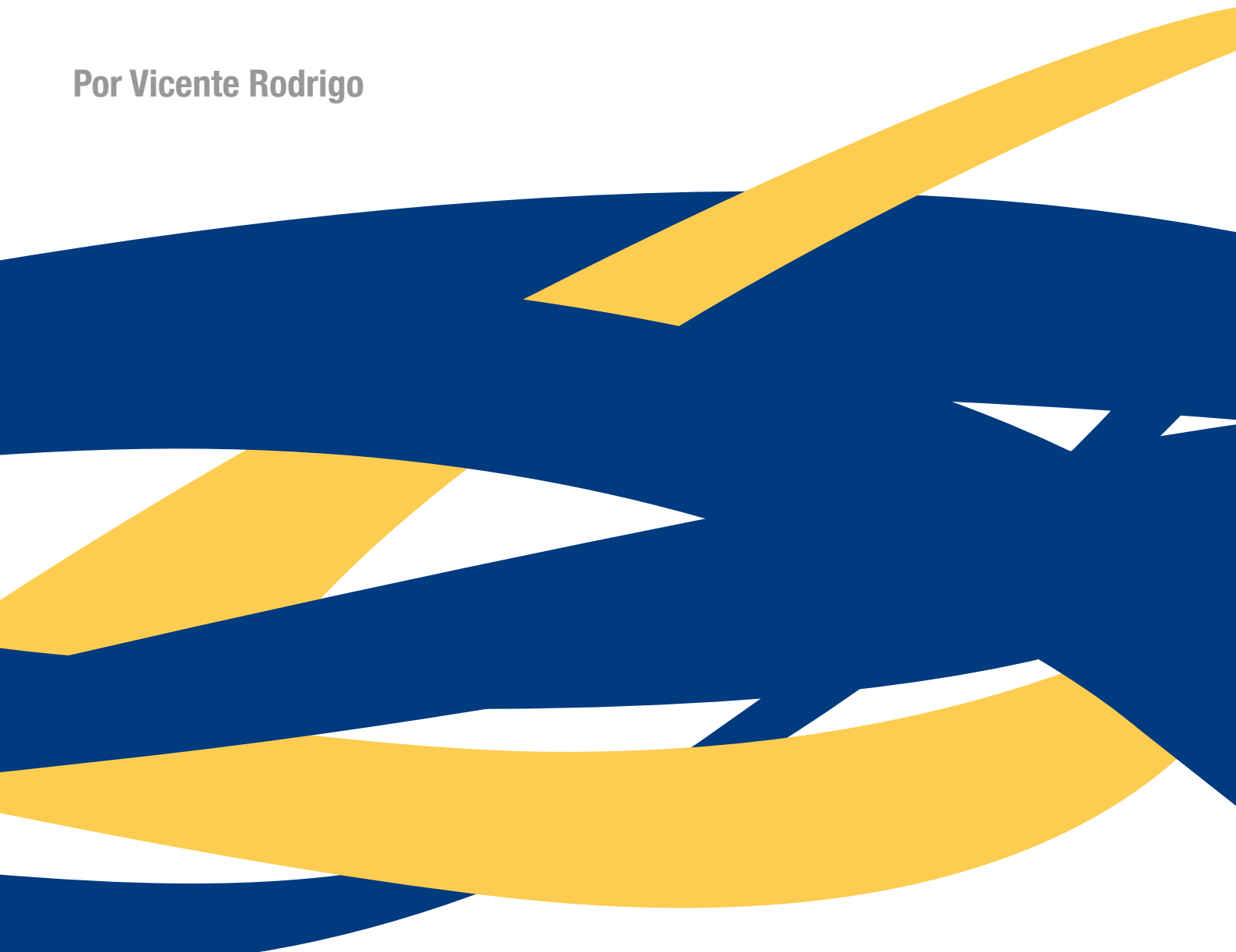


La gestión de identidades en la **Unión Europea:**

**Renovación narrativa para una
vinculación legitimadora**

Por Vicente Rodrigo





Vicente Rodrigo

Lidera el equipo de Asuntos Públicos de la consultora Weber Shandwick y es miembro fundador del colectivo Con Copia a Europa. Colaborador habitual de los grupos de trabajo del Real Instituto Elcano. Como especialista en asuntos europeos, trabajó en Bruselas y en el entorno de la Unión Europea durante más de dos años, donde asesoró sobre legislación europea y análisis estratégico al Gobierno regional de Castilla-La Mancha y a empresarios de la región. Ha trabajado en la consultora ATREVIA y como responsable del centro de prensa del Mutua Madrid Open. Miembro de la Asociación de Comunicación Política (ACOP).



