

Europa en la prensa española

Marc Pradel Miquel

Centre d'Estudis de Ciutadania i Societat Civil
 Universitat de Barcelona. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales
 Diagonal, 690, torre 2, planta 4. 08028 (Barcelona). Spain

and similar papers at core.ac.uk

provided by Dip

Resumen

En nuestro sistema político, los medios de comunicación no son agentes neutros, sino que desempeñan un papel central en la legitimación de las instituciones políticas. La consolidación de la UE ha significado el surgimiento de un entramado institucional supranacional con nuevos actores e instituciones que muchas veces son cuestionadas por su falta de legitimidad democrática. Todas estas cuestiones llevan a preguntarnos cuál es el papel que desempeñan los medios de comunicación en el proceso de construcción europea, cómo se da cuenta del proceso a la ciudadanía y cuáles de sus elementos entran en la agenda mediática. Este artículo intenta aproximarse a esta cuestión analizando la cobertura mediática que recibe el proceso de integración europea en la prensa española. Para hacerlo, se analizan cinco casos de procesos legislativos y diplomáticos del ámbito de la UE. La enorme diferencia en la cobertura de los distintos casos permite concluir que, en el caso de la prensa española analizada, las cuestiones europeas están vinculadas a la agenda mediática nacional y sirven como elemento legitimador o deslegitimador de posturas políticas de la clase política nacional.

Palabras clave: agenda mediática, integración europea, valores europeos, ciudadanía, clase política europea.

Abstract. *Europe in the spanish press*

In our political system media are not neutral agents but play a central role in political institutions legitimacy. The consolidation of the EU Project means the rising of a supranational institutional framework with new actors and institutions, often criticised because of their lack of democratic legitimacy. All these questions bring us to ask about the role of media in EU construction process, how media report the process to the citizenship and what elements are in the agenda setting. This article tries to put light on this issue analyzing media information regarding EU integration process in the Spanish press. To do it we analyze five legislative and diplomatic issues in the EU context. Main differences perceived between different cases coverages allows us to conclude that European issues are linked to the national media agenda and that are an element of legitimacy of political attitudes of national political class.

Key words: media agenda, European integration, European values, citizenship, European political class.

Sumario

Introducción	Las elecciones europeas (1999)
Metodología utilizada	La estrategia europea de empleo
Incidencia de las cuestiones europeas en la prensa	Conclusiones
Los casos que interesan a la prensa: las elecciones europeas y las sanciones a Austria	Referencias bibliográficas

Introducción

En los últimos años, Europa ha realizado un gran avance, tanto en su vertiente económica como política. Sin embargo, los ciudadanos no parecen ser conscientes de la profundidad del proceso. Por otra parte, en España hay múltiples ideas de lo que es y de lo debería ser Europa, dependiendo de los diferentes posicionamientos ideológicos y territoriales¹. En este artículo, se quiere estudiar el papel que desempeñan los medios de comunicación a la hora de informar sobre el proceso de integración europea a través del estudio de diferentes políticas y actuaciones de ámbito europeo.

Nuestra hipótesis de partida es que la prensa da cuenta de los temas y de los discursos sobre la Unión Europea que se adaptan al funcionamiento de la agenda mediática nacional, sin que se desarrolle un debate social amplio sobre la construcción europea. Tal y como ocurre con las cuestiones nacionales, aquellos actores que intentan tener presencia en los debates sobre la Unión Europea no aparecen en la prensa y tienen que buscar estrategias para introducirse. No obstante, en muchas ocasiones hay una «opinión pública discursiva» que debate y discute temas europeos, pero que no se ve reflejada en los medios.

Por otro lado, es importante ver cómo los medios de comunicación informan de la Unión Europea a sus ciudadanos. La naturaleza jurídica y política de la Unión Europea convierte esta cuestión en central. Debido a la naturaleza de su fundación, la UE ha quedado tradicionalmente alejada de los ciudadanos como órgano de decisión política. Su funcionamiento político, en el que los gobiernos nacionales tienen un papel fundamental en perjuicio de otras instituciones, influye de manera decisiva en la percepción de la UE como algo lejano e inaccesible. El hecho que exista esta visión, nos lleva a preguntarnos por el papel de los medios de comunicación en la Unión Europea. La manera en que se refleja la UE en los medios de comunicación, es fundamental para entender cómo se piensa sobre Europa, debido a que es uno de los

1. Quintanilla hace un análisis profundo de las diferentes concepciones de Europa de los diferentes partidos parlamentarios, que muestra la diversidad de posiciones sobre el tema (Quintanilla, 2005).

canales principales de información sobre esta institución². Los medios de comunicación amplifican y condensan el discurso público, por lo que constituyen un foro para la expresión de la esfera pública³. Entendemos el concepto de esfera pública como el conjunto de actores que debate en público temas que consideran de interés público⁴. No obstante, los medios no captan el conjunto de discursos y opiniones existentes sobre un tema, sino que priorizan unos por encima de otros⁵. Por otro lado, la construcción europea no parece estar en el centro del debate público, pese a la importancia de las decisiones que se toman en su seno. En el caso español, la estructura territorial del estado es un tema de debate mucho más profundo que la integración europea, pese a que posiblemente las consecuencias de ésta última serán mucho más trascendentales.

La integración europea está haciendo emerger de forma paulatina a una serie de actores e instituciones, a la vez que está generando espacios comunes para toda la UE. Para hablar de este proceso, se utiliza el término «europeización», que hace referencia al proceso de integración europeo que implica un traslado progresivo de la toma de decisiones del ámbito estatal al ámbito de la UE⁶. Este hecho genera el creciente protagonismo de las instituciones europeas y de su influencia. También significa la transformación de una clase dirigente que ya no convive dentro de los estados, sino que empieza a trabajar a escala europea. La prensa, según nuestra hipótesis, presenta y da protagonismo a estas instituciones y actores, de manera que explica, difunde y legitima el proyecto europeo entre la ciudadanía española. Sin embargo, no estamos ante un proceso constituyente que parta de la ciudadanía y, por lo tanto, la prensa no fomenta el debate entre aquélla. La idea de Europa que aparece, como elemento legitimador del proceso, está vinculada a la democracia y a los derechos humanos.

