

Comunicación y medios en las Américas

Comunicación y medios en las Américas

Entre la gobernanza y la gobernabilidad

Editores

Antonio Roveda Hoyos y Carmen Rico de Sotelo

Reservados todos los derechos

© Pontificia Universidad Javeriana
© Antonio Roveda Hoyos
© Carmen Rico de Sotelo
José Vicente Arizmendi Correa
Federico García Naranjo
Eduardo Gutiérrez
Damián Loreti
Luis Lozano
Luis Fernando Marín
Mireya Márquez Ramírez
Alain Modoux
Catalina Montoya Londoño
Matías Ponce
Javier Protzel
Daniel Guillermo Valencia
Sebastián Valenzuela

Corrección de estilo

Gustavo Patiño Díaz

Diseño de cubierta

Claudia Rodríguez

Diagramación

Juan David Montes

Impresión

Javegraf

Facultad de Comunicación y Lenguaje
Transversal 4ª # 42-00, sexto piso
Edificio José Rafael Arboleda, S.J.
Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7ª # 37-25 Oficina 1301
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
Bogotá, D. C.

Primera edición: Bogotá, D. C., abril de 2012

ISBN: 978-958-716-541-8

Número de ejemplares: 300

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Comunicación y medios en las Américas : entre la gobernanza y la gobernabilidad / editores Antonio Roveda Hoyos y Carmen Rico de Sotelo. -- 1a ed. -- Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana : Orbicom, 2012.

237 p. : ilustraciones, gráficas y tablas ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-716-541-8

1. MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS. 2. POLÍTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS. 3. CIENCIA POLÍTICA. 4. GOBERNABILIDAD. 5. TEORÍA DE LA INFORMACIÓN. I. Roveda Hoyos, Antonio, Ed. II. Rico de Sotelo, Carmen, Ed. I. Pontificia Universidad Javeriana.

CDD 302.23 ed. 21

Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S.J.

ech.

Abril 18 / 2012

Agradecimientos

Los editores, Antonio Roveda Hoyos y Carmen Rico de Sotelo, y los autores agradecen al embajador Pierre Giguère de Orbicom y Jürgen Horlbeck, ex decano de la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, por su apoyo a este proyecto de publicación de las Cátedras UNESCO de Comunicación de las Américas.

Contenido

Presentación	11
<i>José Vicente Arizmendi Correa</i>	
I. Debates	
Apuntes sobre gobernanza, gobernabilidad, ciudadanías y comunicación en las Américas	15
<i>Antonio Roveda Hoyos y Carmen Rico de Sotelo</i>	
La buena gobernanza por, para y en los medios	33
<i>Alain Modoux</i>	
Comunicación estratégica de gobierno: gobernabilidad democrática y representatividad política	45
<i>Matías Ponce</i>	
II. Casos	
El caso WikiLeaks y su relación con el derecho a la información	59
<i>Damián Loreti y Luis Lozano</i>	
Redes sociales online y ciudadanos jóvenes: en busca de nuevas formas de comunicación y participación política	75
<i>Sebastián Valenzuela</i>	
Guerra, política y poder mediático: gobernabilidad en medio del conflicto en la Colombia de la primera década del siglo XXI	89
<i>Luis Fernando Marín y Federico García Naranjo</i>	
Límites y frustraciones de la gobernanza	
El proceso de adjudicación del tercer canal de televisión en Colombia	119
<i>Daniel Guillermo Valencia</i>	
Radios Ciudadanas: ejercicio de ciudadanía democrática cultural	137
<i>Eduardo Gutiérrez</i>	

Impactos divergentes de hechos de irrupción: el poder mediático norteamericano en el conflicto armado colombiano	155
<i>Catalina Montoya Londoño</i>	
Valores, roles y prácticas en conflicto: el papel de los periodistas mexicanos en las elecciones presidenciales del 2006	181
<i>Mireya Márquez Ramírez</i>	
Gobernabilidad, corrupción y tecnologías de la información en el Perú	209
<i>Javier Protzel</i>	
Autores	233

Presentación

José Vicente Arizmendi Correa

Decano de la Facultad de Comunicación y Lenguaje

Pontificia Universidad Javeriana

En estos tiempos electrónicos y mediáticos, no deja de ser curioso recordar que *gobernar* y *cibernética* provienen de la misma raíz, la palabra griega *kybernan*, que originalmente aludía a la conducción o pilotaje de una nave. El sonido de la *k* inicial cambió a *g* posiblemente en la lengua etrusca, de donde el vocablo pasó al latín, y de allí, al francés antiguo.

El neologismo *gobernanza*, derivado de *gobernar* y vecino de la ya existente palabra *governabilidad*, tiene por delante la dura tarea de evocar un significado lo más preciso posible entre quienes lo utilicen, no solo en el ámbito de las Naciones Unidas, sino en campos académicos dispares, como la ciencia política, la comunicación, la economía y el derecho, entre otros.

El presente libro, que promovieron Orbicom y la Cátedra Unesco de Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, aspira a contribuir a la consolidación del uso adecuado y preciso del vocablo *governabilidad*, que la Real Academia Española define como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Como lo ilustran los escritos de varios de los autores aquí consignados, la gobernanza en el siglo XXI involucra inevitablemente a los medios de comunicación, no solo por el uso que de ellos hacen los periodistas y editores, así como los ciudadanos, los empresarios y los líderes políticos, sino también por el papel que la legislación y la cultura política les otorgan y por las nuevas posibilidades que la tecnología va ofreciendo a los grupos sociales que de ellos se valen.

Como concepto novedoso, el de *gobernanza* corre el riesgo de abarcar todo y volverse borroso. Por eso es importante que a través de ensayos e investigaciones como los que componen la presente obra, los académicos y estudiosos exploren sus límites y posibilidades.

I. Debates

Apuntes sobre gobernanza, gobernabilidad, ciudadanías y comunicación en las Américas

*Antonio Roveda Hoyos y Carmen Rico de Sotelo, editores*¹

Nos resulta particularmente complejo abordar y esclarecer el concepto y el uso que se ha hecho del término gobernanza, sin caer en lugares comunes, en cuanto el mismo es cada vez más utilizado y reutilizado en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, estrategias electorales, acciones sociales y comunicativas, y procesos políticos en los países que constituyen el territorio de “las Américas”.

No obstante, consideramos fundamental partir de unos mínimos conceptuales, dentro de la dificultad que presenta la polisemia del mismo término como constructo: “Gobernanza, gobernanza... ¿Es que no alcanza con el gobierno?, o ¿se trata de un gobierno a medias?”, nos preguntaba recientemente un colega de la región.

Por lo tanto, el presente capítulo hace una revisión histórica de la terminología vinculada (gobernanza-gobernabilidad), mirando lo que América Latina ha producido específicamente sobre gobernanza y comunicación. Nuestra intuición primera, al plantearnos este libro que reúne las Cátedras UNESCO de Comunicación de las Américas en un proyecto editorial, era la relativa a la dispersión, imprecisión terminológica y escasa referencia a la comunicación, las ciudadanías y la gobernanza². En consecuencia, esta publicación pretende paliar ese vacío, a la par que confirma entre los propios autores las distintas avenidas teóricas por las que optan, y la falta de coincidencias

1 Agradecemos particularmente la valiosa contribución de Dafne Banegas, candidata a la Maestría en Comunicación de la UQAM, por la revisión bibliográfica para este artículo.

2 Como antecedente explícito en *comunicación y gobernabilidad*, véase Exeni (2008).

respecto al uso y percepción de dichos términos. Los propios autores de estos apuntes recorreremos con distintos énfasis y concluimos con casi la misma indefinición que al inicio.

Como autores y editores optamos por el concepto de *gobernanza* en su dimensión analítica: queremos, primero, comprender los procesos de gobernanza, y no incurrir en las dificultades de la postura evaluativa, ya que al hacerlo estaríamos partiendo de un conjunto predeterminado de normas que prescriben lo que es buena o mala gobernanza. Por ejemplo, el preguntarse si hay participación o si hay transparencia.

Con una mejor comprensión de los procesos de gobernanza, es pensable que la comunicación contribuya, en sus diferentes abordajes a la construcción de la ciudadanía (es, pues, una postura bien distinta a la usual, aquella que sienta cátedra sobre la buena gobernanza cuando se constata la presencia de determinados factores). La contribución de la postura analítica radica en el intento de una mejor comprensión de las dinámicas del poder y la toma e implementación de decisiones en lo que hace a la vida social y, en particular, a las políticas de comunicación.

Entre los autores, hay quienes conciben el proceso con vistas a promover formas de buena gobernanza y buena gobernabilidad. Nuestra perspectiva de la metodología analítica, en la línea del *Marco analítico de la gobernanza* (Bazzani, 2010), promueve algo distinto. No todos los autores del libro comparten nuestra perspectiva... Ni tenemos, como editores, una postura monolítica ni homogénea: para una, se trata más enfáticamente de la gobernanza; para el otro, quizá más de la gobernabilidad. Pero de ello se trata: de dar cuenta de las diversas contribuciones que, desde las Cátedras UNESCO de Comunicación de los distintos países y con miradas complementarias, se han hecho para pensar la comunicación, la gobernanza y la gobernabilidad, y las ciudadanías.

El uso progresivo del término *gobernanza* (del inglés *governance*) no ha significado, sin embargo, una mayor precisión acerca de su significado. Entendemos, aun así, inspirándonos en A. Giddens (2000), que el análisis de la gobernanza puede enfatizar las normas o los actores, pero su interacción es lo que privilegiamos en nuestra mirada, y es el marco general que hemos adoptado para examinar las lecciones aquí aprendidas sobre la gobernanza.

Este enfoque sociológico de la gobernanza se inspira en actores que en constante interacción crean la estructura social, y ésta, con sus normas y recursos, posibilita la acción social.

Gobernanza y comunicación en la investigación en América Latina: estado de situación

Nos interesó examinar en la literatura de la región las relaciones entre gobernanza y comunicación. Partimos de la revisión del término *gobernanza* y sus acepciones. Hubo un tiempo en que “hacer política” era “hacer políticas de gobierno”, y de buen gobierno, en el mejor sentido de la filosofía de Platón. Hoy se necesitaría del término *gobernanza* para nombrar las prácticas que deben llevarse a cabo en un *buen* gobierno, como una de las herramientas para la legitimación de ese gobierno. Esa característica va más allá de la pretensión de eficiencia con un mero sentido de gestión estatal.

También se habla hoy en el espacio público de transparencia, de descentralización para permitir la inclusión participativa de la población y de rendir cuentas como condiciones necesarias asociadas a la gobernanza. Sin embargo, sea cual sea su uso, no existe unanimidad para la aplicación del término. Para el caso de América Latina, en varios países se lo asocia con el concepto de *gobernabilidad*, entendida tradicionalmente como la capacidad de ejercer una acción de gobierno en una comunidad política.

La distinción etimológica fue así prescrita desde los organismos de crédito internacional, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, también se habla de gobernanza cuando se tratan aspectos de la introducción de nuevas tecnologías de tratamiento de la información y de comunicación con el ciudadano, por parte de las estructuras gubernamentales. Es claro que en esos procesos, como en el reclamo por rendición de cuentas, la comunicación, una vez más, tiene un rol decisivo. Por lo tanto, es curioso notar que la asociación entre los conceptos de gobernanza y de comunicación prácticamente no aparece aún delimitada de forma clara en diferentes artículos académicos revisados. La mayor proximidad conceptual tiene carácter eminentemente práctico, y se da en el estudio de la relación entre la gobernanza y el diálogo o la participación ciudadana. Se entiende que el área preferida de desarrollo de los conceptos citados es la política, en su aspecto macroestructural, y no tanto en asuntos puramente organizacionales.

Sin embargo, frente al intento de darle al concepto una validez general para la región latinoamericana, emergen voces disidentes que reclaman una especificidad de la problemática política. Es el caso de Colombia, donde hay académicos que discuten la pretensión normativa de la gobernanza, como Fernán González y Silvia Otero (2008), quienes sostienen que debido a las complejidades de la situación sociopolítica colombiana —grupos ilegales imponen condiciones de negociación dificultosas o imposibles— no se puede implementar un modelo descentralizador

y homogéneo; por el contrario, la presencia estatal se desdibuja. De la revisión de literatura previa a la escritura de este capítulo, el libro de González y Otero es el único que plantea la necesidad y la posibilidad de la negociación en cuanto a gobernanza se refiere. Sin embargo, ninguno de los autores revisados hace alusión a cómo integrar las formas de organización indígenas, sino que se adscriben a una visión homogénea en cuanto a la concepción de la ley como estatuto nacional. Sí existe, en cambio, una importante contribución de la perspectiva analítica de *gobernanza* en el área de la salud pública.

François Graña, en Uruguay, revisa varias nociones de gobernanza, aportadas por autores europeos y norteamericanos. Analiza, primero, las implicaciones del término para las organizaciones internacionales de ayuda para el desarrollo, con un detallado marco histórico, para explicar cómo el término se asocia al proceso globalizador impulsado desde los países centrales. Entre los teóricos que apoyan esa definición hay quienes detectan un decaimiento del concepto de Estado como nación (Moreau Desfarges, 2008 citado por Graña), hecho que sumiría a los gobiernos centrales en una crisis de legitimidad. Así, instituciones como el Banco Mundial promueven un “robustecimiento de la sociedad civil” (Graña, 2005), hasta llegar a abogar por una suerte de gobernanza global, como en el caso de las Naciones Unidas.

En estos autores se nota una visión de corte ideológico respecto al rol del Estado, que para ellos debería restringirse en su extensión y facultades. (Resulta por lo menos sorprendente esta última acepción, teniendo en cuenta las dificultades de muchos países para salir de la exclusión. Además, dicha gobernanza global no parece hallar fuentes de legitimidad suficientes, sino, más bien, estar basada en una conducta reactiva ante la crisis generalizada, que tiene otras raíces).

Graña analiza las proposiciones del canadiense Gilles Paquet, crítico de los autores alineados en la concepción normativa de la gobernanza como instrumento de dispersión del poder del Estado. Paquet apela a otras propuestas, de corte ético, como la de la solidaridad y la responsabilidad social. También, Jean François Merrien tiene una postura crítica ante la versión dominante. Y dentro de esta corriente, Ali Kagancigil aporta ideas innovadoras por el lado de la consecución de políticas que tengan en cuenta la diversidad de intereses, inmersos en la concertación y la negociación entre los diferentes actores sociales. Este enfoque de la gobernanza la ubica claramente como un proceso dinámico y no como una estructura que debe ser alcanzada. Apoyándose en A. Kagancigil, Graña afirma que ignorar la diferencia entre gobierno y gobernanza solo abona el terreno para el crecimiento de los intereses de la economía de

mercado, puesto que los mecanismos del mercado sustituirían aquí a la política (2005, p. 15).

Claire Launay (2006) explica para el caso colombiano las diferentes acepciones del término *gobernanza*, entendida como gobernabilidad, en su amplitud conceptual, según tres actores: el gobierno, la academia y las organizaciones no gubernamentales, mostrando la dinámica del debate al respecto. Coexisten una utilización con sentido puramente técnico-normativo impuesta por los organismos internacionales y una acepción jurídica que se incluye en la Constitución de Colombia, reformada en 1991.

Juan Velit (1998), por su parte, refiere a la gobernabilidad en Perú. Su tesis es que la inestabilidad institucional de Perú continúa en el presente, por lo que sería muy difícil tratar de articular esquemas participativos para la sociedad civil, debido al estado de fragmentación y desintegración social en que se encuentra el país, el cual tendría características endémicas. Resalta, además, el acusado carácter autoritario de las relaciones entre los diferentes gobiernos peruanos y los ciudadanos.

Para recapitular, la carga valorativa del concepto de gobernanza puede definirla como un conjunto de prácticas ejecutivas inspiradas por reglas de un buen hacer (esta vertiente es la asumida por algunos de los autores de este libro). En ese sentido, acompaña el creciente reclamo ciudadano de la necesidad de transparencia en los asuntos de gobierno. Resulta una paradoja, como signo de los tiempos, comprobar que la gobernanza podría instaurarse como respuesta a la crisis del Estado, al enfrentarlo a los vaivenes entre la noción tradicional de un Estado benefactor y las presiones liberales por instaurar un Estado mínimo.

En el caso latinoamericano, la explicación de este fenómeno se sitúa en el periodo posdictaduras de fines de los años ochenta, cuando las economías regionales sufrieron agudos desequilibrios macroeconómicos. Continuando con un viejo esquema de subordinación y dependencia, los gobiernos de la región incurrieron en onerosos préstamos de organismos internacionales, que establecían como contrapartida la aplicación de rígidas medidas económicas, en detrimento de un papel rector del Estado en la corrección de la inequidad social. Las medidas económicas de choque aplicadas para frenar estados de alta inflación crónica no tuvieron en cuenta mecanismos paliativos contundentes para atender la situación de los sectores económicamente más vulnerables.

En ese contexto, la gobernabilidad regional quedó expuesta a la fragilidad, sin lazos fuertes de sustentación en la sociedad civil. Eso demostró que no solo importa el concepto de buen gobierno, sino la aplicación de una gobernanza sustentada en bases sólidas en la sociedad civil, bajo

el principio rector de la justicia social. Cuando la sociedad civil se encuentra hiperfragmentada, queda sin capacidad de actuar para equilibrar la administración de las políticas redistributivas del Estado. Así, los grupos de presión cercanos al poder serán los únicos que obtendrán ventajas coyunturales, y en el espacio público se generará la desconfianza y el descrédito que se traslucen en la acción comunicativa.

De allí que el *aspecto normativo* de la comunicación ocupe un lugar importante en los reclamos de varios sectores de la sociedad civil, asociados a la tendencia de tratar de limitar el poder de los medios con soluciones legislativas, dado el proceso de concentración y mercantilización acelerado que se está dando en el sector (grupos multimedia). Un ejemplo notorio es el de Argentina, donde se ha dado una encarnizada batalla en el espacio público sobre la “ley de medios” (al respecto, véase la contribución de Damián Loreti en este libro). En esos reclamos, el rol de las políticas de comunicación aparece claramente asociado a los derechos económicos, los derechos humanos y la justicia social.

Paralelamente a los procesos de concentración de la propiedad de los grandes medios de comunicación, la comunicación popular desarrolla sus propias batallas por la subsistencia alternativa y el derecho del ciudadano a la información y a la comunicación, particularmente en propuestas de radiotransmisión por estaciones locales de origen comunitario. En diferentes grados, en América Latina comienzan a consolidarse propuestas institucionales que se reflejan en políticas públicas de fomento y protección del sector, como es el caso en Uruguay (más allá de la delicada coyuntura al momento de cierre de este libro, de destitución del director de Telecomunicaciones debido a las diferencias sobre el rol del Estado respecto al control de contenidos).

Por otro lado, la gobernanza como esperanza, o instrumento de un mejor hacer, se vincula también en la producción de conocimiento para la gobernanza ambiental y la gestión del territorio, espacio en el que la región se encuentra en desventaja frente al agresivo impulso exterior por el control de recursos energéticos y minerales de diversos tipos. Mientras que el discurso de los organismos internacionales vincula la gobernanza con el desarrollo económico (y en menor medida con lo que recientemente ha dado en llamarse *desarrollo humano*), que ven como prioritario para el área latinoamericana, estos no han sido capaces de reflejar una idea cabal y coherente de gobernanza vinculada con el medio ambiente.

Esa vocación internacional desarrollista, sin embargo, se ve reflejada en la región en los *aspectos tecnológicos*. Al respecto, la gobernanza aparece en los temas de cooperación e investigación directamente asociada a las tecnologías de la información para implantar el gobierno electrónico, y

como vectores de intermediación con los ciudadanos. La implementación del gobierno electrónico, o la posibilidad del voto electrónico y sus impactos en la relación con los ciudadanos, ocupa crecientemente un lugar en las preocupaciones regionales. La asociación entre gobernanza y comunicación se refiere, en este caso, a las tecnologías de la información, vinculadas con la gobernanza de internet, la gobernanza digital en general (incluyendo la participación ciudadana en el contexto digital, el derecho a la comunicación ampliado y mediatizado por la tecnología, las relaciones territoriales y la gobernabilidad en el nuevo contexto) y la comunicación política por medios electrónicos.

Nos encontramos frente a un concepto relativamente nuevo, con amplitud de interpretaciones, sin asiento legal contundente aún y en proceso de legitimación, del que se puede rescatar, por lo pronto, el carácter participativo extensivo a la sociedad civil. Si se acompaña de claras intenciones de brindar transparencia en el manejo de los asuntos públicos, haciendo valer el principio de la responsabilidad, este concepto puede transformarse en una respuesta a la fragmentación social y al desencanto de la institucionalidad democrática. Visto como proceso, brinda un aire de renovación al espacio político, pero visto como estructura no parece asegurar la equidad y el equilibrio entre las fuerzas participantes en la gobernanza.

Algunas reflexiones en torno a la gobernabilidad y las ciudadanía

Ahora bien, podríamos igualmente aseverar que no hay gobernabilidad que valga sin ciudadanía que existan en su reconocimiento y legitimidad, en cuanto solo se ejerce la gobernabilidad o gobernanza en espacios determinados, en tiempos definidos y en estructuras sociales que validen y reconozcan a sus gentes, a sus ciudadanos y a la diversidad que existe entre ellos; a sus relaciones e identidades sociales, políticas, públicas y privadas.

Los tiempos de globalización, integración y fragmentación, sin duda han generado nuevas transformaciones del Estado-nación moderno (hoy en crisis), así como un urgente reto para consolidar la “gobernabilidad”, que hoy se encuentra enfrentada a un nuevo y constante reordenamiento político y económico del mundo y de la región. Reordenamiento expresado en nuevos y dinámicos bloques territoriales de carácter supranacional, dirigidos esencialmente a maximizar el rendimiento de los procesos de producción, circulación y consumo en los países, en tiempos y espacios definidos.

Con relación a la famosa “crisis” del Estado-nación, como tal, se podría afirmar que también este entra en los difíciles territorios de la gestión

de la gobernabilidad y de la credibilidad tanto de sus ciudadanos como de sus propias estructuras de poder. En este sentido, quizá nos enfrentemos a la “muerte de Estado-nación”, como lo señala Anthony Giddens (2000), quien afirma que este modelo, propio de la modernidad occidental, está llegando a su final, dado que se ha vuelto obsoleto e inoperante frente a los retos de construir un nuevo orden mundial y una nueva cultura de la participación social. Lo que sí parece muy claro en este escenario, según el autor brasileño Renato Ortiz (2000), es que los procesos de globalización-modernidad ya no se limitan a desarrollarse y desplegarse exclusivamente dentro de las fronteras de los estados nacionales, sino que existen, además, otros espacios sociales de interacción y consumo, y unas nuevas reglas mundiales de juego que dinamizan e imbrican la cultura contemporánea.

Esto implica, de suyo, que la gobernabilidad no solo tiene los retos de su propia percepción, gestión y uso en América Latina, sino que además enfrenta nuevas y complejas dimensiones en su función. Por un lado, la creciente alianza territorial de bloques económicos en el continente, que sin duda tensiona la relación entre lo local y lo global, y, a su vez, obliga a una resignificación de los ámbitos de “lo gobernable”; y por otro, las nuevas dimensiones que hoy existen y coexisten sobre las ciudadanías en el continente.

Lo global y lo local ciudadano se viven y revitalizan a cada instante y en escenarios urbanos de dimensiones más planetarias e impactantes, como son el consumo, la cultura, los medios de comunicación, las tecnologías, el comercio sin fronteras ni epicentros materialmente identificables, las organizaciones, los barrios, parques, centros comerciales, bares, estadios y demás usos de *lo público* en la ciudad contemporánea. Diría al respecto Adela Cortina: “El Estado nacional, responsable de velar por los derechos de la segunda generación, ha dejado de ser el protagonista de la vida política, porque la economía se ha globalizado y solo las unidades transnacionales o mundiales podrían asumir responsabilidades de este tipo; cosa que no hacen como es evidente” (Cortina, 1997).

La reconstrucción diaria, compleja, frágil y ambivalente del panorama mundial de la segunda década del siglo XXI obliga, entonces, a la readaptación constante del término *gobernabilidad* y a la redefinición tanto de su impacto en los contextos globales y locales del continente, como de su relación con las nuevas ciudadanías del siglo. La profunda crisis económica de la Unión Europea, el mayor bloque en producción y población del mundo; el resquebrajamiento de la economía griega; la creciente desocupación en España, Portugal y Francia; la crisis de “gobernabilidad” en los países mediterráneos y del Medio Oriente; la “huida” del poder de Berlusconi; la aplastante velocidad de consumo

y producción de China, India y Brasil; y la extensión casi interminable de la deuda externa de Estados Unidos, entre muchos de los problemas mundiales y regionales, obligan a reubicar la percepción que hoy construye el continente latinoamericano de la gobernabilidad, las ciudadanías y la comunicación.

Latinoamérica, con sus asuntos de gobernabilidad/gobernanza, se encuentra inmersa en un mundo cada vez más complejo y frágil que reta a los Estados nacionales de la región a construir con imaginación y alta sensibilidad social nuevas estrategias para resolver y dar cuenta de las constantes demandas ciudadanas. América Latina está ante un “nuevo” y cada vez más complejo planeta, menos geográfico y más político y económico. Un planeta que presenta una profunda crisis, sin límites y cada día más globalizada en todos sus ámbitos. Un planeta que revela, como casi nunca, un aumento desenfrenado de la pobreza, la injusticia social, la corrupción y el deterioro medioambiental. Estamos ante un mundo que empieza a develar la fragilidad de las economías y de los sistemas de producción, exportación y consumo de Norteamérica y de la Unión Europea, frente a las nuevas esperanzas de desarrollo y progreso de ciertas naciones del continente (Brasil, Chile y Colombia), que se debaten —a su vez y en sí mismas— con sus eternas contradicciones y sus propios escenarios de dolor, violencia y pobreza extrema.

Por lo tanto, la gestión de la gobernabilidad/gobernanza en el continente se encuentra inmersa en una encrucijada: entre la dificultad que reviste la gestión local de las democracias, y las macropolíticas económicas de dimensiones mundiales, que sin duda la impactan e intervienen directamente, constituyendo cada día un nuevo orden mundial de difíciles predicciones. En consecuencia, las decisiones de su gestión se relacionan también, y aunque no parezca, con todos los demás rasgos estructurales o coyunturales que distinguen a esta segunda década del siglo XXI. Un siglo hecho tanto de nuevas organizaciones, como de ciudadanos, gobiernos y usos de lo público; por lo tanto, de nuevos y complejos retos.

La gobernabilidad se enfrenta, entonces, a múltiples dinámicas locales, regionales y globales que por momentos la hacen inasible en su uso y aplicación. Sus distintas percepciones y acepciones entran impredeciblemente en relación con los nuevos escenarios mundiales, hoy más vulnerables y vulnerados que nunca. Las democracias continentales —aunque algo más consolidadas que hace un par de décadas y necesitadas de gestiones de “buen gobierno”— siguen manifestando fragilidad continua.

El ejercicio de “un buen gobierno”, como su sencilla y legítima práctica, se encuentra en un riesgo constante, en tanto las dinámicas internas y,

especialmente, las (inter)dependencias externas son cada vez más impredecibles y definitivas. Todas las acciones y decisiones macro que encarnen el ejercicio de la gobernabilidad necesaria e indefectiblemente impactarán a los Estados nacionales del continente y tendrán un radio de acción más grande que su propio epicentro.

Los modelos de Estado-nación más pujantes y modernos que sirvieron de ejemplo a los líderes latinoamericanos están en franca crisis. El debilitamiento de la Unión Europea como el mejor paradigma del “Estado supranacional” es evidente en su presencia, acción y responsabilidades. Un Estado que hasta hace unas pocas décadas brillaba por sus altos niveles de gobernabilidad/gobernanza en cobertura, bienestar, calidad y sostenibilidad del servicio público para sus habitantes y conciudadanos, hoy se encuentra en una difícil encrucijada social y económica para mantener las condiciones de calidad de vida mínimas a que sus habitantes han estado acostumbrados en los últimos años.

Pero también asistimos a una dinámica creciente de la participación social y civil efectiva; se trata de otros mecanismos y estrategias de representación de los ciudadanos, quienes hoy exigen más y mejores espacios de acción, decisión y participación que los otrora escasos y caducos escenarios que el mismo Estado-nación ha destinado para ejercer las democracias y las ciudadanías del siglo XX. Actores, espacios e instituciones que desempeñaron un papel fundamental en la construcción de los Estados modernos y democráticos del continente en los siglos XIX y XX —como los partidos políticos, la prensa y las plazas de debate público— entraron en un real desgaste y en una crisis de representatividad y credibilidad ante sus ciudadanos, quienes ya no encuentran allí una representación legítima en los usos de *lo político* y *lo público*.

Los ciudadanos, especialmente los más jóvenes, que son una importante mayoría en el continente latinoamericano, ya no manifiestan la misma adhesión y credibilidad frente a las instituciones clásicas de dos siglos atrás. Más aún, muchas veces expresan franca desconfianza hacia los organismos que antes dijeron representarlos y contenerlos en democracia. Las expresiones de lo *ciudadano*, lo *público* y hasta de lo *político* hoy tienen otros matices que adornan y complejizan la gestión de la gobernabilidad/gobernanza en el continente latinoamericano.

Los ciudadanos jóvenes buscan afanosamente otros espacios, escenarios y territorios para anidar sus expresiones de ciudadanía y sus perspectivas de la política y de la participación social, con independencia de los mecanismos “oficialmente” constituidos por las legislaciones e instituciones nacionales de la región. Lo ciudadano, fundamento y concreción de la gobernabilidad/gobernanza, halla su legitimidad en expresiones de

participación que se develan en nuevos escenarios y territorios de lo público, como pueden ser la organización social ciudadana, barrial, local, productiva, comunitaria o solidaria, hasta el estadio de fútbol, el concierto, las iglesias, internet, las manifestaciones en cadena en *blogs*, Twitter o Facebook.

Asistimos, entonces, a nuevas narrativas, nuevos géneros, formatos y soportes tecnológicos que redimensionan los significados aquí tratados y, por ende, la gobernabilidad/gobernanza. Las tecnologías de la comunicación e información, en cuanto nuevos soportes/escenarios para contar, narrar y hacer presencia, se han vuelto los *lugares de encuentro* de lo público, lo ciudadano y lo político para mucha gente de América Latina. Lo diverso, lo complejo y lo plural hoy se expresan más fácilmente en escenarios virtuales que en los desgastados partidos políticos que cambiaron la ideología por el *marketing* político.

Podríamos afirmar:

...la comunicación electrónica hoy, especialmente de carácter interactivo, facilitada por el amplio desarrollo de las redes informáticas y como plataforma técnica de la globalización (que rebasa las categorías estrictamente de lo local y lo nacional), crea una forma de espacio-región, no geográfica, donde muchas personas comparten y viven las mismas experiencias y reciben los mismos mensajes, y donde se reconfiguran unas nuevas identidades, más volátiles y frágiles en escenarios virtuales. No es que la identidad como tal requiera un espacio geográfico, físico y territorial preciso, exclusivamente y para constituirse, sino que la ausencia de territorialidades (espacio) y de temporalidades (tiempo), característica esencial de la comunicación mediatizada en la red, deconstruye las identidades territoriales y reconfigura constantemente nuevos *sentidos identitarios* más comunes y frágiles, donde *todos* nos vemos representados y ninguno a la vez. (Roveda, 2008)

Por otra parte, las ciudadanías de hoy, que observan “lo político” y sus mecanismos de participación más allá de lo estrictamente electoral, buscan nuevas formas de expresión, de acción, y nuevos escenarios de reubicación continental. Las ciudadanías del estadio, del concierto de *rock*, del centro comercial, del barrio, de la iglesia, del consumo, de la fiesta, de lo local dentro de lo mundial... se convierten en los nuevos retos y preguntas del gobernar para *qué tipo de ciudadanos, para qué necesidades* y bajo *qué estrategias de comunicación e información*. Las marchas multitudinarias en Colombia contra las FARC, por ejemplo, convocadas en 2009

por jóvenes desde las redes sociales; las ancestrales protestas indígenas continentales para solicitar respeto a sus identidades en México y Centroamérica; las concentraciones estudiantiles en la provincia de Québec, así como en Chile y en Colombia, pidiendo una mejor educación; la masificación mundial de los “indignados”; las sonoras multitudes de hinchas en los estadios en Buenos Aires y São Paulo, exigiendo un mejor país y un país para todos, nos hablan de las variadas y complejas formas de expresión de lo ciudadano en el continente y en el mundo. Un mundo que dejó de ser un astro solo y perdido en el espacio, para convertirse en un lugar político, social y económico complejo y dinámico, lleno de tensiones, interdependencias, incertidumbres y contradicciones. Un mundo donde América Latina, siempre estratégica, empieza a cobrar un valor significativo en el concierto internacional; donde sus acciones, nunca autónomas, hoy transitan mejor por las variables de las interdependencias económicas, civiles y políticas, y donde el ejercicio de una nueva gobernabilidad/gobernanza se hace más inminente que nunca.

En este contexto, ya no de soledad, se mueve hoy para el continente la gobernabilidad, sujeta a relaciones sistémicas y a tensiones y crisis entre lo social, económico y político, esencialmente. Este es el verdadero reto, compartido, entre líderes políticos, empresarios y ciudadanos de un país: una gestión soportada en la inclusión, en la participación, expuesta a las veedurías ciudadanas; democrática, preocupada por el desarrollo humano y social, y procurando que todas y cada una de sus decisiones-acciones partan de principios éticos de responsabilidad social, con equidad y transparencia.

La gobernabilidad/gobernanza, igualmente, enfrenta otro difícil reto, además de su ejercicio de interdependencia regional en la gestión de las nuevas ciudadanías que se construyen, expresan y cohabitan en el continente. Las propias tensiones, aún no resueltas, entre un ciudadano que interactúa cada vez menos con un Estado-nación general, local, regional y próximo; frente a un ciudadano que mantiene más rasgos de “consumidor”, y cuyos referentes de acción y gestión están más próximos y vinculados con la imagen de la empresa privada que con su gobierno local. Este es otro de los problemas que retan constantemente el concepto-acción en el continente.

Nuestros pueblos no se sienten aún ni ciudadanos ni Estado. En el mejor de los casos, se perciben como ciudadanos-consumidores de bienes, capitales y servicios usualmente ofrecidos por el sector privado. Muy pocas veces se sienten ciudadanos con deberes y derechos, y veedores de la gestión pública. En la mayoría de los casos, se sienten —y son tratados— como ciudadanos de *segunda clase*, en su propio país; como

excluidos, marginados, olvidados, y no como beneficiarios y merecedores de un “buen gobierno”.

Por lo tanto, la gobernabilidad/gobernanza en América Latina deberá resolver los debates ya planteados por Néstor García Canclini y Rafael Roncagliolo entre consumidores y ciudadanos, a la luz de los nuevos retos y rasgos de esta segunda década del milenio. Hoy en América Latina, en las ciudades y los campos, su población establece relaciones más dinámicas, frecuentes y placenteras con los sectores privados, especialmente los de producción y consumo de tecnologías de la comunicación e información, que con el propio Estado y sus gobiernos locales o nacionales. La correspondencia diaria que llega a nuestros hogares, nuestras comunicaciones telefónicas, por internet y por otros dispositivos tecnológicos, así como la cotidianidad de nuestros discursos, relatos y referentes urbanos, siempre están más ligadas al consumo de bienes, capitales y servicios (incluso de lo político), que a maneras y estrategias de participación y de ejercicio de las veedurías ciudadanías que nos corresponden.

Las ciudadanías locales y continentales, como la mejor expresión de las sociedades modernas democráticas, se organizan y expresan por todos los canales que les permitan hacer valer sus derechos y deberes en lo público. Sin embargo, es preciso indicar que los habitantes de nuestro continente, con excepción de Estados Unidos y Canadá en general, se sienten mucho más validados y reconocidos en otros escenarios y espacios que no necesariamente pasan por lo público. Las organizaciones barriales, civiles, comunitarias e incluso empresariales generan mayor nivel de confianza y de participación que las estrategias de los Estados nacionales. Las informaciones y comunicaciones que reciben a diario son producidas con mayor efectividad y flujo por el sector privado que por el público; las organizaciones/empresas se comunican más frecuentemente y de forma más efectiva, abundante, directa y oportuna con sus ciudadanos/consumidores que lo que hace el Estado mismo, que esencialmente se “comunica” en procesos electorales o para acciones muy concretas y coyunturales.

La construcción de lo ciudadano, frente al escenario de gobernabilidad/gobernanza en el continente, es una labor que ha realizado de forma más efectiva y directa la organización/empresa que el Estado mismo. Existe, por lo tanto, una gran tensión entre unos ciudadanos/consumidores, que se encuentran más y mejor representados y validados desde las organizaciones/empresas a las cuales pertenecen o están inscritos, que en aquellos espacios e instituciones oficiales promovidos por los gobiernos locales y Estados nacionales.

No obstante, no podemos ser tan ingenuos de considerar que siempre desde las organizaciones/empresas se construyen las “ciudadanías

plenas” en derechos y deberes de nuestros habitantes. Esta perspectiva inocente de la organización/empresa como el único e ideal espacio-territorio donde se vivifican las “ciudadanías” tampoco es totalmente objetiva ni realista, en tanto la organización/empresa percibe y trata a sus miembros/empleados como sujetos y objetos del consumo, antes que como sujetos históricos y políticos del desarrollo. Sin embargo, cuando un habitante latinoamericano es “tenido en cuenta” por la organización/empresa, aunque sea solamente en el consumo, la situación se vuelve “ideal” y se asemeja mucho a lo plenamente “ciudadano” y a la participación social; especialmente en un continente que histórica y atávicamente siempre ha sembrado más exclusiones que inclusiones activas y democráticas en su población. Por lo tanto, cualquier tipo de escenario, organización o empresa que otorgue un tratamiento de *re*-conocimiento a nuestros pueblos, se confunde fácilmente con lo “ciudadano” y con la “participación”.

Es aquí cuando el consumo/servicio ofrecido por las organizaciones y empresas privadas, que se manifiesta en la facilidad, diversidad y placer de la compra, uso o adquisición, emula las ciudadanías en sus derechos y lo público en su función social de cohesión de las democracias. Estamos en una época en que el consumo es el sustituto y paliativo a la vez de la participación y de la inclusión/exclusión de lo social. Este es otro reto-tensión que deberán asumir los Estados nacionales continentales en la gestión de la gobernabilidad/gobernanza. No podemos olvidar que ante los departamentos de *marketing* del sector privado de cualquier transnacional, todos parecemos *diferentes* en la producción, pero *iguales* en el consumo.

La gobernabilidad/gobernanza vale cuando las ciudadanías se reconocen en la percepción y acción de un “buen gobierno”. La gobernabilidad constituye valor de sentido cuando tiene el rostro de lo humano, de los pueblos, de las gentes. Cuando está ligada a un servicio social y democrático de gestión limpia y transparente para las mayorías; cuando representa un valor de respeto y de reconocimiento del otro; cuando expresa “lo ético” de la democracia con sostenibilidad, calidad, pertinencia y cobertura de acción. La gobernabilidad es el mejor rasgo de las buenas democracias. Es cuando su gestión no se pierde en las grandilocuencias de los barbarismos tecnócratas de los funcionarios de turno, que poco dicen a las necesidades de los ciudadanos de hoy, sino que entra en la gestión política desde la transparencia, la veeduría y la consolidación de los derechos y deberes de lo público y lo privado.

La gobernabilidad/gobernanza aparece como un nuevo y exigente rasgo de las democracias contemporáneas que no se dejan confundir con el discurso populista. Ello implica que la gobernabilidad/gobernanza

juega entre la tensión de poder servir a lo local, sin perder de vista su impacto y dimensión desde lo global.

Renato Ortiz (2000) y Manuel Castells (2002) nos invitan a pensar en estas relaciones entre lo local y lo global, en todas sus dimensiones, así como a pensar que nos encontramos en una gran fábrica de lo global, más allá de cualquier frontera, de cualquier epicentro materialmente definido, donde los límites del mercado se disuelven, se agilizan las interrelaciones de producción y consumo y se diversifican y homogeneizan, a la vez, los usos, costumbres, espacios y objetos, a escalas regional y mundial (Augé, 2002). Este nuevo contexto provoca desterritorializaciones de los objetos, de las gentes y de las ideas, y promueve nuevas dimensiones del tiempo y el espacio; por lo tanto, este es el escenario actual del ejercicio de la gobernanza/gobernabilidad en América Latina.

Un escenario lleno de contradicciones que gravitan en dos direcciones casi siempre opuestas. Una gobernanza que debe hacerse notar para actuar y disminuir la contradicción entre los incluidos económicamente y los excluidos socialmente; entre las lógicas del implacable mercado y entre las impostergables necesidades sociales; entre los movimientos masivos y la desmasificación de los medios; entre Estados y gobiernos frágiles y escasamente representativos y empresas privadas multinacionales, sólidas y globales; entre una riqueza hiperconcentrada en el continente y una pobreza creciente y casi masiva; entre unas altísimas reservas de producción y unos descendientes niveles de consumo; entre un desempleo frágil y una desocupación creciente y sostenida en todos los sectores.

América Latina busca, entonces, la construcción y uso de la gobernabilidad como otro rasgo decente y sensible del Estado-nación moderno, que en otra época brilló en las socialdemocracias desarrolladas del norte de Europa con éxito y vanidad. Hoy los tiempos y contextos han cambiado considerablemente, y demandan una readaptación y ajuste del término, dado que el panorama continental y mundial es otro. Las tensiones del mercado regional, la sensible disminución en la producción y consumo mundial, la “elasticidad” de los mercados formales e informales territoriales, los problemas de frontera, la distancia entre las economías emergentes y los demás países del continente, así como la amenaza constante de ataques terroristas, la pobreza, el narcotráfico y la sombra latente de nuevas dictaduras camufladas en democracias participativas y populistas, hacen que la dimensión de lo ciudadano, de lo “gobernable” y el papel de la comunicación se conviertan en lugares estratégicos de acción y asuntos de primer orden.

Finalmente, podríamos señalar que el ejercicio del “buen gobierno”, sin duda, se soporta en un reconocimiento de “lo ciudadano” en todas sus

dimensiones, como una expresión de la validación del “otro” y de sus derechos y deberes plenos. Supone el respeto y reconocimiento a la “civilidad” de los ciudadanos de nuestro continente. La gobernabilidad/gobernanza debe trabajar, entonces, en ámbitos de interdependencia regional, integración, participación, libertad, respeto, equidad, transparencia, solidaridad y diálogo; como valores fundamentales que constituyen hoy una buena gestión de todos y para todos.

Referencias

- Augé, M. (2002), *Los no lugares. Espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa.
- Bazzani, R. (2010). “Gobernanza y salud: aportes para la innovación en sistemas de salud”. En: Bazzani, R., Rico de Sotelo, C. et al. ‘Gobernanza de las políticas de salud en las Américas’, *Revista de Salud Pública*, Volumen 12, Suplemento 1, Colombia.
- Castells, M. (2002). *La era de la información*. Vol. I: *La sociedad red*. México. Siglo XXI.
- Cortina, A. (1997), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editores.
- Exeni, J. L. (2008), “Gobernabilidad democrática en democracia”, en G., Pedro G. y Cruz Brittos, V., *Comunicação e governabilidade na America Latina*, San Leopoldo, Unisinos.
- Giddens, A. (2000), *Il Mundo che cambia. Come la Globalizazione Redisegna la nostra vita*, Bolonia, Società Editrice il Mulino.
- González, F. y Otero, S. (2008) “La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”, en *Primer Congreso de Ciencias Políticas en Bogotá* [en línea], Bogotá, disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-249.html>.
- Graña, F. (2005, mayo), “Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras”, *Papeles de la Oficina Técnica*, núm. 16.
- Launay, C. (2006), “La gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes”, en Launay-Gama, C. y González, F., *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, IRG, CINEP/PPP, Bogotá.
- Moreau Desfarges, P. (2008), “La gouvernance, Coll”. 3ª. ed, *Que sais-je*. 3676, PUF.
- Ortiz, R. (2000), “América Latina. De la modernidad incompleta a la modernidad-mundo”, en: *Nueva Sociedad*, núm. 166, pp. 44-66. Recuperado: 30 de nov. 2010, disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2838 I.pdf>.

- Roveda, A. (2008) “Identidades locales, lenguajes y medios de comunicación: entre búsquedas, lógicas y tensiones”, en: *Signo y Pensamiento*, Volumen XXVII, núm. 53, julio-diciembre, pp. 59-67.
- Velit, J. (1998, octubre-diciembre), “Gobernabilidad en Perú”, FASOC, año 13, núm. 4.

Bibliografía

- Cortina, A. (2002). *La ética de la sociedad civil*, 4ª ed., Madrid, Alauda Anaya.
- Gómez Salazar, D. (2010) *Flacso Ecuador. El rol de las organizaciones internacionales en la gobernanza del Qhapaq Ñan y en la Gran Ruta Inca en Ecuador y Perú* [en línea], disponible en <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2402/1/01.%20El%20rol%20de%20las%20organizaciones%20internacionales...%20Deyanira%20G%C3%B3mez.pdf>
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/selcom.pdf>
- <http://cadel2.uvmnet.edu/portalple/asignaturas/basesTeoricas/tools/cdv/Los%20desaf%C3%ADos%20de%20la%20sociedad%20del%20conocimientol.pdf>
- <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2915887>
- <http://publicaciones.flacso.edu.mx/index.php/revista>
- http://recursostic.javeriana.edu.co/cyl/syp/index.php?option=com_booklibrary&task=showCategory&catid=19&Itemid=48&limit=15&limitstart=15
- http://www.accpol.org/noticias_uninorte/secciones.asp?ID=556
- <http://www.cinep.org.co/node/1163>
- <http://www.eumed.net/rev/cccss/08/neap.htm>
- <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-249.html>
- http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/civicus_workshop_report_1july08_espaol.pdf
- http://www.transparencia.espol.edu.ec/documentos/boletines/3_Gobernabilidad%20y%20TIC.pdf
- Piñero, D. E. (2004), *Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural* [en línea], Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, disponible en <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0545-005226-documento3rimisp.pdf>.
- Revista Felafacs* (2010a), “El derecho a la comunicación”, núm. 82.
- (2010b, abril-junio), “Medios y conflictos en Iberoamérica”, núm. 81.

La buena gobernanza por, para y en los medios

Alain Modoux

(Traducción de Carmen Rico de Sotelo

Universidad de Québec, Montreal, Canadá)

La buena gobernanza, prioridad de la comunidad internacional

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la *gobernanza* como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión —en todos los ámbitos— de los asuntos del Estado (PNUD, 1998). Si la palabra *gobernanza* es relativamente nueva, el arte de gobernar se remonta a los orígenes del hombre. Toda comunidad humana necesita ser gobernada de una forma u otra para organizar la vida en común, y, llegado el caso, para asegurar la supervivencia colectiva.

Durante miles de años, la gobernanza fue de tipo autocrático, caracterizada por la dominación y la explotación, y en casos extremos, por la exterminación de los más débiles por los más fuertes. El Siglo de las Luces, y las ideas revolucionarias que vehiculó a un lado y otro del Atlántico, condujeron en Francia, a fines del siglo XVIII, a la adopción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; y en los Estados Unidos, a la Constitución americana, enmendada algunos años más tarde por la *Bill of Rights*.

Esos textos echaron las bases de una nueva visión de las relaciones sociales y políticas, al erigir los principios de libertad, justicia e igualdad en derechos fundamentales. No obstante, hubo que esperar aún más de medio siglo para que la esclavitud fuera formalmente abolida en ambos países, y 150 años más para que se desencadenara, universalmente, un proceso general de descolonización. La adopción, en 1948, de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre consagra esas conquistas progresivas y las extiende al conjunto de la humanidad.

Hoy la comunidad internacional considera la buena gobernanza como una condición *sine qua non* de la plena realización de los derechos cívicos y políticos, por una parte, y por otra, de los derechos económicos, sociales y culturales, en el entendido de que estos derechos deben considerarse en su conjunto, pues son indisolubles unos de otros. El desarrollo sostenible, en primer lugar la erradicación de la pobreza; la democracia, la justicia social, la prosperidad económica y el pleno desarrollo de las diversas expresiones culturales no son alcanzables a menos que los estados se impongan a sí mismos un mínimo de principios y de reglas llamadas de *buena gobernanza*. Según el ex secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan: “la buena gobernanza es probablemente el factor más importante a tener en cuenta en la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo” (1998).

La necesidad de buena gobernanza es crucial en todos los países, pero particularmente en aquellos que se han comprometido en un proceso de democratización, con el fin de apoyar las reformas políticas, económicas y sociales en curso. La aplicación efectiva de la buena gobernanza refuerza la democracia, pues estimula la transparencia. Obliga a la autoridad pública a explicar y a rendir cuentas sobre sus decisiones y sobre su acción (el término inglés *accountability* expresa en una palabra ese principio esencial).

La buena gobernanza constituye una de las principales preocupaciones de la comunidad desde hace muchos años, ya sea en las instituciones especializadas del sistema de Naciones Unidas (especialmente el PNUD y el Banco Mundial) o en las organizaciones regionales intergubernamentales, como la Unión Europea. Ella figura entre los ‘Objetivos de Desarrollo del Milenio’, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La buena gobernanza comprende un conjunto de procesos y de sistemas complejos, que permiten a los diversos componentes de la sociedad civil expresar sus expectativas y sus aspiraciones, defender sus intereses, ejercer sus derechos y asumir sus obligaciones conforme con las leyes en vigor. En otros términos, la buena gobernanza debe permitir a los actores sociales influir sobre el proceso decisorio de todos los asuntos que les conciernen directamente y de estar atentos a la implementación de esas decisiones; también, llegado el caso, de conducir la autoridad pública a revisar sus decisiones. Esta exigencia implica que dicha autoridad debe crear las condiciones que permitan a los ciudadanos tomar opciones responsables e informadas.

Es fácil comprender, entonces, por qué el primer principio de la buena gobernanza es el respeto del Estado de derecho. La expresión equivalente

en inglés, *rule of law*, es más explícita: todos los miembros de la sociedad, incluidos los dirigentes, aceptan la primacía de la ley. Ello también implica que el órgano que se supone debe hacer las leyes, a saber el poder legislativo, sea distinto del órgano que se ocupa de hacerlas aplicar, es decir el ejecutivo. Así como el poder judicial encargado de administrar la justicia sobre la base de las leyes existentes debe ser independiente de los dos poderes precedentes. En numerosos países, lamentablemente, la colusión de poderes, en especial entre el ejecutivo y el judicial, desacredita cualquier intento de buena gobernanza.

Además del respeto por el Estado de derecho, las Naciones Unidas identifican otros siete principios constitutivos de la buena gobernanza. De hecho, se trata de actitudes que los representantes de la autoridad política y de la administración son llamados a adoptar, objetivos que esos mismos representantes deben buscar alcanzar en sus relaciones con los ciudadanos y los diversos actores sociales y económicos implicados:

- **Transparencia:** las autoridades explican abiertamente los fundamentos de sus decisiones y facilitan el acceso a la información pública.
- **Capacidad de reaccionar receptivamente (*responsiveness*):** las autoridades están atentas a las aspiraciones y expectativas de los ciudadanos, y actúan en consecuencia.
- **Responsabilidad (*accountability*):** las autoridades asumen sus responsabilidades, y rinden cuenta públicamente de sus decisiones y de sus actos.
- **Participación:** las autoridades dan a cada uno la posibilidad de hacerse oír en ocasión de la toma de decisiones.
- **Equidad e inclusión:** las autoridades no discriminan y dan a todos y cada uno la misma posibilidad de asociarse con el proceso decisorio.
- **Búsqueda del consenso:** las autoridades buscan acercar las opiniones e intereses divergentes, con el fin de extraer una base común aceptable para todos, teniendo en cuenta los contextos históricos, sociales y culturales de cada uno.
- **Eficiencia y eficacia:** las autoridades hacen todo lo posible por alcanzar los resultados buscados, utilizando óptimamente los recursos disponibles.

