



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 01.02.2006
COM(2006) 35 final

LIBRO BLANCO
SOBRE UNA POLÍTICA EUROPEA DE COMUNICACIÓN

(presentado por la Comisión)

Debatir sobre Europa, implicar a los ciudadanos

INTRODUCCIÓN: 'SALVAR DISTANCIAS'

Durante las dos últimas décadas, la Unión Europea se ha transformado al asumir una amplia gama de tareas que afectan a la vida de los ciudadanos de muchas formas distintas. Pero la comunicación de Europa con sus ciudadanos no ha seguido el mismo ritmo.

Está ampliamente admitido que existe una distancia entre la Unión Europea y sus ciudadanos. En las encuestas de opinión del Eurobarómetro llevadas a cabo estos últimos años, muchos de los entrevistados dicen saber poco sobre la UE y creen que tienen poco que decir sobre el proceso de toma de decisiones. Una comunicación bidireccional es esencial para una democracia sana porque la democracia sólo puede prosperar si los ciudadanos saben lo que ocurre y pueden participar plenamente.

La comunicación nunca puede dissociarse de lo que se comunica y los ciudadanos esperan que Europa les ofrezca prosperidad, solidaridad y seguridad frente a la mundialización. Por lo tanto es esencial para cualquier política de comunicación que la UE cuenta con un programa político efectivo, pero un programa no es suficiente por sí mismo.

El año pasado, la Comisión estableció un plan de acción con una lista detallada de medidas específicas para mejorar su comunicación con los ciudadanos¹, como, por ejemplo, reforzar las oficinas de representación de la Comisión, mejorar la coordinación interna y la planificación, cuidar la redacción y la presentación, y contar con más puntos de acceso para los ciudadanos.

La Comisión también puso en marcha el "Plan D de democracia, diálogo y debate",² que quiere promover la participación de los ciudadanos en un debate amplio sobre la Unión Europea: para qué sirve, hacia donde va y qué debería hacer.

Pero estas iniciativas de la Comisión Europea sólo tendrán éxito si cuentan con el elemento esencial de la colaboración, ya que el éxito dependerá de la implicación de todos los protagonistas: otras instituciones y órganos de la UE; autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros; partidos políticos europeos; y organizaciones sociales. La finalidad principal del presente libro blanco es presentar propuestas e invitar a todos los implicados a aportar sus ideas sobre cómo podemos cooperar para salvar distancias. El resultado será una agenda para una mejor comunicación que refuerce el debate público en Europa.³

¹ Plan de acción: SEC(2005) 985 final, 20 de julio de 2005.

² Plan D: COM (2005) 494 final, 13 de octubre de 2005.

³ Para elaborar el presente libro blanco, la Comisión tuvo debidamente en cuenta las recomendaciones de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la estrategia de información y comunicación de la Unión Europea (Informe Herrero, 2004/2238(INI)). También contó con las valiosas aportaciones de distintas instancias públicas y personas privadas, así como de varios expertos e interesados. El 8 de noviembre de 2005, el Comité Económico y Social Europeo celebró un foro de interesados sobre "Cómo acortar las distancias" (http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp), y el 25 de noviembre, el Comité de las Regiones debatió en pleno los elementos esenciales del libro blanco de la Comisión. Las propuestas y sugerencias detalladas recibidas durante la fase preparatoria se reexaminarán en el seguimiento del proceso de consulta del presente libro blanco.

Esta agenda supera el ámbito del propio plan de acción de la Comisión, al intentar implicar a todos los niveles de las Administraciones y las organizaciones de los Estados miembros y al contar con un período de ejecución muy largo.

Este libro blanco invita a una discusión animada y abierta. La parte I resume la visión de la Comisión sobre los objetivos y acciones de una política de comunicación de la UE. La parte II examina los ámbitos fundamentales de consulta y de acciones futuras.

¿Cómo funcionará la consulta?

Los ámbitos sobre los que la Comisión desea recibir puntos de vista y sugerencias aparecen en recuadros.

- Se invita al Parlamento, al Consejo y a las otras instituciones y órganos de la UE a responder al presente libro blanco a través de los canales institucionales normales.
- Los ciudadanos europeos y las personas interesadas pueden responder conectándose al sitio internet multilingüe especialmente creado al efecto **http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper** o por correo ordinario, dirigiéndose a la dirección *Consulta libro blanco - Comisión Europea - Dirección General de Comunicación - B-1049 Bruselas - Bélgica.*
- La Comisión, en cooperación con otras instituciones de la UE, organizará también una serie de "foros de interesados" a los que se invitará a grupos de interés específicos (ONG, organizaciones empresariales, etc.).
- En la primavera de 2006, se pondrá en marcha una serie especial de sondeos del Eurobarómetro para recabar los mejores datos posibles y proceder a su análisis.

El período de consulta abarcará seis meses y al finalizar el mismo la Comisión resumirá los comentarios y elaborará conclusiones con el fin de proponer medidas en cada ámbito de actuación.

PARTE I

LA COMUNICACIÓN AL SERVICIO DEL CIUDADANO

1. LA COMUNICACIÓN COMO POLÍTICA POR DERECHO PROPIO

La "falta de comunicación" entre la Unión Europea y sus ciudadanos no es nueva sino que ha sido objeto de discusión en los círculos de la UE al menos desde los referendos que precedieron a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1992.