Resumen:

La estructuración de la comunicación pública de las instituciones comunitarias tardará muchos años en llegar, y veremos que, por lo general, su evolución ha estado notablemente marcada por las crisis institucionales del proyecto. Desde hace una década, observamos un drástico ascenso de aquellos que consideran que la pertenencia a la UE perjudica, sólo paralelo a la brusca bajada de aquellos que opinan que les reporta beneficios. Revisaremos los retos de la narrativa comunitaria y qué elementos necesitan las instituciones para crear una vinculación efectiva y legitimadora.

Palabras claves:

Unión europea, comunicación pública, comunicación política, comunicación institucional.

Contacto

Mail: vrodrigo@webershandwick.com

Twitter: [@_VRodrigo](https://twitter.com/_VRodrigo)



ANTECEDENTES

Una tradición marcada por el conflicto y la tensión armada -dos guerras mundiales mediante- dio paso en el continente europeo a una corriente intelectual, social y política que abogaba por la cooperación entre estados para evitar catástrofes de tal signo.

Haber tocado fondo abría la puerta a nuevos marcos conceptuales: el nuevo mundo se entendía bajo unos valores comunes basados en la paz. La cooperación regional transfronteriza culminaría en los años 50 del siglo XX, y según los ideales de Adenauer, Schuman, Monnet o Bech en estabilidad, prosperidad, triunfo de los derechos humanos y convivencia pacífica.

Estos valores fundacionales significan tanto para la historia de un continente tan marcado

por las heridas de guerra que, aun hoy, siguen dominando la narrativa sobre el proyecto comunitario. Es innegable que esta historia de reconciliación posee un fuerte magnetismo, tal que incluso le ha llevado a obtener el Premio Nobel de la Paz en 2012. En este paper indagaremos sobre las posibilidades de esta narrativa como herramienta de la comunicación política de las instituciones comunitarias en una realidad sociopolítica muy diferente a la de los años 50. Además, repasaremos cómo las instituciones comunitarias han abordado la profesionalización de la comunicación pública y el papel de ésta en las diferentes crisis y reveses del proceso de integración.

COMUNICACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA ESTRUCTURACIÓN TARDÍA

Hoy, la Unión Europea es una entidad supranacional con unas características propias que la distinguen de cualquier organización entre estados existente actualmente y en el pasado. A pesar de las limitaciones estructurales propias -diferentes lenguas, identidades, religiones-, los tratados comunitarios mencionan la ciudadanía europea y la opinión pública europea (Maastricht, 1992) al considerar que Europa es un tema de interés público per se y que existen elementos entre los ciudadanos de los diferentes estados miembros que nos permiten medir el clima de opinión hacia temas comunes. A tal efecto, en 1974 ya se crea el Eurobarómetro.

Las instituciones comunitarias tardan, no obstante, muchos años más en estructurar las acciones de comunicación.

En este sentido, podríamos señalar 2004 como un importante punto de inflexión. Lo que hasta entonces era una controlada comunidad de estados, da luz verde al ingreso de 10 países nuevos; 75 millones de ciudadanos, la mayoría pertenecientes al antiguo bloque del Este, que había que integrar a todos los efectos. Se



gestaba, además, un proyecto de Constitución europea.

Por otra parte, la Unión Europea no sólo acogía a nuevos miembros sino que acumulaba más competencias, tanto en términos cuantitativos (más ámbitos) como cualitativos (más poder). El proceso de asimilación sobre lo que significaba Bruselas se sofisticaba. La Comisión Europea, motor de la integración y gobierno de la Unión, debía elaborar un mensaje consistente para 450 millones de europeos con antecedentes históricos, culturales, lingüísticos e identitarios muy diferentes; un mensaje homogéneo para ciudadanos cuya pertenencia a la Unión Europea tenía un sentido diferente dependiendo del territorio de donde procediera.

