tiene por interés general "garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común" (Art. 155 del TCE) --es decir, promover el proceso de integración-- las necesidades de los ciudadanos no tienen por qué restringirse ni a cuestiones políticas ni a temas relacionados con la creación de un mercado común, competencias de la Comisión.

De hecho, se puede dar el caso de ciudadanos que crean que no es necesaria la existencia de la Comunidad Europea; la Comisión se vería entonces en el absurdo de tener que ir --al menos comunicativamente-- en contra de sus objetivos con el fin de atender a estas necesidades en cumplimiento de la vocación de servicio expresada en su PIC. A no ser que:

- 1) la Comisión sólo atienda las necesidades de los ciudadanos de acuerdo con sus objetivos, y haga caso omiso de las restantes, o bien,
- 2) la Comisión sólo esté dispuesta a acceder a las peticiones de los ciudadanos en cuanto a la información y a la comunicación pero sin alcanzar verdaderamente el contenido de sus políticas.

²³ Cuando en el texto de la Comunicación SEC(93) 916/9 la Comisión habla de la orientación de la PIC en función de la demanda dice lo siguiente: "La Comisión debe responder a las necesidades de los ciudadanos cuando fija sus prioridades políticas y comunica sus decisiones" [El subrayado es nuestro].

1) y 2) merman considerablemente las posibilidades de participación de los ciudadanos; mientras en 1) se decide quién participa y quién no, en 2) se indica hasta dónde puede llegar esa participación, aparentemente total. Retomando los conceptos eastonianos estaríamos diciendo que la Comisión (1) bien selecciona las demandas que atenderá, (2) bien limita el tipo de demandas posibles, o ambas a la vez. En cualquiera de los dos casos se estaría ejerciendo un mecanismo de control típico sobre esas demandas. Esto es lo que veníamos a defender en nuestra hipótesis principal: utilizar la información y la comunicación como medio de control de los debates, de las opiniones y, por ende, de las posibles demandas.

4) Déficit de información

Descriptores:

* "La opinión pública ya no acepta la Comunidad sin discusiones. El déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático, de modo que se hace necesario justificar los objetivos y las políticas de la Comunidad".

La Comisión reconoce no sólo la existencia de un déficit informativo sino de un cambio en su clasificación. El déficit informativo se ha vuelto parte de otro déficit, el democrático. Ya hemos comentado que esta idea nos parecía fundamental porque la Comisión establece una relación entre un problema de información y un problema político, reconociendo ambos.

En el texto que analizamos no se definen directamente ninguno de los dos déficits. Sin embargo, el concepto de déficit indica ya por sí solo escasez,

falta. Por lo tanto, se reconoce una falta de información y una falta de democracia; y, según la Comisión, ambas están vinculadas --ahora--: si falta democracia se debe, en parte, a que falta información. Ya vimos cómo el profesor Moragas vinculaba estos dos términos mediante un tercero (24):

Democracia ----> Participación ----> Información

Podemos apuntar como posibilidad que sea la falta de participación el verdadero déficit, la variable espuria que explicaría, al menos parcialmente, la relación entre los dos ya citados: si no hay información --por lo menos una mínima información-- no hay participación y si no se produce ésta --por lo menos a cierto nivel--, no es posible la democracia. Y, al mismo tiempo, no es menos cierto que la información por sí sola no garantiza la participación ni ésta, a su vez, la democracia. Hace falta algo más que información y que participación para poder hablar de democracia. O, dicho de otro modo, no cualquier información ni participación garantizan, sin más, la existencia de un comportamiento democrático.

De todo esto, podemos concluir que la falta de democracia en el sistema político comunitario es, entre otras cosas, una falta de participación de los ciudadanos, debida, entre otros, a una falta de información (25). Es decir, la falta de democracia, el déficit democrático, es algo más que la falta de

24 "Democracia es inseparable de participación y ésta de información" (MORAGAS, 1985: 17). Cfr. *supra* pág. 59.

25 Ya revisamos a fondo esta cuestión en su momento. El déficit democrático es, en efecto, mucho más que una falta de información y de participación; bajo este término subyacen problemas relacionados con la estructura de la autoridad, las normas y los valores del sistema político comunitario, distanciados de los parámetros propios de un sistema democrático. Cfr. *supra* pág. 310 y ss.

información, que el déficit informativo. Paliar éste sólo conseguirá una disolución parcial de aquél.

Por otro lado, comprobamos que la Comisión relaciona la existencia de los dos déficits con la opinión pública, por un lado, y con la necesidad de justificar, por el otro. La Comisión denuncia un cambio en el comportamiento de la opinión pública: ésta ya no acepta a la Comunidad sin discusiones. Parece que con anterioridad sí lo había hecho. La Comisión reconoce así la existencia previa de una opinión pública en torno a la CE en el seno de la cual no existían discusiones, debates. ¿Es esto posible? Según la Comisión, sí. Pero según hemos planteado nosotros el concepto de opinión pública, no. La discusión, el debate son condiciones *sine qua non* para poder hablar de la existencia de la opinión pública (26).

La conclusión al respecto entonces parece evidente: o la Comisión hace un uso erróneo del concepto de opinión pública o lo que realmente ocurrió fue que ésta, en lo que respecta a la CE, nunca existió anteriormente. Dejamos pendiente la revisión del significado que tiene este concepto para la Comisión.

¿Cómo se compatibiliza la necesaria introducción de discusiones --por exigencia de la opinión pública-- y la existencia de un déficit informativo incluido en el déficit democrático? Según la Comisión, la necesidad de justificación de objetivos y políticas es la respuesta. Esta justificación llevaría consigo una mejor información cuyo conocimiento podría llegar a provocar, a introducir las discusiones que se exigen. El cambio que preconiza la

²⁶ Cfr. *supra* pág. 217 y ss.

Comisión es el paso de no justificar las políticas y objetivos de la Comunidad a justificarlas.

Pero, si avanzamos un poco más por esta línea argumental, nos damos cuenta de que justificación y discusión no tienen por qué ir unidas a cambio. Es decir, que la Comunidad en general, y la Comisión en particular, justifiquen sus objetivos, acciones y decisiones no implica que las hayan sometido antes al 'veredicto vinculante' de la participación de los ciudadanos, ni siquiera, de la merma de participación que se produce a través de la opinión pública.

La justificación puede hacerse, perfectamente, sobre hechos y decisiones consumadas, inalterables, por mucho que se las someta a aparente discusión; la justificación puede ir encaminada a la mera 'persuasión' de los ciudadanos con el fin de que se 'convenzan' de la bondad de las acciones y decisiones --ya aprobadas-- de la Comisión. Justificación y discusión no suponen, automáticamente, una disminución del déficit democrático; como ya hemos dicho, cualquier tipo de participación no asegura por sí sola la existencia de la democracia. El lenguaje político demuestra aquí, a través de sus sentidos latentes, su gran poder de influencia y de conformación de la realidad.

5) Estrategia de comunicación

Descriptor:

* "La Comisión carece de una estrategia coordinada global para comunicar sus objetivos políticos, lo que se interpreta como debilidad por su parte".

La Comisión reconoce como una de las consideraciones internas del problema que intenta abordar la carencia de una estrategia de comunicación coordinada y global de sus objetivos políticos. A esta institución le 'obsesiona' la coordinación que, de algún modo, viene a ser otra forma de control para el coordinador --en el caso de la PIC esta responsabilidad recae en el Comité Gestor, presidido por la DGX-- (27).

Aunque no entremos a fondo ahora en el tema, nos preocupa la relación que exista entre el control, ejercido, por ejemplo, a través de la coordinación, y el pluralismo del ejercicio de la comunicación; si hay control, es posible que la heterogeneidad y la pluralidad potenciales de los mensajes se encuentren intencionadamente limitadas. De ser esto así, se estarían anteponiendo intereses políticos institucionales a las tan aludidas necesidades y demandas de los ciudadanos que, obviamente, sí son pluralistas. Volveremos más adelante sobre este punto.

27 En nuestro repaso histórico de la política de información de la CE ya comprobamos cómo la necesidad de coordinación era una y otra vez propuesta como meta a conseguir y/o presentada como objetivo incumplido. En 1993, el balance al respecto volvía a ser negativo. La 'asignatura' de la coordinación --en materia de información y comunicación-- seguía pendiente.

6) Estrategia de información

Descriptores:

* "Las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo subrayaron la importancia del estímulo de las actividades de los Estados miembros en general y del <<grupo de información del Consejo>> en particular, con el objeto de llegar a una cooperación más estrecha en lo referente a una estrategia de información";

* En las conclusiones de la Comunicación que analizamos, el comisario Pinheiro insta a la Comisión a que tome nota de la presentación de nuevas propuestas, entre otros, sobre la información del personal como parte de la estrategia de información de la Comisión.

Nos encontramos aquí con otra noción que añade más confusión terminológica al texto. ¿Por qué hablar de una --y sólo una-- estrategia de información de la Comisión, diferenciada de la estrategia de comunicación y, lo que es más contradictorio, de la PIC? Por lo visto hasta ahora, sospechamos que la Comisión utiliza de manera indiscriminada estas expresiones. En su concepción de la PIC, el término política no significa multiplicidad de estrategias sino de actividades de información y comunicación. Para la Comisión, Política y Estrategia son términos equivalentes (28).

Por ejemplo, el comisario Pinheiro, en cumplimiento de su compromiso, presentó en febrero de 1994 la nueva propuesta sobre la información del personal como parte de la estrategia de información de la

²⁸ Nosotros defendimos en su momento un planteamiento distinto; una política puede estar compuesta de una o varias estrategias, cada una de las cuales supone un cierto número y tipo de actividades. Cfr. *supra* pág. 240.

Comisión --indicada arriba--. Sin embargo, el documento se aprobó con el título: "El papel de la información del personal en la nueva estrategia de comunicación e información de la Comisión" [el subrayado es nuestro] (COMISION EUROPEA, 1994f). Este título se refiere, sin más, al papel de la información del personal en la nueva PIC de la Comisión.

7) Estrategia de información y comunicación (EIC)

Descriptores:

* "Se instaurará un Comité Gestor cuya misión principal consistirá en mantener un enfoque integrado y coherente para toda la estrategia de información y comunicación";

* [Tarea de las Oficinas de la Comisión en la Comunidad] "- asesorar sobre las adecuaciones precisas en el contenido de la estrategia de información y comunicación;";

* [Tarea de las Oficinas de la Comisión en la Comunidad] "- contribuir a la preparación y puesta en marcha de la estrategia de información y comunicación;";

* "Es necesario un enfoque más sistemático y coherente con respecto a estos importantes instrumentos [las redes y enlaces] de la estrategia de información y comunicación.";

* "Este Consejo [Asesor del Usuario] asesorará al <<grupo de estrategia>> sobre la eficacia de la estrategia de información y comunicación que la Comisión observe."

Todos estos descriptores nos sirven para confirmar la equivalencia semántica que los términos política y estrategia tienen para la Comisión en lo que respecta al texto que analizamos. Se habla de una PIC y de una EIC indistintamente. Pero, como acabamos de ver, también utiliza la Comisión los términos 'estrategia de información' y 'estrategia de comunicación'; el significado cualitativo fundamental de información y comunicación queda así desvirtuado, a pesar de que la propia institución lo distingue en su momento.

Esta idea concuerda con el afán coordinador de la Comisión. No sólo trata de 're-crear' una --y sólo una-- PIC propia, sino que pretende que consista, a su vez, en una sola estrategia general dotada de la máxima coherencia y coordinación (29). Frente a este planteamiento, no dejamos de aportar la concepción más enriquecedora de PIC como conjunto de estrategias que, sin ser contradictorias en un momento dado, varían --o pueden hacerlo-- constantemente, diacrónicamente, con dependencia de los objetivos, medios, mensajes, emisores y, por supuesto, de los receptores participantes en el proceso de comunicación. Y, en el fondo, es lo que trata de conseguir la Comisión; si no, ¿cómo se explica --y se lleva a la práctica-- su intención de orientar su PIC en función de la demanda? A menos que la demanda fuera única, uniforme, monista, la PIC necesitará desarrollar distintas estrategias según el caso.

²⁹ ¿Acaso una PIC pluralista, con estrategias múltiples y heterogéneas, no puede gozar también de coherencia y coordinación?

8) Formas de comunicación

Descriptor:

* [La Comisión debe] "también aprovechar las posibilidades que ofrecen las formas más recientes de comunicación."

En el contexto de lo que la Comisión considera una información de fácil uso --una de las bases del nuevo enfoque de la PIC-- aparece esta alusión a las nuevas formas de comunicación, sin más explicación que la recomendación de su aprovechamiento. ¿Se refiere la Comisión a los nuevos medios de comunicación audiovisuales y electrónicos de los que habla en otro momento? ⁽³⁰⁾ Parece que sí. Formas de comunicación y medios de comunicación se confunden.

9) Fuentes de información

Descriptores:

* "El marco institucional crea una multiplicidad de fuentes de información que frecuentemente tienen objetivos contradictorios y carecen de una clara división de tareas entre ellas";

* "Este aspecto [la situación de las fuentes de información] tiene como consecuencia una falta de certidumbre desde el punto de vista del ciudadano, especialmente en lo que se refiere a lo que puede esperarse de los distintos agentes (instituciones comunitarias, Estados miembros)";

³⁰ Cfr. *infra* nota 31.

* "-Debe darse un enfoque coherente que sólo puede garantizarse mediante una coordinación entre las distintas fuentes de información";

* "Las principales fuentes de información de la opinión pública europea han pasado de la palabra escrita a los medios de comunicación audiovisuales y electrónicos".

La Comisión diferencia la existencia de dos tipos de fuentes de información: institucionales y mediáticas. Las primeras dependen de la organización y coordinación de la propia institución; se puede tratar de organismos, grupos de actores e incluso actores individuales de la institución. Con respecto a las segundas, los medios de comunicación, a la Comisión le interesa presentarlas como fuentes de información de la opinión pública europea.

Aparece entonces una posible contradicción: ¿por qué unos medios de comunicación son considerados como fuentes de información? En definitiva, ¿por qué se habla de fuentes de información y no de fuentes de información y comunicación como parece que sería coherente con el nuevo enfoque de una PIC?; ¿acaso la mayor coordinación de las fuentes de información permite hablar de un proceso de comunicación?. Todas estas preguntas son difíciles de contestar, pero nos ayudan a vislumbrar algunas claves de comprensión del texto.

En primer lugar, queremos insistir en la idea de que la mera multiplicación, coordinación o mejora de fuentes de información no asegura la existencia de un proceso de comunicación. En éste, tan importante es la

información emitida por la fuente como la verdaderamente recibida por el destinatario y la capacidad de éste para emitir a su vez una respuesta que retroalimente el proceso. Así que, hablar de fuentes de información sólo supone hablar del componente informativo del proceso comunicativo. Y nada más.

En segundo lugar, y con respecto a los medios de comunicación, sean escritos, audiovisuales o electrónicos ⁽³¹⁾, defendemos la propuesta del profesor Dader ⁽³²⁾ cuando dice que sólo se puede hablar de comunicación si existe participación del receptor en el proceso. Por lo tanto, las fuentes de información, institucionales o mediáticas, de la opinión pública o no, sólo serán adecuadas para la comunicación si permiten esa participación.

Por último, nos parece acertado afirmar que los medios de comunicación citados son fuentes principales, que no únicas, de la opinión pública ⁽³³⁾. Ahora bien, dudamos seriamente de que la palabra escrita haya quedado desbancada en cuanto a su importancia en el proceso de opinión pública sobre los temas comunitarios, en el cual ya dijimos que el debate, la discusión y, por tanto, el conflicto son claves. La Comisión elude cualquier

³¹ La Comisión amplía el concepto de medios de comunicación más allá de los *mass media* a los que hemos venido aludiendo: prensa, radio y televisión. En el texto de la Comunicación "Utilización de los medios audiovisuales" (COMISION EUROPEA, 1994b), que se incorporó al 'nuevo enfoque', se dice: "Los nuevos sistemas telemáticos (minitel, etc.) e interactivos (CD-I, CD-ROM) se tendrán en cuenta especialmente para acercar la Comunidad al ciudadano. [...] El uso de los medios de comunicación será incrementado de forma que [...] se utilicen los nuevos medios electrónicos de comunicación, como la interactividad y la telemática."

³² Cfr. *supra* pág. 239.

³³ Los medios de comunicación y las relaciones interpersonales --a distintos niveles-- se complementan a la hora de influir sobre el conocimiento y las opiniones políticas de los ciudadanos, en un proceso bautizado por S. Lenart como 'flujo total de información' (LENART, 1994). No son, por tanto, los medios de comunicación las únicas fuentes principales de la opinión pública.

explicación de su afirmación; nosotros, sin embargo, echamos mano de los resultados de una investigación sobre el tema que invalidan el argumento de la Comisión. Nos referimos a los hallazgos del profesor Borrat en su estudio sobre el papel de los 'periódicos de élite de información general y circulación transnacional (PTs)' en los debates post-Maastricht.

La conclusión del análisis de Borrat es rotunda: "Durante los procesos de integración que protagoniza la Comunidad Europea, los PTs sobresalen como los principales narradores y comentaristas de la actualidad comunitaria. [...] Tanto si se les compara con los otros órganos de la prensa de circulación masiva (que no disponen de similares recursos económicos y humanos para informar sobre la CE o no consideran que estas informaciones tengan interés periodístico para sus audiencias) como si se les compara con las emisoras de radio y los canales de televisión (que nada más informan de la CE cuando ésta genera noticias de <<importancia histórica>> e <<interés periodístico>> notorios), los PTs proporcionan más cantidad, mayor frecuencia y, normalmente, más calidad en las informaciones y comentarios sobre la CE" (BORRAT, 1993b: 149). Más aún, "los PTs desempeñan roles protagónicos como *agentes de socialización* de los habitantes de la Europa comunitaria en el campo muy complejo de la integración. Transmiten así ciertos valores, normas, actitudes y modelos de comportamiento compartidos por quienes, desde diferentes posiciones --desde el modelo intergubernamental hasta el supranacional--, están empeñados en *hacer Europa*." (BORRAT, 1993b: 153).

10) Información

Descriptores:

- * "La gente pide más información, mejores explicaciones y un servicio más rápido";
- * "Esta coordinación insuficiente lleva a una superabundancia de información, con frecuencia de calidad insuficiente";
- * "Le corresponde la responsabilidad de informar mejor a los ciudadanos de la Comunidad sobre sus políticas, así como la de entablar un diálogo continuo con ellos";
- * "-La información es parte integrante del proceso de comunicación y ha de ser abierta, completa, sencilla y clara. Esto significa transparencia";
- * "-La información ha de ser *de fácil uso* y rápidamente disponible, ya sea previa petición o por iniciativa de la Comisión";
- * "Debe prestarse una especial atención a los medios de comunicación como componentes clave en el proceso informativo";
- * La Comisión debe asegurarse "de que se hace fácilmente accesible a las peticiones de información";
- * "La información y los medios de difusión deben tener un fácil uso para ser eficaces";
- * "Por este motivo [lograr una información de fácil uso], la Comisión debe asegurarse de la fácil disponibilidad para el público en general, los dirigentes políticos, los formadores de opinión y otros tipos específicos de audiencia, de una información fiable sobre los hechos que revista la forma más adecuada posible";

* "3. La misión del Servicio del Portavoz consiste en informar a la prensa acreditada en Bruselas sobre la política y las actividades de la Comisión y de los comisarios";

* [Responsabilidad de los otros servicios y direcciones generales de la Comisión] "-responder a peticiones de información en sus terrenos de actividad";

* "Es importante observar que los Estados miembros tienen una responsabilidad compartida con las instituciones comunitarias a la hora de facilitar información a la opinión pública, especialmente a la hora de subrayar los logros de la Comunidad y, en la medida que la legislación comunitaria afecte a la gente en su vida diaria, les corresponde estimular el debate sobre las actividades futuras de la Comunidad. Este aspecto [la información a la opinión pública y el debate sobre las actividades futuras de la Comunidad] acercará mucho más a la Comunidad a sus ciudadanos, que con demasiada frecuencia tienden a considerarla como <<algo lejano en Bruselas>>";

* "Por último, una iniciativa que implica a la vez una cooperación interinstitucional y una cooperación de los Estados miembros es el <<Info Point Europe>>. Se han establecido siete de estos centros básicos de información con el fin de facilitar el acceso de la opinión pública a la información relacionada con la Comunidad, y se espera que la red se amplíe en el futuro";

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "e) instrumentos audiovisuales y electrónicos de información";

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "h) la información en los terceros países";

Como era de suponer, el número de descriptores en torno a este noción aumenta. No en vano se trata de una de las nociones más importantes. Estos descriptores aportan matices fundamentales para completar la comprensión de la noción, la conceptualización de la misma que tiene la Comisión. Si resumimos el contenido de los descriptores obtenemos el siguiente léxico, que iremos comentando punto por punto:

1) A pesar de que la gente pide cada vez más información, se reconoce la existencia de una superabundancia de información, con frecuencia, de calidad insuficiente.