Las distintas formas de gobernanza

Tal como señalo anteriormente, la gobernanza autocrática durante miles de años, y bajo diversas formas (monarquía absoluta, teocracia, régimen

de partido único, dictadura militar, etc.), fue el tipo de gobernanza en vigor. Si bien fue reemplazada progresivamente por tipos de gobernanza que evolucionaban hacia una forma más democrática, la gobernanza autocrática continúa siendo, aún hoy, un modelo extendido en numerosos países del planeta. Se caracteriza particularmente por la concentración del poder de decisión entre las manos de un individuo, una familia o un clan, un partido, una jerarquía militar o religiosa. Todas las actividades políticas, sociales, económicas, entre otras, son controladas por las redes instaladas por el poder.

Éste tiene mucha influencia sobre los medios de comunicación de masa, cuyos contenidos controla (sin detentar necesariamente la propiedad). A partir de allí, no es sorprendente que la población, en tal situación, se sienta desinformada y manipulada por la propaganda del poder de turno y muestre poco interés por los asuntos públicos, cuya conducta y gestión se le escapan totalmente. Los sentimientos dominantes son el miedo y la sospecha.

Por el contrario, la gobernanza democrática ubica al ciudadano en el centro del sistema de gobernanza. El respeto del Estado de derecho limita la arbitrariedad y da a cada uno la posibilidad de hacer prevalecer sus derechos. El sufragio universal, las elecciones libres y transparentes, el multipartidismo, la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, el respeto de las libertades fundamentales, constituyen todas ellas condiciones indispensables para el buen funcionamiento de la gobernanza democrática. Por medio de las instituciones libremente elegidas, los ciudadanos tienen la posibilidad de orientar, e incluso de influir sobre las decisiones que les conciernen, con la condición, naturalmente, de que las aspiraciones de las minorías no sean sistemáticamente ignoradas.

En democracia, la regla de la mayoría a veces puede volverse opresiva, incluso tiránica. Si no se le presta atención, puede ocasionar, en el seno de grupos minoritarios, frustraciones susceptibles de degenerar en conflictos violentos. El arte de la buena gobernanza es precisamente buscar compromisos que permitan satisfacer a la vez la voluntad de la mayoría, teniendo en cuenta las aspiraciones de las minorías, aunque sea parcialmente. Sobre este punto preciso, democracia y buena gobernanza no van siempre necesariamente de la mano. Las victorias electorales conducen demasiado a menudo a profundizar y exacerbar las divisiones entre mayorías y minorías.

Es interesante observar que Suiza, una de las más antiguas democracias del mundo, ha puesto en práctica una forma original de gobernanza democrática: la “democracia de concordancia”. Este sistema, corolario de la democracia directa, estimula a las autoridades a buscar sistemáti-

camente el consenso, so pena de ver sus decisiones sometidas al veredicto popular por la vía del referéndum. Desde hace décadas no existe ninguna oposición parlamentaria propiamente dicha en Suiza. La única verdadera oposición es la del pueblo, y si acaso, la de los cantones¹, cuando éstos desautorizan mayoritariamente, por la vía del referéndum, una u otra decisión del legislativo o del ejecutivo (!). Esta oposición popular se expresa, así, de forma puntual. Ella es el resultado de concursos de circunstancias, cuyos componentes varían en cada caso. Los partidos ocupan naturalmente un papel central, pero otras fuerzas representativas de los medios económicos, de los sindicatos, del mundo rural, de la sociedad civil, de las regiones lingüísticas, de las iglesias, etc., son actores determinantes, según las cuestiones sometidas a votación.

El sistema de democracia directa, en vigor en Suiza desde hace aproximadamente 150 años, constituye para una mayoría de ciudadanos y de ciudadanas un logro fundamental, al que no están dispuestos a renunciar. En su opinión, la democracia directa, que le otorga la última palabra al pueblo, y si acaso a los cantones cuando se requiere la doble mayoría (del pueblo y de los cantones), no es compatible con el tipo de gobernanza en vigor en el seno de la Unión Europea². Esta es la razón objetiva, pero no la única, por la que una mayoría de suizos se opusieron a la adhesión de la Confederación a la Unión Europea.

Rol de los medios en la buena gobernanza

La buena gobernanza por los medios

A pesar de que “comparar no es igualar”, los medios son para la sociedad lo que el sistema sanguíneo es para el cuerpo humano. La información que ellos vehiculan es como la sangre que circula en nuestras venas y arterias. El estado de salud de un individuo se mide, en primer lugar, con los análisis sanguíneos. *Mutatis mutandis*, el estado de una sociedad se refleja primero en la calidad o la deficiencia de sus medios: la libertad de expresión, la libre circulación de la información, el pluralismo no sólo de los soportes mediáticos y de los periódicos, sino también de las opiniones expresadas, la independencia editorial, la calidad de los contenidos, la solidez económica de las empresas constituyen parámetros que permiten evaluar el estado de salud de la gobernanza democrática, a través del prisma de los medios. El hecho de que uno

1 La confederación suiza cuenta con 26 cantones, estados federados que disponen de su propia constitución, parlamento, gobierno y tribunales.

2 Cualquier modificación de la Constitución suiza, al igual que la adhesión a organismos de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales, exige la doble mayoría del pueblo y de los cantones.

de ellos sea deficiente basta para influir negativamente el buen funcionamiento de aquélla.

Las reformas políticas, sociales y económicas no son realizables, en particular en los países en transición democrática, sin buena gobernanza. Al respecto, los medios libres, independientes y pluralistas desempeñan un rol determinante como catalizadores de la buena gobernanza. Su primera tarea es proveer informaciones (noticias, análisis y comentarios) que permitan a los ciudadanos y ciudadanas formarse su propia opinión sobre los asuntos públicos que les conciernen. Al hacer esto, los medios alimentan el debate democrático y llevan a las autoridades a explicar sus decisiones, acciones y proyectos. Si es necesario, exponen públicamente las insuficiencias, abusos y malas prácticas, incluso irregularidades y disfuncionalidades del poder, en primer lugar del ejecutivo y de su administración. La buena gobernanza necesita un periodismo de calidad, ético y pluralista, que se constituya en “perro guardián” (*watchdog*) de la democracia para servirla mejor.

La curiosidad y el espíritu crítico de los periodistas molestan, irritan incluso, a los gobernantes que se rebelan contra la influencia a menudo decisiva de esos “perros guardianes”, a la vez cortejados y mal queridos. La existencia de ese cuarto poder, indispensable al funcionamiento de la democracia, constituye un poderoso estimulante de la buena gobernanza. En numerosos países, las disfuncionalidades (o el mal funcionamiento), los abusos y otras malas prácticas del poder son agravadas por lo que los anglosajones llaman sucintamente el “síndrome de las 3C” (*3C disease*), es decir: la corrupción, la colusión y el amiguismo (*copinage* en francés, *cronyism* en inglés). Al respecto, el *Índice de percepción de la corrupción* que publica anualmente la organización no gubernamental Transparencia Internacional da una imagen muy pesimista de la magnitud de esta calamidad³.

En este tipo de situaciones, la tarea de los medios (principalmente la prensa escrita) es ciertamente aún más difícil y delicada, pero es esencial. Como han declarado frecuentemente los más altos directivos del Banco Mundial, la prensa, en cuanto “guardián”, tiene un lugar central en cualquier estrategia que busque reducir la corrupción.

La forma más evolucionada de la función de “perro guardián” es el llamado *periodismo de investigación*. Éste le implica generalmente, a los escasos profesionales que lo practican, largas y delicadas investigaciones, que a menudo desembocan en resultados moderados. Desarrolladas a lo largo de varias semanas, incluso meses, esas investigaciones son costosas

³ Véase <http://www.transparency.org>.

desde el punto de vista financiero. Además, de acuerdo con la práctica profesional, los periodistas están obligados, en la mayoría de los casos, a ocultar sus fuentes de información, que los ubica en una situación difícil cuando las personas o grupos incriminados se dirigen a los tribunales para obtener la reparación y lavar su honor. Y a falta de pruebas suficientes, finalmente es el periodista quien se ve condenado por difamación!

La tarea de los periodistas de investigación es aún más incómoda y arriesgada cuando se interesan (demasiado...) por las actividades criminales de los grupos mafiosos. Las medidas radicales de intimidación o de represalias aplicadas por estos últimos a testigos molestos son generalmente disuasivas. No obstante, ellas no impiden a la minoría de periodistas de investigación continuar con sus búsquedas para esclarecer la verdad y denunciar públicamente las actuaciones del crimen organizado. Muchos de ellos han pagado con sus vidas su tenaz curiosidad. Los asesinatos de periodistas, perpetrados a menudo con la discreta complicidad de representantes de la autoridad pública, han permanecido y permanecen casi siempre impunes. Así, pues, la contribución de los medios a la buena gobernanza, o en otros términos, a la búsqueda de la verdad, se paga a veces muy cara.

La buena gobernanza para los medios

La libertad de prensa, que obtiene su legitimidad del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, es la condición previa a la contribución de los medios a la buena gobernanza. Pero proclamarla no basta. Es necesario que esté garantizada en los textos, particularmente en la constitución nacional. Además, para permitir a los medios contribuir efectivamente a la buena gobernanza, las autoridades públicas deben implementar y poner en práctica una legislación de los medios, garante, entre otros, de:

- La libertad, la independencia y el pluralismo de los medios.
- El acceso libre e igual a la información detenida por las autoridades públicas, sin ninguna discriminación entre medios públicos y privados.
- La libertad de movimiento de los periodistas dentro y fuera del territorio nacional.
- La independencia de las organizaciones profesionales y de los sindicatos de los medios.
- La libre selección de los anunciantes y una repartición leal y equitativa de los ingresos por publicidad, entre medios públicos y privados.

- *Last but not least*, la existencia de un órgano independiente encargado de regular los medios electrónicos y de administrar el espectro de las frecuencias en el interés público general.

Además del desarrollo e implementación de ese marco jurídico, las autoridades deberían poner todo su empeño para transformar la radio y la televisión de Estado, en radio y televisión de servicio público editorialmente independiente. También, tendrían que velar porque los dirigentes políticos y los cuadros de la administración reciban una formación adecuada que les permita manejar sus relaciones con los medios en el respeto de las reglas democráticas. Adicionalmente, ellas deberían facilitar el acceso de las comunidades rurales, de las minorías étnicas, y de otros grupos desfavorecidos, a sus propios medios. El desarrollo de radios comunitarias y de centros multimedia es particularmente deseable en los países de bajos ingresos, donde la tasa de analfabetismo es elevada. A pesar del desarrollo extraordinario de la tecnología, la radio continúa siendo el único medio accesible para las poblaciones más desfavorecidas.

En la mayoría de los países, los medios independientes de información (*news media*) conocen frecuentemente importantes dificultades financieras que amenazan su existencia. Por ello, las autoridades públicas deberían ser estimuladas a promover medidas fiscales y administrativas que contribuyan a la viabilidad económica de esos medios, sin por ello poner en peligro su independencia editorial ni alterar las reglas de la competencia.

Finalmente, conviene no subestimar la responsabilidad que las autoridades públicas pueden asumir acerca de la formación de los profesionales de los medios. Al respecto, es muy importante que las escuelas e instituciones académicas públicas de periodismo adapten sus programas de estudios y sus métodos de enseñanza a las exigencias democráticas y a los procesos de reforma en curso.

Podemos constatar, de la lectura anterior, que las condiciones de base para el desarrollo de un marco jurídico que permita a los medios desempeñar un rol activo en la buena gobernanza son múltiples y complementarias. Dicho esto, esas condiciones no pueden ser llenadas más que si se inscriben en un proceso de democratización general que alcance el conjunto de los sectores de la vida política, económica y social. En los países en transición democrática que salen de un largo período de régimen autocrático, o en aquellos que no han conocido nunca la democracia, se necesitan años, incluso una generación en los segundos, para que esas condiciones de base se cumplan. Las experiencias vividas en el curso de

estos 20 últimos años en los países de Europa central y oriental, miembros del antiguo bloque soviético, enseñan mucho al respecto.

Dichos países, deseosos en su mayoría de convertirse lo más rápidamente posible en miembros de la Unión Europea, han debido adaptar sus legislaciones de los medios a las exigencias democráticas, inspirándose, de buen o mal grado, en los modelos existentes en Europa occidental. Una vez implementado el marco jurídico, muchos dirigentes políticos tuvieron grandes dificultades para adaptar su propio estilo de gobernanza al funcionamiento democrático de medios libres, independientes y pluralistas. ¡A veces es más fácil cambiar un sistema político y jurídico que modificar las mentalidades!

La buena gobernanza en los medios

Para contribuir de forma eficaz y creíble a la buena gobernanza, las empresas de los medios deben ser ellas mismas un ejemplo de buena gobernanza. Lamentablemente, el respeto de las normas y de la ética profesionales constituye, para muchas de ellas, un objetivo siempre más difícil de alcanzar. La presión de los anunciantes publicitarios, la exigencia de incrementar la productividad, la mezcla de géneros de información y entretenimiento, así como el riesgo de colusión con el poder político o los grupos de intereses económicos y financieros, son otros tantos factores que amenazan la independencia editorial y, por tanto, la credibilidad de los medios tradicionales (prensa escrita, radio y televisión).

La situación de los medios tradicionales se ha vuelto más incierta aún con el advenimiento de los nuevos medios. En efecto, la convergencia y el multimedia han transformado por completo el paisaje mediático. Desde entonces, los medios tradicionales están en competencia directa con los nuevos medios “en línea” accesibles en Internet. La publicidad migra inexorablemente de los primeros a los segundos. Con la explosión del número de usuarios de Internet y del teléfono celular, el porvenir parece pertenecer, sin duda, a los nuevos medios.

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el número de usuarios de Internet superó, en 2010, la barrera de los 2.000 millones, de los cuales 1.200 millones pertenecen a los países en desarrollo. Los abonos al teléfono celular alcanzaron la cifra récord de 5.300 millones a fines de 2010, en todo el mundo. La parte de los países en desarrollo representa el 73% de ese total (UIT, 2010). Así, centenares de millones de individuos, gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tienen hoy la capacidad de ir a buscar, de producir y de difundir a través del mundo, en tiempo real, textos, sonidos e imágenes. Las redes sociales, como Facebook (que dice contar con más de 500 millones de miembros) (*Le*

Monde, 2010), MySpace, YouTube, Twitter, etc., están abiertas a cualquier persona.

Los formidables desarrollos tecnológicos y la explosión cuantitativa del número de sus usuarios no acarrearón, lamentablemente, una evolución paralela de la calidad de los contenidos que vehiculan los nuevos medios. ¡Muy por el contrario! Internet ciertamente ha derribado las barreras que canalizaban y limitaban anteriormente la circulación de la información y ha otorgado un notable impulso a la libertad de expresión. Pero la mayoría de las informaciones que circulan por la red emanan de fuentes imposibles de verificar.

Los riesgos de manipulación y de desinformación ya hacen parte de la vida cotidiana de cualquier internauta, en todas las áreas y en todos los ámbitos. Incluso, los medios tradicionales, en primer lugar la prensa escrita, que se supone deben garantizar un tratamiento periodístico de la información, se ven empujados demasiado frecuentemente a ignorar las exigencias de la calidad. La inmediatez, el mero acontecimiento y el sensacionalismo les ganaron de mano al análisis y la reflexión. Con la información “en línea”, la rapidez de difusión prima en lo sucesivo sobre la confiabilidad de la información. Sucede, por ejemplo, que los contenidos que difunde un medio de prensa escrita en su sitio Internet no son sometidos a las mismas reglas que los contenidos que ese mismo medio publica en las páginas de su diario. Y de esta forma, la mayoría de las veces, los redactores de textos “en línea” no han recibido ninguna formación profesional periodística, y la doble verificación de la información y de su fuente es voluntariamente dejada de lado.

De allí que no llame la atención que los sondeos de opinión indiquen una sensible pérdida de confianza por parte del público respecto a los medios. Como lo indica la Federación Internacional de Periodistas (FIP), en su informe sobre el estado de la profesión: “los periodistas no podrán obtener el apoyo del público más que si respetan la ética y producen un trabajo de calidad, cualquiera sea el medio y la dirección que toma su artículo. Constituirse en un pilar de una democracia fuerte exige una fuerza personal, la integridad, así como las más elevadas normas posibles” (2010).

Así, para contribuir efectivamente a la buena gobernanza, los medios tradicionales, cualquiera sea el soporte que utilicen, deben imperiosamente reconquistar la confianza del público buscando incrementar su propia credibilidad en el terreno de la información. La tarea prioritaria de los periodistas profesionales, en oposición al *periodismo ciudadano* que pulula en la red, es producir una información de calidad basada en la investigación y la diversidad de fuentes, así como sobre la verificación de los hechos, y guiada

por la búsqueda de la verdad. Esta información debe ser tratada en forma equilibrada, de manera que refleje la pluralidad de opiniones y percepciones.

Un medio de calidad no sólo otorga una importancia primordial a la formación y a la ética profesionales, sino que, también, hace el máximo esfuerzo para preservar su independencia editorial y permanecer libre de toda presión e interferencia externas. Como señala Aidan White, secretario general de la FIP, en la introducción del informe mencionado: “[Es necesario] un cambio de estado de espíritu al interior mismo del periodismo, a fin de abarcar el potencial de la convergencia de los medios para renovar la vida democrática, restablecer la confianza del público en los medios, y sentar las bases de un nuevo partenariado entre el periodismo y su audiencia” (2010).

Con el fin de demostrar públicamente su voluntad de apuntar a las exigencias profesionales más elevadas, las empresas privadas, así como las de servicio público, sea de la prensa escrita o de los medios electrónicos, no deberían dudar en incorporar el estándar de gestión de calidad (*quality management*) ISAS BCP 9001, concebido especialmente para ello por la Fundación Medios y Sociedad, en Ginebra (Suiza), sobre la base de la norma internacional ISO 9001⁴. Este estándar fue puesto a punto por un grupo de eminentes profesionales internacionales, representativos de las diversas categorías profesionales (periodistas, productores, gerentes) de los medios de prensa escrita, de la radio y de la televisión.

ISAS BCP 9001 provee a los medios herramientas de autoevaluación y de automejoramiento que les permiten perfeccionar las prácticas profesionales en todos los sectores de la empresa y que les dan la oportunidad de transformarse de acuerdo con las normas profesionales y éticas que ellos mismos se han fijado. Una vez conformes con el estándar ISAS BCP 9001, las empresas de medios pueden emprender un proceso de certificación que es totalmente voluntario.

Conclusiones

En conclusión, la buena gobernanza, para ser efectiva en la gestión de los asuntos del Estado, no puede ser sólo el asunto de las autoridades. Ella debe implicar al conjunto de los actores sociales, en primer lugar a los medios, cuya contribución en cuanto “guardianes” no será determinante si ellos no se apoyan en un marco jurídico adecuado que les garantice la libertad, la independencia y el pluralismo. Finalmente, será necesario que los medios, por su lado, estén muy atentos a mejorar y consolidar la buena gobernanza en su propia industria. La buena gobernanza por,

⁴ Véase <http://www.media-society.org>.

para y en los medios forma una trilogía solidaria e indisociable. El buen funcionamiento de una depende del buen funcionamiento de las otras dos. *A fortiori*, la buena gobernanza en el Estado y sus servicios es tributario de la buena gobernanza por, para y en los medios.

Referencias

- Annan, K. A. (1998), “Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development”, Nueva York, Naciones Unidas.
- Federación Internacional de Periodistas (2010), “Journalism, Unions in Touch with the Future”, Bruselas, Federación Internacional de Periodistas.
- Le Monde* (2010, 20 de noviembre), “Facebook Fait du téléphone mobile son axe prioritaire de développement”, *Le Monde*, p. 14.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997), “Governance for sustainable human development. A UNDP policy document”, Ginebra, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2010), “The World in 2010, ICT Facts and Figures”, Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

Comunicación estratégica de gobierno:

gobernabilidad democrática y representatividad política

Matías Ponce

En América Latina, la ciudadanía cada vez apoya más la democracia como régimen de gobierno, pero desconfía de ella para solucionar sus problemas (Latinobarómetro, 2008). En nuestra región, la mayoría de los países tienen bajos niveles de representatividad política; es decir, la ciudadanía no se ve representada en las decisiones que llevan adelante sus gobiernos (Luna y Zechmeister, 2005). A la hora de medir el grado de confianza en las instituciones políticas, los partidos políticos son mal evaluados, y quedan muchas veces por detrás de otros actores, como la Iglesia y las Fuerzas Armadas (Lapop, 2008). América Latina tiene fuertes impulsos para alejarse más aún del pasado autoritario, al tiempo que un freno a la hora de consolidar un régimen democrático de calidad. ¿Qué explica este fenómeno? ¡Es la comunicación de gobierno, estúpido!

El *proceso de gestión de las comunicaciones* del gobierno es el ámbito de las comunicaciones de este: una variable que condiciona el proceso de diseño de las políticas públicas (PMP en adelante). La relación entre gobernantes y ciudadanos se construye en este espacio de interacción simbólica, y sobre él pueden generarse múltiples interrogantes: ¿cómo generar y gestionar un entorno relevante que sea favorable a una estrategia de gobierno? ¿Cómo mejorar la *imagen* de un gobierno que debe dar cuenta de su gestión a diversos *públicos relevantes*, todos muy distintos entre sí y con disímiles intereses? ¿Cómo generar mayor *rendición de cuentas* y espacios de *representación programática*, por medio de una gestión integral de las comunicaciones de gobierno? Muchas preguntas que se resumen en una sola: ¿cómo potenciar las comunicaciones de gobierno como herramienta para la *gobernabilidad*?

La comunicación y la gobernabilidad

La *gobernabilidad democrática* puede ser definida como: “la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática” (Altman, 2001).

Las decisiones políticas deben comunicarse en un contexto de democracia. La estrategia de comunicación tiene como fin construir una red de asociación temática entre las opiniones de un público específico sobre el emisor, que sea funcional a este último. “La comunicación política pretende movilizar a la ciudadanía para ganar las ‘batallas por la significación’ sobre lo que es y debería ser el ‘buen orden’” (Rincón, 2004). Por medio de las estrategias escogemos la ruta que tomará el gobierno para comunicarse con la ciudadanía; es decir, a través de qué medios y canales específicos se concretará el proceso de representación, el escenario de la comunicación política del que nos refiere Wolton.

La estrategia implica decisiones, pues: “en un gobierno hay muchas cosas que se pueden resaltar. De hecho la gestión de un gobierno abarca un área muy amplia de acción [...] pero no se puede comunicar todo, hay que saber escoger qué proyectos o acciones —o la imagen de estos— se promueven” (Izurieta, 2001). La estrategia viene a ser, entonces, un: “plan integral en el que cobra sentido todo lo que hace y deja de hacer el gobierno y todo lo que comunica o deja de comunicar” (Durán, 2001).

La sucesión de comunicaciones del gobierno genera en la ciudadanía una imagen del gobierno. Podemos definir la *imagen* como un medio: “de cadenas o redes de asociaciones que se van construyendo durante un periodo de tiempo y como consecuencia de estímulos que se van acumulando lentamente. Esto lleva a la formación de un mosaico de impresiones que constituyen la imagen” (Capriotti, 2004).

Paradigmas de la comunicación de gobierno

Distinguimos dos paradigmas de comunicación gubernamental: *comunicación unidireccional de gobierno* y *comunicación estratégica de gobierno en red*. Cada una de estas estrategias de gobierno serán indicadoras de dos formas de comprender la gobernabilidad y la representatividad de un sistema político.

En la comunicación unidireccional de gobierno, el énfasis está en los canales y mensajes, y no necesariamente en el impacto que estos tendrán sobre los destinatarios. El gobierno solo se remite a brindar información a los ciudadanos sin visualizar previamente el impacto que tendrá sobre su imagen.

En cambio, en la comunicación estratégica de gobierno en red, el esfuerzo se concentra en comprender la percepción de los ciudadanos

respecto al gobierno; con base en ello, se diseñan canales y mensajes para la construcción de una imagen. Comprende no solo los flujos verticales de información, sino, además, la gestión de la comunicación interna del Estado, en el contexto de su reforma (gestión transversal, *joined up government*). A su vez, ponen especial énfasis en la comunicación vertical ascendente; es decir, cómo la ciudadanía es capaz de comunicarse con el gobierno.

El enfoque de comunicación estratégica plantea que la comunicación de gobierno debe cumplir un rol que responda a los cambios que el entorno le exige. La velocidad que la *sociedad de la información* nos impone acelera la disputa por la *imagen*. El gobierno, su presidente y sus ministros son conceptos a los cuales hay que llenar de significado. Claro está, el significado y la asociación de ideas que la opinión pública realice de ellos estará influenciada por los mensajes que se transmitan desde el gobierno. El poder no está en los canales de comunicación del gobierno, sino en determinar *imagen* en las personas. Como consecuencia, la gestión debe abocarse al objetivo final, al resultado.

El enfoque de “difusión y prensa” o de *relaciones públicas de gobierno* hacía hincapié en una comunicación unidireccional, y olvidaba que en realidad la significación de un concepto entra en una batalla donde intervienen distintos actores: gobierno, oposición, sociedad civil, agentes exteriores, agentes económicos, sindicatos, etc. El enfoque de “comunicación estratégica” busca monitorear en forma constante cómo se produce esa disputa de significados, y a partir de ahí desplegar las tácticas. Sin embargo, para comprender ese intercambio, tenemos que tener claro: ¿qué queremos que se piense del gobierno y de sus integrantes? En definitiva, ¿cuál es la imagen objetivo que se busca conseguir?

Para ello, el primer paso es definir una serie de atributos con los cuales asociar la imagen del gobierno, y en qué temáticas en particular. Si la imagen está determinada por los públicos, es necesario conocerlos (etapa de investigación), para luego comprender de qué manera se cumple un doble desafío: primero, que esos temas prioritarios para el gobierno penetren en el imaginario de sus públicos, y segundo, que la asociación de ideas que hagan al respecto sea favorable para el gobierno. El análisis comunicacional debe ser constante y comprender los distintos públicos, de manera que tengan preparadas distintas alternativas, según diversos escenarios.

La comunicación de gobierno debe adoptar una estrategia adaptativa, asumiendo que: “los cambios los crea el entorno, pero la organización intenta crear vínculos con él para ir evolucionando al unísono. Se busca una relación de equilibrio. No es una estrategia totalmente reactiva pero

se pone énfasis en el entorno, no en la organización” (Bazaga, 1997). Se debe escuchar en forma constante el entorno de la organización, y en este caso analizar cuál es el mapa de públicos de un gobierno, y en cada uno de ellos ver cuál es su perfil, características, intereses y necesidades respecto al gobierno.

La antigua estrategia de *relaciones públicas* o de *comunicación unidireccional* no contribuye a mejorar los ámbitos de representatividad política, en la medida que privilegia acciones de comunicación solo del gobierno, y no manifestaciones de lo que espera la ciudadanía. Incluso, se privilegia la falta de interacción directa entre gobernante y gobernados. Al no hacerse seguimiento a los *asuntos prioritarios* del gobierno, la ciudadanía pierde la pista respecto a las promesas electorales rompiendo los vínculos que se generaron entre ambos durante la campaña.

Por otro lado, la *comunicación unidireccional de gobierno* no favorece esquemas de gobernabilidad, en la medida en que no realiza seguimiento profundo a los temas, ni a los distintos públicos que rodean el entorno de un gobierno. En definitiva se improvisa, y no se actúa de acuerdo con la estrategia de *imagen* que el gobierno se haya planteado.

En otro sentido, el enfoque de *gobierno en red* se esfuerza por realizar seguimiento de las temáticas de interés de los distintos tipos de ciudadanos, lo cual genera espacios para la comunicación de esos asuntos. El enfoque está centrado en la rendición de cuentas vertical y horizontal. Se otorgan las herramientas para facilitar el ejercicio de representatividad política, y, por ende, el seguimiento por parte de la ciudadanía de las acciones del gobernante. Como trabaja en red, le interesa escuchar y saber qué pasa en cada uno de esos nodos, con el objeto de adecuar el sistema en torno a sus intereses.

El gobierno sabe que no está solo, por ello entiende que debe gestionar los lazos que lo comunican con cada uno de sus públicos. Conoce los intereses, características y necesidades de cada uno de ellos y los considera a la hora de diseñar un mensaje y escoger un canal de comunicación. Este paradigma favorece la gobernabilidad, en la medida en que existe un control por parte del gobierno de lo que pasa con sus decisiones, con el sistema político en su conjunto, y por ello se preocupa por medir el impacto de sus intervenciones.

¿Cómo operacionalizar la variable *estrategia de comunicación*?

Al *operacionalizar* la variable *estrategia de comunicación* se plantean distintas dimensiones. Las dimensiones planteadas por Noguera (2001) son:

- La *comunicación reactiva*: el gobierno reacciona ante los hechos que se suceden, prevista o imprevistamente, y debe comunicar.

- La *comunicación proactiva*: la comunicación es una iniciativa que se usa estratégicamente para adelantar la agenda del gobierno.
- La *comunicación que se podría denominar contable*: por medio de ella se busca asentar en la mente del electorado, los logros de la gestión del gobierno.
- La *campaña electoral*: pues un gobierno viene de una elección y va hacia otra.
- Las *acciones de escucha* de la ciudadanía: indudablemente, la comunicación más importante de todas, y a la que paradójicamente se le presta menos atención cuando se habla de comunicación.

Junto con ello, se debe analizar cuáles son los canales de comunicación y qué direccionalidad tienen (vertical, horizontal, ascendente o descendente) a la hora de interactuar la ciudadanía y el gobierno. Cuando hablamos de *asuntos prioritarios* de gobierno, debemos saber que: “los temas que afronta un gobierno son en general complejos o densos para ser explicados al público o ser transmitidos por los medios” (Izurieta, 2001). Por ello, se debe elaborar una estrategia para comunicarlos, escuchando lo que plantea la ciudadanía, con fines electorales, contable, reactivo o proactivo.

Por otro lado, la construcción de mensajes es necesaria para ver cuál es la mejor forma de comunicar el *asunto prioritario* que es de interés del gobierno. “Lo primero que se debe conocer es a la audiencia, si el objeto es construir un mensaje efectivo” (Izurieta, 2001).

Los canales de comunicación que utilice el gobierno deben estar ajustados a las características, intereses y necesidades de sus públicos. “Un mensaje efectivo debe ser: apropiado, recordable, entendible, creíble y tener sentido o significado”.

Por otro lado, cuando hablamos de “planes de comunicación”, debemos analizar si existe o no en la estrategia de comunicación del gobierno. En definitiva, indica el grado de profesionalidad de esta política, ya que incluye la necesidad de trabajar en un objetivo definido, luego la estrategia, los distintos públicos, actividades y tácticas.

En este paradigma, además, se introduce el concepto de *transparencia*, al asegurarse que la ciudadanía tendrá acceso a la información requerida. En un sentido más amplio, hablamos del principio de “transparencia activa” cuando las organizaciones públicas se aseguran de la comprensión por parte de la ciudadanía de las temáticas de gestión pública. La información es poder. Por *transparencia* comprendemos: “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los

gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath y Kaufmann, 1999, 2, en Rehren, 2008).

En este sentido:

La transparencia requiere de información pública que sea accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable. La información pública, no sólo debe existir, sino que debe ser accesible. La accesibilidad está relacionada con los procedimientos que aseguran cómo la información disponible puede ser traspasada institucionalmente y utilizada por ciudadanos y/o agrupaciones sociales con el fin de perseguir sus legítimos intereses. (Rehren, 2008)

No solo basta con ser “transparentes”, sino con fomentar en la ciudadanía un rol activo en la búsqueda de información y asegurar que cuenta con las herramientas necesarias para comprender el mensaje. El fin último es que la información se convierta en un elemento de valoración de la gestión pública, y en este objetivo, la comunicación de asuntos públicos tiene un rol central por desempeñar.

El caso uruguayo

El análisis de las estrategias de comunicación de gobierno en el Uruguay tiene dos periodos claramente identificados. Por un lado, desde el retorno a la democracia hasta el 2004, y por otro, desde la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005, hasta la actualidad.

En el caso uruguayo se pueden observar las distintas dimensiones de comunicación de gobierno que nos sitúan en uno o en otro paradigma, como se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1. Análisis de las estrategias de comunicación según el periodo de gobierno

Estrategia	Periodo 1990-2004	Periodo 2005 en adelante
Comunicación reactiva	El gobierno no reaccionó con estrategias comunicacionales claras en crisis de gobierno puntuales, como la crisis económico-financiera de 2002, el conflicto diplomático con Argentina por dichos del presidente Batlle, etc.	El gobierno reaccionó tarde en formular comunicaciones ante temas centrales, como la disputa interna del gobierno ¹ , catástrofes climáticas ² , conflictos de política exterior ³ , etc.

1 Conflicto entre el canciller Gargano y el ministro de Economía Astori, durante la discusión de la celebración de un tratado de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos.

2 El 23 de agosto de 2005 se produjo un fuerte temporal que dejó a varias personas heridas, e incluso hubo muertos. El gobierno tardó más de siete días en pronunciarse al respecto.

3 Conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de la planta de celulosa Botnia en las márgenes del río Uruguay.

Comunicación proactiva	La Secretaría de Difusión y Prensa (Sepredi) no llevaba adelante una estrategia de fijación de temas en la agenda, ni prestaba soporte a temas que escapasen de la órbita presidencial.	Se ven algunos avances en el lanzamiento de determinadas políticas públicas, como el Plan Ceibal, el Plan de Emergencia del MIDES, etc. Pero a la vez se produce una ausencia de canales y mensajes eficaces de comunicación cuando se convocó al <i>debate educativo</i> , por ejemplo.
Comunicación contable	En el periodo existieron campañas temáticas sobre políticas públicas, pero no pasaron más allá de la esfera mediático-publicitaria.	En el periodo existieron campañas temáticas sobre políticas públicas, y más allá de realizar publicidad masiva, los temas fueron abordados en los mensajes que se brindaba a la ciudadanía desde el servicio de comunicación de Presidencia.
Campaña electoral	Los gobiernos se inmiscuyeron en el inicio de las campañas electorales, especialmente por medio de prestaciones sociales, como alza de sueldos, amnistías tributarias, etc.	Los gobiernos se inmiscuyeron en el inicio de las campañas electorales, pero especialmente por medio del manejo de la agenda temática de la campaña; por ejemplo, la utilización del Plan Ceibal como símbolo del candidato del gobierno.
Acciones de escucha a la ciudadanía	Es difícil de operacionalizar en el periodo. No existieron mecanismos desde el gobierno para relevar el estado de la opinión pública en temas de la agenda.	Tampoco se introdujeron, desde el gobierno, mecanismos de relevamiento de la opinión pública en temas de la agenda.

Con base en el análisis precedente desde los gobiernos de los partidos tradicionales en el periodo 1985-2004, la política de comunicación de gobierno siguió estándares tradicionales de relaciones públicas, al hacer énfasis en la comunicación con los medios masivos y no en los propios canales de comunicación de gobierno.

En el 2005, cuando el presidente Vázquez asumió el gobierno, decidió impulsar determinados cambios en comunicación institucional. Uno de ellos fue la designación del nombre de Secretaría de Comunicación Institucional (SCI⁴) de la Presidencia de la República, a lo que antes se

4 Conocida también como Sepredi, por su antiguo nombre: Servicio de Prensa y Difusión de la Presidencia de la República.

llamaba Sepredi. Con esto se buscaba dejar atrás el estigma que daba a la oficina el nombre “Prensa y Difusión”, que llevaba a relacionarlo directamente con el pasado dictatorial. Junto con ese cambio, se produjo una actualización de los canales de comunicación que manejaba la SCI, y pasó a desempeñar un rol más proactivo en el posicionamiento mediático de las acciones del gobierno. Como acciones relevantes se destacan: la renovación del sitio web-2, la generación de programas de TV del gobierno⁵, la creación de una radio oficial, la generación de un ‘Manual de identidad visual del Gobierno’, etc.

Descripción

La SCI es un servicio público que depende de la Presidencia de la República, y su rol es la gestión de los canales de comunicación del gobierno para con la ciudadanía. Fue fundada durante el periodo de la dictadura militar (1973-1984), con el objetivo de controlar los mensajes de comunicación oficiales que el gobierno de facto emitía a través de los distintos medios de comunicación. Desde el retorno a la democracia ha desempeñado una función similar en gestión de prensa del entorno de la Presidencia de la República, pero, claro está, en un contexto democrático.

Diagnóstico. Renovación tecnológica, ¿y la comunicación estratégica?

Tanto en comunicación reactiva, proactiva, contable y electoral, el Servicio de Comunicación Institucional de la Presidencia ha mostrado avances: se profesionalizaron las comunicaciones de gobierno⁶, tanto en la producción de contenido como en el uso de TIC. Los recursos humanos de SCI cumplen con los objetivos para los cuales ha sido concebida la organización: preparación técnica, contactos con medios de comunicación, *datos*, etc. Lo que se requiere es la nutrición de personal para el enfoque estratégico. Si se debe realizar un seguimiento constante de la opinión pública, es necesario el fortalecimiento de esa área, junto con la de comunicadores estratégicos que actúen como articuladores con otras dependencias de gobierno⁷.

Respecto a la capacidad tecnológica, se ha avanzado en este periodo, pero se requiere una actualización constante. Por último, y es donde debemos hacer hincapié, el posicionamiento estratégico de SCI en la Pre-

5 Sepredi Informa, programa donde se entrevistaban a distintos jefes de gobierno. Véase en www.presidencia.gub.uy.

6 Los periodistas se hicieron cargo de las comunicaciones del gobierno. El sitio web (<http://www.presidencia.gub.uy>) se convirtió en un portal de las comunicaciones del gobierno.

7 Con el objeto de lograr coherencia en el sistema.

sidencia de gobierno le ayuda a estar cerca del lugar de *producción de la información*, pero con ello no basta para que se convierta en la autoridad en comunicación de gobierno. La SCI debe ganar el espacio y la legitimidad en el entorno político, para poder sumar apoyos y capital relacional a la hora de enfrentar nuevas responsabilidades. La estrategia para lograrlo debe comprender táctica y sensibilidad política.

Sin embargo, la SCI ha estado ausente de otros procesos trascendentes: coordinación transversal con los ministerios en comunicación, seguimiento y evaluación de la opinión pública, análisis estratégico de la agenda mediática del gobierno, etc. La SCI no es el único emisor, y por ende debe gestionar la red de actores relacionados con la comunicación masiva, para que estos sean potenciales multiplicadores de los mensajes del gobierno hacia los diversos públicos.

En otro aspecto, la SCI ha estado ausente de los planes de reforma del Estado, ya que desde los *gestores públicos* de la materia no se ha concebido la importancia de la gestión de la comunicación entre las instituciones públicas y la ciudadanía, como parte del proceso. Parece haber algunos avances dispersos en algunos ministerios, empresas públicas y el Parlamento.

En otros ámbitos de comunicación se están implantando principios de transparencia activa en la gestión de gobierno, apoyados por la Ley de Acceso a la Información Pública⁸. La reforma de los canales de comunicación gestionados por el gobierno se dirige en ese sentido.

El gobierno defiende la libertad de prensa y existe un diálogo permanente con la Asociación de Prensa del Uruguay. Persisten algunos problemas de coherencia interna en el manejo mediático del *equipo* de gobierno ante los medios de comunicación, por la inexistencia de un vocero de gobierno⁹.

No se ha avanzado en torno a la creación de espacios de participación ciudadana ni de interacción entre el *equipo* político y la ciudadanía. La presencia del Consejo de Ministros en el país ha sido una estrategia de relacionamiento directo entre la ciudadanía y el gobierno. Existieron instancias de promoción de la participación, como el *debate educativo*, pero dicha promoción no fue concebida ni gestionada como un área de comunicación del gobierno.

Para posicionarse de lleno en el nuevo enfoque de *comunicación en red*, el énfasis de la SCI ha de estar puesto en la *calidad en la gestión* (en el hacer). La imagen de gobierno es un capital vital para la estrategia de

⁸ Ley 18331.

⁹ Conflictos entre los ministros de Economía y Relaciones Exteriores en el gobierno de Vázquez.

governabilidad y desarrollo de un país; por ende, no debe quedar librada al azar. Para la SCI, el pasado y el futuro libran su batalla infinita en el presente. El cambio no pasa solo por otra forma de hacer cambios de nombre y/o equipamientos, sino por el cambio en la forma de ejecutar los procesos de comunicación de gobierno.

Las acciones en materia de *transparencia* o comunicación con la ciudadanía requieren un enfoque de *gestión transversal*, que aún no está presente en la visión de los tomadores de decisión en Uruguay. Las comunicaciones deben atravesar de forma transversal los organismos de gobierno y empapar a todas las autoridades de la agenda de gobierno.

Existen esfuerzos aislados que requieren mayor coordinación y articulación, entre los distintos ámbitos de la administración del Estado, para asegurar un impacto positivo sobre el relacionamiento con la ciudadanía. Esa es la principal deuda de la administración pública en comunicaciones y que incide directamente sobre la capacidad de representación política del sistema.

En términos de comunicación de gobierno, Uruguay está situado en un tránsito, con un fuerte impulso de la renovación tecnológica inicial y un freno a la hora de asumir una estrategia de comunicación en red propiamente tal.

Consideraciones finales

Al describir la dimensión de calidad de democracia en función de las estrategias de comunicación de gobierno se abre una nueva puerta de investigación para profundizar en la interrelación entre democracia y comunicación.

Para alcanzar mejor gobernabilidad y mayor representatividad política en la toma de decisiones, Uruguay debe adoptar un modelo de comunicación en red. En este sentido, y respondiendo a nuestras preguntas de investigación, la gestión del capital relacional del gobierno debe ser funcional a la mejora de la calidad de la democracia, si se desea lograr ese objetivo.

El modelo de comunicación de gobierno en red permite visualizar más claramente la influencia que tiene la estrategia de comunicación pública sobre la gobernabilidad democrática y la representatividad política. En definitiva, a la hora de hablar de mejora en la calidad de democracia, las comunicaciones también cuentan.

Referencias

Agüero, F. (ed.) (1998), "Conflicting Assesments of Democratization: Exploring the Fault Lines", en *Fault Lines of Democracy in Post-*

Transition Latin America, Miami, Florida, North-South Center Press, University of Miami.

- Alcántara Sáez, M. (2003), “La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: rasgos constantes y peculiaridades”, en *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*, núm. 23.
- Altman, D. (2001), “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, *Instituciones y Desarrollo*, núms. 8-9, pp. 385-410.
- Bazaga, I. (1997), “El planeamiento estratégico en el ámbito público”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.
- Brown, C. (2007), “Gobernar es comunicar” [en línea], disponible en: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc_153.html, recuperado: 16 de mayo de 2011.
- Capriotti, P. (2004), “Planificación estratégica de la imagen corporativa”, en J. C. Losada, (ed.), *Gestión de la comunicación en las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Dahl, R. (1991), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Durán, J. (2001), “Estrategias de comunicación política para los gobiernos”, en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Washington, OEA.
- Hagopian, F. (2006), “Democratización: avances y retrocesos en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 2, núm. 26, pp. 231-239.
- Izurieta, R. (2001), “Comunicación del gobierno en la era del entretenimiento”, en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Washington, OEA.
- Jones, M. P. (1995), “A Guide to the Electoral System of the Americas”, *Electoral Studies*, vol. 1, núm. 14, pp. 5-21.
- Latinobarómetro (2008), “El futuro con esperanza en un mundo globalizado”, en: Informe Latinobarómetro 2008 [en línea], disponible en http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf, recuperado: 16 de mayo de 2011.
- Latinoamerican Public Opinion Pool (2008), “Democracia, gobierno y partidos Introducción al Informe LAPOP 2008”, [en línea] disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2008000200005&script=sci_arttext, recuperado: 16 de mayo de 2011.
- Luna, J. P. (2008), “Party System Institutionalization: The Case of Chile and Why We Need to Un-Pack The Concept and its Measurement” [inédito].

- Luna, J. P. y Zechmeister, E. J. (2005), "Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries", *Comparative Political Studies*, vol. 4, núm. 38, pp. 388-416.
- Mainwaring, S. y Scully, T. R. (1995), "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, vols. 1-2, núm. XVII, pp. 63-102.
- Molina, R. (2002), "Gobierno y comunicación social", México, Instituto Politécnico Nacional de México.
- Noguera, F. (2001), "Campaña de comunicación permanente", en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Washington, OEA.
- O'Donnell, G. (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, núm. 5-1, pp. 55-69.
- Payne, J. *et al.* (2006), "La política importa: democracia y desarrollo en América Latina", Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Peña, C. (2008), "Comunicación política y política de comunicación organizacional en la PSD del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez", Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rehren, A. (2008), "La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de Concertación", en *Temas de la Agenda Pública*, año 3, núm. 18, mayo.
- Rincón, O. (2004), "Comunicación política en América Latina", Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, FESUR.
- Trelles, M. (2006), "Comunicación política y gobernabilidad: escenarios de interdependencia en una sociedad en crisis", en *Palabra Clave*, año/vol. 9, núm. 2, Universidad de la Sabana.

II. Casos

El caso WikiLeaks y su relación con el derecho a la información

Damián Loreti y Luis Lozano

Al poco tiempo de ver los orígenes, el desarrollo y las consecuencias que ha generado hasta ahora el caso WikiLeaks, surgen innumerables consideraciones éticas, técnicas y jurídicas. También, se plantean dudas sobre el futuro del periodismo, la comunicación social, el rol de las audiencias y públicos, y —por supuesto— de los Estados, en materia de secretos y acceso a la información pública.

No vamos a adentrarnos en los aspectos más puntuales vinculados con el encuadre jurídico del periodismo y los periodistas, teniendo en cuenta que aún se discute si a Julian Assange le cabe o no tal calificación. Más bien, intentaremos acercarnos al borde de los desafíos teóricos para el derecho de la comunicación y la información que el caso WikiLeaks nos ofrece (o más bien nos impone) discutir.

De leyes, jurisdicciones y precedentes

¿Es importante discutir qué ley o leyes se aplican a WikiLeaks y por medio de qué jueces? Creemos que sí. Sobre todo en un contexto en el que aún no existen certezas acerca de cuál es la jurisdicción y la ley aplicable a Internet como medio de comunicación, como soporte de ideas, medio de transporte de contenidos y proveedor de acceso a expresiones de terceros.

La elección por conveniencia del demandante del país donde debe iniciar un proceso judicial por supuestos delitos cometidos mediante Internet, desde hace años viene siendo un problema serio. Este turismo de jurisdicción ha motivado numerosas declaraciones de entidades defensoras de la libertad de expresión, que exigen a ciertos países dejar de funcionar como “puerto libre” para la realización de juicios.

Es el caso de Gran Bretaña, donde las indemnizaciones por daños y perjuicios derivadas de la publicación de contenidos que afectan el honor y la privacidad de las personas son mucho mayores que las de otros países de la Unión Europea y avalan supuestos más amplios que los de los Estados Unidos. Hace ya más de un lustro que se ha permitido afincar casos en Inglaterra, por el mero hecho de haber impreso un diario digital estadounidense que contenía noticias sobre un señor australiano, todo esto con la sola disposición del *print screen*.

Esta situación ha comenzado a repararse de manera reciente con el caso “Dmytro Firtash vs. Kyiv Post”, por el cual un personaje público ucraniano demandó a un diario de ese país por publicar una nota que lo agraviaba. El juicio no prosperó, en tanto el reclamante no pudo acreditar vínculo cierto con el Reino Unido.

En un fallo reciente, el Tribunal de Grand Instance de París también sentó un claro precedente sobre esta práctica. El proceso penal había sido iniciado por la investigadora Karin Calvo-Goeller, quien se consideró difamada por la crítica de un libro suyo que había sido publicada en el sitio Globallawbooks.org. Ante el reclamo de Calvo-Goeller, el editor del medio se negó a borrar la reseña, pero le ofreció un espacio para ejercer su derecho a réplica. La académica no aceptó y lo querelló ante la justicia francesa.

En su sentencia del 3 de marzo de 2011, el Tribunal de Grand Instance, además de considerar que la reseña del libro no lesionaba el honor de su autora, estimó que Calvo-Goeller había incurrido en la práctica de “*forum shopping*”, a la que el propio tribunal caracterizó como “una búsqueda global del sistema legal que parece más favorable para la persona que inicia el proceso y que deja a su oponente en la situación menos favorable, no sólo por cuestiones legales, sino también por lejanía geográfica y cultural”. Pese a que la académica contaba con doble nacionalidad, francesa-israelí, el fallo tomó en cuenta que trabajaba y residía en Israel, que su libro había sido escrito en inglés y que la reseña se había publicado en un sitio web estadounidense, ligado con una universidad estadounidense, en la cual se desempeña su editor. Por todo esto, la justicia francesa llegó a la conclusión de que Calvo-Goeller había iniciado la causa en ese país solo porque sabía que allí tendría más oportunidades de ganar el juicio.

Esto quiere decir que el turismo legal no resulta una vía idónea para resolver el caso WikiLeaks. Veamos, entonces, qué leyes y jurisdicción se aplicarían y qué consecuencias traerían. Pero nos adelantamos a señalar que toda propuesta está lejos de constituir una solución unívoca o de brindar un camino satisfactorio para todos los

involucrados en la discusión. Como afirma el especialista estadounidense Monroe Price:

Las nuevas tecnologías, los alzamientos políticos, los cambios introducidos en los alcances de los derechos humanos: todo ello conspira para transformar este momento en uno de suma importancia para repensar y reformular los derechos de la libertad de expresión y su regulación en un nuevo ambiente global. Pero hay un cambio de las formas individuales nacionales de control sobre la comunicación hacia uno menos doméstico y más regional o de punto de vista más multilateral a través de negociaciones y tratados [...] Los tentáculos de la influencia de un estado sobre los medios de otro no son nuevos, pero el proceso de interacción, a través de tratados o acuerdos destinados a facilitar la circulación de las informaciones —con los riesgos culturales que conlleva— así como el intercambio de datos, se intensifica día a día. (2002, p. 5)

La referencia nos conduce a pensar en bloques regionales y a considerar los tratados de derechos humanos referidos al derecho a la información y la comunicación, para comprobar su consistencia frente a este caso.

Si se tratara de una jurisdicción y sistema legal afincados sobre el Convenio de Derechos Humanos de Europa, veríamos que las hipótesis de censura serían perfectamente aplicables. Cuando hablamos de censura en el contexto del Sistema Europeo de Derechos Humanos, nos referimos efectivamente a la intervención previa del Estado destinada a impedir (mediante una prohibición expresa) la puesta en conocimiento público de una información determinada. Al respecto, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en su artículo 10, párrafo segundo, dice:

El ejercicio de estas libertades [de información y de expresión] que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, *para impedir la divulgación de informaciones confidenciales* o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial. (Cursivas nuestras)

La frase destacada define el destino diferente que podría haber tenido el caso WikiLeaks, sin que ello implique decir que se compartiría esa solución. Antes bien, lo que nos interesa advertir es que no se puede dar por hecho que siempre las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos autorizan la publicación de todo aquello que sea considerado información de interés público.