El portal de internet EUROPA fue una de las primeras experiencias de comunicación gubernamental online que marcaría el afán por la transparencia de las instituciones europeas. Ya en 1995 se pusieron a disposición del internauta una gran cantidad de documentos y noticias, aunque en un sentido unidireccional: el usuario no tenía forma de interacción alguna. No será hasta el año 2004 cuando el portal tenga utilidad y desarrollo práctico real.

En cuanto a la relación con sus públicos, las instituciones comunitarias decidieron hace aproximadamente una década que los esfuerzos de la comunicación política de la Unión se debían centrar en la necesidad de fomentar el debate sobre los asuntos europeos.

La estrategia pasó por involucrar a los representantes de las instituciones “en un diálogo abierto, cercano y transparente”, algo que haría posible la idea de un demos europeo interconectado y en sintonía. Para ello, se habilitaron canales de participación en las páginas webs de las diferentes instituciones y los representantes de la UE empezaron a experimentar con blogs personales. Pero esa comunicación centralizada en Bruselas resultó insuficiente.

Mientras, desde el punto de vista institucional,

la comunicación entra a nivel orgánico en el Ejecutivo comunitario y en 2004 se crea por primera vez una Dirección General de Comunicación, con recursos y personal propios. La sueca Margot Wallström, vicepresidenta de la Comisión Europea y comisaria de Relaciones institucionales y Estrategia de Comunicación entre 2004 y 2009, fue el primer miembro de la Comisión Europea en tener competencias específicas de comunicación en su mandato.

La profesionalización de la comunicación condujo a una etapa de apertura y, con ello, el llamado “Plan D: Democracia, Diálogo y Debate”. Con esta iniciativa se programaron encuentros de los comisarios europeos con ciudadanos en todo el territorio comunitario. A día de hoy, siguen celebrándose.

LAS CRISIS POLÍTICAS MARCAN EL AVANCE ESTRATÉGICO

Por lo general, la comunicación pública ha estado notablemente marcada por crisis institucionales del proyecto comunitario.

El Libro Blanco sobre Comunicación del



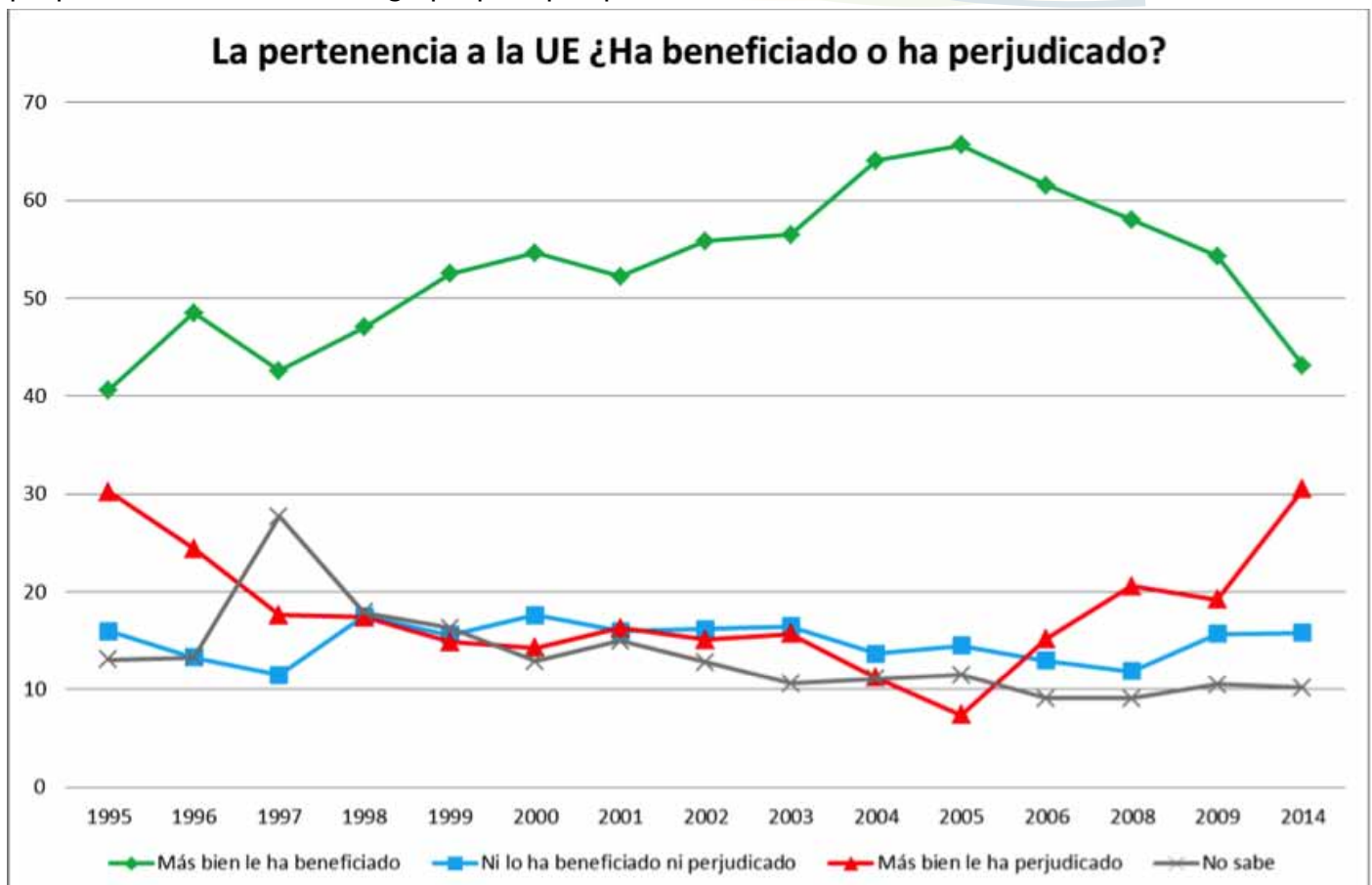
año 2006 ya reconoce la brecha existente entre la comunicación de las instituciones y sus ciudadanos. El fracaso del proyecto constitucional europeo fue un duro golpe moral que abrió un importante periodo de reflexión sobre la comunicación. Es aquí cuando se admite que los representantes de las instituciones, que residían en Bruselas y que no estaban en absoluto conectados con las bases de la sociedad civil, no eran la correa de transmisión más adecuada para transmitir el mensaje europeo. Hay un cambio de estrategia y se decide apostar por lo local. Nacen los Europe Direct (2005), pensados para los pueblos y las ciudades en forma de oficinas de información que colaboran con centros educativos, asociaciones y entidades empresariales para generar conciencia sobre la Unión Europea.