Para la elaboración del estudio, se partió del análisis realizado en el marco del proyecto *Europub, European Public Space Observatory*⁷. Dentro de este proyecto, se analizaron cinco grandes temas relevantes que se desarrollaron entre 1997 y 2003 en la Unión Europea. En el plano de instituciones concretas, analizamos las elecciones europeas de 1999 y la crisis abierta en la UE en el

2. Noelle-Neumann advierte que la opinión pública tiene dos fuentes: la observación de primera mano de la realidad y la observación a través de los ojos de los medios. (Noelle-Neumann, 1995, p. 207-217). En el caso de nuestro sujeto de estudio (la Unión Europea), la observación directa es difícil en algunos casos, por lo que los medios tienen un papel preponderante.
3. Van der Steeg, 2002.
4. Van der Steeg, 2002.
5. Sampedro, 2001.
6. Kevin Featherstone y George Kazamias, 2001.
7. Proyecto que formó parte del quinto programa marco y cuyo objetivo era crear un sistema de monitorización de las políticas europeas. El proyecto fue coordinado a escala europea por Liana Giorgi. El equipo español, formado por personal del CISC (Centro de estudios de Ciudadanía y Sociedad Civil) del Parque Científico de Barcelona, fue dirigido por la doctora Marisol García.

año 2000 a raíz del ascenso de un partido de extrema derecha en Austria (lo que popularmente se llamó el «caso Haider»). También se analiza, aunque de forma más marginal, la creación e institucionalización del comité de regiones de la UE. En el plano jurídico, se analiza la directiva de regulación de la liberación de alimentos transgénicos al medio ambiente aprobada por la UE, así como el proceso de elaboración de la carta de derechos fundamentales de la UE que posteriormente sería incluida en la Constitución europea. Por último, en el plano de políticas concretas, se analiza la Estrategia Europea de Empleo de la UE y su primera aplicación entre 1997 y 2002.

Dentro del estudio de cada tema, se incluía un análisis de prensa, de los cuales se ha partido para redactar este artículo. La elección de estos temas no responde a su importancia mediática, sino a su utilidad para el conjunto del proyecto Europub. No obstante, la elección nos puede ser útil porque permite incluir temas de carácter jurídico, económico y político, a la vez que aparecen reflejadas una pluralidad de instituciones de la UE (Parlamento europeo, Comisión Europea, Consejo de Europa, Comité de Regiones, Tribunal Europeo, Comité Económico y Social), así como actores del diálogo social a escala europea (UNICE, ETUC⁸).

Metodología utilizada

Este estudio se basa en el análisis de prensa de los periódicos *ABC*, *El Mundo* y *El País*, que son los más vendidos en España editados en Madrid. Se parte de la consideración que estos tres periódicos ejercen de líderes de opinión del resto de medios de comunicación y, por su utilización, es un indicador válido para el conjunto de los medios. Esto permite dar una visión de conjunto de la dinámica de comunicación sobre cuestiones europeas. La diferencia de orientación ideológica de estos tres periódicos permite, además, captar discursos que parten de puntos de vista distintos⁹.

Para el caso del Comité de Regiones, se eligió también el periódico *La Vanguardia*, debido a la escasez de artículos en los otros periódicos sobre el tema y a que se consideró que, por las peculiaridades del caso, un periódico editado en Barcelona recogería más sobre este tema que aquéllos editados en Madrid. Igualmente, la peculiaridad del caso ha hecho que se haya seguido la prensa desde 1994 hasta 2001. En el caso de los planes de empleo, se ha cubierto el periodo entre 1997 y 2002, mientras que, en los casos restantes, se han cubierto periodos menores de tiempo. Los periodos escogidos responden a la voluntad de recoger todos los artículos publicados sobre cada uno de los temas. En total, se analizaron en profundidad 1.030 artículos.

8. European Trade Union Confederation (ETUC) y Union d'Industries de la Communauté Européenne (UNICE).
9. Díez Medrano muestra de forma clara como los periódicos analizados tienen unas tendencias ideológicas definidas que se transmiten en la manera de informar sobre cuestiones europeas (Díez Medrano, 2003).

Aunque se han estudiado tanto los contenidos (temáticas aparecidas, actores, etc.) como los discursos (formulación de los discursos sobre cada uno de los temas), se ha hecho un énfasis especial en el análisis de contenido. La metodología utilizada ha partido de la selección de los artículos sobre los distintos temas a través de un conjunto de palabras clave. Por *artículo* se entiende 'cualquier información no publicitaria publicada en los periódicos estudiados'. De esta manera, se incluyen las cartas al director, los artículos de opinión, los editoriales y los textos de portada. Se ha valorado la extensión de cada artículo, la mención de las palabras clave en el título o en el subtítulo y el grado de profundidad con el que trata cada uno de los temas (dividiendo en las categorías: tema principal, tema secundario, tema mencionado, tema relacionado, o titular).

Por otra parte, se ha utilizado el conjunto del proyecto Europub para observar la participación y el debate de la sociedad civil en cada uno de los casos estudiados¹⁰. También se utilizaron datos del proyecto Europub.com que hizo un estudio muy profundo sobre la prensa y las cuestiones europeas.

Incidencia de las cuestiones europeas en la prensa

A partir de los datos recogidos, se puede afirmar que el proceso de integración europea en su conjunto tiene una cobertura limitada por parte de la prensa, si bien ésta va en aumento. Para empezar, las cuestiones europeas no tienen una sección fija dentro de la estructura de los periódicos estudiados y se sitúan en su mayoría dentro de la sección titulada «Internacional», con lo cual tienen que competir en espacio con noticias de ámbito no europeo. Por otro lado, la cobertura es relativamente amplia delante de los acontecimientos de gran trascendencia, como las cumbres, las elecciones europeas o los referéndums sobre la Constitución europea, pero mucho menor cuando se tratan temas de ámbito más general o noticias concretas que informan sobre políticas llevadas a cabo por las instituciones de la UE.