Ahora, ¿por qué sostenemos que la solución sería distinta si se considera el bloque regional de la Unión Europea en comparación con otras jurisdicciones? Porque en el contexto de la Convención Americana de Derechos Humanos no hay tal supuesto de injerencia previa del Estado para proteger la confidencialidad de las informaciones. De acuerdo con el artículo 13, párrafo segundo, de la Convención:

El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente *no puede estar sujeto a previa censura* sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

De esta manera, al tomar en cuenta la Convención Americana, se pone en juego el concepto de *responsabilidades ulteriores* en lugar de la noción de *censura previa*. Para asentar los supuestos con los cuales trabajamos, diremos entonces que si —en términos teóricos y sin suscribir la pertinencia de la mera hipótesis— se lograra establecer que el contenido de los cables de WikiLeaks afecta a ciertos Estados europeos, algunos de ellos podrían reclamar la aplicación de medidas de injerencia previa, destinadas a impedir la divulgación de informaciones sensibles.

Esta hipótesis nos pone ante el dilema de identificar qué se entiende por *información accesible* para los ciudadanos: el dato o el documento. Y qué estándar se puede aplicar respecto a la “sensibilidad” de los contenidos, para considerar que efectivamente afectan la seguridad nacional. Sobre ambos temas nos explayaremos más adelante. No obstante, podemos adelantar que los regímenes de acceso a la información pública garantizan el acceso a los documentos, los cuales, en este caso, no pertenecen a países europeos.

Por otra parte, si se tratara de un Estado amparado por la Convención Americana de Derechos Humanos, la hipótesis de la censura para evitar la divulgación de la información no es siquiera imaginable. Pero ello no alcanza a Estados Unidos o Canadá, que no han ratificado la

Convención¹. Entonces, si Estados Unidos, dueño material de los cables, no ratificó la Convención, ¿con qué lupa se le debe observar? ¿Qué reglas tiene? ¿Cuáles son los precedentes?

El caso de los “papeles del Pentágono”, nombre con el que pasó a la historia el juicio “United States vs. New York Times”, puede considerarse un antecedente fundamental. El episodio comenzó cuando Daniel Ellsberg y Anthony Russo, ex militares empleados en el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, fotocopiaron en secreto las 7.000 páginas del documento “Relación Estados Unidos-Vietnam, 1945-1967: un estudio preparado por el Departamento de Defensa”, que luego se conoció como los “papeles del Pentágono”.

Se trataba de un material secreto, en el que se explicaba con todo detalle que la inestabilidad, las intervenciones, las imposiciones y los asesinatos políticos en Vietnam eran en gran medida responsabilidad de Estados Unidos.

Ellsberg, en un primer momento, intentó persuadir a varios senadores opositores a la guerra de Vietnam para que difundieran los contenidos del documento, pero no le hicieron caso; por ello, decidió filtrar los contenidos a la reportera del *New York Times* Neil Seerhama.

La publicación motivó un auténtico cataclismo nacional e internacional, al implicar en el asunto las administraciones de cuatro presidentes (Harry Truman, Dwight Eisenhower, John F. Kennedy y Lyndon Johnson), y a Robert McNamara, quien fue secretario de Defensa. La filtración de los documentos forzó al presidente Richard Nixon y a su secretario de Estado, Henry Kissinger, a firmar en París los acuerdos de paz con Vietnam. Pero no todo fue tan fácil. A mediados de junio de 1971 se había publicado en el *New York Times* la primera de las siete partes del informe, cuando el gobierno de Nixon logró que un juez emitiera una orden para que el diario interrumpiera la serie. Para evitar que el tema fuera silenciado, Ellsberg decidió filtrar los mismos documentos a otros 18 diarios, entre ellos *The Washington Post*. A fines de junio de 1971, la Corte Suprema de Justicia autorizó a *The New York Times* a continuar con la publicación.

Para demandar el cese de la publicación, el gobierno había recurrido a la Ley de Espionaje, en su Sección 793. La ley prevé las obligaciones y los castigos que le caben a quien:

[...] teniendo de manera legal posesión, acceso o control sobre cualquier documento, escrito, libro de códigos, libro de señales, dibujo,

¹ Véase el cuadro de ratificaciones de la convención, disponible en <http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>.

fotografía, negativo fotográfico, plano técnico, plan, mapa, modelo, instrumento, aparato, o nota relativa a la defensa nacional, o información relativa a la defensa nacional, respecto de la cual el poseedor tiene razones para creer que podría ser utilizada para lesionar a los Estados Unidos o en beneficio de cualquier nación extranjera, comunica voluntariamente, entrega, transmite o hace que pueda ser comunicada, entregada o transmitida, o intenta comunicarla, entregarla, transmitirla o hacer que se comunique, entregue o transmita a cualquier persona que no tenga derecho a recibirla, o la conserva, o falla en la entrega al funcionario o empleado de los Estados Unidos facultado para recibirla.

Los argumentos del rechazo por parte de los diarios se apoyaron en lo que la ley no dice. No hay referencias a la publicación que permitan ordenar el cese de la divulgación por la prensa y no se menciona la información clasificada. Por lo tanto, del texto de la ley no surgen atribuciones que otorguen autoridad a los tribunales para aplicar la censura previa.

Pese a tratarse de un país con sistema de *common law* (derecho consuetudinario), no había precedentes de la Corte Suprema que autorizaran la prohibición de publicar informaciones por la prensa como un supuesto de admisibilidad constitucional. En 1907, Oliver Wendell Holmes escribió que el principal objetivo de la Primera Enmienda era evitar las restricciones a las publicaciones. En 1931, la Corte entendió que solo la limitación de la publicación de la parte de la información más estrechamente vinculada con ciertas circunstancias —como la publicación de las fechas de salida de los buques en tiempo de guerra— estaba permitida.

En una decisión dividida (seis votos contra tres), la Corte Suprema estuvo de acuerdo con los dos tribunales inferiores que habían sostenido que el gobierno no había cumplido con su “pesada carga” de demostrar una justificación a la censura previa. Por eso, los miembros de la Corte indicaron: “cualquier sistema de restricciones previas de expresión viene a este Tribunal teniendo una fuerte presunción contra su validez constitucional”².

Otro caso menos resonante que el de los “papeles del Pentágono”, pero que demuestra también el alcance de los intentos estatales por frenar la difusión de información sensible fue el que enfrentó al gobierno de Estados Unidos con la revista *The Progressive*. Luego de que este semanario de reducida circulación anunciara la publicación, en

² Véase *Bantam Books, Inc. v. Sullivan*, 372 U. S. 58, 70 (1963) y *V. Minnesota*, 283 U. S. 697 (1931).

1980, de una nota escrita por el científico Howard Morland, en la que supuestamente se revelaba el funcionamiento y modo de construcción de la Bomba-H, la Comisión de Energía Atómica entabló una demanda y logró la primera orden judicial precautoria de censura previa en la historia de Estados Unidos. Los argumentos de la Comisión encontraron respaldo en ciertos artículos de la *Atomic Energy Act* que prohíben difundir cualquier tipo de información relativa a armas nucleares. Además, consideraron que la publicación del artículo podía permitir a cualquier país pequeño construir una bomba de hidrógeno.

Un juez de primera instancia libró entonces la restricción que frenaba la difusión del artículo por, al menos, seis meses. La revista recurrió la medida ante la Corte de Apelaciones, pero antes de que este tribunal interviniera, la información comenzó a filtrarse y fue publicada por el *Chicago Tribune*. Cuando se conoció el contenido del artículo, quedó claro que los temores de la Comisión de Energía Atómica eran injustificados y que la censura había sido un acto completamente desproporcionado. De hecho, el artículo de Morton no hacía más que presentar de modo atractivo una serie de datos ya conocidos y disponibles para el acceso público en cualquier biblioteca. El gobierno frenó, entonces, la acción judicial y la nota completa fue publicada en *The Progressive*. Sin embargo, como afirma Dworkin: “era un mal presagio el hecho de que la Primera Enmienda hubiese proporcionado tan poca protección en este caso” (1980).

A estos antecedentes se suman, en la actualidad, las reglas impuestas por la Ley de Telecomunicaciones (*Telecommunications Act*) de 1996 y la jurisprudencia del caso “Reno vs. American Civil Liberties Union”, en el que la Corte Suprema estadounidense remarcó la improcedencia de la censura en Internet, por ser considerado un medio de comunicación. Todos estos elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar la trama legal que enfrenta WikiLeaks, si entendemos que la jurisdicción y la legislación de los Estados Unidos resultan aplicables por el dominio material de la propiedad de los cables.

Además, es necesario aclarar que, bajo la ley estadounidense, los intermediarios de Internet no son responsables de las actividades de WikiLeaks. La Communications Decency Act, de 1996 (nombre con el que se conoce el Título V de la *Telecommunications Act*), establece en su apartado §230 que ningún proveedor de un servicio informático interactivo será tratado como el editor o difusor de cualquier información proporcionada por otro proveedor de contenidos. Por lo tanto, están protegidos de responsabilidad respecto a la actuación de sus clientes, en cuanto son un medio para fomentar una mayor intervención en la actividad y en el

comercio electrónico. Este enfoque también encuentra un amplio apoyo en el derecho internacional³.

Puesto así, los documentos de WikiLeaks no parecen violar el derecho norteamericano, ni por la Ley de Espionaje ni por la de Comunicaciones. La obligación de proteger la confidencialidad de los secretos de Estado corresponde a los gobiernos, no a los medios de comunicación ni a los particulares, y la Ley de Espionaje no permite ir contra quienes publican la información confidencial obtenida por otros. Tanto es así que en los últimos tiempos han aparecido proyectos de ley como el del senador Joseph Lieberman, quien presentó una iniciativa destinada a criminalizar a los responsables de las revelaciones posteriores a la ruptura del secreto.

WikiLeaks, la seguridad nacional y los principios de acceso a la información

En ausencia de previsiones legales, los gobiernos han buscado vías indirectas para generar restricciones o presiones sobre las compañías con las que WikiLeaks sostiene su operación, sobre todo en materia de financiamiento, pero también en cuanto a la prestación. A fines de noviembre, poco después de que comenzaran a publicar las filtraciones, el sitio sufrió reiterados ataques contra su habitual servidor en Suecia, llamado Bahnhof. WikiLeaks buscó entonces refugio en los servidores de Amazon.com, pero la compañía le denegó sus servicios. El acceso a la página se reanudó después de que WikiLeaks regresó a su proveedor sueco.

El mencionado senador Lieberman, quien preside el Comité de Seguridad y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos, celebró la actitud adoptada por Amazon: “Es la decisión correcta y debería de servir de ejemplo a otras compañías que usan WikiLeaks para distribuir el material incautado de forma ilegal” (EFE, 2010), afirmó.

Sin embargo, este tipo de conductas motivaron un duro llamado de atención por parte de la alta comisionada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos, Navi Pillay, quien consideró: “si WikiLeaks ha cometido alguna ilegalidad, ésta debería ser tratada mediante el sistema legal, y no mediante presiones o intimidaciones a terceras partes”, y expresó su preocupación: “por las noticias de presiones ejercidas sobre compañías privadas, incluyendo bancos, empresas

³ En tal sentido, no podemos obviar que los relatores especiales sobre la libertad de expresión de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) declararon, en diciembre de 2005, que nadie debe ser responsable por los contenidos de Internet de los que no es autor, a menos que haya aprobado el contenido de sus propios sitios al editarlos o decidir su inserción, o se haya negado a obedecer una orden judicial para eliminar un determinado contenido.

de tarjetas de crédito y proveedores de internet, para que cancelen las vías de donaciones a WikiLeaks, así como para que dejen de alojar a la web” (Reuters, 2010).

En el mismo sentido, los relatores de libertad de expresión de la ONU, Frank La Rue, y la Organización de Estados Americanos (OEA), Catalina Botero Marino, en una declaración conjunta publicada a fines de diciembre de 2010, condenaron cualquier tipo de injerencia directa o indirecta de los gobiernos contra periodistas y medios de comunicación independientes, y el bloqueo de sitios web y dominios de Internet. Señalaron, además: “es inaceptable que los funcionarios públicos sugieran la comisión de actos ilegítimos de represalia contra quienes han difundido información reservada” (Relator Especial de las Naciones Unidas..., 2010).

Este debate obliga a poner en consideración principios del derecho internacional de los derechos humanos destinados a la libertad de expresión y el derecho a la información, para dirimir qué conductas de WikiLeaks (no del funcionario que rompió la confidencialidad) podrían ser efectivamente objeto de prohibición o sanción.

En la medida en que se trata de un desafío jurídico novedoso, por las contingencias internacionales que plantea, deberíamos intentar aclarar qué principios serían aplicables a los “wikicables”, en razón de sus contenidos. Tanto por los casos en los que la información no pasa del mero chisme, como por aquellos que comprometen cuestiones concretas de seguridad nacional o que podrían poner en peligro la vida de las personas.

Al respecto, tomaremos los llamados ‘Principios de Johannesburgo’ y los aportes doctrinarios realizados por sus autores (Coliver *et al.*, 2002), para poder contraponerlos con los antecedentes y resultados de los cables de WikiLeaks.

Con el objetivo de discutir hasta qué punto los gobiernos pueden ocultar información al público en general y restringir la libertad de expresión por razones de seguridad nacional, un grupo de expertos en derecho internacional, regímenes de seguridad nacional y derechos humanos convocado por el artículo 19 y el Centro Internacional Contra la Censura, en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, consagraron en 1995, en Sudáfrica, los llamados “Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información”⁴. Su valor radica en que

4 Estos principios han sido aprobados por el Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, Abid Hussain, en sus informes a las sesiones de 1996, 1998, 1999 y 2001, de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, la cual ha hecho referencia a ellos en sus resoluciones anuales

determinan estándares que restringen la facultad o discrecionalidad de los Estados para aplicar medidas de restricción previa o responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión y la información⁵.

A continuación reseñamos los principios que resultan aplicables al caso WikiLeaks:

1. [...] d) Ninguna restricción a la libertad de expresión o de información por razones de seguridad nacional puede ser impuestas salvo que el gobierno pueda demostrar que la restricción esté prescrita en la ley y sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de la seguridad nacional.

1.1. [...] b) La ley debería proveer para adecuadas salvaguardas contra el abuso, incluida pronta y efectiva revisión judicial de la validez de la restricción, por una corte o juez independiente.

[...]

1.3. Para establecer que una restricción a la libertad de expresión o de información es necesaria para proteger un interés legítimo de la seguridad nacional, un gobierno debe necesariamente demostrar que:

a. Esa expresión o información pone en seria amenaza a un legítimo interés de la seguridad nacional.

b. La restricción impuesta es la menos restrictiva posible para proteger ese determinado interés.

c. La restricción es compatible con principios democráticos.

2. a. Una restricción para ser justificable en el terreno de la seguridad nacional no es legítima a menos que su propósito genuino y su efecto demostrable sea proteger la existencia de un país o su integridad territorial contra el uso o amenaza de la fuerza o su capacidad para responder a ellas tanto desde una fuente de agresión externa como una amenaza militar o una fuente interna tales como incitación a la expulsión violenta de un gobierno.

b. En particular, una restricción para ser justificable en el terreno de la seguridad nacional no es legítima si su propósito genuino y su efecto demostrable es proteger intereses no relativos a la seguridad nacional,

sobre libertad de expresión, todos los años, desde 1996. Se encuentran disponibles, entre otros sitios, en <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/Joburgprincipios.pdf>.

5 De esta manera, los principios de Johannesburgo profundizan y aclaran lo dispuesto por los tratados internacionales de derechos humanos, que establecen que se deben cumplir ciertos requisitos para habilitar injerencias previas o sanciones por responsabilidades ulteriores derivadas del ejercicio de la libertad de expresión o el derecho de acceso a la información. Esos requisitos son los de previsión anterior legal formal, clara y precisa, fin legítimo y necesidad en una sociedad democrática.

incluyendo, por ejemplo, proteger al gobierno de críticas, molestias o exposición de obrar erróneo o para encubrir información respecto del funcionamiento de sus instituciones públicas o para establecer una particular ideología o para suprimir desórdenes.

[...]

12. Un Estado no puede denegar categóricamente acceso a toda la información relativa a la seguridad nacional, aunque puede designar por ley sólo aquella específica y determinada categoría de información que es necesaria retener o negar en orden a proteger un interés legítimo de la seguridad nacional.

13. En todas las leyes concernientes al derecho de obtener información, el interés público en conocer la información deberá ser la primera consideración.

Así, para que un Estado pueda tomar acciones para limitar la difusión de los contenidos de WikiLeaks debería demostrar:

- Que esa posibilidad está prevista en la ley.
- Que la previsión legal es precisa y explícita.
- Que la información pone en juego la pervivencia de la nación y no los intereses políticos de los integrantes de su gobierno.
- Que tal información está prevista como susceptible de reserva por una autoridad superior y que esa decisión es revisable ante un tribunal independiente.
- Que las previsiones legales son compatibles con los tratados de derechos humanos que los países hayan firmado y ratificado.
- Que no hay ningún otro medio menos lesivo para el interés público.

Si no se demostrara ante la justicia, primero nacional y luego supranacional, que estos elementos son parte constitutiva de la decisión, estaremos ante un supuesto de violación del derecho internacional de los derechos humanos, en los aspectos vinculados con el derecho a la información y la libertad de expresión.

Restaría indicar que en el mencionado pronunciamiento de fines de diciembre de 2010, los relatores especiales de libertad de expresión de la ONU y la OEA se refirieron a la necesidad de combatir la “cultura del secreto” que todavía impera en la actividad de los gobiernos de las principales potencias. La declaración conjunta remarca: “[...] las autoridades nacionales deben adoptar medidas activas a fin de asegurar el principio de máxima transparencia, derrotar la cultura del secreto que

todavía prevalece en muchos países y aumentar el flujo de información sujeta a divulgación”.

Los relatores retoman también algunas directrices, en sintonía con los ‘Principios de Johannesburgo’, al considerar:

[...] las excepciones al derecho de acceso a la información basadas, entre otras razones, en la seguridad nacional deberán aplicarse únicamente cuando exista un riesgo cierto de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea superior al interés general del público de consultar dicha información.

Por último, la declaración diferencia de manera precisa el rol de periodistas, activistas de derechos humanos o ciudadanos en general que difunden información confidencial, por considerarla de interés público, del rol de los funcionarios que filtraron los datos. Al respecto, delimita las responsabilidades y las posibles sanciones que pueden caberle a cada uno:

Es responsabilidad exclusiva de las autoridades públicas y sus funcionarios mantener la confidencialidad de la información legítimamente reservada que se encuentre bajo su control. Las otras personas, como los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada por considerarla de interés público, no deben ser sometidas a sanciones por violación del deber de reserva, a menos que hubiesen cometido fraude u otro delito para obtenerla. Los denunciantes (“whistleblowers”) que, siendo empleados gubernamentales, divulguen información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe. Cualquier intento de imponer sanciones ulteriores contra quienes difunden información reservada debe fundamentarse en leyes previamente establecidas aplicadas por órganos imparciales e independientes con garantías plenas de debido proceso, incluyendo el derecho de recurrir el fallo.

Como se ha dicho, desde el inicio de la publicación de los “wikicables” la discusión ha girado en torno a los intentos por frenar su difusión mediante

presiones directas e indirectas sobre WikiLeaks y sus integrantes. Sin embargo, sería ingenuo descartar posibles represalias del gobierno de Estados Unidos en caso de que se identifique a funcionarios que, por acción u omisión, habilitaron las filtraciones. Infinidad de casos ilustran las fuertes restricciones que el gobierno norteamericano impone a sus empleados, al aplicar tanto la Ley de Espionaje como los acuerdos de confidencialidad que los funcionarios firman al acceder al cargo y que se extienden de por vida, aun cuando la persona renuncie al cargo o luego de jubilarse.

A modo de ejemplo, podemos citar el caso “United States vs. Marchetti”, en el cual la CIA logró una orden judicial para frenar la publicación del libro *The CIA and the Cult of Intelligence*, escrito por Víctor Marchetti, un ex empleado de la agencia de inteligencia, a quien acusaban de estar publicando información confidencial. Luego de arduas negociaciones en los tribunales, 27 pasajes del libro fueron censurados, y cuando finalmente se concretó la publicación, cada una de esas partes debió ser reemplazada por la palabra “deleted” (“borrado”) ⁶.

En línea con el caso de Marchetti, Mark Snepp, otro ex agente de la central de inteligencia, publicó un libro —*Decent Interval*— en el que narraba sus experiencias en Vietnam, con un pormenorizado relato de la vida de la sociedad civil en los últimos días de la guerra. La CIA no lo acusó de difundir información confidencial, porque el libro no contenía ningún dato que mereciera ese rótulo. Sin embargo, la agencia lo querreló por no haber remitido el manuscrito para una lectura previa, tal como se había comprometido a hacerlo de por vida con cualquier documento de su producción, según el acuerdo firmado a su ingreso. En una decisión dividida (seis votos contra tres), la Corte Suprema le dio la razón a la CIA y condenó a Snepp a entregar al gobierno todas las ganancias obtenidas por la publicación del libro, sin siquiera haber dado lugar a una audiencia previa sobre el caso ⁷.

Palabras finales

El caso WikiLeaks puso en discusión en la esfera pública, como nunca antes, cuestiones vinculadas con el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información. Muchas tensiones ya evidenciadas en años anteriores en cuanto a la regulación de Internet, los problemas de jurisdicción vinculados con supuestos delitos cometidos a través de la web y las restricciones impuestas por los gobiernos en el acceso a información

⁶ Para más información, véanse Davis y Splichal (2000).

⁷ La sentencia de la Corte contra Snepp fue dictada en 1980. Para más información, véase Dworkin (1980).

pública, a partir del escándalo de los “wikicables” adquirieron una relevancia inédita.

A lo largo de este artículo buscamos poner en juego herramientas teóricas, y jurídicas, como los tratados internacionales de protección de derechos humanos, para ponderar algunas de las múltiples aristas que abrió el caso.

Más allá de las hipótesis sugeridas acerca del encuadre y las derivaciones legales que pueden tener la publicación de los cables, tanto para quien filtró la información como para quienes la divulgan, debemos subrayar el valor que posee una política de apertura y transparencia como eje central para fortalecer la convivencia democrática.

En este sentido, resulta inadmisibles que los países más poderosos del mundo, encabezados por Estados Unidos, sostengan una prédica permanente a favor del libre acceso a la información pública y el escrutinio ciudadano de los actos de gobierno, hasta el momento en que esa misma política se vuelve en contra de sus intereses. En esos momentos, parece ser válido cualquier recurso para frenar la publicación o castigar a los responsables de su difusión, quienes ya no son tratados como periodistas o simples ciudadanos interesados en la cosa pública, sino que, a los ojos del poder, se convierten en espías o terroristas.

La defensa de la seguridad nacional no debe ser la bala de plata que permita sostener la ya de por sí arraigada cultura del secreto. En Estados Unidos no existe una ley oficial que regule el secreto de la información pública, como sí la hay en Gran Bretaña y otros países de Europa. Sin embargo, diversos autores coinciden en que esta norma impera “de facto” y genera aún mayores restricciones que en aquellos países donde los sistemas de clasificación de información están regulados legalmente. Esto deriva en un total de más de siete millones de “acciones clasificadas” por año, que responden, en su mayoría, a intereses propios de las oficinas involucradas en los distintos asuntos, antes que a la preservación de la seguridad nacional (Davis y Splichal, 2000).

En este contexto, “la mayor filtración de la historia”, tal como algunos medios bautizaron el escándalo de los “wikicables”, parece traer consigo una advertencia de peso para la mayor fábrica de secretos del mundo. Enhorabuena.

Referencias

- Coliver, S. *et al.* (2002), “Secrecy and Liberty: National Security, Freedom of Expression and Access to Information”, Ámsterdam, Martinus Nijhoff Publishers.

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de septiembre de 1950.
- Davis, C. y Splichal, S. (2000), "Acces Denied. Freedom of Information in the Information Age", Iowa, Iowa State University Press.
- Dworkin, R. (1980, 4 de diciembre), "¿Está la prensa en los EE. UU. perdiendo la protección de la primera enmienda?", *The New York Review of Books*, vol. 27, núm. 19.
- EFE (2010, 1 de diciembre), "Wikileaks carga contra Amazon después de que dejó de acoger su página web", EFE.
- Price, M. (2002), "Media and Sovereignty", Boston, MIT.
- Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010, 21 de diciembre), "Declaración conjunta sobre WikiLeaks" [en línea], recuperado: 22 de febrero de 2011, disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=829&lID=2>.
- Reuters (2010, 9 de diciembre), "UN Rights Boss Concerned at Targeting of WikiLeaks", Reuters.

Redes sociales *online* y ciudadanos jóvenes:

en busca de nuevas formas de comunicación y participación política

Sebastián Valenzuela

Introducción

Lamentar la falta de participación y compromiso político de la juventud en las democracias occidentales ya es un lugar común. Tras cada elección presidencial o legislativa, un coro de voces, columnas de opinión y artículos periodísticos nos recuerdan la alta abstención electoral de los ciudadanos más jóvenes. Y la evidencia apoya este diagnóstico. Por ejemplo, en la reñida elección presidencial de Estados Unidos en 2008, sólo el 51% de los menores de 30 años emitió su voto (CIRCLE, 2010). Algo similar ocurrió en Chile en la primera vuelta de los comicios presidenciales de 2009. En dicha oportunidad, sólo el 23% de la población entre 18 y 29 años se inscribió en los registros electorales (Scherman y Arriagada, 2010).

Ciertamente, la baja participación electoral atenta contra uno de los principios fundamentales del sistema democrático representativo. Las elecciones permiten a los votantes elegir a las autoridades que tienen por misión hacer realidad las preferencias de política pública de la ciudadanía (Dahl, 1999). Cuando un segmento importante de la población se abstiene de participar, la representatividad del sistema se ve reducida. En este sentido, parecen razonables las críticas a la juventud por su falta de compromiso político.

Sin embargo, usar las cifras de abstención electoral como prueba de la falta de activismo político de los jóvenes es una simplificación inadecuada de la realidad. No es que las nuevas generaciones de ciudadanos estén menos interesadas y participen menos de los asuntos públicos que antes. Lo que ha ocurrido es un cambio de proporciones en la manera de entender y ejercer la ciudadanía. Tal como se argumentará, parte importante de este nuevo tipo de compromiso político ocurre

mediante las tecnologías de información, que han creado y facilitado nuevas formas de comunicación y organización colectiva. Puesto de otra forma, puede ser que los jóvenes estén desconectados de los ámbitos políticos tradicionales, como votaciones y partidos políticos, pero en ningún caso están desconectados de la esfera pública.

Para explorar dichas ideas, este capítulo se ordena de la siguiente forma. Primero, se expondrá el nuevo concepto de *ciudadanía* que ejercen los jóvenes en las democracias occidentales. Luego se examinará el rol que ocupan Internet y los medios sociales *online* en el ejercicio político de los ciudadanos jóvenes, como una forma de vincular el uso de nuevas tecnologías comunicativas con la participación política. Para ilustrar estas tendencias, se usarán investigaciones empíricas realizadas por el autor en Estados Unidos. En la última sección se plantean propuestas para profundizar la participación política de los jóvenes mediante nuevas tecnologías y los desafíos que ello implica para la gobernabilidad.

Del deber cívico a la autorrealización política

Cuando expertos y autoridades critican la baja participación juvenil en los procesos políticos de las democracias occidentales suelen tener en mente un modelo específico del “buen ciudadano”. Concurrir a votar, estar informado de los asuntos de gobierno a través de los medios de comunicación y participar en partidos políticos, sindicatos u otro tipo de organizaciones intermedias que buscan el bienestar común son algunas de las manifestaciones más evidentes de este estilo de ciudadanía (Dalton, 2008). Es precisamente el paradigma del “deber cívico” el que menos se refleja en las juventudes del continente americano (Bennett, 2008).

Por el contrario, diversas encuestas realizadas en los últimos años revelan una profunda desconfianza en las formas más institucionalizadas de participación política, y en la información de los medios y el gobierno por parte de los jóvenes (Dalton, 2004; Hughes y Guerrero, 2009; Norris, 1999). El sentido de deber cívico es menor, y se opta por la autorrealización de metas individuales. En vez de votar, los jóvenes han encontrado nuevas formas de expresión y protesta pública, como:

- El consumo de bienes y servicios con motivaciones políticas y sociales (por ejemplo, boicotear ciertas marcas, comprar productos ecológicos, etc.).
- La participación en actividades voluntarias o de corte netamente social (por ejemplo, trabajo comunitario, organización de grupos ambientalistas, participación en grupos de superación de la pobreza).

- Mayor identificación con movimientos político-culturales internacionales, incluyendo Greenpeace, Amnistía Internacional y otros.

Quizá el rasgo más distintivo de este nuevo tipo de ciudadano autorrealizado (para usar la terminología de Bennett, 2008) es su involucramiento en redes de acción comunitaria y local, basadas en contactos personales (amistades) y promovidas por tecnologías interactivas, como las redes sociales *online* (Park, Kee y Valenzuela, 2009; Raynes-Goldie y Walker, 2008; Valenzuela, Park y Kee, 2009). Un reciente informe sobre la juventud iberoamericana describió este nuevo sentir ciudadano:

[Para los jóvenes] el espacio de referencia no [es] la nación ni el Estado-Nación, sino el vínculo más directo entre espacios locales y movilizaciones globales. No aspiran allí a ver cumplidas reivindicaciones materiales (empleo, ingresos) o de poder (cuotas en partidos, representación parlamentaria), sino que se movilizan por causas más genéricas y universalmente compartibles, como la paz mundial, los derechos humanos, la justicia, la defensa del medio ambiente, y otras. (CEPAL y OIJ, 2007, p. 273)

Evidentemente, dependiendo del modelo de ciudadanía que se use para entender el compromiso de los jóvenes con los asuntos públicos, se llegará a conclusiones radicalmente diferentes sobre los niveles de participación política juvenil. Usando el paradigma del “deber cívico”, los nuevos ciudadanos poco y nada aportan al sistema democrático, y, por tanto, ponen en jaque la salud de las democracias americanas. Usando el modelo de “autorrealización”, en cambio, los jóvenes ciudadanos usan nuevas formas para conectarse con el quehacer público y político. En consecuencia, la incapacidad de gobiernos para atender a sus demandas explicaría su falta de confianza en autoridades, partidos políticos y otras instituciones democráticas tradicionales.

La evidencia disponible sugiere que este segundo modelo es más apropiado para caracterizar a las nuevas generaciones de ciudadanos. Y por varias razones. Es menos reduccionista que el modelo de deber cívico, pues considera no sólo el activismo netamente político como una forma válida de ejercer la ciudadanía, sino otras formas, como la participación en organizaciones sociales agrupadas en torno a asuntos de interés común. En segundo lugar, parece más coherente con el mayor uso de las tecnologías interactivas y las redes virtuales por parte de los jóvenes. A pesar de las brechas socioeconómicas y digitales, en varios países occidentales

los jóvenes han logrado organizarse colectivamente utilizando Internet y telefonía móvil (CEPAL y OIJ, 2007; Rojas y Pérez, 2009). El Foro Social Mundial, la movilización de los estudiantes secundarios en Chile en 2006 y las marchas de los escolares latinos en Estados Unidos a favor de una reforma inmigratoria en 2007 son sólo algunos de los ejemplos de concertación colectiva que hemos visto en años recientes, gracias a las nuevas tecnologías digitales.

Internet, redes sociales y participación juvenil

Internet es un blanco en movimiento, en el sentido de que su rápida masificación y su continua evolución tecnológica obligan, a quien investiga sus efectos en la participación política, a cuestionar constantemente la validez de los estudios empíricos sobre el tema (Althaus y Tewksbury, 2000). No sorprende, entonces, que la literatura sobre el impacto de Internet en la esfera política y cívica sea relativamente contradictoria. Para algunos —los “ciberoptimistas”—, Internet disminuye los costos de comunicación, asociación y participación; en consecuencia, los medios interactivos pueden contribuir a movilizar a la juventud política y cívicamente (Rheingold, 2000). Para otros —los “ciberpesimistas”—, el uso de Internet desplaza actividades necesarias para la participación política, como el involucramiento en organizaciones de base y la pertenencia a grupos cívicos, deportivos, vecinales y de otra índole (Nie, 2001).

El debate entre optimistas y pesimistas está lejos de extinguirse, en parte porque hay evidencia empírica que apoya ambas visiones. Nie (2001) encontró que los usuarios de Internet tienen menos interacciones cara a cara. En un estudio longitudinal, Kraut y su equipo (1998) encontraron que el uso frecuente de Internet estaba relacionado con mayor alienación social. Por otra parte, las discusiones políticas *online* suelen derivar en intercambios agresivos y ataques personales, sobre todo cuando los comentaristas son anónimos (Hill y Hughes, 1998). Además, el tráfico de los sitios web de los organismos gubernamentales, medios de comunicación y asuntos públicos en general es relativamente bajo comparado con el tráfico de sitios de entretenimiento (Hindman, 2009).

No obstante, hay amplia evidencia que sugiere que Internet es una herramienta positiva para la promoción de la participación política. Una idea central de la teoría de la elección racional (Downs, 1957) es que para poder comprometerse activamente con la política se necesitan recursos, como tiempo, dinero y habilidades cognitivas. Por lo tanto, cualquier herramienta que reduzca estos costos aumentará la probabilidad de participar en política.

Internet es parte de estas herramientas, porque hace más fácil para los ciudadanos obtener y compartir información, sin limitaciones geográficas o de horario. Por ejemplo, usando una encuesta representativa del electorado estadounidense, Kenski y Stroud (2006) encontraron que tener acceso a Internet y consumir información sobre la campaña presidencial del 2000 entre George W. Bush y Al Gore estaba correlacionado con mayor eficacia política y participación, incluso después de tomar en cuenta estatus socioeconómico, identificación política, interés en la campaña y consumo de medios tradicionales. De igual forma, Tollbert y McNeal (2003) analizaron encuestas del periodo 1996-2000 en Estados Unidos y encontraron que leer noticias *online* sobre las campañas electorales se relacionaba positivamente con las probabilidades de ir a votar y otras formas de participación política. Incluso, algunos autores han promocionado el potencial de Internet para atraer a personas que normalmente están marginadas del activismo político tradicional, como las mujeres y los jóvenes (Best y Krueger, 2005).

Esto significa que los servicios de Internet pueden beneficiar a segmentos de la población que tradicionalmente están marginados del proceso político, dándoles una voz e identidad que les permite organizarse colectivamente. De ser así, los medios digitales y el uso de Internet en general pueden ayudar a cerrar las brechas en el ejercicio político de la ciudadanía (Delli Carpini, 2000).

Es muy probable que la realidad sea más matizada que lo sugerido por pesimistas y optimistas de Internet. Esta tercera vía de los efectos de Internet en la participación pública sugiere que el impacto de las tecnologías digitales está condicionado por las características sociales y psicológicas de los usuarios (Bimber, 2001, 2003), así como por la forma específica en que se usa Internet (Kwak, Shah y Holbert, 2004; Shah, Kwak y Holbert, 2001). Puesto de otra forma, Internet puede incrementar el activismo político, principalmente entre aquellas personas que tienen una predisposición psicológica y material para participar más activamente. Por ejemplo, Xenos y Moy (2007) encontraron que en las elecciones estadounidenses del 2000, el interés político moderó los efectos del uso de Internet sobre la participación política; la asociación entre medios digitales y mayor activismo fue notoria únicamente entre las personas con mayor interés en la elección. Para los que tenían poco o ningún interés en la política, el uso de la web no tuvo ningún efecto visible en la cantidad de actos participativos (por ejemplo, votar, atender mítines políticos, etc.).

La forma específica en que la gente usa los medios digitales también es importante (Kwak, Shah y Holbert, 2004; Shah *et al.*, 2005; Shah,

Kwak y Holbert, 2001). Cuando los investigadores miden el uso de Internet como tiempo destinado a su uso, o frecuencia de uso, hacen caso omiso de las múltiples audiencias, motivaciones y experiencias que el medio posibilita, y, en general, tienden a encontrar un efecto negativo en la participación de los individuos (Nie y Hillygus, 2002). Por el contrario, cuando los investigadores reconocen los diferentes usos de Internet (por ejemplo, informativo frente a recreativo), tienden a encontrar una relación positiva entre ciertos motivos para usar Internet y mayor participación política (Beaudoin, 2008; Park, Kee y Valenzuela, 2009).

En general, el uso de los nuevos medios relacionados con la adquisición de información y construcción de comunidad (por ejemplo, consumo de noticias, blogs políticos y comunidades virtuales) se asocia positivamente con la participación política. Por el contrario, los patrones de uso relacionados con el entretenimiento y la distracción (por ejemplo, juegos y películas) se asocian negativamente con activismo (Norris y Jones, 1998; Shah, Schmierbach, Hawkins, Espino, y Donavan, 2002). Por lo tanto, no es la tecnología per se lo que puede afectar el comportamiento ciudadano, sino las formas específicas como los individuos utilizan la tecnología.

Esto explica por qué el uso de Internet puede aumentar el activismo político de ciertos usuarios al mismo tiempo que reducir el activismo de otros usuarios. Cuando los jóvenes pasan tiempo en Internet que de otra manera podrían usar para socializar y conocer a otras personas, es probable que su participación política disminuya. Pero si el tiempo en la web desplaza actividades como ver *reality shows* en televisión, el efecto neto de Internet podría ser positivo. Este cuerpo de la literatura sugiere que un mediador central factor de los efectos de Internet sobre la participación y el capital social está relacionado con el uso de Internet para asuntos públicos, como campañas de información, noticias e intercambio de mensajes de corte político.

Facebook y el activismo universitario en Estados Unidos

Para examinar empíricamente las ideas planteadas anteriormente, el autor y un grupo de colegas en la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos, realizaron a fines de 2007 una encuesta representativa a estudiantes universitarios estadounidenses, en tres planteles de educación superior de distintas características socioeconómicas (detalles de la metodología están disponibles en Park, Kee y Valenzuela, 2009; Valenzuela, Park y Kee, 2009). En total, 2.603 estudiantes, de entre 18 y 29 años, participaron en la encuesta. El propósito del proyecto fue examinar la relación entre el uso de Facebook y la participación cívica y política de

los estudiantes. Se optó por estudiar Facebook porque al momento del estudio era la red social virtual más popular entre la población universitaria estadounidense.

La participación de los universitarios se midió mediante una forma reducida del Índice de Participación Cívica y Política desarrollada por CIRCLE (Andolina *et al.*, 2003), una organización civil que mide regularmente el activismo juvenil en Estados Unidos. A partir de tres opciones de respuesta (“No, nunca”, “Sí, pero no en los últimos 12 meses” y “Sí, en los últimos 12 meses”), a los encuestados se les preguntó si habían: a. trabajado o voluntariado en un proyecto comunitario; b. trabajado o voluntariado para grupos no políticos; c. recaudado dinero para la caridad, o corrido/caminado/o andado en bicicleta para causas benéficas; d. trabajado o voluntariado para grupos políticos o candidatos; e. votado en una elección municipal, estatal o nacional; f. tratado de persuadir a los demás en una elección; g. firmado una petición; h. desplegado una pancarta, calcomanía u otro signo relacionado con una causa política o social; i. comprado deliberadamente ciertos productos por razones políticas, éticas o ambientales.

Las respuestas a los puntos *a*, *b* y *c* se promediaron para crear una escala de participación ciudadana (α de Cronbach = 0,66, $M = 0,74$, $DE = 0,26$), mientras que las respuestas a las restantes opciones (*d*, *e*, *f*, *g*, *h*, *i*) se promediaron para crear un índice de participación política (α de Cronbach = 0,68, $M = 0,41$, $DE = 0,26$).

El uso de Facebook se midió con una batería de preguntas sobre el tiempo de uso, número de contactos y adhesión personal a la red social. Esto se hizo para ir más allá de una simple medida de frecuencia de uso, que, como se discutió anteriormente, no es la manera más adecuada para estudiar los efectos de Internet. Específicamente, se empleó una versión adaptada del índice desarrollado por Ellison, Steinfield y Lampe (2007). Antes de computar el índice, cada ítem fue estandarizado en una métrica común. El índice es un promedio de los distintos ítems, que varía de 0 a 1 (α de Cronbach = 0,89, $M = 0,66$, $DE = 0,19$). Además del uso general de Facebook, también se creó un índice de uso de Facebook Groups, que son los grupos de interés creados por los usuarios para representar distintas causas, ya sean políticas, sociales o de otro tipo.

Específicamente, se les preguntó a los encuestados sobre la frecuencia de lectura de mensajes, el envío de mensajes y la lectura de temas de discusión en los perfiles de los grupos a los que se habían unido en Facebook. Otra pregunta se refería al tipo de grupos a los cuales se habían unido. Una vez más, los ítems individuales fueron recodificados a una métrica común de 0 a 1 antes de tomar un promedio de intensidad

de uso de Facebook Groups (α de Cronbach = 0,82, $M = 0,19$, $DE = 0,14$). Finalmente, se les preguntó las motivaciones por las cuales se unían a diversos grupos en Facebook, mediante el grado de acuerdo, con 14 afirmaciones, como: “Para obtener información sobre eventos en la universidad”, “Para conocer gente interesante”, “Porque es entretenido” y “Para desarrollar mi carrera a través de la participación en grupos”.

Mediante un análisis de componentes principales, se identificaron cuatro motivaciones centrales: información (tres ítems; α de Cronbach = 0,83), entretenimiento (tres ítems; α de Cronbach = 0,81), socialización (cinco ítems; α de Cronbach = 0,87) y reforzamiento de estatus social (tres ítems; α de Cronbach = 0,81). Estas cuatro dimensiones explicaron el 61% de la varianza de los datos sobre motivaciones.

Hay una variedad de otros factores que contribuye a la participación cívica y política de los jóvenes, como el estrato socioeconómico, la socialización familiar, el nivel de integración con la comunidad en que se reside y la confianza social. Para evitar que el análisis de la relación entre uso de Facebook y participación de los universitarios se viera contaminado por relaciones espurias, se añadieron variables demográficas, incluyendo género (femenino = 66,3%), edad ($M = 20,88$, $DE = 2,43$), origen racial y étnico (blanco anglosajón = 82,1%), lugar de origen (Texas = 84,0%), años de estudios universitarios ($M = 2,94$, $DE = 1,45$) y nivel de educación alcanzado por los padres (donde 1 = menos que escuela secundaria, y 5 = posgrado universitario, $M = 3,89$, $DE = 0,99$).

La Tabla 1 presenta los resultados de regresiones de mínimos cuadrados (OLS, por sus siglas en inglés), donde el grado de participación cívica y política son las variables dependientes, y los factores mencionados son tratados como variables independientes.

Tabla 1. Regresión OLS de la participación cívica y política de los estudiantes universitarios de Estados Unidos, 2007

Variables	Participación cívica	Participación política
Género (mujer = 1)	0,077**	-0,050*
Edad	-0,109*	-0,010
Raza (blanco = 1)	0,000	0,058*
Origen (Texas = 1)	0,052*	0,046
Años de estudios	0,035	0,177***
Educación de los padres	0,070**	0,038
Satisfacción de vida	0,136***	-0,007
Confianza social	0,085***	-0,001
Uso de Facebook	0,117***	0,011
Uso de Facebook Groups	0,053*	0,146***
R ² ajustado	9,4%	4,2%

Nota: Las celdas indican coeficientes estándar de regresión. $N = 1,727$.

Niveles de significancia: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Como se puede observar en los resultados, hay diferencias en cuanto a la varianza que explican los diferentes modelos, y algunas variables se comportan de manera diferente. En línea con la noción de un nuevo modelo de ciudadanía entre los ciudadanos jóvenes, la participación cívica no es igual a la política. En términos generales, se puede apreciar que la intensidad de uso de Facebook Groups es la única variable que consistentemente explica un mayor activismo en asuntos cívicos y políticos. De hecho, esta variable es el segundo predictor más significativo de activismo político, después de años de estudios universitarios, lo que sugiere una asociación positiva entre ciertos usos de Facebook y una participación más activa en la política de los universitarios. Otras variables, en cambio, sólo tienen incidencias importantes sobre algunos tipos de actividades. Por ejemplo, las mujeres tienden a participar más en asuntos cívicos, y menos en los políticos. De igual forma, mayores niveles de satisfacción personal y confianza social inciden en la participación cívica, pero no en la de carácter político.

En un segundo análisis, se incorporaron las motivaciones expresadas por los encuestados para usar la aplicación de grupos ofrecida por Facebook. Como se mencionó anteriormente, Facebook Groups es un predictor significativo de la participación cívica y política de los jóvenes universitarios de la muestra. Como muestra la tabla 2, los resultados son consistentes. Usar Facebook Groups para informarse tiene un efecto positivo en el activismo de los universitarios, mientras que usar este servicio para satisfacer otros motivos, como entretención o reforzamiento del estatus social de la persona, no tiene ningún efecto.

Tabla 2. Regresión OLS de la participación cívica y política de los estudiantes universitarios de Estados Unidos, 2007

Variables	Participación cívica	Participación política
Uso de Facebook	0,078*	-0,020
Uso de Facebook Groups	-0,030	0,101***
Motivaciones		
Información	0,163***	0,123***
Socialización	0,004	0,033
Reforzamiento de estatus	0,020	0,029
Entretención	-0,044	0,000
R ² ajustado	12,5%	5,5%

Nota: Variables demográficas fueron incluidas en las regresiones, pero se omitieron de la tabla por falta de espacio. Las celdas indican coeficientes estándar de regresión. N = 1,406. Niveles de significancia: *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001.

Si bien estos modelos arrojan datos fundamentales, como la importancia del uso informativo de Facebook como precursor del involucramiento cívico y político, los niveles de varianza explicada no son tan altos (oscilan entre el 4,2% y el 12,5%), lo cual sugiere la importancia de analizar otros factores adicionales. No obstante, los resultados del análisis son consistentes con una visión relativamente optimista sobre el rol que las redes sociales virtuales —como Facebook— pueden ocupar en el ejercicio de la ciudadanía. A saber: las asociaciones entre intensidad de uso de Facebook en general y de Facebook Groups son positivas con los índices de participación cívica y política. Esta asociación es particularmente notoria para aquellos usuarios que usan Facebook para mantenerse al día y conocer acerca de las actividades políticas que ocurren en el campus.

Conclusión

Políticos, comentaristas y analistas han manifestado preocupación en los últimos años por la supuesta falta de compromiso con los deberes ciudadanos por parte de los jóvenes, en las democracias occidentales. Si bien la participación en los procesos electorales es necesaria y deseable, caracterizar a las nuevas generaciones como menos comprometidas con los asuntos públicos no condice con la realidad. Aquí se presentó el argumento de que la manera de ejercer ciudadanía ha cambiado, y que este cambio se ha evidenciado en el uso de las nuevas tecnologías para fines políticos y cívicos.

Específicamente, el uso de servicios de Internet y de las nuevas redes sociales *online*, como Facebook, pueden facilitar la adquisición de información necesaria para participar en causas políticas y cívicas, y también forjar nuevas oportunidades de activismo. Por supuesto, no se trata de que las nuevas tecnologías por su mero uso tengan un efecto positivo en comprometer a los jóvenes. De lo que se trata es que las personas con cierta inclinación inicial hacia lo público pueden usar estas herramientas tecnológicas para profundizar su interés y comportamiento en procesos políticos y de la sociedad civil.

En este contexto, los diversos modos de participación *online* de los jóvenes son indicativos de una reconfiguración de las prácticas cívicas y de la concepción tradicional de lo que es una democracia representativa. Al mismo tiempo, el consumo de información *online* complementa las vías más institucionalizadas de participación, como ir a votar. Por lo tanto, una tarea fundamental de la institucionalidad política y educativa de los países es promocionar en las nuevas generaciones de ciudadanos el interés por la esfera pública. La familia también desempeña un rol clave en este sentido, al ser agentes de socialización que pueden introducir desde temprana edad una preocupación por los deberes cívicos.

Finalmente, la inversión en capital para cerrar las brechas digitales y mejorar el acceso a los servicios de Internet puede incentivar a que más jóvenes se involucren en política, mediante el uso de estas herramientas.

Referencias

- Althaus, S. L. y Tewksbury, D. (2000), "Patterns of internet and traditional news media use in a networked community", *Political Communication*, vol. 17, pp. 21-45.
- Andolina, M. *et al.* (2003), "A guide to the index of civic and political engagement" [en línea], disponible en <http://www.civicyouth.org/PopUps/IndexGuide.pdf>, recuperado: 12 de octubre de 2007.
- Beaudoin, C. E. (2008), "Explaining the relationship between internet use and interpersonal trust: Taking into account motivation and information overload", *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 13, pp. 550-568.
- Bennett, W. L. (2008), "Changing citizenship in the digital age", en Bennett, W. L. (ed.), *Civic Life Online: Learning How Digital Media Can Engage Youth*, Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 1-24.
- Best, S. J. y Krueger, B. S. (2005), "Analyzing the representativeness of internet political participation", *Political Behavior*, vol. 27, pp. 183-216.
- Bimber, B. (2001), "Information and political engagement in America: The search for effects of information technology at the individual level", *Political Research Quarterly*, vol. 54, pp. 53-67.
- (2003), *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Nueva York; Cambridge University Press.
- CEPAL y OIJ (2007), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, 2.^a ed., Buenos Aires, CEPAL, Naciones Unidas.
- CIRCLE (2010), "Youth voting" [en línea], disponible en http://www.civicyouth.org/?page_id=241, recuperado: 24 de agosto de 2010.
- Dahl, R. A. (1999), *On Democracy*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Dalton, R. J. (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- (2008), "Citizenship norms and the expansion of political participation", *Political Studies*, vol. 56, pp. 76-98.
- Delli Carpini, M. X. (2000), "Gen.com: Youth, civic engagement and the new information environment". *Political Communication*, vol. 17, pp. 341-349.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, New York, Harper & Row.

- Ellison, N. B.; Steinfield, C., y Lampe, C. (2007), "The benefits of Facebook 'friends': Social capital and college students use of online social network sites", *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 2, pp. 1143-1168.
- Hill, K. A. y Hughes, J. E. (1998), *Cyberpolitics: Citizen activism in the age of the internet*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Hindman, M. S. (2009), *The myth of digital democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Hughes, S. y Guerrero, M. A. (2009), "The disenchanting voter", *The International Journal of Press/Politics*, vol. 14, pp. 353-375.
- Kenski, K. y Stroud, N. J. (2006), "Connections between internet use and political efficacy, knowledge, and participation", *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, vol. 50, pp. 173-192.
- Kwak, N.; Shah, D. V., y Holbert, R. L. (2004), "Connecting, trusting, and participating: The direct and interactive effects of social associations", *Political Research Quarterly*, vol. 57, pp. 643-652.
- Nie, N. H. (2001), "Sociability, interpersonal relations, and the internet: Reconciling conflicting findings", *American Behavioral Scientist*, vol. 45, pp. 420-435.
- y Hillygus, D. S. (2002), "The impact of internet use on sociability: Time-diary findings", *IT & Society*, vol. 1, pp. 1-20.
- Norris, P. (ed.) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, P. y Jones, D. (1998), "Editorial: Virtual democracy", *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 3, pp. 1-4.
- Park, N.; Kee, K. F., y Valenzuela, S. (2009), "Being immersed in social networking environment: Facebook groups, uses and gratifications, and social outcomes", *CyberPsychology & Behavior*, vol. 12, pp. 729-733.
- Raynes-Goldie, K. y Walker, L. (2008), "Our space: Online civic engagement tools for youth", en Bennett, W. L. (ed.), *Civic Life Online: Learning How Digital Media Can Engage Youth*, Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 161-188.
- Rheingold, H. (2000), *Tools for Thought: The History and Future of Mind-Expanding Technology*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Rojas, H. y Pérez, I. (eds.) (2009), *Comunicación y participación política*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Scherman, A. y Arriagada, A. (2010, abril), *¿Ciudadanía digital, participación tradicional? Jóvenes, participación política y consumo de medios en Chile* [Estudio presentado en el III Congreso Latinoamericano de Opinión Pública, Querétaro, México].