Estamos claramente ante la otra cara del déficit informativo. ¿Cómo se puede hablar a la vez de déficit y de superabundancia de información? La explicación que parece ofrecer la Comisión es que el déficit es cualitativo mientras que la abundancia es claramente cuantitativa. En conclusión, al hablar de déficit informativo la Comisión quiere decir déficit cualitativo de información.

Pero, al mismo tiempo, la Comisión afirma --sin citar su fuente-- que, a pesar de la superabundancia, "la gente pide cada vez más información". ¿Es cierto esto? En el texto no se aporta ningún fundamento al respecto. Según la propia lógica expresada por la Comisión, sólo cabrían dos explicaciones --dando por hecho al mismo tiempo que esa demanda creciente de "la gente" es cierta--: bien que la superabundante información no llega a "la gente" bien que, aunque sí llega, lo que "la gente pide" es otro tipo de información, de otra calidad.

Parece que a la Comisión le interesa la segunda opción -- nosotros, por el contrario, no desechamos la primera en absoluto--; precisamente por eso, propone, sobre todo, un cambio cualitativo de la

información, tal y como se recoge en el siguiente descriptor que citaremos. Siguiendo esta lógica, la aportación de una información diferente podría suponer una corrección del déficit informativo, siempre y cuando esta nueva información llegue a los receptores buscados y, además, éstos decidan aceptarla --porque de verdad la hayan demandado o por cualquier otra razón--. Pero esto último es lo que está por ver. Nada se aclara tampoco al respecto. El razonamiento queda, por tanto, incompleto; se presta a múltiples y contradictorias interpretaciones.

2) Con el nuevo enfoque de la PIC, la información ha de ser ABIERTA, COMPLETA, SENCILLA y CLARA. La producción de este tipo de información es lo que la Comisión entiende por TRANSPARENCIA. Además, la información tiene que ser DE FACIL USO, de RAPIDA DISPONIBILIDAD, FIABLE y FORMALMENTE ADECUADA para el público general, los dirigentes políticos, los formadores de opinión y otros tipos específicos de audiencia.

Nos aparece aquí un listado completo de calificativos del tipo de información que defiende el nuevo enfoque, esa información cualitativamente distinta con la que se pretende paliar el déficit. ¿Qué se dice exactamente en torno a ellos? ¿Qué es una información abierta, completa, sencilla, clara, de fácil uso, rápidamente disponible, fiable y formalmente adecuada a los demandantes? ¿Es realmente una innovación? Todo parece un maravilloso deseo de la Comisión, pero ¿es un deseo verosímil, realmente aplicable? Reconocemos que el listado de calificativos nos confunde de nuevo.

El lenguaje político entra en acción una vez más de forma eficaz con el fin --creemos-- de modelar una realidad ficticia. Repasemos las calificaciones:

a) información ABIERTA y COMPLETA: ¿quiere decir información 'sin cerrar', sin límites, sin censura alguna? Parece que no; la propia Comisión, en una Comunicación de junio de 1993, había afirmado: "deberá encontrarse un equilibrio entre los intereses de una mayor apertura y transparencia, y otras consideraciones como la protección de intereses públicos y privados y la importancia de garantizar el trabajo de las instituciones que pueda realizarse de forma oportuna y eficaz" (34).

Como hemos visto, los actores políticos, y en especial las autoridades del sistema, administran la información y su difusión como una eficaz herramienta para el logro de sus objetivos. De acuerdo con esto, hablar de información abierta y completa es inverosímil. Las autoridades se arrogan el derecho de decidir cuáles son los límites de la información publicable, a la que se puede acceder, e intentarán ejercer, en favor de sus intereses, este derecho (35). Aunque no podemos dejar de admitir que la apertura se ha ido incrementando con el progreso de la democracia, es utópico pensar en una

³⁴ Este fragmento pertenece al documento COM (93) 258 final, Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social de 2 de junio de 1993 sobre "Transparencia en la Comunidad", del que nos ocupamos en otro momento (Cfr. *supra* epígrafe 10.6 del CAPITULO 6, pág. 424 y ss.). De todos modos, el tema del acceso a los documentos se había desarrollado más ampliamente en la Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, COM (93) 191 final, de 5 de mayo de 1993 sobre "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones" (Cfr. *supra* epígrafe 10.5 del CAPITULO 6, pág. 421 y ss.). Por fin, el 2 de febrero de 1994, la Comisión aprobó una nueva Comunicación sobre "La política de transparencia de la Comisión" (COMISION EUROPEA, 1994g), en la que se decía: "la Comisión denegará el acceso a todo documento cuya divulgación pueda resultar perjudicial a intereses públicos o privados. También podrá denegar el acceso a un documento para proteger el interés de la institución, en relación con el secreto de las deliberaciones (actas, notas, opiniones personales de los funcionarios)". [el subrayado es nuestro] Como vemos, el interés de la institución no siempre queda situado por detrás del de los ciudadanos.

³⁵ En el Anexo I, "El acceso de los ciudadanos a la información (estudio comparativo)", del documento COM (93) 191 final, se reconoce que "en todos los países examinados [Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos de América, Noruega y Suecia], las respectivas legislaciones contemplan excepciones" (COMISION EUROPEA, 1993e).

situación de acceso ilimitado a la información; y no sólo por la salvaguarda de los intereses de los ciudadanos sino por la de los de las instituciones políticas;

b) información SENCILLA y CLARA: ¿cómo se puede hablar de la intención de implantar una información sencilla y clara si, como estamos viendo, el propio documento donde se defiende está lleno de confusión y ambigüedad? Además, la sencillez y la claridad son dos cualidades que están en virtud del receptor: la información será sencilla y clara para alguien. Lo que para un receptor es sencillo y claro no tiene por qué serlo para otro. De modo que no queda más remedio que seleccionar: o se seleccionan los receptores o se selecciona --simplifica-- la información a niveles meramente divulgativos (36). Y la selección significa pérdida de información a la vez que ejercicio de un poder; la institución decidirá en cada caso qué contenidos son los que reúnen sencillez y claridad suficientes para cada tipo de demandante.

Estos cuatro calificativos --abierta, completa, sencilla y clara-- resumen lo que la Comisión entiende por TRANSPARENCIA, una de las

³⁶ Ya hemos visto cómo la Comisión apunta, aún tímidamente, a una cierta taxonomía de los tipos de receptores; además del público en general, le interesa resaltar a los dirigentes políticos y a los formadores de opinión, amén de otros tipos específicos de audiencia. La razón de fondo de esta estrategia ya la propusimos en su momento, a partir de Easton: las autoridades tratarán de atender preferentemente cualquier demanda proveniente de los 'guardabarreras profesionales' --especialmente de los menos distanciados socialmente--, actores privilegiados por su papel de acumuladores, transformadores y simplificadores de demandas y apoyos. Cfr. *supra* págs. 110 y 135. Esa primera 'timidez' en cuanto al tratamiento diferente de los tipos de audiencia se desvela como una estrategia casi discriminatoria en otros documentos. Por ejemplo, en el texto de la Comunicación "Política de visitas a la Comisión", se dice lo siguiente: "Las Oficinas [de la Comisión en los Estados miembros] deberán tener un papel activo para buscar a los auditorios políticamente importantes para la Comisión e incitarles a venir a Bruselas. Les corresponderá también rechazar a los grupos sin verdadero interés para la Comisión, que movilizan recursos que podrían utilizarse para otros fines" (COMISION EUROPEA, 1994h) [el subrayado es nuestro]; resulta una forma un tanto extraña de poner en práctica una PIC --en la que se incluyen las visitas-- "orientada en función de la demanda".

grandes innovaciones del nuevo enfoque de su PIC. Pero, ¿resulta realmente novedoso hablar de una información limitada por los intereses de la institución y sometida a un proceso de selección por parte de la misma?. David Easton, hace tres décadas ya había descrito estas características del comportamiento informativo de las autoridades y otros actores del sistema político (37);

c) información DE FACIL USO, DE RAPIDA DISPONIBILIDAD, FIABLE y FORMALMENTE ADECUADA: al igual que en el punto b), todas estas nuevas características de la información, sin dejar de ser posibles, esconden su dependencia del tipo de audiencia al que se decida atender. Lo que parece evidente es que no se puede ofrecer este tipo de información a toda "la gente" en todo momento --la selección es, de nuevo, necesaria--. Como expresión de un deseo político que induzca a creer en un cambio circunstancial es correcta, pero, a la hora de la verdad, su alcance real quedará probablemente reducido, si llega, a un simple cambio percibido --o real-- por una parte de la audiencia en algunos casos;

d) informar es un proceso del que los medios de comunicación son componentes claves.

Si la información era para la Comisión una parte del proceso de comunicación, los medios de comunicación son una parte del proceso informativo. La Comisión confirma así nuestra sospecha en torno a la utilidad comunicativa de los medios de comunicación; en efecto, considera a éstos como herramientas para la información, lo cual, como sabemos, no basta para poder hablar de comunicación.

³⁷ Cfr. *supra* pág. 128 y ss.

Pero además, reconoce explícitamente la importancia de estos actores políticos, lo que justificará una especial atención a las relaciones entre la Comisión y esos medios (38). Más adelante precisaremos más la concepción de la Comisión en torno a los medios de comunicación;

e) informar a la opinión pública es una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros. A la primera le corresponde:

- * informar mejor a los ciudadanos sobre sus políticas y dialogar con ellos,

- * informar, vía Servicio del Portavoz, dependiente del presidente de la Comisión, a la prensa acreditada en Bruselas sobre las actividades de la Comisión y de los comisarios,

- * e informar sobre temas especializados a través de los servicios y direcciones generales.

Por su parte, los Estados tienen especial competencia al respecto en dos casos:

- * cuando haya que subrayar los logros de la Comunidad,

- * y cuando la legislación comunitaria afecte más la vida diaria de los ciudadanos.

Así mismo, instituciones y Estados pueden emprender acciones conjuntas de información a la opinión pública, por ejemplo instalando centros básicos de información.

38 El comisario Pinheiro llega a dedicar una Comunicación a la Comisión, aprobada el 7 de marzo de 1994, a la "Utilización de los medios audiovisuales" (COMISION EUROPEA, 1994b), en consonancia con su creencia de que estos medios han superado a los escritos como fuentes de información principales de la opinión pública europea.

Hemos reunido varios descriptores en una unidad de contexto más amplia por la relevancia del contenido de los mismos. La Comisión admite que la labor informativa no depende exclusivamente de ella, ni de su propia PIC; a menos que los Estados miembros cooperen en esta labor, su éxito no es posible. Entonces, ¿de qué sirve un cambio en la PIC de la Comisión si los Estados miembros no lo respaldan con sus acciones?; y en ese caso, ¿tiene la Comisión algún poder para obligar a los Estados a que colaboren en las labores informativas? Las respuestas a estas dos cuestiones son evidentes: el esfuerzo informativo de la Comisión puede ser en vano si los Estados no se suman a él, y éstos no tienen por qué seguir las indicaciones de la Comisión al respecto.

Este tema nos parece de sumo interés y pertinencia. Se apunta a la necesidad de coordinar de alguna forma las políticas de información y comunicación de los Estados miembros --que, en el caso máximo, serían doce políticas-- y la PIC de la Comisión, con lo que se desemboca en uno de los problemas fundamentales del funcionamiento de un sistema político como el comunitario, en el que confluyen poderes soberanos e instituciones que, en ciertos casos, han sido objeto de cesión de una parte de esa soberanía.

En el fondo, tenemos la opción entre una sola PIC para toda la CE o varias y distintas PICs, al menos para cada institución y Estado miembro. El profesor Borrat, en una investigación inédita llevada a cabo en 1994, se plantea esta pregunta clave: "En términos normativos, ¿cabe exigir a la UE la articulación de una pluralidad y diversidad de políticas comunicativas, que manifiesten la pluralidad y diversidad de sus instituciones y de los Estados miembros, o, por el contrario, cabe exigirle una única política comunicativa, que sea señal e impulso de su propia unidad

institucional y de la integración en ella de todas sus instituciones y todos sus Estados miembros?". El mismo se responde, inclinándose hacia la primera opción, y explicando sus motivos: "La pluralidad de políticas comunicativas configura más bien un factor de cambios e intercambios en la UE, impulsa dialécticamente al proceso de integración y es una señal inequívoca del pluralismo exigible a una organización como la Unión Europea". Estamos de acuerdo.

Nos parece por tanto adecuado el reconocimiento de la Comisión en cuanto a la dependencia de su PIC con respecto de los Estados miembros; a los que añadimos el resto de las instituciones y de actores políticos del sistema comunitario, capaces de desplegar sus propias PICs (39). Nos podemos hacer así una idea aproximada del verdadero alcance de la solución --el nuevo enfoque de su PIC-- que propone la Comisión para el PROBLEMA de partida.

Uno de los interrogantes que nos hicimos al comienzo de esta investigación cobra aquí todo su sentido: si para llevar a cabo con éxito una labor de información y comunicación se necesita el concurso de tantos -- y tan distintos-- actores, ¿por qué fue la Comisión la que decidió llevar a cabo el cambio?, ¿qué hicieron el resto de actores, en caso de existir, con su PIC?

Una posible respuesta, hacia la que venimos apuntando, es que la Comisión viera especialmente comprometidos sus propios intereses o, en palabras de Easton, su persistencia, su razón de ser institucional. Otra, es que el Consejo empujara a la Comisión a tomar alguna decisión sobre el tema, visto el contexto general de falta de apoyo; ambas posibilidades han quedado

39 En otro lugar del texto de la comunicación SEC(93) 916/9, se afirma: "Cada parte [instituciones y Estados miembros] necesita ser consciente de su papel y precisa cumplirlo en relación con la información y la comunicación referida a los asuntos comunitarios." [el subrayado es nuestro]

señaladas en el repaso histórico de la política de información que hicimos en el CAPITULO 6.

Ya vimos que la Comisión intentaba cumplir con los mandatos del Consejo de Ministros --sobre mejora de la transparencia y del acceso a la información-- a la vez que buscaba la mejor forma de distanciarse del papel de 'chivo expiatorio' que le estaba tocando jugar. Todo ello en un marco institucional con una libertad de acción y decisión restringida, por lo menos aparentemente, más que la del Parlamento Europeo que, si bien contaba con poco poder en el sistema de toma de decisiones, sí actuaba con mayor autonomía cuando expresaba su posición claramente contraria a la estrategia de 'parcheo' con la que el Consejo de Ministros intentaba solucionar el problema.

En el momento crítico de la ratificación del Tratado de Maastricht, la Comisión percibió una falta sustancial de apoyo hacia el proyecto de integración del cual ella misma era y es la impulsora; si el proyecto no avanzaba su capacidad de desarrollo tampoco. Era necesario, entonces, hacer algo para asegurarse una mejor situación en el complicado juego político entre instituciones, Estados miembros y otros actores. Intentar hacerse con el mayor apoyo posible de los ciudadanos europeos era una de las estrategias factibles; la información y la comunicación, las herramientas.

Por último, nos interesa llamar la atención sobre la insistencia de la Comisión en que los Estados se ocupen de informar --que no comunicarse con ella-- a la opinión pública especialmente "cuando haya que subrayar los logros de la Comunidad". Aquí aparece, también de forma un poco encubierta, la vocación informativa propagandística de la Comisión --que ya hemos visto asomar en otros momentos--. Esto enlaza con la pretensión que tiene la Comisión de crearse una IMAGEN nueva, y por

supuesto positiva, ante los ciudadanos de la Comunidad y del exterior. Retomaremos este asunto en su momento;

f) la información a la opinión pública, junto con los debates sobre actividades futuras de la Comunidad --que deben animar los Estados--, conseguirán el acercamiento de los ciudadanos a la CE.

Este es una de las apuestas de la Comisión con su nueva PIC: acercar a unos ciudadanos que se encuentran alejados de la Comunidad, sin explicar cómo se ha medido y en qué consiste exactamente este alejamiento (40). Informar --de nuevo se prefiere utilizar este término en lugar del de comunicación-- a la opinión pública, tarea de la que la Comisión dice que son responsables tanto ella como los Estados miembros, y debatir son los medios propuestos para ese fin. Desde nuestro punto de vista, y en consonancia con nuestra concepción de la opinión pública, con ser necesaria, no es tan importante la información como el debate.

Así que, a primera vista, es de alabar que la Comisión invite a los Estados --no se dice nada de su responsabilidad al respecto-- a animar los debates; lo que no acabamos de comprender es por qué ha de hacerse con respecto a las actividades futuras; ¿por qué no debatir sobre el pasado o sobre el presente?; ¿puede ser ésta una manera de intentar 'pasar la página' del proceso de ratificación del TUE?. De nuevo el lenguaje de la Comisión se oscurece. Aunque lo coherente hubiera sido proponer una promoción genérica de los debates --muchas veces, como veremos, escatimados--, la Comisión limita el alcance de su propuesta y se queda al margen de la misma, ¿por qué? Simplemente recordamos aquí lo que constituía una parte de nuestra hipótesis principal: lo que busca la Comisión es controlar los debates

⁴⁰ Esta idea coincide con el 'distanciamiento' entre gobernantes y gobernados del que hablábamos en nuestra hipótesis derivadas.

en torno a los temas comunitarios para intentar, con antelación, prevenir o corregir desviaciones opináticas que puedan traer consigo una incómoda tensión para el sistema político. Indicar el periodo cronológico sobre el que debatir es establecer unos límites a esos debates, o sea, ejercer un cierto control sobre ellos.

11) Información y Comunicación

Descriptores:

* "La importancia de la información y la comunicación no se aprecia generalmente en la Comisión, con el resultado de que la cuestión se enfoca con escasa profesionalidad";

* "Para informar y comunicar con éxito, debe escuchar cuanto los ciudadanos tengan que decir";

* "3.2. La información y la comunicación no pueden sustituir a los hechos, pero constituyen una parte indispensable de cualquier política eficaz";

* "El lenguaje y los documentos utilizados para información y comunicación debe tener en cuenta las diferencias de estados de opinión y formación cultural entre los Estados miembros";

* "Cuando se preparen iniciativas políticas importantes, debe tratarse el aspecto de la información y la comunicación desde el principio y los servicios de la Comisión han de integrar esta dimensión [la información y la comunicación] en su trabajo como algo normal";

* "es necesario establecer las principales áreas de responsabilidad dentro de la Comisión en cuanto a la información y la comunicación";

* "En primer lugar, sin embargo, debe crearse un mecanismo adecuado para asegurarse de que la dimensión información y comunicación se integre en todas las políticas de la Comisión dotadas de implicaciones externas."

Hemos preferido separar como una noción aparte 'información y comunicación' porque éste y no otro es el objetivo, al menos nominalmente, del cambio político llevado a cabo por la Comisión. Sin embargo, tal y como ya hemos abordado, en el texto aparecen referencias a 'comunicación', 'información' e 'información y comunicación'; al tratarse de dos conceptos cualitativamente distintos y cuya distinción nos parece esencial para comprender el alcance del nuevo enfoque de la PIC, consideramos que su uso bajo las tres nociones expuestas sólo es una muestra más de la imprecisión del texto de la Comisión, que unas veces habla de la necesidad de informar y otra de la exigencia de comunicar, cuando la clave de su nuevo enfoque --según ella misma-- sería integrar ambos procesos.

Veamos a continuación el uso que hace la Comisión de la noción 'información y comunicación'.

La Comisión comienza admitiendo que ella misma no le da la importancia necesaria ni a la información ni a la comunicación --a ninguna de las dos-- y, cuando se abordan, se tratan con poca profesionalidad. Este vendría a ser uno de los rasgos del 'viejo enfoque', de la situación anterior a la introducción del nuevo enfoque (⁴¹). En este sentido, parece coherente

⁴¹ Ahora sabemos que esto no es totalmente cierto porque la propia Comisión, en 1985 había hablado ya de un 'nuevo enfoque' en el que se decidió introducir la comunicación junto a la información (Cfr. epígrafe 6.7 del CAPITULO 6, pág. 375 y ss.). ¿Dónde quedó aquel propósito?; visto ese

pensar en la necesidad de promover ambas --información y comunicación--, sobre todo cuando se ha admitido que la primera es parte necesaria, indispensable, para la segunda. Hablar de comunicación sin información no tiene sentido alguno; hablar sólo de información dejaría incompleto el proceso de comunicación.

Afirma la Comisión que para informar y comunicar con éxito hay que escuchar, es decir, establecer un circuito de diálogo que permita recoger mensajes --esto sería la escucha-- y elaborar, si se considera oportuno, respuestas a los mismos. La referencia a Easton se hace inexcusable de nuevo.