Paralelamente, tras el portal EUROPA, el segundo gran esfuerzo de comunicación online fue el lanzamiento, en 2006, de "Debate Europe", que tuvo un notable éxito de interacción y que propició la creación de blogs propios por parte

de la mayoría de comisarios europeos, que poco a poco fueron creando sus cuentas de Twitter y otras vías de comunicación online, como las páginas de Facebook. El canal de Youtube de la Comisión Europea se creó en el año 2008. En este momento se reconoce el efecto democratizador de internet y su potencial para salvar fronteras lingüísticas, etno-culturales y geográficas.

No obstante, la madurez estratégica de las acciones de comunicación no llegará hasta el mandato de la comisaria Viviane Reding (2010-2014) en un periodo que recordaremos de entre los de mayor carga tecnocrática en la Unión. La crisis económica dio lugar a planes de acción con siglas imposibles y creación de instituciones, como las de supervisión bancaria, que fueron francamente difíciles de asimilar.

En general, la UE ha sido relativamente hábil comunicando para qué sirve su existencia y en qué beneficia al ciudadano. Lo vemos reflejado en una tendencia ascendente, llegando a prácticamente el 70% de aprobación ciudadana





en su gestión. En 2005, no obstante, se detecta un cambio de tendencia en las percepciones. Así, si estudiamos la serie histórica del CIS relativa a los beneficios de pertenecer a la Unión Europea, observamos un drástico ascenso de aquellos que consideran que perjudica, sólo paralelo a la brusca bajada de aquellos que consideran que les reporta beneficios:

El éxito del mensaje eurófobo, de fácil adhesión por su carácter asimilable y asumible en términos europeos, propiciará una comunicación basada en poner en valor lo que hace la UE.