El gráfico 1 muestra, de forma comparativa, el impacto de los diferentes casos estudiados en EUROPUB. Los casos que tuvieron una mayor cobertura en la prensa fueron los de las elecciones europeas y el de las sanciones a Austria por el ascenso de Haider (entre los dos temas recogen el 55% de los artículos analizados), seguidos de la Estrategia Europea de Empleo (14% del total de artículos). En tercer lugar, encontramos los casos de carácter jurídico (Carta de derechos fundamentales y Directiva de organismos modificados genéticamente, que tienen un 6,7% y un 5,1% del total de artículos, respectivamente). Por último, encontramos el caso del Comité de Regiones, que recoge muy pocos artículos en un periodo largo de tiempo (4,3% del total).

10. Para más información, ver Homeyer, 2003.

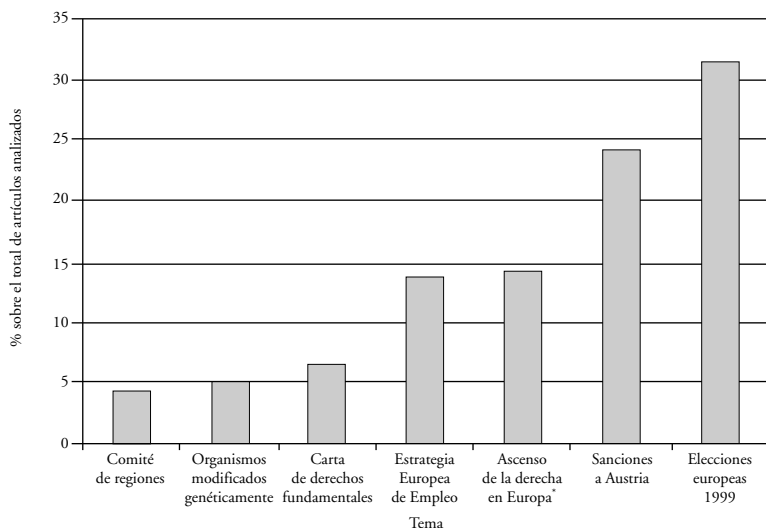


Gráfico 1. Impacto en el conjunto de periódicos de los temas analizados.

*El caso del ascenso de la derecha en Europa está a título comparativo. Incluye artículos sobre el aumento de votos de partidos de extrema derecha de Francia (Frente Nacional), Italia (Alianza Nazionale), Holanda (Lista Pym Fortuin) y Dinamarca.

El impacto en la prensa también se puede observar teniendo en cuenta la extensión de los artículos sobre cada tema, que muestra la misma distribución¹¹.

Así pues, la prensa estudiada informa más profundamente de aquellos temas relacionados con la elección de actores políticos que del resto de casos, especialmente de aquéllos que tienen un fuerte componente jurídico.

En lo que respecta al tipo de artículos analizados, se puede observar que, en los casos relacionados con derechos de los ciudadanos (elecciones europeas, Carta de derechos fundamentales y, en menor medida, las sanciones a Austria), hay un mayor número de artículos de opinión que en el resto de casos. Las opiniones aparecidas en los periódicos ponen un énfasis especial en la relación entre Unión Europea y derechos de los ciudadanos.

A continuación, se analizan los distintos temas de forma agrupada. A través del análisis, se pueden observar estas características más detalladamente.

11. El criterio de medición de la extensión de los artículos se hizo teniendo en cuenta el formato de página de cada uno de los periódicos. Se crearon cinco tipos de tamaño de artículo: grande, mediano, corto, referencia y titular.

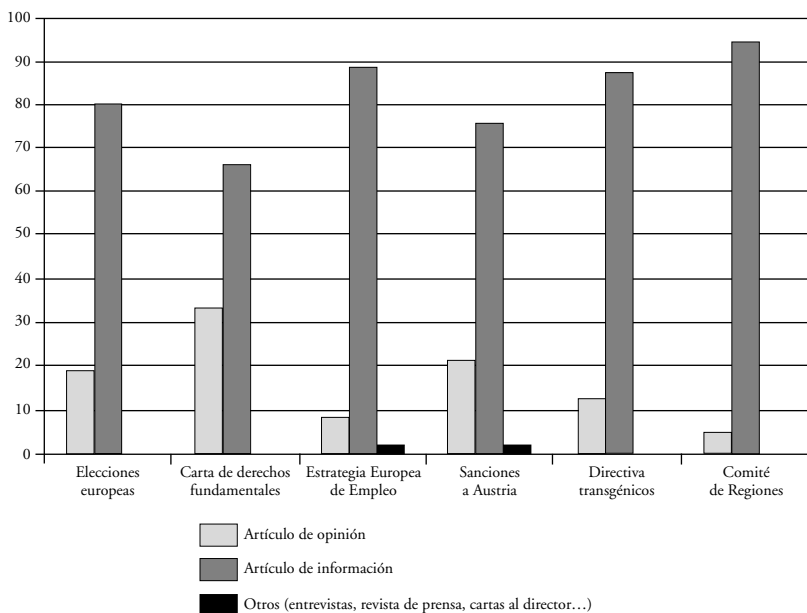


Gráfico 2. Tipo de artículos.

Los casos que interesan a la prensa: las elecciones europeas y las sanciones a Austria

Se han recogido 394 artículos (el 32% del total analizado) sobre las elecciones europeas y 304 artículos del llamado «caso Haider» (24% del total analizado). Respecto a este último caso, cabe destacar la tercera columna del gráfico 1. Corresponde a una serie de artículos recogidos en referencia a las victorias electorales de partidos extremistas en Holanda (lista Pym Fortuin), Francia (frente Nacional de Le Pen, que llegó a la segunda vuelta de las elecciones), Italia (Alianza Nacional) y Dinamarca. La columna está puesta solamente a título comparativo y permite ver como el conjunto de estos casos recoge menos artículos que el caso austriaco. En este sentido, es de destacar la importancia de la dimensión europea del «caso Haider», como veremos más adelante. Como contrapunto a estos dos grandes temas, encontramos el del Comité de Regiones, que interesa poco a la prensa estudiada. Entre 1994 y 2001, se recogen solamente 40 artículos, la gran mayoría concentrados en el periódico catalán *La Vanguardia*.