Vimos cómo este politólogo explicaba la necesidad que tienen las autoridades de todo sistema político de mantener un circuito de retroalimentación informativa con el fin de estar al tanto del estado general del sistema y su entorno, por un lado, y de los resultados reales y potenciales de las acciones emprendidas y de las decisiones implementadas, por el otro. Esto es lo que reconoce la Comisión. Y no sólo lo reconoce sino que propone que, en la reorganización de la DGX --encargada de los temas de información y comunicación-- se tenga en cuenta como una de sus líneas generales la función de <<escucha>> (42).

antecedente, ¿quién podría asegurar que este segundo 'nuevo enfoque' sí se va a llevar a cabo con todas sus consecuencias? Nosotros, desde luego, no.

⁴² Los cambios llevados a cabo en la DGX como consecuencia de las exigencias del nuevo enfoque de la PIC están explicados en una comunicación a la Comisión del comisario Pinheiro aprobada el mismo día que el nuevo enfoque de la PIC (COMISION EUROPEA, 1993b). En ningún lugar del texto de este documento se menciona la función de <<escucha>>, si bien en la nueva DGX se crean unidades de seguimiento de las tendencias de la opinión pública y de atención a determinados públicos (interlocutores sindicales, económicos, mujeres y jóvenes), una de cuyas funciones pudiera ser la de <<escucha>>. Donde sí se habla en concreto de función de <<escucha>> es en la comunicación "Las Oficinas situadas en la Comunidad. Próximos pasos." (COMISION EUROPEA, 1994d). En este documento se dice: "las oficinas de

Cabría preguntarse cuál es el tipo de <<escucha>> y quiénes son los escuchados. En el documento SEC (93) 916 final (COMISION EUROPEA, 1993b), de reorganización de la DGX, la Comisión afirma: "Las Unidades 5 a 7 se encargarán de las actividades generales de información y comunicación dirigidas a determinados públicos. Estas actividades tendrán en cuenta, en el contexto de la política global, las necesidades específicas de estos grupos. Estas unidades asumirán las tareas de las unidades encargadas en la actualidad de las relaciones con estos colectivos (interlocutores sindicales, económicos, mujeres y jóvenes) garantizando que las acciones de información y comunicación responden a las necesidades reales de estos grupos." [El subrayado es nuestro] Comprobamos de nuevo cómo la Comisión selecciona sus públicos preferentes.

En la Comunicación SEC(94) 80/4 (COMISION EUROPEA, 1994d), la Comisión asigna una función de <<escucha>> --y su consecuente retroalimentación-- a sus oficinas de representación en la Comunidad; además, les propone, como temas objeto de esa <<escucha>> los siguientes:

- "a) posturas de autoridades y líderes de opinión importantes;
- b) acontecimientos en el mundo de los medios de comunicación;
- c) debates en los parlamentos nacionales;
- d) tendencias de la opinión pública y reacciones ante las actividades de la Comisión y, en términos más generales, ante la política de la Unión Europea".

Parece que se aclaran algo los objetivos de la <<escucha>>: autoridades, líderes de opinión importantes, medios de comunicación y miembros de los

representación mejorarán sus funciones de escucha y seguimiento, de forma que la Comisión pueda estar mejor informada".

parlamentos, todos ellos actores con una potencial influencia en el proceso de opinión pública, a cuyas tendencias y reacciones la Comisión no sólo pretende responder sino incluso anticiparse.

Ya explicamos en su momento --y hemos vuelto sobre ello varias veces-- la forma de participación en el proceso de la opinión pública, que es tomada por la Comisión como la panacea de la representatividad cuando -- como concepto político-- está sometida a constantes manipulaciones estratégicas de las que los actores políticos citados en el párrafo anterior, en general, no se encuentran precisamente al margen. Tomar la opinión pública como lugar idóneo para la participación de todos los ciudadanos es, sencillamente, una reduccionismo habitualmente muy bien aprovechado por autoridades y otros actores del sistema político.

Por último, comentar a este respecto que la <<escucha>> institucional que propone la Comisión no equivale a responder sobre lo escuchado. Las autoridades, tras recibir una información --sea o no en forma de demanda-- deciden estratégicamente cuándo y cómo la respuesta es conveniente. A veces, el silencio es la única respuesta. Prestar atención a las demandas -- <<escucharlas>>-- y atenderlas --acceder a ellas y producir el 'output' correspondiente-- son acciones bien distintas y estratégicamente explotadas.

La información y la comunicación, dice la Comisión, son indispensables para la eficacia de toda política. Sin embargo, en los descriptores citados, se propone la aplicación de esta 'dimensión' --la información y la comunicación-- en dos casos: cuando se trate de iniciativas políticas importantes y cuando las políticas tengan implicaciones externas.

¿A qué se refiere el texto?; ¿cómo se mide la importancia 'objetiva' de una política?; ¿qué quiere decir que una política tiene implicaciones externas?; ¿externas a la Comisión o a la Comunidad? De cualquier modo, al establecer estos dos criterios, hay algunas políticas --las que no sean importantes y sólo tengan implicaciones internas-- que quedarían al margen de la citada 'dimensión'. ¿Por qué?; ¿en qué queda entonces el criterio de la eficacia general de las políticas enunciado al principio? Imprecisiones y contradicciones de nuevo.

Por otra parte, y como ocurrió en el descriptor 'Actividades de Información y Comunicación', la Comisión vuelve a proponer el criterio de pertenencia a un Estado como indicador fiable de los estados de opinión y la formación cultural y, por ende, del tipo de lenguaje y de documentos a utilizar. Seguimos dudando de la valía de esta relación; al menos, la Comisión no nos ofrece ningún argumento en defensa de su postura.

Lo que sí admite la Comisión es la necesidad de reasignar responsabilidades en torno a la información y la comunicación; es cierto que la institución está dispuesta a llevar a cabo un cambio en sus estructuras --sobre todo en la DGX-- con el fin de alcanzar los objetivos que se propone (43). Pero no está de más recordar que estos cambios no aseguran por sí solos nada; son una muestra de intenciones cuyos resultados sólo se verán tras un cierto periodo de tiempo, y tras la evaluación de la ejecución real del nuevo enfoque de la PIC, lo que queda fuera de la tarea de nuestra investigación.

⁴³ Esta es otra manera de hablar, sin citarlo, de un cierto cambio en el régimen --estructura de autoridad y normas-- del sistema político.

12) Iniciativas de Información y Comunicación

Descriptores:

- * [Será función del Grupo de Estrategia] "-examinar periódicamente la eficacia de las iniciativas de información y comunicación";
- * "1. La DGX tiene la responsabilidad global de coordinar internamente las iniciativas de información y comunicación";
- * "3. Los planes de información expondrán todas las iniciativas de información y comunicación que se propongan en relación con la propuesta política de que se trate."

De nuevo las nociones información y comunicación aparecen juntas para dar lugar a otra noción distinta; el texto se refiere a la necesidad de exponer, examinar y coordinar todas las iniciativas de información y comunicación. En consonancia con su intención de corregir la situación del 'viejo enfoque', la Comisión se propone controlar más de cerca la aplicación de la información y la comunicación a sus políticas; y a ello, entre otras cosas, se dedicarán el Grupo de Estrategia --bajo la responsabilidad del comisario de información y comunicación--, la DGX y los planes de información.

13) Plan de Información

Descriptores:

- * "En primer lugar, sin embargo, debe crearse un mecanismo adecuado para asegurarse de que la dimensión información y comunicación se integre en todas las políticas de la Comisión dotadas de implicaciones

externas. Dicha idea se aplicará mediante un plan informativo que se adjuntará a todas las propuestas políticas";

* [La DGX] "-formula una opinión sobre los planes informativos anteriormente citados;"

* [Responsabilidad de los otros servicios y direcciones generales de la Comisión] "-preparación, en cooperación con la Dirección General X y el Servicio del Portavoz, de los planes de información que acompañen a las políticas propuestas;"

* "3. Los planes de información expondrán todas las iniciativas de información y comunicación que se propongan en relación con la propuesta política de que se trate, e indicarán los tipos de público a que se dirijan, los medios y el coste que acarreen".

* [Los planes de información] "Tendrán en cuenta la posible reacción entre los dirigentes políticos, los formadores de opinión y el público en general";

* "En su caso, [los planes de información] irán acompañados de un borrador de comunicado de prensa y de material explicativo destinado al Servicio del Portavoz";

* "La Dirección General X manifestará su parecer sobre los planes de referencia con anterioridad a su presentación ante la Comisión";

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "b) la aplicación práctica de los planes informativos;"

La introducción del plan de información se propone como una de las innovaciones del 'nuevo enfoque'. Sin embargo, nosotros sabemos que esta idea estaba ya en el 'viejo enfoque': en 1986, el comisario Ripa di Meana

había propuesto a la Comisión que toda actividad "de cierta importancia" fuese acompañada de un plan de comunicación/información (44).

Como el texto de la comunicación sobre el 'nuevo enfoque' explica, este plan de información es el mecanismo que posibilitaría la vinculación práctica entre las políticas y la información y comunicación. ¿Cómo? Obligando a que toda propuesta política --sin hacer ahora ninguna excepción-- fuera acompañada de un plan de información (45). En ese plan se indicarían las iniciativas de información y comunicación, los tipos de público, los medios y el coste de las acciones (46).

La Comisión alude a su anterior taxonomía de la audiencia cuando invita a que los responsables de los planes de información tengan en cuenta las posibles reacciones de dirigentes políticos, formadores de opinión y público en general, reconfirmando su percepción y su ordenación de los diferentes tipos de públicos (47).

44 Cfr. *supra* CAPITULO 6, pág. 387.

45 En realidad, y a pesar de lo que dice el texto, la idea de la Comisión no era ésta. En una comunicación del comisario Pinheiro sobre "Aplicación concreta de los planes de información" (COMISION EUROPEA, 1993c), se propuso el uso del 'Método de la Lista Recapitulativa'. En la parte A de esta Lista, el corresponsal de información, u otro funcionario habilitado al efecto, decidiría si la propuesta política en la que estaba trabajando su DGX necesitaba o no un plan de información. Si se desechara esa necesidad, el proceso quedaba definitivamente parado. En el Anexo II de la citada comunicación se afirma que de los 128 expedientes redactados según el citado Método entre septiembre y diciembre de 1993, sólo el 30% dieron lugar a la elaboración de un plan de información. Las negativas al plan de información no sólo se produjeron sino que fueron la mayoría.

46 En la evaluación de la puesta en práctica de los planes de información en el periodo septiembre-diciembre de 1993, la cuestión del coste de esta medida aparece como un problema para el éxito del mecanismo: "Este es el aspecto más preocupante. Cuando se define un plan de información, hay que aplicarlo y algunas direcciones generales se enfrentan a problemas presupuestarios o de personal competente o disponible " (COMISION EUROPEA, 1993c: Anexo II).

47 Cfr. *supra* nota 36, pág. 538.

14) Técnicas de Información y Comunicación

Descriptor:

* [Será tarea del Comité Gestor] "-examinar propuestas para la formación de personal en técnicas de información y comunicación."

A la Comisión le preocupa, como hemos visto, la falta de profesionalización en el uso de la información y la comunicación; sin un personal bien preparado no es posible llevar a cabo el nuevo enfoque de la PIC. Este es el motivo de insistir en la formación de ese personal en 'técnicas de información y comunicación'. De hecho, en febrero de 1994, el comisario Pinheiro dedica una comunicación a "El papel de la información del personal en la nueva estrategia de comunicación e información de la Comisión" (COMISION EUROPEA, 1994f).

En ese documento, la Comisión expresa su preocupación por carecer de una <<cultura de empresa>>. La Comisión interpreta esta cultura "en el sentido de que el personal tenga una actitud positiva ante su organización, acepte sus objetivos y esté orgulloso de trabajar para ella" [el subrayado es nuestro] (48).

48 El profesor Justo Villafañe ha estudiado a fondo el papel de la cultura de las corporaciones --empresas e instituciones-- y su relación con la gestión de la imagen de las mismas. Citando a Ch. Handy (1985), afirma que la cultura corporativa --que forma parte de la identidad de la corporación-- se refiere a la ideología de la organización, es decir, "sus presunciones y valores respecto a la propia empresa [o institución] y al entorno en el que ésta se desenvuelve. Esta variable inducirá la <<Imagen de la organización>> como un grupo humano que gestiona sus normas internas de convivencia y desarrollo y que se relaciona con la sociedad en la que vive y ante la que tiene que dar respuestas a cuestiones como su propio papel y compromiso social." (VILLAFANE, 1993: 29). Pero el mismo autor añade que esa <<Imagen de la organización>> es sólo una parte de la Imagen Corporativa total, síntesis gestáltica de tres imágenes: la de la Organización, la Funcional --proveniente de sus productos y servicios-- y la Intencional --la que la organización pretende proyectar de sí misma--.

El cambio de empresa por organización, aunque sutil, no deja de ser significativo. ¿Por qué esta preocupación de la Comisión por la integración de su personal? Porque "la imagen de la CE, y de la Comisión en particular, depende en gran medida de la imagen de la función pública europea".

La noción de IMAGEN --no incluida en nuestro listado general de nociones-- reaparece porque preocupa a la Comisión. La mejora de esta IMAGEN --Imagen Corporativa según la tipología de J. Villafañe-- sería uno de los objetivos latentes del nuevo enfoque de la PIC. Sin embargo, éste, por lo visto hasta el momento, afectaría únicamente a la Imagen Intencional y a la Funcional; la Imagen Organizacional, relacionada con la ideología de la institución, sus presunciones y sus valores, no se altera; la Comisión conserva su afán de control y de impulso sobre el proceso de integración a toda costa.

Y esta actitud influye, indudablemente, sobre la imagen que crean los públicos en sus mentes, "resultado de un conjunto de acciones, premeditadas unas, aleatorias otras" (VILLAFANE, 1992: 8). Tal y como previene el profesor Villafañe, "*la Imagen debe basarse en la propia realidad de la empresa [institución, organización]. Es necesario insistir en esta idea y descartar por completo la pretensión de inducir <<imágenes de laboratorio>>.*" (VILLAFANE, 1993: 30). Mientras la realidad de la Comisión --y por tanto de la CE-- sea una de déficit democrático --como la propia institución ha admitido--, no se podrá conseguir una auténtica imagen de lo contrario, por mucha información y comunicación que se introduzcan. Hay que cambiar la realidad primero y, por añadidura, se producirá el cambio de imagen; lo contrario es pura propaganda.

¿A qué técnicas de información y comunicación se refiere la Comisión? Nada se concreta al respecto más allá de proponer que comisarios y altos funcionarios reciban cursos sobre cómo desenvolverse en entrevistas, y formación en oratoria.

15) Terreno de la Información y la Comunicación

Descriptor:

* "1. Los demás servicios y direcciones generales tienen las siguientes responsabilidades en el terreno de la información y la comunicación:

-mantener regularmente informada a la DGX de sus actividades en el citado campo;

-facilitar información especializada a públicos de tipo general y especializado: por ejemplo, a los jóvenes sobre los programas educativos de la Comunidad, a las mujeres sobre iniciativas referentes a la igualdad de oportunidades, etc.;

-responder a peticiones de información en sus terrenos de actividad;

-preparación, en cooperación con la Dirección General X y el Servicio del Portavoz, de los planes de información que acompañen a las políticas propuestas;

-la evaluación de sus actividades en colaboración con la Dirección General X."

Entendemos que esta noción no aporta nada cualitativamente distinto; es otra forma más de referirse al ámbito de la PIC, como ocurrió con las nociones de actividades e iniciativas de información y comunicación.

El descriptor presentado nos sirve para confirmar la dependencia y el control que tienen los servicios y direcciones generales de la Comisión con respecto a la DGX, que debe ser informada puntualmente de las actividades desarrolladas, en cuya evaluación participará. En cierto modo esta centralización y control son la otra cara de la apuesta por la coordinación (49).

16) Tipos de Información

Descriptores:

* "No se determinan los tipos de público a los que se debe llegar y tampoco se tienen en cuenta lo suficiente los tipos de información que la opinión pública solicita";

* "En general, hay tres tipos principales de información: política, general y especializada. En éstos puede incluirse la información anterior y posterior a la toma de decisiones, con lo que puede permitirse que la opinión pública se familiarice más con las decisiones y con las instituciones europeas. Tales categorías de información corresponden,

⁴⁹ A pesar de que en el texto que estamos analizando la Comisión defiende la necesidad de descentralización, en particular con respecto a las Oficinas situadas en la Comunidad --"Con el fin de aumentar la descentralización de las actividades de información y comunicación, habrá un refuerzo de las Oficinas situadas en la Comunidad" (COMISION EUROPEA, 1994d)--, al mismo tiempo se mantiene el control: "[La nueva Unidad A.3 de la DGX] coordinará el trabajo realizado sobre el terreno por las Oficinas de la Comunidad y regirá sus actividades en el marco de la estrategia general" (COMISION EUROPEA, 1993b).

respectivamente, a la Comisión en pleno y al Servicio del Portavoz, a la DGX y a las direcciones generales y servicios encargados de las materias especializadas de que se trate."

Ya nos referimos más arriba a esta noción, cuyo uso es sinónimo con el de 'Categoría de la Información'. Sin embargo, el primero de los dos descriptores citados en esta ocasión nos ofrece un nuevo matiz: los tipos de información están en virtud de lo que solicita la opinión pública. ¿A quién le interesa satisfacer la Comisión?, ¿a los actores que participan en el proceso de opinión pública --y, como hemos visto, dando preferencia a unos sobre otros-- o a los ciudadanos de la CE? (50).

Una pregunta similar se la plantean los científicos que estudian el ejercicio de los gobiernos democráticos: ¿se gobierna para la opinión pública, para los electores, para los votantes, para todos los ciudadanos? La cuestión la planteaba de manera concisa en uno de sus reportajes a propósito de la Comunidad Europea un periodista de la revista *Time International*: "El objetivo de los arquitectos de la nueva casa europea es construir una estructura más amplia que sea factible y vendible a ese importante nuevo jugador en la escena europea, la opinión pública" (BRANEGAN, 1994: 39) (51).

50 Sobre la participación en el proceso de la opinión pública aportamos y explicamos en su momento nuestro punto de vista. Cfr. *supra* pág. 209 y ss.

51 Javier Tusell cita a Alain Minc para explicar el cambio sustancial que, en su opinión, se está produciendo en los sistemas democráticos, un proceso que se presenta "como el resultado del paso de una democracia representativa a una <<democracia de opinión>>" (TUSELL, 1995); por tener un ejemplo más cercano al sistema político comunitario, Jacques Delors decía al comentar la crisis de la CE posterior a Maastricht: "Si el siglo diecinueve fue el de los parlamentos, y el veinte el de las masas, estamos entrando en la era de la opinión pública" (GRANT, 1994: 233).

La Comisión se siente responsable de "informar mejor a los ciudadanos ["la gente"] sobre sus políticas, así como de entablar un diálogo continuo con ellos" (COMISION EUROPEA, 1993a). O sea, se siente responsable de la necesidad de 'informar a' y 'comunicar-se con' los ciudadanos; pero, a la vez, habla de atender a ciertos tipos de público y a las demandas demandas informativas de la opinión pública. ¿No son dos pretensiones contradictorias en cierto modo?, ¿no se está tomando la parte --los participantes en el proceso de opinión pública-- por el todo --los ciudadanos comunitarios?.

A este respecto podemos comprobar, una vez más, la diferencia entre las actuaciones públicas de los actores políticos y sus intenciones 'ad intra'. Si bien la Comisión hablaba una y otra vez de atender las demandas de la opinión pública, su entonces presidente, Jacques Delors, decía en mayo de 1993: "Uno tiene la impresión de que en un lado está el primer ministro, y en el otro la opinión pública; eso no es democracia para mí. [...] Si un gobierno tiene que mirar tres o cuatro sondeos de opinión antes de tomar una decisión, no conseguirá nada. La democracia es algo acerca de elegir a aquellos que expresan las aspiraciones populares pero que también son competentes para explicar las decisiones a la gente" (GRANT, 1994: 233). Queda patente, en contra de lo que predica la institución que él mismo preside, el desprecio de Delors hacia la idea de una democracia con participación de la opinión pública. ¿No nos da esto más indicios para sospechar del lenguaje y de las intenciones de la Comisión?

7.3.3. Los medios de comunicación y las opiniones públicas

Para finalizar con esta fase del Análisis Semántico Conceptual, añadimos explícitamente dos nociones que en nuestras hipótesis han sido incluidas de manera fundamental, y cuya conceptualización por parte de la Comisión necesitamos evaluar de manera precisa. Se trata de los MEDIOS DE COMUNICACION --integrantes del subsistema mediático cuya especial vinculación con el sistema político hemos explicado-- y de las OPINIONES PUBLICAS --procesos que hemos defendido como fundamentales para la información y la comunicación de una institución como la Comisión Europea--.