- Shah, D. V. *et al.* (2005), "Information and expression in a digital age modeling internet effects on civic participation", *Communication Research*, vol. 32, pp. 531-565.
- Shah, D. V. *et al.* (2002), "Nonrecursive models of internet use and community engagement: Questioning whether time spent online erodes social capital", *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol. 79, pp. 964-987.
- Shah, D. V.; Kwak, N., y Holbert, R. L. (2001), "'Connecting' and 'disconnecting' with civic life: Patterns of Internet use and the production of social capital", *Political Communication*, vol. 18, pp. 141-162.
- Tolbert, C. J. y McNeal, R. S. (2003), "Unraveling the effects of the internet on political participation?", *Political Research Quarterly*, vol. 56, pp. 175-185.
- Valenzuela, S.; Park, N., y Kee, K. F. (2009), "Is there social capital in a social network site?: Facebook use and college students' life satisfaction, trust, and participation", *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 14, pp. 875-901.
- Xenos, M. y Moy, P. (2007), "Direct and differential effects of the internet on political and civic engagement", *Journal of Communication*, vol. 57, pp. 704-718.

Guerra, política y poder mediático:

governabilidad en medio del conflicto en la Colombia de la primera década del siglo XXI

Luis Fernando Marín y Federico García Naranjo

Governabilidad

El uso cada vez más frecuente del término *governabilidad* es indicativo de preocupaciones relativamente recientes (inicios de los años setenta del siglo XX) (Bobbio, 2002, p. 704) acerca de la vida y funcionamiento de los sistemas políticos, y, en general, de los distintos gobiernos de las actuales sociedades. Algunos refieren el ítem como alusivo a la permanente y necesaria construcción de legitimidad de los gobernantes por parte de los gobernados. Desde luego, podríamos registrar significados distintos para el término, por ejemplo, *crisis de governabilidad*, entendida como incapacidad de o de los gobernantes para tomar decisiones y solucionar problemas. Pero, también, crisis de governabilidad o ingovernabilidad, constituida por las excesivas demandas de los ciudadanos que no pueden ser satisfechas por los mandatarios de turno. Claro está que podemos hablar de otra significación si nos referimos a ingovernabilidad como combinatoria de incapacidad y exceso de demandas.

Lo cierto es que la intensificación del uso del término se da en las sociedades contemporáneas y trae aparejada toda una discusión sobre la legitimidad, la calidad, el poder y la autoridad de las instituciones políticas; de manera especial, las instituciones políticas de las democracias existentes. A continuación plantearemos delimitaciones del concepto de *governabilidad* como crisis de esta o espirales de ingovernabilidad y la forma genérica o de “sentido común” como se plantean las correcciones o soluciones a dichas crisis.

En primer lugar, si atendemos la ingovernabilidad como la resultante de un “exceso” de demandas por parte de la ciudadanía hacia el gobierno de turno, las cuales, en consecuencia,

conminan a políticas ciertas y eficaces por parte de la administración estatal, políticas de redistribución del ingreso e inversión social para los sectores sociales reclamantes; y teniendo, en general, como telón de fondo un sistema económico capitalista, se produce la inestabilidad como sobrecarga y crisis fiscal del Estado. La pérdida de legitimidad se da por razones o raíces económicas.

La receta frente a esta caracterización de la crisis de gobernabilidad es muy conocida, tiene el sello neoliberal: reducir el gobierno, es decir, austeridad en el gasto, y, de fondo, desregular el proceso económico para que sean las leyes del mercado las que imperen. Esta “solución” no resuelve el problema, es un movimiento del Estado de bienestar clásico del siglo XX, al Estado que, como garante de acumulación de capital, se las ingenia para fabricar consensos y —aplicando múltiples medidas— conservar la armonía social y la coexistencia pacífica. Dos funciones obviamente interrelacionadas y que acuden a distintos grados de coerción y a distintos grados de persuasión ideológica y legitimación simbólica.

En segundo lugar, continuando con la caracterización de la crisis de gobernabilidad, es dable argumentarla como crisis de la democracia. La democracia es fuerte si tiene autoridad política, y esto se da cuando la democracia está organizada, cuando existen los pesos y contrapesos de las ramas del poder público, cuando el sistema político no se reduce al sistema electoral, cuando existen vasos comunicantes o transferencias expeditas entre el aumento de participación y los procesos de institucionalización.

De modo similar a la ingobernabilidad como efecto de insatisfacción de demandas de carácter económico-laboral, puede sucederse una crisis democrática si las demandas de más democracia, más institucionalización de la participación, más espacios de visibilidad y representación son percibidos como desbordantes del *statu quo*, los gobiernos y su gestión. Dada esta situación, la incapacidad de gobernantes o excesos de demanda de los gobernados conducen a crisis de gobernabilidad, como exclusiones y cortapisas de toda índole, que lleva a la disminución de confianza y crisis de credibilidad. La gestión de los problemas disminuye y se nutren mutuamente la desconfianza ciudadana y la ineficacia gubernamental.

La “solución” que se plantea “canónicamente”, es decir, en las experiencias de las sociedades occidentales desarrolladas, no es destruir la democracia, sino ir frenando los procesos de democratización, al restar expansiones con llamados a la autolimitación o con la generación de la incertidumbre y la representación de crisis más potentes o percepciones de miedo; esto, por medio de discursos alarmistas, representaciones mediáticas y anuncios de catástrofes, en caso de no morigerar las demandas que tienen el atributo de vías de realización y profundización democrática.

Por supuesto, también se desarrollan mecanismos de alta eficacia de gestión administrativa: v. gr., la descentralización, la alternatividad de las opciones partidistas y aun ideológicas.

No cabe duda de que una descarga del sistema político frente a responsabilidades o demandas cada vez más exigentes (que amplíen funciones y socaven autoridad) (Bobbio, 2002, p. 708) de la ciudadanía tiene en la descentralización política un efecto virtuoso y perverso a la vez. Virtuoso, porque se atacan los problemas por medio de administraciones subnacionales, regionales, locales. Pero también perverso porque la gobernabilidad no “soluciona” estructuralmente la crisis de la democracia, sino que *la gobierna*; es decir, le da tratamiento, la administra, en el sentido, por ejemplo, de dividir para gobernar o hacer copartícipe a la ciudadanía, en términos de corresponsabilidad, autogestión, etc.

Esta idea de gobernar la crisis, de tratarla, está cerca a los argumentos que Michel Foucault esgrime cuando caracteriza el dispositivo de poder o forma de gobierno que él denomina *gubernamentalidad*:

Entiendo [por gubernamentalidad] el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. (2006, p. 136)

Un tercer aspecto de la crisis de gobernabilidad remite a un asunto más fundamental, en términos de crisis de racionalidad. En efecto, el sistema económico, el sistema administrativo, el sistema de legitimación (aceptación) y el sistema sociocultural (motivación para la acción) no ofertan soluciones y es fácilmente detectable el absurdo de una globalidad social. Podríamos poner como ilustración de esta manifestación de gobernabilidad en crisis lo que ocurre desde 2008 con la economía y el impacto generado en ella por la especulación financiera y el predominio de una banca virtual sobre la banca de inversión y la banca comercial. Los economistas y políticos monetaristas y neoclásicos discurren sobre dejar la racionalidad de la operación al mercado, al asegurar que la no interferencia política es recomendable para que operen las leyes autocorrectoras de este.

La realidad es que la crisis financiera conlleva una crisis global con secuelas de impacto social: desempleo, inseguridad, discriminación, xenofobias, restricción a inmigrantes, etc. La situación devela la *crisis de*

racionalidad, entendida como manifestación de que la economía no obedece a una dinámica endógena, autónoma y virtuosa en sí misma, sino que necesita y depende de una intermitente intervención reguladora, ajustadora y racionalizadora por parte del Estado y del gobierno.

Como lo dijera Marx ya desde el siglo XIX, el Estado actúa como aparato que protege el sistema de acumulación y, simultáneamente, intenta preservar grados de legitimidad. Frente a este fenómeno, cada vez más amplios sectores de la ciudadanía saben o intuyen que no existe una oferta de racionalidad del sistema económico; *contrario sensu*, el sistema se revela como sistema de la dominación por medio del Estado, como brazo político y de coacción. La crisis de racionalidad de la gobernabilidad es la manifestación, en últimas, de que el capitalismo no es un sistema económico racional, sino un sistema de dominación política y coercitiva. Frente a la crisis del 2008, la “solución” es la inveterada estrategia: individualizar (privatizar) las ganancias, socializar las pérdidas; “fórmula” apalancada por el Estado soberano, que muestra su faceta de Estado benefactor que interviene, en este caso, al subsidiar a los sectores más ricos y pudientes de las sociedades contemporáneas.

La gobernabilidad en la globalización

En condiciones del proceso de aceleración e intensificación de la globalización, de transnacionalización de flujos económicos globales, de mercados y democracias globales, de redes financieras globales, redes tecnológicas, corporaciones, imágenes, consumos, opiniones, conflictos y guerras —igualmente globales—, el tema de la gobernabilidad y sus crisis se revela más complejo. Podemos decir que la ingobernabilidad en la globalización es un asunto, de algún modo, apremiante, desde la ocurrencia de acontecimientos como la caída del Muro de Berlín, la disolución de la URSS, el fin de la Guerra Fría, la guerra de disolución de Yugoslavia, los ataques en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, la declaración y el inicio de la “guerra al terrorismo”.

En general, se dice que la globalización, la globalización capitalista, la expansión global de mercados, la lucha por estos mercados, la velocidad acelerada de toda índole de flujos, ha hecho al mundo un lugar menos seguro, al extender en el medio ambiente y en los sujetos (individuales y colectivos) la incertidumbre y la sensación de vulnerabilidad. Esta combinatoria de acontecimientos y percepciones ha sido dominante en la primera década del siglo XXI, pero quizá sea un proceso advertible desde el periodo 1989-1991.

La Guerra Fría fue tres cosas: una confrontación ideológica, una confrontación geopolítica y un gobierno del mundo. La Guerra Fría fue la

realización de las luces, al decir de Zaki Laïdi (1995), lo que significa que se conjugaron o unieron los desarrollos productivos (destructivos también) y científicos más sólidos y potentes, con los proyectos ideológicos más elaborados y completos¹. Eran las nupcias del poder y del sentido. Claro, hay que recordarlo, en el seno del sistema latía la crisis, en el centro del sistema de la Guerra Fría estaba viva la antorcha de la pugna y de la crisis de la modernidad: esta incongruencia tomaba el rostro de la confrontación cosmovisional: capitalismo frente a comunismo.

Cuando finaliza la Guerra Fría se produce el divorcio de la unión entre poder y sentido, entre poder y política. Desde hace 20 años, el poder discurre por un camino distinto al sentido, este tiende a desaparecer, a subordinarse y, en todo caso, a diseminarse en la globalización. El policentrismo, la descentralización del gobierno del mundo o la dictadura capitalista de las corporaciones trasnacionales se va a interpretar, se va a postular como el nacimiento de un nuevo orden mundial después de 1989. El optimismo durará poco, la guerra de Yugoslavia, la crisis financiera asiática en 1997 y el 11 de septiembre de 2001 mostrarán el lado oscuro de la globalización y la candidez al postular la emergencia de un nuevo orden mundial y pacífico en la posguerra fría.

Estados Unidos intentará tomar la rienda después del 11 de septiembre de 2001. El gobierno del mundo va a hacerse violento, con resultados inestables e inaprehensibles. La globalización de la seguridad será el derrotero, utilizará como arma o “solución” principal y, casi única, la guerra posmoderna; guerra caracterizada por ser, a la vez, medio y fin de la seguridad global. En síntesis, decimos que el proceso histórico de la globalización ha sido monopolizado por una interpretación economista, preventiva, bélica.

Este monopolio no es similar o sinónimo de la postulación de un solo hegemón o la postulación del unipolarismo. Es un dominio, un control,

1 Hugo Fazio, citando a Hobsbawm en su entrevista sobre el siglo XXI: “Al igual que la Francia y la Rusia revolucionaria, los Estados Unidos representan un gran poder fundado en una revolución universalista y, por ello, animado por la idea de que el resto del mundo debe seguir su ejemplo, incluso que debe liderarlo”. Sigue Fazio: “De acuerdo con la sugestiva tesis del historiador británico, todas las revoluciones con pretensión universal, como en efecto, fueron la norteamericana, la francesa y la rusa, se han hecho portadoras de actitudes mesiánicas de salvación del mundo. Estados Unidos asume esta función porque es una potencia ‘ilustrada’, que aboga por la creación de una única civilización mundial en la que las variadas tradiciones y culturas del país quedaran superadas por una comunidad nueva y universal basada en la razón, porque promueve la idea de que el libre mercado conducirá a la modernización económica y porque reconoce una ‘interpretación de la globalización económica’ —la expansión de la producción industrial en economías de mercado interconectadas en todo el mundo— como el avance inexorable de un único tipo de capitalismo occidental: el de libre mercado estadounidense” (2004, pp. 136-137).

en el que convergen: 1. las dinámicas de la globalización neoliberal y el protagonismo de las transnacionales; 2. el contundente poder militar y tecnológico de la OTAN, y, principalmente, de los Estados Unidos; 3. la sociedad mediática y la sociedad a merced del poder homogeneizante de la industria cultural. En este punto, la lógica de gobernabilidad se inserta dentro del *dictum*: la información sobre la guerra es la guerra de la información (Marín Ardila, 2010).

La gobernabilidad, desde la perspectiva de una dimensión a escala global, se ha convertido en un tema de seguridad y en un juego entre las retóricas aperturistas y las políticas concretas proteccionistas de las distintas economías que compiten en el escenario global. La globalización comprendida como interconexión planetaria, interculturalidad, multiculturalidad, cooperación, ciudadanías globales, beneficio común de bienes comunes, lucha o conciencia global contra la degradación ambiental, reconocimiento y celebración de la diferencia, etc., está perdiendo la partida frente a la misma globalización, comprendida como *geoseguridad* y *geobelicidad* de la democracia liberal de las potencias del Atlántico Norte y las economías de mercado.

Así como el Estado de bienestar no ha desaparecido, como a primera vista podría creerse por la retórica de la racionalidad perfecta del mercado, sino que ha cambiado el sector social al que protege, el cual es hoy el gran capital y el capital financiero internacional, del mismo modo no ha desaparecido, sino que se ha fortalecido, la guerra como instrumento de preservación del capitalismo global.

La supremacía bélica y “securitizada” de la globalización hay que entenderla como la defensa y promoción del orden global del capitalismo especulativo financiero, esa hegemonía es un bien preciado que se debe defender por encima de coyunturales dominios geopolíticos o intereses económicos puntuales: petróleo, otros recursos naturales, drogas prohibidas, etc. La gobernabilidad ya no se define en términos de esta o aquella manifestación democrática; se define en términos del orden global capitalista.

Ningún telenoticiario del mundo y pocos programas televisivos o de otros medios de comunicación presentaron, o al menos intentaron presentar, el vínculo estrecho entre la crisis de Estados Unidos de 2008, el fracaso de la cumbre de Copenhague, la crisis de Grecia, Irlanda, España y, por estos días, Francia. Lo que vemos en las pantallas de nuestros televisores y leemos en la prensa está en el formato y código consabido: efecto *collage*, ametrallamiento de imágenes, información sin conocimiento, *espectacularización* de las noticias, cubrimiento de tumultos y desórdenes en las avenidas con vidrieras rotas; en general, más de lo mismo: noticias descontextualizadas.

Las informaciones de los medios de todo el mundo están haciendo más o menos lo mismo, muy pocos van a resaltar los vasos comunicantes que unen las protestas por toda Europa, la ley antiinmigrantes de Arizona, la mediatización de las manifestaciones agresivas del Tea Party en Estados Unidos, el desempleo en España, la expulsión de los gitanos y la prohibición de la *burka* en Francia, la prohibición de construir *minarettes* en Suiza, el aumento de la edad de jubilación, la guerra de las monedas, etc.

Lo que los medios no dicen, y no representan, es que la fuente de donde emanan todos estos hechos es la gobernabilidad del orden global capitalista; por consiguiente, los medios no van a decir claramente que lo que está sucediendo es, ni más ni menos, el ajuste del sistema, la crisis de gobernabilidad resuelta mediante la fórmula: privatización de las ganancias, socialización de las pérdidas. Ya sabemos, el denominado sistema capitalista no es una racionalidad económica, es una racionalidad de la dominación (Marín Ardila, 2010). Como lo dice el filósofo español Manuel Reyes Mate:

Si los españoles quieren salir de la crisis, tienen que rebajar los salarios, dicen los economistas. Si los palestinos quieren la paz, tienen que renunciar a la justicia, dice un diplomático laborista israelí. Si los países emergentes quieren prosperar, tienen que olvidarse de los daños al planeta; es decir, que las conquistas sociales, la justicia o la salud del planeta son los verdaderos problemas. (2010)

A continuación detallaremos, en un recorrido histórico, el contexto de la realidad colombiana que nos aporta la clave para entender las peripecias de la gobernabilidad en las cuatro o cinco décadas precedentes. Lo cual nos permitirá, del mismo modo, ver panorámicamente por qué Colombia derivó en un régimen autoritario de “seguridad democrática”.

Gobernabilidad en Colombia (1989-2002)

Suele ser un lugar común decir que Colombia es un país en crisis permanente. Incluso a riesgo de caer en una contradicción en los términos, una observación analítica de la situación política podría llevar fácilmente a esa conclusión. Lo anterior se debe a la persistencia simultánea de dos fenómenos: por un lado, una aparente estabilidad institucional expresada en la realización periódica de elecciones, el mantenimiento de una estructura formal de leyes e instituciones y la ausencia de amenazas graves contra el imperio del Estado, como podrían ser golpes militares, rebeliones populares o invasiones externas.

No obstante, por otro lado se advierte que dicha aparente estabilidad institucional se mantiene a pesar de la existencia de fenómenos que retan la autoridad estatal, como el narcotráfico, el conflicto armado interno, la crisis humanitaria e incluso la llamada “cultura del atajo”². En particular, y para los efectos de este artículo, se analizará el comportamiento de tres fenómenos que comportan retos para la gobernabilidad: el narcotráfico, la insurgencia y el paramilitarismo.

Podría decirse que la historia de Colombia es la historia de sus conflictos. No en vano se afirma que en 200 años de vida republicana, el país ha conocido muy pocos periodos de paz y su desenvolvimiento como sociedad se ha visto influido por fenómenos como las guerras civiles del siglo XIX (Pardo Rueda, 2004); los enfrentamientos partidistas de comienzos del siglo XX; el periodo conocido como ‘La Violencia’, en los decenios de 1940 y 1950, y el actual conflicto armado interno, que data del decenio de 1960. En particular, este último ha marcado el carácter del tránsito de la sociedad colombiana hacia una construcción de la modernidad, que se debate entre la modernización de la infraestructura institucional y de los mercados, y la dificultad para acceder efectivamente a un pensamiento ciudadano (Corredor Martínez, 1992).

Esta premisa nos permite establecer una periodización de las crisis políticas en Colombia, al menos en los últimos años, que son útiles para un análisis del actual estado de cosas en términos de gobernabilidad. En concreto, se puede afirmar que la actual situación tiene su origen en un periodo que se establece a partir de los antecedentes de la promulgación de la Constitución Política de 1991.

Ya en ese momento, autores como Eduardo Pizarro planteaban que la corriente de opinión que legitima la convocatoria a una Asamblea Constituyente se inició en los años de 1988 y 1989, cuando el país vivió uno de los momentos más dramáticos de su historia, ya que el crecimiento de fenómenos como el narcotráfico y el paramilitarismo evidenciaron la penetración que habían hecho de las diferentes esferas de la vida pública en Colombia:

La aguda crisis que se vivió a fines de la década de los años ochenta [y cuyas secuelas todavía subsisten] no era el producto sólo de factores coyunturales, tales como la emergencia del narcoterrorismo

2 La expresión “cultura del atajo” ha sido acuñada coloquialmente en Colombia para referirse a una actitud que asume que el cumplimiento de la ley es un obstáculo para la obtención de resultados, propio de personas débiles de carácter, mientras que la violación de las normas de comportamiento y respeto por los derechos de los demás es vista como signo de inteligencia y astucia.

o el fortalecimiento de los grupos guerrilleros, sino que tenía raíces estructurales. En efecto, con una distancia de tan sólo cuarenta años, Colombia sufrió dos colapsos parciales de su precario Estado, en 1952 y 1953, y entre 1989 y 1990. (1992)

Narcotráfico

La Constitución de 1991 fungió como válvula de escape para las tensiones que ponían en riesgo la estabilidad del sistema. Para aquella época, el negocio del narcotráfico había dejado de ser asumido por el colombiano común como un fenómeno “pintoresco” propio de nuestra cultura picaresca y había pasado a convertirse en la principal amenaza para la tranquilidad ciudadana. Lo anterior, a causa de un lento pero consistente proceso de búsqueda de inclusión y reconocimiento por parte de las nuevas élites emergentes, muchas de ellas vinculadas con redes mafiosas, que habían sido aceptadas con reservas por los sectores más tradicionales de la sociedad; sin embargo, para el decenio de 1980, habían abandonado su carácter meramente económico para convertirse en un nuevo sector social que pugnaba por encajar dentro de lo socialmente reconocido como correcto.

Es decir, la crisis del modelo de sociedad legal financiada con dineros provenientes de actividades ilegales se presenta no por la consolidación de valores éticos, de respeto por la ley, o por la acción penal de las autoridades, sino por la reticencia de las élites tradicionales a acoger como iguales a quienes provenían de sectores sociales medios o bajos, pero que con sus enormes riquezas contribuían a sostener la estabilidad del sistema económico (Vargas, 2001).

La elección del narcotraficante Pablo Escobar como representante a la Cámara en 1982 marcó el inicio de este declive en la convivencia (o connivencia) que mantenía la sociedad colombiana con el narcotráfico. El entonces ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla arremetió contra la presencia de dineros del narcotráfico en la actividad política, lo que llevó a la pérdida de investidura de Escobar y su posterior encausamiento penal. Dicho episodio fue uno de los motivos que impulsó al Cartel de Medellín a determinar el asesinato del ministro, el 30 de abril de 1984³.

A partir de este hecho, el presidente Belisario Betancur apela al tratado de extradición firmado con Estados Unidos en 1979 y comienza lo que se conoce como la “guerra contra el narcotráfico”. No obstante, desde 1984, el Cartel de Medellín comenzó a establecer diálogos con

³ Versión de John Jairo Velásquez Vásquez, alias “Popeye”, uno de los lugartenientes de Pablo Escobar. Entrevista concedida a los autores en la cárcel de máxima seguridad de Cómbita (Boyacá), el 15 de octubre de 2009.

representantes del *establishment* colombiano, como el expresidente Alfonso López Michelsen, buscando un marco de negociación para la entrega a la justicia de los narcotraficantes a cambio de beneficios jurídicos. Estas negociaciones nunca llegaron a término, pero se creó la expectativa entre los miembros del Cartel, ahora autodenominados “Los Extraditables”, de que la posibilidad de pagar su pena en Colombia era posible.

Uno de los episodios más criticados en la vida pública del ex presidente López fue una reunión que sostuvo el 6 de mayo de 1984 con un grupo de narcos en el Hotel Marriot de Panamá. López estuvo allí con Santiago Londoño, Pablo Escobar y Jorge Luis Ochoa. Querían que López fuera intermediario de un ofrecimiento al gobierno en el que planteaban desactivar su red de distribución de droga, denunciar los sitios de procesamiento de la coca y repatriar sus capitales. López admitió que sí estuvo en la reunión, pero autorizado por el presidente Belisario Betancur, y que su papel fue escuchar la propuesta de los ‘narcos’ y transmitirla al gobierno, que luego comisionó al procurador Carlos Jiménez para encargarse de ese asunto. (*El Tiempo*, 2007)

Sin embargo, la frustración de la mencionada expectativa de que los narcotraficantes podrían pagar sus penas en Colombia, en especial a partir de la extradición del capo Carlos Lehder a Estados Unidos, en 1987, generó la primera oleada de atentados terroristas ejecutados por el Cartel de Medellín. Dichos atentados, efectuados en las principales ciudades contra blancos civiles, como centros comerciales, pusieron al país a reflexionar sobre la conveniencia de la extradición de colombianos e incluso se habló de convocar un referendo para que los votantes decidieran su prohibición. Vale decir que en aquel momento, las encuestas mostraban que una porción mayoritaria de los colombianos se oponían a la extradición, bien por motivos ideológicos o por miedo al terrorismo.

El secuestro de varios periodistas a finales de 1990, entre ellos algunos de los hijos de las más prestantes familias de la élite colombiana (Diana Turbay, Maruja Pachón, Marina Montoya y Francisco Santos), marcó un giro en la forma como el Cartel de Medellín buscó presionar al Gobierno para renunciar a la extradición. Luego de varios meses, la muerte de Turbay y de Montoya, y en el marco de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), se pactó en secreto la no extradición de los narcotraficantes a Estados Unidos y se decidió que la ANC sometiera a votación secreta la propuesta de prohibición, como finalmente sucedió; así fue aprobada y consagrada en la nueva Carta.

En junio de 1991, Pablo Escobar se entrega a las autoridades poniendo fin a la primera ola narcoterrorista. No obstante, un año después se fuga de la prisión, da inicio a la segunda oleada de atentados en las ciudades y, en diciembre de 1993, es abatido por las fuerzas de seguridad, luego de un año convulso en el que tuvo que enfrentarse a la Policía, la DEA y a nuevos enemigos, “los Pepes” (perseguidos por Pablo Escobar), grupo de ex socios del capo, que en alianza con las autoridades contribuyeron a su localización y muerte.

La llegada de Ernesto Samper a la Presidencia, en 1994, marca una nueva etapa en términos del reto que el narcotráfico ha comportado frente al régimen político en Colombia. Pocos días después de su posesión, el candidato perdedor Andrés Pastrana hizo públicas unas grabaciones en las que indirectamente se comprometía a la campaña del presidente en la recepción de dineros del narcotráfico para la financiación de las actividades electorales. A partir de allí comenzó lo que coloquialmente se conoce como el “proceso 8.000”, un conjunto de investigaciones judiciales tendientes a desentrañar las relaciones entre narcotraficantes y políticos. Con el paso de los meses, dichas relaciones incluyeron a empresarios, artistas, deportistas, medios de comunicación, por ejemplo, lo que demostró que la sociedad colombiana había sido permeada en su conjunto por los dineros ilegales.

Los hechos que sucedieron al inicio del proceso 8.000 constituyeron una de las peores crisis de legitimidad del régimen político en toda su historia. Buena parte de la sociedad se movilizó para pedir la renuncia del presidente; el Departamento de Estado norteamericano retiró la visa a Samper; el país fue descertificado en su lucha contra el narcotráfico; los procesos judiciales involucraron a numerosos miembros del Parlamento, y creció entre los colombianos la sensación, ahora palpable, de que el narcotráfico había adquirido durante los últimos años un poder inmenso que no podía combatirse con medidas ortodoxas.

Si bien Samper no renunció y terminaron tras las rejas todos los miembros de la cúpula del Cartel de Cali (heredero del Cartel de Medellín), la gobernabilidad del régimen quedó seriamente lesionada, lo que condujo a que el Partido Liberal perdiera el poder en 1998, tras doce años ocupando la Presidencia. El nuevo presidente, el conservador Andrés Pastrana, dedicó sus esfuerzos a promover un pacto de paz con la insurgencia, y el tema del narcotráfico pasó a un segundo plano, bien porque la atención de la opinión pública se centró en las negociaciones con las guerrillas, bien porque en el imaginario colectivo de los colombianos había demasiada saturación sobre el fenómeno de la penetración de los dineros ilegales en la vida política y económica del país, y se prefirió

pasar la página y volver a considerar el narcotráfico como el fenómeno que secularmente ha hecho parte del paisaje social.

Insurgencia

El actual conflicto armado que vive el país hunde sus raíces en la misma historia de Colombia. Si bien, como se precisaba al principio de este artículo, la conflictividad social en Colombia ha sido permanente, el origen de la actual etapa de dicho fenómeno puede ubicarse en 1964, cuando los grupos de campesinos liberales de las comunidades de Marquetalia, Río Chiquito, El Pato y Guayabero abandonaron su estructura de autodefensa y se constituyeron en guerrillas móviles; primero se denominaron Bloque Sur y luego devinieron en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Ese mismo año se funda, en el departamento de Santander, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y en 1967, en Antioquia, el Ejército Popular de Liberación (EPL). A estos grupos guerrilleros se sumaron otros en los decenios posteriores, como el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) o el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Independientemente de la tendencia ideológica que representa cada grupo⁴, lo cierto es que todos surgen en el marco de un sistema político restringido, ordenado por la Constitución conservadora de 1886, y bajo un sistema económico excluyente. Como sostiene Eduardo Pizarro:

En general, podríamos sintetizar en tres grandes corrientes las perspectivas que se han utilizado para explicar los niveles de violencia y conflictividad que ha vivido el país en estas últimas décadas. Diversos autores, tales como Daniel Pécaut (1987; Cinep, 1991) y el equipo de estudios sobre la violencia del CINEP (Santamaría y Silva, 1984), han colocado el acento en la precariedad del Estado. La existencia de un Estado en construcción, la fragmentación del poder político, la débil legitimidad de las instituciones, el proceso de formación nacional inconclusa, los desequilibrios regionales y sociales, etc., estarían en la raíz de las violencias que hemos venido soportando. Otros autores han colocado el acento en el desfase que se produjo en el país entre un

4 Las FARC, si bien tienen un origen liberal y campesino, pronto derivarán hacia una relación estrecha con el Partido Comunista (del que se distanciarán en 1982); el ELN es fundado por intelectuales de las ciudades bajo una orientación guevarista; el EPL se funda al amparo del PCC-ML (maoísta); el M-19 es una escisión armada de la Alianza Nacional Popular (ANAPO, populista) y se define como nacionalista; el MAQL se organiza por iniciativa de militantes del M-19 entre población indígena del departamento del Cauca; y el PRT era maoísta y provenía de una escisión del PCC-ML.

acelerado proceso de modernización económica y social a partir de los años veinte (urbanización, escolaridad, cambios en la composición socioeconómica, etc.), y una ausencia simultánea de modernización política. De esta manera, los nuevos actores sociales y los nuevos intereses no encontraban canales aptos e institucionales para su participación (Pizarro, 1989). Finalmente, otros analistas han privilegiado en sus estudios el carácter excluyente que ha caracterizado históricamente el sistema político colombiano, como una de las fuentes principales de la violencia contemporánea en el país (Karl, 1991), tanto la que tuvo lugar en el periodo de la Violencia, como la que se desarrolló a partir del pacto bipartidista excluyente de 1958. Con respecto a esta última, se afirmaba en el artículo citado que la exclusión constitucional de fuerzas políticas distintas de los partidos tradicionales generó una subcultura política de marginalidad y conspiración en el campo de la izquierda desde los años sesenta. El régimen político que surgió del acuerdo del Frente Nacional permitió superar la violencia bipartidista tradicional, la guerra de religiones generada por las dos subculturas políticas dominantes, la liberal y la conservadora, pero condujo a polarizar el nuevo escenario del conflicto. La temprana militarización del polo de izquierda, la insurgencia crónica y el tratamiento criminalizante de toda modalidad de protesta ciudadana, fueron algunos de sus efectos perversos. De esta manera, se produjo en la sociedad colombiana una ausencia de canales de resolución pacífica de conflictos, que en buena medida ha contribuido a la desinstitucionalización de la protesta ciudadana (paros cívicos, marchas campesinas, guerrilla). (1992)

A finales del decenio de 1980, la insurgencia era considerada un problema menor. A pesar de estar conformada por varias organizaciones guerrilleras, sus efectivos no pasaban de los 5.000 combatientes y su presencia en el territorio era marginal, limitándose a algunas zonas del país, pero siempre en el ámbito rural, lo que hacía que buena parte de la población (mayoritariamente urbana) percibiera el fenómeno como algo ajeno y que no merecía mayor atención. No obstante, guerrillas como el M-19 habían asestado sonoros golpes de opinión, como la sustracción de la espada de Bolívar (1974), la sustracción de las armas del Ejército depositadas en el Cantón Norte de Bogotá (1979) y la toma de la Embajada de República Dominicana (1980), que le habían granjeado amplios apoyos entre la opinión pública, a causa de su discurso fresco y renovador, alejado de los

esquematismos marxistas y en sintonía con los sectores populares y medios de las ciudades.

La toma del Palacio de Justicia en 1985 y la retoma por parte de las Fuerzas Militares, episodio conocido como el “Holocausto”, marcó un giro en la percepción sobre el M-19. A partir de aquel momento, y a causa del dantesco resultado (más de 100 muertos, entre ellos todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia), esta guerrilla disminuyó notablemente su popularidad. Por otro lado, en el país cundió la sensación de que la institucionalidad era frágil y la consecuente respuesta de los militares había sido, por tanto, adecuada.

Hoy se sabe que miembros del Ejército incurrieron en graves excesos e infracciones al Derecho Internacional, violaron los derechos humanos de numerosos capturados, asesinaron a varios funcionarios judiciales, retuvieron al presidente Belisario Betancur en su despacho, impidiéndole actuar sobre el operativo, y, como se ha probado, desaparecieron a los empleados de la cafetería del Palacio, cuyos cuerpos aún hoy no han sido localizados⁵.

La toma y la retoma del Palacio de Justicia en 1985 constituyen un momento de la historia del país en el que comienzan a legitimarse las acciones de fuerza contra la insurgencia, incluso a costa de la violación de los derechos humanos. Si hasta aquel momento buena parte de la población había simpatizado con las propuestas políticas de la guerrilla, a partir de este año su popularidad comienza a decrecer y los colombianos empiezan a asumir la equivalencia entre guerrillero y terrorista como algo normal.

A raíz de lo anterior, el M-19 desaparece del panorama político y militar, y aparece en 1988 con el secuestro del líder conservador Álvaro Gómez Hurtado. El secuestro tenía como objetivo obligar al Estado a negociar un pacto de paz. La estrategia funciona y el M-19, junto con el EPL, el MAQL y el PRT, comienzan un proceso de negociación política del conflicto armado, que tiene como corolario la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1991, en la cual los antiguos grupos guerrilleros, tras su desmovilización, participan bajo la marca Alianza Democrática M-19 (AD M-19); con ello obtuvieron más de un millón de votos y 19 escaños en la Asamblea.

⁵ En 2010 fue condenado a 30 años de prisión el coronel Alfonso Plazas Vega, responsable militar del operativo de retoma del Palacio, por la desaparición de los empleados de la cafetería. Así mismo, el general Jesús Arias Cabrales, comandante de la XIII Brigada, fue destituido por la Procuraduría, aunque en 1990 este acto fue revocado. Hoy Arias y el comandante del Ejército de la época, Rafael Samudio, son investigados penalmente por los mismos hechos.

No obstante, las organizaciones guerrilleras más grandes y antiguas (FARC y ELN) se marginan del proceso, en buena medida a causa del fracaso del proceso anterior (1984-1985), que culmina con el exterminio del partido Unión Patriótica (UP). La UP se constituyó, al amparo del proceso de paz, como una alianza entre las FARC, el Partido Comunista y otros grupos afines, que buscaba servir de plataforma para que las FARC pudiesen hacer política electoral después de su desmovilización. El proceso con Betancur fracasa y las FARC regresan a la clandestinidad, pero los militantes de la UP permanecen visibles y en la legalidad, lo que los convierte en blanco fácil; así, a partir de ese momento se ha producido su exterminio sistemático. Se calcula que aproximadamente 5.000 líderes de la UP fueron asesinados, y aún hoy, a pesar de que la UP ya no existe como partido, los miembros del Partido Comunista siguen siendo asimilados como aliados de las FARC y son aún perseguidos, amenazados y asesinados.

La Asamblea Constituyente de 1991 fue un episodio inédito en la historia del país, ya que hasta ese momento, todas las constituciones habían sido promulgadas por el bando vencedor después de cada guerra civil (Valencia Villa, 2000). La Carta de 1991, por el contrario, surge como producto de los acuerdos de paz entre las guerrillas y el Gobierno, y fue un espacio en el que confluyeron diversos sectores que hasta ese momento habían permanecido invisibilizados, como los indígenas, las mujeres, los evangélicos y, por supuesto, los exguerrilleros. Por lo anterior, la Constitución es fundamentalmente una carta de derechos que reconoce la diversidad regional, étnica y cultural de la nación colombiana, y establece numerosos mecanismos de participación política y de protección de los derechos ciudadanos. No es arriesgado decir que la Constitución Política de Colombia es una de las más avanzadas, garantistas y democráticas de la actualidad.

Sin embargo, el avance que supuso la promulgación de la Constitución, y la apertura política que se derivó, no se reflejó en una transformación sustancial de la mentalidad de los colombianos. Si Ferdinand Lasalle sostiene que una Constitución es el documento que expresa la correlación de fuerzas en una sociedad (2005), no es arriesgado afirmar que la de 1991 no cumple con ese requisito, ya que fue diseñada, debatida y promulgada por una élite intelectual y progresista que no necesariamente representaba el sentir de la opinión. Vale decir que el proceso constituyente contó con mayoritario apoyo popular, pero el texto final fue redactado a puerta cerrada y sin ser sometido a un referéndum aprobatorio. Tal vez por eso, la Carta ha sido sometida desde entonces a numerosas reformas, todas ellas regresivas, sin que ningún sector social

(a excepción de la minoritaria izquierda) se haya pronunciado en su defensa.

En cualquier caso, la promulgación de la Constitución de 1991 marcó una distensión en la situación nacional y permitió un reacomodamiento del régimen político, ya que amenazas a la gobernabilidad como la insurgencia (o parte de ella) y los carteles del narcotráfico (o algunos de ellos) fueron asimilados por el sistema. No obstante, también hay que recordar que las elecciones de constituyentes coincidieron con el bombardeo del Ejército al lugar conocido como “Casa Verde”, sitio de refugio del Secretariado de las FARC y donde se reunían los jefes guerrilleros con los delegados del Gobierno para sentar las bases de una negociación. Dicho bombardeo marcó la marginación de las FARC del proceso constituyente y su posterior exclusión definitiva de la política nacional.

El decenio de 1990 se inicia, así, con la apertura política que trajo la Constitución y con la implementación del modelo económico neoliberal por parte del presidente César Gaviria (1990-1994). La insurgencia tuvo que enfrentar la llamada “Guerra integral”, estrategia del Gobierno destinada a su aniquilación definitiva. Tal aniquilación no se produjo, sino que, por el contrario, impulsó a que las FARC dieran un salto cualitativo en su estrategia y pasaran de ser una guerrilla móvil con carácter defensivo, a convertirse en un ejército irregular con control territorial y capacidad para movilizar una gran cantidad de combatientes en acciones ofensivas.

La vinculación de algunos frentes guerrilleros en el negocio del narcotráfico, ya no como simples extorsionistas de los traficantes, sino como partícipes directos en el negocio, produjo la acumulación de recursos financieros que permitieron el reclutamiento masivo y la adquisición de sofisticado armamento, equipos de comunicaciones y de intendencia, lo que hizo que las FARC pasaran de tener unos 8.000 hombres a inicios del decenio, a tener más de 20.000 a finales del siglo, con un control territorial que abarcaba buena parte de los municipios del país.

Son famosas las acciones militares de Patascoy, Miraflores, El Billar y otras, en las que las FARC asestaron duros golpes al Ejército y retuvieron a casi un millar de militares como prisioneros de guerra. Así, el gobierno de Ernesto Samper, que como ya se mencionó inicia su periodo salpicado por el escándalo del ‘Proceso 8.000’, ve limitado su margen de maniobra frente a los retos que imponían no solo la insurgencia y el narcotráfico, sino la oposición de la élite más poderosa del país, que insistía en pedir su renuncia. Tal vez por esa misma razón, los colombianos eligen en 1998 a Andrés Pastrana, acérrimo contradictor de Samper, y quien logra seducir al electorado gracias a la promesa de establecer un diálogo con las FARC.

Es célebre la fotografía que se toman Pastrana y el comandante en jefe de las FARC Manuel Marulanda los días previos a las elecciones y que determina la inclinación del electorado hacia la propuesta conservadora.

El periodo de Pastrana (1998-2002) se inicia con la convocatoria a los diálogos con la insurgencia. El Gobierno retiró las tropas de una amplia zona del sur del país y allí se constituyó una zona desmilitarizada, que serviría de escenario de las conversaciones. Durante tres años, la región del Caguán fue el espacio donde, con tropiezos y altibajos, la guerrilla y el Gobierno intentaron dialogar, sin resultados. El mantenimiento de las operaciones militares en el resto del país, la negativa del *establishment* a negociar puntos sensibles como la distribución de la tierra, las acciones de las FARC atribuidas a la retaguardia que el Caguán comportaba para su estrategia, el involucramiento cada vez mayor de la guerrilla en el negocio del narcotráfico y la oleada de masacres y desplazamientos forzados por parte de los grupos paramilitares durante todo el periodo, terminaron por dinamitar el proceso y sembrar entre la opinión pública la sensación de que el país había sido demasiado generoso con las FARC, que la insurgencia había desaprovechado la última oportunidad para desmovilizarse y reintegrarse a la vida civil.

Si esa percepción es acertada o no, es tema de otro artículo, pero lo que sí es pertinente es que durante el decenio de 1990, la ciudadanía transitó de un estado de esperanza, apertura política y democratización de muchos ámbitos de la vida nacional, gracias a la promulgación de la Constitución de 1991, hacia un estado de desencanto frente a la posibilidad de derrotar el narcotráfico y de lograr la desmovilización de la insurgencia.

Paramilitarismo

El tema del paramilitarismo ha sido estudiado desde las teorías del conflicto y de las guerras civiles. En este sentido, el aporte de Stathis Kalyvas es pertinente, porque establece una serie de categorías que permiten clasificar los tipos de amenazas que se ciernen sobre una población cuando en su territorio se verifica la presencia de más de un actor armado y, como consecuencia, se presenta una disputa por el control. A pesar de que el modelo propuesto por Kalyvas tiene como punto de partida la existencia de una guerra civil, y en Colombia no se presenta una guerra civil en el sentido clásico del término, sus aportes son útiles en la medida en que permiten identificar a los actores, las expresiones de resistencia de la población y el tipo de vínculos que se establecen entre los grupos armados y los diferentes sectores sociales (Kalyvas y Arjona, 2001, pp. 27-40).

Vale aclarar que, en general, el término “paramilitar” no hace referencia solo a la acepción que aquí se desarrolla, es decir, grupos de civiles armados que acompañan a las fuerzas regulares en su lucha contrainsurgente, cometiendo actos ilegales que estas no pueden o no quieren llevar a cabo. El término “paramilitar” incluye cualquier cuerpo que apoye a las fuerzas militares en sus tareas. Según esto, los bomberos, los equipos de paramédicos que asisten a los soldados heridos en combate, los cuerpos de *protección civil*, los guardias de fronteras e, incluso, los grupos militarizados de cuerpos civiles como la Policía, pueden ser denominados grupos paramilitares. Sin embargo, como convención metodológica, solo nos referiremos a los grupos que obedecen a la primera definición, es decir, los que cometen actos ilegales.

En Colombia, la confrontación armada ha sido una constante durante toda la historia del país. Sin embargo, este ejercicio de la violencia política por parte del Estado, las clases dirigentes y los grupos irregulares ha tenido, también, una expresión en el uso que han hecho secularmente numerosos líderes regionales y funcionarios del Estado, de grupos de civiles armados que actúan en coordinación o bajo el consentimiento de las autoridades civiles o militares, con el fin de llevar a cabo acciones ilegales contrainsurgentes⁶. Esta utilización de aparatos paramilitares ha sido funcional a la conservación del *statu quo*, al contener con relativo éxito las diferentes expresiones de resistencia armada y no armada que han reivindicado, desde la vigencia de derechos, una más justa distribución de la riqueza⁷, hasta transformaciones estructurales de tipo político, social y económico (Vargas, 2001).

En la última etapa del fenómeno paramilitar, que puede definirse a partir del decenio de 1980, este ha sufrido transformaciones inéditas, que lo han llevado a constituirse en una expresión militar y económica con una dinámica propia y con intereses que no necesariamente coinciden con los de las clases dirigentes que históricamente lo han apoyado y consentido. Por otro lado, la cada vez mayor presencia e influencia del negocio del narcotráfico ha facilitado la transformación del paramilitarismo en un fenómeno autónomo, que, aunque pueda coincidir en sus fines con los de los sectores dirigentes (la derrota de la insurgencia), ha

⁶ La definición de grupo paramilitar es tomada de Kalyvas y Arjona (2001).

⁷ Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso. En concreto, la tenencia de la tierra es una de las expresiones más fehacientes: en 2006, el 3% de los propietarios (unas 150.000 personas) poseía el 94% de las tierras cultivables (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2006). Por otro lado, se calcula que los desplazamientos forzados de campesinos instigados por los grupos paramilitares en los últimos 15 años han resultado en un despojo de más de 4 millones de hectáreas.

desarrollado a su vez unos objetivos propios⁸, generalmente relacionados con la acumulación de riquezas producto de actividades ilegales (Romero, 2003).

En concreto, en los últimos 15 años, los grupos paramilitares han devenido en organizaciones que han trascendido su tradicional papel contrainsurgente y se han convertido en organizaciones criminales complejas, que, a la usanza de las prácticas mafiosas clásicas, han desarrollado poderosas redes de influencia en las regiones donde hacen presencia. Allí han desarrollado dispositivos de control de las tradicionales actividades ilegales (narcotráfico, extorsiones, hurtos), las nuevas manifestaciones delictivas (robo y comercio ilegal de gasolina), la apropiación de recursos públicos (control de entidades de salud, extorsión a autoridades locales, por ejemplo), y también aspectos de la vida social de los habitantes, como la forma de vestir, los horarios de establecimientos públicos —como los bares—, la movilidad y el tránsito de las personas, e incluso las costumbres de la vida cotidiana —como las riñas matrimoniales o el consumo de estupefacientes— (Betancourt y García Bustos, 1994).

En el desarrollo de esta última etapa, el país ha presenciado la profusión de relaciones entre grupos paramilitares y los sectores políticos tradicionales en las regiones. Este fenómeno (que en Colombia lleva hoy el nombre de ‘parapolítica’) ha tenido múltiples manifestaciones y matices, como alianzas político-militares que de buena gana han establecido unos y otros para proteger mutuamente sus intereses, o el chantaje al que han sometido los paramilitares a los políticos para someterles a sus designios. En cualquier caso, no puede hablarse de un modelo único de vinculación entre sectores políticos, económicos o militares con el paramilitarismo, pues en cada región esta relación se ha planteado de forma diferente (Romero, 2007).

Antes de que finalizara el gobierno de Andrés Pastrana, los diálogos del Caguán abortaron, el proceso de paz sufrió un golpe contundente y la situación del país en plena campaña electoral se definió en términos de una agenda que recogía el fracaso del proceso, como fracaso de una metodología de diálogo en busca de la paz. El candidato vencedor del proceso electoral fue Álvaro Uribe, su consigna fue la confrontación decidida a los terroristas de las FARC. La coyuntura global, el 11 de septiembre de 2001, fue integrada a un discurso y un gobierno de la seguridad.

8 Durante el decenio de 1990, los paramilitares se organizaron en una confederación de grupos denominada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con el fin de presentarse ante la opinión pública como un ejército contrainsurgente organizado y con mando central.

Gobernabilidad en Colombia (2002-2010)

Como ha sido expuesto en el apartado anterior, la gobernabilidad en Colombia es una dimensión relacionada con el conflicto armado que data de hace cincuenta años, por lo menos. Está vinculada con lo que llamamos el orden público interno y en apariencia, no directamente, con la ingobernabilidad caracterizada por la crisis institucional, la crisis de democracia y las crisis de racionalidad expuestas arriba. De hecho, los gobiernos en Colombia desde 1958 (el pacto de élites del Frente Nacional) han gobernado durante décadas con la implantación de regímenes político-jurídicos excepcionales, como el estado de sitio y la emergencia o conmoción interior. Es decir, la crisis de gobernabilidad la han reducido (para gobernarla o gubernamentalizarla, diría Foucault) a un asunto de orden público. Por esto mismo, la crisis de la gobernabilidad tampoco se relaciona de modo directo como crisis del sistema político o del sistema de partidos, como ocurre en otras latitudes o como ocurrió en Ecuador (colapso institucional) hace unos pocos años.

Por ello es dable que ubiquemos el conflicto en Colombia como una confrontación endémica de la posguerra fría, es decir, bajo la batuta de la inversión de la célebre frase de Karl von Clausewitz: ya no la guerra es la continuación de la política por otros medios, sino que la política es la continuación de la guerra por otros medios. Nuestra gobernabilidad se erige, se despliega como guerra prolongada, endémica, si se nos permite la expresión; es decir, se despliega o cocina a fuego lento, definiendo esa guerra como una política de control, contención, conservación, legitimación.

El marco de referencia de la guerra como una actividad nefasta, pero excepcional, no aplica al conflicto colombiano, en el que la guerra sin duda sigue siendo nefasta, pero normal. En Colombia, específicamente en los ocho años de gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), se verificó que en las condiciones de la globalización contemporánea, la guerra no es regulada, sino reguladora del orden social.

En efecto, el régimen de “la seguridad democrática” que se implantó en Colombia no solamente fue inspirado en la “guerra contra el terrorismo” de George Bush, sino que reprodujo el discurso y practicó las directrices vertebrales de dicha lucha. Es decir, Álvaro Uribe redefinió y reinterpretó el conflicto colombiano como una amenaza terrorista en que la sociedad se enfrentaba a un grupo considerado por él y su gobierno como grupo delincencial narcoterrorista. La reinterpretación consistía en negar el conflicto de raíces socioeconómicas y sociopolíticas, y en focalizar en las acciones terroristas de las FARC una violencia sin sentido político y sin ninguna génesis estructural. La estrategia del enemigo total y único

consistió en el señalamiento a la guerrilla de las FARC, como grupo delincencial, enemigo de la sociedad en su conjunto y amenaza terrorista de la llamada —por Uribe— “democracia profunda” colombiana.

Ahora bien, lo relevante dentro de este enmarque es que el caso colombiano no es un caso más, sino que se convierte en el paradigma de la política denominada “guerra al terrorismo”; en este sentido, es una vez más Colombia la situación y la condición en la que de manera dramática se dan todos los elementos de dicha realidad. Es decir, Colombia se convierte o se proyecta como uno de los escenarios privilegiados para ejemplificar la lucha contra el flagelo terrorista.

En este orden de ideas, el presidente Uribe encarnará la puesta en escena de los prohombres de la democracia amenazada, que autoritaria, mesiánica, titánica y carismáticamente conducirán hasta la victoria a las fuerzas del orden contra las fuerzas del mal.