Tanto el caso de Austria como el de las elecciones europeas tienen como centro instituciones democráticas concretas en las que los ciudadanos eligen a sus representantes. Muchos autores ya han demostrado la preponderancia de este tipo de instituciones en los medios de comunicación, debido a que los

últimos han rutinizado sus relaciones con el poder político y económico. Así, el poder político se convierte en uno de los agentes que proporciona a los medios lo noticiable (que, a priori, tiene que coincidir con el interés general, según las reglas del juego del sistema político en que vivimos).

Las elecciones europeas (1999)

La considerable cobertura de las elecciones europeas de 1999 se puede entender si tenemos en cuenta el contexto político y social en que se celebraron. En 1999, el PSOE había abierto un proceso de elecciones primarias para elegir el candidato a las elecciones generales, y el candidato Josep Borrell fue elegido de forma inesperada por las bases. La elección de Borrell generó unas expectativas insospechadas entre los votantes socialistas y activó en la prensa la carrera política hacia las elecciones generales del 2000.

Fue en este momento en que se desarrolló la campaña electoral de las elecciones europeas, convirtiéndose en el primer encuentro a escala nacional entre el PSOE y el PP desde 1996. Los dos partidos políticos españoles mayoritarios utilizaron las elecciones europeas como una primera vuelta de las elecciones generales del año siguiente. Siguiendo la lógica de las campañas electorales, la prensa también asumió esta visión reproduciendo la pugna entre PSOE y PP de cara a las generales¹².

A pesar de ser una campaña electoral para unas elecciones europeas, los líderes nacionales tuvieron un gran protagonismo, de manera que, hasta que la campaña no estuvo muy adelantada, no hubo un protagonismo de las personas que conformaban las diferentes listas electorales¹³.

Por otra parte, el resto de estados miembros aparecieron con frecuencia a través de informaciones muy genéricas sobre las elecciones europeas en cada país.

En una primera etapa, las cuestiones mayoritarias en la prensa respecto a las elecciones europeas se refieren a la situación de los diferentes partidos. La capacidad organizativa del PSOE y la capacidad de respuesta del PP ante la reestructuración del partido de la oposición eran los temas centrales. A partir de la elección de candidatos y el cierre de listas, empieza una segunda fase en la que sí aparecen cuestiones europeas centradas en el modelo de Europa. Sin embargo, pronto la campaña deriva hacia otro tema que se convierte en su eje central: el llamado por la prensa «escándalo del lino», en el cual PSOE y PP se acusaron mutuamente de cobrar ilegalmente subvenciones europeas destinadas a fomentar la producción de lino. El tema tuvo una cobertura

12. *El Mundo* publicaba el día de los resultados un artículo titulado «El PP gana las europeas, pero el PSOE recorta puntos a costa de IU». El planteamiento general del análisis de resultados era hacer prospectiva sobre las elecciones generales del 2000. *ABC* publicaba artículos similares al respecto. *El País*, por su parte, hizo planteamientos más sutiles, destacando solamente el recorte de distancia por parte del PSOE.

13. Los líderes de los partidos, como José María Aznar, José Borrell o Joaquín Almunia aparecen en numerosos artículos junto a las candidatas a las elecciones europeas.

mediática importante, por lo que se dejaron fuera otras cuestiones del debate europeo.

El resto de partidos quedaron excluidos de la cobertura mediática en la prensa estudiada, al plantear la campaña electoral desde otros ejes. Izquierda Unida centró su campaña en una oposición a la política de la UE en Kosovo. La cobertura mediática de su campaña fue escasa¹⁴. Los partidos nacionalistas, obligados por las circunstancias a presentarse en grandes coaliciones, centraron su campaña en la necesidad de dar más importancia a las naciones sin estado y a las regiones como forma de aumentar la participación de los ciudadanos. Sin embargo, sus posiciones estaban muy debilitadas por la circunscripción única y tampoco tuvieron eco en la prensa.

Por otra parte, se publicaron numerosos artículos centrados en difundir las competencias del Parlamento europeo para explicar a los lectores la importancia del voto en las elecciones. La cuestión de la participación ciudadana en el proceso de construcción de la Unión Europea fue una cuestión importante también desde un punto de vista reflexivo. La mayoría de artículos de opinión, escritos en muchos casos por candidatos o miembros afines a los partidos políticos, abogaban por una reforma de las instituciones de la UE que diera mayor poder al Parlamento europeo y que recortara el poder a los estados miembros. Sin embargo, y pese a estos artículos de opinión, los artículos de información siguieron dando una perspectiva estatal a las elecciones.

A la hora de analizar los resultados electorales, la prensa estudiada también impuso una visión más centrada en las elecciones generales del 2000 que en las europeas. Así, se hacía énfasis en el recorte de distancia del Partido Socialista sobre el Partido Popular (*El País*) o en la victoria del Partido Popular, tanto a escala nacional como europea (*ABC* y *El Mundo*).

Así pues, vemos que hay una gran cobertura mediática, porque los principales actores que participan son de carácter institucional (partidos políticos parlamentarios) y porque ya existen unas rutinas y unas dinámicas en la cobertura de campañas electorales. Las cuestiones europeas que aparecen no son el eje de la información, de manera que la prensa da cuenta de la confrontación partidista a escala nacional y de los discursos nacionales más que de los europeos. No obstante, aparecen temas de ámbito europeo vinculados con la participación ciudadana y el alcance político de la UE. Estas cuestiones forman parte de un discurso que vincula Europa, los valores humanos y la democracia que anunciábamos al principio de este artículo como imagen difusa del proceso de europeización.