Aunque ya hemos abordado indirectamente estas dos nociones --al igual que las restantes que aparecía relacionadas con el NUEVO ENFOQUE DE LA PIC--, nos parece necesario hacer mayor hincapié en ambas (52):

Medios de comunicación

Descriptores:

- * [Se da] "y una utilización incompleta de los medios de comunicación más actualizados";
- * "Debe prestarse una especial atención a los medios de comunicación como componentes clave en el proceso informativo";
- * "La Comisión debe asegurarse de que presenta sus políticas a los medios de comunicación de manera abierta, y de que se hace fácilmente accesible a las peticiones de información";

⁵² Como ha ocurrido en algún otro caso, varios de los descriptores que vienen a continuación ya han sido comentados más arriba con relación a otras nociones; sin embargo, algunos de ellos se vuelven a repetir ahora en el estudio de otras nociones distintas que también se incluyen en ellos.

* "Las principales fuentes de información de la opinión pública europea han pasado de la palabra escrita a los medios de comunicación audiovisuales y electrónicos";

* "2. El Comisario de información y comunicación hará declaraciones sobre asuntos comunitarios en general a los medios de comunicación cuando sea preciso y de acuerdo con el Presidente";

* "Los comisarios darán ruedas de prensa más frecuentes sobre sus áreas de responsabilidad concretas";

* "Siempre que sea posible, [los comisarios] presentarán los puntos de vista de la Comisión sobre el conjunto más amplio posible de temas comunitarios";

* "3. La misión del Servicio del Portavoz consiste en informar a la prensa acreditada en Bruselas sobre la política y las actividades de la Comisión y de los comisarios";

* [La DGX] "-proporciona un servicio de tipo profesional a los medios de comunicación, especialmente en el terreno audiovisual, en colaboración con el Servicio del Portavoz, dando asesoramiento y equipos adecuados a las emisoras de televisión";

* [Líneas generales conforme a las que se llevará a cabo la futura organización de la DGX] "-explotación en mejores condiciones de los medios de comunicación electrónicos y audiovisuales";

* "En su caso, [los planes de información] irán acompañados de un borrador de comunicado de prensa y de material explicativo destinado al Servicio del Portavoz";

* [El Consejo Asesor del Usuario] "Estará compuesto, entre otros miembros, de representantes de los medios de comunicación escritos y

audiovisuales, así como de representantes de los diferentes grupos socioprofesionales."

Después de examinar estos descriptores resulta indudable la importancia que concede la Comisión a los medios de comunicación, a los que, en su opinión, hay que prestar mayor atención y aprovechar mejor. Los medios acreditados en Bruselas cuentan con el Servicio del Portavoz como canal oficial de información; por otro lado, comunicados y ruedas de prensa, declaraciones, asesoramiento profesional y equipamiento técnico son algunas de las formas de colaboración y de facilitación del trabajo de los periodistas (53).

La Comisión utiliza de nuevo el calificativo ABIERTA para referirse a la forma de presentar sus políticas a los medios. ¿Qué quiere decir con esto? ¿Propone acaso ofrecer a los medios una información "abierta, completa, sencilla y clara"? Al menos, una respuesta afirmativa a esta segunda pregunta estaría en consonancia con los principios básicos del nuevo enfoque de la PIC. Pero se trataría, a la vez, de una postura inverosímil. Ya hemos visto cómo son las relaciones entre los actores mediáticos y las autoridades; ambos tienen información y la administran en virtud de sus objetivos.

53 Con posterioridad al texto que analizamos, en la comunicación "Utilización de los medios audiovisuales" (COMISION EUROPEA, 1994b), la Comisión desplegaría todo un conjunto de iniciativas para la máxima explotación y aprovechamiento del poder de influencia de los medios de comunicación audiovisuales. Por ejemplo, preparando reportajes para insertarlos en los medios, contribuyendo a la formación de los periodistas, estimulando las coproducciones sobre temas comunitarios en las cadenas de radio y televisión, creando un banco de imágenes sobre la Comunidad, etc. En ese documento la Comisión reconoce que "la utilización racional y eficaz de los medios electrónicos es también necesaria para la creación de una imagen de marca (<<corporate image>>) a través de los programas audiovisuales". De nuevo demuestra su preocupación por la gestión de su imagen corporativa.

Por si quedara duda de esto, la propia Comisión recomienda al comisario de información y comunicación que haga declaraciones a los medios "cuando sea preciso y de acuerdo con el Presidente". Es decir, apertura informativa sí, pero controlada, limitada y orientada no tanto en función de la demanda --en esto caso de los periodistas-- sino de los intereses de la institución y del cuidado de su imagen. La Comisión se contradice a sí misma tratando de sostener a la vez dos posturas irreconciliables: la transparencia y el control informativos.

Opinión Pública-Opiniones Públicas

Descriptores:

* "El hecho de tratar con doce opiniones públicas diferentes hace que la tarea de la Comisión resulte mucho más difícil";

* "La opinión pública se ha vuelto más vigilante, incluso más suspicaz, ante las autoridades, incluidas las instituciones europeas";

* "tampoco se tienen en cuenta lo suficiente los tipos de información que la opinión pública solicita";

* "La opinión pública ya no acepta la Comunidad sin discusiones";

* "La Comisión debe responder a las necesidades de los ciudadanos cuando fija sus prioridades políticas y comunica sus decisiones. Por lo tanto, la Comisión debe afinar los medios existentes para la evaluación de actitudes y tendencias en la opinión pública de los Estados miembros y de otros países, y tiene que desarrollar nuevos métodos para explotar adecuadamente este tipo de material en bruto (encuestas de opinión, etc.)";

* "Esto [una estructura de coordinación interna de la Comisión suficientemente disciplinada] es fundamental para aclarar a la opinión pública en qué consiste y en qué no consiste la política de la Comisión";

* "Las principales fuentes de información de la opinión pública europea han pasado de la palabra escrita a los medios de comunicación audiovisuales y electrónicos";

* [Las redes y enlaces] "Le facilitan [a la Comisión] los medios adicionales para hacer participar a la vez a la opinión pública en general y a grupos de interés específicos y acercan la Comunidad al ciudadano, dando a la Comisión un instrumento [las redes y enlaces] más para atender a las preocupaciones de los ciudadanos";

* "En éstos [los tipos de información] puede incluirse la información anterior y posterior a la toma de decisiones, con lo que puede permitirse que la opinión pública se familiarice más con las decisiones y con las instituciones europeas";

* [Será función del Grupo de Estrategia] "-alertar a la Comisión sobre cambios previstos o reales de la opinión pública y proponer los remedios adecuados a todos los niveles;"

* "Más concretamente, [las oficinas de la Comisión en la Comunidad] realizarán las actividades siguientes: -desarrollar su tarea a la hora de supervisar la evolución de la opinión pública con el fin de advertir a la Comisión sobre los cambios que resulten significativos";

* "Es importante observar que los Estados miembros tienen una responsabilidad compartida con las instituciones comunitarias a la hora de facilitar información a la opinión pública, especialmente a la hora de subrayar los logros de la Comunidad y, en la medida que la legislación comunitaria afecte a la gente en su vida diaria, les corresponde estimular el

debate sobre las actividades futuras de la Comunidad. Este aspecto [la información a la opinión pública y el debate sobre las actividades futuras de la Comunidad] acercará mucho más a la Comunidad a sus ciudadanos, que con demasiada frecuencia tienden a considerarla como <<algo lejano en Bruselas>>"

* "Por último, una iniciativa que implica a la vez una cooperación interinstitucional y una cooperación de los Estados miembros es el <<Info Point Europe>>. Se han establecido siete de estos centros básicos de información con el fin de facilitar el acceso de la opinión pública a la información relacionada con la Comunidad, y se espera que la red se amplíe en el futuro";

* [Se presentarán nuevas propuestas en torno a la siguiente materia:] "d) seguimiento y análisis de la opinión pública (Eurobarómetro, etc.);".

Al igual que pasaba con los medios de comunicación, la opinión pública --o las opiniones públicas según el caso-- constituye una referencia constante en el lenguaje de la Comisión, por lo menos es lo que se refleja en el documento que analizamos. Los desvelos de esta institución por tenerla --a la opinión pública-- en cuenta, responder a sus necesidades, aclararle su política, hacerla participar, familiarizarla con las decisiones y con las instituciones europeas, prever sus cambios, supervisar su evolución, seguirla, analizarla y facilitarle acceso a la información quedan bien patentes. ¿Cómo se justifica esta postura? Del mismo texto se desprende la respuesta: la Comisión está convencida --o así lo hace ver-- de que informar y hacer participar a la opinión pública equivale a informar y hacer participar a los ciudadanos; atenderla supone atender a estos.

Cuando la Comisión se plantea su deber de "responder a las necesidades de los ciudadanos", la forma de cumplir con el mismo es "afinar los medios existentes para la evaluación de actitudes y tendencias en la opinión pública de los Estados miembros".

Consecuentemente con esto, y dentro de los cambios llevados a cabo con el 'nuevo enfoque' de la PIC, la Comisión aprobó en julio de 1993, la comunicación "La observación continua y el análisis de la opinión pública. Un nuevo planteamiento" (COMISION EUROPEA, 1993d). Este documento nos permite ampliar aún más nuestro conocimiento de la asunción de la Comisión en torno a la opinión pública. He aquí algunos descriptores de ese documento que se ocupan directamente de nuestra noción:

* [La opinión pública] Se ha hecho más crítica, considerablemente distinta de un país a otro y entre los distintos grupos socioeconómicos, y más comprometida en temas concretos. Esto va unido a una postura negativa frente a las autoridades políticas en general, incluida la Comunidad y sus instituciones";

* "la Comisión debe conocer los puntos de vista de la opinión pública antes de cualquier iniciativa política importante, o al menos la postura de los grupos a los que va destinada";

* "Esta comunicación quiere abrir vías para mejorar los instrumentos de sondeo de la Comisión y la valoración y utilización de los resultados obtenidos";

* "La Comisión necesita análisis de la opinión pública tanto para sus objetivos internos como para aplicarlos hacia el exterior";

* "la Comisión necesita datos recientes sobre la opinión pública antes de adoptar nuevas iniciativas. Esto es importante en dos aspectos: es primordial saber qué espera el ciudadano de la Comunidad, y también conocer cómo reaccionará la opinión pública ante las medidas previstas por la Comisión, lo que sólo es posible si se conoce la <<demanda>>, es decir, las expectativas. Evidentemente, la Comisión no subordinará sus decisiones a los resultados de un sondeo, pero sí puede tenerlos en cuenta." [el subrayado es nuestro];

* "la política de información y comunicación sólo tendrá éxito si se tiene un conocimiento detallado y completo de la opinión pública";

* "Una opinión pública activa y escéptica debe ser informada de forma activa y fidedigna, y para ello los sondeos de opinión son uno de los medios decisivos".

La suma de estos descriptores a los anteriores nos ofrece un atractivo panorama semántico a partir del cual poder llegar a fundadas conclusiones:

1) La Comisión está convencida de que se ha producido un cambio cualitativo en la opinión pública --o en las opiniones públicas--; percibe en ella una transformación que la ha vuelto más vigilante, crítica y suspicaz hacia las autoridades en general, y hacia las instituciones europeas en particular. Esto es un obstáculo en tanto en cuanto trae consigo una tensión --nueva según la Comisión-- para el sistema: la opinión pública ya no acepta a la Comunidad sin discusiones, sin debate, sin disensión.

¿Quiere esto decir que antes, previamente al cambio de la opinión pública, ésta no discutía, no debatía, aceptaba a la Comunidad de buen agrado? Parece que ésta es la idea que defiende la Comisión --aunque, por desgracia, no explica cuál es su fundamento--. Sin embargo, nosotros

podemos afirmar que es una idea indefendible: sin discusión ni debate tendremos opinión común, opinión masiva pero no opinión pública. Lo único que tiene sentido, por tanto, es afirmar que, antes, la opinión pública no existía o admitir que lo que se había considerado como opinión pública no era tal.

¿Sólo cuando la opinión pública se ha convertido para la Comisión en un problema --porque no apoya ciegamente a las autoridades-- ha salido a relucir o siempre estuvo la institución pendiente de ella? Desde antes de su cambio cualitativo, la opinión pública ya le preocupaba a la Comisión, que contaba con dos instrumentos para conocerla: el Eurobarómetro Estandar y el Eurobarómetro Resumen, dos sondeos de opinión de distinta periodicidad y diseño (54);

2) ¿A qué opinión pública --u opiniones públicas-- se refiere la Comisión? En el primer grupo de descriptores se habla de la mayor dificultad que supone el trato con "doce opiniones públicas diferentes", ni más ni menos, una por cada Estado miembro. Pero también se habla de ella --la mayoría de las veces-- en singular, como si sólo existiese una opinión pública.

Sin embargo, en los descriptores del segundo documento la cosa cambia. La Comisión dice que la opinión pública --una-- es "considerablemente distinta de un país a otro y entre los distintos grupos socioeconómicos", o sea, que hay no doce sino tantas como Estados miembros y grupos socioeconómicos. ¿Cómo se explica esto? Aquí tenemos un indicio más

54 El interés institucional de la CE por la opinión pública, como expusimos en el CAPITULO 6, ha sido una constante en la historia del proceso de integración comunitario y un tema incluido una y otra vez entre los objetivos de las múltiples políticas de información planteadas y replanteadas a lo largo de estas cuatro décadas de construcción europea.

que apunta hacia el desconocimiento --supuesto o no-- que tiene la Comisión no sólo acerca de la noción sino acerca de su propia concepción de la misma. La Comisión parece utilizar a la opinión pública como un 'cajón de sastre', un asidero al que agarrarse para justificar problemas, decisiones y acciones.

A la vez que confiesa que necesita conocer, anticiparse, valorar y seguir a la opinión pública para alcanzar sus objetivos --internos y externos-- y, en concreto, para el éxito de su PIC, la Comisión no es capaz de explicar con precisión aquello de lo que tanto depende. ¿Se trata tan sólo de una torpeza institucional o es una postura de ambigüedad calculada?;

3) Ya hemos dicho que la Comisión cuenta con instrumentos para conocer la opinión pública --lo que quiera que sea--. Estos instrumentos, que fueron impulsados con el nuevo enfoque de la PIC, son diferentes tipos de sondeos. Pero, ¿qué miden eso sondeos? En su momento explicamos, argumentamos e ilustramos la coincidencia general entre los científicos acerca de la invalidez de los sondeos de opinión para medir la opinión pública. Todo lo más, sirven para conocer un cierto estado de opinión --por lo tanto una imagen sincrónica--, un momento, a nivel individual y desorganizado, de lo que constituye todo un proceso continuado de reorganización social que se desarrolla simultáneamente a varios niveles (55).

Por paradójico que resulte, hasta la propia Comisión desconfía de los sondeos, a pesar de utilizarlos como fuente --al parecer única-- de información sobre la opinión pública. En el texto del segundo documento, tal y como lo hemos recogido en los descriptores, ella misma califica de "evidente" no subordinar sus decisiones a los resultados de los sondeos,

⁵⁵ De la utilidad de los sondeos para el acercamiento y/o determinación de la opinión pública hablamos en nuestro análisis del concepto. Cfr. CAPITULO 3.

aunque pueda tenerlos en cuenta. Reduce tan sólo a una posibilidad lo que en otro momento ha calificado de deber, y deja de lado a los que antes consideró decisivos: "Una opinión pública activa y escéptica debe ser informada de forma activa y fidedigna, y para ello los sondeos de opinión son uno de los medios decisivos." En lugar de sentido latente, en este caso deberíamos hablar de 'sin-sentido'. ¿Cómo puede adjetivar la Comisión un concepto que no es capaz de conceptualizar?; ¿qué está haciendo creer una y otra vez cuando se ampara en la opinión pública para justificar sus 'outputs'?

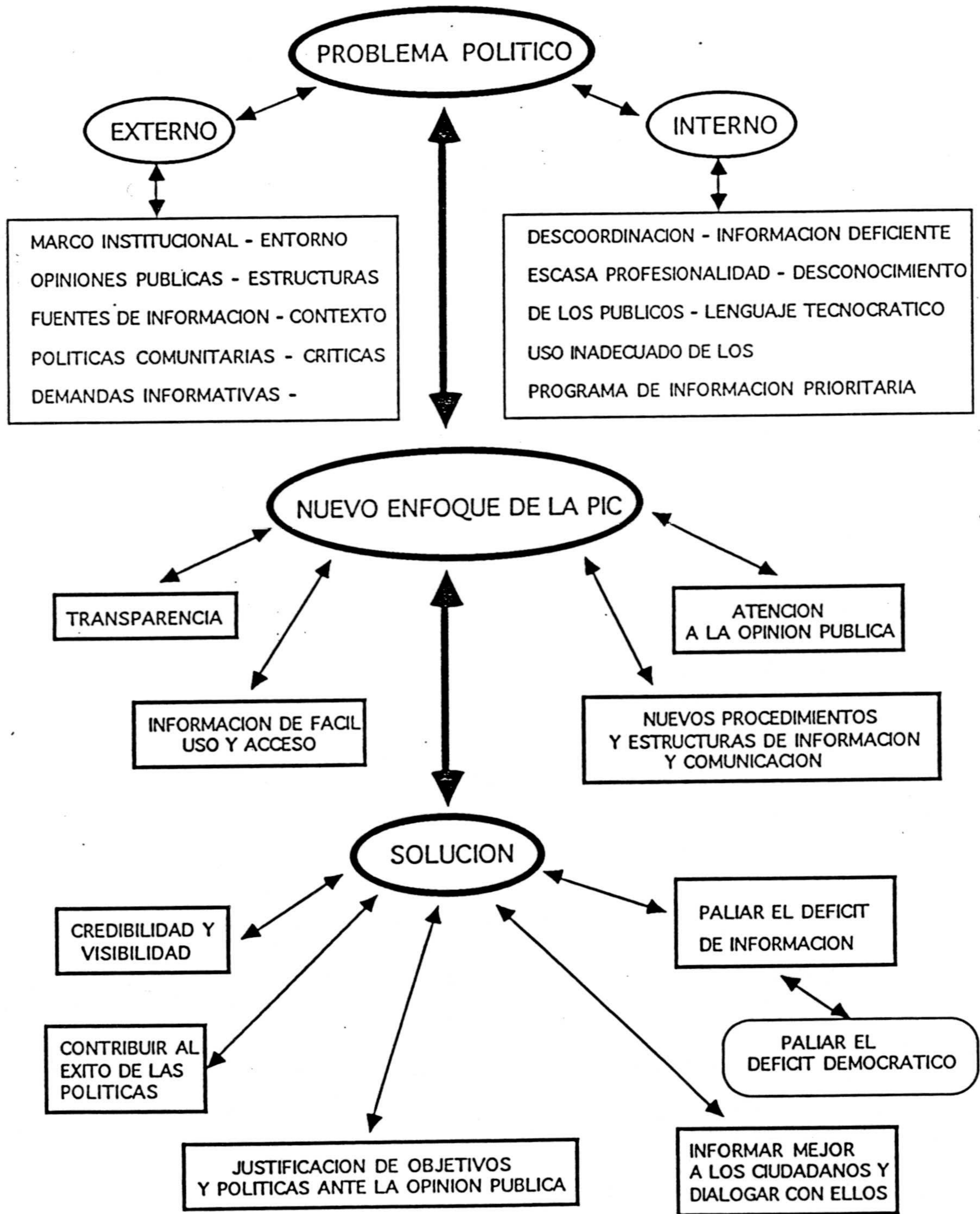
En su momento defendimos la importancia y el poder de la opinión pública en los sistemas democráticos. Ahora bien, ni nos referíamos a la opinión pública --o las opiniones públicas-- de la que habla la Comisión ni, por supuesto, justificamos la especie de obediencia y atención ciegas que trata de 'vendernos' esta institución. No nos queda más remedio que afirmar que la manipulación del concepto y de su uso ha de ser --descartada la torpeza política-- una estrategia con finés propagandísticos, de imagen, sin una base circunstancial consistente.

7.3.4. La lógica de la Comisión

Una vez analizados --y en algunos casos relacionadas entre sí-- las distintas nociones del TEMA y sus respectivos descriptores, trataremos de aportar, por último, las relaciones lógicas entre todo este material mediante la construcción de la red semántica o sintaxis subyacente.

Como hicimos para nuestras hipótesis, utilizaremos la representación gráfica para este fin. El cuadro que obtenemos es el siguiente:

CUADRO 3 - LOGICA 'APARENTE' DE LA COMISION SEGUN LA COMUNICACION COM(93) 916/9



¿Qué nos dice el CUADRO 3? Es un esquema de la lógica defendida a primera vista --por lo tanto, sólo 'aparente'-- de la Comisión Europea en su comunicación de 28 de junio de 1993 sobre el nuevo enfoque de su PIC. Hemos introducido el par conceptual problema/solución, como eje de la representación.