Ante las fragilidades de la democracia actual, ante sus complejidades e intrincados equilibrios de poder, el populista habla a las masas, a las que promete cortar el nudo gordiano de la democracia. El gobierno en manos de una sola figura carismática y dinámica, un “hombre del pueblo”, sustituirá los serpenteos erráticos de la democracia, la única forma política que combina los movimientos del cangrejo con los del caracol. Al mismo tiempo, sin embargo (y aquí es donde vuelve a superficie el tema que nos ocupa), el líder populista promete más participación “directa”: el pueblo decidirá, por medio de referendos y mecanismos similares.

Se trata de un modelo muy conocido y que posee una larga tradición, sobre todo en América Latina. Existe una versión actual y sorprendente de este sistema en Europa, en la cual el líder populista es propietario de la mayoría de las cadenas comerciales de televisión y del principal grupo editor de un país, además de ser su ciudadano más rico. La vieja idea anglosajona de la competencia democrática como algo que debe jugarse en un campo que sea igual para todos los participantes, se ve reemplazada por un desequilibrio enorme entre el líder populista y sus competidores. “El populismo se suma a la plutocracia, y los resultados son devastadores. La Unión Europea observa boquiabierta la situación, sin dejar de parlotear acerca de la “subsidiariedad”, mientras en Italia su veterana democracia (esa palabra tan mediterránea) se va hundiendo lentamente en su templado mar” (Ginsborg, 2010).

En convergencia con el líder mesiánico, su función cohesionadora y la puesta en ejercicio del poder del Estado por medio de la máquina de guerra armada y tecnológica (con la ayuda del ‘Plan Colombia’ proveniente de Estados Unidos), se crearán lenguajes de poder y palabras *de* y *para* el poder, una neolengua y una imagología; emergerá una cuasi-ideología para

manufacturar una “opinión pública”, utilizando para ello la propaganda intensa y de alta cobertura (consejos comunitarios, *spots* publicitarios, reiteración sin descanso en los distintos medios, libros, pósters) y el llamado a la responsabilidad de los medios, en el sentido de, admonitoriamente, ordenarles no ser “caja de resonancia” de los terroristas.

Parece caricatura, lo sabemos, pero todos estos elementos fueron movilizados, se combinaron los principios básicos de un “cuerpo de doctrina”: “seguridad democrática”, “confianza inversionista” y “cohesión social”, que constituyen una síntesis casi de manual para uso en otras partes del mundo; una especie de prototipo o de diccionario de medidas de gobernabilidad posguerra fría y post- 11 de septiembre de 2001.

Esa ideología o cuerpo de doctrina acompañó una serie de ejecutorias premeditadas, que convirtieron estos dos cuatrienios recientes en Colombia en un orden social autoritario, tiránico, *desinstitucionalizante*, asfixiante y omnímodo, que criminalizó la oposición, judicializó la política y politizó la justicia. Un régimen configurado por la guerra, una opinión pública esculpida por el miedo, el fanatismo religioso, las estigmatizaciones del discurso diferente al oficial.

La propaganda, el poder mediático, el lenguaje, las palabras del gobierno ocupando la cotidianidad del ciudadano promedio, la proclamación del Estado de opinión como realidad por encima del Estado de derecho, los sondeos permanentes, la destrucción institucional, el personalismo, la espectacularización de los triunfos frente a las guerrillas, el impulso a proyectos de ley para la criminalización de la dosis mínima de marihuana; esto y muchas cosas más se movilizaron en orden a llenar todo resquicio y no dar tregua a la estrategia maniquea de sentenciar: “quien no está conmigo, con Álvaro Uribe, está contra la patria y la sociedad colombiana”.

Lo que ha ocurrido en Colombia es el desarrollo exitoso de una política local de significado global, en la que el conflicto sociopolítico y socioeconómico es desconocido (en sus raíces, en sus causalidades), y se instaura una guerra que genera un orden social en el que la guerra define al Estado como una cohesión social o Estado comunitario.

Un gobierno de encuestas frecuentes, “sondeocracia”, legitimación de la guerra por los resultados, pero, sobre todo, un régimen de excepción, en el que se hicieron constitutivos de la estrategia la violación de los derechos humanos, los crímenes de guerra, el desconocimiento del derecho internacional. Durante décadas, las fuerzas del orden, las fuerzas militares y de policía se han defendido frente a la denuncia de los atropellos y violaciones de los derechos humanos que ellas cometen con el argumento de los “casos aislados” y de la existencia de las “manzanas

podridas”. Argumento para no involucrar la institución en su conjunto, para negar la existencia de políticas sistemáticas de gobierno o de Estado.

Pues bien, recientemente, una evaluación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), si bien no afirma que los llamados “falsos positivos”⁹ son una política de Estado, concluye que en estos crímenes existe un patrón de ocurrencia. Se puede inferir que, entonces, las desviaciones, las “manzanas podridas”, los daños colaterales se invirtieron y no fueron tan contingentes, sino estrategias vertebrales de una guerra terrorista al terrorismo.

Durante estos ocho años ocurrió algo paradójico: la lucha contra el terrorismo produjo el debilitamiento de los partidos, el clientelismo reinó, la corrupción fue galopante, crecieron los odios entre los colombianos, se erosionaron hasta el borde del colapso los equilibrios institucionales, se atentó contra la autonomía de la justicia utilizando tácticas sicilianas (amedrentamientos, amenazas, chuzadas, desprestigio), se afectó la secularización del Estado, políticos mediocres reemplazaron a los expertos, se acrecentó el fenómeno de la parapolítica, dramáticamente subió la cifra de los falsos positivos, a cuatro o cinco millones llegó la cifra de los desplazados forzados, se consolidó el latifundio, Colombia se aisló en el continente, la salud quedó en bancarrota, la infraestructura vial es casi decimonónica y, como si todo esto fuera poco, los ricos se hicieron más ricos y los pobres más pobres, el régimen de la “seguridad democrática” deja un balance en la política social deplorable. No obstante, el presidente Uribe mantuvo una considerable favorabilidad en los sondeos.

Gobernabilidad como Estado de opinión

Según los párrafos anteriores, es clara la paradoja: un balance tan contundentemente desalentador y un presidente que sale de la casa presidencial con índices de favorabilidad del 70% y el 75%, ¿acaso no es esto la plena prueba de una eficaz gobernabilidad, de una envidiable gestión de multitudes, de un engolosinamiento colectivo sin resultados tangibles, sin significativos avances en la mejoría de las condiciones sociales de las mayorías de nuestro país?

9 En el gobierno de Álvaro Uribe se produjeron numerosos homicidios en personas protegidas por el Estado (según la denominación jurídica), personas (jóvenes) que eran asesinadas y que aparecían ante los medios como guerrilleros o ilegales “caídos en enfrentamientos con la fuerza pública”. En general, estas personas, campesinos que no integraban ningún grupo subversivo o ilegal, eran secuestradas y después asesinadas, lo que producía un doble efecto, mérito de la “seguridad democrática” en su guerra contra el terrorismo y el pago de recompensas para los miembros del Ejército o de la Policía que habían realizado los “operativos”.

Antes de sugerir pistas para explicar este fenómeno político hay que tener en cuenta que Álvaro Uribe durante todo su mandato gozó de aceptación en los sondeos, tuvo y tiene gran popularidad. El cuestionamiento a la ineficacia de la gestión o la revelación a la luz pública de colosales escándalos (crímenes de lesa humanidad, violación de derechos humanos, corrupción, etc.) nunca afectaron la imagen presidencial ante la opinión pública.

Las críticas al presidente eran infundadas, provenían de las exageraciones o inquinas de la oposición, o se achacaba la responsabilidad al gabinete o a las organizaciones no gubernamentales (ONG) de izquierda. En Colombia, hemos denominado a esta circunstancia el efecto teflón, metáfora que describe una gobernabilidad carismática que logra salir adelante.

¿Cómo dar explicación sensata a esta insensatez? Consideramos que apenas se inicia el dilucidamiento de esta gobernabilidad exitosa de la administración de Álvaro Uribe, y que no se descartan hipótesis y teorías, desde la psicología de masas, pasando por las teorías estructurales de la configuración nacional, hasta las teorías que le otorgan al pueblo una enorme lucidez por haber confiado y seguido al líder, incluso más allá de su mandato. Enumeremos una serie de afirmaciones, sin entrar a analizarlas en su grado de verdad, sobre el éxito de la gobernabilidad de Uribe:

- El pueblo colombiano, cansado de la guerra, de los delitos y de los engaños de la guerrilla, otorgó un cheque en blanco al mandatario que se amarró bien los pantalones frente a esos delincuentes. Como hubo victorias militares frente a la guerrilla —y no se dudó en combinar todas las formas de lucha, desde el paramilitarismo y la parapolítica, hasta el desprestigio y persecución a los jueces y a la oposición—, la situación redundó en un círculo virtuoso de regocijo con el gobernante.
- El pueblo colombiano, conservador como lo es, entró en sintonía con un líder de derecha, rezandero, patriarcal y finquero. El presidente entiende y se compenetra con el alma del colombiano medio.
- El pueblo colombiano, individualista y delegante de responsabilidades que atañen a la sociedad en su conjunto, se rindió en brazos de un mesías para que hiciera el trabajo encomendado.
- A Álvaro Uribe le benefició una coyuntura económica internacional favorable, lo que significó que la situación socioeconómica y laboral fuera gobernable.
- El presidente utilizó eficazmente las ayudas sociales a los más desfavorecidos, hizo clientelismo, adelantó el asistencialismo, la

microgerencia de subsidios y de pequeñas soluciones a problemas locales, así se ganó cada vez más el favor de estos sectores. Populismo al menudeo y neoliberalismo estructural.

- Los factores reales del poder (Estados Unidos, los gremios, las transnacionales, las plutocracias locales, los terratenientes, la gran prensa, el Ejército, los paramilitares) apoyaron siempre al gobierno.
- La oferta de seguridad combatiendo militarmente a la guerrilla se interpreta como la verdadera salida al estancamiento de la economía y al progreso de la sociedad colombiana en general.
- La gobernabilidad de la seguridad democrática se organizó desde una generación asistida y producida espontáneamente de miedos colectivos. Hubo capturas indiscriminadas, sobre todo en los primeros años de la administración; se diseñó la política de la “red de informantes”; se incentivó con pagos en dinero la delación y los “verdaderos y los falsos positivos”; se interceptaron los teléfonos de muchas personas (“chuzadas” decimos en Colombia), y se estigmatizó ante la opinión pública a la oposición y a los críticos del gobierno.
- El manejo mediático creó un embrujo que sirvió para resaltar solo lo bueno e invisibilizar o relativizar lo desastroso del gobierno. Ese manejo consistió en la intensificación de la propaganda, la espectacularización mediática de triunfos militares, las cortinas de humo (si no puedes negar las malas noticias, inventa o cúbrete con otras para que las distraigan), las encuestas propiciatorias con planeación a priori de actos, la democracia para televidentes y no para ciudadanos. En la estrategia de los consejos comunitarios transmitidos por la televisión, el presidente es quien pregunta, quien promete, quien lidera, quien filtra, quien responde.
- Merece un punto aparte la administración de los computadores y la información sobre la guerrilla hallada en los campamentos y los sitios de combates con guerrilleros abatidos. El gobierno de Uribe —supuestamente— confiscó dicha información y la divulgó según las circunstancias y los propósitos de corto y mediano alcances de su estrategia. No solo se utilizó dicha información contra el grupo guerrillero mismo, sino contra gobiernos extranjeros, miembros de los partidos de oposición, sindicalistas, líderes pro procesos de paz, ONG, instituciones, etc. El uso de la información de estos computadores es un auténtico paradigma de uso en la gobernabilidad de una sociedad en conflicto armado. Reiteramos que la información de la guerra es la guerra de la

información, pero no solo contra los grupos insurgentes, sino contra el enemigo, entendido como el opositor, el crítico, el reflexivo.

Estas y otras razones se han ventilado para explicar el fenómeno de gobernabilidad de Uribe. Como las estrategias mediáticas fueron notorias, ellas expresaron que Colombia no escapa a la era de la telepolítica, a la era de las sociedades teledirigidas, al decir de Sartori; en este sentido, se acaba la política y los gobiernos eficaces son los que gestionan la visibilidad. La seducción mediática convierte la política de ideas en política de personas, y, más exactamente, en política de personajes mediáticos. Uribe, como Berlusconi en Italia, representa esta deriva en la que el carisma electrónico confirma el personalismo o el poder mediático del personaje en la política contemporánea.

Con base en los índices de favorabilidad arrojados por sondeos frecuentes, en una suerte de gobernabilidad plebiscitaria, el presidente Uribe puso a circular otra expresión de esa neolengua mencionada antes. El término era, según él, la abreviatura de una concepción suprema o de un estadio superior de la democracia: el Estado de opinión. Se invocó a la soberanía popular, al constituyente primario como la autoridad que autorizaba al gobernante para ubicarse por encima de las instituciones, para devaluar las sentencias de las cortes de justicia, para poner a los magistrados como culpables ante las mayorías, para desinstitucionalizar a los partidos políticos.

El presidente Uribe quería una segunda reelección y, en términos de la neolengua, propuso y puso a circular la filosofía política del “Estado de opinión”. El periódico *El Tiempo*, el más importante del país, en su editorial central de julio de 2009 dio cuenta de esta concepción acorde con el régimen de la seguridad democrática y el régimen populista mediático. Leamos fragmentos editados por nosotros:

Se trata de la definición que el Primer Mandatario hizo de que Colombia vive un “Estado de Opinión”. Dijo el Presidente que es la fase superior y por excelencia del Estado de Derecho y la muralla que ataja el desbordamiento de cualquier poder. [...] En vista de que la popularidad del Presidente se mantiene en niveles altos y un porcentaje mayoritario de colombianos se muestra de acuerdo con que pueda ser de nuevo candidato, las suspicacias no se hicieron esperar.

Algunos analistas sugirieron que detrás del término usado por aquel, lo que asomaría era un plan B, consistente en algún mecanismo para acudir al pueblo, a la opinión pública, para que la segunda reelección fuera posible aun si fracasara el referendo reeleccionista. Para no hablar

de quienes, yendo más lejos, han citado el golpe de Estado protagonizado por el general Gustavo Rojas Pinilla contra Laureano Gómez, en 1953, que el liberalismo de entonces calificó como “un golpe de opinión”. Todo indica que el propio mandatario quiso vacunarse contra esas lecturas.

Desde las primeras líneas de los párrafos dedicados al tema del Estado de opinión, dejó claro que no se trata de consagrar la democracia plebiscitaria, sino de un equilibrio entre la democracia representativa —que establece la elección popular de dignatarios— y la democracia participativa —de los referendos, consejos comunitarios, consultas populares y demás—. Es decir, un balance entre las decisiones de los voceros elegidos por los votantes y las decisiones en que los ciudadanos intervienen de manera directa.

Uribe quiso ir más lejos y, de paso, enviar un par de dardos. Aseguró que el Estado de opinión es el que permite controvertir las decisiones judiciales, acatándolas, pero reservándose el derecho de cuestionar sus fundamentos. Este fue un mensaje directo a las altas cortes, que han criticado al presidente cuando este ha discutido sus fallos. También, dijo que tal Estado es la fuente del debate de las decisiones legislativas, sin llevarlas al terreno penal, con lo que mandó el segundo dardo, directo a la Corte Suprema, que abrió una investigación preliminar contra los congresistas que votaron el referendo reeleccionista.

Sin embargo, quienes quieren leer en el discurso una intención del jefe del Estado de salvar la segunda reelección, hallaron una frase útil para sus suspicacias. Uribe dijo que el Estado de opinión es el derecho para que se exprese la opinión silenciosa. Este es, sin duda, un terreno delicado. De las mayorías silenciosas han hablado muchos, desde Richard Nixon, para justificar sus acciones en la Guerra de Vietnam, hasta el defenestrado presidente hondureño Manuel Zelaya, quien en cierto modo quiso echar mano del Estado de opinión para justificar la consulta popular que convocó, en contra de las altas cortes y del poder electoral, y que desató la crisis que llevó a su caída. Las mayorías silenciosas son justamente eso, silenciosas, y en consecuencia nadie puede apropiarse de lo que piensan. Y aunque en las encuestas esas mayorías tienden a expresarse, no hay que olvidar que los sondeos son un recurso para medir la opinión, pero carecen de consecuencias en el ordenamiento jurídico: no sirven para cambiar la Constitución ni las leyes, ni para elegir dignatarios.

El periódico, en tono preocupado, intenta bajar la alarma de los distintos sectores que en su momento se pronunciaron, al señalar que Uribe lo que quería era deliberación democrática:

Bienvenido, pues, el Estado de Opinión si de lo que se trata es de consagrar el libre debate de ideas, la controversia que enriquece el juego de contrapesos entre los poderes públicos y entre estos y la sociedad, en fin, el que abre canales de discusión y de participación democrática.

Pero que en ningún momento vaya a convertirse en una excusa para la búsqueda de salidas extraconstitucionales justificadas en el derecho a apelar directamente a la ciudadanía. (*El Tiempo*, 2009)

Desde nuestro punto de vista, el *Estado de opinión* no surge y se practica a partir de la decisión de la segunda reelección, este se genera como una modalidad de gobernabilidad en la Colombia del conflicto y en la Colombia adherida a la guerra en el terrorismo global. Queremos citar, para concluir, a Claus Offe, un sociólogo de estirpe social y liberal:

Considero que uno de los peligros más fundamentales para el sostenimiento de una democracia liberal consiste en que las élites políticas utilizan la *dependencia* fáctica de los ciudadanos de lo que ofrezca el Estado en seguridad, para burlarse de las limitantes a su actuar impuestas por la Constitución. En este proceso de erosión furtiva de los derechos del hombre y del ciudadano constatamos ante todo el cambio de sentido del fin supremo y abarcante del Estado, de ofrecer seguridad, por el de aseguramiento físico (por policía y militares) de los ciudadanos contra agresiones de enemigos externos (“terroristas”). Este cambio de sentido se presenta en una relación tan íntima, que no puede ser ignorada, con el *fracaso* del poder del Estado en la obtención de las metas de garantizar los derechos económicos y *sociales* y las pretensiones de seguridad de los ciudadanos: cuanto menos *estado de bienestar* tanto más *estado de seguridad*. (Comillas y cursivas originales) (Citado en Hoyos Vásquez, 2009)

Referencias

- Betancourt, D. y García Bustos, M. L. (1994), *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: historia social de la mafia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Bobbio, N. et al. (2002) [1976], *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- CINEP (1991, abril), “Conflicto social y violencia en Colombia”, *Análisis*, núm. 5.
- Corredor Martínez, C. (1992), *Los límites de la modernización*, Bogotá, Ediciones CINEP.
- Fazio, H. (2004), *El mundo en los inicios del siglo XXI*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Foucault, M. (2006), *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, FCE.
- El Tiempo* (2007, 11 de julio), “Diez momentos clave de la vida de Alfonso López Michelsen que marcaron la historia colombiana”, Bogotá, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3634658>.

- El Tiempo* (2009, 26 de julio), “El Estado de opinión” [editorial], Bogotá.
- Ginsborg, P. (2010, 22 de mayo), “Populismo, participación, democracia”, en *El País*, Madrid.
- Hoyos Vásquez, G. (2009, 17 de agosto), “Estado de opinión vs. Estado de derecho”, en *Coyuntura-Nuevo*.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2006), *Informe catastral*, Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Kalyvas, S. y Arjona, A. (2001), “Paramilitarismo: una perspectiva teórica”, en Kalyvas *et al.*, *El poder paramilitar*, Bogotá, Planeta.
- Karl, T. L. (1991, enero-marzo), “Dilemas de la democratización en América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. XXXI, núm. 3.
- Laïdi, Z. (1995), *Un mundo sin sentido*, Madrid, FCE.
- Lassalle, F. (2005), *¿Qué es una constitución?*, Bogotá, Temis.
- Marín Ardila, L. F. (2010, 27 de octubre), *Guerra y democracia en el orden global*, Bogotá, Cátedra Unesco de Comunicación, Pontificia Universidad Javeriana.
- Pardo Rueda, R. (2004), *La historia de las guerras*, Bogotá, Ediciones B.
- Pécaut, D. (1987), *Orden y violencia, Colombia 1930-1954*, Bogotá, CEREC, Siglo XXI.
- Pizarro, E. (1989), “Democracia restringida y desinstitucionalización política”, en Medellín, P. (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL.
- (1992), “Colombia: ¿hacia una salida democrática a la crisis nacional?”, *XVII Congreso de la Latin American Studies Association (LASA)*, Los Angeles.
- Reyes Mate, M. (2010, 5 de septiembre), “Rebajas de otoño”. *El País*, Madrid.
- Romero, M. (2003), *Paramilitares y autodefensas*, Bogotá, Planeta.
- (2007), *Parapolítica: la ruta de expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogotá, Corporación Arco Iris.
- Santamaría, R. y Silva, G. (1984), *Proceso político en Colombia. Del Frente Nacional a la apertura económica*, Bogotá, CEREC.
- Valencia Villa, H. (2000), *Cartas de batalla*, Bogotá, Temis.
- Vargas, R. (2001), *Drogas, poder y región en Colombia*, Bogotá, CINEP.

Límites y frustraciones de la gobernanza

El proceso de adjudicación del tercer canal de televisión en Colombia

Daniel Guillermo Valencia

Introducción

El proceso de adjudicación de un tercer canal de televisión abierta y de cubrimiento nacional en Colombia evidencia las contradicciones de las políticas de modernización del Estado, las cuales vienen siendo aplicadas desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado. Dichas políticas han impulsado los procesos de privatización de las telecomunicaciones, con el argumento de que la retirada del Estado de los sectores estratégicos (educación, seguridad social, vías o comunicaciones) no solo incentiva la inversión privada, sino que garantiza que sea más dinámica, eficiente y democrática la prestación de los servicios públicos.

La contradicción encierra su propia contradicción. Como en la fábula de la alternativa del escorpión, la naturaleza del mercado, sea cual fuere su condición, tamaño, capacidades y recursos de quienes allí concurren, siempre será forzar las decisiones políticas para inclinarlas a favor de los sectores más influyentes. La presión prolongada para la retirada del Estado de los sectores estratégicos no ha sido más que una táctica para debilitarlo y devolverlo al mercado, por la vía de las políticas públicas, pero puesto al servicio de los intereses del gran capital.

En la historia de las telecomunicaciones en Colombia, la articulación espuria entre los intereses del sector privado y de los sectores políticos tradicionales ha sido una constante. Esto ha comprometido, a mediano y largo plazo, el desarrollo económico del país, además de la incidencia negativa que tienen estas alianzas sobre los procesos de generación y difusión de la cultura. En términos de la política pública, el proceso de adjudicación del tercer canal refleja la precariedad de la gobernanza del Estado colombiano.

El marco de las transformaciones

Por *gobernanza* se entiende el arte o la manera de gobernar, mientras que por *governabilidad* se entiende la cualidad de gobernable, factores que se observan en todos los ámbitos de la actividad humana, desde la familia hasta la organización internacional¹. Ambos conceptos se han planteado y desarrollado a raíz de los problemas que se presentan en las sociedades latinoamericanas, luego del desmantelamiento del Estado social y de la atomización de la población civil.

El concepto de gobernanza empieza a aparecer, hacia los años noventa, en documentos oficiales de los organismos multilaterales, por ejemplo, el Banco Mundial. En dichos documentos, sus autores, que intentaban explicar las dificultades que se oponían al crecimiento en los países del Tercer Mundo, empiezan a utilizar el término *gobernanza* para referirse a la necesidad de un nuevo estilo de gobierno, diferente al tradicional ejercido por el Estado. Con el concepto se proponía hacer más fuerte la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales, para el ejercicio del gobierno, en una especie de redes mixtas en las que se entrecruzan lo público estatal y lo privado (Mayntz, 2000).

Pero también, dice Mayntz —autora alemana—, el concepto tenía otro significado:

Una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término parece derivarse de la economía de los costos de transacción, y en particular del análisis del mercado y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica. (Mayntz, 2000)

Esta tipología, que venía de la teoría de los costos de transacción, desarrollada por Oliver Williamson, Premio Nobel de Economía de 2009, se extendió luego a otras formas de coordinación del orden social, como las redes, las empresas o las organizaciones jerárquicas.

En aras de estimular el crecimiento económico, y de lograr la eficiencia que no habían alcanzado las entidades estatales en el manejo de los bienes y de los recursos públicos, se impuso la necesidad de crear nuevas instituciones de carácter público, privado o mixto. Se les delegaban funciones reguladoras, mediante estrategias de acuerdos que surgieran de los procesos de participación de la ciudadanía en la dirección de dichos entes. En ese marco, y con ese espíritu, se impulsó,

¹ Definición de la Real Academia de la Lengua.

desde la Constitución de 1991, la creación de la Comisión Nacional de Televisión (en adelante CNTV), cuyas actuaciones en el proceso de adjudicación del tercer canal ponen en cuestión no solo su función como ente regulador, sino el alcance mismo del posmoderno concepto de gobernanza.

El sistema de televisión en Colombia, al igual que los otros campos del sector de las telecomunicaciones, ha sido objeto de transformaciones, con la aplicación de un enfoque realista, el mismo que se aplicó en los demás países de América Latina. Dicho enfoque, para el caso del que se ocupa el presente artículo, influencia y direcciona la regulación de la industria de la televisión:

En consecuencia, e influenciados por principios liberales y mecanismos de mercado, muchos estados-nación vienen siendo llevados a regular los servicios de información y comunicaciones, de modo que ellos se integren cada vez más en este mundo nuevo, convergente, crecientemente liberalizado, internacionalizado y conglomerado. En él, conceptos como bien público, interés público y servicio público tienden a ser despreciados, en beneficio de los criterios de la economía de mercado y de lucro. (Jambeiro, Cruz Brittos y Simus, 2005, p. 373)

En el marco de liberalización del sector de las telecomunicaciones, el servicio de televisión en Colombia pasó a ser regulado por la Comisión Nacional de Televisión, entidad creada en 1995 como un organismo de derecho público. Esta entidad, a partir de 1998, introdujo las transformaciones de la televisión pública y privada, mediante un proceso que, desde sus inicios, ha sido objeto de cuestionamientos, porque contradice el argumento de democratización con el cual el constituyente de 1991 creó la CNTV. El bien público, el interés público y el servicio público de televisión en Colombia no han sido precisamente las prioridades de la CNTV, en los quince años de existencia del ente regulador. Lo demuestran casi todas sus actuaciones, empañadas no solo por los truculentos mecanismos a los cuales, en varios casos, se ha acudido para la elección y composición del cuerpo de *comisionados de televisión*, sino por la forma como los privados, que manejan el negocio de la televisión, han presionado.

La situación viene a empeorar en el proceso de adjudicación del tercer canal de televisión privada de cubrimiento nacional, pues los agentes del mercado, esta vez provenientes no solo del ámbito nacional, sino de los conglomerados internacionales de la industria mediática, han aplicado

la táctica de la captura del Estado con la anuencia de la CNTV, el ente regulador. En palabras de Hellman y Kauffmann (2001), en un estudio para el Banco Mundial, tras la captura del Estado están agentes (oligarcas los llaman ellos) que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas de juego para su beneficio propio.

Vicisitudes del proceso de adjudicación del tercer canal

Como afirmábamos al comienzo, el proceso de modernización del Estado colombiano, bajo la égida del modelo de gobernanza de corte neoliberal, ha estado cargado de contradicciones. El concepto de *eficiencia* con el cual se han implementado las políticas públicas en todos los sectores, durante los últimos veinte años, cada vez está más puesto en cuestión, sobre todo en sectores estratégicos como la salud, la educación, la infraestructura vial o, para el caso que ocupa este artículo, la televisión.

¿Por qué ubicamos la televisión en el campo de los sectores estratégicos?, puede ser una pregunta cuya respuesta nos ayude a entender mejor el análisis crítico que aquí desarrollamos frente al proceso de adjudicación del tercer canal. En un estudio elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, para la Comisión Nacional de Televisión (CNTV), los autores señalan que la televisión es un bien necesario (Bonilla y González, 2004).

Los argumentos que se exponen en ese estudio se resumen en dos: primero, porque la televisión es un medio que ofrece a los ciudadanos la posibilidad de acceder a la información, consagrada, en todas las legislaciones modernas, como un derecho fundamental. La información que llega a través de la televisión —expresa en uno de sus documentos la propia CNTV— constituye un tema central para el ordenamiento democrático del país, y para ampliar las oportunidades de construir una sociedad abierta, plural y justa. Segundo, porque la televisión es un bien, en el sentido estricto de la economía, por el cual los ciudadanos están dispuestos a pagar, no solo por la adquisición del aparato, sino para recibir el servicio (programación y mantenimiento). Sostienen los autores del estudio, citando a Amartya Sen, que en la sociedad contemporánea ver televisión se ha convertido en un componente importante de las realizaciones de la mayoría de las personas (Bonilla y González, 2004, p. 39).

Las anteriores consideraciones dan pie para plantear el primer punto crítico de todo el proceso. Los propósitos de ampliar y fortalecer los espacios de la democracia, al declarar a Colombia como un Estado Social de Derecho, los cuales alentaron al constituyente de 1991, están a punto de cumplir veinte años, pero la mayoría de ellos siguen siendo letra muerta. El caso más patético es el de la televisión como servicio público.

El ente regulador que se creó a partir de la Constitución de 1991 entregó el servicio de la televisión abierta de cubrimiento nacional a un monopolio, el cual controlan dos operadores privados (RCN² y Caracol³), expertos hoy en atravesarse a todo proceso que contemple ampliar la oferta de televisión abierta a los colombianos. Resulta insólito que en un país como Colombia, con un mercado tres veces más grande que el de Ecuador, o casi diez veces más grande que el de Paraguay, solo haya dos canales de televisión abierta, de cobertura nacional, mientras en Ecuador cuentan con cinco canales y en Uruguay, también con cinco.

Desde el 2004 se viene hablando en Colombia de la necesidad de un tercer y cuarto canales de televisión; para entonces, todos los críticos de televisión coincidían en que la programación que ofrecían los dos canales, RCN y Caracol, estaba saturada de una programación mediocre y repetitiva entre uno y otro. El 25 de octubre de ese mismo año, el Consejo de Política Económica y Social (Conpes) recomendó una reestructuración en la prestación de los servicios de televisión, que se revisara el marco de regulación vigente, la reasignación de funciones, la redistribución de los recursos del sector y la consecución de nuevas fuentes de financiación.

Con fundamento en ello, el gobierno nacional profirió los decretos 3550 y 3551 de 2004, por medio de los cuales se decretó la supresión de Inravisión y de Audiovisuales (empresa del Estado, encargada de producir y realizar programas de televisión) y se transfirieron las funciones a Radio y Televisión de Colombia (RTVC), una empresa industrial y comercial del Estado, encargada de producir y programar los contenidos del canal Señal Colombia y el Canal Institucional, y de coordinar la programación del Canal Uno, que opera mediante la antigua modalidad de adjudicación de espacios a particulares.

El gobierno de Álvaro Uribe, luego de haber salido reelegido en 2006, prometió a los colombianos un tercer canal, anuncio que se hizo oficial el 9 de agosto de 2007 por la ministra de Comunicaciones de la época. A partir de ese momento comenzó un tortuoso y accidentado tránsito hacia tener un tercer canal, que puso al descubierto la incapacidad política del ente regulador para coordinar el proceso, dados los altos grados de corrupción que ha vivido esta entidad en sus quince años de existencia jurídica.

El 11 de diciembre de 2007, la CNTV publicó, por primera vez, los requisitos del proceso de licitación para operar el tercer canal. Desde ese día, y hasta la fecha, la improvisación, la falta de claridad en la definición de los términos de referencia, las contradicciones técnicas y jurídicas,

² Propiedad del Grupo Económico Ardila Lülle.

³ Propiedad del Grupo Económico Bavaria-SABMiller.

y los escándalos en el proceso de composición de la junta directiva del ente regulador han caracterizado el proceso. Los entes de control, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, al igual que el Consejo de Estado, la alta corte que se ocupa de los asuntos del contencioso administrativo, han tenido que intervenir, en repetidas ocasiones, porque el proceso en toda forma es anómalo.

Hacia el 30 de julio del mismo año, luego de que la CNTV expidiera el registro único de operadores (RUO), se recibieron las propuestas de sólo tres operadores: 1. Productora Audiovisual de Colombia S. A. (PACSA): liderada por el Grupo Prisa de España, en asocio con la Programadora de Televisión CM& y el Grupo Nacional de Medios (del cual hacen parte los diarios regionales *El Colombiano*, de Medellín; *El País*, de Cali; *Vanguardia*, de Bucaramanga, y *El Universal*, de Cartagena). 2. Inversiones Rendiles: con el liderazgo del Grupo Cisneros de Venezuela, en asocio con otros inversionistas colombianos particulares. 3. Canal 3 Televisión de Colombia S. A.: liderado por la Casa Editorial El Tiempo (concesionaria del único canal de televisión local, que opera en Bogotá), el Grupo Planeta de España, la programadora de televisión RTI y el diario regional *El Herald*, de Barranquilla.

Una vez se conocieron los proponentes, empezó a presentarse una serie de hechos insólitos que reflejaban la improvisación y la falta de claridad por parte del ente regulador, de tal suerte que el 2008 se fue sin que se avanzara mayor cosa en el proceso licitatorio. La CNTV actuó en forma errática y dejó espacios para que los proponentes y los actuales concesionarios, mediante acciones judiciales, una tras otra, torpedearan el proceso. Primero, la CNTV, solo hasta abril de 2009, casi un año después de abrirse el proceso, anunció que el mecanismo para la entrega del tercer canal sería mediante licitación para el canal que entregue la mejor propuesta de contenido televisivo (valoración del 50%) y la mejor oferta económica (50%).

El 25 de agosto de 2009, la ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (nuevo nombre a partir de entonces para esa cartera ministerial) ratificó esa decisión, como respuesta a una petición que se había presentado ante su despacho para que fuera mediante subasta. Sin embargo, hubo que elevar consulta al Consejo de Estado, el cual emitió concepto favorable a la CNTV, el 14 de octubre de 2009, para que el proceso se hiciera mediante licitación, como lo habían determinado desde un comienzo la CNTV y la ministra del ramo. Pero el 4 de diciembre de 2009, inexplicablemente, la CNTV cambió su decisión inicial de entregar el canal por licitación y anunció que aceptaba el mecanismo de subasta. Ante esto, los proponentes liderados por el Grupo

Prisa y El Grupo Cisneros protestaron, porque ese no había sido el mecanismo utilizado diez años antes con los actuales operadores privados.

Pero tampoco la CNTV había logrado aclarar cómo iba a ser la participación, en el proceso de licitación o subasta, de los actuales operadores de la televisión. Un rifirrafe entre el procurador general de la nación y el Consejo de Estado contribuyó a enturbiar el proceso. El primero emitió un concepto aclarando que los operadores vigentes (RCN, Caracol y Citytv) no podían hacer parte del proceso de adjudicación del tercer canal, a menos que renunciaran a la licencia actual antes del 31 de diciembre de 2009. Pero el Consejo de Estado emitió un concepto donde contradecía a la Procuraduría, y consideraba lo contrario.

En octubre y noviembre del mismo año, el procurador se reafirmó en su concepto de no permitir que los actuales operadores participaran del proceso. La CNTV nunca logró aclararles a los otros dos proponentes en qué condiciones iban a actuar los del Canal 3 Televisión de Colombia S. A., y mucho menos si estos iban a entregar la licencia con la que operan el canal Citytv.

En vista de la incertidumbre que para todo el 2009 ya envolvía el proceso de adjudicación del tercer canal, los proponentes Productora Audiovisual de Colombia S. A. (PACSA) e Inversiones Rendiles empezaron a objetar el proceso de licitación, alegando que no eran claras las reglas de juego. En noviembre de 2009, los dos grupos pidieron, formalmente, a la CNTV que se suspendiera la licitación. Ante la negativa del ente regulador, y frente a sus actos erráticos como cambiar inexplicablemente, y de un momento a otro, de un proceso de licitación a uno de subasta, los dos proponentes decidieron, uno tras otro, entre el 16 y el 17 de diciembre de 2009, retirarse del proceso, por considerarlo como no transparente.

Al revisar la comunicación oficial que la Organización Cisneros envió a los comisionados de la CNTV y al leer los comunicados que emitieron ambos grupos (Cisneros y Prisa) a través de los medios de comunicación, se encuentran ejemplos de la absoluta falta de claridad en las reglas de juego.

Nunca fue claro el precio base que debería pagar el concesionario que resultara favorecido en el proceso. La propia Contraloría General de la Nación también intervino para aclarar que el precio de adjudicación, inicialmente planteado, debería revisarse, puesto que estaba calculado con precios de enero de 2009, y para finales de ese año ya debía ser actualizado. No eran claras las condiciones para el acceso a las redes de transmisión. Se pensó en un momento que se adjudicara la frecuencia del Canal 13 (que actualmente opera como canal de servicio público), pero

no se aclaró cómo se recuperaría el detrimento patrimonial que ello representaba para el Estado. ¿Quién iba a pagar el costo económico de esa decisión? En caso de no poder acceder a las redes que usan los actuales canales privados, o a las redes de la antigua Inravisión, se iban a ver obligados a construir una nueva red, lo cual elevaría los costos de instalación.

Tampoco fueron claras las condiciones para la asignación de frecuencias en la banda VHF. Esto implica que el nuevo canal tendría que ir por la banda UHF, más costosa en operación, además de obligar a los usuarios a contar con una antena aérea, y a buscar el canal en la frecuencia 35 a 50, alejada de los actuales canales privados, para lo cual el televidente debería hacer *zapping*, lo que desestimularía el seguimiento al nuevo canal.

Por último, los dos proponentes que se retiraron reclamaban que el proceso de adjudicación del tercer canal les ponía a asumir el 100% de los riesgos de su inversión en caso de pérdida, una condición que no estaba en los contratos que firmaron diez años atrás RCN y Caracol. Los nuevos proponentes no estaban interesados en mejorar las condiciones de la concesión, frente a la experiencia acumulada a partir de los laudos arbitrales que los actuales operadores privados llevan contra el Estado para obligarle a compartir los riesgos, y hasta indemnizarles por las pérdidas en que lleguen a incurrir.

Pese a todo el acumulado de sus actos de improvisación y de contradicción, a lo largo de casi tres años (2007-2010), la CNTV insistió en seguir adelante con el proceso. El 7 de enero de 2010, la procuradora delegada para la función pública solicitó a la CNTV que revocara el acto mediante el cual se abrió el proceso de adjudicación del tercer canal, pero dicha entidad desestimó los argumentos del ente de control. Sin mayores consideraciones de orden jurídico o técnico, fijó la fecha del 27 de julio de 2010 para adjudicar el canal con el concurso de un solo proponente, en este caso, el del Grupo Planeta⁴.

Este hecho insólito obligó a que un ciudadano instaurara una demanda ante el Consejo de Estado, la cual fue admitida por la alta corte. Basándose en la filosofía de un concepto anterior de la Sala en Consulta de esa misma corporación, el 22 de julio de 2010, el Consejo de Estado ordenó suspender la licitación, al concluir que no puede existir una subasta con un solo proponente, porque eso vulnera la ley. Aceptar esa situación implica que no habría competencia ni puja consigo misma por parte de la única firma proponente, la cual, además, podría ajustar su propuesta al precio mínimo requerido.

⁴ Este grupo adquirió la mayor parte de las acciones de la Casa Editorial El Tiempo, de la cual hace parte Citytv, canal de televisión local de Bogotá.

Todo el proceso descrito hasta acá pone en evidencia no solo la debilidad del ente regulador de la televisión en Colombia, sino que además contradice los principios de las teorías de la gobernanza. Esto último, en cuanto a que el concepto de interacción y cooperación, entre los poderes públicos y los agentes no estatales, sobre todo los que vienen del mercado, para un mejor gobierno, no garantizan ni mayor eficiencia ni más transparencia, argumentos con los cuales se promulga la retirada del Estado en su función de la coordinación del orden social.

Venaldades del ente regulador de la televisión en Colombia

La Comisión Nacional de Televisión es una entidad de derecho público, creada por la Constitución de 1991. Según la ley que la reglamentó, en 1995, goza de autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Para el 2010 se calcula que manejó un presupuesto de US\$95.000.000, con una planta fija de 161 funcionarios, además de los contratos por prestación de servicios, o eso que hoy se denomina en Colombia una *nómina paralela*.

Sus problemas y contradicciones nacen desde cómo la concibe el constituyente que la creó. Se propuso como un ente autónomo que pudiera abstraerse de las influencias del gobierno central, que dado el alcance en cobertura que tiene la televisión, querrá siempre influenciarle para sus intereses. Pero la forma como la ley misma estableció la composición de la junta directiva contradice todo principio de autonomía. La conforman cinco comisionados, con el nivel salarial y jurisdiccional de los magistrados de las altas cortes, los cuales son determinados así: dos son nombrados por el presidente de la República (allí termina cualquier viso de autonomía); uno es nombrado como representante de los canales regionales; otro es nombrado en representación de las asociaciones de actores, directores, libretistas, productores, periodistas, técnicos y críticos de televisión; el último es nombrado por las facultades de educación, las facultades de comunicación, las asociaciones de padres de familia y las ligas de televidentes.

La cultura política colombiana no se destaca precisamente por el nivel, solidez y dinamismo de organizaciones sociales. La mayoría de la población es apática a cualquier forma de organización o de acción colectiva, mucho más tratándose de un asunto que consideran casi ajeno, como es la operación y control de la televisión pública. Ni siquiera en los trabajadores de la televisión, al igual que en los otros sectores de la producción, se observa una disposición para crear y fortalecer gremios de artistas, técnicos, libretistas, etc. El negocio de la televisión, controlado por el monopolio que conforman los dos canales privados, promueve formas de subempleo, subcontratación e informalidad en las relaciones

laborales, de tal forma que no estimula y, prácticamente, no permite la existencia de sólidas agremiaciones con las cuales negociar las condiciones de trabajo.

Igual ocurre entre los sectores de televidentes. Las asociaciones de padres, movidos por la preocupación que tienen acerca de la influencia que la televisión pueda tener sobre sus hijos, procuran movilizarse, pero no lo hacen todos. Además, al momento de la elección del comisionado que los representará, quedan neutralizados ante el poder del *lobby* que hacen los candidatos ante agremiaciones más fuertes, como las asociaciones de facultades de educación y de comunicación. Las ligas de televidentes son casi que inexistentes en el contexto de la organización social en Colombia, de tal suerte que la representación de la ciudadanía en este proceso termina siendo un remedo de democracia.

A lo largo de quince años han sido recurrentes los escándalos por el tipo de organizaciones de actores, técnicos, libretistas, y demás, que se forman, de un momento a otro, cuando se acerca la elección del comisionado. Son organizaciones que se les puede llamar ficticias, por lo improvisado de su conformación y por la corta duración que tienen, además de la manipulación a que las someten quienes aspiran al cargo de comisionado⁵.

El caso más vergonzante es la elección del último comisionado, supuesto representante de las facultades de educación y de comunicación, de las asociaciones de padres y de las ligas de televidentes. Este personaje, de nombre Alberto Guzmán, que ya había sido comisionado, con formas amañadas logró que al mismo cargo se postularan tres personas que habían sido sus antiguos subalternos en la comisión, durante su primer periodo. Los otros tres candidatos, que habían sido asesores del despacho del comisionado Guzmán, resultaron, de forma truculenta, representando a las facultades de comunicación, a las asociaciones de padres y a las ligas de televidentes. De forma contundente, sus subalternos, supuestos

5 Un ejemplo es lo que ocurrió en la elección del nuevo miembro de Junta Directiva de la CNTV, que representará a las asociaciones profesionales y sindicales legalmente constituidas y reconocidas con personería jurídica vigente por los gremios que participan en la realización de televisión: actores, directores, libretistas, productores, técnicos, periodistas y críticos de televisión. El 14 de abril de 2011, la Registraduría Nacional del Estado Civil, dentro del proceso de control para dicha elección, encontró que de 43 asociaciones que se inscribieron para que sus delegados eligieran su representante, solo 2 cumplían con los requisitos. Las otras 41 no fueron acreditadas por ese ente de control porque presentaron inconsistencias en la documentación que entregaron o no surtieron, internamente, el proceso correcto de elección de su delegado, en el mayor de los casos por la baja participación del número de asociados que supuestamente conforman cada una de estas agremiaciones. Dicha situación anómala ha impedido, hasta el momento de salir esta publicación, elegir ese comisionado.

“representantes de la ciudadanía”, le reeligieron para su segundo periodo de comisionado.

Lo anterior se logró luego de que, mediante una resolución de la propia CNTV, hecha con artimañas propias de quienes expolían lo público, el ente regulador cambió en 2007 el reglamento de elección. Con eso se aseguró que los particulares que habían contratado con la CNTV quedarán inhabilitados para participar en la elección de comisionados. Con dicha medida se sacó a las facultades de educación y de comunicación del proceso de elección, toda vez que estas habían participado como contratistas del ente regulador, para desarrollar proyectos de investigación sobre el consumo y uso de la televisión con fines pedagógicos.

En medio de estos enredos, el balance de la CNTV, tras quince años de existencia, es magro. Ha captado miles de millones de pesos en recursos, que obtiene por los pagos de compensación que deben cancelar todos los operadores, ya sea de televisión por suscripción o los de canales comunitarios, al igual que quienes pautan en la televisión. Sin embargo, la televisión pública, que se sostiene con los recursos que le gira la CNTV, es un remedo de deplorable factura, con una parrilla de programación desgastada de tanto repetirse. Buena parte de los elevados ingresos que recibe la CNTV se destinan a sostener una enorme planta burocrática, fortín de congresistas y otros políticos, quienes hoy abogan para que no se liquide la CNTV.

La mayor parte de los comisionados que han enviado los sucesivos gobiernos en su representación, o que han salido “elegidos” en representación de la ciudadanía, son de muy bajo nivel académico, técnico y hasta ético. La mayoría no tiene idea cercana de qué significa la televisión como bien público o como servicio público. Algunas de las resoluciones que expide la CNTV, las cuales tienen fuerza de ley, solo han servido para entregarles a manos llenas a particulares el negocio de la televisión por suscripción.

Así ocurrió cuatro años atrás cuando la CNTV favoreció los negocios de un polémico y cuestionado personaje como Juan Gonzalo Ángel, a quien la CNTV le permitió armar un emporio de redes hechizas, que luego le vendió a Telmex. Con esa operación, Carlos Slim consiguió posición dominante para luego competir con las empresas públicas de telefonía en la oferta de televisión, Internet y telefonía fija, sin haber tenido que hacer mayores inversiones en infraestructura. Por lo anterior, la tan mentada inversión de Slim en el negocio de la televisión por suscripción en Colombia se reduce a una presencia de Telmex como una especie de franquicia que administra cableados.

Con un ente regulador de ese calibre, es imposible conseguir que la CNTV garantice el pluralismo informativo en la televisión colombiana, mucho menos que tenga el poder político necesario para impedir las prácticas monopolísticas del sector. En el caso de la televisión por suscripción, la CNTV no cuenta con datos fidedignos sobre el número de suscriptores que pagan a privados por el servicio de televisión por cable, de tal manera que pueda garantizar la consecución de sus propios recursos. Y en el proceso de adjudicación del tercer canal, a todas luces actuó como árbitro anodino en una contienda entre gigantes.

A la captura del Estado en tiempos de gobernanza

Hellman y Kaufmann, en el trabajo citado al comienzo de este artículo, definen la captura del Estado como ese fenómeno en el que este último degenera, en su función, como un extractor de recursos para beneficio de políticos y burócratas. Esta situación la saben aprovechar los particulares que actúan en el mercado, para obtener ventajas en el aprovechamiento de los bienes públicos, hasta volverse expertos en las truculencias jurídicas, administrativas y financieras que ello implica. “Por captura del Estado entendemos los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado a los funcionarios públicos—” (Hellman y Kaufmann, 2001, p. 31).

El modelo de regulación y de la política pública sobre la televisión en Colombia, al igual que en los otros campos de la comunicación y la información, estimula las prácticas rentistas que se observan en los empresarios de los medios. Por supuesto, igual situación se presenta en los demás sectores de la producción. Sobre la política de comunicación, veamos lo que dice el estudio que realizó la Universidad Nacional para la CNTV:

En los hechos, la legislación colombiana ha permitido que la propiedad de los medios de comunicación sea más concentrada y, además, que sus dueños también puedan poseer empresas. Esta práctica inaceptable tiene diversas expresiones. La principal es la falta de imparcialidad. Los intereses del grupo económico terminan imponiéndose a los de la sociedad. (Bonilla y González, 2004, p. 19)

Los dos grupos económicos, Ardila Lülle y Bavaria SABMiller, propietarios de los dos canales que actúan como operadores privados de la televisión por concesión, poseen, cada uno, más de medio centenar de

empresas que funcionan en las diferentes áreas de la industria, el comercio de bienes y servicios, la banca, los seguros, etc⁶. Este fenómeno fomenta la principal práctica que estos dos grupos ejercen en la captura del Estado, como es la *autopauta*:

En Colombia, los grupos económicos vinculados a los medios diferencian el valor de la publicidad dependiendo del vínculo con las empresas pautantes. Cuando se trata de empresas del mismo grupo, el valor de la pauta tiende a ser menor [...] La autopauta es una exposición de la naturaleza oligopólica de la televisión colombiana. Esta práctica tiene varios efectos perversos: distorsiona el mercado, reduce artificialmente los ingresos de Caracol y RCN, y refuerza la posición dominante de los grupos Santodomingo⁷ y Ardila Lülle. (Bonilla y González, 2004, pp. 46, 47)

El estudio de Bonilla y González demostró que los canales privados tienen tarifas reducidas de publicidad para las empresas del mismo grupo económico, con lo que no solo hacen competencia desleal a los demás medios (sobre todo los canales regionales y el canal local Citytv), sino que les permiten a los grupos corporativos a los que pertenecen hacer competencia desleal en otros sectores de la economía. Como si esto fuera poco, estos dos canales privados pueden demandar, mediante laudos arbitrales, a la Comisión Nacional de Televisión por los ingresos dejados de percibir, debido a las tarifas preferenciales, ventaja que está establecida en los contratos con los cuales el Estado les entregó en concesión la explotación comercial de los dos canales.

Es decir, no solo obtienen la mayor parte de las ganancias del mercado, sino que reclaman subsidios del Estado, y, lo que resulta peor, los demás anunciantes que pautan en los canales de RCN y Caracol resultan subsidiando el costo de la publicidad de todas las empresas de los dos grupos económicos. El cargo de estos altos costos finalmente va al consumidor de productos de las empresas ajenas al grupo, y que logran anunciar en los dos canales. De paso cierran la oportunidad a pequeños y medianos empresarios para que anuncien en televisión, por lo elevado de los costos que implica un *spot* publicitario para este medio.

6 En la base de datos de la Superintendencia de Sociedades de Colombia se reporta que la Organización Ardila Lülle, encabezada por la sociedad matriz denominada Inversiones Carbe S. A., controla 60 sociedades subordinadas. Bavaria S. A. aparece con 56 sociedades subordinadas, y Valorem S. A., como otra matriz de ese mismo grupo, tienen 36 sociedades subordinadas. Esto significa que el Grupo Santo Domingo tendría 92 empresas en total.

7 Antiguo nombre del grupo que luego pasó a llamarse Bavaria-SABMiller.

De esta forma, los dos canales le montan competencia desleal a los demás canales y productoras de televisión, no solo al capturar la mayor parte de la denominada torta publicitaria, sino al elevar las tarifas de publicidad (por cierto, otra información que sobreprotegen con todo sigilo). Estrechan toda oportunidad a cientos de empresarios que podrían anunciar en televisión, mediante el recurso a las tecnologías y estéticas avanzadas del campo de la publicidad. Esto, sin duda, debe tener impacto negativo en la consolidación de un mercado interno, toda vez que son muchas las actividades industriales y comerciales que no consiguen anunciar en el medio de la televisión, una de las ventanas de publicidad más efectivas en cualquier mercado.