En este sentido, los estrategas de comunicación de las instituciones deciden lanzar la primera campaña de comunicación corporativa bajo la marca “Unión Europea”. No será nada menos que hasta el año 2014 cuando se planifique una campaña de tal signo. El enfoque: redoblar esfuerzos para poner énfasis en lo que ha hecho el presupuesto de la UE por sus ciudadanos. La campaña “Unión Europea, trabajando para ti” pretendía concretar y tangibilizar la labor de la Unión Europea en los países que forman parte de ella. Actualmente, ya se ha programado una nueva campaña de comunicación corporativa en esta línea para el año 2016.

HACIA UN NUEVO FRAME: LOS TEMAS EUROPEOS COMO ASUNTOS DOMÉSTICOS

El 26 de julio de 1977, el gobierno español inició oficialmente las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea. Las negociaciones se gestionaron desde el gabinete del presidente del Gobierno Adolfo Suárez, que ocho años después anunciaría la firma del Tratado de Adhesión en Madrid. En 2015 se han cumplido 30 años desde ese 12 de junio de 1985. La integración efectiva tuvo lugar el 1 de enero de 1986.

Desde una perspectiva nacional, los asuntos europeos han venido tratándose,



tradicionalmente, desde un consenso acrítico que desincentivaba el debate entre las fuerzas políticas y en los medios de comunicación. Se asumía, con cierto buenismo, que todo lo procedente de Europa era positivo para el país y, en las grandes cuestiones, se buscaban fórmulas de consenso entre los partidos, como el apoyo al presidente de la Comisión Europea independientemente de su signo político.

Desde 2008, la crisis económica y financiera ha sofisticado el debate público sobre la Unión y ha fragmentado la diversidad de opiniones respecto a las instituciones comunitarias. Los asuntos europeos han entrado de manera paulatina y con carga política en el Parlamento español, más allá de los debates técnicos de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Las comparecencias del gobierno para informar sobre las reuniones del Consejo Europeo en

el Congreso de los Diputados han llevado al centro de las instituciones el diálogo en clave política sobre Europa, y la presencia de los acontecimientos relativos a la vida política de la Unión se ha normalizado con una cobertura en medios constante. En este sentido, el porcentaje de españoles que se consideran bastante informados sobre la UE aumenta en 10 puntos en la última década (del 20,6% al 29,7% si estudiamos la serie temporal del CIS).

A efectos de comunicación pública, los partidos políticos y las instituciones españolas siguen nacionalizando el mensaje, tanto en la campaña electoral para las elecciones al Parlamento Europeo como en las intervenciones públicas de los líderes políticos al rendir cuentas sobre sus labores europeas. En este sentido, la fórmula más habitual ha sido la de comunitarizar los problemas y nacionalizar los éxitos. Es notorio que, durante la crisis económica y financiera que ha atravesado el continente y en particular nuestro país desde 2007, los dos partidos que han ocupado el Gobierno han hecho de Bruselas una suerte de chivo expiatorio que impone la adopción de políticas en contra de su voluntad.

Con todo, la gestión de crisis a nivel europeo ha generado más conciencia sobre la interdependencia entre los 28 socios que cualquier otro proceso de integración o cesión de competencias. Las crisis han influido, por tanto, en la construcción de las percepciones y, con ello, la necesidad de comunicarlo en clave europea. Estos años, hemos vivido como propias las crisis de la deuda griega o la posible salida del Reino Unido de la UE, temas que tradicionalmente no se seguían de forma masiva. Los programas y contenidos segmentados se han ido situando poco a poco en espacios especiales del prime time y en piezas que abrían los informativos. En lo que se refiere a la perspectiva ciudadana, hoy percibimos una notoria presencia de pancartas en inglés y en alemán en actos de protesta y manifestaciones; lemas y proclamas que no se dirigen a un líder nacional sino a Bruselas, París o Berlín.



DESAFIOS DE FUTURO: GENERAR VINCULACIÓN Y SALIR DE LA BURBUJA

Para asegurar una interlocución fluida a nivel social, la Comisión ha promovido los llamados “stakeholder-forums”, herramientas de apoyo a su comunicación con ONGs, asociaciones, colectivos de la sociedad civil y organizaciones empresariales. La UE destina un presupuesto expresamente a apoyar a este tipo de plataformas mediante subvenciones, partidas comunitarias destinadas a generalizar los temas europeos, a que sean otros los que generen conciencia sobre lo que acontece en Bruselas.

Sin embargo, no ha sido una estrategia del todo eficaz a la hora de llegar más allá que a su grupo cercano de convencidos. La ingente actividad que generan los asuntos europeos tiene una legión propia de seguidores y especialistas que contribuyen a un diálogo público muy técnico que echa para atrás al gran público.