El análisis de los artículos sobre el Comité de Regiones muestra otro caso de pugna entre políticos nacionales por un organismo europeo. La cuestión afectó solamente a la clase política catalana, razón por la cual solamente la prensa del Principado dio cierta cobertura al caso. Durante la constitución del

14. Hay que añadir que el discurso de IU respecto a la política exterior de la UE no fue bien recibido por una parte de los votantes. La cobertura mediática de su discurso merecería un estudio a parte.

Comité de Regiones, el presidente de la generalitat de Catalunya, Jordi Pujol, y el alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, se disputaron la presidencia. Una vez quedó establecido que el Comité de Regiones tendría solamente carácter consultivo, perdió interés para la clase política catalana y, en consecuencia, para la prensa estudiada.

El caso de las sanciones a Austria, a diferencia del Comité y de las elecciones europeas, es un caso inesperado que surge durante el año 2000 y que significa un freno a las actividades de la UE durante varios meses. Las elecciones austriacas de finales de 1999 situaron al Partido de la Libertad (FPÖ), cuyos miembros eran considerados de extrema derecha por sus reiteradas declaraciones xenófobas, como segundo partido más votado. Pese a que los catorce países de la UE amenazaron con retirar las relaciones diplomáticas con Austria si el FPÖ entraba en el gobierno, éste formó un gobierno de coalición con el Partido Popular Austriaco. Los catorce países miembros aplicaron lo que llamaron «sanciones», cortando los contactos diplomáticos no indispensables con Austria. Pero la medida no disuadió al Gobierno austriaco, que consideró la acción una injerencia inaceptable. Durante 9 meses, la UE tuvo que convivir con la amenaza constante del veto austriaco a cualquier decisión comunitaria. Finalmente, se negoció una salida a la crisis basada en un comité de expertos que evaluara la situación de los derechos humanos en Austria.

A medida que se fueron afianzando las posturas que llevaron a la crisis, la prensa estudiada fue dando mayor importancia a la cuestión. Con el inicio de la crisis, aparecieron muchos artículos de opinión, la mayoría en *El País*. También hubo una gran cantidad de artículos de información concentrados en los meses de febrero y octubre, es decir, en los momentos del estallido de la crisis y de su resolución.

Los principales actores que aparecen son la clase política austriaca, europea y española. Como ya hemos visto con el caso anterior, los periódicos tienden a afrontar las cuestiones europeas desde una perspectiva nacional. En este caso, se hizo un énfasis especial en la actitud del Gobierno y en la posibilidad que algo como lo que sucedía en Austria sucediera en España. Los tres periódicos estudiados cubren el comportamiento del Gobierno español ante la crisis de formas distintas.

El comportamiento del Gobierno del PP también contribuyó a que la cuestión entrara en la agenda mediática con un marcado carácter nacional. El Gobierno apoyó desde el principio las sanciones a Austria para remarcar su carácter de partido de centro y alejarse de sus vínculos históricos con la extrema derecha. Después de mayo del 2000, superadas las elecciones generales con mayoría absoluta, Aznar se convirtió en una persona relevante para buscar una salida a la crisis, por cuanto era el único presidente cuyo partido pertenecía al Partido Popular Europeo. Las visiones de los periódicos en este sentido divergen: *El Mundo* y *ABC* informan sobre Aznar como el hombre que resuelve la crisis y consigue el levantamiento de las sanciones, mientras que *El País* es mucho más tibio con la actitud del Gobierno.

Analizando el discurso, vemos que la perspectiva con la que se cubrió la crisis europea se fue transformando durante los nueve meses que duraron las sanciones. En una primera fase, se informa de forma positiva sobre las sanciones y la decisión de los catorce países de la UE de actuar delante de un partido de tendencias xenófobas. Con el paso de los meses y la paralización de las negociaciones, los periódicos empiezan a apostar por una vía más pragmática que permita superar la crisis. Finalmente, en un tercer momento, se habla abiertamente de la necesidad de superar la crisis a través de un levantamiento de las sanciones que sea también una salida digna para los catorce estados miembros y para Austria.

En los artículos de opinión (que representan casi un 22% del total) aparecen varios discursos sobre la victoria de Haider y la situación de Europa. Un primer discurso se basa en analizar el componente fascista del partido de Haider, así como las implicaciones que este tipo de partidos tienen para las democracias. Se plantea un debate abstracto que discute los límites de la democracia, así como la utilidad de las sanciones para frenar este tipo de partidos. Este discurso tiene también una perspectiva jurídica que se centra en qué mecanismos se debían incluir en los tratados de la UE de cara a evitar que partidos como el de Haider tomasen el poder. Ante la ampliación europea, se temía que partidos que defendían valores contrarios a los principios de la UE pudieran llegar a formar gobiernos.

De hecho, países de la Europa de los quince con sistemas democráticos consolidados (Francia, Holanda, Italia y Dinamarca) sufrieron el ascenso de partidos considerados de extrema derecha en sus parlamentos. A diferencia de Austria, ni en Italia ni en Francia se reflexionó sobre su pasado vinculado al totalitarismo, y la prensa española tampoco lo hizo en la medida que lo había hecho con Austria. El escaso impacto mediático que tuvieron los casos de Francia, Holanda, Italia y Dinamarca juntos contrasta con la importancia del caso austriaco. Esto se puede explicar por la dimensión europea del caso. Es interesante remarcar que en dos de estos países fundadores de la Comunidad Económica Europea se ha rechazado la Constitución europea recientemente.

Un segundo discurso vincula el ascenso de Haider con el incremento de la inmigración en toda Europa. Elementos externos al propio «caso Haider», como los incidentes de febrero del 2000 en El Ejido, provocan que el tema de las presiones de la inmigración se convirtieran en un tema importante en la prensa por sí mismo al que el «caso Haider» acaba vinculado. En los artículos de opinión aparece, pues, una vinculación entre el fenómeno Haider y la reflexión sobre la inmigración en España. El caso Haider se convierte, así, como un ejemplo a citar de consecuencias no deseadas del fenómeno migratorio, de manera que es un caso citado en artículos de otras temáticas vinculadas a la inmigración.