Otra forma de captura del Estado fue la que se observó durante el proceso de adjudicación del tercer canal por parte de estos dos grupos económicos. Se trata de la forma habilidosa como, desde que se anunció la apertura de la licitación, contrataron bufetes de abogados especializados en torpedear el proceso a punta de requerimientos, impugnaciones, consultas y hasta demandas ante la justicia, con tal de dilatar, hasta el fracaso, el proceso de adjudicación del tercer canal. A los dos canales no les interesa la entrada de otro competidor. Entre más demore el proceso de adjudicación, mayores utilidades y ganancias devengan de la posición dominante de la cual abusan, con destreza jurídica.

Al respecto, Hellman y Kauffmann anotan que en la captura del Estado se nota:

Presencia de fuertes incentivos para invertir su talento y fuerzas en la captura del Estado, en lugar de desarrollar productos o métodos de producción innovadores para poder competir. La economía de captura recompensa las conexiones más que las competencias y la influencia más que la innovación. Se alimenta de la inversión privada en la política, lo que debilita al Estado y atenta contra el suministro de bienes públicos. (2001, p. 33)

Los miles de millones que habrán costado los servicios de los abogados que contrataron los dos canales, para contribuir a tener el proceso postrado como hoy se encuentra, dejaron de ser invertidos en una programación de televisión de calidad, que hubiera resultado de pagar más y mejor a libretistas, actores, directores y personal técnico.

A esto se agrega que en la mitad del proceso de adjudicación del tercer canal se presentó la oportunidad de extender la licencia de los dos operadores, RCN y Caracol, por lo cual la puja por el precio de la renovación fue más agresiva. Los abogados representantes de los dos canales

prácticamente legislaron y decidieron ellos mismos cuál debía ser el costo, y cómo debían ser las condiciones para el pago, además de imponer que se sometiera a revisión, hacia el 2011, para determinar si deben o no seguirle desembolsando al Estado por el pago de la licencia. Gracias a su fuerte injerencia en los pasillos de la Casa de Nariño, lograron que la CNTV ajustara la tarifa y las condiciones impuestas al ente regulador, y no al contrario, como debería ser en cualquier proceso de concesión.

Por otro lado, el tercer proponente, el único que finalmente debería haber acudido a la subasta que la CNTV había convocado para el 27 de julio de 2010, emprendió pocas acciones judiciales y administrativas contra el proceso o contra la CNTV. Si se revisan los términos de referencia de la malograda licitación o subasta, fácilmente se puede deducir que el único que tenía los documentos en regla, y el único que cumplía con todos los requisitos técnicos, administrativos y financieros era el Canal 3 Televisión de Colombia S. A., del Grupo Planeta de España y la Casa Editorial El Tiempo, como principales accionistas.

Tanto este grupo, como los dueños de los dos canales de televisión, RCN y Caracol, supieron sacar provecho de la debilidad política, ética y hasta jurídica del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Por supuesto, la manipulación y las ventajas también jugaron a favor del gobierno de marras. La fortaleza del gobierno Uribe siempre estuvo en la popularidad reflejada en las encuestas, fruto no solo de los golpes militares que el gobierno se anotó en su lucha contra las Farc, sino de la estrategia mediática. Para tal efecto, tanto los dos canales de televisión, RCN y Caracol, como el diario *El Tiempo*, junto con su canal de televisión local, Citytv, desde el primer día de gobierno de Álvaro Uribe mostraron una condición abyecta al gobierno. Cámaras, micrófonos y las principales páginas del diario se pusieron al servicio del presidente para llevar a cabo su estrategia de propaganda.

Prácticamente, la misión de estos medios periodísticos se redujo, durante ocho años, a fabricar la imagen de un presidente al que no le tocaba ningún escándalo, trabajador, dicharachero, amoroso con sus gobernados y víctima del odio de sus contradictores. ¿A cambio de qué?, es la pregunta. A cambio de que durante su gobierno, la adjudicación del tercer canal fuera lenta, y que les asegurara, a los tres grupos, que no habría ni cuarto, ni quinto, ni sexto canales, que el mercado colombiano podría sostener con posibilidad de ganancias para todos, dado el tamaño y el volumen de las transacciones comerciales.

Propietarios, directores y periodistas, de Caracol, RCN y *El Tiempo*, sabían que el gobierno de Álvaro Uribe tenía serias debilidades políticas, éticas y jurídicas. Situación que cada día se empeoraba con las indelicadezas y delitos que cometían sus más cercanos colaboradores, y hasta sus propios

hijos, contra los bienes públicos. Mientras los medios hacían propaganda con las acciones en contra de la guerrilla, los colaboradores del carismático gobernante se dedicaron a saquear y a esquilmar al Estado. En lo que lleva el gobierno de Juan Manuel Santos, la mayor parte de la información que circula por los medios periodísticos ha estado ocupada por los escándalos de corrupción del anterior gobierno. Escándalos que esos mismos medios informativos ayudaron a encubrir, manipulados por un gobernante que sabía lo caro que podía resultar, para los principales medios de comunicación, la implementación de varios canales de televisión.

El caso más vergonzante de este bochornoso papel de la prensa en estos últimos ocho años lo padeció la Casa Editorial El Tiempo. Tuvo que despedir al aire, si es que cabe el término, a una de sus columnistas más leídas, la periodista Claudia López. Una columna, en la que la periodista criticaba el manejo que el diario le estaba dando a la información sobre el escándalo protagonizado por el ministro de Agricultura, para favorecer al hoy presidente de la República, quien también había sido ministro de Uribe, le costó la salida del periódico. La columna alcanzó a aparecer en el formato impreso, y había empezado a ser consultada por sus lectores desde las tres de la mañana, que es la hora en que el diario actualiza su página editorial. Pues bien. A las nueve de la mañana del mismo día, el diario colgó una nota al final de la columna, en la versión en línea, en la que manifestaba su desacuerdo con las opiniones de la columnista y tomaba el contenido de la columna como una carta de renuncia.

Unos meses después, el bochorno se repitió. Súbitamente, los directivos del diario decidieron suspender la circulación de la revista *Cambio*, y licenciar a toda la planta de periodistas, incluyendo al director y a la editora, con el peregrino argumento de que para las finanzas del diario, mantener la revista les representaba pérdidas. Pero, entre los lectores del diario, y entre un grueso de la ciudadanía que se informa por los medios escritos en Colombia, es sabido lo incómoda que podía resultar la revista *Cambio* para el gobierno de Uribe. La planta de periodistas de esta publicación, pese a estar dentro de las entrañas de la Casa Editorial El Tiempo, había logrado un alto grado de independencia y profesionalismo. Fruto de ello eran sus investigaciones periodísticas, bastante documentadas y con fuerza en la argumentación, sobre los escándalos del gobierno por los falsos positivos⁸, o por los desvíos de los dineros públicos mediante el programa Agro Ingreso Seguro⁹.

8 Táctica que emplearon las fuerzas del Estado para asesinar civiles desarmados y luego presentarlos como miembros de la guerrilla muertos en combate. La cifra, según la Fiscalía General de la Nación, supera los 1.800 asesinatos.

9 Modalidad mediante la cual el ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias, luego candidato a la Presidencia, entregó dineros públicos que debían servir para el subsidio

Conclusión

La oportunidad parece perdida. Para el desarrollo de la cultura y de los procesos de educación, que es una forma de ampliar y fortalecer la democracia, es importante que los ciudadanos cuenten con una oferta amplia de televisión de factura nacional. Pero ni a los comisionados de televisión, designados para la defensa de lo público; ni a los gobernantes o congresistas, les interesa ese debate. Para alcanzar los privilegios y prebendas con que cuentan, la cultura y la educación no les han sido esenciales, mucho menos trascendentales. Cultura y educación son un tema comodín para inflar los discursos de la patria, la nación y todas las demás entelequias que ellos mismos no se creen.

Por otra parte, como la mayoría de los ciudadanos desconoce los pormenores de esta truculenta historia de la televisión en Colombia, no hay forma de que haya un rechazo público al monopolio de la televisión. A la gran mayoría este tema no les interesa, y la necesidad la resuelve con los servicios de la televisión por cable. El grueso de la ciudadanía desconoce los efectos perversos que tiene sobre el empleo, el ingreso y una mejor calidad de vida para todos, el monopolio que mantienen los dos operadores privados de los canales de televisión.

El proceso de adjudicación del tercer canal, a la fecha de esta publicación, seguía empantanado. El 22 de marzo de 2011 el Consejo de Estado, en Sala Plena, confirmó la suspensión del proceso licitatorio para adjudicar el tercer canal de televisión a un único oferente. De esta manera, el Alto Tribunal respaldó el pronunciamiento que la Sala de Consulta de esa misma corporación emitió el 22 de julio de 2010. Mientras tanto, el actual gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley para liquidar la Comisión Nacional de Televisión, y derogar los dos artículos que le dan rango constitucional. El actual ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Diego Molano, en la exposición de motivos ante el Senado, calificó a la CNTV como “costosa” y “paquidérmica”.

Posiblemente, perderán sus puestos y privilegios los actuales cinco comisionados, y los que venían haciendo cola, al igual que la enorme nómina de funcionarios y contratistas. Pero ni los actuales operadores privados de la televisión, RCN y Caracol, ni tampoco el Grupo Planeta van a perder. Reza la enseñanza del Evangelio que donde esté vuestro tesoro estará vuestro corazón. A la sombra del actual gobierno sabrán sacarle provecho a la situación, incluso si tienen que ventilar y denunciar

de medianos y pequeños agricultores, a los sectores más pudientes y ricos del sector agrícola; incluso a particulares que no tenían tradición de actividad agrícola alguna, pero que luego fueron los mayores aportantes a la campaña presidencial del ministro.

todas las indelicadezas, escándalos, delitos y demás crímenes contra la cosa pública y contra la vida de muchos colombianos, cometidos por el gobierno anterior, en cabeza de Álvaro Uribe Vélez.

Total, cuentan con un Estado debilitado, no solo por la corrupción que corroe todas las esferas de la vida pública en Colombia, sino por las propias políticas de modernización, impulsadas bajo el concepto de *gobernanza*; concepto que, como se dijo al comienzo, pone en retirada al Estado bajo el supuesto de que los particulares son más eficientes en la coordinación del orden social.

En un contexto como el colombiano, en el cual la democracia no pasa de ser una formalidad que se renueva en el sufragio cada cierto tiempo, las teorías, impuestas desde el centro (léase organismos multilaterales), como ocurre con el tema de la gobernanza, resultan estrechas y contribuyen a aumentar el grado de frustración de los ciudadanos con la democracia.

A contrapelo cabalgan las tesis modernas de fomentar una ciudadanía participativa, con vocación para la organización social, decidida para la acción colectiva, por medio de vigorosos partidos políticos, que se encargue de erigir un Estado fuerte. Pero no precisamente fuerte por el tamaño de sus burocracias, o por el tamaño de la fuerza pública, sino por su capacidad para integrar socialmente a todos los ciudadanos, mediante la ampliación de la democracia. Solo de esta forma se puede impedir la captura del Estado por parte de los grupos de poder económico, los cuales se vuelven expertos en sacar provecho de los gobernantes corruptos y de los burócratas oportunistas.

Referencias

- Bonilla S., E. y González B., J. I. (2004), *Regulación y concesiones en la televisión colombiana: destellos y sombras*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001), "La captura del Estado en las economías en transición", *Finanzas y Desarrollo* [en línea], Fondo Monetario Internacional, disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>, recuperado: 30 de mayo de 2011.
- Jambeiro, O.; Cruz Brittos, V., y Simis, A. (2005), *Información y comunicaciones globales: para comprender el siglo XXI*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Mayntz, R. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de governance", *Instituciones y Desarrollo* [en línea], vol. 7, disponible en: [2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/05/pdf/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf), recuperado: 30 de mayo de 2011.

Radios Ciudadanas:

ejercicio de ciudadanía democrática cultural

Eduardo Gutiérrez

Sintonizar la franja

En Colombia, hace diez años se llevó a cabo la construcción participativa del 'Plan decenal de cultura 2001-2010', proceso en el cual participaron diversas regiones, sectores culturales y ciudadanos en general. Entre los ejes articuladores de esta política se encuentra la ciudadanía democrática cultural, entendida como el pleno ejercicio de derechos culturales de los ciudadanos que asumen la cultura como un hecho político central. Dentro de la política se contempló el eje de la comunicación, y particularmente el eje de las Radios Ciudadanas, como escenario de despliegue de esa política.

Hoy, diez años después, se ha llevado a cabo un proceso rico en resultados y complejo en las tensiones que lo constituyen. Para recoger esa experiencia, se desarrolló una sistematización que recupera las diversas dimensiones del proceso. La genealogía de la política cultural y el lugar de la comunicación; la construcción estratégica del proyecto desde la institucionalidad cultural y el desarrollo técnico de la política; la recuperación de los procesos previos y paralelos realizados desde las regiones y entre los ciudadanos para construir la experiencia; el desarrollo del proceso visto desde el centro y desde las experiencias locales; y la recuperación de la manera como las Radios Ciudadanas toman vida entre los ciudadanos, dando forma a sus propios procesos políticos, sociales y culturales; para, finalmente, recoger los aprendizajes y retos que apuntan a la construcción de nuevas políticas públicas.

Con frecuencia se cae en el error de equiparar las radios ciudadanas con las radios comunitarias, y confundir lo uno con lo otro. Las franjas de Radios Ciudadanas no son emisoras, son segmentos de la programación que se insertan en emisoras

comunitarias, indígenas, culturales y universitarias, cuyo interés central es construir opinión pública.

A su vez, las franjas de análisis y opinión del programa *Radios Ciudadanas: espacios para la democracia* son la muestra visible del proceso de participación ciudadana que se ha dado antes de la producción radial misma. Por tanto, al hablar de *radios ciudadanas* se está hablando de procesos sociales de deliberación y participación, que tras un diálogo dentro de las comunidades acerca de sus preocupaciones, intereses y agendas, toma la forma de un programa radial, el cual se emite entre tres y cinco veces en el tipo de emisoras antes nombradas.

Organizaciones ciudadanas, grupos escolares, sectores sociales y demás colectividades buscan tener voz en las franjas y poner a circular sus ideas, opiniones y debates. Gestan opinión, construyen y ejercen ciudadanía. Buscan la preservación, construcción y consolidación de un espacio para la ciudadanía. El desarrollo de esos espacios es el resultado del trabajo de creadores, periodistas, organizaciones y comunidades locales, tanto como de coordinadores, talleristas, formadores, técnicos y, por supuesto, promotores y gestores culturales, funcionarios de instituciones de cultura y del Ministerio de Cultura, agencias de cooperación y organismos multilaterales.

Más allá de los contenidos emitidos por la radio, de sus debates, e incluso más allá de la incidencia concreta que una emisión, un programa o serie hayan tenido en la agenda pública, las franjas de Radios Ciudadanas vienen siendo un referente y una muestra sobre la forma como, desde la vida cotidiana —en el transcurso de la última década—, se escenifica en procesos locales la integración de las actitudes y prácticas democráticas, en el modo de ser de los ciudadanos: hacer radio de opinión no había sido un oficio usual de los actores de los procesos ciudadanos; este escenario estaba ocupado por la radio comercial, las grandes cadenas y los poderes nacionales y locales.

Junto con esto, más que competir con la oferta de la radio existente, las franjas de Radios Ciudadanas son un espacio cultural lleno de sentido, pero también de debates y, por supuesto, de conflictos y diversos puntos de vista en tensión, parte constitutiva de la riqueza del contexto cultural de la vida democrática y del aprendizaje de la ciudadanía. Así como se reconoce que en su hacer el proceso ha sido tocado por fenómenos de exclusión o silenciamiento, que sin ser siempre explícitos, se perciben como telón de fondo de cualquier intento de hacer comunicación en contextos en los que el conflicto se ha resuelto tradicionalmente por vías violentas, en algunos lugares el programa Radios Ciudadanas también ha conseguido ser una puerta de salida ante los silencios de la violencia.

De la política a la acción: un contexto político y cultural para la emergencia de las políticas

La gran mayoría de los actores que han participado en la experiencia de Radios Ciudadanas coinciden en afirmar que solamente es posible comprenderla si se le instala en un contexto temporal más amplio al de la configuración reciente de las franjas de opinión. Un punto de referencia se encuentra en el espíritu participativo de múltiples dinámicas populares, comunitarias y ciudadanas, dentro y fuera del sector de las comunicaciones, que vienen de los años ochenta y toman forma institucional en el pacto que fundamenta la Constitución Política de 1991.

Este marco temporal inscribe dos procesos sociales de larga duración, que tocan dimensiones profundas de la sociedad: el primero, el desarrollo de una perspectiva de democracia participativa que se consolida en la Constitución de 1991, que no gratuitamente estipula: “la cultura es el fundamento de la nacionalidad”; esta afirmación se deriva no de una simple fórmula, sino de una larga trayectoria de la ciudadanía, los movimientos sociales y el sector cultural. El segundo proceso, la paulatina consolidación en el discurso y en la acción de la radio y los medios de comunicación como espacios culturales y de participación ciudadana, y no solo como medios de difusión.

En cuanto a la primera dimensión, con la conformación del Ministerio de Cultura y la Ley General de Cultura¹, muy marcados por el espíritu de la Constitución y con un sector cultural poseedor de un acumulado de experiencia participativa, se obtenía un campo de acción más amplio, tanto en la perspectiva de tener a mano todas las herramientas que ofrece la democracia participativa, como por el hecho de aproximar la cultura a un ámbito claro de ejercicio de derechos. Destacados ejemplos del desarrollo de prácticas participativas y democráticas lo constituyen proyectos como el de CREA, una expedición por las culturas de Colombia², y el ‘Plan decenal de cultura 2001-2010’.

Este último, basado en una consulta democrática amplia con los diversos sectores, grupos y comunidades del país, que dio fundamento a los debates y materiales del plan. Como lo plantea la especialista en políticas culturales Marta Elena Bravo, a propósito del proceso de formulación del plan:

En la vinculación directa a la formulación de políticas culturales regionales y nacional, se puede resaltar un elemento de trascen-

1 El trabajo de Alberto Sanabria en un estudio reflexivo y juicioso acerca de la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997), que, mediante la trayectoria legal, muestra la materialización de esta perspectiva (Sanabria, 2000).

2 Para este particular, es importante mirar el trabajo acerca de la experiencia de ‘CREA, una expedición por la cultura colombiana’, contenida en Ochoa (2003).

dencia: una nueva dimensión del diálogo en un país en donde esta palabra del uso cotidiano del discurso político ha sufrido un desgaste semántico a causa del conflicto que ha llevado al escepticismo de muchos sobre su viabilidad y lo que es peor, al radicalismo de otros que lo niegan como propuesta. (2007)

Las mesas de comunicaciones fueron algunos de los espacios de diálogo; además de aportar a la política del sector, también significaba conquistar en el diálogo democrático el reconocimiento de los diversos medios y organizaciones, como escenario de creación cultural.

Más allá de constituir políticas públicas, el horizonte al que apuntaba el Ministerio de Cultura y el sector en este ejercicio era hacer de la democracia una práctica y una cultura democráticas, que constituyen el ejercicio de los derechos culturales en un componente obvio de las posibilidades que todo ciudadano tiene para desarrollar libremente su identidad, y el que tienen los pueblos para darse un modo de enrumbar su futuro.

Para la segunda dimensión planteada, la de la comunicación como espacio de creación y producción cultural, es necesario plantear que la radio venía conectada con la experiencia latinoamericana y los movimientos sociales; en especial, las Radios Ciudadanas contaban con un recorrido y experiencia que se hundía en las acciones de los años setenta, e incluso antes. Espacio claramente tensionado por las luchas entre dinámicas de control/regulación/orientación y las de movilización/intervención/transformación.

En diversos encuentros entre finales de los años ochenta y el comienzo de los noventa³, la conformación de asociaciones y redes⁴ mostraron su efectividad no solamente para construir y aprender, sino para dar forma a las normas, como es el caso del servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria, como aparece en los decretos del 30 de agosto de 1995. Crecían las posibilidades, al tiempo que maduraban los procesos de veedurías ciudadanas, las comisiones de seguimiento y las acciones ciudadanas de visibilidad y transparencia, que no dejaron por fuera —como un factor central— el asunto de la opinión pública, la comunicación y los medios. Es también el tiempo en que se comienza a trabajar desde observatorios de medios⁵.

3 Quirama, Antioquia, 1989; "Días de radio" en Bucaramanga, que dio como resultado, en 1993, la Asociación de Comunicadores para el Desarrollo del Oriente Colombiano; "En contacto" o la fiesta de la palabra desde Bogotá.

4 Asociaciones de Radios Comunitarias de la Costa Caribe, la Corporación Red de Radios Comunitarias de la Costa Atlántica, la Red de Radio de Boyacá o la Corporación de Comunicación Alternativa de Medellín (ALER y ALAI CERIGUA, encuentro de 1993; Recorra, encuentro de 1999).

5 Al respecto, se pueden consultar los trabajos de Germán Rey (1998, 2007) en los que hace un registro del surgimiento, evolución y estado actual del ejercicio y materialización de estas acciones.

Para ese momento, Ana María Miralles, docente, investigadora y experta en el tema de periodismo público, cuyos trabajos se convertirían con el tiempo en bibliografía y referencia de cabecera para las reflexiones de los medios ciudadanos, se preguntaba acerca del cambio al que estaban atendiendo las diversas iniciativas:

Estamos frente a un cambio radical de los principios liberales sobre los cuales se han sustentado la teoría de la información y la actividad periodística, la vigencia de los cuales podría estar obstaculizando la existencia de una verdadera esfera pública a partir de modelos informativos que no contribuyen a potenciar la capacidad deliberativa de los ciudadanos. (Miralles, 2001)

Esta transformación, en el escenario de construcción de comunicación, también está ligada con que los movimientos sociales evolucionan en la comprensión del sentido estratégico que ofrecen los medios como la posibilidad de poner en escena sus propias agendas y construir vínculos políticos, mediante la movilización de los ciudadanos⁶. Estas dos dimensiones se consolidan en la posibilidad de pasar de la radio como espacio cultural a espacio de la cultura, y en la incorporación explícita de las radios y proyectos de comunicación como componentes del 'Plan decenal de cultura'.

De la radio nacional de los años treinta y de los proyectos institucionalizados por la Iglesia y la cooperación internacional, como Acción Cultural Popular y su Radio Sutatenza; o de la cultura inscrita en el discurso de la radio privada, como parte de un bien de las élites que marca la radio cultural con el eslogan "para la inmensa minoría"; hasta las radios comunitarias de los años ochenta, su legalización, a los movimientos y redes, hay un camino largo, en el que se debe ser consciente de que la *cultura* había sido vista allí, y por largo tiempo, como un contenido, el nombre de una sección o el apelativo diferenciador de un tipo de programación. Sin darse cuenta de que en el uso de las radios comunitarias entre los ciudadanos, en la distancia o el reconocimiento que gestan sus contenidos y estilos, y, sobre todo, en la manera como se incorpora a las formas de ser de la sociedad, la radio en sí misma constituye un espacio de la cultura.

Las radios comunitarias, que partían de movimientos y organizaciones de la sociedad civil, mostraban el paso de una acción centrada en el

6 De estos procesos se pueden evocar eventos paradigmáticos, como el encuentro de Bucaramanga, en octubre de 1995; el encuentro de Radioapasionados y Televisiónarios, en Quito, en noviembre de 1995; el encuentro de Radioapasionados, en Bogotá, en octubre de 1998, o la conformación de la red Recorra, en 1999.

Estado o en el mercado para definir lo que la ciudadanía “debe oír”, a una nueva situación de lo que la ciudadanía “quiere oír” y, sobre todo, lo que “quiere decir”. Al partir de formular la pregunta ¿qué quiere oír la ciudadanía?, se da un salto cualitativo, ya que antes se partía de la presunción centralista de “esto es lo que la ciudadanía necesita”.

En la convergencia de estas dos dinámicas, las emisoras comunitarias, en su avance, encontraron en el ‘Plan decenal de cultura’ un fértil lugar para la consolidación, en el que además de sostener un papel activo como movilizadoras de participación, se jugaban de uno u otro modo su localización como lugares clave de la cultura para la siguiente década. El diagnóstico del plan consideraba:

La tragedia colombiana tal vez esté inscrita en el hecho de que, frente a esta riqueza de vida social y creación cultural, se haya dado una ausencia de espacios para la participación política sistemática y eficiente de sectores populares y medios, cuya exclusión incidió negativamente en el desarrollo de la cultura política de participación plural, capaz de responder a retos de conflicto agudo y neutralización de agentes violentos armados. (Ministerio de Cultura, 2001, p. 26)

Y así se dio. El subtítulo que enmarca el desarrollo del ‘Plan decenal de cultura’, *Hacia una ciudadanía democrática cultural*, refiere un proyecto que ofrece con claridad dos direcciones inmediatas para las radios comunitarias. La primera, sostener —como ya lo venían haciendo— una práctica democrática para alimentar la construcción de políticas culturales, y la segunda, promover explícitamente que la democracia constituye una forma cultural en sí misma y el escenario propicio para la garantía y ejercicio de derechos de los ciudadanos.

Era esa la dirección en la que las radios comunitarias crecían en el tiempo reciente, al hacer su tarea sistemática como escenario de producción cultural. Como lo pide el plan:

El horizonte de este dilema histórico requiere que tratemos de generar las conceptualizaciones y los mecanismos adecuados para que, desde lo cultural, lo comunicativo, lo educativo, se alimente la socialización que nos permita contribuir al enriquecimiento de los espacios de participación democrática, de manera realista y permanente. (Colombia, Ministerio de Cultura, 2001, p. 26)

Los medios ciudadanos eran una respuesta a la vista, un proceso social que incorporaba la política de cultura que, posteriormente, quedaba

enunciada en forma explícita en los campos de política, bajo la premisa de “reconocer las propuestas de los movimientos sociales y otras que se expresan a través de escenarios no formales de participación en los procesos de construcción de políticas culturales”. La estrategia 3 señala:

Participación a través de los medios de comunicación ciudadanos y comunitarios: participación, en igualdad de oportunidades, de los diferentes agentes culturales en los medios de comunicación, para producir, recrear e intercambiar saberes, ejercer las expresiones de las autonomías y aportar a la formulación de políticas culturales. (Colombia, Ministerio de Cultura, 2001, p. 45)

Las radios comunitarias tenían su lugar en la política, recogían una experiencia de ejercicios comunitarios y ciudadanos de comunicación. Si este escenario abría las posibilidades de las radios y los proyectos de comunicación, el escenario en el que se desplegara la política estaría cruzado por tres dimensiones más que deben ser tomadas en cuenta para entender lo que se sucede en adelante: el cambio de las relaciones cultura-mercado, el desarrollo del escenario político de la cultura en medio de la seguridad democrática en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y, por supuesto, la transformación del escenario tecnológico y sus posibilidades de acción.

Si bien las radios estaban ampliando su alcance, los nuevos escenarios de la relación economía-cultura insertaban preguntas clave en el trabajo de las radios comunitarias y sus proyectos derivados: ¿cómo relacionar la dinámica de acción y movilización ciudadana con la sostenibilidad de proyectos propios de la movilización ciudadana? ¿Qué se debía hacer para reconocer que el sentido de voluntariado y activismo político inserto en las propuestas de comunicación no agotaba el proceso de consolidación del oficio de gestor cultural o productor y comunicador que venían emergiendo del trabajo en los diversos proyectos? ¿Cómo responder a las preguntas por la sostenibilidad, el mercado, la competencia, etc., que imponía el nuevo lenguaje y contexto de la cooperación y el desarrollo de proyectos culturales?

Del mismo modo, las radios tenían en frente contextos de cambio en los intereses del Estado en relación con la cultura, ya no vista solo como espacio de producción y creación, sino en cuanto instrumento para llevar a cabo procesos de paz y educación para la convivencia, como el que ponía el gobierno de Uribe Vélez. ¿Cómo compaginar el horizonte de la ciudadanía democrática cultural con el de la seguridad democrática cuando de raíz se perciben sus grandes distancias? Los dilemas que im-

ponían estas preguntas fueron dando lugar al filo en el que tuvieron que caminar las dinámicas y acciones de las Radios Ciudadanas.

Finalmente, el escenario de cambio en el orden de la comunicación, en parte mediado por la incorporación de las nuevas tecnologías, ponía a disposición nuevas posibilidades del uso de herramientas tecnológicas, sugería flexibilidades y distancias producidas por la conectividad y por la reglamentación que ahora se podían superar, y, sobre todo, exigía una nueva alfabetización y el uso y apropiación de lenguajes y prácticas que se superpusieron sobre lo que hasta ahora significaban conceptos como *red*.

En este escenario hay que salir de la mirada macro de la política y de las tendencias del mercado para pasar a la dimensión micro, a la vida de los procesos donde la política cultural se convierte en herramienta, la experiencia acumulada se vuelve parte de la habilidad política para luchar en el espacio cotidiano los espacios de la cultura y, sobre todo, la manera como en el ámbito real los ciudadanos habitan y son actores políticos.

La vida del proceso: sentidos de ciudadanía y aprendizajes

El relato en extenso permitiría entrar en detalles acerca de la forma como se tejió la formulación del proyecto, los procesos de construcción de los colectivos y el conjunto del armazón del recorrido en su trama fina; se podrían visualizar las actividades locales en la construcción de las franjas, el ejercicio local de apropiación y creación de sus propias rutinas. Sin embargo, en pos de dejar algunos trazos del proceso, se trata de describir aquí lo que en la dinámica de trabajo fue posible reconocer como lo emergente; es decir, cómo el proceso fue tomando forma y, más allá de la “ejecución” de una política, cómo el programa cobra la vida del ejercicio real de ciudadanía.

Hay que interpretar en las diversas instancias del ámbito nacional, en la Dirección de Comunicaciones del Ministerio, en los grupos locales y en los radialistas y líderes de movimientos que habían comprendido el papel de la comunicación como factor central en su actuación política, y en el de los gestores y promotores culturales, que actuaban para movilizar proyectos que capitalizaran lo que la política ofrecía y lo que exigía la coyuntura política: ante un contexto político que centraba la democracia en la seguridad, era necesario poner en juego contrasentidos alternativos de ciudadanía; en un momento en que gobernar directamente se confundió con acciones populistas y clientelistas, la actuación de las radios permitía preservar la potencia de lo local y, al construir espacios de opinión, dejar lugar para la crítica, la reflexión y la acción⁷.

⁷ Este desarrollo, sus tensiones y contradicciones, se cuentan en detalle en el texto ya referido: *Voces y sonoridades de un proceso ciudadano* (Colombia, Ministerio de Cultura, 2010).

Para el lector de este artículo, lo que sigue es una muestra de las pistas y huellas que se han recogido como resultado de una década de actuación de las Radios Ciudadanas. Son elementos que, sin poder generalizarlos como presentes de la misma forma en cada lugar donde se han desarrollado las *radios ciudadanas*, sí ofrecen pinceladas de la manera en que una dinámica diversa y compleja como la del espacio de opinión es tocada y apropiada por los actores en los contextos locales.

Cada uno de los ítems que se presenta como un sentido de ciudadanía que emerge del proceso fue reconstruido a partir de tres fuentes clave: los grupos focales e historias de vida realizadas con colectivos de producción y líderes del proceso, los sondeos de audiencia que se llevaron a cabo dentro de las regiones y en diversos contextos locales, y los análisis de contenido realizados en dos cortes diferentes del proceso a lo largo de los dos últimos años, en un número amplio de franjas emitidas. Para efectos de este artículo, se transcriben solamente fragmentos de las voces de los talleres y grupos focales.

De este ejercicio se identifican los siguientes rasgos como trazos de formas de ser de la ciudadanía democrática, que ya no son discursos de la política, sino vida entre los actores:

Decir y recuperar la palabra

La experiencia que se ha vivido en el proceso de configuración de las franjas de Radios Ciudadanas es, ante todo, la posibilidad de recuperar la propia palabra. Es decir, un primer paso para conseguir un lugar en la esfera pública. De este modo, la radio se muestra como un lugar dónde poner los sentidos de los que se hace parte, desde las intenciones más cotidianas, hasta las identidades profundas.

La gente también tiene mucho temor de hablar, entonces si uno va y dice: “lo que pasa es que estamos indagando sobre servicios públicos aquí en Tibasosa”, es decir cómo se está trabajando en la empresa de servicios públicos, qué pasa con la recolección de basuras, qué pasa con el acueducto ¿cómo se está trabajando? Sin micrófono me decían muchas cosas, pero cuando ya se les decía que nosotros teníamos el espacio que se llama Radios Ciudadanas e íbamos a trabajar en este tema y nos gustaría toda la información que ustedes nos están diciendo, entonces decían: “¡No, no, que me voy a meter a eso!”. Entonces ahí nos frenaba un poco, había veces en que salíamos y no recogíamos absolutamente nada y volvíamos nuevamente aquí: “¿Y qué vamos a hacer? Vayamos a insistir otra vez, vamos por otro lado a ver qué pasa”. (Integrante del colectivo, en Tibasosa, Boyacá).

Dialogar

El sentido que se construye en las franjas de Radios Ciudadanas es, por excelencia, el de la posibilidad del diálogo. En una sociedad en la que se necesita abrir espacios para reconocer y respetar al otro, las franjas de Radios Ciudadanas son diálogo: en el momento previo, en la intención de los radialistas, en los formatos, en los resultados de los ejercicios de intercambio que se hacen públicos, en el comentario posterior a los programas.

Desde cuando comenzaron los talleres nos dijeron que este espacio es de todos los sectores, si no están involucrados todos los sectores es difícil. En ese entonces nosotros veníamos todo el tiempo mecanizados porque siempre el que sabe es el alcalde, el que sabe es el abogado, pero cuando fuimos mirando lentamente que no solo son esas personas, si no se debe conocer la opinión de los otros sectores como es la comunidad implicada, qué dicen los jóvenes y los niños, en general todos los sectores, miramos cómo esa importancia de la participación ciudadana y miramos que todos los sectores deben estar involucrados en Radios Ciudadanas. (Integrante del colectivo, en Puerto Caicedo, Putumayo)

Hacer visible

Informar y construir agenda. La ciudadanía misma exige hacer visibles sus propios temas. En el transcurso de este proceso se da un paso más allá de informar y se comienzan a establecer agendas locales, que van desde ejercicios de difusión de asuntos importantes, hasta la deliberación y posicionamiento de temas que, posteriormente, exigirán conseguir mecanismos para incidir políticamente en el rumbo local.

Yo represento a las acciones comunales de San Gil y he estado vinculado a Radios Ciudadanas también desde el inicio. Ha sido una oportunidad que me han dado a mí y a la comunidad que represento porque ahí se ventilan muchas de las problemáticas que tienen las mismas comunidades... problemas con la comunidad, con los servicios, con el mismo gobierno. Entonces ha sido como una guía para tratar los temas y buscarles la solución. (Representante de las juntas de acción comunal, en San Gil, Santander)

Narrarse

Tras enfrentar el silencio y comenzar a traer voces que permitan el diálogo, surge la necesidad de hallar la propia voz, esa que identifica y da

el tono propio, aquella en la que la gente puede reconocerse y sentir que en ella se vislumbra su diferencia: sus alegrías, conflictos, violencias, inquietudes y asuntos vitales. Traer sus realidades y contarlas a su modo.

Y lo otro del programa, nosotros decidimos bautizar la franja para que nos fuera bien. Tuvimos que ir al kaduco para que los mamos dijeran si nos iba a ir bien, cómo nos iba a ir y aparte de eso para que nos hicieran un trabajo para que nos fuera bien. Entonces ellos dijeron que este programa había que bautizarlo y se bautizó con el nombre de “Bukunkuza” que es un cerro a donde nosotros dos veces al año hacemos un pagamento, ahí nos reunimos todos los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta a plantear toda la problemática que está sucediendo en el resguardo y es a donde todo el mundo pone la palabra. Entonces dijeron ellos que como la franja era semejante a lo de Bukunkuza y así se quedó, Bukunkusa es la franja de Radios Ciudadanas. (Coordinador del colectivo indígena Kankuamo, en Atánquez, Cesar)

Escuchar y hacerse escuchar

Es difícil aprender el ejercicio de escuchar y al mismo tiempo es complejo ganarse la escucha del otro. Estas dos direcciones se expresan en las Radios Ciudadanas de manera plena. Recuperar la voz, dialogar y narrarse pueden constituirse en ejercicios dependientes de la voluntad intencionada de los interlocutores por plantear sus propias ideas, pero detenerse a escuchar es el reto para el reconocimiento del interlocutor como otro, diferente al que habla.

Ya hay gente identificándose con el espacio de Radios Ciudadanas, con el programa como tal. Lo más chévere de todo este proceso es cómo se están vinculando a la franja, el tema de cada semana como que llega más a la gente, ellos hablan de los temas que se tocan cada día, y también proponen. Entonces les gusta, se sorprenden, profundizamos en la temática, abordamos todo el tema y la gente queda informada de todo y se involucran muchas personas que tienen que ver con el tema. (Integrante de colectivo, en Magangué, Bolívar)

Construir lugares de encuentro

Desde los procesos de reproducción de las franjas (los comités temáticos, los espacios informales), así como desde el desarrollo mismo de las producciones y en los espacios posteriores de escucha, diálogos e in-

tercambios propios de la comunidad, los ciudadanos establecen lugares para el encuentro, que constituyen prácticas significativas para construir la democracia.

El centro de producción, en principio contaba con un solo computador, era un espacio muy grande al que venían los jóvenes y las demás personas, porque de ahí ya se nos miraba que ahí se reunían y que hacían producción de radio y que todo eso salía por la emisora, y eso motivó mucho a la gente. Aunque no estaban en un estudio muy grande, ellos tenían la posibilidad de que con las investigaciones que ellos hacían, lo que ellos iban y recogían, se hacía un libreto, un microprograma tenían la satisfacción que salía por la radio, y se escuchaba. Eso motivó a mucha gente, entonces en el local se reunía la gente y decían: “Vea yo tengo esto, yo quiero aportar esto, hagamos el libreto sobre esto”. Sacamos unas cuñas muy bonitas de ahí. (Integrante de colectivo, en San Agustín, Huila)

Investigar, comprender y criticar

No se puede construir opinión sin comprender claramente lo que sucede en el contexto. La perspectiva crítica no se puede limitar al juicio sin fundamento o al rumor sin reflexión. Ser capaz de aproximarse a la realidad, tomar las distancias necesarias, valorar el sentido de lo que el contexto ofrece para comprender y, sobre todo, develar las realidades que es necesario transformar y modificar.

Pero antes, levantar la opinión de la comunidad, y de acuerdo con eso buscar las personas que puedan responder a esas inquietudes, preguntas, necesidades insatisfechas de la comunidad, lo que se hace es servir de canal, el proyecto es como facilitar ese diálogo ese debate entre la comunidad y la administración municipal, o entre una comunidad y otra, o entre sectores del Estado, en fin entre las partes, siempre en lo que se trate debe haber las partes, y la comunidad es una de las partes esenciales por lo general. Cuando se hace la planeación de la investigación para trabajar, la comunidad nunca falta, se diseñan las preguntas, esto no es para quedarnos ahí, sino también estimular a que la gente llame para reforzar o controvertir, mientras no suene comunidad y solo autoridad la comunidad es ausente, es casi una estrategia que no falten las voces de la comunidad y que estas sean diferentes. (Coordinador de colectivo local, en Gualmatán, Nariño)

Deliberar, decidir, incidir

El verdadero potencial de las franjas de opinión es participar en la deliberación, tener incidencia en los debates y movilizar las decisiones y análisis que se dan en cada municipio. El potencial es la actuación política: la acción transformadora. Y es aquí donde el hecho de que los medios de comunicación sean espacios de visibilidad e instituciones con credibilidad cobra su mayor fuerza.

Hoy en día la gente llama para proponer tema, los funcionarios de las administraciones reconocen en los comunicadores populares y en particular en la franja un espacio, algunos lo han sabido aprovechar, algunos incluso se han hecho aliados de la franja, ven allí un potencial para legitimar sus acciones. El presupuesto participativo en Barrancabermeja fue una experiencia maravillosa, en donde después de un duro debate frente a cómo se debe enfocar el presupuesto participativo y el alcalde participando allí en cabina con la gente, recibiendo las llamadas al aire y las sugerencias y discutiendo, se hizo una labor maravillosa. En Barrancabermeja hay una experiencia de presupuesto participativo muy fuerte y el alcalde salió ganando, Radios Ciudadanas salió ganando, la emisora quedó posicionada, en fin. (Coordinador regional de Radios Ciudadanas, Magdalena Medio)

Localizarse

Apropiación, identidad y diferencia. Las Radios Ciudadanas se han constituido en espacios que los ciudadanos consideran propios y donde se percibe y reconoce la diferencia. Un sentido de lo local que, sin quedarse en lo parroquial, dialoga con lo nacional, se muestra como lugar donde lo propio puede ser hablado, y las maneras de ser y hacer en las que la comunidad habita cotidianamente se expresan. Un lugar desde dónde pensar.

Yo creo que en ocasiones los mismos temas de los programas nacionales no dan para eso, porque muchas veces decíamos, como aterrizamos esas temáticas acá y son cosas que diríamos que no nos afectan, que no conectan mucho con la realidad local, simplemente ese sería el aspecto que tendríamos para decir que un programa nacional no sale al aire. (Coordinador colectivo de producción, en Sardinata, Norte de Santander)

Formar públicos y ciudadanos

Las franjas de opinión de Radios Ciudadanas realizan un proceso educativo. Aporta las posibilidades para formar a las audiencias en cuanto

a hábitos, estéticas y opciones expresivas; es decir, a escuchar de otras maneras. Permite invitarlas a la deliberación, la participación e, incluso, la acción, que busca transformar al incidir en los rumbos del contexto local. Forma públicos y ciudadanos.

Personalmente pienso que ha sido como la escuela de formación en conceptos, resulta que parecemos el médico general y de todo nos tenemos que enterar de un poquito, por ejemplo, de salud, educación, política, medio ambiente, en general porque cada semana, o cada día es como un tema diferente y hay que estar investigando, enterarse de cómo funciona, de cuáles son sus debilidades, sus fortalezas, posibles soluciones. Entonces ha sido como una formación en conceptos, en conocimientos que me aporta Radios Ciudadanas. (Integrante de colectivo, en Puerto Caicedo, Putumayo)

Organizarse, participar y hacer redes

El escenario de Radios Ciudadanas se convierte en el lugar propicio para potenciar formas de organización existentes, descubrir nuevos lugares de la participación y la organización ciudadana. En algún sentido, resuelve la ausencia de espacios de participación; en otro, capitaliza el acumulado de cada contexto y se establece como un lugar que enriquece la dinámica ciudadana.

En la radio es donde nosotros hacemos las convocatorias cuando vienen las versiones libres como la de Mancuso, como la del Iguano. Entonces por medio de la emisora, con mucho cuidado, hacemos la invitación a las personas desplazadas, porque el programa se llama “Derechos humanos y desplazamiento en Radios Ciudadanas”. Entonces es la única manera que nosotros hemos podido decirle a la población desplazada: “Bueno, los estamos invitando a todas aquellas personas que han sido víctimas del conflicto para que se acerquen, a la calle tal con carrera tal, a escuchar la versión libre con el señor fulano de tal. (Presidenta de Asodevill, Organización Social para Población Desplazada)

Pistas estratégicas para la construcción de políticas y posibilidades metodológicas para comprender el proceso

Una vez explícitos los sentidos que emergen de la dinámica de radios ciudadanas, es posible señalar las pistas que surgen de este proceso para la formulación de políticas y para comprender la relación de estas con las dinámicas y procesos sociales.

Lo primero que se constata es que Radios Ciudadanas es un escenario en el que cotidianamente, en múltiples lugares del país, se realiza un ejercicio de ciudadanía democrática. Más allá de las variantes, los matices locales y las tensiones que ponen la diferencia en lo que propicia el programa en cada uno de los lugares donde se despliega, existe una serie de rasgos concretos que, desde la actuación, muestran que es posible el ejercicio ciudadano de construir democracia mediante prácticas culturales, que se arraigan en el quehacer de su ejercicio de creación cultural. Acciones concretas como el diálogo o la deliberación, o tan complejas como la participación, la actitud crítica, la incidencia en política y la construcción de redes.

Como lo muestra el programa, las radios no constituyen un fin en sí mismos, sino que se convierten en un estadio formalizado, tras del cual se encuentran las dinámicas de creación, formación y fortalecimiento de colectivos ciudadanos, que tradicionalmente han permanecido al margen tanto de los espacios de comunicación como de los escenarios de participación política, como campesinos, indígenas, reporteros rurales, colectivos de mujeres, jóvenes, escolares.

De igual modo, se expresa que el proceso de tejer la trama de la cultura no puede responder simplemente a la transmisión de contenidos o al adoctrinamiento propagandístico, ni tampoco basta con la reiteración de mensajes. La trama de la cultura se teje en la circulación permanente de sentidos; en este caso, los de democracia y ciudadanía.

El lugar estratégico que ofrece la producción consiste, entonces, no solo en el dominio técnico, sino, sobre todo, en la capacidad que van ganando las comunidades y los ciudadanos, para poner en un mensaje organizado con calidades narrativas y estéticas, aquello que son sus intereses y preocupaciones.

En este sentido, el programa Radios Ciudadanas acierta al identificar la opinión como un factor fundamental de la cultura democrática que hacía falta desarrollar plenamente en todas sus dimensiones, en el escenario comunicativo local y nacional.

Aunque el espacio de la construcción de una ciudadanía democrática es obviamente más ancho al que puede ser interpelado desde los procesos de producción, circulación y apropiación de las acciones del programa, estos han desempeñado un papel estratégico como catalizadores de las dinámicas de organización y movilización ciudadana en diversos lugares. Con esto se demuestra el papel político que desempeña la producción cultural. Todo proceso cultural permite ir dando forma al tipo de sociedad que se desea; por tanto, su desarrollo deja rastros en las prácticas sociales, en los productos y también en la conformación de instituciona-

lidad: planes de desarrollo, planeaciones locales, presupuestos participativos, entre otros.

Las políticas que se ocupan de un territorio dinámico y móvil, como el de la cultura, necesitan ser construidas con la solidez de un fundamento claro y, a la vez, con la capacidad de interpretar los cambios en las realidades y en los procesos sociales de producción, creación y transformación. Al comprender esto, Radios Ciudadanas ha apostado por construir procesos de largo plazo que superen la temporalidad de un gobierno, y constituyan compromisos de Estado.

Este enfoque coincide con las necesidades temporales de los procesos culturales. Políticas construidas con la fortaleza que aporta el hecho de fundarse en el diálogo y, ante todo, la capacidad para brindar atención a dinámicas emergentes. Entonces, una vía para la construcción de políticas culturales consiste en que esto se lleve a cabo en diálogo permanente con los procesos culturales: en el diálogo entre las dinámicas sociales y culturales, y una institucionalidad dispuesta a comprender y apostar por procesos de largo plazo.

Finalmente, es necesario decir que hay limitaciones e interrogantes que imponen retos a futuro para la continuidad del proceso y que marcan exigencias clave en el curso de la acción y en los nuevos escenarios de política. Preguntas por la sostenibilidad económica en el largo plazo, por la sostenibilidad social al conseguir mayor arraigo en los actores sociales y los movimientos y actores políticos en cada contexto local o regional. La incorporación de las radios ciudadanas a los planes y proyectos de largo plazo de las comunidades y, sobre todo, la integración del ejercicio de la opinión a los derechos culturales. La respuesta a los nuevos retos que impone el escenario de convergencia y monopolio de las comunicaciones para garantizar tanto la persistencia de lo público, en medio de las fuerzas del mercado, como la capacidad de sintonizarse con las dinámicas de transformación de los escenarios de información y opinión en la sociedad, producto de las dinámicas multimedia.

Aparte de la necesidad de incorporar a las nuevas generaciones, sectores y movimientos emergentes al escenario de las franjas de opinión, más allá de los contextos locales, tanto en el horizonte de construir agendas nacionales, como en el de establecer redes y movilizaciones de carácter nacional que hoy impide la normatividad, aunque la política, de algún modo, las sugiere.

Referencias

Bravo, M. E. (2007), “Un diálogo político cultural para una construcción colectiva de ciudadanía cultural”, en *Itinerarios culturales 1985-2007, voces y presencias*, Medellín, Fondo Editorial Biblioteca Pública Piloto de Medellín.

- Colombia, Ministerio de Cultura (2001), “Plan decenal de cultura 2001-2010”, Bogotá, Ministerio de Cultura.
- (2010), *Voces y sonoridades de un proceso ciudadano*, Bogotá, Dirección de Comunicaciones, Ministerio de Cultura.
- Miralles, A. M. (2001), *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*, Bogotá, Norma.
- Ochoa, A. M. (2003), *Entre los deseos y los derechos. Un ensayo crítico sobre las políticas culturales*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología.
- Rey, G. (1998), *Balsas y medusas: visibilidad comunicativa y narrativas políticas*, Bogotá, Fescol-Fundación Social-Cerec.
- (2007). *La Fuga del mundo. Escritos sobre periodismo*, Bogotá, Random House Mondadori.
- Sanabria Alberto (comp.) (2000), *Ley General de Cultura. Ley 397 de 1997. Versión concordada y complementada con decretos, leyes y jurisprudencias*, Bogotá, Imprenta Nacional.
- Winocur, R. (2002), *Ciudadanos mediáticos. La construcción de lo público en la radio*, Buenos Aires, Gedisa.

Impactos divergentes de hechos de irrupción:

el poder mediático norteamericano en el conflicto armado colombiano*

Catalina Montoya Londoño

Introducción

En años recientes, una tradición emergente de investigación se ha enfocado en el potencial de incidentes altamente dramáticos, noticiables y no planificados o controlados desde la perspectiva gubernamental, llamados *hechos de irrupción* (*event-driven news*), para minar la influencia de las élites gubernamentales sobre el cubrimiento mediático, creando oportunidades para que actores no oficiales y perspectivas críticas contra el establecimiento tengan un protagonismo mayor en el cubrimiento.

Los hechos de irrupción han sido definidos como incidentes no planificados por actores gubernamentales para ser reportados y en los cuales los medios toman la iniciativa sobre la agenda mediática, forzando a las élites a responder (Lawrence, 2000, p. 9; Bennett y Livingston, 2003, pp. 364-365). Sin embargo, esta categorización parece demasiado amplia, en el sentido en que tales ocurrencias podrían incluir eventos como accidentes, escándalos, ataques de oponentes políticos o catástrofes.

Este estudio, entonces, busca confirmar la posibilidad de fortalecer generalizaciones o proponer una comprensión más matizada sobre el poder de los hechos de irrupción para minar

*Este texto surge de la tesis doctoral de la autora, titulada "Framing event-driven news: The promotion of the U. S. agenda in the Colombian armed conflict through the pages of El Tiempo newspaper", University of Manchester, Reino Unido. La autora agradece particularmente a Piers Robinson, por su sincera dedicación como supervisor de la tesis; a Dermot Nutall, de la Universidad de Manchester; a Jair Medina, egresado de la Universidad Católica de Colombia, por el diseño de la base de datos usada para el análisis de contenido, y a Óscar Moreno, egresado de la Maestría en Historia de la Universidad de los Andes, por servir de segundo codificador para la prueba de confiabilidad realizada en agosto de 2009.

la proyección de poder gubernamental en los medios, a través de diferentes tipos de ocurrencias inesperadas y altamente dramáticas y noticiables. Para ello, se compararon los marcos promovidos por actores políticos y su cubrimiento mediático en tres eventos, en el contexto de la promoción de la agenda norteamericana en el conflicto colombiano, entre 1998 y 2004, en las páginas del periódico *El Tiempo*.