Durante estos últimos años, todas las instituciones de la UE han subrayado la importancia del trabajo de comunicación. Sin embargo, existe una percepción general de que hay que hacer más, ya que la comunicación ha seguido siendo, en demasía, un asunto de "Bruselas" centrado en gran parte en decirle a la gente qué hace la UE y prestando menos atención a escuchar las opiniones del público. Aunque los mecanismos de consulta son ahora una práctica corriente, se limitan a iniciativas políticas específicas y a menudo los ciudadanos tienen la impresión de que sus canales de participación en el debate son limitados o inaccesibles. La comunicación institucional, aunque esencial y constantemente mejorada, no ha sido claramente suficiente para solventar el problema.

Por lo tanto, la Comisión Europea propone un planteamiento fundamentalmente nuevo: un salto decisivo desde la comunicación unidireccional hacia el diálogo reforzado, desde una comunicación centrada en las instituciones a otra centrada en el ciudadano, desde un punto de vista centrado en Bruselas a otro más descentralizado. La comunicación debe convertirse en una política de la UE por derecho propio, al servicio de los ciudadanos, y basarse en un diálogo auténtico entre las personas y los responsables políticos y en un animado debate entre los propios ciudadanos. Personas de todos los horizontes deberían tener derecho a una información ecuánime y completa sobre la UE y tener confianza en que sus puntos de vista y preocupaciones son oídos y tenidos en cuenta por las instituciones de la UE. El Parlamento Europeo, los Estados miembros y la representación de los ciudadanos europeos tienen que desempeñar un papel fundamental, puesto que el apoyo de los ciudadanos al proyecto europeo es un asunto de interés común.

2. REFORZAR EL DEBATE Y EL DIÁLOGO: LA ESFERA PÚBLICA EUROPEA

En la Europa de hoy, los ciudadanos ejercen sus derechos políticos principalmente a nivel nacional y local, pero se han introducido derechos políticos ligados a la dimensión europea, como el de participar en las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, el ciudadano está al tanto de la política y los problemas políticos a través de su sistema de educación nacional y de los medios de comunicación nacionales, regionales y locales; y está al corriente de las posiciones de los partidos políticos en asuntos nacionales, regionales y locales y discute estos asuntos principalmente en su círculo más próximo.

En pocas palabras, la "esfera pública" en que se desarrolla la vida política europea es en gran parte una esfera nacional y en los casos en que se hace referencia a asuntos europeos, éstos son considerados por la mayoría de los ciudadanos desde una perspectiva nacional. Los medios de comunicación siguen siendo predominantemente nacionales, debido en parte a las barreras del idioma; existen pocos foros donde europeos de diferentes Estados miembros puedan encontrarse para abordar asuntos de interés común.

Sin embargo, muchas de las decisiones políticas que afectan a la vida cotidiana del ciudadano de la UE se adoptan a nivel europeo, pero la gente se siente alejada de estas decisiones, del proceso de toma de decisiones y de las instituciones de la UE: existe un sentimiento de alienación con respecto a "Bruselas" que refleja en parte el desencanto ante la política en general. Una razón de esto es el desarrollo inadecuado de una "esfera pública europea" en la que pueda desarrollarse un debate europeo. A pesar de ejercer su derecho a elegir a los miembros del Parlamento Europeo, los ciudadanos piensan a menudo que tienen pocas oportunidades de hacer valer sus opiniones en los asuntos europeos y que no existe ningún foro obvio en el que poder discutir estos problemas juntos. Todavía está desarrollándose una cultura política paneuropea, con partidos políticos y fundaciones paneuropeas.

Europa también necesita encontrar su lugar en las "esferas públicas" nacionales, regionales y locales existentes y la discusión pública en los Estados miembros debe profundizarse, y esto es responsabilidad, ante todo, de los poderes públicos de los Estados miembros. La responsabilidad de los gobiernos nacionales, regionales y locales es consultar e informar a los ciudadanos sobre las políticas, incluidas las políticas europeas y su impacto en la vida cotidiana, y establecer foros que animen este debate.

También existe un interés real por incorporar la dimensión europea al debate nacional. Los ciudadanos perciben que falta algo en un debate nacional que ignora aspectos políticos que tienen una importancia directa para ellos. Lejos de suponer una competencia, un mayor reconocimiento de la dimensión europea en el panorama político nacional puede colaborar a su credibilidad.

Por ello, los poderes públicos nacionales, las organizaciones sociales y las instituciones de la UE necesitan colaborar para desarrollar el lugar de Europa en la esfera pública.

PARTE II

AVANZAR EN LA TAREA

Una agenda de iniciativas

La Comisión ha identificado cinco ámbitos en los que se podría colaborar con las otras instituciones de la UE, los Estados miembros y las organizaciones sociales. Esta lista restringida no es definitiva y aumentará debido al avance de la sociedad y a los cambios tecnológicos.

En cada uno de los cinco ámbitos se incluyen posibles actividades que podrían ser debatidas durante el proceso de consulta.

1. DEFINICIÓN DE PRINCIPIOS COMUNES

El **derecho a la información y la libertad de expresión** son la clave de la democracia en Europa; a estos principios se refieren tanto el Tratado de la UE como la Carta Europea de

Derechos Fundamentales⁴ y deben constituir el punto de partida de un proceso dirigido a definir principios comunes y una visión compartida de la política de comunicación de la UE.