Así pues, se puede ver como los medios dan importancia a la cuestión de las sanciones a Austria por su vinculación al debate sobre la legitimidad democrática y a una institución democrática concreta (el Gobierno austriaco) que acaba afectando al funcionamiento de toda la UE. Por otra parte, el caso reve-

la una cierta adaptación, una vez más, a escala nacional, de las cuestiones europeas. La prensa da cuenta del comportamiento de la clase política española en torno a la crisis y la vincula a la situación sociopolítica del propio país.

La estrategia europea de empleo

El tercer tema en importancia mediática fue la estrategia europea de empleo, concretada en los planes de acción para el empleo. La aparición del tema del empleo, considerado crucial para los ciudadanos, tiene un fuerte impacto en 1997 y 1998, pero pierde presencia a partir de 1999. Aparecieron 174 artículos relacionados con este tema (un 14% del total), la mayoría de los cuales se sitúan en 1997 y 1998. La paralización del debate y las motivaciones ideológicas en la cobertura de esta cuestión explican esta gran presencia en los primeros años del caso y la inexistencia de artículos a partir de 1999.

En 1997, se empezó a aplicar la Estrategia Europea de Empleo. Dicha estrategia consiste en establecer objetivos comunes de creación de trabajo en el seno de la UE, y la creación de planes de acción por parte de los estados miembros. Los objetivos se marcan para cinco años y los estados miembros presentan anualmente un informe de actividades que es evaluado por la Comisión Europea. Se recogen, así, buenas prácticas de cada uno de los países.

Desde el punto de vista de la incidencia en la prensa, los primeros planes de empleo tuvieron una repercusión mucho más importante que el resto de planes dentro de los cinco años incluidos entre 1997-2002. Este fenómeno se debe al cierre gubernamental de las oportunidades de participación después de la negociación del primer plan de empleo en 1997, que significó también el cierre de oportunidades mediáticas para aquellos colectivos que quisieron incidir en el debate. Es el fenómeno de festín o hambruna que explica la superabundancia o ausencia de un tema en la prensa¹⁵.

La negociación del primer plan de empleo tenía como trasfondo la reforma laboral de 1997 y una capacidad de pacto entre los agentes sociales y el gobierno más elevada que en el periodo inmediatamente anterior. Sin embargo, los artículos recogidos se centraron en la negociación del plan de empleo entre el Gobierno central y las autonomías, dejando a un segundo plano el papel de los agentes sociales, especialmente de los sindicatos. El Gobierno centró el debate en la negociación con las autonomías y cerró el diálogo con los sindicatos y la patronal, al establecer unas condiciones de participación que no les satisfacían.

La prensa reflejó los resultados de los primeros planes de empleo como muy positivos y recalcó la respuesta positiva de la Comisión Europea a la gestión del Gobierno español. Los sindicatos, que se consideraban excluidos del proceso, no tuvieron una voz significativa en la prensa para explicar sus posiciones (excepto en el periódico *El País*, que, por otra parte, no prestó atención

15. Baumgartner y Jones, citados en Sampetro, 2001.

a los planes de empleo). De esta manera, aunque se habló de ellos pero no aparecieron como interlocutores. El discurso sindical, según el cual el plan de empleo sólo había servido para reordenar las políticas que ya se estaban haciendo, no tuvo presencia mediática relevante. El actor que más presencia tuvo en la prensa fue el Gobierno, que difundió las bondades de la estrategia europea de empleo y la buena gestión que se estaba llevando a cabo desde el Gobierno.

Más adelante, los sindicatos emprendieron movilizaciones y acciones exigiendo medidas para la creación de empleo más acordes con sus propuestas. El eje de sus reivindicaciones eran las treinta y cinco horas semanales que se habían aplicado en Francia en el contexto del Plan Nacional para el Empleo francés. Sin embargo, las oportunidades políticas de participación estaban más cerradas, pues ya se habían tomado posiciones concretas. Pese a los esfuerzos de los sindicatos, la cuestión de las treinta y cinco horas no logra aparecer como una cuestión central en la discusión sobre los planes de empleo, pese a ser una propuesta del gobierno francés enmarcada dentro de su propio plan de empleo. La cuestión de fondo es la defensa de un modelo liberal o socialdemócrata de creación de empleo. A partir de 1999, no hubo una cobertura real del tema. La mayoría de artículos recogidos son del año 1997 y principios del 1998 y hacen referencia al primer o al segundo planes de empleo. En los años siguientes, solo aparecieron referencias sobre la entrega de los informes a la Comisión Europea o a cuestiones concretas sobre los planes.

Lo que es interesante de este caso es el hecho de que Europa es usada por los actores institucionales para legitimar una determinada política de empleo de corte liberal, por un lado, o como argumento para criticar esta misma política, por otro. Según este segundo punto de vista, se considera que se ha perdido una buena oportunidad para acabar con el problema del empleo. No obstante, el mayor acceso a la prensa del Gobierno y otros actores políticos hace que su visión aparezca como la mayoritaria delante de otras opiniones. Aquí volvemos a ver como una idea difusa de Europa sirve para defender argumentos muy distintos.

Los casos en que la prensa no incide: la Carta de derechos fundamentales y la Directiva de regulación de liberación de transgénicos al medio ambiente

La Carta de derechos fundamentales de la UE tuvo escasa cobertura, con 84 artículos (7% del total). La naturaleza jurídica de la carta hizo que fuera un tema poco interesante para la prensa, pese a que las cuestiones que se debatían tenían interés (e incidencia) para la ciudadanía. La Directiva europea de regulación de liberación de alimentos transgénicos (DRD), por su parte, contiene sesenta y cuatro artículos en el periodo estudiado (5% del total). Esta cobertura mediática no se corresponde con la magnitud del debate que se desató alrededor del tema y que podemos constatar gracias al conjunto del proyecto EUROPUB¹⁶. La inexistencia del debate en la prensa no significa que éste no existiera a través de otras vías, como veremos más adelante.