La pregunta fue cómo diferentes categorías de hechos de irrupción afectaron la habilidad de la administración de Estados Unidos y sus oponentes políticos para influenciar el debate mediático en el periódico *El Tiempo*, respecto al conflicto colombiano, durante ese periodo. Los resultados muestran algunas similitudes en el cubrimiento de los tres casos; por ejemplo, la falta de éxito de la administración de Estados Unidos en promover cursos de acción para afrontar problemáticas ligadas con los eventos reportados. Además, hubo una preferencia en el cubrimiento por voces norteamericanas y oficiales, acompañada por una falta de legitimidad de actores antiestablecimiento.

Sin embargo, hubo variaciones en el rol de los medios en cada uno de los eventos, y el potencial para minar la proyección de poder de las élites gubernamentales aplicó más de cerca a la situación de escándalo. En consecuencia, este trabajo propone una comprensión matizada de diferentes tipos de ocurrencias, en vez de la categoría sobreabarcadora de hechos de irrupción.

Un periódico fue elegido porque, en contraste con otros formatos noticiosos —como la televisión—, genera una información de mayor profundidad y con una articulación más clara de la opinión, basada en su orientación política (McNair, 2007, pp. 70-72). Además, como afirman Bennett, Lawrence y Livingston: “la prensa dominante fija el tono de la política nacional y las fuentes excluidas simplemente no se consideran como fuentes de autoridad por la mayoría de la gente —incluyendo los propios medios de referencia—” (traducción propia) (2007, pp. 58-59). Al mismo tiempo, el periódico fue el único medio de cobertura nacional y circulación diaria durante el periodo estudiado¹.

En dicho periodo, las relaciones entre ambos países enfrentaron un punto de giro importante. Antes de 1998, las relaciones bilaterales eran tensas, dadas las acusaciones de que el presidente Samper habría financiado su campaña presidencial con dinero de la industria del narcotráfico. Sin embargo, los gobiernos sucesivos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) hicieron un esfuerzo significativo por

1 Los mayores accionistas de *El Tiempo* son editorial Planeta, Casa Editorial El Tiempo y la familia Santos. Para mayor información sobre *El Tiempo* y su audiencia, véanse <http://www.gda.com> y <http://publicidad.eltiempo.com>.

mejorar el estado de las relaciones con los Estados Unidos y lograr una mayor cooperación en el manejo del conflicto armado colombiano.

El 'Plan Colombia', la principal política implementada para este propósito, fue diseñado por la administración de Andrés Pastrana, en conjunto con oficiales norteamericanos, y fue igualmente promovida e implementada durante este periodo. Aunque el 'Plan' fue concebido por Pastrana como una estrategia integral orientada a resolver las causas estructurales del conflicto con el apoyo de recursos internacionales, muchos analistas comentaron que la agenda predominante fue "la guerra contra las drogas y el terrorismo" de sus principales financiadores, el gobierno de Estados Unidos (véanse Guarín, 2000; Stokes, 2001, 2003, 2005).

Hasta el momento, la mayor parte de los estudios sobre el conflicto colombiano y la política exterior norteamericana tienen un enfoque político sin relación con el campo de la comunicación política. Además, aquellos estudios que relacionan el cubrimiento de los medios colombianos y la práctica del periodismo no han explorado el rol de Estados Unidos. La investigación más estrechamente relacionada (Corral, 2000) ha trabajado el cubrimiento norteamericano del conflicto colombiano (1998-1999), pero el foco es la representación externa del conflicto armado interno, en vez de la política norteamericana en Colombia desde una perspectiva comunicacional.

Un estudio más reciente (Rey *et al.*, 2003) se enfoca en la calidad de estándares periodísticos en el cubrimiento del conflicto armado interno en doce diarios colombianos y una publicación semanal, entre 2002 y 2003. El estudio muestra, entre otros resultados, que, en general, la información sobre asuntos internacionales en el contexto del conflicto armado interno ocupa un lugar marginal (8%) en relación con noticias sobre el teatro de operaciones (42%), derechos humanos (22%), política nacional (13%) y asuntos legales (10%). Adicionalmente, la mayor parte de las fuentes citadas pertenecen a la comunidad internacional (60%), seguidas por fuentes gubernamentales de Colombia (31%). Tales resultados reafirman la necesidad por un estudio de las relaciones bilaterales desde una perspectiva de comunicación política, incluyendo un análisis a profundidad sobre el rol de los medios en relación con la discusión pública de la agenda norteamericana en el conflicto colombiano.

En las secciones siguientes se reseña la investigación previa sobre hechos de irrupción y se describe el diseño metodológico y la muestra elegida del presente trabajo. Los resultados de los tres casos son presentados y analizados luego, a la luz de la teoría actual sobre hechos de irrupción. Finalmente, se reseñan las limitaciones de la investigación, así

como algunas recomendaciones para futuros trabajos. La investigación espera contribuir a una comprensión más matizada sobre el potencial de hechos de irrupción y sus limitaciones en relación con las diferentes ocurrencias que se adecuan a tal caracterización.

Contexto de estudio sobre hechos de irrupción

Las conclusiones de investigaciones anteriores sobre el potencial de hechos de irrupción altamente dramáticos y no controlados por actores gubernamentales, para promover un cubrimiento más crítico e inclusivo en el debate mediático, son ambiguas. Desde una perspectiva elitista, se ha encontrado que los hechos de irrupción no alteran la primacía de las fuentes oficiales (Bennett y Livingston, 2003) ni la de la definición oficial de los eventos (Bennett, Lawrence y Livingston, 2006). En contraste, interpretaciones más pluralistas proponen que estos eventos —en particular inmediatamente después de ocurridos—, pueden motivar críticas en contra de actores gubernamentales (Bennett, Lawrence y Livingston, 2007), así como la inclusión de fuentes no oficiales y agendas políticas alternativas sobre las problemáticas discutidas (Wolfsfeld, 1997; Bennett y Lawrence, 1995; Lawrence, 2000; Shehata, 2007).

Existen, al menos, dos problemas respecto a esta importante tradición investigativa. El primero es que la definición de hechos de irrupción se ajusta a diferentes tipos de ocurrencias, como escándalos, errores, catástrofes, ataques, etc., así que concluir sobre sus efectos en las arenas política y mediática, que puedan ser aplicables a todas estas posibles ocurrencias, es, cuanto menos, problemático. Además, la mayor parte de los estudios anteriores a este tipo de eventos ha concluido con base en el estudio de un solo tipo de ocurrencia, particularmente escándalos (Bennett y Lawrence, 1995; Bennett, Lawrence y Livingston, 2006; Lawrence, 2000), acciones disruptivas por parte de actores antiestablecimiento (p. e. la masacre de Hebrón en 1994, estudiada por Wolfsfeld, 1997) o los medios mismos (p. e. las caricaturas del profeta Muhammad en el diario *Jyllandposten* en 2005, estudiadas por Shehata, 2007).

Únicamente un estudio de Bennett, Lawrence y Livingston (2007) explora un escándalo, una catástrofe y una acción disruptiva por parte de un actor antiestablecimiento. Sin embargo, los autores se enfocan en el manejo político y el *spinning* de los oficiales en el poder para describir el rol de los medios, en vez de la naturaleza de los eventos mismos.

El segundo asunto es que los estudios que han observado la predominancia de marcos interpretativos oficiales y alternativos se han enfocado, bien en las soluciones promovidas (Bennett y Lawrence, 1995), las definiciones de los eventos en disputa (Bennett, Lawrence y Livingston,

2006, 2007) o el carácter sistémico o puramente episódico de la discusión (Lawrence, 2000).

Aunque cada uno de estos aspectos es importante, propongo que observarlo separadamente no captura adecuadamente los marcos promovidos como un todo, ya que estos son definidos como un conjunto de artefactos simbólicos y argumentativos que definen eventos, sugieren causas y cursos de acción basados en principios o metas más amplias (Entman, 1993, p. 52, y 2004, p. 5; Gamson y Modigliani, 1989, pp. 3, 4; Pan y Kosicki, 1993, p. 64). De este modo, un análisis de marcos de interpretación en disputa que tenga en cuenta su naturaleza multifacética puede contribuir a comprender en mayor profundidad cómo los argumentos en disputa se desarrollan a la par con los hechos de irrupción.

Metodología

Casos de estudio

El trabajo se enfocó en casos de estudio comparativos de hechos de irrupción altamente noticiables. En particular, la investigación privilegió, en primer lugar, eventos mencionados en más de diez artículos (tomado de la definición de “incidentes de alto perfil” de Lawrence, 2000); segundo, ocurrencias no planificadas o preparadas específicamente por la administración de Estados Unidos para ser reportadas por los medios; en tercer lugar, eventos discutidos en relación con problemáticas conectadas con la agenda norteamericana en el conflicto armado colombiano; y en cuarto lugar, eventos iniciados por opositores de Estados Unidos (ataques, manifestaciones), oficiales norteamericanos (escándalos, errores) o eventos externos (accidentes).

Tres incidentes se ajustaron más claramente a los criterios descritos y fueron seleccionados para el análisis². El primero ocurrió entre el 26 de febrero y el 4 de marzo de 1999, cuando las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) secuestraron y asesinaron a Terrence Freitas, Lahe'ena'e Gay e Ingrid Washinawatock, tres indigenistas norteamericanos que se encontraban apoyando a las tribus u'was en contra de los intereses de la Occidental Petroleum en sus territorios.

Este ataque fue perpetrado durante el diseño del 'Plan Colombia' y en medio de los acercamientos entre la administración de Bill Clinton y las FARC, a propósito del incipiente proceso de paz entre la guerrilla

² La revista *Semana*, uno de los semanarios más importantes de actualidad en Colombia, fue usada para confirmar los detalles de los eventos encontrados en *El Tiempo*. Adicionalmente, la preferencia por eventos altamente dramáticos y ampliamente reportados proviene del trabajo de Lawrence (2000), quien demuestra que estos eventos son los que tienen mayor potencial para motivar un cubrimiento crítico e independiente de fuentes oficiales.

y el gobierno colombiano. Tales acercamientos habían dado a las FARC un estatus y legitimidad política sin precedentes, reflejada en los 42.000 km de zona desmilitarizada ofrecidos por el gobierno para las negociaciones y el apoyo explícito del gobierno norteamericano (Pastrana, 2005; Torres, 2010, p. 440). El incidente interrumpió las conversaciones de la administración de Estados Unidos con las FARC, y motivó la concentración del apoyo norteamericano en el 'Plan Colombia' y su componente militar.

El segundo evento se centró en el escándalo protagonizado por el principal agregado militar de la Embajada de Estados Unidos en Colombia, y su esposa. En agosto de 1999, Laurie Hiatt fue formalmente acusada y procesada en febrero de 2000, por tráfico de cocaína y heroína a los Estados Unidos a través del servicio de correo diplomático. Después de esto, el coronel James Hiatt, responsable desde 1998 del manejo de la asistencia antinarcóticos, fue igualmente procesado en julio de 2000 por encubrir y ayudar a lavar el dinero ganado por Laurie Hiatt en el tráfico de drogas. El incidente ocurrió durante el *lobby* o la presión política a favor del 'Plan Colombia' en el Congreso de Estados Unidos y facilitó una agenda de reforma en la Embajada de Estados Unidos, que ya venía siendo propuesta por algunos sectores en Washington y Bogotá, para mejorar el manejo de la ayuda. En particular, el evento contribuyó a la renuncia del embajador Curtis Kamman un año antes de finalizar su periodo (Gómez-Maseri, 2000).

El incidente final comenzó el 13 de febrero de 2003, con la falla del motor y consecuente aterrizaje de emergencia del aeroplano en el que los contratistas norteamericanos Thomas Janis, Thomas Howes, Keith Stansell y Marc Gonsalvez, de California Microwave Systems, empresa filial de Northrop Grumman, y el sargento colombiano Luis Alcides Cruz, llevaban a cabo operaciones de inteligencia en el marco del 'Plan Colombia'. Al aterrizaje de emergencia se siguió un ataque de las FARC al avión, el asesinato de Janis y Cruz, y el secuestro de los tres tripulantes restantes, hasta el 2 julio de 2008, cuando fueron liberados por el Ejército colombiano en la llamada "Operación Jaque".

El incidente ocurrió un año después de finalizado el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, y durante la administración de Álvaro Uribe. Esta fue la primera vez que contratistas norteamericanos eran víctimas de tales ataques, y el periodo más largo de ciudadanos de ese país en poder de grupos insurgentes. Al ser un revés militar, este evento fue manejado con gran discreción. Como consecuencia del incidente, la presencia militar norteamericana en Colombia fue reforzada, pese a preocupaciones sobre una intervención militar directa en el país.

Estos casos han sido elegidos para explorar si es posible fortalecer generalizaciones sobre el potencial de diferentes tipos de hechos de irrupción para aumentar la inclusión legítima de voces y perspectivas críticas del establecimiento. En consecuencia, todos los casos son técnicamente hechos de irrupción, en la medida en que no fueron planeados explícitamente para su cubrimiento por parte del gobierno norteamericano. Adicionalmente, todos involucraron el rol de la administración norteamericana en el conflicto colombiano por medio del 'Plan Colombia', aunque cada caso tuvo diferentes orígenes.

El caso de los indigenistas norteamericanos fue un ataque perpetrado por las FARC (actores antiestablecimiento en Colombia) en contra de ciudadanos norteamericanos. El caso de los Hiatt fue un escándalo protagonizado por el principal agregado militar de la Embajada de Estados Unidos, el cual comprometió la credibilidad de las autoridades norteamericanas. El incidente de los contratistas fue un accidente iniciado por la falla en el motor de la avioneta en la que estos realizaban operaciones de inteligencia. Dichos casos nos permiten probar si hay variaciones en el rol de los medios respecto a diferentes tipos de hechos de irrupción o si es posible generalizar sobre sus efectos en el cubrimiento mediático.

Marcos promovidos por la administración norteamericana y sus oponentes políticos

El análisis se enfocó en el ejercicio cualitativo de sintetizar los marcos interpretativos promovidos por la administración de Estados Unidos y sus principales opositores políticos, seguido de una exploración de carácter más cuantitativo del cubrimiento mediático de los casos de estudio. Los marcos, en el sentido explorado por este estudio, se refieren a características de los discursos y textos noticiosos que se apoyan en su organización jerárquica y estructuras narrativas, y que reflejan los intereses de los actores y promueven ciertos cursos de acción basados en definiciones de los problemas, atribuciones causales e invocación de principios o metas más amplias (Entman, 1991, p. 7; Pan y Kosicki, 1993, pp. 56-64; Gamson y Modigliani, 1989, pp. 3-4; Entman, 1993, p. 52, y 2004, p. 5).

Tales componentes de los marcos se identificaron para las narrativas de la administración norteamericana y sus oponentes políticos, en relación con los incidentes mismos y los problemas macro ligados con estos y referidos a la política norteamericana en Colombia (Entman, 2004, p. 23).

Las fuentes para identificar los marcos de los actores fueron sus comunicaciones diarias (comunicados oficiales, conferencias de prensa, etc.) y, donde resultó apropiado, las declaraciones citadas textualmente en los medios. Todas las comunicaciones oficiales relevantes a cada caso

fueron analizadas³, y los componentes que fueron consistentes durante el desarrollo de los eventos, sintetizados. Solo los actores opositores que ofrecieron contramarcos completos —esto es, que incluyeran todos los componentes descritos—, y en relación directa con las perspectivas de la administración de Estados Unidos, fueron tenidos en cuenta para el análisis de las comunicaciones. Así mismo, otros actores participaron ocasionalmente en la construcción de marcos oficiales u opositores cuando sus narrativas convergieron y tomaron parte en el desarrollo del evento.

En el caso de los indigenistas norteamericanos, la administración de este país enmarcó el *evento* como un crimen, y demandó la entrega de los responsables a la justicia, preferiblemente norteamericana. En contraste, para las FARC, los asesinatos fueron el resultado directo de una acción no autorizada por un comandante local, después de que los indigenistas ingresaron sin permiso al territorio guerrillero, y, por tanto, propusieron aplicar sus propios códigos de justicia.

En relación con la *problemática asociada*, la administración de Estados Unidos justificó sus acercamientos a las FARC sobre la base de apoyar al gobierno colombiano. Sin embargo, los congresistas norteamericanos Benjamin Gilman y Dan Burton se opusieron, sobre la base de la debilidad de Colombia en la negociación y la ilegalidad de negociar con una organización clasificada como terrorista por el Departamento de Estado, de acuerdo con las leyes de Estados Unidos. Conforme con esto, los congresistas propusieron apoyar al Ejército colombiano para acabar con las FARC.

La administración norteamericana, el Pentágono y el Ejército de Estados Unidos enmarcaron el *evento* de la pareja Hiatt como una acción aislada llevada a cabo por la pareja y como un asunto interno de Estados Unidos, y elogiaron al sistema norteamericano por su desempeño durante el incidente. Sin embargo, los comandantes en jefe de la Policía Nacional, periodistas y editorialistas de algunas publicaciones norteamericanas (p. e. *Salon Magazine* y *Newsweek*) y *El Tiempo* mismo vieron el caso como un ejemplo de los dobles estándares en la guerra contra las drogas, lo

3 La búsqueda se realizó desde el momento en que el evento ocurrió hasta finales del año siguiente. En total, 14 comunicaciones oficiales fueron analizadas para el caso de los indigenistas, 14 para los contratistas americanos y 6 para el caso de la pareja Hiatt. En relación con los actores opositores, el caso de los indigenistas incluyó tres comunicados de las FARC publicados en su página web, así como declaraciones en voz directa publicadas en *El Tiempo*. Así mismo, se usó un artículo publicado por los dos congresistas de Estados Unidos, así como declaraciones directas publicadas en seis artículos y dos testimonios en el Congreso norteamericano. En el caso Hiatt, 17 artículos del *Washington Post*, *Newsweek* y *Salon News* fueron las fuentes de los medios norteamericanos. En el caso de los contratistas norteamericanos, se observaron cinco comunicados de las FARC publicados en su página web.

cual debía ser enfrentado. Así mismo, la Embajada norteamericana y el Pentágono fueron criticados por no dar información pública y encubrir al coronel Hiatt.

En relación con la *problemática asociada*, la administración norteamericana negó la información filtrada y citada en el *Washington Post* y *El Tiempo*, sobre una investigación de seguimiento a otros posibles casos de tráfico de drogas en la Embajada norteamericana, así como sobre el bajo desempeño de su embajador. Así, mientras los oficiales no identificados y responsables por la filtración propusieron una agenda de reforma y, más específicamente, un cambio de embajador, la administración de Estados Unidos mostró su respaldo y promovió una agenda de continuidad en la Embajada.

El incidente de los contratistas norteamericanos fue interpretado por la administración de Estados Unidos como un accidente, seguido por un ataque terrorista de las FARC. En consecuencia, la administración de Estados Unidos exigió la liberación de los rehenes o el rescate de estos por parte de tropas norteamericanas y colombianas; para ello desplegó un número adicional de personal norteamericano. Entre tanto, las FARC sostuvieron que derribaron el avión como respuesta a un acto de guerra y la violación de la soberanía por parte de los contratistas, en su concepto, miembros de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés Central Intelligence Agency) de Estados Unidos. Las guerrillas exigieron la suspensión de las operaciones de rescate y un intercambio de rehenes con el gobierno colombiano por prisioneros de la guerrilla, en un área desmilitarizada.

Por otra parte, la administración de Estados Unidos interpretó el *asunto asociado* del refuerzo de la presencia militar en Colombia en el contexto de los acuerdos de cooperación para el 'Plan Colombia', los cuales coincidieron con el despliegue de tropas adicionales. Sin embargo, las FARC condenaron el despliegue militar para el rescate, y las operaciones del 'Plan Colombia' como una violación de la soberanía colombiana y una mayor intervención norteamericana, lo cual justificaba su lucha.

El cubrimiento de *El Tiempo*

El análisis del periódico *El Tiempo* incluyó tres variables: el grado de resonancia de los marcos promovidos, el tono periodístico hacia la administración de Estados Unidos y el balance entre fuentes oficiales y opositores. Para identificar la *resonancia de marcos*, el estudio midió los comentarios en el cubrimiento convergentes con las narrativas de la administración norteamericana, sus oponentes o marcos alternativos, al retomar la distinción hecha por algunos autores entre críticas

procedimentales, o sobre los cursos de acción propuestos, y *sustantivas*, equivalentes al razonamiento detrás de esas propuestas (Hallin, 1986, p. 28; Herman y Chomsky, 1994, p. 302; Hertog, 2000, p. 613; Entman y Page, 1994, p. 87; Althaus, 2003, pp. 383, 388, 389).

Así, los comentarios *procedimentales* reflejaron las propuestas de acción, y los *sustantivos*, la racionalidad que justifica las acciones propuestas evidente en las definiciones, las atribuciones causales, las metas o principios incluidos en el marco. El *tono* periodístico se identificó a partir de comentarios explícitos de apoyo, críticos, mixtos o neutros (sin comentarios) hechos por periodistas o editorialistas sobre el Gobierno de Estados Unidos como actor, su política exterior o su rol en Colombia (Robinson, 2002; Althaus, 2003; Entman, 2004)⁴.

Finalmente, el *protagonismo de fuentes* oficiales y opositivas se midió a partir de citas directas e indirectas para cada fuente individual en cada pieza informativa, la cual fue sumada luego al grupo/institución al cual pertenecieron (por ejemplo, la administración norteamericana, el Congreso de Estados Unidos, el Ejecutivo colombiano, ciudadanos, guerrilla colombiana, etc.).

Todos los artículos, columnas de opinión, editoriales, análisis, perfiles y entrevistas directamente relacionadas con los eventos fueron examinados. Así, los artículos referidos al evento de manera indirecta para apoyar la información sobre otros incidentes, o que no mencionaron al gobierno norteamericano como actor, no fueron considerados para el análisis⁵. La predicción es que si los hechos de irrupción motivan un cubrimiento crítico, esto debería reflejarse en críticas hechas por periodistas en contra de la administración y sus políticas. Así mismo, el acceso legítimo dado a voces críticas debería balancear la presencia y encuadre oficial en los casos analizados.

La codificación fue realizada por la investigadora principal, bilingüe y con experiencia de investigación en el tema del conflicto armado y los medios colombianos. Para probar la confiabilidad del análisis, el 10% de los artículos fueron elegidos para una prueba de *confiabilidad intracodificador*, esto es, realizada por la misma investigadora un año después de terminada la investigación, para determinar la consistencia en la codificación de las variables. Los resultados mostraron un acuerdo del 100% para la variable de *tono*, 94,12% para la variable de *protagonismo de las fuentes* y 79,2% para la variable de *resonancia de marcos*.

4 El *tono* explora marcos sobre los actores según Entman (2004).

5 La búsqueda se realizó en los archivos del periódico en Bogotá. Se identificaron 50 piezas en el caso de los indigenistas, 32 en el caso de la pareja Hiatt y 44 en el caso de los contratistas norteamericanos.

Como esta medida normalmente se considera muy liberal, se llevó a cabo un test interconfiabilidad π de Scott usando un segundo codificador entrenado para el 10% de la muestra. El segundo codificador tiene como su lengua nativa el español, con experiencia previa como asistente de investigación en análisis de contenido político del periódico elegido. Los resultados mostraron un 77% de acuerdo respecto a la codificación original realizada por la investigadora principal en la variable de *tono*, un 91% de acuerdo en la variable de *protagonismo de las fuentes* y un 71% en la variable de *resonancia de marcos*. Estas medidas parecen satisfactorias, ya que, respecto a la variable de tono, el índice de acuerdo intercodificador π (π_i) de 77% fue equivalente a únicamente un desacuerdo. Además, pese a que solo el contenido manifiesto de los textos fue tenido en cuenta, la variable de resonancia de marcos involucró análisis de tipo más cualitativo, lo cual puede explicar la variabilidad en los resultados entre los codificadores.

Resultados

Se presentaron algunas similitudes en el cubrimiento de los tres casos. Estas incluyeron, por ejemplo, la falta de éxito de las élites políticas norteamericanas en promover cursos de acción para enfrentar problemas ligados con los eventos reportados. Adicionalmente, hubo una preferencia en el cubrimiento por voces oficiales y norteamericanas, acompañada por una falta de legitimidad de actores antiestablecimiento. Sin embargo, también se presentaron variaciones en el rol de los medios en cada caso y el potencial de minar la proyección de poder de la élite aplicó más claramente al escándalo analizado.

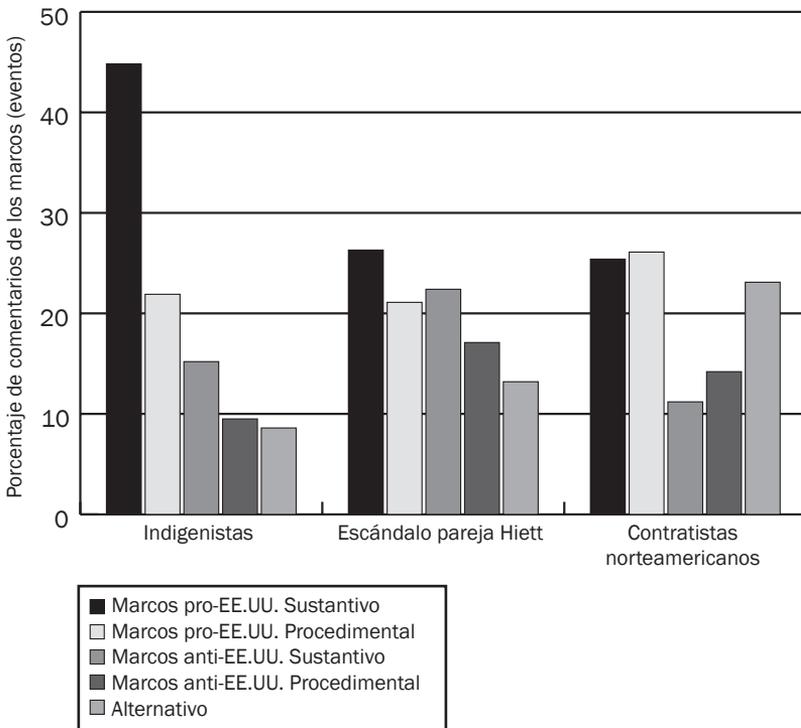
Los hechos de irrupción afectaron la promoción de acciones de la administración de Estados Unidos respecto a problemáticas asociadas con los eventos

El aspecto en el cual la administración de Estados Unidos fue desafiada en mayor medida en el debate mediático no fue su visión de los eventos, sino sus propuestas de acción frente a las problemáticas más amplias asociadas con estos. Esto es, su involucramiento en las conversaciones con las FARC en el caso de los indigenistas, la continuidad del embajador de Estados Unidos en el caso Hiatt y el incremento en el despliegue de tropas en el caso de los contratistas americanos.

Esto se hace evidente cuando se compara la resonancia de los marcos sobre los eventos y las problemáticas asociadas en el cubrimiento. La Figura 1 ilustra el porcentaje de tipos de comentarios en el cubri-

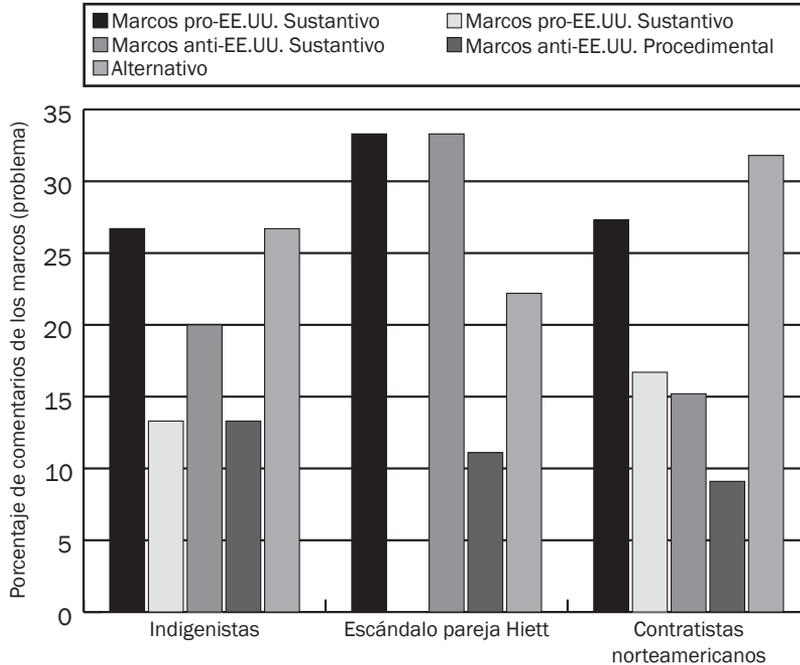
miento de los eventos. Muestra que en los incidentes de los indigenistas y los contratistas americanos, la mayoría de los comentarios convergieron o apoyaron directamente el marco norteamericano, en comparación con puntos de vista alternativos y de oposición. En el escándalo de la pareja Hiatt, únicamente el aspecto sustantivo del marco de la administración norteamericana fue resaltado, pero sus cursos de acción fueron marginalizados en comparación con comentarios de oposición.

Figura 1. Comparación de los componentes de los marcos sobre el evento en los tres casos



La Figura 2 ilustra el porcentaje de tipos de comentarios respecto a la problemática asociada con el evento en cada uno de los casos. Sobresale el hecho de que los marcos de la administración norteamericana no fueron dominantes frente a narrativas de oposición y alternativas. Así mismo, también es importante notar que las lógicas de la administración de Estados Unidos detrás de las políticas propuestas (aspecto sustantivo) estuvieron en general más favorecidas que sus propuestas de acción (aspecto procedimental).

Figura 2. Comparación de los componentes de los marcos sobre el problema asociado a los eventos en los tres casos



En relación con los casos en que los comentarios alternativos tuvieron mayor resonancia, en el incidente de los indigenistas, los comentarios alternativos no se relacionaron con la política bilateral de la agenda norteamericana en Colombia. Estos incluyeron la descripción del conflicto entre los u'was y la Occidental Petroleum Corporation sin enlaces narrativos con la política norteamericana. Igualmente, se propuso un apoyo mayor al proceso de paz por parte de otros países y ONG.

En el caso de los contratistas norteamericanos, los comentarios alternativos que confrontaron al Gobierno de Estados Unidos fueron aislados, e incluyeron especulaciones sobre la cantidad de personal desplegado en Colombia, así como posibles brechas a los límites *congresionales* norteamericanos o a las regulaciones colombianas, y temores en la opinión pública de Estados Unidos sobre “otro Vietnam”. Sin embargo, desde una perspectiva más “optimista”, algunos argumentaron que había una preferencia en la opinión pública colombiana, políticos y las propias FARC por una intervención militar norteamericana en Colombia. De acuerdo con este argumento, la opinión pública

colombiana y los políticos veían tal intervención como una oportunidad para acabar con las FARC. Mientras tanto, para las guerrillas, tal intervención daba una oportunidad para pelear una guerra más legítima de liberación en contra de los Estados Unidos.

Preferencia por voces de Estados Unidos y oficiales, y falta de oportunidades para actores antiestablecimiento

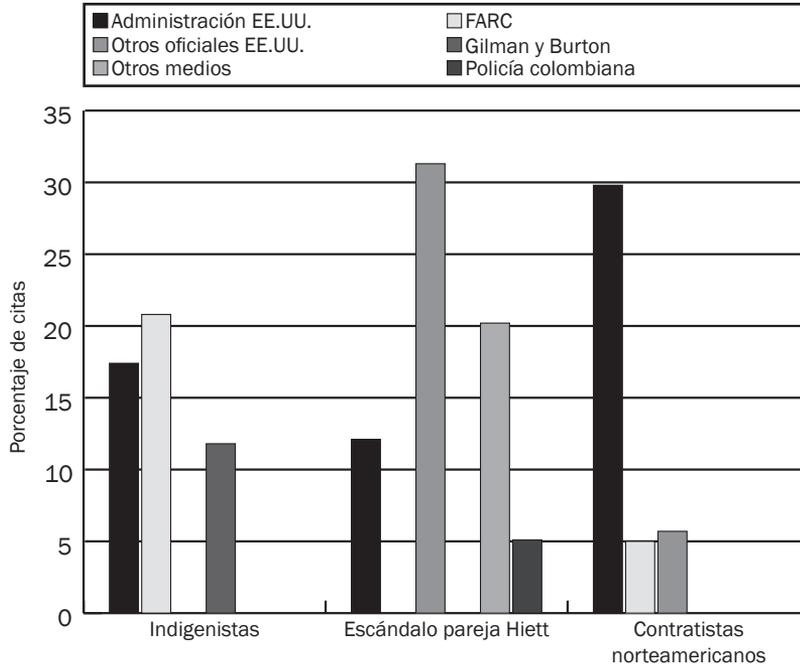
Un cuadro interesante emerge cuando se comparan todas las fuentes en el cubrimiento, ya que la mayoría de ellas fueron americanas (37,98%), seguidas por colombianas (31,52%) y mezcladas o de otras nacionalidades (29,09%)⁶. Más específicamente, la Figura 3 muestra el protagonismo de las fuentes que promovieron los marcos y contra-marcos citados en el cubrimiento⁷. De acuerdo con esto, las fuentes más citadas que se opusieron a las perspectivas de la administración de Estados Unidos vinieron, sobre todo, de organismos gubernamentales y medios de comunicación norteamericanos. Entre tanto, el espacio dado a la oposición en Colombia fue limitado, y aquellas fuentes colombianas que promovieron sus voces más exitosamente pertenecieron al establecimiento. En contraste, las perspectivas de los principales oponentes antiestablecimiento de los Estados Unidos en Colombia, las FARC, fueron marginalizadas o deslegitimadas por el periódico.

En el caso de los asesinatos de los indigenistas norteamericanos, la fuente más citada en el cubrimiento son las FARC. Sin embargo, sus acciones fueron altamente criticadas, la resonancia de sus marcos fue marginal (véase la resonancia de marcos anti-Estados Unidos, para este caso, en la Figura 1) y muchas de sus citas (26,5% del total de

6 Fuentes mezcladas o de distintas nacionalidades incluyeron otros medios y periodistas, expertos y analistas, ciudadanos, ONG y organizaciones internacionales, además de otros líderes y oficiales extranjeros.

7 Aunque la presente investigación analizó todas las fuentes citadas en el debate por medio de una gran variedad de sectores sociales, este artículo se enfocó en el protagonismo comparado de los principales antagonistas en el cubrimiento. En el caso de los indigenistas, las fuentes principales fueron las guerrillas (20,8%), la administración norteamericana (17,4%), ciudadanos (12,9%), la mayor parte de los cuales fueron de la comunidad indígena colombiana u'wa, quienes apoyaron la perspectiva norteamericana en términos de condenar los asesinatos y a las FARC; y el Congreso norteamericano (11,8%). En el caso Hiett, las fuentes principales fueron otros oficiales y exoficiales de Estados Unidos (31,3%), la prensa norteamericana (20,2%), ciudadanos, principalmente de Estados Unidos (15,2%), y la administración de Estados Unidos. Finalmente, en el caso de los contratistas, las fuentes principales fueron las administraciones norteamericana (29,8%) y colombiana (11,5%), cuyas perspectivas convergieron; seguido de ciudadanos (10,1%), particularmente familiares de los secuestrados, así como otros contratistas de Estados Unidos.

Figura 3. Comparación del protagonismo de las principales fuentes en disputa citadas en los tres casos



las citas) fueron, de hecho, conversaciones interceptadas en las que se dio la orden de matar a los indigenistas:

Grannobles: ¿Es que es una señora o qué?

Sujeto N. N.: (no se escucha).

Grannobles: Hay hijueputa mano, yo pensé que era varones todos tres.

Sujeto N. N.: No, negativo.

Grannobles: Ah, no hermano, y ¿qué dice la vieja?

Sujeto N. N.: No... (no se escucha).

Grannobles: ¿Qué tiene la vieja de edad?

Sujeto N. N.: (no se escucha).

Grannobles: Déjela que se muera esa hijueputa.

Sujeto N. N.: (no se escucha)

Grannobles: Eso mate...

Sujeto N. N.: (no se escucha).

Grannobles: Que hijueputa la señora que se muera, no era de la familia de nosotros.

Sujeto N. N.: Pero listo hermano. (*El Tiempo*, 1999d)

En contraste, las visiones disidentes de los congresistas norteamericanos Benjamin Gilman y Dan Burton, los principales opositores del Gobierno norteamericano en la discusión sobre la problemática asociada, fueron más prominentes en el cubrimiento que las de las FARC (comparar los marcos anti-Estados Unidos en la Figura 1 para las FARC y la Figura 2 para los congresistas). Respecto al escándalo de la pareja Hiatt, las fuentes con mayor protagonismo fueron los oficiales norteamericanos pertenecientes a organismos gubernamentales diferentes al Congreso y la administración de Estados Unidos, seguidos de la prensa norteamericana, aunque fueron usados tanto para apoyar como para criticar los marcos de la administración norteamericana.

Las fuentes opositivas que tuvieron una participación más marginal en el cubrimiento fueron los comandantes de la Policía Nacional colombiana, pese a su alto estatus. Finalmente, en el caso de los contratistas norteamericanos, para las FARC, además de ser fuentes citadas de manera marginal, sus marcos tuvieron una resonancia muy limitada (véase la resonancia de los marcos anti-Estados Unidos, para este caso, en las figuras 1 y 2), en comparación con críticas aisladas de una gran variedad de actores.

El rol de los medios varió respecto a diferentes tipos de hechos de irrupción

Hubo variaciones en el rol de los medios a través de diferentes categorías de hechos de irrupción, las cuales se reflejaron en las variables de *tono* y *resonancia de marcos*. Estas variables muestran que el potencial de los hechos de irrupción para abrir la arena mediática, aun momentáneamente, a voces no oficiales y perspectivas críticas, se encontró de manera más clara en el escándalo de la pareja Hiatt.

La Figura 4 muestra el tipo de tono usado por *El Tiempo* hacia los Estados Unidos frente a los tres casos de estudio. En relación con los eventos cubiertos, la mayor parte de los artículos evitaron juicios explícitos respecto a Estados Unidos y su rol en Colombia. Sin embargo, cada uno de los casos tuvo ámbitos diferentes de criticismo, apoyo o comentarios mixtos, en relación con los Estados Unidos.

El caso de los indígenas fue el único que incluyó comentarios de apoyo por parte de los autores de los artículos. En particular, la condena a los asesinatos por parte de la administración norteamericana fue juzgada por los periodistas como una reacción “enérgica y explicable” (*El Tiempo*, 1999a), “con plena razón” (*El Tiempo*, 1999), “apenas lógico” (Valencia, 1999). Igualmente, las demandas de la administración

de Estados Unidos por la entrega y extradición de los culpables fue, en la opinión de algunos periodistas, “explicable” y “la salida más correcta” (Santos, 1999).

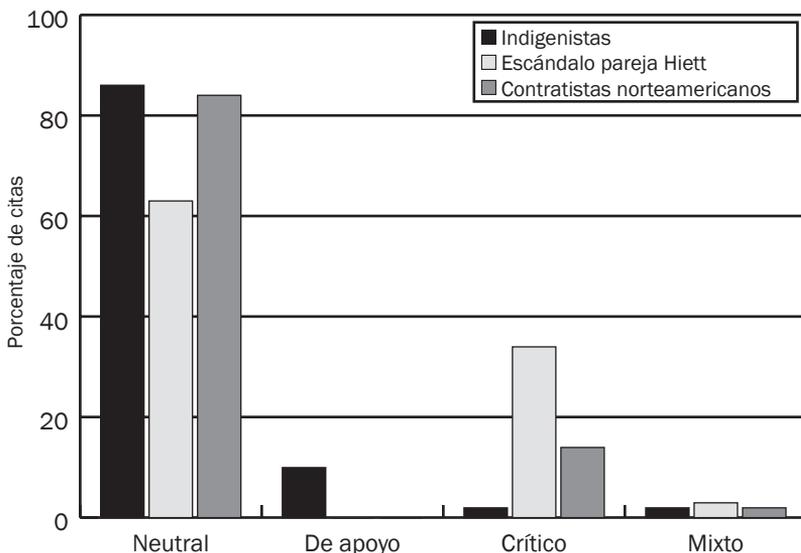
En contraste, la mayor parte de los comentarios sobre el escándalo de la pareja Hiatt fueron críticos; de hecho, este fue el caso con la mayor proporción de calificativos desaprobatorios. En particular, las críticas se enfocaron en el secretismo de la Embajada de Estados Unidos sobre el caso Hiatt, ya que esto contrastaba con las denuncias públicas en las que los colombianos estaban involucrados (*El Tiempo*, 1999c). Igualmente, las sentencias recibidas por la pareja Hiatt fueron duramente criticadas, ya que reflejaban estándares dobles en relación con la severidad de la justicia aplicada a colombianos involucrados en tráfico de drogas (Gómez-Maseri, 1999; *El Tiempo*, 2000h, 2000i).

Las críticas a las sentencias se reflejaron en expresiones como “increíble”, “escandaloso”, “vergüenza” (*El Tiempo* 2000g); “contradictorio” (*El Tiempo*, 2000f); “ley del embudo” (*El Tiempo*, 2000a); “desconcertante” (*El Tiempo*, 2000e); “ofensivo”, “un insulto a la justicia” e “inconsistente con la retórica antidroga” (*El Tiempo*, 2000c). Críticas adicionales incluyeron el rol de la DEA (Drug Enforcement Administration) en política exterior y su abuso de poder internacionalmente (Samper, 2000). Igualmente, la política antidroga fue descrita como una excusa para proteger los intereses norteamericanos en el petróleo y otros recursos colombianos (Guarín, 2000).

El caso de los contratistas americanos motivó algunas críticas de *El Tiempo*, aunque fueron menos numerosas que las expresadas en el caso Hiatt. En particular, las críticas se enfocaron en la falta de éxito de las operaciones de búsqueda y rescate (*El Tiempo*, 2003a, 2003c, 2003d). Igualmente, algunos apuntaron a la falta de atención dada por los Estados Unidos al conflicto colombiano y la cantidad excesiva de restricciones legales para la ayuda militar (*El Tiempo*, 2003f). Otros, sin embargo, expresaron preocupación sobre la falta de información y posible ilegalidad de los despliegues hechos por los Estados Unidos para apoyar las operaciones de rescate (*El Tiempo*, 2003e; Gómez-Maseri, 2003a). Además, la potencial contraproduktividad de la presencia militar norteamericana fue discutida (*El Tiempo*, 2003f), mas no la ayuda militar misma.

Al respecto, la publicación reflejó la posición de oficiales colombianos que estaban a favor de la ayuda militar norteamericana, pero manejada por los colombianos y no por el Ejército norteamericano (p. e. Gómez-Maseri, 2003b; *El Tiempo*, 2003b, 2003f).

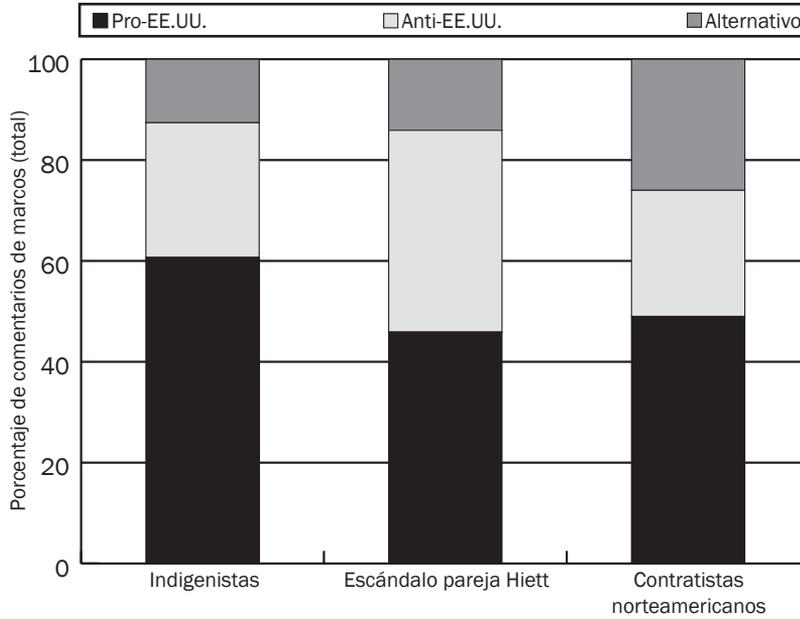
Figura 4. Tono periodístico de *El Tiempo* hacia Estados Unidos en los tres casos



La Figura 5 compara la proporción de comentarios (en valores porcentuales) para la variable de resonancia de marcos en los tres casos analizados. La diferencia de esta figura en relación con las figuras 1 y 2 es que presenta la sumatoria de comentarios sobre el evento y la problemática asociada en todos los incidentes. Además, por medio de la sumatoria de comentarios sustantivos y procedimentales, distingue únicamente entre comentarios convergentes con el marco norteamericano (pro-Estados Unidos), los marcos opositores (anti-Estados Unidos) o perspectivas alternativas de los marcos en disputa.

El caso de los indigenistas tuvo la mayor proporción de comentarios convergentes con el marco de la administración de Estados Unidos, en comparación con los otros casos. En contraste, el escándalo de la pareja Hiett motivó la proporción más significativa de comentarios convergentes con marcos opositores. Entre tanto, el caso de los contratistas norteamericanos presentó el mayor balance entre los comentarios convergentes con los marcos de la administración de Estados Unidos, sus opositores y las perspectivas alternativas.

Figura 5. Comparación de los comentarios consolidados de los marcos en los tres casos



Conclusiones y discusión

El presente artículo ha presentado los principales resultados del análisis a tres casos de hechos de irrupción y su cubrimiento periodístico. En primer lugar, el debate promovido por *El Tiempo* fue liderado por voces norteamericanas y afectó, principalmente, las propuestas de acción de la administración de ese país para enfrentar las problemáticas discutidas en relación con los eventos. En segundo lugar, los actores antiestablecimiento no pudieron promover sus marcos de interpretación de manera exitosa. En tercer lugar, el rol de la publicación respecto a la administración de Estados Unidos fue diferente en cada uno de los casos de estudio. El escándalo fue el evento observado que más se acercó al potencial irruptor atribuido en estudios previos sobre hechos de irrupción.

Estos resultados, por un lado, sugieren que ante hechos de irrupción, *El Tiempo* generalmente favoreció la perspectiva oficial, evitó cuestionar principios que fundamentaron el 'Plan Colombia', al focalizar su atención, más bien, en asuntos procedimentales de implementación, y no legitimó actores antiestablecimiento ni sus puntos de vista.

En este sentido, el cubrimiento de *El Tiempo* siguió la agenda y fuentes oficiales, según lo han descrito estudios previos más cercanos a la *bi-*

pótesis de indexación, que señalan cómo el cubrimiento mediático se limita al rango del debate entre las élites (Hallin, 1986; Herman y Chomsky, 1994; Entman y Page, 1994; Hertog, 2000; Bennett, Lawrence y Livingston, 2006, 2007). Sin embargo, esto no niega el hecho de que los eventos sí provocan debates sobre cómo responder a ellos, y, más importante, a problemáticas políticas que, de otra manera, no se visibilizarían en la esfera pública (Entman y Page, 1994; Althaus, 2003; Robinson, 2002, p. 130).

Por otro lado, el cubrimiento del escándalo de la pareja Hiatt se ajustó más claramente al argumento presentado en estudios previos sobre la habilidad de hechos de irrupción para abrir narrativas mediáticas a perspectivas críticas y actores no oficiales (Bennett y Lawrence, 1995; Lawrence, 2000; Shehata, 2007; Wolfsfeld, 1997). El caso de la pareja Hiatt fue el único en el que se le dio legitimidad a voces no gubernamentales opositoras (medios norteamericanos), y en que las propuestas de adversarios políticos tuvieron mayor resonancia que aquellas promovidas por la administración norteamericana. Así mismo, este fue igualmente el caso en el que *El Tiempo* tomó una postura más crítica en contra de los Estados Unidos. Como consecuencia, el estudio sugiere que el potencial atribuido a hechos de irrupción aplica más precisamente a situaciones de escándalo.

¿Por qué los escándalos tienen un mayor potencial para motivar cubrimiento crítico e inclusión de voces alternativas? Una respuesta posible es que el caso Hiatt fue el único que no involucró a las FARC. En este sentido, la caracterización de la organización insurgente como enemigo público pudo haber actuado como un filtro ideológico, al facilitar el dominio de narrativas oficiales que se oponían a las suyas (Herman y Chomsky, 1994). Las narrativas de la administración de Estados Unidos pudieron haber tenido, entonces, mayor resonancia en *El Tiempo*, porque estaban oponiéndose a las de las FARC, mientras que en el caso Hiatt, las narrativas no pudieron ser apoyadas en una amenaza en común percibida por las élites colombianas y de Estados Unidos.

En contra de esta interpretación, habría que subrayar, sin embargo, que antes y durante el caso de los indigenistas norteamericanos, las FARC alcanzaron una legitimidad política y reconocimiento oficial sin precedentes. Esto se evidenció en el proceso de paz llevado a cabo entre esta guerrilla y el gobierno conservador de Andrés Pastrana. Tal proceso conllevó concesiones sustanciales al grupo, con el apoyo de la administración norteamericana. En consecuencia, hubo una diferencia marcada en el estatus político de las FARC respecto a los dos casos de estudio en los que estuvieron involucradas, lo cual pudo ser también una variable decisiva.

Otra explicación más plausible pudo haber venido de posibles diferencias en la resonancia cultural de los marcos propuestos por la administración norteamericana respecto a cada uno de los tres incidentes. Esta hipótesis sugiere que la narrativa promovida por la administración norteamericana en el caso Hiatt era *culturalmente ambigua* en el sentido propuesto por Entman (2004), ya que expuso dobles estándares en la guerra contra las drogas. Tal ambigüedad pudo haber brindado a *El Tiempo* y otros actores políticos una ventana de oportunidad para ser más críticos y autónomos frente a dicha administración.

Limitaciones y recomendaciones para investigaciones futuras

El argumento presentado aquí ha cuestionado las generalizaciones teóricas hechas en investigaciones anteriores sobre el potencial disruptivo (o la falta de potencial) de los hechos de irrupción, como una categoría sobreabarcadora. Se requeriría una investigación más focalizada en tipos de eventos específicos de alto perfil, y sus efectos políticos y mediáticos. Aquí, la tipología ofrecida por Molotch y Lester (1974) podría ser muy útil, ya que propone una clasificación más matizada sobre incidentes noticiosos, como accidentes, escándalos y hechos de rutina.

Otra conclusión es que, mientras *El Tiempo* motiva debates sobre aspectos de implementación política, este debate permanece en la esfera de controversia legítima tal y como está definida por Hallin (1986). En este sentido, comparte las características encontradas por otros autores sobre los medios dominantes (Herman y Chomsky, 1994; Hallin, 1986; Entman y Page, 1994; Hertog, 2000). Como consecuencia, una mayor investigación debería ampliar la mirada al cubrimiento por parte de medios alternativos. Aunque estos no han reemplazado aún a los medios dominantes como punto de referencia para la información política (Bennett, Lawrence y Livingston, 2007, pp. 56-57), sí emergen como una fuente potencialmente rica de visiones alternativas para consumo público.