También hay otros principios importantes en los que se basa la comunicación:

- **Integración.** Todos los ciudadanos deberían tener acceso en su propia lengua a información sobre los asuntos públicos. Esto significa que la información debe difundirse ampliamente a través de una gran variedad de canales, incluidos los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, como internet. También significa ayudar a personas de todos los horizontes y países de la UE a desarrollar las capacidades necesarias para acceder y utilizar la información. Esto es particularmente importante en el caso de las minorías, de las personas discapacitadas y de otros grupos que podrían quedar sistemáticamente excluidos de la participación en la esfera pública.
- **Diversidad.** Los ciudadanos europeos se encuentran en situaciones sociales y culturales muy diversas y tienen opiniones políticas muy variadas. La política de comunicación de la UE debe respetar todos los puntos de vista en el debate público.
- **Participación.** Los ciudadanos deben tener derecho a expresar sus opiniones, a ser oídos y a dialogar con los responsables políticos. A nivel de la UE, donde hay un riesgo añadido de que las instituciones estén alejadas de los ciudadanos, este principio reviste una particular importancia.

Definición de principios comunes: ¿qué camino seguir?

Los principios y normas comunes que deberían guiar las actividades de información y comunicación sobre asuntos europeos podrían recogerse en un documento marco (por ejemplo, una *Carta o Código de Conducta Europeo de la Comunicación*). El objetivo sería hacer participar a todos los protagonistas (instituciones de la UE, Gobiernos nacionales, regionales y locales, ONG) en un compromiso común en pro del respeto de estos principios y asegurarse de que la política de comunicación de la UE redunde en interés de los ciudadanos. Este compromiso debería ser voluntario.

Durante 6 meses, la Comisión pondrá en marcha en internet un *foro ciudadano en línea* para recabar puntos de vista sobre la conveniencia, finalidad y contenido de dicho documento y lo reforzará mediante reuniones con los interesados. También se organizarán debates públicos y se invitará a los Estados miembros de la UE a promover debates y consultas nacionales. El sitio internet se actualizará regularmente para informar sobre lo que ocurra nivel europeo, nacional y regional.

Al final del período de consulta, la Comisión presentará los resultados y considerará la oportunidad de proponer dicha Carta, Código u otro instrumento.

⁴ Artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: (1) Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. (2) Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

2. REFORZAR EL PAPEL DE LOS CIUDADANOS

Cualquier política acertada de comunicación de la UE debe centrarse en las necesidades de los ciudadanos. Por ello debería centrarse en facilitar las herramientas y los medios (foros de debate y canales de comunicación pública) que permitan al mayor número posible de personas acceder a la información y hacerse oír.

El trabajo futuro en este campo perseguiría **tres objetivos principales**:

- **Mejorar la educación cívica.** La educación cívica (responsabilidad que corresponde a los Estados miembros) es crucial para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos y cívicos y participar activamente en la esfera pública. La educación cívica no debería confinarse a enseñar a los alumnos de los colegios qué son las instituciones y las políticas de la UE sino que debería ayudar a personas de todas las edades a utilizar herramientas tales como internet para acceder a información sobre las políticas públicas y a incorporarse al debate. Esto es particularmente importante en el caso de las minorías, de los ciudadanos discapacitados o de grupos que de otro modo podrían sentirse excluidos de la esfera pública.
 - Los programas de la UE pueden constituir un apoyo directo para incentivar la dimensión europea. Programas como Leonardo da Vinci, Sócrates, Erasmus, Juventud en Acción, etc. ofrecen oportunidades educativas y de formación a miles de estudiantes y jóvenes de toda Europa. Los programas de tecnología de la información intentan reducir la fractura digital y abordar la exclusión.
- **Poner en contacto a los ciudadanos.** Unos nuevos foros para debatir públicamente problemas europeos son esenciales para establecer la confianza, el respeto y la voluntad de colaboración en pro de objetivos comunes. Aunque las tecnologías de la comunicación son obviamente importantes, las reuniones cara a cara siguen siendo cruciales. Las iniciativas existentes, como el *Plan D*, *Juventud en Acción* y *Cultura* han demostrado que la UE puede ayudar a crear nuevos foros de reunión destinados al debate cívico.
- La adopción del programa *Ciudadanos por Europa* ofrecería una nueva posibilidad de *poner en contacto a los ciudadanos* y de darles mayor protagonismo en el gobierno de Europa. El programa tiene también como finalidad ayudar a organizaciones sociales europeas a gestionar proyectos transnacionales que promuevan la ciudadanía activa y a organizar debates públicos sobre Europa.
 - También podría hacerse más para aprovechar el potencial de varios programas existentes y previstos de la UE destinados a conectar y movilizar a los ciudadanos europeos. La Comisión podría examinar los sistemas existentes para seleccionar y difundir buenas prácticas. Por ejemplo, pueden aprenderse lecciones de la buena experiencia de los estudiantes de Erasmus, que con los años han desarrollado espontáneamente una red que conecta a 150 000 estudiantes de todos los Estados miembros: sus sitios internet sirven de eje para comunicar actividades, organizar reuniones cara a cara y debatir ampliamente sobre problemas europeos.
- **Conectar a ciudadanos e instituciones públicas.** Una buena comunicación bidireccional entre ciudadanos e instituciones públicas es esencial en una democracia sana. El actual impulso para hacer a las instituciones de la UE más **receptivas, abiertas y accesibles** debe seguir consolidándose. Pero este es también un problema que afecta a las instituciones

nacionales, regionales y locales. Llenar el vacío entre Europa y sus ciudadanos significa crear y mantener lazos entre los ciudadanos y los poderes públicos a todos los niveles, desde el local hasta el europeo.