En efecto, la Comisión, quiso utilizar una concepción restringida del problema que tenía delante; en primer lugar, reconoció que sólo se ocuparía de la vertiente política del problema --luego, como hemos visto, introdujo alusiones culturales y sociales--; pero, lo que es más importante, tomó sólo una parte de la misma. Si repasamos las consideraciones --internas y externas-- en las que la Comisión divide el todo del problema político, vemos que entre sus elementos no se tienen en cuenta diversos aspectos que cuando estudiamos el concepto de 'déficit de información' nos aparecían; por ejemplo, nada se dice de la estructura institucional de la Comunidad, de la legitimidad democrática, del papel del Parlamento Europeo, del sistema de trabajo del Consejo de Ministros, de la complejidad de la toma de decisiones,... ¿Por qué?

La Comisión antepone los elementos informativos a las razones políticas más profundas del problema; de tal modo que la única alusión más allá de lo informativo aparece en su referencia parcial al déficit democrático. Si recordamos, el Parlamento Europeo había hecho todo lo contrario: en su opinión, ninguna medida informativa valdría de nada si no se atajaban las deficiencias políticas más fundamentales del sistema. No cabe duda de la diferencia de los puntos de vista.

Siguiendo los mandatos del Consejo de Ministros, y haciendo uso de algunas de sus prerrogativas como institución ejecutiva de la CE, la Comisión optó por utilizar a las opiniones públicas --en equivalencia con los ciudadanos-- como vía para una solución airosa de la situación, sin crear a la vez conflictos interinstitucionales que podrían haber traído consigo tensión al sistema político comunitario en un momento en el que era lo que menos necesitaba.

A lo largo de su historia, las instituciones comunitarias han recurrido a la política de información o a la política de información y comunicación como útil con el que salir adelante de situaciones de escasa credibilidad y apoyo. Pero hemos visto como una y otra vez los éxitos de esta estrategia han sido escasos. En esta ocasión, lo que la Comisión llamó 'nuevo enfoque' no era totalmente así; aunque se propusieron cambios innovadores, también se volvieron a retomar decisiones puestas ya en marcha en otro momento, sin reconocer esta antigüedad.

Si la Comisión acometió todo esta estrategia fue, desde luego, para intentar reforzar la marcha del proceso, el éxito de las políticas; al fin y al cabo, esa era una de sus misiones; lo difícil consistía en compaginar esa pretensión con la defensa pública de la discusión, de los debates, de las críticas, en fin, de la disensión con respecto a ese mismo proceso.

Entre los nuevos procedimientos y estructuras habilitadas por la Comisión no quedaron tampoco de lado los medios de comunicación, cuya importancia primordial sabía y asumía la institución, de cara al logro de sus planes. Por eso los medios de comunicación aparecieron --como era de

esperar-- como objetos de potencial influencia y aliados inmejorables para el sostenimiento y la buena marcha del sistema político. Además de sus propios canales --antiguos y nuevos-- de la Comisión, los *mass media* eran herramientas idóneas para la influencia positiva y persuasiva sobre las opiniones públicas, que parecían haber despertado y se mostraban de pronto tremendamente exigentes y distanciadas.

CAPITULO 7 - REFERENCIAS

ALTES, Elvira (1994): "Un *lifting* para la Unión Europea", en *Cuatro Semanas y Le Monde Diplomatique*, enero.

BARDIN, Laurence (1986): El análisis de contenido. Ed. Akal Universitaria, Madrid.

BASSETS, Lluís (1993): "La Comisión Europea quiere ser clara, franca y transparente". Diario *El País*, jueves 1 de julio, pág. 32.

BORRAT, Héctor (1989): El periódico, actor político. Gustavo Gili, S.A., Barcelona.

(1993a): "Hacia una teoría de la especialización periodística", en *Anàlisi*, nº 15. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

(1993b): Fer Europa. Els periòdics, protagonistes del Post-Maastricht. Centre d'Investigació de la Comunicació, Barcelona.

BRANEGAN, Jay (1994): "Reinventing Europe", en *Time International*, nº 38, 19 de septiembre. Págs. 31-39.

COMISION EUROPEA (1992): "Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión", SEC(92) 2274 final, comunicación de la Comisión aprobada el 2 de diciembre, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 93-96.

(1993a): "La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque", SEC(93) 916/9, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de junio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 8-14.

(1993b): "Reorganización de la Dirección General <<Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual>> (DGX)", SEC(93) 1662/2, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de junio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 15-20.

(1993c): "Aplicación concreta de los planes de información", SEC(93) 1248/3, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 28 de julio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 21-24.

(1993d): "La observación continua y el análisis de la opinión pública. Un nuevo planteamiento", SEC(93) 1246/3, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 28 de julio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 28-31.

(1993e): "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones". Comunicación al Consejo, al Parlamento y la Comité Económico y Social de 5 de mayo. COM (93) 191 final, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 70-77.

(1994a): "Constitución y normas de funcionamiento del Consejo Consultivo de los Usuarios", SEC(94) 114, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 26 de enero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 25-27.

(1994b): "Utilización de los medios audiovisuales", SEC(94) 415, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 7 de marzo, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 32-35.

(1994c): "Política de redes y enlaces", SEC(94) 488, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de marzo, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 36-39.

(1994d): "Las oficinas situadas en la Comunidad. Próximos pasos", SEC(94) 80/4, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 26 de enero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 40-45.

(1994e): "Información exterior", SEC(94) 82/4, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 26 de enero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 46-63.

(1994f): "El papel de la información del personal en la nueva estrategia de comunicación e información de la Comisión", SEC(93) 1913, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 2 de febrero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 54-56.

(1994g): "La política de transparencia de la Comisión. Balance de la situación", C/94/125-2, comunicación del Sr. Presidente y del Sr. Joao de Deus Pinheiro a la Comisión, aprobada el 2 de febrero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 78-85.

(1994h): "Política de visitas a la Comisión", SEC(94) 551, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 57-61.

COOK, T.D. & REICHARDT, CH. S. (1986): Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación educativa. La Muralla, Madrid, citado en G. Pérez Serrano (1994): Investigación cualitativa: retos e interrogante. I. Métodos. Ed. La Muralla, S.A., Madrid. Pág. 52.

E.C.A.S. [EURO CITIZEN ACTION SERVICE] (1993): "Communication and Openness", en *Le Citoyen Européen*. Bruxelles. No. 26. September-October. Págs. 5-7.

EDELMAN, Murray (1991): La construcción del espectáculo político. Ediciones Manantial S.R.L., Buenos Aires.

FERNANDEZ DEL MORAL, Javier y ESTEVE RAMIREZ, Francisco (1993): Fundamentos de la información periodística especializada. Ed. Síntesis, S.A., Madrid.

GARDEÑES SANTIAGO, Miguel (1992): "Las <<comunicaciones interpretativas>> de la Comisión: concepto y valor normativo", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol., 19, nº3. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

GRABER, Doris A. (1981): "Political languages", en D. Nimmo y K.R. Sanders (eds.): Handbook of Political Communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 195-223.

GRANT, Charles (1994): Delors. Inside the house that Jacques built. Nicholas Brealey Publishing, London.

LANG, G.E. & LANG, K. (1993): "Estudiar los acontecimientos en sus marcos naturales", en K.B. Jensen y N.W. Jankowski (eds.): Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas. Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona. Págs. 233-259.

LATIESA, Margarita (1991): "La pluralidad metodológica: una aplicación en el campo de la investigación educativa", en M. Latiesa (ed.): El pluralismo metodológico en la investigación social: ensayos típicos. Universidad de Granada, Granada.

LENART, Silvo (1994): Shaping political attitudes. The impact of interpersonal communication and mass media. Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

MATORE, G. (1953): La méthode en lexicologie. Marcel Didier, Paris.

MATTERA, Alfonso (1991): El Mercado Unico Europeo. Sus reglas, su funcionamiento. Ed. Civitas, S.A., Madrid.

MORAGAS, Miquel de (1985): "Introducción. Política y sociología de la comunicación de masas", en M. de Moragas: Sociología de la comunicación de masas. Propaganda política y opinión pública. Tomo III. Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 10-19

MUCCHIELLI, R. (1974): L'Analyse de contenu des documents et des communications. Librairies Techniques, Entreprise Moderne d'Edition et les Editions ESF. Paris.

ORIVE RIVA, Pedro y FAGOAGA DE BARTOLOME, Concha (1974): La especialización en el periodismo. Ed. Dossat, S.A., Madrid.

PEREZ SERRANO, Gloria (1994): Investigación cualitativa: retos e interrogante. I. Métodos. Ed. La Muralla, S.A., Madrid.

REBOLLO, Miguel Angel (1975): El lenguaje de la derecha en la 2a. República. Fernando Torres-Editor, Valencia.

RIST, R.C. (1994): "Influencing the policy process with qualitative research", en N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.): Handbook of qualitative research. Sage, California. Págs. 545-557.

SERVICIO DEL PORTAVOZ (1993): "Política de Información y Comunicación". Información a la Prensa, IP (93) 538. Servicio del Portavoz. Bruselas. 30 de junio.

TUÑON, Amparo (1993): "L'especialització en periodisme: un canvi de paradigma", en *Anàlisi*, nº 15. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

TUSELL, Javier (1995): "O borrachos o posdemócratas". Diario *El País*, lunes 13 de marzo, pág. 12.

VILLAFANE, J. (1992): "La gestión estratégica de la imagen corporativa", en Area Cinco. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Págs. 3-23.

(1993): Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas. Ed. Pirámide, Madrid.

CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas precedentes, hemos revisado a fondo el problema político del Nuevo Enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión y su contexto, así como el proceso de estructuración de ese problema llevado a cabo principalmente por la Comisión y el Parlamento europeos, las dos instituciones del sistema político comunitario más involucradas en cuanto a la formulación y ejecución de una política de información para la CE.

Por otro lado, hemos repasado las acciones y decisiones --a veces autoritarias a veces asociadas-- fundamentales en el tema de la información y la comunicación formuladas y/o ejecutadas por las distintas instituciones desde la fundación de las tres iniciales comunidades europeas. Este examen histórico nos ha ofrecido la posibilidad de poder valorar y comparar las diversas estrategias alternativas que en cada caso desplegaron algunos actores relevantes del sistema de comunicación política --medios de comunicación e instituciones sobre todo--.

Y hemos podido comprobar también la constante preocupación de algunas de las instituciones comunitarias en torno a la conveniencia de una opinión pública europea y al comportamiento de las numerosas opiniones públicas estatales y de otro tipo. Hasta el punto de asumir que la emergencia de una --necesaria-- "conciencia europea" dependía en gran parte de la convergencia real de esos particulares y diversos procesos de comunicación y de organización social, potenciales legitimadores de la marcha del sistema político.

¿A qué conclusiones nos permite llegar todo esto? En primer lugar, de nuestra investigación se desprende la incapacidad manifiesta, tanto del Parlamento Europeo (PE) como de la Comisión, para poner en práctica una política de información general y coordinada en el sistema político comunitario. Los intentos al respecto han sido muy numerosos; los resultados, muy escasos. De tal modo que cuando comenzaron los problemas de ratificación del Tratado de la Unión Europea, ambas instituciones coincidieron en que uno de los factores explicativos de la situación había sido el fracaso informativo y/o comunicativo de las propias autoridades. Sin embargo, el PE y la Comisión asumieron de manera muy distinta el alcance real de ese factor.

Mientras que el PE concebía la deficitaria información como una razón más bien secundaria de la falta de apoyo de la que adolecía crecientemente la CE, la Comisión convirtió a la información y la comunicación en condiciones indispensables y prioritarias para solucionar el problema. La lógica pública de la Comisión era que con una mejor información --sobre todo cualitativamente--, y con más comunicación, se conseguiría alcanzar el nivel de participación de los ciudadanos que la buena marcha de un sistema político con pretensiones y cultura democráticas exigía.

Ante esta argumentación, nosotros hemos tomado una posición divergente. En primer lugar hemos descalificado esa lógica aparente de la Comisión Europea; después, y gracias al estudio de algunos mensajes políticos de esta institución, hemos 'des-velado' una segunda lectura --latente-- de la relación entre la Política de Información y Comunicación (PIC) y la participación.

Cuando la Comisión habla --como causa posible de su nueva PIC-- de conseguir la participación de todos los ciudadanos --y otros miembros del sistema político-- a todos los niveles de la toma de decisiones, en realidad --causa plausible-- se está refiriendo específicamente a la involucración de aquellos actores que participan en la opinión pública europea, o en las doce opiniones públicas estatales --una por cada Estado miembro--. Más aún: cuando defiende la conveniencia de eliminar el 'déficit democrático' -- mediante información, comunicación y transparencia-- sus acciones y decisiones sólo alcanzan a una pequeña parte del mismo; las cuestiones relacionadas con la desequilibrada estructura de autoridad, el 'des-control' normativo y los contradictorios valores del *régimen* comunitario quedan omitidas. En fin, cuando la Comisión habla de la necesidad de legitimación del sistema --causa posible--, lo hace en el fondo desde su convicción de que la CE es justificable, conveniente y ventajosa para todos; y lo que persigue --causa plausible-- es trasladar esa misma convicción al conjunto de los ciudadanos -- es decir, persuadirles--, y sobre todo a los líderes de opinión y medios de comunicación. Y esto a la vez que confiesa su interés por promover el debate, la discusión y, por ende, la crítica.

El lenguaje utilizado por la Comisión está cargado, no por casualidad, de ambigüedades y contradicciones; está latente en él una intencionalidad persuasiva, incluso a veces propagandística: conseguir que la construcción europea siga adelante, que las políticas comunitarias sean legitimadas, que el apoyo --sobre todo el difuso-- hacia el sistema se mantenga en sus mejores condiciones. Por más que la propia institución se encarga de hacer ver que no tiene más que una intencionalidad casi altruista de servicio al ciudadano, el análisis de sus acciones y decisiones lo desmiente.

En concreto, y por lo que respecta a la formulación de lo que denominó como el Nuevo Enfoque de su PIC, podemos concluir que ni fue realmente nuevo, ni reunía los elementos suficientes para haberse convertido en la solución del problema político, tal y como lo presentó la propia Comisión. La mejora de la información, la comunicación y la transparencia, con ser una propuesta meritoria --si realmente se pusieron los medios suficientes para cumplirla-- no era la medida política que se necesitaba. El PE ya se encargó de dejarlo bien claro. La falta de legitimidad democrática, el 'déficit democrático' de la CE, exigían llevar a cabo un cambio mucho más profundo, estructural.

En su *nueva* PIC, la Comisión volvió a incluir viejos objetivos inalcanzados de anteriores políticas similares: coordinación, coherencia, información adaptada a los públicos, aumento de los recursos humanos y financieros, cooperación entre instituciones y Estados, atención preferente a los 'multiplicadores de información',... A esto sumó ciertamente algunas innovaciones organizativas y de control: una DGX 're-estructurada', la mejora del acceso a la información, una mayor descentralización a través de sus oficinas en los Estados miembros,... Al final, la Comisión había montado todo un aparato que, aparentemente, conseguiría acabar con el distanciamiento entre autoridades y ciudadanos, demandas y 'outputs'. Pero realmente ya hemos visto que no fue así. Las percepciones de algunos miembros del sistema quizá pudieron modificarse con esta 're-formulación' de la PIC, pero la realidad de funcionamiento del sistema, no.

La Comisión utilizó las competencias de que disponía --por ejemplo, su poder de adopción de 'comunicaciones'-- para responder de algún modo ante el contexto pesimista y crítico en el que se encontraba sumida la CE en aquel

momento. A su vez, estaba *obligada* a seguir las instrucciones del Consejo de Ministros --y del Consejo Europeo-- en el sentido de aplicarse en el aumento general de la transparencia del sistema; más allá de esto, y de las modificaciones organizativas internas que pudiese realizar, el auténtico poder de decisión estaba en manos del Consejo, es decir, de los Estados miembros. De hecho, hemos visto cómo la propia Comisión reconocía, por un lado, la ineficacia de sus propuestas a menos que los Estados colaborasen con ellas. Sin esta colaboración, el problema político fundamental era y es irresoluble.

La complicada red de intereses que se ha tejido en el interior del sistema político comunitario hace especialmente difícil el éxito de una política general de información; la otra alternativa --la formulación de diversas políticas institucionales, estatales, mediáticas,...-- exige una coordinación y un grado de acuerdo entre los actores políticos involucrados que la hacen también bastante inverosímil. Y la prueba de esta dificultad se percibió claramente durante 1992: fue el criterio estatal más que el de pertenencia a la CE el que propició o no en cada caso la existencia de debate en torno a la ratificación del Tratado de Maastricht. Los casos de Dinamarca y Francia, por ejemplo, no tuvieron nada que ver con lo ocurrido en Italia, Grecia o España.

Por parte de las autoridades comunitarias, sobre todo las de la Comisión, se repite una y otra vez que la lección de Maastricht está aprendida; sin embargo la realidad lo desmiente. En el Eurobarómetro nº 42 se descubría la inexistencia de debates con motivo de la Conferencia Intergubernamental (CIG) que debe revisar el Tratado de la Unión Europea en 1996: "en el

momento en que el sondeo se llevó a cabo [noviembre-diciembre de 1994] el debate público en torno a la CIG era prácticamente inexistente y en marzo de este año [1995] el sondeo de control de la Comisión, **Europinión**, reveló que sólo un 17% de los ciudadanos había oído hablar de la CIG, mientras que el 81%, no" (EUROPEAN COMMISSION, 1995: vi). ¿Se va a contar esta vez con el apoyo explícito de los ciudadanos, después de un debate público y pluralista en torno a esta revisión?; ¿se va a buscar que estos legitimen realmente el cambio?; ¿cuál va a ser ahora el nuevo comportamiento de las instituciones y Estados miembros?; ¿y el de los medios de comunicación? Ahora podemos comprender que estas cuestiones resulten muy pertinentes.

De momento, la Comisión ha comenzado otra vez a tomar posición al respecto; pero esta vez de manera más anticipada. Por ejemplo, en mayo de este año, en una contribución al trabajo preparatorio de la CIG, la Comisión ya reconoció que uno de los problemas del TUE había sido su ininteligibilidad --de la que nada se decía en las "cuestiones problemáticas" con que la Comisión justificó en 1993 su nueva PIC--. Por otro lado, la Comisión y el PE han decidido que el próximo año, además de colaborar más estrechamente aún en las tareas de información y comunicación, concentrarán sus esfuerzos en explicar a los ciudadanos tres temas: sus derechos en el mercado único, el camino hacia la moneda única y la reforma --parcial-- del Tratado de Maastricht.

Esta decisión de estrechamiento de la colaboración se ha alcanzado, entre otras razones, porque el PE amenazó a comienzos de año a la Comisión con recortar los fondos destinados a la política de información a menos que las dos instituciones trabajasen realmente coordinadas al respecto.

De nuevo se habla de la obligatoriedad de que esta vez las cosas estén suficientemente claras para los ciudadanos antes de que tengan --si es que llega la ocasión-- que pronunciarse sobre las modificaciones al Tratado de Maastricht. El pasado mes de octubre, el presidente de la Comisión, Jacques Santer --que ha decidido ocuparse personalmente del tema-- y el comisario encargado de la información, Marcelino Oreja, presentaron un documento, que fue adoptado por la Comisión, sobre las tres prioridades informativas inmediatas: "poner a los ciudadanos en primer lugar, la unión económica y monetaria, y la revisión del Tratado de Maastricht en la CIG del próximo año, y todo ello bajo el lema 'Construyamos Europa Juntos'" (WATSON, 1995). De acuerdo con esto, el próximo enero se desplegará una gran campaña informativa sobre la CIG.

Incluso ya se vuelve a hablar de otro 'nuevo enfoque' de la información --¿el último?, ¿el definitivo?--, que llegó el pasado enero cuando el presidente Jacques Santer y los quince comisarios comenzaron su actividad. De manera resumida, las pautas esenciales de esta última reformulación de la práctica de la información y la comunicación son: "poner el énfasis en el público, simplificar el lenguaje y usar los nuevos medios electrónicos de comunicación. [...] incluir a un público más amplio [en lugar de ocuparse de los formadores de opinión y las élites políticas]" (WATSON, 1995).

Pero el Consejo sigue en su línea de trabajo habitual. Aunque se han dado nuevos pasos en favor de una mayor transparencia y apertura, los cambios son bastante tímidos y controlados:

* "Westendorp ha reafirmado la voluntad del Consejo de dar más transparencia a sus trabajos, pero sin que ello pueda suponer una disminución de la eficacia del procedimiento decisorios";

* el pasado 2 de octubre se aprobó un código de conducta relativo a la publicación de actas y declaraciones del Consejo cuando actúa como legislador; estos "documentos del Consejo serán accesibles al público salvo en el caso de que se oponga la mayoría simple de sus miembros" (PARLAMENTO EUROPEO, 1995).