16. Homeyer, 2003, p. 70-73.

Observando el tamaño de los artículos, vemos también como en su mayoría son de pequeña o mediana extensión, a diferencia de los casos de estudio con mayor cobertura. El 39% de los artículos analizados para este tema eran cortos o simples titulares sobre los transgénicos. La Carta de derechos fundamentales tiene una cobertura similar, con el 41 % de artículos cortos.

Esta escasa cobertura muestra como estos temas quedan fuera del interés de la prensa. A la hora de informar, también encontramos un cierre del debate en torno a los actores institucionales ya establecidos, algo que sucede especialmente durante el proceso de elaboración de la Carta de derechos fundamentales.

La cuestión de la Carta de derechos fundamentales se desarrolló durante el año 2000. Ese año, el Consejo Europeo encargó al Parlamento la elaboración de una carta de derechos de los ciudadanos. La carta se elaboró en el contexto de la necesidad de dotar de mayor peso a la UE ante su próxima ampliación.

Las escasas informaciones sobre la carta se pueden explicar en parte por el elevado grado de consenso entre los partidos políticos sobre la conveniencia de hacer este tipo de documento y el hecho que la labor de redacción se llevara a cabo a escala europea. Los actores institucionales parlamentarios eran los actores principales en la redacción de la carta y mantuvieron el debate cerrado a la ciudadanía. Este hecho explica que la prensa se centrara también en los actores políticos, pese a que algunos actores intentaron abrir el debate a la ciudadanía.

Los temas alrededor de los cuales la prensa centra su atención son, por una parte, la posición del Gobierno español respecto a la carta (que debía aprobarse en el Consejo de Europa) y, por otra, ciertos elementos polémicos que levantaban desacuerdos: la inclusión o no de los derechos sociales, la inclusión de referencias a la religión y la necesidad que la carta tuviera o no validez jurídica.

Aunque los derechos sociales son de gran importancia para la ciudadanía, no encontramos en la prensa un debate profundo sobre esta cuestión. En los diferentes periódicos, especialmente en *El País*, observamos una opinión generalizada en muchos articulistas de que es necesario avanzar hacia una Europa federal y sobre como avanzar hacia ella. Según este discurso, la Carta de derechos es un paso fundamental, y planta la semilla para una futura constitución europea. Este discurso europeísta abstracto fija la meta en una Europa federal como la propuesta por Joschka Fischer en mayo del 2000¹⁷.

Pese a este europeísmo, la prensa no transmite los contenidos de los acuerdos sobre la Carta ni difunde el debate sobre qué contenidos se deben incluir o no. Por el contrario, los temas que predominan en la prensa es sobre el procedimiento de elaboración de la Carta y el papel que desempeñan los diferentes estados en su elaboración.

17. «Vamos a construir Europa, Joschka» (*El Mundo*, 21 de mayo de 2000).

Uno de los temas de fondo que aparece en el marco discursivo de los artículos es la posición del Gobierno español respecto a la Carta de derechos fundamentales y a la integración europea en general. El tema central es la alineación de España con los países considerados euroescépticos por la prensa, encabezados por el Reino Unido. La posición del Gobierno de defender que la Carta de derechos no tuviera carácter jurídico, también fue uno de los temas centrales de debate durante la elaboración y aprobación de la Carta.

Así, delante de un tema que afectaba directamente a los ciudadanos de la UE, el debate y las informaciones se centraron en otros aspectos, dejando en un papel secundario la cuestión de los contenidos. La inclusión de la Carta de derechos en la Constitución europea hizo que la ciudadanía conociera (al menos en un grado mayor que con anterioridad) los contenidos de la Carta, con lo que se desarrolló un debate que no se había producido en su momento.

El otro tema de carácter legislativo es el de la Directiva europea de regulación de liberación de alimentos transgénicos (DRD). La DRD se aprobó en el contexto de una gran inseguridad, desatada por la que se llamó popularmente «crisis de las vacas locas». La revisión de la directiva sobre transgénicos había empezado durante la década de 1990 a través de un proceso muy cerrado. Se consideraba que la Directiva era demasiado restrictiva con el uso de transgénicos y frenaba la competitividad de la UE. Sin embargo, cuando se adoptó la nueva directiva, ésta era más restrictiva que la anterior¹⁸. El proceso de decisión de la UE que llevó a este endurecimiento abrió un gran debate en la sociedad. Como estado miembro, España optó por una posición ambigua y moderada. Aunque mantuvo una posición favorable a los transgénicos durante 1998, la oposición de muchos países europeos la obligó a mostrarse más ambigua. Esto le llevó a tomar una doble actitud. En el ámbito estatal, el Gobierno apoyaba la desregulación de transgénicos, mientras que en el ámbito europeo suscribía las decisiones del consejo que apostaban por una mayor regulación.

La prensa española centra su atención en la toma de decisiones a escala europea, y a las diferentes posiciones existentes en el seno de la UE sobre el tema. Sin embargo, no informa sobre las posiciones concretas del Gobierno español respecto al tema. Por otra parte, informa poco de las políticas del Gobierno y centra la atención en las decisiones consensuadas en el Parlamento español sobre el tema, como el etiquetaje de productos transgénicos. Paralelamente, desde la prensa, se remarca el hecho que no se ha demostrado que los transgénicos signifiquen un peligro para la salud. Así, *El Mundo* afirma que «La UE dice que los transgénicos no son peligrosos para la salud¹⁹».

Por su parte, los opositores al uso de transgénicos (grupos ecologistas, el sindicato agrario COAG y organizaciones de consumidores) tienen un escaso impacto en la prensa. Sus acciones y su papel quedan minimizados. De esta manera, se empobrece el debate en la prensa sobre el tema.

18. Homeyer, 2003, p. 157.

19. *El Mundo*, 10 de octubre de 2001.