Las instituciones de la UE están dando pasos importantes en este sentido. El Parlamento Europeo ha defendido la transparencia, y el Consejo Europeo de Sevilla acordó que el Consejo debe reunirse en público al adoptar legislación de la UE en común con el Parlamento. El *Plan de acción de la Comisión para comunicar sobre Europa*⁵ de 2005 destaca la importancia de **escuchar a los ciudadanos** y subraya las medidas de la propia Comisión para hacer que esto sea realidad en su propio seno. La Comisión ya ha dado pasos importantes en la forma en que consulta sobre iniciativas políticas importantes y ha introducido **normas mínimas de consulta**, además de su propia iniciativa europea de transparencia⁶. Además, se prestará una atención reforzada a la aplicación de los derechos de los ciudadanos para comunicar con las instituciones en su propio idioma. El multilingüismo constituye un aspecto fundamental de la legitimidad, la transparencia y el carácter democrático del proyecto europeo.

¿Cómo llegar al ciudadano?

- La educación cívica es una responsabilidad nacional o regional, pero la UE puede ayudar a asegurar el intercambio de buenas prácticas y a facilitar el desarrollo de útiles educativos comunes para reflejar más eficazmente la dimensión europea. Podría invitarse a los Estados miembros a explorar los mejores caminos para reunir a los profesores europeos de esta materia a través, por ejemplo, de una red, un programa especial en el marco de las estructuras existentes tales como el Colegio de Europa o una nueva estructura con el fin de intercambiar ideas sobre planteamientos innovadores de la educación cívica y aprender nuevas técnicas.
- Otro proyecto importante a desarrollar por los Estados miembros sería la transformación de bibliotecas en *bibliotecas europeas conectadas digitalmente*, que podrían trabajar como centros de información y aprendizaje, garantizando que todos los ciudadanos tengan acceso libre a las tecnologías de la información y a contenidos pertinentes.
- Los Estados miembros podrían cooperar mediante un esfuerzo común para establecer nuevos foros de reunión para los europeos, abiertos a los ciudadanos de todas las generaciones y orígenes, con el fin de albergar actos culturales y políticos relacionados con Europa.
- Las instituciones y órganos de la UE podrían trabajar juntas para coordinar, mejorar y ampliar sus programas de visitas.
- Las instituciones de la UE deberían explorar la posibilidad de complementar los sitios internet de la UE con foros en línea (foros virtuales), con enlaces a fuentes externas de información
- Las instituciones de la UE deben continuar sus esfuerzos para conectar mejor con los ciudadanos. Las *normas mínimas de consulta* de la Comisión podrían revisarse para

⁵ Plan de acción SEC(2005) 985 final, 20 de julio de 2005.

⁶ Iniciativa europea de transparencia. SEC (2005)1300/6, de 9 de noviembre de 2005.

garantizar una representación equilibrada de los grupos de interés y un seguimiento más intenso.

- Las tres instituciones principales podrían también organizar debates abiertos y conjuntos para complementar los debates del Parlamento, respondiendo a las cuestiones del público o de periodistas.

3. TRABAJAR CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CON LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Los medios de comunicación son protagonistas en cualquier política europea de comunicación.

En estos últimos años, todas las instituciones europeas han hecho considerables esfuerzos para mejorar su colaboración con los medios de comunicación. Con más de mil periodistas acreditados en Bruselas, se ha dedicado nueva energía a asegurarse de que la prensa esté informada instantáneamente de las decisiones clave. *Europa por satélite* facilita sonido e imágenes a los medios de comunicación en nombre de las tres instituciones principales de la UE, y el Parlamento Europeo tiene previsto abrirse al público a través de la televisión por internet. Europa es el mayor sitio internet del mundo.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos y del profesionalismo de los corresponsales destinados en Bruselas, ***la cobertura de los asuntos europeos por los medios de comunicación sigue siendo limitada*** y fragmentaria. Las grandes ocasiones importantes, como las reuniones del Consejo Europeo, son cubiertas por los periódicos nacionales, pero durante los períodos intermedios no existe una cobertura completa de los asuntos de la UE. Los periódicos regionales y locales llegan a un mayor número de personas, pero generalmente dedican poco espacio a asuntos europeos. Con el cambio del tipo de programación de las televisiones y las radios, el tiempo dedicado a la información política y a asuntos europeos todavía está más restringido y la competencia por el "espacio televisual" ha aumentado.

La revolución de la información ha incrementado drásticamente la accesibilidad de la información y ha abierto el mundo de los medios interactivos; ahora, un número sin precedentes de personas puede conectarse fácilmente entre sí y participar en toda clase de redes. Pero aún se requerirá mucho trabajo para aprovechar completamente el potencial que la tecnología de la información ofrece para salvar la falta de información.

Las medidas deberían centrarse en los siguientes objetivos:

- **Humanizar a Europa.** La Unión Europea es percibida a menudo como "anónima" porque no tiene una identidad pública clara. Los ciudadanos necesitan ayuda para conectar con Europa, y la información política tiene mayor impacto cuando se rodea de un marco de "interés humano" que permita a los ciudadanos comprender cómo les afecta personalmente. Las instituciones de la UE y todos los niveles de gobierno pueden hacer más para humanizar la información que facilitan.
- **Dimensión nacional, regional y local.** Los ciudadanos europeos tienen que acceder a un flujo constante de información común si quieren percibir la dimensión europea de los problemas comunes. Aquí es donde los medios paneuropeos y la prensa especializada tienen un papel importante que desempeñar. Pero los asuntos europeos también necesitan discutirse en el contexto nacional y local. Algunos de ellos lo serán naturalmente debido a un mayor compromiso por parte de los políticos y las instituciones nacionales y locales, pero también se necesita una implicación dinámica de las instituciones de la UE, especialmente para hacer ver el contexto local de las políticas europeas.
- **Explotar el potencial de las nuevas tecnologías.** Las tecnologías digitales como internet pueden ofrecer nuevos canales de comunicación sobre asuntos europeos, nuevos foros de debate cívico y nuevas herramientas para una democracia transfronteriza. Sin embargo, un liderazgo político es necesario si Europa quiere aprovechar completamente el potencial de internet y asegurarse de que no se crean nuevas divisiones en la sociedad. La *Iniciativa i2010* intenta salvar la diferencia entre los "ricos y pobres" de la sociedad de la información abordando problemas tales como la igualdad de oportunidades, las cualificaciones tecnológicas y las desigualdades entre las regiones de Europa en términos de acceso a internet.