Básicamente las posiciones no han cambiado; Comisión y Consejo hablan de continuar incidiendo en la transparencia, la apertura, la información, la comunicación y las explicaciones --por mucho que haya cuestiones que sean imposibles de explicar a los ciudadanos de manera general--. El Parlamento Europeo sigue pensando que estas medidas son necesarias pero insuficientes; desde su punto de vista lo que tiene que plantearse ahora la Unión Europea es el modelo definitivo de sistema político a adoptar, y obrar en consecuencia. La postura del PE se puede resumir en las siguientes palabras: "La construcción europea sin la participación activa de los ciudadanos y la corriente de escepticismo respecto de la obra europea han provocado un estado de **necesidad constitucional** que se superpone a las previsiones del artículo N del TUE que establece que en 1996 se convocará una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para la reforma de ciertos aspectos de los textos aprobados en Maastricht" (ADRIAN, 1995: 54). Lo difícil es saber si una reforma de ese tipo se puede llevar a cabo realmente.

Por el momento, el Grupo de Reflexión que prepara la CIG de 1996 ha reconocido que "la próxima reforma deberá tener como tarea prioritaria la de reforzar la legitimidad de la UE ante la opinión pública" (*El País*, 4-9-95); como vemos, la deformación del concepto 'opinión pública' --que se quiere hacer equivaler al de 'ciudadanos'-- se mantiene en el lenguaje de algunas autoridades comunitarias; sigue siendo la opinión pública --una--, el gozne en torno al cual se quiere hacer girar a la legitimidad y a la participación democráticas del sistema. En este sentido, las cosas se mantienen tal y como estaban. Así que, podemos esperar que las próximas acciones y decisiones de algunas instituciones comunitarias --por ejemplo, la campaña informativa en torno a la CIG-- vayan dirigidas a persuadir --aunque públicamente se dirá que la intención es meramente explicativa-- a las opiniones públicas de la necesidad de empujar hacia adelante la construcción europea.

Pese a todo, habrá que esperar para ver de qué manera se concretan lo que, de momento, sólo son propuestas, que también hablan de la necesidad de simplificar el TUE, con el fin de acabar con la imagen de opacidad y complejidad que se potenció a raíz de Maastricht. Al igual que ocurrió en 1992 con el TUE, hay quien, como esta eurodiputada del PP, ya desconfía de lo que puede ocurrir en la CIG de 1996: "El Informe de Etapa [del Grupo de Reflexión] detecta con realismo la "creciente insatisfacción ciudadana" respecto "a la cosa pública en general y a la construcción europea en particular". Pese a ello, de la mera lectura de las soluciones propugnadas se desprende que, por cortas y técnicas, resultarán manifiestamente inútiles para alcanzar el declarado objetivo de adhesión de la opinión pública" (PALACIO, 1995).

Lo único que sabemos con certeza es que la falta de apoyo, debate y discusión persiste; así como el distanciamiento de los ciudadanos, el déficit democrático y las opiniones públicas como fuentes de la legitimidad que busca la Unión Europea. Dos años y medio después de la aprobación del Nuevo Enfoque de la Política de Información y Comunicación de la Comisión, los problemas que pretendía resolver subsisten. Resulta evidente por tanto el desacierto de la PIC como solución. La imagen de la Unión Europea sigue estando deteriorada; su realidad, también. La nueva PIC de la Comisión era claramente insuficiente.

CONCLUSIONES - REFERENCIAS

ADRIAN ARNAIZ, Antonio Javier (1995): "Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht", en *Revista de Estudios Europeos*, nº 11, septiembre-diciembre. Universidad de Valladolid, Valladolid. Págs. 53-75.

EUROPEAN COMMISSION (1995): Eurobarometer. Public opinion in the European Union. Early Release. Nº 43, july. Brussels.

PALACIO, Ana (1995): "La Unión Europea, un proceso 'sui generis'", en *Diario El País*, 11 de octubre. Pág. 14.

PARLAMENTO EUROPEO (1995): "Nuevos pasos en favor de la transparencia de las decisiones del Consejo", en *Ecos de la Sesión*, 9-13 octubre. Dirección General de Información y Relaciones Públicas, División Central de Prensa. Estrasburgo. Págs. 30-31.

WATSON, Rory (1995): "Campaign to set record straight", en *European Voice*, vol. 1, nº 1, 19-25 october. Bruselas. Pág. 11.

REFERENCIAS (1)

ADRIAN ARNAIZ, Antonio Javier (1995): "Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht", en *Revista de Estudios Europeos*, nº 11, septiembre-diciembre. Universidad de Valladolid, Valladolid. Págs. 53-75.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (1993): "Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo", *Sistema*, nº 114-115. Págs. 55-82.

ALTES, Elvira (1994): "Un *lifting* para la Unión Europea", en *Cuatro Semanas y Le Monde Diplomatique*, enero.

ARBOS, Xavier y GINER, Salvador (1994): La gobernabilidad. Círculo de Lectores, Barcelona.

ASAMBLEE PARLEMENTAIRE (1960): "Rapport complémentaire présenté au nom de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur les problèmes de l'information dans les Communautés Européennes". Rapporteur: M. Schuijt. Document 99. Noviembre.

ATTINA, Fulvio (1992): Introducción al sistema político de la Comunidad Europea. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

(1993): "La Comunidad Europea: ¿organización internacional o sistema político?", en *Papers*, nº 41. Págs. 111-125.

BANGEMANN, Martin (1992): "L'Europe contre la <<furie réglementaire>>", en *Revue de Marché Unique Européen*, nº 4. Págs. 5-11.

¹ Las referencias aparecen ordenadas alfabéticamente y, las coincidentes en un mismo año, por su orden de aparición en el texto.

BARDACH, Eugene (1981): "Problems of problem definition in policy analysis", en J.P. Crecine (1981): Research in public policy analysis and management. Vol 1: Basic theory, methods and perspectives. Jai Press, Inc. Greenwich, Connecticut. Págs. 161-171.

BARDIN, Laurence (1986): El análisis de contenido. Ed. Akal Universitaria, Madrid.

BARON, Enrique (1991): "Muy lejos de la Unión Política". Diario *El Mundo*, 9 de diciembre. Pág. 4.

BASSETS, Lluís (1992): "Los Doce intentan a partir de hoy cambiar el incierto rumbo de la CE". Diario *El País*, 7 de diciembre. Pág. 3.

(1993a): "Los Doce intentan poner orden en casa". Diario *El País*, 20 de juni. Pág. 6.

(1993b): "La Comisión Europea quiere ser clara, franca y transparente". Diario *El País*, jueves 1 de julio, pág. 32.

BAUDRILLARD, Jean (1991): La transparencia del mal. Ed. Anagrama, Madrid.

BELTRAN, Miguel (1991): La realidad social. Ed. Tecnos, S.A., Madrid.

BENNETT, W. Lance (1993): "A policy research paradigm for the news media democracy", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 180-189.

BIGLINO CAMPOS, Paloma (1995): "Ciudadanía europea y legitimidad democrática", en *Revista de Estudios Europeos*, nº 9. Valladolid. Págs. 3-12.

BLUMLER, Jay J. & GUREVITCH, M. (1975): "Towards a comparative framework for political communication research", en S. Chaffee: Political communication. Issues and strategies for research. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 165-193.

(1977): "Relaciones entre los medios de comunicación de masas y la política: modelo para el análisis de sistemas de comunicaciones políticas", en J. Curran et alt.: Sociedad y medios de comunicación. Fondo de Cultura Económica, México. Págs. 307-329.

(1981): "Politicians and the press: an essay on role relationships", en D. N. Nimmo y K. R. Sanders, Keith (eds.): Handbook of political communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 467-493.

BORQUEZ, Julio (1993): "Newsmaking and policymaking: steps toward a dialogue", en R.J. Spitzer (ed.): Media and public policy. Praeger Series in Political Communication, Connecticut.

BORRAT, Héctor (1988): El periódico como actor político. Propuestas para el análisis del periódico independiente de información general. Tesis doctoral microfilmada, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

(1989): El periódico, actor político. Gustavo Gili, S.A., Barcelona.

(1993a): "Hacia una teoría de la especialización periodística", en *Anàlisi*, nº 15. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

(1993b): Fer Europa. Els periòdics, protagonistes del Post-Maastricht. Centre d'Investigació de la Comunicació, Barcelona.

(1994): "Comunicación, pluralismo y opinión pública", en M.T. Aubach (coord.): Comunicación y pluralismo. Actas del I Congreso Internacional, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca. Págs. 451-458.

BRANEGAN, Jay (1994): "Reinventing Europe", en *Time International*, nº 38, 19 de septiembre. Págs. 31-39.

BUHIGAS, Cristina (1994): "La información sobre la CE en los medios españoles", en M. Sánchez (comp.): Periodismo especializado e información comunitaria. Representación en España de la Comisión de las Comunidades Europeas y Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca. Págs. 49-56.

BUSTAMANTE, E. (1985): "Políticas de comunicación: un reto actual", en M. De Moragas (ed.) (1985): Sociología de la comunicación de masas. Nuevos problemas y transformación tecnológica IV. Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 125-143.

CALDUCH, Rafael (1991): Relaciones Internacionales. Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid.

CARBAJO, Fernando (1993): "Hacia una política de información y comunicación para la Unión Europea", en *Sociedad y Utopía*, nº 2, septiembre. Madrid. Págs. 71-78.

CISNAL DE UGARTE, E. Salomé et alt. (1993): Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea. McGraw-Hill, Madrid.

COHEN-TANUGI, Laurent (1992): L'Europe en danger. Fayard, Francia.

COLCHESTER, Nicholas y BUCHAN, David (1991): Europa relanzada. Realidades e ilusiones de cara a 1992. Plaza & Janés, S.A., Barcelona.

COLLOWALD, Paul (1993): "La <<Trayectoire>> Strasbourg-Luxembourg-Bruxelles" en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et developpement de l'information europeenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 33-48.

COMISION EUROPEA (1985): "La politica de información y de comunicación de la Comisión. Orientaciones y objetivos 1985-88 de la PIC de la Comisión". Comunicación de M. Ripa di Meana. 19-4-85.

(1988): XXII Informe General sobre la Actividad de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Luxemburgo.

(1992a): "Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión". Comunicación de la Comisión aprobada el 2 de diciembre de 1992. SEC (92) 2274 final, en Comisión Europea

(1992b): XXV Informe General sobre la Actividad de las Comunidades Europeas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, Luxemburgo. (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 93-96.

(1992c): "El funcionamiento del mercado interior de la Comunidad después de 1992; seguimiento del informe Sutherland", SEC(92) 2277, comunicación adoptada por la Comisión el 2 de diciembre.

(1993a): "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones". Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social de 5 de mayo. COM (93) 191 final, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 70-77.

(1993b): "Transparencia en la Comunidad". Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social de 2 de junio de 1993. COM (93) 258 final, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 64-69.

(1993c): "La política de información y comunicación de la Comisión. Un nuevo enfoque", SEC (93) 916/19, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de junio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación y transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 8-14.

(1993d): "Reorganización de la Dirección General <<Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual>> (DGX)", SEC(93) 1662/2, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de junio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 15-20.

(1993e): "Aplicación concreta de los planes de información", SEC(93) 1248/3, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 28 de julio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 21-24.

(1993f): "La observación continua y el análisis de la opinión pública. Un nuevo planteamiento", SEC(93) 1246/3, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 28 de julio, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 28-31.

(1993g): "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones". Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social de 5 de mayo. COM (93) 191 final, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 70-77.

(1994a): "Constitución y normas de funcionamiento del Consejo Consultivo de los Usuarios", SEC(94) 114, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 26 de enero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 25-27.

(1994b): "Utilización de los medios audiovisuales", SEC(94) 415, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 7 de marzo, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 32-35.

(1994c): "Política de redes y enlaces", SEC(94) 488, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de marzo, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 36-39.

(1994d): "Las oficinas situadas en la Comunidad. Próximos pasos", SEC(94) 80/4, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 26 de enero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 40-45.

(1994e): "Información exterior", SEC(94) 82/4, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 26 de enero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 46-63.

(1994f): "El papel de la información del personal en la nueva estrategia de comunicación e información de la Comisión", SEC(93) 1913, comunicación a la Comisión del Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 2 de febrero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 54-56.

(1994g): "La política de transparencia de la Comisión. Balance de la situación", C/94/125-2, comunicación del Sr. Presidente y del Sr. Joao de Deus Pinheiro a la Comisión, aprobada el 2 de febrero, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 78-85.

(1994h): "Política de visitas a la Comisión", SEC(94) 551, en Comisión Europea (1994): Información, comunicación, transparencia. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 57-61.

(1995): Informe General sobre la actividad de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

COOK, T.D. & REICHARDT, CH. S. (1986): Métodos cuantitativos y cualitativos en investigación educativa. La Muralla, Madrid, citado en G. Pérez Serrano (1994): Investigación cualitativa: retos e interrogante. I. Métodos. Ed. La Muralla, S.A., Madrid. Pág. 52.

COOLEY, Charles H. (1909): Social Organization. A study of the larger mind. The Free Press, Glencoe, Illinois, citado en E. Martín López (1992): Sociología de la Opinión Pública. Ed. Beramar, S.A., Madrid.

COT, Jean-Pierre y MOUNIER, J.-Pierre (1978): Sociología política. Ed. Blume, Barcelona.

COMMISSION EUROPEENNE (1981): "Programme d'information: objectives et moyens." Communication de la Commission au Conseil, 4-5-81.

(1982): "Programme d'information pour 1982." Communication de la Commission au Conseil, 9-2-82.

(1986): "Politique d'information et de communication de la Commission. Priorités et propositions de coordination." M. Ripa di Meana. [Discutido en reunión de la comisión de 26-11-86]. SEC (86) 1841/6.

(1987): "Coordination de la politique et des actions d'information et de communication". Communication a la Commission du Président et de M. Ripa di Meana en accord avec M. Christophersen, du 8 avril. SEC (87) 591.

CHAFFEE, Steven H. (1975): "The diffusion of political information", en S.H. Chaffee (ed.): Political Communication. Issues and strategies for research. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 85-128.

CHOMSKY, Noam (1992): Ilusiones necesarias. Control del pensamiento en las sociedades democráticas. Ed. Libertarias / Prodhufi S.A., Madrid.

DADER, José Luis (1990): "Las teorías contemporáneas", en A. Muñoz Alonso et alt.: Opinión pública y comunicación política. Eudema Universidad, Madrid.

(1992): El periodista en el espacio público. Bosch Comunicación, Barcelona.

DAHRENDORF, R., FURET, F. y GEREMEK, B. (1992): La democracia en Europa. Alianza Editorial, Madrid.

DASSETTO, Felice y DUMOULIN, Michel (1993): "Façonnement de l'Europe", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et développement de l'information européenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 133-137.

DE CLERCQ, Willy (1993): "Reflexión sobre la política de información y comunicación de la Comunidad Europea". Informe del grupo de expertos presidido por el Sr. Willy De Clerq, miembro del Parlamento Europeo. Marzo.

DELORS, Jacques (1993a): El nuevo concierto europeo. Acento Editorial, Madrid.

(1993b): "Discurso de J. Delors ante el Parlamento Europeo con motivo del debate de investidura de la nueva Comisión. Estrasburgo, 10-2-93", en *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 1/93. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Págs. 6-15.

DEUTSCH, Karl (1963): The nerves of the government. Free Press, New York.

DOWSE, Robert E. et alt. (1975): Sociología política. Alianza Universidad, Madrid.

DUNN, William N. (1981): Public Policy Analysis: an introduction. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliff, NJ.

- DUVERGER, Maurice (1975): Sociología de la Política, Ed. Ariel S.A., Barcelona.
- (1991): "Los partidos europeos después de Maastricht". Diario *El País*, 17 de diciembre. Pág. 6.
- (1992a): "¿Una Constitución de la Comunidad?". Diario *El País*, 30 de mayo. Pág. 13.
- (1992b): "La Europa del 21 de septiembre". Diario *El País*, 20 de septiembre. Pág. 11.
- (1994): Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada. Alianza Editorial, Madrid.
- EASTON, David (1953): The political system. Knopf, New York.
- (1965a): A framework for political analysis. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- (1965b): A system analysis of political life. The University of Chicago Press, Chicago y Londres.
- (1969a): "The new revolution in political science", *The American Political Science Review*, vol. LXIII, nº 4, diciembre. Págs. 1051-1061.
- (1969b): Esquema para el análisis político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires. (edición original 1965a).
- E.C.A.S. [EURO CITIZEN ACTION SERVICE] (1993): "Communication and Openness", en *Le Citoyen Européen*. Bruxelles. No. 26. September-October. Págs. 5-7.
- EDELMAN, Murray (1991): La construcción del espectáculo político. Ediciones Manantial S.R.L., Buenos Aires.
- ENTMAN, Robert M. (1993): "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, Oxford University Press, New York. Págs. 51-58.
- EUROPEAN COMMISSION (1993): "Eurobarometer. Public opinion in the European Union", nº 40, december. Dirección General X, División de 'Encuestas, investigación y análisis', Bruselas.

(1994): "Eurobarometer. Public Opinion in the European Union", nº 40, december 1993. Dirección General X, División de 'Encuestas, investigación y análisis', Bruselas.

(1995): Eurobarometer. Public opinion in the European Union. Early Release. Nº 43, july. Brussels.

FAGEN, Richard (1966): Politics and Communication. Little Brown, Boston.

FEATHERSTONE, Kevin (1994): "Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 2, june. Págs. 149-170.

FERNANDEZ DEL MORAL, Javier y ESTEVE RAMIREZ, Francisco (1993): Fundamentos de la Información Periodística Especializada. Ed. Síntesis, S.A., Madrid.

FONTCUBERTA, Mar de (1993): La noticia. Pistas para percibir el mundo. Paidós Papeles de Comunicación, Barcelona.

FURET, F. et alt. (1992): La democracia en Europa. Alianza Editorial, Madrid.

GANS, Herbert J. (1993): "Reopening the Black Box: Toward a Limited Effects Theory", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4. Oxford University Press, New York. Págs. 29-35.

GARDEÑES SANTIAGO, Miguel (1992): "Las <<comunicaciones interpretativas>> de la Comisión: concepto y valor normativo", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol., 19, nº3. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

GIARD, Veronique (1970): La politique d'information des Communautés Europeennes. Mémoire. Faculté de Droit et de Sciences Economiques, Université de Paris.

GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1988): Europa en el juego de la comunicación global. Fundesco, Madrid.

GLOTZ, Peter y PRUYS, Karl Hugo (1981): "Kommunikationspolitik", en K. Koszyk y K.H. Pruys (eds.) (1981): Hanbuch der Massenkommunikation, Deutscher Taschenbug Verlag, Munich, citado en H. Borrat (1989): El periódico, actor político, Ed. Gustavo Gili, Barcelona, Pág. 50.

GODOY, Antonio (1995): El derecho de la televisión sin fronteras. Ed. Aguaclara, Alicante.

GOMIS, Lorenzo (1987): El medio media. Ed. Mitre, Barcelona.

GRABER, Doris A. (1981): "Political languages", en Nimmo, Dan y Sanders, Keith R. (eds.): Handbook of Political Communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 195-223.

(1984): Processing the news: How people tame the information tide, Longman, New York, citado en V. Price & D.F. Roberts : "Public opinion processes", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.) (1987): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage. Pág. 791.

GRANT, Charles (1994): Delors. Inside the house that Jacques built. Nicholas Brealey Publishing, London.

GROSSI, Giorgio (1983): "La comunicación política moderna: entre partidos de masa y <<mass media>>", en M. De Moragas (ed.) (1985): Sociología de la comunicación de masas. Nuevos problemas y transformación tecnológica IV. Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 145-164.

HAMM, Bernd (1992): "Europa: un desafío para las ciencias sociales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 131, marzo. Págs. 3-24.

HOFFMANN, Stanley (1994): "La crisis de identidad en Europa", *Leviatán*, nº 56, verano, Madrid. Págs. 41-59.

HOLLAND, Martin (1993): European Community integration. Pinter Publishers, London.

HOLLIS, Martin & SMITH, Steve (1991): Explaining and understanding international relations. Clarendon Press, Oxford.

IGLESIAS BUHIGUES, José Luís (1974): "La noción de supranacionalidad en las Comunidades Europeas", en *Revista de Instituciones Europeas*, nº1, vol. 1.

KEANE, John (1991): "La democracia y los medios de comunicación", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 129, septiembre. Págs. 549-568.

KIENTZ, Albert (1974): Para analizar los mass media. Fernando Torres-Editor, Valencia.

KOSZYK, Kurt y PRUYS, Karl Hugo (eds.) (1981): Handbuch der Massenkommunikation. Deutscher Taschenbuch Verlag, Munich.