En lo que respecta a los artículos de opinión, éstos se centran en analizar los pros y los contras de los transgénicos desde una perspectiva científica y económica. Sin embargo, no se profundiza en las cuestiones de debate público y en lo que dicen los contrarios a los transgénicos. En general, se exige la máxima transparencia en el uso de los transgénicos y se apuesta por que la ciudadanía pueda elegir o no consumir transgénicos.

Así pues, la prensa informa sobre las decisiones en el ámbito europeo y nacional sobre la cuestión, pero no difunde suficientemente el debate público en torno al tema. Una prueba de la intensidad de este debate público es que una ley que debía ser desreguladora con los transgénicos acabó siendo más restrictiva con su utilización, en parte debido a la presión de la opinión pública. Aunque en España la presión y el debate fueron menores que en otros países, también existieron tal y como demuestra el conjunto del proyecto EUROPUB²⁰. La prensa no parece reflejar la intensidad de ese debate.

En resumen, los dos casos legislativos muestran como dos políticas importantes para la ciudadanía pasan desapercibidas para ésta en la medida que se presentan como problemas que la clase política puede solucionar a través del consenso parlamentario. Sin embargo, el debate desatado por ambos casos requería una mayor profundización por parte de la prensa. Al igual que con la Carta de derechos fundamentales de la UE, la legislación sobre transgénicos no llamó la atención de la prensa pese al interés de la ciudadanía sobre estos temas en ese momento concreto.

Conclusiones

Como hemos visto, el proceso de europeización está creando espacios y políticas concretas sobre las que la prensa española se hace eco. La información sobre la Unión Europea en la prensa gira en torno a varios discursos y perspectivas que se superponen.

Aquellos temas que tienen una perspectiva europea, obtienen un menor espacio mediático que los temas que se vinculan de una manera u otra a instituciones nacionales concretas. El papel de los actores políticos institucionales (gobiernos, partidos políticos mayoritarios) es determinante, puesto que son ellos los protagonistas de los artículos de prensa y marcan en gran medida la importancia de un tema.

Aunque formalmente la prensa española se muestra claramente europeísta, hay matices en la forma de entender lo que es Europa, así como en la forma de defender el proyecto europeo. En este sentido, se puede defender la Unión Europea desde puntos de vista muy diferentes y, de hecho, el argumento europeísta puede servir tanto para atacar como para defender una política nacional. De esta manera, las cuestiones en torno a la UE son utilizadas muchas veces para reflexionar sobre la situación política nacional y para juzgar la acti-

20. Cardesa, 2002, p. 22-23.

tud de los actores políticos nacionales. Por esta razón, los temas que menos se pueden leer bajo este prisma son los que reciben una menor cobertura. Así, la prensa española dificulta debates sobre cuestiones que afectan en gran medida a la ciudadanía y en los que ésta podría participar. El caso de la Carta de derechos fundamentales, o de los organismos modificados genéticamente son buenos ejemplos de este cierre del debate. En este último caso, se restringió el acceso a los medios de aquellos grupos que intentaban abrir un debate y se apeló a la institucionalización del conflicto a través del acuerdo parlamentario. Así, la prensa legitimó a los actores institucionales y dejó fuera a otros, a la vez que se informó muy superficialmente de la repercusión del tema en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Este papel de la prensa responde al hecho que Europa se ha construido hasta ahora desde arriba hacia abajo. La ciudadanía ha sido poco informada del proceso e invitada muy escasamente a participar en los debates. Ni siquiera las elecciones al Parlamento europeo de 1999 generaron un debate sobre cuestiones europeas de fondo, pese a que el Parlamento surgido de estas elecciones fue el que más tarde redactaría la Carta de derechos fundamentales y prepararía el camino hacia la Constitución europea. La escasa voluntad de los actores políticos de abrir el proceso de construcción de Europa a la ciudadanía se ha plasmado en los medios de comunicación. La falta de debate y participación se ha plasmado también en el referéndum de la Constitución europea de España. Paradójicamente, la negativa de Francia y Holanda a ratificar la Constitución europea ha activado un debate sobre la construcción de Europa que se debería fomentar.

Referencias bibliográficas

- BAUER, M. W. (2000). «Classical content analysis: a Review». En: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (eds.). *Qualitative researching with Text: Image and Sound*. Londres: Sage.
- BRETONES, M. T. (2001). *Sociedades avanzadas*. Barcelona: Hacer.
- DÍEZ MEDRANO, J. (2005). «Final case report of análisis of newspaper editorials». En: *The transformation of political mobilisation and communication in European Public Spheres*, en <www.europub.com>.
- DÍEZ MEDRANO, J. (2002). «Die Qualitätspresse und Europäische Integration». En: KLEIN, Ansgaar; KOPMANS, Ruud (eds.). *Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. Opladen: Leske & Burdich.
- CARDESA, A. (2002). «Final case spanish report on the deliberate directive of Genetically Modified Organisms into de Environment». En: <www.iccr-international/europub>.
- FEATHERSTONE, K.; KAZAMIAS, G. (2001). *Europeanization and the southern periphery*. Londres: Frank Cass Publishers.
- GARCIA, M.; MUR, R. (2001). *Introduction to EUROPUB WP1*. En: <http://www.iccr-international.org/europub/publications-index.html>.
- GARCIA, M.; PRADEL, M. (2003). *Social policy final report*. En: <www.iccr-international/europub>.

- GIORGI, L.; RODOUSAKIS, N. (2003). «The sanctions debate on Austria: lessons for the “European Values” debate and democratic implications». En: <www.iccr-international/europub>.
- HOMEYER, I. (2003). «Europub final report». En: <www.iccr-international/europub>.
- NOELLE-NEUMANN, E. (1995). *La espiral del silencio*. Barcelona: Paidós.
- QUINTANILLA, M. A. (2005). *El misterio del europeísmo español. Enjambres y avisperos*. Madrid: Síntesis.
- SAMPEDRO, V. (2001). *Opinión pública y democracia deliberativa*. Madrid: Istmo.
- VAN DER STEEG, M. (2002). «Rethinking the conditions for a public sphere in the European Union». En: *European Journal of Social Theory*, 5(4): 499-519, noviembre.