¿Cómo implicar más eficazmente a los medios informativos en la comunicación sobre Europa?

- Una **política europea de comunicación** debería propiciar que los organismos de ámbito europeo, nacional y regional:
 - faciliten a los medios de comunicación noticias de gran calidad;
 - colaboren más con las emisoras y los operadores de medios;
 - establezcan nuevos vínculos con sistemas regionales y locales de comunicación;
 - se esfuercen por utilizar las nuevas tecnologías.
- Las **instituciones de la UE deberían estar mejor equipadas con útiles y capacidades de comunicación**. Dos posibles ideas al respecto son:
 - modernizar *Europa por satélite*, centrándose en la producción de contenidos audiovisuales de alta calidad y de fácil utilización para los medios de comunicación e interesantes para los ciudadanos, y explorar la posibilidad de contar con una agencia u organismo interinstitucional de noticias que trabaje de acuerdo con criterios de profesionalidad.
 - un programa europeo de formación en comunicación pública mediante el cual funcionarios de las instituciones europeas y nacionales podrían recibir formación en comunicación y tecnologías de los medios de información.

- Las **instituciones de la UE deberían estudiar cómo facilitar a todo tipo de medios de comunicación** (paneuropeos, nacionales y locales) material interesante para ellos, con objeto de adaptar la información a las necesidades de los distintos países y segmentos de población.
- Junto con las iniciativas existentes y para **fraguar la fractura digital**, podría pedirse a una *mesa redonda europea por la democracia*, tal como se sugiere en el "Plan D", que elaborase un informe sobre tecnologías de la información y democracia en Europa.

4. COMPRENDER A LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA

En las sociedades democráticas modernas, los responsables políticos dedican mucha atención a analizar la opinión pública, utilizando herramientas tales como los sondeos de opinión y el seguimiento de los medios de comunicación. La importancia de estas herramientas ha aumentado paralelamente con la tendencia de los ciudadanos a alejarse de la política tradicional (afiliación a partidos políticos, participación en las elecciones, etc.).

La opinión pública europea es compleja, diversa y refleja las distintas perspectivas nacionales. Por ello, comprenderla plantea un desafío particular.

La Comisión Europea siempre ha estado a la vanguardia en el desarrollo de herramientas modernas (como los sondeos del Eurobarómetro) destinadas a analizar la opinión pública europea:

- El Eurobarómetro se ha convertido en una importante base de datos europea que observa constantemente a la opinión pública en todos los Estados miembros de la UE y en los países candidatos, entrevistando a miles de personas. Todas las encuestas están sujetas a un control independiente y se ponen a disposición del público en general y de los investigadores.
- Ha ido apareciendo una investigación social independiente sobre problemas europeos, apoyada por los fondos de investigación de la UE, que ha desarrollado más de 350 proyectos multinacionales desde 1994, facilitando interesantes perspectivas sobre las ventajas y carencias de la interacción entre responsables políticos y ciudadanos europeos basadas en herramientas de análisis independientes.
- Ha habido un esfuerzo constante para mejorar la calidad y el significado del Eurobarómetro. Actualmente se está reconsiderando su metodología con el fin de responder a la acuciante necesidad de comprender mejor y en más profundidad las tendencias de la opinión pública europea.

¿Qué más puede hacerse para conocer a la opinión pública europea?

Las instituciones de la UE podrían colaborar más estrechamente en el diseño y planificación de los *sondeos del Eurobarómetro* y en la difusión de los resultados y cada nuevo sondeo podría estar acompañado por debates públicos entre las instituciones de la UE y las organizaciones sociales. La primera etapa podría concretarse en la primavera 2006 en una serie especial de encuestas y estudios cualitativos sobre la comunicación de la UE.

Para anticipar y comprender mejor las tendencias de la opinión pública en relación con asuntos de importancia crucial para el futuro de Europa, podrían explorarse nuevos modos de cooperación entre las instituciones europeas y los Estados miembros. Dos posibles ideas son:

- Una nueva *red de expertos nacionales* en investigación de la opinión pública que ayude a intercambiar buenas prácticas y a desarrollar sinergias entre investigadores a todos los niveles.
- Las instituciones de la UE y los Estados miembros podrían reunir los recursos disponibles para crear un *Observatorio de la opinión pública europea* que sería independiente y analizaría y profundizaría en las tendencias de la opinión pública.

5. COLABORACIÓN

Una "esfera pública" europea que funcione no puede moldearse en Bruselas sino que sólo puede surgir si el objetivo es apoyado por todos los protagonistas e impulsado a todos los niveles. El nivel nacional sigue siendo el punto de entrada primario en cualquier debate político y los Gobiernos de los Estados miembros y otras instancias nacionales tienen la responsabilidad de utilizarlo para asegurar un sólido debate europeo.