Esta es una de las principales limitaciones estructurales de las instituciones comunitarias: su naturaleza es tecnocrática y responde a multitud de intereses y actores, lo que hace que la comunicación sea, en ocasiones, una fórmula encapsulada que debe contentar a varias partes y que es incapaz de entusiasmar y emocionar.

Otra de las limitaciones que impide acercar el mensaje es la dificultad de “poner cara a Europa”: no hay un presidente único ni existe un portavoz por país. La UE o lo que solemos llamar “Bruselas” es un conjunto de instituciones no muy bien asimilado por el ciudadano de a pie. En este sentido, nuevamente, nos encontramos con multitud de órganos oficiales, desde la Representación del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, cada uno con su responsable (en nuestro país, además, hay varias sedes) o los Europe Direct, esas oficinas locales de información europea que funcionan más como herramienta propagandística al tener

un mensaje centralizado y poco flexible.

La dispersión de perfiles también ocurre en las redes sociales. Si bien se debe fomentar la segmentación del mensaje y generar contenidos especializados, la comunicación corporativa sería eficaz con mensajes homogéneos e identidades únicas.

Para crear una vinculación efectiva y legitimadora, las instituciones necesitan abrir todos los canales de interlocución posibles identificando a prescriptores que no representen la Europa que en el imaginario colectivo se identifica como un mastodonte gris y burocrático.

Por otra parte, la narrativa de la Unión debe sostenerse en mucho más que en el anclaje a los valores fundacionales. Dotar a su discurso de simbolismo y de valores, pero también de utilidad práctica: la Unión Europea ya ha creado las condiciones necesarias para la paz y la estabilidad entre vecinos y debe seguir demostrando que existe para mantener lo conseguido y para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, para estar ahí en las inquietudes cotidianas.



de Europa: Euranet, la primera red de radios europeas. Universidad de Valladolid. Recuperado el 27 de octubre de 2015: <https://goo.gl/goEX8S>

FUENTES INSTITUCIONALES:

Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo (2006). Una agenda de los ciudadanos – Logrando resultados para Europa (REF COM/2006/0211 final). Recuperado el 2 de noviembre de 2015: <http://goo.gl/v5Xkl6>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (2007). Comunicar sobre Europa en asociación (REF COM/2007/568 final). Recuperado el 2 de noviembre de 2015: <http://goo.gl/sM01cb>

Wallström, Margot (2006). Information note to the Commission – Plan D: Wider and deeper debate on Europe. Recuperado el 2 de noviembre de 2015: <http://goo.gl/sM01cb>

Libro Blanco sobre una Política Europea de Comunicación (2006). Recuperado el 2 de noviembre de 2015: <http://goo.gl/Kk2PRw>

Series históricas 1995-2014 del Centro de Investigaciones Sociológicas.

BIBLIOGRAFÍA

COLOMINA, CARMEN (2015). The role of Communication in facing Europe's challenges. CIDOBI, 19-26. Recuperado el 15 de octubre de 2015: <http://goo.gl/mVMoSX>

MICHAILIDOU, ASIMINA (2008). Democracy and New Media in the European Union: Communication or Participation Deficit? Journal of Contemporary European Research Vol 4, N°4, 346-368. Recuperado el 12 de octubre de 2015: <http://goo.gl/cUOKUW>

GARCÍA TONI, JAVIER Y RODRIGO, VICENTE (2015). Cuéntame un Cuento, Europa. Diario EIPais. Recuperado el 2 de noviembre de 2015: <http://goo.gl/793Z1i>

LAURSEN, BO Y VALENTINI, CHIARA (2015). Mediatization and Government Communication: Press Work in the European Parliament. The International Journal of Press/Politics Vol 20(I), 26-44. Recuperado el 28 de octubre de 2015.

ANDRINO SAN CRISTÓBAL, SONIA (2014). Política de Información y Comunicación de la Comisión Europea, en: Europa habla

**Para este paper, han contribuido Juan Luis Fernández y Javier Viñarás (Weber Shandwick), Javier García Toni (CC/ Europa), Sergio Príncipe (profesor de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid) y la Representación de las Instituciones Europeas en España.*

acop*

asociación comunicación política