LACROIX, Bernard (1975): "Systémisme ou syste-mystification?", en *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 59, págs, 97-122, citado en J.J. Ruiz-Rico (1976): "Teoría de los sistemas generales en Ciencia política: el debate sobre el sistemismo (2a. parte)", en *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 43, enero-marzo. Págs. 137-160.

LAFFAN, Brigid (1992): Integration and co-operation in Europe. Routledge, London.

LANG, G.E. & LANG, K. (1981): "Mass communication and public opinion: strategies for research", en M. Rosenber & R.H. Turner (eds.): Social psychology: sociological perspectives, Basic Books, New York. Págs. 653-682.

(1983): The battle for public opinion. Columbia University Press, New York, citado en D. L. Swanson y D. Nimmo (1990): New directions in political communication. A resource book. Sage, California.

(1993a): "Perspectives on Communication", en *Journal of Communication*, Vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 92-99.

(1993b): "Estudiar los acontecimientos en sus marcos naturales", en K.B. Jensen y N.W. Jankowski (eds.): Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas. Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona. Págs. 233-259.

LATIESA, Margarita (1991): "La pluralidad metodológica: una aplicación en el campo de la investigación educativa", en M. Latiesa (ed.): El pluralismo metodológico en la investigación social: ensayos típicos. Universidad de Granada, Granada.

LENART, Silvo (1994): Shaping political attitudes. The impact of interpersonal communication and mass media. Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

LEVY, Paul M.G. (1993): "Débats", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et developpement de l'information europeenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 77-87.

LINDBERG, Leon N. y SCHEINGOLD, Stuart A. (1970): Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

LODGE, Juliet (1994): "Transparency and democratic legitimacy", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nº 3, september. Págs. 343-368.

MANCINI, Paolo (1993): "The legitimacy gap: a problem of mass media research in Europe and the United States", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 100-109.

MANGAS MARTIN, Araceli (1994): Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Ed. Tecnos, S.A., Madrid.

MARTIN, J. William (ed.) (1988): "Information Society" en J.W. Martin: The information society. London.

MARTIN, L. John (1981): "Government and the news media", en D.N. Nimmo y K.R. Sanders (eds.): Handbook of political communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 445-465.

MARTIN LOPEZ, Enrique (1992a): Sociología de la Opinión Pública. Ed. Beramar, S.A., Madrid.

(1992b): "Para una sociología de la prensa. Introducción a un texto de Max Weber", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 57. Págs. 247-249.

MATORE, G. (1953): La méthode en lexicologie. Marcel Didier, Paris.

MATTERA, Alfonso (1991): El Mercado Unico Europeo. Sus reglas, su funcionamiento. Ed. Civitas, S.A., Madrid.

McLEOD, Jack y BLUMLER, Jay G. (1987): "The macrosocial level of communication science", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage. Págs. 271-322.

McQUAIL, Denis (1987): "Functions of communication: a nonfunctionalist overview", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.): Handbook of communication science. Sage, Newbury Park, CA. Págs. 327-349.

(1992): Media performance. Mass communication and the public interest. Sage Publications, London, California, New Delhi.

(1994): Mass Communication Theory. Sage Publications Ltd., London. Tercera edición.

MEADOW, Robert (1980): Politics as communication. Ablex, Norwood.

MERKEL, Wolfgang (1993): Integration and democracy in de European Community. The contours of a dilemma. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Estudio 1993/42, febrero. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.

MERLE, Marcial (1991): Sociología de las Relaciones Internacionales. Alianza Editorial, Madrid.

MONZON ARRIBAS, Cándido (1987): La opinión pública. Teorías, concepto y métodos. Ed. Tecnos, Madrid.

MORAGAS, Miquel De (1981): Teorías de la comunicación. Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona.

(1985a): "Introducción: El lugar de la Sociología en la investigación sobre Comunicación de Masas", en M. de Moragas (ed.): Sociología de la comunicación de masas. Escuelas y autores. Tomo I, Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 15-23.

(1985b): "Introducción. Política y sociología de la comunicación de masas", en M. de Moragas (ed.): Sociología de la comunicación de masas. Propaganda política y opinión pública. Tomo III, Ed. Gustavo Gili, S.A., Barcelona. Págs. 10-19.

MUCCHIELLI, R. (1974): L'Analyse de contenu des documents et des communications. Librairies Techniques, Entreprise Moderne d'Edition et les Editions ESF. Paris.

MUNS, Joaquín (1993): "Las elecciones no aprendidas y los errores que no debieron cometerse", en *Afers Internacional*, nº 25. Págs. 25-36.

MUÑOZ ALONSO, Alejandro (1990): "El poder político ante los medios", en A. Muñoz Alonso et alt.: Opinión pública y comunicación política. Eudema Universidad, Madrid.

NAKAMURA, R.T. & SMALLWOOD, F. (1980): The politics of policy implementation. St. Martin's, New York, citado en R.C. Rist (1994): "Influencing the policy process with qualitative research", en N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.): Handbook of qualitative research. Sage, California. Págs. 545-557.

NAVARRO PORTELA, Miguel Angel (1994): "Actuación jurídica de la Unión: los procedimientos de adopción de decisiones", en VV.AA. (1994): España y el Tratado de la Unión Europea. Ed. Colex, Madrid. Págs. 121-144.

NIMMO, Dan (1978): Political Communication and Public Opinion in America. Goodyear Publishing Company, Santa Monica, California.

NIMMO, Dan y SANDERS, Keith R. (1981): "Introduction: The emergence of political communication as a field", en D. Nimmo y K. Sanders (eds.): Handbook of Political Communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 11-36.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1984): The spiral of silence. Our social skin. Chicago University Press, Chicago.

ORIVE RIVA, Pedro y FAGOAGA DE BARTOLOME, Concha (1974): La especialización en el periodismo. Ed. Dossat, S.A., Madrid.

PAI, Wendi (1972): La politique d'information de la Commission des Communautés Européennes. Université Libre de Bruxelles, Bruxelles.

PALACIO, Ana (1995): "La Unión Europea, un proceso 'sui generis'", en *Diario El País*, 11 de octubre. Pág. 14.

PARLAMENTO EUROPEO (1986): "Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Unica aprobada por la Conferencia intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985", de 16 de enero. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 36, de 17 de febrero de 1986.

(1988): "Informe elaborado en nombre de la Comisión de Control Presupuestario sobre el control de la utilización de los créditos destinados a la política de información de las instituciones". Ponente: Sr. Andenna. Documento A2-0296/88. 9 de diciembre.

(1989): "Resolución sobre la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la creación de la Unión Europea", de 16 de febrero. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 69, de 20 de marzo de 1989.

(1990): "Resolución sobre las orientaciones institucionales con vistas a la segunda cumbre de Dublín (sustituye a los documentos B3-1271,1279,1284 y 1290/90)", de 14 de junio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 175, de 16 de junio de 1990.

(1992a): "Resolución sobre los resultados de las Conferencias Intergubernamentales", de 7 de abril. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 125, de 18 de mayo de 1992.

(1992b): "Resolución sobre el estado de la Unión Europea y de la ratificación del Tratado de Maastricht. Llamamiento del Parlamento Europeo al Consejo Europeo en favor de la transparencia y la democracia", de 14 de octubre. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 299, de 16 de noviembre de 1992.

(1992c): "Resolución sobre el Consejo Europeo extraordinario de Birmingham del 16 de octubre de 1992", de 28 de octubre. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 305, de 28 de octubre de 1992.

(1992d): "Documento de Trabajo sobre la política informativa de las Comunidades Europeas". Ponente: Sr. A. Oostlander. Comité de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación. 13 de octubre de 1992.

(1993a): Fichas técnicas sobre el Parlamento Europeo y las actividades de la Unión Europea. Dirección General de Estudios, Luxemburgo.

(1993b): "Informe de la Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación sobre la política de información de las Comunidades Europeas". Ponente: Sr. Arie Oostlander. Documento A3-0238/93. 14 de julio.

(1993c): "Resolución sobre la política de información de la Comunidad Europea". Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº C 268, de 4 de octubre de 1993.

(1995): "Nuevos pasos en favor de la transparencia de las decisiones del Consejo", en *Ecos de la Sesión*, 9-13 octubre. Dirección General de Información y Relaciones Públicas, División Central de Prensa. Estrasburgo. Págs. 30-31.

PARLEMENT EUROPEEN (1962): "Rapport complémentaire au nom de la Commission politique sur le fonctionnement des services d'information des Communautés européennes". Rapporteur: M. W.J. Schuijt. Document 115. 22 novembre.

(1971): "Rapport et proposition de résolution au nom de la commission politique sur la politique d'information des Communautés européennes." Rapporteur: M. W.J. Schuijt. Document 246.

(1972a): "Débat du rapport et proposition de résolution au nom de la commission politique sur la politique d'information des Communautés européennes." Séance du jeudi, 10 février.

(1972b): "Résolution sur la politique d'information des Communautés européennes". Journal Officiel des Communautés Européennes, n° C 19, du 28 février.

(1980): "Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la politique d'information de la Communauté européenne, de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen". Rapporteur: M. Wolfgang Schall. Document 1-596/80.

(1981): "Résolution sur la politique d'information de la Communauté européenne, de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen". Journal Officiel des Communautés Européennes, n° C 28, du 9 février 1981.

(1983): "Résolution sur la politique d'information des Communautés européennes en ce qui concerne les élections de 1984". Journal Officiel des Communautés Européennes, n° C 68, du 14 mars 1983.

(1984): "Proposition de résolution sur la création d'une plate-forme européenne des médias". Document 2-1264/84.

(1986): "Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la politique d'information de la Communauté européenne." Rapporteur: M. Gianni BAGET BOZZO. 6 octobre 1986.

PASTOR, Manuel (coord.) (1994): Fundamentos de ciencia política. Mc Graw Hill, Madrid.

PATTON, Carl V. & SAWICKI, David S. (1993): Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

PAU, Giancarlo (1985): "The general information policy of the European Communities", en M. Hopkins (ed.): European Communities information. Its use and users. Mansell Publishing Limited, Londres. Págs. 47-57.

PEDLER, Robin H. (1994): "Openness in the European Union: how the institutions are trying to bridge the gap between Union and citizens" en *European Business Journal*, vol. 6, nº 3. September. London. Págs. 30-38.

PEREZ DIAZ, Victor (1993): La primacía de la sociedad civil. Alianza Editorial, S.A., Madrid.

PEREZ SERRANO, Gloria (1994): Investigación cualitativa: retos e interrogante. I. Métodos. Ed. La Muralla, S.A., Madrid.

PIRIS, Jean Claude (1994): "¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?", en *Gaceta Jurídica de la CE*, nº 139, D-22, octubre. Págs. 45-128.

PLANO, Jack C. & OLTON, Roy (1982): The international relations dictionary. ABC-CLIO, Santa Barbara, CA y Oxford, Inglaterra.

POPPER, Karl (1994): En busca de un mundo mejor. Paidós 'Estado y Sociedad', Barcelona.

POURVOYEUR, Robert (1981): "La politique de l'information de la Communauté Européene" en *Revue du Marché Commun*, nº 246, avril. Paris. Págs. 192-204.

PRICE, Vincent (1994): La opinión pública. Esfera pública y comunicación. Paidós Comunicación, Barcelona.

PRICE, Vincent & ROBERTS, Donald F. (1987): "Public opinion processes", en C.R. Berger y S.H. Chaffee (comps.): Handbook of communication science. Newbury Park, CA, Sage. Págs. 781-816.

QUERMONNE, Jean-Louis (1993): Le système politique européen. Montchrestien, Paris.

QUIVY, Raymond y VAN CAMPENHOUDT, Luc (1992): Manual de investigación en ciencias sociales. Ed. Limusa, México.

RABIER, Jacques-René (1993): "La naissance d'une politique d'information sur la Communauté européenne", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et développement de l'information européenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 21-32.

REBOLLO, Miguel Angel (1975): El lenguaje de la derecha en la 2a. República. Fernando Torres-Editor, Valencia.

REMIRO BROTONS, Antonio (1993): "La Europa movediza", en *Política Exterior*, nº 36. Págs. 73-94.

RIST, R.C. (1994): "Influencing the policy process with qualitative research", en N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.): Handbook of qualitative research. Sage, California. Págs. 545-557.

RODRIGO ALSINA, M. (1995): "Redefiniendo el concepto de información" en *Voces y Culturas*, nº7, I semestre. Barcelona. Págs. 59-76.

RODRIGUEZ, Josep A. (1991): "Nuevas tendencias en la investigación sociológica", en *Revista Española de Investigaciones Sociales*, nº 56. Págs. 203-217.

RODRIGUEZ ARAMBERRI, Julio (1985): "Organizaciones" en Salustiano del Campo (ed.): Tratado de Sociología, tomo II. Ed. Taurus, Madrid. Págs. 207-244.

ROGERS, Everett M. & CHAFFEE, Steven H. (1993): "The past and the future of communication study: convergence or divergence?", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 4, Oxford University Press, New York. Págs. 125-131.

ROIG, Charles (1970-1): "La théorie generale des systèmes et les perspectives de développement dans les sciences sociales", en *Revue Française de Sociologie*. Págs. 84-90.

ROIZ CELIX, Miguel (1994): Técnicas modernas de persuasión. Eudema, S.A., Madrid.

ROSENGREN, Karl Erik (1993): "From field to frog ponds", en *Journal of Communication*, vol. 43, nº 3, Oxford University Press, New York. Págs. 6-17.

ROSPIR, Juan Ignacio (1990): "La administración comunicativa", en Muñoz Alonso, A. et alt.: Opinión pública y comunicación política. Eudema Universidad, Madrid.

ROWLANDS, Ian & VOGEL, Sandra (1991): Information policies. A sourcebook. Taylor Graham, Londres.

RUIZ-RICO, Juan José (1974): "Teoría de los sistemas generales en Ciencia Política: el problema del sistema político particular (1a. parte)", en *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 38, octubre-diciembre. Págs. 31-43.

(1976): "Teoría de los sistemas generales en Ciencia política: el debate sobre el sistemismo (2a. parte)", en *Revista Española de la Opinión Pública*, nº 43, enero-marzo. Págs. 137-160.

SANTARELLI, Manuel (1993): "L'information du citoyen européen", en F. Dassetto y M. Dumoulin (comp.): Naissance et developpement de l'information europeenne. Peter Lang, S.A., Berne. Págs. 67-75.

SAPERAS, Enric (1985): La sociología de la comunicación de masas en los Estados Unidos. Ed. Ariel, Barcelona.

SCHMITTER, Philippe C. (1991): "The European Community as an emergent and novel form of political domination". *Estudio/Working Paper*, nº 26, september. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Madrid.

SCHOCKWEILER, F. (1994): "Le prétendu déficit démocratique de la Communauté", en *Journal des Tribunaux. Droit Europeen.*, année 2, n° 6, 18 février, Bruxelles. Págs. 25-28.

SERVICIO DEL PORTAVOZ (1992): "Mise en place d'une mission de réflexion sur la politique d'information et de communication". Información a la prensa, IP (92) 1000. Bruxelles, le 4 décembre 1992.

(1993): "Política de Información y Comunicación". Información a la Prensa, IP (93) 538. Servicio del Portavoz. Bruselas. 30 de junio 1993.

SPITZER, Robert J. (1993): "Introduction: Defining the media-policy link", en R.J. Spitzer (ed.): Media and public policy. Praeger Series in Political Communication, Connecticut. Págs. 1-15.

STEIN, Torsten (1994): "La sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado de Maastricht", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, n° 3, septiembre-diciembre. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

STOCKING, S. H. & GROSS, Paget H. (1989): How do journalists think? A proposal for the Study of Cognitive Bias in Newsmaking. ERIC Clearinghouse on Reading and Communication Skills, Indiana.

SWANSON, David L. (1993): "Fragmentation, the field, and the future", en *Journal of Communication*, vol. 43, n° 4, Oxford University Press, New York. Págs. 163-172.

SWANSON, David L. y NIMMO, Dan (1990): "The field of Political Communication: beyond the Voter Persuasion Paradigm", en D. Nimmo y D. L. Swanson: New directions in political communication. A resource book. Sage, CA. Págs.

TAN, Alexis (1973): "A role theory: a dissonance analysis of message content preferences", en *Journalism Quarterly*, vol. 50, n° 2. Págs. 278-284.

TERJ, P. y CARREWYN, L. (1968): La politique d'information a court terme de la C.E.E. . College d'Europe, Bruges.

THATCHER, Margaret (1994): "La actual arquitectura política de Europa", en G. Gortázar (ed.): Visiones de Europa. Ed. Noesis, Madrid.

The Economist (1992a): "The Danes say No", 6 de junio.

(1992b): "A milder, mellower Jacques Delors", 27 de junio.

TIXIER-GUICHARD, Robert y CHAIZE, Daniel (1994): "La communication contre l'information", en *Le Monde Diplomatique*, abril. Págs. 28-29.

TOURAINE, Alain (1994): ¿Qué es la democracia?. Ed. Temas de Hoy, Madrid.

(1977): Cartas a una estudiante. Ed. Kairós, Barcelona.

TUCHMAN, Gaye (1983): La producción de la noticia. Estudio sobre la construcción de la realidad. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.

TUÑÓN, Amparo (1993): "L'especialització en periodisme: un canvi de paradigma", en *Anàlisi*, nº 15. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

TUSELL, Javier (1995): "O borrachos o posdemócratas". Diario *El País*, lunes 13 de marzo, pág. 12.

VAN ROSENDAAL, C. Jansen (1984): "European information policy situation", *Aslib Proceedings*, nº1, Vol. 36. Gran Bretaña. Págs. 15-23.

VILLAFANE, J. (1992): "La gestión estratégica de la imagen corporativa", en *Area Cinco*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Págs. 3-23.

(1993): Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas. Ed. Pirámide, Madrid.

WATSON, Rory (1995): "Campaign to set record straight", en *European Voice*, vol. 1, nº 1, 19-25 october. Bruselas. Pág. 11.

WEILER, Joseph (1988): "Parlement Européen, integration européen, démocratie et légitimité", en J.V. Louis y D. Waelbroeck: Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle. Bruselas.

(1994): "Los ideales de Maastricht, en entredicho", en M. Oreja (dtor.): La Constitución Europea. Actas de El Escorial, Madrid. Págs. 303-321.

WESTENDORP Y CABEZA, Carlos (1994): "Aproximación al Tratado de la Unión Europea", en VV.AA. (1994): España y el Tratado de la Unión Europea. Ed. Colex, Madrid. Págs. 7-54.

WESTON, Anthony (1994): Las claves de la argumentación. Ed. Ariel, S.A., Barcelona.

ZUKIN, Cliff (1981): "Mass communication and public opinion", en D.N. Nimmo y K.R. Sanders (eds.): Handbook of political communication. Sage Publications, Beverly Hills, London. Págs. 359-390.

A N E X O

**<<La política de información y comunicación
de la Comisión. Un nuevo enfoque>>**

**Texto íntegro de la comunicación a la Comisión del
Sr. Joao de Deus Pinheiro, aprobada el 30 de junio de 1993
SEC(93) 916/9**

1. INTRODUCCION

1.1. El objeto del presente documento consiste en introducir los principios y el marco fundamentales para la futura política de información y comunicación de la Comisión, e identificar las estructuras y procedimientos necesarios para su cumplimiento. Expone el contexto político del problema y, en términos generales, las soluciones de concepto y organización que se proponen. El documento irá seguido de una serie de propuestas más específicas, según se apunta en la conclusión, que se presentarían antes de fines de septiembre, de manera que puedan ponerse en plena ejecución antes de fines de 1993.

1.2. Las recomendaciones tienen en cuenta la auditoría interna de los servicios de la Comisión que tuvo lugar en 1991 y su seguimiento en lo que respecta a la DGX, el informe De Clercq de marzo de 1993 y el informe Oostlander, que se está debatiendo actualmente en el Parlamento Europeo. Todos ellos han supuesto importantes aportaciones al debate y han favorecido un amplio consenso en cuanto a las principales cuestiones problemáticas

2. CUESTIONES PROBLEMATICAS

Se dividen en dos categorías principales: las extrínsecas a la Comisión y las relacionadas con sus métodos y procedimientos internos.

A. CONSIDERACIONES EXTERNAS

* La Comisión se ve obligada a operar en un entorno transcultural y transnacional, así como en un marco institucional complejo. El hecho de tratar con doce opiniones públicas diferentes hace que la tarea de la Comisión resulte mucho más difícil. Al mismo tiempo, la Comisión tiene que jugar un papel clave en el proceso de integración europea.

* El marco institucional crea una multiplicidad de fuentes de información que frecuentemente tienen objetivos contradictorios y carecen de una clara división de tareas entre ellas. Este aspecto tiene como consecuencia una falta de certidumbre desde el punto de vista del ciudadano, especialmente en lo que se refiere a lo que puede esperarse de los distintos agentes (instituciones comunitarias, Estados miembros).