La colaboración debe implicar a todos los protagonistas:

- Los *Estados miembros* tienen un compromiso duradero de cooperar con las instituciones europeas en la información al público sobre Europa y de establecer relaciones nacionales con Bruselas. Algunos Estados miembros individuales han fomentado activamente el debate público (por ejemplo, sobre la Constitución Europea), pero aún podría hacerse mucho más⁷.
- Deberían tomarse medidas para que las *instituciones de la UE* trabajen paralelamente en mejorar la comunicación. Las instituciones y órganos de la UE que participan en el Grupo interinstitucional de información deberían ayudar a descentralizar la comunicación de la UE, haciéndola "local", y animar a los Estados miembros a ser más activos en la información a los ciudadanos sobre asuntos de la UE.
- Muchas políticas y programas europeos se aplican en *ámbitos regionales y locales*. Por ello, las autoridades locales y regionales están bien situadas para dialogar con los ciudadanos y para implicar a las comunidades locales en los asuntos de la UE. Ya existen ejemplos exitosos de tal tipo de colaboración; por ejemplo, la Comisión y el Gobierno

⁷ Posiblemente tomando como ejemplo el Foro nacional irlandés sobre asuntos de la UE.

escocés trabajan en un proyecto concreto para "acercar las decisiones al ciudadano" mediante una serie de iniciativas bidireccionales entre ciudadanos e instituciones.

- Los **partidos políticos** son importantes para formar a la opinión pública sobre asuntos europeos y tienen también que desempeñar un papel para estimular el debate y contribuir a la esfera pública europea.
- Las **organizaciones sociales**, incluidas las organizaciones profesionales y sectoriales, también tienen un papel muy importante que jugar para incrementar la conciencia pública sobre los asuntos políticos europeos y para animar a la gente a participar activamente en los debates al respecto.

¿Cómo funcionará la cooperación?

- La cooperación entre los niveles nacional y europeo podría incluir nuevas iniciativas a nivel nacional: discusión pública y parlamentaria sobre las prioridades estratégicas anuales de la Comisión; debates en directo entre ministros nacionales y comisarios europeos, difusión en los medios de comunicación nacionales, etc.
- Podría ponerse un énfasis particular en los ámbitos en que la UE y los Estados miembros ya actúan paralelamente. Los vehículos de cooperación podrían ser **financieros**, por ejemplo *asociaciones de gestión* del tipo ya existente entre la Comisión y las autoridades alemanas, u **operativos**, lo que supone la cooperación con las redes de información europeas, tales como la nueva red *Europa en Directo*.
- Deberían iniciarse nuevos modos de cooperación entre autoridades nacionales responsables de la comunicación pública, con el fin de compartir experiencias relativas a la comunicación sobre Europa y de desarrollar iniciativas conjuntas.
- Encontrar nuevas vías para una cooperación más estrecha es particularmente importante en el campo de las relaciones exteriores. Informar sobre el papel de la UE en el mundo es un instrumento eficaz para implicar a los ciudadanos europeos y reforzar el apoyo y la manera en que el resto del mundo valora a la UE. Podrían explorarse distintos modelos para una mayor cooperación en este ámbito, incluidos esfuerzos para reforzar las capacidades en el ámbito de la diplomacia pública.
- Las instituciones de la UE deberían contar con un planteamiento más coordinado y orientado al ciudadano. En especial, el margen de cooperación entre la Comisión y el Parlamento Europeo podría ampliarse y modernizar las actuales modalidades de trabajo del Grupo interinstitucional de información, lo que incluiría revisar las actuales iniciativas de las partidas presupuestarias PRINCE⁸.
- El **Comité Económico y Social Europeo** y el **Comité de las Regiones** fomentan ya el debate regional y local de asuntos europeos, con la participación de las organizaciones sociales. Los protocolos de cooperación recientemente adoptados entre la Comisión y ambos Comités preparan la vía para mayores esfuerzos conjuntos en este ámbito.

⁸ PRINCE fue creado en 1995 para reagrupar temas prioritarios de información financiados con cargo al presupuesto de la UE. En 2006 se financiarán cinco temas (Unión económica y monetaria; El futuro de la UE; Justicia, Libertad y Seguridad; El papel de la UE en el mundo; y La ampliación).

- Los partidos políticos podrían implicar más a sus miembros en los asuntos europeos y contribuir al debate mediante grupos de reflexión europeos y transnacionales. Deberían animarse a desarrollar componentes europeos en sus programas.
- Las organizaciones sociales tienen que desempeñar un papel importante en el debate europeo. Éste podría consolidarse mediante proyectos específicos de cooperación en el ámbito de la comunicación pública.

6. CONCLUSIÓN

La Unión Europea es un proyecto común compartido por todos los niveles de Gobierno, todo tipo de organizaciones y todo tipo de gente. Los ciudadanos tienen derecho a recabar información sobre Europa y sus proyectos concretos, el derecho a expresar sus opiniones sobre Europa y a ser oídos. Este es el desafío de la comunicación: facilitar el intercambio, el proceso de aprendizaje y el diálogo.

Para que Europa pueda hacer frente al reto, todos los implicados deben tener unos objetivos y unas herramientas compartidos. Esto supone cooperar de forma innovadora.

El presente libro blanco resume el reto y explica cómo podría superarse. Ahora deseamos contar con las opiniones de las instituciones europeas, los Estados miembros, los gobiernos locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, los interesados y los ciudadanos de Europa sobre cómo conectar y comunicar mejor.

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

1. DENOMINACIÓN DE LA PROPUESTA

LIBRO BLANCO SOBRE UNA "POLÍTICA DE COMUNICACIÓN EUROPEA"

2. MARCO GPA/PPA (GESTIÓN/PRESUPUESTACIÓN POR ACTIVIDADES)

Ámbito político afectado:

16 – PRENSA Y COMUNICACIÓN

Actividades asociadas:

16.03- Análisis de las tendencias de la opinión pública y desarrollo de la información de carácter general para los ciudadanos

16.04- Gestión integrada de medios de comunicación (a escala central y local)

3. LÍNEAS PRESUPUESTARIAS

3.1. Líneas presupuestarias (líneas operativas y líneas correspondientes de asistencia técnica y administrativa (antiguas líneas BA)), incluidas sus denominaciones:

16 03 01 - Análisis de la opinión pública y acciones de proximidad

16 03 02 - Acciones de comunicación

16 04 03 - Medidas de comunicación

3.2. Duración de la acción y de la incidencia financiera:

La publicación del Libro Blanco sobre una política de comunicación europea está destinada a iniciar un proceso de consulta cuya duración prevista se extiende a lo largo de un período de 6 meses, desde febrero a junio/julio de 2006. Las incidencias financieras vinculadas al Libro Blanco se limitan pues a las acciones necesarias para el buen desarrollo de esta consulta.

3.3. Características presupuestarias:

Línea presupuestaria	Tipo de gasto		Nuevo	Contribución de la AELC	Contribución de los países candidatos	Rúbrica de las perspectivas financieras
16 03 01	GNO	CD	NON	NON	NON	Nº 3
16 03 02	GNO	CD	NON	NON	NON	Nº 3

16 04 03	GNO	CD	NON	NON	NON	Nº 3
----------	-----	----	-----	-----	-----	------

4. SÍNTESIS DE LOS RECURSOS

4.1. Recursos financieros

4.1.1. Síntesis de los créditos de compromiso (CC) y de los créditos de pago (CP)

millones de euros (al tercer decimal)

Tipo de gasto	Sección nº		2006	Años subsiguientes	Total
Gastos operativos					
Créditos de compromiso (CC)	8.1	a	0,875		0,875
Créditos de pago (CP)		b	0,875		0,875
IMPORTE DE REFERENCIA TOTAL					
Créditos de compromiso		a	0,875		0,875
Créditos de pago		b	0,875		0,875
Gastos administrativos <u>no</u> incluidos en el importe de referencia					
Recursos humanos y gastos afines (CND)	8.2.5	d	0,405		0,405

Coste financiero indicativo total de la intervención

TOTAL CC, incluido el coste de los recursos humanos		a+d	1,280		1,280
TOTAL CP, incluido el coste de los recursos humanos		b+d	1,280		1,280

4.1.2. Compatibilidad con la programación financiera

El impacto financiero de esta propuesta se limita al ejercicio 2006. Esta propuesta es compatible con la programación financiera existente.

La aplicación de las acciones previstas estará cubierta por una reasignación de los créditos existentes en el Título 16.

4.2. Recursos humanos equivalentes a tiempo completo (ETC) (incluidos funcionarios, personal temporal y externo) – véase el desglose en el punto 8.2.1.

Necesidades anuales	2006
Cantidad total de recursos humanos	5

5. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS

El Libro Blanco sobre una política europea de comunicación tiene como objetivo esencial iniciar un extenso proceso de consulta sobre la política europea de comunicación en general y sobre las sugerencias que contiene. En esta fase, estas sugerencias no tienen el carácter de verdaderas propuestas operativas y no se tienen por tanto en cuenta en esta ficha financiera.

El proceso de consulta se prolongará durante un período de 6 meses, de febrero a junio/julio de 2006.

Sólo una vez concluido este proceso de consulta, estas sugerencias serán objeto eventualmente de propuestas formales por parte de la Comisión con sus fichas financieras correspondientes.

5.1. Cambios necesarios

Para aplicar este proceso de consulta, deberán crearse dos sitios de Internet, uno para la consulta sobre la Carta europea para la información y la comunicación, otro para la consulta relativa al conjunto del contenido del Libro Blanco.

Deberá crearse asimismo un Grupo de trabajo -a través de una reasignación entre Direcciones Generales en la Comisión– con el fin de poder llevar a cabo un seguimiento, garantizar el control y explotar los resultados del proceso de consulta.

Se organizarán asimismo cinco conferencias específicas en Bruselas (si es posible, en cooperación con las otras instituciones) con los socios interesados, entre febrero y junio/julio de 2006.

Se lanzará una serie especial de sondeos "Eurobarómetro" en la primavera 2006 para obtener los mejores datos de análisis posibles.

5.2. Valor añadido de la implicación comunitaria, coherencia de la propuesta con otros instrumentos financieros y posibles sinergias

Basado en las prerrogativas institucionales de la Institución, el Libro Blanco tiene por objeto desarrollar el valor añadido de la implicación comunitaria en la problemática "Communicating Europa". Como ya destacara el Consejo Europeo en sus conclusiones de junio de 2005, la responsabilidad de "Communicating Europa" es una responsabilidad compartida entre las instituciones comunitarias, en particular, la Comisión, y las autoridades nacionales así como regionales y locales de los Estados miembros. Según ha destacado el Consejo Europeo, el papel particular de la

Comisión es desarrollar las grandes líneas de acción y coordinar las actividades emprendidas por el conjunto de los socios.

5.3. Objetivos de la propuesta, resultados esperados e indicadores correspondientes en el contexto de la gestión por actividades

El objetivo perseguido por el Libro Blanco consiste en llegar a largo plazo a la elaboración de propuestas concretas en los cinco ámbitos de trabajo elegidos. Para ello, además de los dos sitios web que se crearán y la utilización de los sondeos “Eurobarómetro”, se reforzará el proceso de consulta mediante la organización en Bruselas de cinco conferencias con el conjunto de los socios institucionales o no (sociedad civil organizada) de la Comisión en el ámbito de la comunicación.