* La complejidad de las estructuras y de las políticas comunitarias se ha hecho más evidente todavía con ocasión del debate sobre el mercado único, la ratificación del Tratado de la Unión Europea y el papel político de la Comunidad después de la guerra fría.

* El actual contexto político, social y económico ha hecho de la Comunidad una materia de debate público constante. Los ciudadanos, los operadores económicos y las autoridades tienen una tentación cada vez mayor de transformar a la Comunidad, y especialmente a la Comisión, en el chivo expiatorio para muchos de los males de la sociedad.

* La opinión pública se ha vuelto más vigilante, incluso más suspicaz, ante las autoridades, incluidas las instituciones europeas. La gente pide más información, mejores explicaciones y un servicio más rápido. Lo que no desea es propaganda y discursos vacuos.

B. CONSIDERACIONES INTERNAS

* La Comisión carece de una estrategia coordinada global para comunicar sus objetivos políticos, lo que se interpreta como debilidad por su parte.

* Esta coordinación insuficiente lleva a una superabundancia de información, con frecuencia de calidad insuficiente.

* La importancia de la información y la comunicación no se aprecia generalmente en la Comisión, con el resultado de que la cuestión se enfoca con escasa profesionalidad.

* No se determinan los tipos de público a los que se debe llegar y tampoco se tienen en cuenta lo suficiente los tipos de información que la opinión pública solicita.

* Se da un exceso de lenguaje tecnocrático y una utilización incompleta de los medios de comunicación más actualizados.

La Comisión ha tratado de hacer frente a algunos de estos problemas, especialmente creando el programa de información prioritaria en 1987, pero esta iniciativa ha tenido unos efectos sólo limitados y ha tendido a describir cuanto ya se hace, más que a indicar lo que debería alcanzarse.

3. EL DESAFIO

3.1. La Comisión no ha sido lo suficientemente rápida a la hora de hacer frente a estas dificultades y adaptarse al nuevo contexto, aunque no sea la única en este aspecto. Debe responder ahora. La opinión pública ya no acepta la Comunidad sin discusiones. El déficit informativo se ha vuelto parte del déficit democrático, de modo que se hace necesario justificar los objetivos y las políticas de la Comunidad.

La urgencia del desafío queda aún más subrayada por el hecho de que la Comunidad se enfrenta a varias citas políticas importantes en el futuro próximo: su desarrollo después de la ratificación del Tratado de Maastrich, el funcionamiento del mercado único, las elecciones europeas de junio de 1994 y la próxima conferencia intergubernamental de 1996.

La Comisión ha de estar presente en forma creíble y visible en estas citas, de acuerdo con su papel propio en el proceso institucional. Le

corresponde la responsabilidad de informar mejor a los ciudadanos de la Comunidad sobre sus políticas, así como la de entablar un diálogo continuo con ellos. Para informar y comunicar con éxito, debe escuchar cuanto los ciudadanos tengan que decir.

3.2. La información y la comunicación no pueden sustituir a los hechos, pero constituyen una parte indispensable de cualquier política eficaz. Sin decir tanto como que la política no existe hasta que no se comunica, la comunicación eficaz juega un papel importantísimo a la hora de determinar el grado de éxito que pueda tener cualquier política concreta.

4. EL NUEVO ENFOQUE

La política de información y comunicación debe tener en cuenta el contexto político en el que la Comisión opere y ha de reconocer el punto en el que termina su responsabilidad y aquel en el que comienza la de los otros. Con el fin de ser eficaz, debe verse reforzada por una firme movilización política de la institución a todos los niveles.

Los siguientes principios deberán constituir la base del enfoque de la Comisión:

- La información es parte integrante del proceso de comunicación y ha de ser abierta, completa, sencilla y clara. Esto significa transparencia.
- La política de información y comunicación tiene que ser pertinente y, por tanto deber ir orientada en función de la demanda, teniendo en cuenta tipos de público claramente definidos.
- Debe darse un enfoque coherente que sólo puede garantizarse mediante una coordinación entre las distintas fuentes de información.

-
- La información ha de ser *de fácil uso* y rápidamente disponible, ya sea previa petición o por iniciativa de la Comisión.

A. TRANSPARENCIA

La Comisión debe explicar todos los aspectos de sus decisiones, incluso los más difíciles, e indicar las razones de su postura final. Debe aclararse y explicarse la situación de cualquier documento, información y comentario, de manera que quede claro si existe compromiso de la Comisión o no.

El lenguaje y los documentos utilizados para información y comunicación debe tener en cuenta las diferencias de estados de opinión y formación cultural entre los Estados miembros. Asimismo, el lenguaje utilizado en los documentos y la correspondencia de la Comisión debe estar tan libre de tecnicismos como sea posible.

Debe prestarse una especial atención a los medios de comunicación como componentes clave en el proceso informativo. La Comisión debe asegurarse de que presenta sus políticas a los medios de comunicación de manera abierta, y de que se hace fácilmente accesible a las peticiones de información.

B. ORIENTACION EN FUNCION DE LA DEMANDA

La Comisión debe responder a las necesidades de los ciudadanos cuando fija sus prioridades políticas y comunica sus decisiones. Por lo tanto, la Comisión debe afinar los medios existentes para la evaluación de actitudes y tendencias en la opinión pública de los Estados miembros y de otros países, y tiene que desarrollar nuevos métodos para explotar adecuadamente este tipo de material en bruto (encuestas de opinión, etc.).

Las actividades de información y comunicación deben tener objetivos claros que correspondan a las necesidades de los ciudadanos, ya que éstas varían en los diferentes Estados miembros. El éxito de este tipo de iniciativas depende, en definitiva, de la adecuación de las actividades de información y comunicación a las necesidades y expectativas de los receptores.

C. COORDINACION

a) *Interna*"

La coherencia y eficacia interna de la Comisión sólo se pueden garantizar si se da una estructura de coordinación suficientemente disciplinada. Esto es fundamental para aclarar a la opinión pública en qué consiste y en qué no consiste la política de la Comisión.

Las prioridades políticas de la Comisión tal como se especifican en su programa anual de trabajo, deben reflejarse en su política de información y comunicación. Cuando se preparen iniciativas políticas importantes, debe tratarse el aspecto de la información y la comunicación desde el principio y los servicios de la Comisión han de integrar esta dimensión algo normal.

b) *Externa*"

La Comisión ha de jugar un papel puntero a la hora de asegurar la cooperación activa de las demás instituciones europeas, en especial el Parlamento Europeo y el Consejo, así como el Comité Económico y Social y los Estados miembros, a la vez que reconoce sus diferentes responsabilidades. Esta colaboración es fundamental para el éxito de la política comunitaria. Cada parte necesita ser consciente de su papel y precisa cumplirlo en relación con la información y la comunicación referida a los asuntos comunitarios.

D. DE FACIL USO

La información y los medios de difusión deben tener un fácil uso para ser eficaces. Por este motivo, la Comisión debe asegurarse de la fácil disponibilidad para el público en general, los dirigentes políticos, los formadores de opinión y otros tipos específicos de audiencia, de una información fiable sobre los hechos que revista la forma más adecuada posible."

Las principales fuentes de información de la opinión pública europea han pasado de la palabra escrita a los medios de comunicación audiovisuales y electrónicos. Así pues, la Comisión debe no sólo procurar mejorar aún más sus publicaciones, sino también aprovechar las posibilidades que ofrecen las formas más recientes de comunicación.

Las redes y los enlaces también aumentan la eficacia, la flexibilidad y la penetración de las actividades informativas y de comunicación de la Comisión. Le facilitan los medios adicionales para hacer participar a la vez a la opinión pública en general y a grupos de interés específicos y acercan la Comunidad al ciudadano, dando a la Comisión un instrumento más para atender a las preocupaciones de los ciudadanos.

5. PROCEDIMIENTOS Y ESTRUCTURAS

Antes de considerar qué procedimientos y estructuras son los más adecuados para hacer frente a estos desafíos, es necesario establecer las principales áreas de responsabilidad dentro de la Comisión en cuanto a la información y la comunicación. En general, hay tres tipos principales de información: política, general y especializada. En éstos puede incluirse la información anterior y posterior a la toma de decisiones, con lo que puede permitirse que la opinión pública se familiarice más con las decisiones y con

las instituciones europeas. Tales categorías de información corresponden, respectivamente, a la Comisión en pleno y al Servicio del Portavoz, a la DGX y a las direcciones generales y servicios encargados de las materias especializadas de que se trate. Las categorías se examinarán con mayor detalle más adelante.

En primer lugar, sin embargo, debe crearse un mecanismo adecuado para asegurarse de que la dimensión información y comunicación se integre en todas las políticas de la Comisión dotadas de implicaciones externas. Dicha idea se aplicará mediante un plan informativo que se adjuntará a todas las propuestas políticas.

A. EL PLENO DE LA COMISION

1. La Comisión ya ha decidido que todos los meses el Comisario responsable de las relaciones con los Estados miembros presentará un informe oral a la Comisión sobre la situación social y política de la Comunidad, permitiendo con ello un debate sobre cualquier orientación e iniciativa política que se precise.

Al pleno de la Comisión también corresponde la definición de las prioridades políticas en cuanto a política informativa y de comunicación, las principales ideas que deben transmitirse, las reacciones a los acontecimientos que vayan produciéndose, etc. Cuando sea necesario, puede convocarse a un grupo de comisarios para que debatan temas concretos y puedan participar en el <<grupo de estrategia>>, según lo consideren más apropiado.

2. El Comisario de información y comunicación hará declaraciones sobre asuntos comunitarios en general a los medios de comunicación cuando sea preciso y de acuerdo con el Presidente. Los comisarios darán ruedas de

prensa más frecuentes sobre sus áreas de responsabilidad concretas. Siempre que sea posible, presentarán los puntos de vista de la Comisión sobre el conjunto más amplio posible de temas comunitarios.

3. La misión del Servicio del Portavoz consiste en informar a la prensa acreditada en Bruselas sobre la política y las actividades de la Comisión y de los comisarios. Mantiene lazos estrechos con la DGX, cuyas tareas consisten fundamentalmente en elaborar la política de información y comunicación a medio y largo plazo.

B. GRUPO DE ESTRATEGIA

Se creará un <<grupo de estrategia>> bajo la responsabilidad y presidencia del Comisario responsable de información y comunicación con el fin de asistirle en su trabajo.

El grupo incluirá también a las siguientes personas: el Secretario General, el Portavoz, el Director General de la DG X y un miembro del gabinete del Presidente. Los gabinetes, las direcciones generales y los servicios directamente interesados en cuestiones concretas serán invitados, en su caso, a participar en las reuniones del grupo. La DG X tendrá a su cargo la secretaría del grupo. El grupo podrá también requerir la ayuda temporal de especialistas externos independientes con el fin de que le asesoren sobre aspectos concretos de su trabajo

El <<grupo de estrategia>> se reunirá de forma regular y su función será la siguiente:

- * asesorar a la Comisión en cuanto a cuestiones políticas generales;
- * alertar a la Comisión sobre cambios previstos o reales de la opinión pública y proponer los remedios adecuados a todos los niveles;

-
- * examinar periódicamente la eficacia de las iniciativas de información y comunicación.

C. COMITE GESTOR"

Se instaurará un Comité Gestor cuya misión principal consistirá en mantener un enfoque integrado y coherente para toda la estrategia de información y comunicación. Será presidido por la Dirección General X y estará compuesto por representantes de alto nivel de todas las direcciones generales y servicios.

El Comité atenderá las siguientes tareas:

- coordinar todas las actividades de información y comunicación;
- evaluar la eficacia de tales actividades y asegurarse de que corresponden a las necesidades concretas de los distintos tipos de público interesados;
- examinar propuestas para la formación de personal en técnicas de información y comunicación.

El Comité se reunirá, como regla general, una vez al mes y realizará una evaluación global una vez por trimestre.

D. LA DIRECCION GENERAL X

1. La DG X tiene la responsabilidad global de coordinar internamente las iniciativas de información y comunicación. También se ocupa de la información y comunicación generales dirigidas al público en general o a determinados tipos de público en el contexto de campañas, por ejemplo. Más concretamente, la Dirección General X realiza las siguientes actividades:

- prepara líneas generales para el <<grupo de estrategia>>, previa consulta del Comité Gestor, cuando tal consulta sea necesaria;

-
- formula una opinión sobre los planes informativos anteriormente citados;
 - facilita el asesoramiento profesional, asistencia y ayuda técnica a los demás servicios y direcciones generales con respecto a la concepción, práctica y evaluación de sus actividades informativas y de comunicación;
 - dirige el proceso de supervisión y evaluación referente a las actividades de información y comunicación, en colaboración con las direcciones generales y los servicios competentes, e informa de los resultados al <<grupo de estrategia>>;
 - proporciona un servicio de tipo profesional a los medios de comunicación, especialmente en el terreno audiovisual, en colaboración con el Servicio del Portavoz, dando asesoramiento y equipos adecuados a las emisoras de televisión;
 - tiene a su cargo las oficinas situadas en los Estados miembros y está a la cabeza de la cooperación con las demás instituciones y con los Estados miembros;
 - se responsabiliza de la movilización del personal de la Comisión concienciándolo de la importancia que tiene la política de información y comunicación, y propone al Comité Gestor, en colaboración con la Dirección General IX, iniciativas de formación apropiadas.

2. La futura organización de la Dirección General X será objeto de una nueva comunicación conforme a los principios fijados en el presente documento y de acuerdo con las siguientes líneas generales:

- relación con el usuario y el tipo de público;
- función de <<escucha>>;

-
- distinción clara entre las tareas de concepción y ejecución;
 - la DGX será flexible y móvil para poder reaccionar con rapidez ante cualquier situación;
 - facilitar asesoramiento profesional;
 - explotación en mejores condiciones de los medios de comunicación electrónicos y audiovisuales.

E. OTROS SERVICIOS Y DIRECCIONES GENERALES

1. Los demás servicios y direcciones generales tienen las siguientes responsabilidades en el terreno de la información y la comunicación:

- mantener regularmente informada a la DGX de sus actividades en el citado campo;
- facilitar información especializada a públicos de tipo general y especializado: por ejemplo, a los jóvenes sobre los programas educativos de la Comunidad, a las mujeres sobre iniciativas referentes a la igualdad de oportunidades, etc.;
- responder a peticiones de información en sus terrenos de actividad;
- preparación, en cooperación con la Dirección General X y el Servicio del Portavoz, de los planes de información que acompañen a las políticas propuestas;
- la evaluación de sus actividades en colaboración con la Dirección General X.

2. Cada dirección general y servicio designará a un corresponsal claramente identificado (que también será normalmente el representante correspondiente en el Comité Gestor) o, en su caso, una unidad o sector que se ocupen de la información y comunicación en el terreno que sea de su

competencia. Dicho corresponsal o dicha unidad se encontrarán bajo la autoridad directa del director general.

3. Los planes de información expondrán todas las iniciativas de información y comunicación que se propongan en relación con la propuesta política de que se trate, e indicarán los tipos de público a que se dirijan, los medios y el coste que acarreen. Tendrán en cuenta la posible reacción entre los dirigentes políticos, los formadores de opinión y el público en general. En su caso, irán acompañados de un borrador de comunicado de prensa y de material explicativo destinado al Servicio del Portavoz. La Dirección General X manifestará su parecer sobre los planes de referencia con anterioridad a su presentación ante la Comisión.

F. LAS OFICINAS SITUADAS EN LA COMUNIDAD

Con el fin de aumentar la descentralización de las actividades de información y comunicación, habrá un nuevo refuerzo de las Oficinas situadas en la Comunidad

Más concretamente, realizarán las actividades siguientes:

- desarrollar su tarea a la hora de supervisar la evolución de la opinión pública con el fin de advertir a la Comisión sobre los cambios que resulten significativos;
- asesorar sobre preocupaciones concretas que puedan presentarse en su Estado miembro, con lo que se logrará que la Comisión tenga en cuenta las diferencias de percepción de un país al otro;
- asesorar sobre las adecuaciones precisas en el contenido de la estrategia de información y comunicación;
- contribuir a la preparación y puesta en marcha de la estrategia de información y comunicación;

-
- proporcionar una retroalimentación adecuada al objeto de ayudar en el proceso de evaluación y ajuste;
 - dirigir las redes y enlaces que operen en sus países."

G. REDES Y ENLACES

Es necesario un enfoque más sistemático y coherente con respecto a estos importantes instrumentos de la estrategia de información y comunicación. Sus derechos y obligaciones deben definirse con mayor claridad. Deben realizarse todos los esfuerzos posibles para aumentar al máximo la eficacia de las redes y enlaces existentes, así como para crear o estimular otros nuevos sólo cuando resulte apropiado (este tipo de enlaces no debe multiplicarse indiscriminadamente o se producirá confusión).

No deberá olvidarse la parte que corresponde en este terreno a la Oficina de Publicaciones.

H. CONSEJO ASESOR DEL USUARIO

Se creará un Consejo Asesor del Usuario para que la Comisión conozca los puntos de vista de las principales categorías de usuarios. Estará compuesto, entre otros miembros, de representantes de los medios de comunicación escritos y audiovisuales, así como de representantes de los diferentes grupos socioprofesionales. Se reunirá dos veces al año.

La presidencia de este Consejo corresponderá al Comisario responsable de Información y Comunicación y la secretaría será competencia de la DG X. Se invitará a sus reuniones a todas las direcciones generales y servicios interesados.

Este Consejo asesorará al <<grupo de estrategia>> sobre la eficacia de la estrategia de información y comunicación que la Comisión observe.

I. COOPERACION INTERINSTITUCIONAL

Es fundamental que se desarrolle una interacción y cooperación con otras instituciones comunitarias, los Estados miembros, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales hasta llegar a formas más concretas de relación. Es importante observar que los Estados miembros tienen una responsabilidad compartida con las instituciones comunitarias a la hora de facilitar información a la opinión pública, especialmente a la hora de subrayar los logros de la Comunidad y, en la medida que la legislación comunitaria afecte a la gente en su vida diaria, les corresponde estimular el debate sobre las actividades futuras de la Comunidad. Este aspecto acercará mucho más a la Comunidad a sus ciudadanos, que con demasiada frecuencia tienden a considerarla como <<algo lejano en Bruselas>>.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo subrayaron la importancia del estímulo de las actividades de los Estados miembros en general y del <<grupo de información del Consejo>> en particular, con el objeto de llegar a una cooperación más estrecha en lo referente a una estrategia de información. Ya se está trabajando en estos aspectos. Un ejemplo llamativo de cooperación a nivel nacional es el centro de documentación Arche, de París. Debe fomentarse que otros países desarrollen iniciativas similares.

Un ejemplo concreto de cooperación interinstitucional son los planes que se están discutiendo con el Parlamento Europeo para la organización de una campaña activa de participación con vistas a las elecciones de 1994. Además, las Oficinas de la Comisión y del Parlamento en los Estados miembros están buscando fórmulas para aumentar la cooperación existente.

Por último, una iniciativa que implica a la vez una cooperación interinstitucional y una cooperación de los Estados miembros es el <<Info

Point Europe>>. Se han establecido siete de estos centros básicos de información con el fin de facilitar el acceso de la opinión pública a la información relacionada con la Comunidad, y se espera que la red se amplíe en el futuro.

6. CONCLUSIONES

Se eleva propuesta a la Comisión de que apruebe el presente documento y, en particular, los siguientes extremos:

- los principios del nuevo enfoque que corresponderá a la información y a la comunicación;
- la distribución de responsabilidades entre el pleno de la Comisión, el Servicio del Portavoz, la Dirección General X y las Oficinas situadas en la Comunidad, otros servicios y direcciones generales, y las redes y enlaces;
- los distintos procedimientos y estructuras, especialmente la introducción del plan de información y la creación del <<grupo de estrategia>>, del Comité Gestor y del Consejo Asesor del Usuario;
- los principios referentes a la cooperación interinstitucional.

Las anteriores disposiciones entrarán en vigor inmediatamente. Los mecanismos de coordinación existentes quedarán suprimidos y sus funciones serán asumidas por el Comité Gestor.

También se insta a la Comisión a que tome nota de que se presentarán nuevas propuestas sobre las siguientes materias:

- a) el futuro de la organización y los recursos de la Dirección General X;
- b) la aplicación práctica de los planes informativos;

-
- c) la constitución y las normas de funcionamiento del Consejo Asesor del Usuario;
 - d) seguimiento y análisis de la opinión pública (Eurobarómetro, etc.);
 - e) instrumentos audiovisuales y electrónicos de información;
 - f) política de enlaces y redes;
 - g) papel de las Oficinas de la Comisión: nuevos pasos;
 - h) la información en los terceros países;
 - i) la información del personal como parte de la estrategia de información de la Comisión.