Podrían considerarse como indicadores para el buen desarrollo de la consulta el tipo de participación de los socios en las Conferencias previamente mencionadas así como el número de contribuciones remitidas a los dos sitios web indicados.

Después de este proceso de consulta (julio de 2006), se establecerán Grupos de Trabajo específicos mixtos (Comisión - Socios) para cada ámbito de trabajo elegido con el fin de preparar la elaboración de propuestas concretas y operativas.

5.4. Modalidades de ejecución

Gestión centralizada directamente por la Comisión.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

6.1. Sistema de seguimiento

Después del proceso de consulta, se establecerá un control con el fin de comprobar en qué medida los resultados de la consulta han permitido alcanzar un consenso que contribuya a aplicar el conjunto de las sugerencias contenidas en el Libro Blanco.

6.2. Evaluación

6.2.1. Evaluación ex ante

Habida cuenta de la naturaleza de la propuesta, hay que tener en cuenta que se estableció un “impact assessment”. En cuanto a las acciones previstas en el marco del proceso de consulta, éstas se inscriben en las actividades que administra tradicionalmente la DG COMM.

6.2.2. Medidas adoptadas a raíz de una evaluación intermedia/a posteriori

Se redactará un informe para describir el resultado de la consulta.

6.2.3. Condiciones y frecuencia de las evaluaciones futuras

Éstas se aplicarán a las propuestas operativas derivadas del proceso de consulta y dependerán de su número y su naturaleza.

7. MEDIDAS DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE

Con respecto a las acciones previstas para el desarrollo del proceso de consulta, se aplicarán las disposiciones de la normativa financiera relativas a la ejecución del presupuesto y, más concretamente, a las medidas de control.

8. DESGLOSE DE LOS RECURSOS

8.1. Objetivos de la propuesta en términos de coste financiero

Los costes que figuran en el cuadro que se recoge a continuación representan las condiciones necesarias para aplicar las acciones descritas en el apartado 5.1.

Créditos de compromiso en millones de euros (al tercer decimal)

	Tipo de resultados	Coste medio	2006		TOTAL	
			Nº de resultados	Coste total	Nº de resultados	Coste total
- Eurobarómetro (16 03 01)	Sondeos	0,300	2	0,600	2	0,600
- Reuniones (16 03 02)	Organización de conferencias	0,025	5	0,125	5	0,125
- Sitios web (16 04 03)	Elaboración y gestión de sitios Internet	0,075	2	0,150	2	0,150
COSTE TOTAL						0,875

8.2. Gastos administrativos

8.2.1. Cantidad y tipo de recursos humanos

Este cuadro presenta el personal necesario para constituir un Grupo de trabajo temporal cuyo papel será garantizar el control del proceso de consulta, analizar y utilizar las contribuciones recibidas con el fin de preparar la elaboración de propuestas concretas y operativas en los cinco ámbitos de trabajo seleccionados. Este Grupo de trabajo estará constituido por funcionarios destinados a la DG COMM. Serán movilizados para dos de estos puestos mediante una reasignación aceptada por la DG COMM (más allá de las reestructuraciones ya realizadas en el marco de su reorganización interna como consecuencia del nuevo organigrama) y, para los otros tres puestos, mediante el recurso a puestos previstos para la DG COMM en virtud de la asignación de recursos del año 2006 reasignados a las acciones del “Libro Blanco” y que en principio estaban destinados a mejoras en las Representaciones.

Tipos de puestos	Efectivos a asignar a la gestión de la acción mediante la utilización de recursos existentes
------------------	--

		(número de puestos/ETC)
		2006
Funcionarios o agentes temporales (16 01 01)	A*/AD	5
TOTAL		5

8.2.2. *Descripción de las tareas derivadas de la acción*

Los funcionarios de la categoría A movilizados en la DG COMM se reunirán en un Grupo de trabajo cuyo papel será administrar el proceso de consulta y la aplicación de las propuestas de acciones concretas derivadas de las sugerencias recogidas en el Libro Blanco.

8.2.3. *Origen de los recursos humanos (estatutarios)*

- Puestos actualmente asignados a la gestión del programa que se va a sustituir o ampliar
- Puestos preasignados en el ejercicio EPA/AP del año
- Puestos que se solicitarán en el próximo procedimiento EPA/AP
- Puestos reasignados utilizando los recursos existentes en la DG COMM (2 puestos) + reasignación de 3 puestos con cargo a los recursos de 2006.
- Puestos necesarios en el año n, pero no previstos en el ejercicio EPA/AP del ejercicio en cuestión.

8.2.4. *Otros gastos administrativos incluidos en el importe de referencia (XX 01 04/05 - Gastos de gestión administrativa)*

N/D

8.2.5. *Coste financiero de los recursos humanos y costes asociados no incluidos en el importe de referencia*

millones de euros (al tercer decimal)

Tipo de recursos humanos	2006
Funcionarios y agentes temporales (16 01 01)	0,405
Coste total de los recursos humanos y costes afines (NO incluidos en el importe de referencia)	0,405

Cálculo - Funcionarios y agentes temporales

Habida cuenta del período de selección, 5 funcionarios de abril a diciembre de 2006:

5 funcionarios x 108.000 euros/año, durante 9 meses = **405.000 euros**

8.2.6. *Otros gastos administrativos no incluidos en el importe de referencia*

millones de euros (al tercer decimal)

	2006	TOTAL
16 01 02 11 05 – Sistemas de información	p.m.	p.m.
2. Total otros gastos de gestión (16 01 02 11)	p.m.	p.m.
3. Otros gastos de carácter administrativo		
Total gastos administrativos, excepto recursos humanos y costes afines (NO incluidos en el importe de referencia)	p.m.	p.m.