En tercer lugar, es importante notar que la presente investigación se ha enfocado en una situación de conflicto armado interno entre un Estado y un grupo guerrillero (FARC). Sin embargo, como ha planteado Wolfsfeld, las insurrecciones y guerras presentan una amenaza genuina a la existencia y legitimidad del Estado, y por ello este no puede permitirse ser derrotado en el teatro de operaciones físico o simbólico (1997, p. 124). Deberían hacerse mayores estudios sobre contextos con diferentes tipos de conflicto político, con el fin de explorar las oportunidades divergentes que los hechos de irrupción ofrecen a actores antiestablecimiento para promover su visión en los medios.

En resumen, este artículo ha examinado tres hechos de irrupción de alto perfil para explorar su potencial de afectar la promoción de la administración norteamericana y sus perspectivas en el periódico *El Tiempo*. Se concluyó que la historia iniciada por el escándalo fue la más disruptiva de todas al respecto. En consecuencia, se ha sugerido que una categorización más matizada y precisa de hechos de irrupción puede ser apropiada para la investigación futura en esta área.

Referencias

- Althaus, S. L. (2003), "When news norms collide, follow the lead: new evidence for press independence", *Political Communication*, vol. 4, 20, pp. 381-414.
- Bennett, L. y Lawrence, R. (1995), "News icons and the mainstreaming of social change", *Journal of Communication*, vol. 3, núm. 45, pp. 20-39.
- Bennett, L.; Lawrence, R., y Livingston, S. (2006), "None dare call it torture: indexing and the limits of press independence in the Abu Ghraib scandal", *Journal of Communication*, vol. 3, núm. 53, pp. 457-485.
- (2007), *When the Press Fails. Political Power and the News Media from Iraq to Katrina*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Bennett, L. y Livingston, S. (2003), "Gatekeeping, Indexing, and Live-Event News: Is Technology Altering the Construction of News?", *Political Communication*, vol. 4, núm. 20, pp. 363-380.
- Corral, J. (2000), "El cubrimiento de la prensa estadounidense del conflicto armado en Colombia (1998-1999)", *Politics*, Universidad de los Andes.
- El Tiempo (1999a, 7 de marzo), "Atrocididad contra la paz", *El Tiempo*, p. 4A.
- (1999b, 10 de marzo), "¿Los nuevos extraditables?", *El Tiempo*, p. 4A.
- (1999c, 8 de agosto), "Ratón que cuida el queso", *El Tiempo*, p. 4A.
- (1999d, 6 de marzo), "Estados Unidos. pide extradición de responsables", *El Tiempo*, p. 8A.
- (2000a, 24 de enero), "El mundo al revés", *El Tiempo*, p. 4A.
- (2000b, 7 de mayo), "Es una condena ridícula: Serrano", *El Tiempo*, p. 1-25.
- (2000c, 15 de julio), "Justicia para los de ruana", *El Tiempo*, p. 1-16.
- (2000d, 7 de mayo), "La ley del embudo", *El Tiempo*, p. 1-28.
- (2000e, 10 de julio), "Traficantes de primera", *El Tiempo*, p. 1-14.
- (2000f, 4 de abril), "Una historia insólita", *El Tiempo*, p. 4A.
- (2000g, 11 de abril), "Vergüenza para EE. UU.", *El Tiempo*, p. 4A.

- El Tiempo (2000h, 7 de mayo), “Es una condena ridícula: Serrano”, El Tiempo, p. 1-25.
- (2000i, 7 de mayo), “La ley del Embudo”, El Tiempo, p. 1-28.
- (2003a, 5 de diciembre), “EE. UU. va tras la Teófilo Forero”, El Tiempo, p. 1-6.
- (2003b, 19 de febrero), “En la mira de Washington”, El Tiempo, p. 1-14.
- (2003c, 6 de abril), “Identifican a compañeros de Davis González”, El Tiempo, p. 1-16.
- (2003d, 31 de marzo), “Lo que cuesta rescatar a los gringos en el Caquetá”, El Tiempo, p. 1-8.
- (2003e, 24 de febrero), “Llegada de soldados de EE. UU. crea debate”, El Tiempo, p. 1-1.
- (2003f, 25 de febrero), “Tormenta en vaso de agua”, El Tiempo, p. 1-2.
- Entman, R. M. (1991), “Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in narratives of the KAL and Iran air accidents”, *Journal of Communication*, vol. 4, núm. 41, pp. 6-26.
- (1993), “Framing: toward clarification of a fractured paradigm”, *Journal of Communication*, vol. 4, núm. 43, pp. 51-58.
- (2004), “Projections of power. Framing news, public opinion, and U. S. foreign policy”, en Herbst, S. y Page, B. I. (eds.), *Studies in Communication, Media, and Public Opinion*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press.
- Entman, R. M. y Page, B. (1994), “The news before the storm. The Iraq war debate and the limits to media independence”, en Bennett, W. L. y Paletz, D. (eds.), *Taken by the Storm. The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press.
- Gamson, W. A. y Modigliani, A. (1989), “Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructivist approach”, *American Journal of Sociology*, vol. 1, núm. 95, pp. 1-37.
- Gómez-Maseri, S. (1999, 14 de noviembre), “Terrorismo reabre debate sobre ayuda”, El Tiempo, p. 3A.
- (2000, 6 de febrero), “Lo que va de Kamman a Patterson”, El Tiempo, p. 7A.
- (2003a, 25 de febrero), “EE. UU. le baja el tono a la misión”, El Tiempo, pp. 1-2.
- (2003b, 23 de febrero), “Marines, al rescate de estadounidenses”, El Tiempo, pp. 1-8.
- Guarín, L. (2000), “Móviles y consecuencias discutibles”, El Tiempo, p. 6.

- Hallin, D. (1986), *The Uncensored War. The media and Vietnam*, Los Angeles, California, University of California Press.
- Herman, E. S. y Chomsky, C. (1994), *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Londres, Vintage.
- Hertog, J. (2000), "Elite press coverage of the 1986 U.S.-Libya conflict: A case study of tactical and strategic critique", *Journalism and Mass Communication Quarterly*, vol. 3, núm. 77, pp. 612-627.
- Lawrence, R. G. (2000), *The Politics of Force. Media and the Construction of Police Brutality*, Berkeley, Los Angeles, California, University of California Press.
- McNair, B. (2007). *An introduction to Political Communication* (4th ed), Londres, Nueva York, Routledge, Taylor and Francis Group.
- Molotch, H. y Lester, M. (1974), "News as purposive behaviour: on the strategic use of routine events, accidents, and scandals", *American Sociological Review*, vol. 1, núm. 39, pp. 101-112.
- Pan, Z. y Kosicki, G. (1993), "Framing analysis: an approach to news discourse", *Political Communication*, núm. 10, pp. 55-75.
- Pastrana, A. (2005), *La palabra bajo fuego*, 2.^a ed., Bogotá, Planeta.
- Rey, G. et al. (2003), *Calidad informativa y cubrimiento del conflicto. Estándares de calidad periodística en el cubrimiento del conflicto armado en Colombia*, en Nariño, P. A. y NED (eds.), Bogotá, Fondo Editorial CEREC.
- Robinson, P. (2002), *The CNN Effect. The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Londres, Nueva York, Routledge.
- Samper, D. (2000, 7 de junio), "Sobre un héroe y muchas tumbas", *El Tiempo*, pp. 1-13.
- Santos, E. (1999, 7 de marzo), "La Machuca de las FARC", *El Tiempo*, p. 4A.
- Shehata, A. (2007), "Facing the Muhammad Cartoons: Official dominance and event-driven news in Swedish and American elite press", *The Harvard International Journal of Press/Politics* 12 (4):131-153.
- Stokes, D. (2001), "Better lead than bread? A critical analysis of the US's Plan Colombia", *Civil Wars*, vol. 4, núm. 2, pp. 59-78.
- (2003), "Why the end of the cold war doesn't matter: the US war of terror in Colombia", *Review of International Studies*, vol. 29, núm. 4, pp. 569-585.
- (2005), *America's Other War. Terrorizing Colombia*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- Torres, C. (2010), *Colombia, siglo XX. Desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*, Bogotá, Norma.

Valencia, Á. (general) (1999, 19 de marzo), “Enormes errores de la subversión”, *El Espectador*, p. 5A.

Wolfsfeld, G. (1997), *Media and Political Conflict: News from the Middle East*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press.

Valores, roles y prácticas en conflicto:

el papel de los periodistas mexicanos en las elecciones presidenciales del 2006

Mireya Márquez Ramírez

Introducción

En las democracias establecidas, el modelo normativo de periodismo establece que la función primordial de los medios es la de velar por el interés público y vigilar las acciones del Estado, con el fin de proveer a los ciudadanos de información para la toma responsable de decisiones (Siebert, *et al.*, 1956; Christians *et al.*, 2009). De tal forma, los noticieros tendrían la encomienda de fomentar el debate de ideas y propuestas para ayudar a formar una ciudadanía plural y tolerante, especialmente en tiempo de elecciones (Katz, 1972). Adicionalmente, en el modelo predominante de periodismo en el mundo existen ciertos valores, como la objetividad, la factualidad o la búsqueda de la verdad (Schudson y Anderson, 2008), que se han convertido gradualmente en cánones universales de identidad profesional (Kovach y Rosenstiel, 2001; Deuze, 2005), pese a sus constantes críticas o desconexiones con los diversos estados de las democracias en el mundo (Dahlgren, 2009).

Aun cuando hay un relativo consenso sobre las funciones normativas y los valores periodísticos que se esperan de los medios, con frecuencia el contexto personal, profesional, organizacional y estructural en el que se ejerce el periodismo posiciona dichos valores y funciones en constante tensión. Como asegura Herbert Gans, el quehacer diario de los periodistas está moldeado por diversas fuerzas: la estructura operacional y editorial de los propios medios, la necesidad de la inmediatez, la competencia por las audiencias, la concepción tanto del propio 'ideal democrático' como de los valores y prácticas que implica, y, principalmente, la desconexión entre 'lo ideal' de 'lo real', en cuanto a lo que debe ser el periodismo (2003, p. 45).

Por otra parte, el estudio de los roles y valores que se autoadjudican los periodistas, los procesos y prácticas de reporteo y las culturas profesionales en México, y menos aún durante procesos electorales, ha sido un área temática escasamente explorada en la literatura política o sociológica. La relevancia de este tema cobra especial importancia durante eventos políticos que suponen conflicto y confrontación —como las elecciones presidenciales del 2006 en México—, debido a que muchos conceptos normativos del periodismo, como el de ‘ser vigilante del poder’ o ‘mantenerse editorialmente distanciado’ e ‘imparcial’, se vuelven problemáticos para definir y operacionalizar en la práctica diaria.

Este capítulo disecciona las tensiones insertas entre los estándares profesionales del periodismo, el modelo normativo al que se adhiere y los múltiples factores individuales, organizacionales y político-económicos que le condicionan y limitan. El análisis cualitativo que presentamos surge de estudiar las ambigüedades inmersas en los roles y valores profesionales que asumieron noventa periodistas mexicanos de 22 medios nacionales, en diversas fases del conflicto y polarización social que le siguieron a las elecciones presidenciales del 2006 en México, unas de las más reñidas de la historia.

Las preguntas que pretendemos evaluar desde la perspectiva del periodista son: 1. si el papel del periodismo es informar y diseminar información tal como ocurre; 2. reflejar neutralmente el tono del debate, al darle una plataforma de expresión a las partes en conflicto; 3. explicar y analizar las variables del conflicto más allá del discurso político, o 4. buscar la verdad última. Argumentamos que aunque a simple vista el modelo normativo y predominante de periodismo —que en lo consecuente llamaremos *liberal* debido a sus orígenes filosóficos e histórico-geográficos— supone la ejecución de todas estas funciones, en situación de conflicto político estas funciones se confrontan. Al presentar las reflexiones que hacen los periodistas mexicanos sobre su propia labor durante el conflicto nos planteamos preguntas que cuestionan valores tradicionales de periodismo —factualidad, objetividad, distanciamiento editorial—, y su pertinencia en contextos de conflicto y crisis.

Breve anatomía de un conflicto

Las elecciones presidenciales del 2006 y el agudo conflicto postelectoral que le sucedió constituyen uno de los episodios más controversiales de la historia reciente en México. Con miras a las elecciones presidenciales del 2012 en México, serían pocos quienes no reconocerían que el proceso electoral del 2006 no sólo “no ha encontrado hasta la fecha adecuada sepultura” (Hernández Avendaño y Muñoz Armenta, 2010, p. 11), sino

que, por su complejidad, ha influido considerablemente en los debates políticos del nuevo proceso electoral.

Las consecuencias para la legitimidad de los actores y las instituciones se siguen resintiendo, y se continúa poniendo en entredicho tanto el significado de los cambios que se han ejecutado en el régimen político mexicano para la democratización del país (Gómez Tagle, 2007), como el papel que desempeña la prensa mexicana en la defensa o legitimación de las instituciones y los actores de poder.

Desde la perspectiva de la comunicación política, dichas elecciones presidenciales serán recordadas por los constantes cambios en estrategia de medios que se sintetizan en lo que Darren Wallis llama “un cambio del modelo de la ‘tortilla’ al modelo de la Coca-Cola” (2003). Esta estrategia se evidenció de manera más clara durante la última etapa de la campaña, cuando el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón, y el de la coalición de izquierda ‘Por el Bien de Todos’, Andrés Manuel López Obrador, se enfrascaron en un fenómeno relativamente nuevo en México: el intercambio de anuncios publicitarios a través de los medios masivos que los comentaristas pronto llamaron ‘campaña negativa’ o ‘campañas negras’¹.

Estas campañas se centraron en la crítica y ataques abiertos del candidato oficialista del partido de centroderecha al puntero en las encuestas, López Obrador, quien había encabezado consistentemente las encuestas como absoluto favorito desde sus días como alcalde de la Ciudad de México, y aun tres meses antes del día de la elección (Espino, 2009). Sin embargo, conforme la campaña fue avanzando, no sólo se intensificaron los ataques abiertos de Calderón, sino, también, los errores en el discurso y la lentitud en la estrategia mediática de respuesta por parte de López Obrador, pues a pocos días de la elección, y en un ambiente ya polarizado por las ‘campañas negras’, el resultado se vaticinaba muy cerrado.

Además de su contenido beligerante, las ‘campañas negras’ resultaron controversiales, porque su financiamiento no provenía de los recursos públicos asignados al PAN como parte de su partida para publicidad y propaganda, como marcaba la ley electoral mexicana, sino que había sido costeadada por el Consejo Coordinador Empresarial y otros grupos

¹ La campaña ‘oficial’ de Calderón supo capitalizar los propios discursos críticos de López Obrador para asociarlo con una imagen de intolerancia. La campaña ‘no oficial’ financiada por organizaciones civiles afines al PAN y por grupos empresariales (García Calderón, 2007; Villamil y Scherer, 2007) fue sin duda la más crítica. En varios anuncios comerciales se alentaba abiertamente a la población a no votar por Andrés López Obrador, a quien se retrataba como “un peligro para México”, porque “pondría al país en deuda” o “acabaría con la propiedad privada y la clase media” (Espino, 2009). Los anuncios lo equiparaban con el presidente venezolano Hugo Chávez o con el subcomandante Marcos, líder del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

conservadores opuestos al modelo de izquierda de López Obrador, una figura no contemplada en la legislación electoral correspondiente.

El ambiente de crispación que generaron las campañas se acentuó con los errores de la propia autoridad electoral durante la contienda. Un evento crucial que propició un clima de tensión e incertidumbre ocurrió la noche del 2 de julio, cuando el presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) —el organismo ciudadano autónomo encargado de organizar las elecciones— declinó declarar a un ganador, con el argumento de que la diferencia entre los dos candidatos punteros era menor al margen de error (Pliego Carrasco, 2007). Sin embargo, tras conocerse el resultado del cómputo oficial de todas las actas, tres días después, el IFE dio por ganador a Felipe Calderón, con una cerrada victoria de 0,58%.

En respuesta, el candidato de la izquierda rechazó el resultado, demandó un recuento total de los votos por considerar que se habían cometido múltiples irregularidades antes, durante y después de que cerraran las casillas, y arguyó ser víctima de un fraude orquestado desde el gobierno de Vicente Fox, los empresarios que habían patrocinado una inusual campaña mediática de desprestigio en su contra y otros sectores de poder fáctico, que se habrían coludido para impedirle la llegada a la presidencia (López Obrador, 2007).

De igual forma, fluyeron las críticas al árbitro de la contienda, el IFE, por alentar y generar dudas, al no salir oportunamente a aclarar rumores, por su falta de transparencia en la operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) —encargado de publicar en línea los cómputos de las actas en tiempo real—, por su decisión para dar por buena la victoria de Calderón, sin considerar que el resultado había sido impugnado ante tribunal, o por admitir durante los peores días de incertidumbre que cerca de tres millones de sufragios no habían sido contabilizados.

En el marco de estas dudas generalizadas que se multiplicaban por falta de claridad, de pericia, de saturación de información o de pronunciamientos encontrados, López Obrador y su equipo presentaban a diario ante los medios nuevas pruebas que, a su juicio, avalaban su tesis del fraude, mientras el IFE o el equipo de Calderón las demeritaban ante la opinión pública. La enorme polarización social que acompañó el conflicto se dio entre quienes (incluidos periodistas) creían en la teoría del fraude y pedían el recuento total de votos, los que pedían el recuento total de votos para darle certeza y legitimidad al resultado, pero no necesariamente creían en fraude, y los que lo creían innecesario, al considerar que la elección fue limpia y el conflicto provenía de los caprichos de un mal perdedor.

Días más tarde, en una medida impopular incluso entre un amplio sector que hasta el momento le había respaldado, el movimiento de resistencia que se había gestado alrededor de López Obrador asentó campamentos permanentes sobre vías importantes de la Ciudad de México y el Zócalo, su principal plaza, como medida de presión. Era evidente que “con la gente en las calles y la sensación de que el proceso no había sido del todo limpio, se requería de nuevas instituciones que pudieran dirimir el conflicto” (Varela Guinot, 2010, p. 71).

Mientras el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación evaluaba las pruebas de las irregularidades y más evidencias confirmaban o negaban —según el cristal con que se viera— las acusaciones de voto, las declaraciones contra el plantón y el bloqueo de vialidades se intensificaban. Finalmente, el Tribunal ordenó el recuento de sólo 10% de las urnas y no el total, como demandaba un importante segmento de la opinión pública. En esas casillas que se recontaron, muchas de las irregularidades que acusaba la *coalición* se comprobaron y el ajuste de los resultados se revirtió a favor de López Obrador, lo que alimentó aún más la suspicacia de los defensores de la tesis del fraude. No obstante, la diferencia entre ambos candidatos sólo se redujo en 0,02%, para quedar en el 0,56% final, por lo que la elección se declaró válida y Calderón se erigió en presidente electo.

Pero una nueva crisis de legitimidad vino con el propio dictamen del Tribunal: aunque la victoria del PAN se ratificó, el entonces presidente Vicente Fox, otrora candidato del cambio y la alternancia que luchó desde la oposición contra el autoritarismo del viejo régimen priísta, fue reprendido por haber puesto en riesgo la elección, debido a su intervención indebida a favor del candidato ganador. En tanto, no sólo los simpatizantes de López Obrador se negaron a reconocer a Calderón como presidente electo, a quien continúan llamando “usurpador”, sino que dos meses después ungieron a su candidato como ‘presidente legítimo de México’.

Los analistas políticos, y no pocos periodistas, dividieron sus posturas. Un segmento argumentaba que las instituciones y procedimientos electorales, tras años de esfuerzo por lograr prestigio y credibilidad, debían respetarse en cuanto órganos autónomos y ciudadanos con probada reputación, aun si las reglas no fueran populares (Pliego Carrasco, 2007; Lajous, 2006; Tello, 2007). Otro segmento, en cambio, creía necesario haber invalidado la elección y recontado los votos en su totalidad ante lo que consideraban parcialidad del gobierno, inequidad de la contienda por las campañas negras y actuación ilegal de terceros partidos (Díaz, 2007; Rodríguez Araujo, 2006; Villamil y Scherer, 2007).

Para muchos, las instituciones estaban obligadas a comprometerse con la exactitud y la certidumbre del proceso y la futura legitimidad y gobernabilidad del candidato vencedor ante el resultado tan cerrado. Otros proveyeron de evidencia —a su juicio, irrefutable— que daba cuenta de los numerosos errores humanos en el cómputo de votos y actas que hacían imprescindible un recuento total, aunque no hubiera existido la intención de alterarlas ni el fraude hubiera sido el móvil. En su propio análisis de las actas electorales, el politólogo José Antonio Crespo (2008) encontró que las denominadas *inconsistencias aritméticas* fueron de tal magnitud “que no se puede saber quién ganó las elecciones del 2006”, pues la simple cifra de votos irregulares habría sido mayor que la diferencia de 0,56% que le dio la victoria a Calderón.

De igual forma, la postura pública tomada por muchos periodistas y medios en un sentido u otro fue muy cuestionada después de la elección. Se ha acusado a los medios de alentar la polarización y de tomar partido. En una tradición de subordinación histórica de los medios al partido oficial, especialmente durante tiempos electorales y por los conflictos de interés que generan la renovación gubernamental de las concesiones de radiodifusión a los mismos grupos mediáticos (Arredondo, Fregoso y Trejo Delarbre, 1991; Gómez Tagle, 1988; Aceves González, 2001, 2002; García Calderón y Figueiras Tapia, 2006), un segmento de analistas considera que los medios informativos le apostaron a la victoria de Felipe Calderón, y los pocos que originalmente habían manifestado apoyo a López Obrador, hasta antes de la elección, lo hicieron sólo por conveniencia o miedo (García Calderón y Figueiras Tapia, 2006; Villamil y Scherer, 2007).

Pero aun cuando se ha convertido en lugar común acusar a los medios de parcialidad durante procesos electorales, los investigadores en periodismo sabemos muy poco sobre cómo se configuraron y planearon las políticas editoriales respecto a campañas y candidatos. No hemos escuchado lo que los propios periodistas tienen que decir sobre el 2006, ni el rol que creen que deben adoptar en conflictos políticos. Así, pues, creemos que diseccionar la cultura periodística mexicana en cuanto a sus valores e identidades profesionales, así como a sus prácticas y procesos de reporteo, contribuye al reconocimiento de la compleja cultura política de una incipiente democracia que parece haber amalgamado las inercias del autoritarismo.

Roles y valores periodísticos en conflicto: entre el modelo liberal de periodismo y la polaridad

De acuerdo con el modelo predominante de periodismo en el mundo, que en lo subsecuente llamamos *modelo liberal*, los roles del periodismo liberal serían el de constituirse en vigilante (*watchdog*), y contrapeso (*fourth*

state) del Estado, mediante la presentación de información basada en la descripción de hechos verificables y no en opiniones (*factualidad*), con el fin de evitar sesgos y juicios de valor (*objetividad*). De tal forma, los estándares profesionales mejor consensuados del periodismo serían la objetividad, *factualidad*, distanciamiento editorial por parte del periodista e imparcialidad (Kovach y Rosenstiel, 2001). Por lo contrario, no corresponderían con el modelo liberal de periodismo —y su concepción sobre profesionalismo— el partidismo, la militancia, la interpretación o el comentario en la nota periodística, rasgos más característicos de otras tradiciones de periodismo, como sería el caso de la prensa francesa o italiana, donde el concepto de objetividad no tuvo históricamente el mismo arraigo que en Estados Unidos y Reino Unido (Chalaby, 1996, 1998; Mancini, 2000, 2005; Benson, 2002, 2005; Hallin y Giles, 2005; Boudana, 2010).

De acuerdo con Daniel Hallin y Paolo Mancini (2004), esto se explicaría porque en países como Francia, Italia o España, el ‘paralelismo político’ de la prensa respecto a su sistema de gobierno es alto y los hace vulnerables a la intervención en su regulación y a su ‘instrumentalización’; es decir, a su utilización con fines propagandísticos².

Aunque las críticas a la *operabilidad* del modelo liberal son largas y conocidas —por ejemplo, la prevalencia de fuentes de élite y oficiales (Manning, 2001), los intereses corporativos de los grupos mediáticos sobre interés público (McChesney, 1999; Trejo Delarbre, 2001, 2005), o su anglocentrismo (Curran y Park, 2000; Curran, 2002)—, es innegable que diversos estudios han demostrado que el modelo liberal de periodismo y sus valores, en gran medida continúan cimentando, incluso con sus diversas aproximaciones culturales, la “ideología consensual” (Deuze, 2005) y los “marcos profesionales e identidades” (Tumber, 2004) de los periodistas en el mundo³.

2 Aun con estas diferencias, diversos estudios comparativos concluyen que el tipo de periodismo interpretativo y de amplia intervención por parte del periodista que se practica en *Le Monde* consistentemente provee al lector con mayor contexto y análisis que la simple descripción factual de la información, como ocurriría con el *New York Times* (Benson y Hallin, 2007).

3 Por un lado, las encuestas de periodistas y estudiantes de periodismo en todo el mundo muestran un consistente y creciente acuerdo con la función de vigilante, la diseminación factual de información y el distanciamiento editorial del periodista (Splichal y Sparks, 1994; Weaver, 1998, 2005). Las encuestas siguen demostrando que los periodistas estadounidenses serían los que consistentemente e históricamente se han adherido a estándares como la objetividad y el distanciamiento editorial (Johnstone, Slawski y Bowman, 1976; Weaver y Wilhoit, 1986, 1996). Sin embargo, también muestran que las culturas profesionales varían alrededor del mundo debido a factores sociopolíticos y culturales (Weaver, 1998; Donsbach, 1995; Donsbach y Patterson, 2004; Mellado Ruiz, 2010; Hanitzsch y Mellado, 2011).

Sin embargo, en las últimas fechas, los investigadores en periodismo han empezado a *desfocalizar* sus estudios sobre identidades profesionales de la normatividad liberal, y a examinar sus posibles polaridades y contradicciones en el marco de sus contextos laborales.

Como proponen en sendos esquemas conceptuales los investigadores Nico Carpentier (2005) y Thomas Hanitzsch (2007), el entendimiento sobre los procesos de la producción de la noticia necesariamente pasa por la identificación de los contrastes que se generan entre las identidades profesionales 'hegemónicas', basadas en el *deber ser* como objetividad, factualidad, distanciamiento editorial, imparcialidad, vigilancia o actitud de servicio público (como en el modelo liberal anglosajón), y las 'contrahegemónicas', como partidismo, opinión e interpretación, intervencionismo, agente de movilización, propagandismo o servicio a intereses privados. Entender estas diferencias y sus negociaciones en diversos contextos y momentos por los que atraviesan ciertos medios posibilita la reconstrucción del campo discursivo que rodea la identidad del periodista.

Otra forma de entender las identidades profesionales y roles de los periodistas es no sólo por medio de polaridades, sino de adopciones graduales de diversos roles que no se excluyen mutuamente. Por ejemplo, al analizar la cobertura mediática de la toma de rehenes de un grupo de separatistas canadienses en Quebec, el investigador Bernard Dagenais (1992) propone una forma de entender la cobertura de crisis y conflicto por parte de los medios, que pasa no por polaridades, sino por fases. En su tipología, que trata de dilucidar si los medios son simples observadores, actores o chivos expiatorios, el autor concluye que como un ritual, en todo conflicto, los medios pasarían de ser simples observadores y testigos de los acontecimientos, a actores que intervienen activamente o se convierten en protagonistas centrales de tales acontecimientos, para favorecer o auxiliar a una de las partes en conflicto y convertirse, finalmente, en el blanco de acusaciones, a quienes se culpa por un desenlace desafortunado.

De igual forma que Carpentier, Hanitzsch o Dagenais, nuestro objetivo en este estudio es analizar tanto las ambigüedades y polaridades presentes en la forma como los periodistas mexicanos cubrieron y entendieron su posición frente al conflicto postelectoral de 2006, como sus funciones durante las distintas fases que supuso el conflicto. Aquí hemos diseñado una tipología mínima de polaridades en percepciones y roles en conflicto, que fueron observables en diversos momentos del conflicto postelectoral.

Hallazgos: los periodistas mexicanos y su cobertura del proceso electoral

Nuestro estudio está basado en metodología cualitativa, que consistió en entrevistas individuales a profundidad con 90 periodistas (45 de radio y

45 de prensa escrita), de 22 medios nacionales, o con sede en el Distrito Federal: siete grupos radiofónicos, nueve diarios nacionales, uno regional, tres semanarios y una agencia de noticias, todas realizadas entre agosto y octubre de 2007. La muestra incluyó 49 reporteros, 27 periodistas en cargos editoriales: directores editoriales, jefes de redacción, jefes de información, editores o productores, 6 conductores de radio, 3 columnistas y el resto redactores, productores o subeditores.

Nuestra tipología de polaridad incluye cuatro áreas en las que los periodistas mexicanos expresaron incertidumbre y duda. Como veremos, además, cada una de estas áreas aporta datos para entender cómo se vio el conflicto desde los medios y qué nos revelan sobre la forma como los medios construyen el discurso político y visualizan los conceptos de democracia y ciudadanía en relación con los roles y deberes que se imponen.

El problema de la 'factualidad': cronista de campañas o descripción acrítica

Durante la cobertura de las campañas presidenciales, y especialmente durante el conflicto postelectoral, varios de los participantes experimentaron una dualidad respecto al papel que debían desempeñar y sobre el terreno de la conciliación entre los estándares profesionales y el 'deber ser', con su dinámica diaria de trabajo. Por un lado, sabían que su labor consistía en atestiguar los hechos y narrarlos tal cual ocurrían, sin perder una declaración o detalle ante los competidores. Por otro, pese a las limitaciones impuestas por los propios estándares, muchos experimentaron la necesidad de involucrarse más a fondo con el sujeto noticioso en cuestión y de interpretar los hechos significativos que atestiguaban tras bambalinas durante las campañas: qué hacían los candidatos, con quiénes hablaban, cómo entablaban sus relaciones interpersonales, o el ambiente y carácter de los partidarios durante sus mítines.

Cuando preguntamos cómo había sido la dinámica de la cobertura de las distintas campañas —Roberto Madrazo (candidato del PRI), Felipe Calderón o Andrés Manuel López Obrador—, y del tiempo que pasaron los reporteros observando, siguiendo y escuchando a los candidatos, emergió el hecho de que su aguda observación y análisis no se incluía en sus notas informativas. Por ejemplo, varios reporteros identificaban muy claramente las diferencias entre las estrategias, la profundidad y verosimilitud de las propuestas de campaña, así como el nivel de popularidad y carisma del candidato, los rasgos de su personalidad, su capacidad de liderazgo y el grado en que la campaña era o no fruto del trabajo del equipo de relaciones públicas. Por ejemplo, un reportero de uno de los

diarios de mayor tamaño y circulación criticó la campaña de Andrés Manuel López Obrador por considerarla superficial:

Su campaña era, sí diferente, en cuanto a esa idea de recorrer por tierra todo el país. Pero creo que era un ornamento, un maquillaje para que se viera bonito y distinto de aquéllas que se hicieron por avión [...] El candidato mentía con facilidad, la gente de ahí eran ‘acarreados’, y muchas de sus propuestas, no digo que todas, pero bastantes, eran realmente inviables. (Reportero político 2, diario ‘T’)

La parte *no oficial* de las campañas que los reporteros asignados habían cubierto día a día, minuto a minuto, tras viajar con los candidatos, seguirlos de cerca y asistir a cada evento público, parecería proveerles de una cercanía y conocimiento, y, por tanto, de un capital simbólico y grado de autoridad del que carecían los comentaristas o analistas políticos. Durante la entrevista para este proyecto, el reportero antes citado proveyó de amplias explicaciones empíricas y factuales sobre la razón detrás de la inviabilidad de las propuestas, pero tal análisis no lo incluyó en sus notas, porque no lo consideró su tarea. Otros reporteros, en cambio, resaltaron la personalidad de López Obrador y su capacidad para atraer espontáneamente la simpatía de los habitantes de los pueblos y ciudades que visitaba, pero tales percepciones igualmente caerían en terreno peligroso si se plasmaban en sus reportes.

A mí sí me consta que López Obrador, podrás tenerle todas las fobias que quieras, el tipo tiene un encanto con la gente en la calle que no tiene nadie en este país. [...] A mí sí me consta que López Obrador era una persona, es todavía un tipo que se baja, y es de pueblo, ha sido siempre de pueblo. (Reportero político 1, diario ‘G’)

Un candidato que, según las percepciones de los reporteros, a la vez es engañoso en sus propuestas, pero encantador y magnético con la gente, presenta, así, un interesante contraste de lecturas y oportunidades para indagar en su personalidad y estilo. Este tipo de lecturas tenderían a hacerse desde las columnas o los programas de análisis, pero no desde las breves notas de los reporteros, que parecen no asimilar como parte de su trabajo explorar sus propias observaciones por medio de evidencia empírica y factual, otras fuentes políticas locales o testimonios de primera mano. Con ello parecen adherirse a una regla no escrita, pero no por esto

menos estricta: el proceso que implique comentario o análisis no es parte de sus atribuciones y les está intrínsecamente vetado. La presentación de una percepción de la realidad que deviene de la observación y el registro sistemático con frecuencia se considera, tanto por la escuela tradicional del periodismo como por los propios entrevistados, como ‘subjetivo’ o ‘interpretativo’, y, por tanto, indeseable y opuesto a los cánones profesionales de la objetividad y el distanciamiento editorial.

En el imaginario de los reporteros, las opiniones o juicios han de guardarse para sí mismos o para charlas de pasillo con los colegas, pero nunca para colorear sus productos diarios, a riesgo de ser tildados de caer en la interpretación, militancia o ‘editorialización’. Así, pues, encontramos que los reporteros que cubrieron día a día las campañas presidenciales frecuentemente se confrontaron a sí mismos con la pregunta sobre cómo describir sin analizar, o cómo hacer crónicas sin incluir juicios de valor, o la pertinencia de privilegiar el trillado discurso oficial de los candidatos con su propia observación. En casi todas nuestras entrevistas con reporteros encontramos una enorme ambigüedad sobre lo que significa y divide la descripción de la crónica, el juicio de la interpretación. Estos reporteros ofrecen visiones contrastantes sobre el tema:

Primero, yo pues puedo tener una ideología y puedo tener una posición política muy clara, pero a pesar de que el periodismo debe ser interpretativo, no puedo yo opinar en mi artículo, entonces trataba de contar los hechos, de relatar lo que era la campaña, sin opinar. Lo importante yo creo que en las notas es no calificar, evitar los adjetivos que califican, y obviamente tratar de entender lo que hay detrás del hecho. (Reportera política 2, diario ‘G’)
[...]

A veces tú quieres hacer un análisis de esa nota, de lo que ocurría en campaña, por qué está pasando, obviamente haciendo la clásica nota del dónde, cuándo, cómo, etcétera. Tú quieres explicar y analizar por qué están pasando las cosas, pero el medio no te lo permite, te dice: ‘No, no, no, eso es editorializar. Tú no eres editorialista. Tú tráeme la nota dura. El qué, cómo, cuándo’. De repente el medio te limita. (Reportero político 1, diario ‘D’)

En este escenario, para los reporteros de campaña, agregar cualquier dejo de opinión incrementa el riesgo de ser tachados como parciales, aun, cuando veremos, las opiniones y calificaciones hacia las acciones de los políticos prevalecieron entre comentaristas y conductores de radio. Con la clara división del trabajo en el periodismo y la jerarquización de grado

de autoridad en las salas de redacción se revela la puesta en marcha de la escuela tradicional de periodismo, que históricamente ha trazado los límites y fronteras narrativas entre la nota informativa, la crónica o el artículo de opinión, no sólo en cuanto géneros periodísticos que todos en la sala de redacción están obligados a manejar, sino en cuanto clasificación organizacional de trabajo y distinción de jerarquía. Sin embargo, la adherencia a esta estricta división parecería generar conflicto en cuanto a la percepción que tiene el periodista sobre su identidad profesional y lo que se plantea como su trabajo. En la práctica, el distanciamiento editorial parecería desalentar y maniatar la capacidad de los reporteros para proveer claves de contexto y análisis en sus notas.

Diseminación y transmisión de información o 'declaracionismo'

Otro terreno ambiguo para la operabilidad del modelo liberal de periodismo, especialmente su función de vigilante, es la interpretación y aplicación práctica de la factualidad, o descripción de los hechos. La pregunta sobre qué constituye el 'hecho' en la cobertura de campañas parece encontrar fácil respuesta en la diseminación acrítica de fragmentos de discurso político del candidato en cuestión, sin que haya necesariamente una inserción de tal discurso en el panorama general de la plataforma política y estratégica del partido.

Tal y como aseguran los autores suecos Asa Kroon Lundell y Matt Ekström: "las declaraciones se vuelven noticia incluso antes de materializarse, a través de la representación mental creada cuando los reporteros visualizan los fragmentos de audio que seleccionarán en el momento mismo que están escuchando a alguien hablar" (2010, p. 487)⁴.

Tomar el fragmento descontextualizado de la declaración incendiaria parece ser el procedimiento común de los reporteros para cubrir campañas electorales, y su función pareciera circunscrita al mero registro de declaraciones y pronunciamientos de los candidatos, que en radio se visibilizan a través de los audios, y en la prensa escrita, por medio de la paráfrasis, las citas textuales y la referencia al discurso y la expresión. Este fenómeno es conocido entre los periodistas mexicanos como 'declaracionismo', 'periodismo declarativo' o 'declaraciocracia', y su método es descrito por un reportero.

Cuando se dan mucho más las 'declaracionitis' es cuando hay campañas electorales, si se golpean campesinos de (población rural

⁴ Traducción propia.

de) Atenco contra los policías, lo primero que te piden en tu redacción es: ‘pidan opiniones a los candidatos’, y vas y les preguntas (Reportero político 3, diario ‘H’).

Así, tenemos que la factualidad se constituyó en otra arena problemática para la definición de funciones y la operación de los roles del periodismo vigilante. Mientras algunos reporteros consideran que la mera descripción de la realidad basada en la presentación textual de las posturas de las partes en conflicto dejó de lado la complejidad y profundidad del conflicto postelectoral, otros consideran que su tarea como reporteros consiste en simplemente informar lo que iba ocurriendo.

En cualquier caso, de las entrevistas con estos reporteros es evidente que su apego a la cultura de la transcripción y del ‘periodismo declarativo’ está mínimamente relacionado con la búsqueda de la verdad. Después de todo, recolectar declaraciones de políticos y candidatos que enuncian como reacción a otro evento parece exhibir sus cualidades y calidades personales. Así, pues, la cobertura de declaraciones o ‘declaracionismo’, como estilo de reporte en México, se hizo extensivo también al conflicto postelectoral.

Todas las declaraciones del conflicto postelectoral no estuvieron alrededor de la tarea que le tocaba al IFE y al Tribunal sino a lo que ocurría en torno al plantón, pues era más un discurso político de parte de los hoteleros, de parte de los afectados, y de parte de los que apoyaban a López Obrador. (Reportero político 1, radio ‘M’)

La razón más comúnmente dada por los periodistas entrevistados para justificar una cobertura inadecuada o superficial del conflicto postelectoral fue la cultura de reporte y las inercias del trabajo. Los periodistas, en su mayoría, consideran que no investigaron o verificaron a cabalidad las acusaciones sobre fraude que a diario lanzaba el equipo de Andrés Manuel López Obrador, pero tampoco las pruebas que supuestamente lo demostraban. Están conscientes de que al periodismo le faltó verificar y corroborar la enorme marejada de información que se generaba minuto a minuto por parte de diversos actores políticos: cifras que se dieron, rumores y especulaciones que no se denominaban como tales, acusaciones entre candidatos que se exaltaban.

Se asumió, en el periodismo mexicano —y el conflicto postelectoral no fue la excepción—, que las declaraciones políticas son autosuficientes como unidades de información y se explican por sí mismas, y, por

tanto, están sujetas a evaluación e interrogación por parte del público, no por parte del periodista. Es decir, se asume que si el político miente o se exhibe a sí mismo por medio de declaraciones que seleccionan los medios como noticia, le corresponde al público juzgarlo y no al reportero verificarlo, pues la gente posee la suficiente información y contexto sobre la calidad moral de los políticos para poder decidir a quién creerle. Este reportero resume el sentir de muchos de sus compañeros sobre la prevalencia de un estilo de transcripción de declaraciones:

Yo creo que ahí servimos de simples espectadores, de reproductores de declaraciones de todas las partes, nunca hubo un periodismo de investigación que realmente pudiera demostrar algo más que lo que ya nos decían. O sea yo nunca ví una nota que revelara algo que no fuera información oficial. (Reportero político 1, diario 'F')

La explicación o la contextualización, y mucho más el análisis, quedaron relegados a la inmediatez. Los propios periodistas no lograban entender la información sobre la cual reportaban, y, por tanto, muchas de sus contribuciones abonaron a la confusión en lugar de aportar al esclarecimiento.

Sí había momentos en que salía un vocero o consejero del IFE a dar una conferencia que más que ayudarte te confundías más, y de repente “hacías la nota y salía”, y te llamaban de Comunicación Social para hacer precisiones y sacar desmentidos. Fue un proceso que nos dejó más dudas que certezas. (Reportero político 2, radio 'P')

Encontramos que la transcripción fiel de declaraciones políticas y de las fuentes, y su consecuente yuxtaposición para cumplir con el criterio de balance y contraste, pareciera haberse constituido en la práctica más rápida y fácil, en línea con los requerimientos del periodista para dar voz a todos los actores y también para minimizar injerencia editorial por parte del reportero. Es decir, la práctica de informar sobre declaraciones cumple la función de diseminación de información y de objetividad, pues implica el distanciamiento editorial y la cobertura de todas las partes en conflicto. Además, por medio de la recolección de la mayor cantidad de declaraciones posibles, los periodistas aseguran, por un lado, la suficiente información para llenar los interminables ciclos de noticias en radio y la generación inmediata de noticias en Internet, y, por otro, garantizan

tener la misma información que sus competidores y la posibilidad de “no perder la nota”.

Pero es cierto que también se produce una sobresaturación y dispersión de la información. Durante la crisis y escalada de encono social, producto de las acusaciones sobre fraude electoral y los campamentos de López Obrador a lo largo de las vías más importantes de la ciudad, la cantidad de información disponible y de posturas y opiniones se multiplicó considerablemente, con consecuencias desalentadoras.

Hubo una sobresaturación de información, hay una sobresaturación de declaraciones, de posiciones radicales de uno y otro lado. Hay pocos hechos y mucho menos análisis. ¿Cuál es el resultado? Pues que tienes una sociedad absolutamente desinformada, poco reflexiva y bueno, y cultural y políticamente impreparada. (Director editorial, diario ‘C’)

Así, tenemos que parte de la cultura periodística mexicana consiste en lo que Bernard Dagenais llama “transmisor” (*transmitter*), y que se caracteriza por “reproducir fielmente, sin distancia crítica, todos los hechos, rumores, hipótesis, declaraciones y contradicciones en circulación” (1992, p. 122)⁵. La abundancia de declaraciones y pronunciamientos por parte de políticos, candidatos, líderes religiosos, legisladores, gobernantes a escala regional, empresarios y otros actores en las semanas posteriores a la elección, sin duda suministró mucha información a los diarios y noticiarios de radio, pero sin que necesariamente se generaran los espacios para la reflexión y la perspectiva.

‘El espejo que refleja la realidad’: ¿neutralidad u opinión expresa?

Una de las metáforas más populares con la que los periodistas suelen describir su ocupación se refiere a que el medio es un espejo de la realidad y, por tanto, su función es reflejarla tal cual es. Para algunos participantes del estudio, el periodismo declarativo que se suscitó durante las semanas subsiguientes a las elecciones no provino de reporteo pasivo o poco asertivo para salir a flote, sino que es la manifestación última del tipo de clase política y la pobre calidad del debate que prevalece en el país.

A juicio de los entrevistados, el estilo de noticias que privilegian la declaración escandalosa no hace sino visibilizar la manera estridente en

⁵ Traducción propia.

que se conduce la política mexicana. Desde esta perspectiva, los periodistas estaban obligados a capturar los golpeteos y el tono de la confrontación entre candidatos y políticos con tanta exactitud y prontitud como fuera posible, de forma que la yuxtaposición de las posturas en conflicto diera una idea completa sobre el desarrollo del conflicto postelectoral, las acusaciones sobre fraude y las opiniones de todos los actores políticos a favor o en contra de que se hiciera un recuento de votos. Un popular conductor de radio captura la esencia de la metáfora del espejo.

Sí, nosotros los medios somos un espejo, un espejo que refleja imágenes, las imágenes de nuestra realidad [...] Nosotros reflejamos lo que estaba pasando. Lo que decía uno, lo que decía el otro, lo que opinaba, eso sí lo reflejamos [...] Andrés Manuel, no perdió por culpa mía, ¿eh? yo no contribuí a que él perdiera, yo no le quité ni un voto. (Conductor de noticiario estelar 2, radio 'N')

Al analizar si los medios estuvieron a la altura en su manera de reportar el conflicto postelectoral, y si abrieron un espacio para el debate, la comprensión y la explicación del conflicto, muchos entrevistados —particularmente editores y conductores de radio— se refirieron a la metáfora del espejo para describir y justificar su labor. Su trabajo es reflejar, tal cual ocurre, lo que está sucediendo, sin agregar nada más. No es labor del periodista recomponer a los políticos ni tratar con seriedad declaraciones irresponsables.

En la visión de los periodistas en posición de poder, la profunda polarización social que agudizó el conflicto postelectoral ya estaba ahí, en proceso, y los medios sólo reportaron lo que pasaba. Los medios no la crearon, ni la animaron o la hicieron crecer, sino Andrés Manuel López Obrador, sus “declaraciones incendiarias” o sus “delirios” de persecución. En la concepción amplia del medio como espejo de la realidad, otro segmento de entrevistados, particularmente los reporteros, consideran que los medios son nutridos por su pobre realidad política y social, y, por tanto, desprovistos de mecanismos de contrastación para ofrecer un balance. Quizá, por el contrario, prestos a capitalizar el posible beneficio, su tarea parece consistir en dar salida natural al escándalo inminente, a decir de un reportero de radio que cubrió la campaña de Andrés Manuel López Obrador: “Las declaraciones de los políticos tienden a ser el circo de la gente, pues en ese período en eso se convirtió, en el circo. El conflicto postelectoral se convirtió en el circo para la gente” (reportero 1, radio 'M').

De tal forma, la declaración, en cuanto unidad mínima del escándalo político, se construiría para dar fe de la ineptitud e ineficacia de

personajes e instituciones, y nutriría así los imaginarios colectivos de escepticismo hacia la clase política. La función del periodista, en tanto, consistiría en dar a sus audiencias lo que creían que estaban buscando: la confirmación de sus ideas preexistentes sobre una clase política incompetente, y candidatos estridentes y sin madurez para aceptar derrotas o sostener debate racional. El editor de un diario usa la metáfora del espejo para describir la cobertura del conflicto como fruto del tipo de cultura política prevaleciente:

Yo creo que la prensa reflejó al país, reflejó el pensamiento ciudadano del país, la pluralidad y también al decir, la ciudadanía y las instituciones y también reflejó las carencias, la insuficiencia del debate, el gusto por el melodrama y en algunos casos el poco compromiso con los hechos. (Director editorial, diario 'D')

Así, pues, el papel explícito en la cobertura del conflicto postelectoral para muchos periodistas no fue contribuir a elevar la calidad del debate político, sino evidenciar su pobreza, al capturar el tono exacto de la confrontación y las declaraciones incendiarias de uno y otro lados. En esta premisa de los medios como espejo de la realidad, éstos serían actores pasivos, meramente observadores que registran los acontecimientos, definidos por actores políticos en conflicto, sin intervención alguna.

Aun cuando esta posición fue más comúnmente defendida por entrevistados en posición jerárquica alta —directores editoriales, editores, presentadores de noticias—, quienes ocupan posiciones más subordinadas en la redacción parecen disentir. Cuando se les preguntó si el tipo de cobertura de los medios al conflicto postelectoral había exacerbado la polarización de la sociedad, muchos reporteros de los mismos medios de los conductores y editores que se refirieron a la metáfora del espejo concordaron en que los medios desempeñaron un papel fundamental para agudizar la polarización y, en muchos casos, alimentarla y crearla. “Estos líderes de opinión supuestamente están ayudando a entender qué está pasando en el ambiente político. Pero ahora aprovechan para en realidad marcarte una tendencia” (reportera política 3, radio 'J').

En su opinión, la división entre los simpatizantes de cada candidato era alimentado por las propias filias y fobias de los más populares conductores de noticiarios en radio y televisión, o por las políticas editoriales y encabezados de los diarios que decidieron tomar partido, o por su decisión de entrevistar sólo a los personajes más radicales y estridentes de ambos equipos. Varios periodistas entrevistados señalaron como error que varios de estos conductores de radio se apresuraran a descalificar y

desacreditar, con una frase como “los votos ya se contaron”, las primeras declaraciones de Andrés Manuel López Obrador sobre la posibilidad de un fraude electoral y la demanda de un recuento total de los votos ante la estrechez del resultado. Un director editorial resume así la política de opinión y no de investigación que prevaleció durante la cobertura:

Predominaba desde antes la identidad o la identificación de los medios de comunicación con una élite más conservadora [...] que están en servicio o se identifican con esos intereses. Entonces cuando se produce este resultado tan cerrado y una controversia sobre el resultado electoral lo que se desencadena es una cobertura no factual, no de hechos, sino de un alto grado de interpretación y de orientación, o de distorsión de la información en la mayor parte de los medios de comunicación, particularmente en los electrónicos. (Director editorial, diario ‘C’)

Esta tendencia habría debilitado la posibilidad de tener voces sensibles y objetivas que pudieran poner las declaraciones en contexto, y privilegiar el escándalo o la indignación, antes que la explicación o la reflexión.

Así, tenemos que la metáfora de los medios como espejo también restringe algunos roles periodísticos normativos, como la verificación de la confiabilidad de las declaraciones y posicionamientos de los partidos, especialmente cuando el equipo perdedor daba conferencias de prensa diaria y declaraciones varias veces al día en diversos noticiarios, al presentar las supuestas pruebas de fraude e irregularidades, que cada quién decidía creer o no. Mientras la pregunta central del proceso electoral, y en realidad la agenda central, era si la elección había sido o no transparente, o si la prevención de tales irregularidades pudo haber arrojado un resultado diferente, los periodistas tenían ideas ambiguas sobre el trabajo que debían estar haciendo, su nivel de involucramiento o su imposibilidad e impotencia para verificar, por sus propios medios, las versiones de los candidatos y presuntas pruebas, en las semanas que transcurrieron mientras el Tribunal Federal Electoral resolvía su veredicto.

Simpatías políticas inevitables o militancia impuesta por intereses comerciales

Como hemos visto, durante las campañas electorales, los reporteros que las cubrieron se sintieron limitados para hacer acopio de su experiencia y capacidad analítica, con el fin de ofrecer escenarios más completos sobre los candidatos, y no sólo su discurso diario. También, hemos visto que

para los periodistas en posición de poder, la opinión irresponsable y la diseminación de una gran ola de declaraciones e información inconexa implicó un involucramiento de los conductores de radio a favor o en contra de los candidatos, aun si en su visión sólo reflejaban la realidad. Sin embargo, hay otro segmento de respuestas que revela que el periodismo militante perneó entre las redacciones de diversas formas, desde los dueños de los medios, con las consecuencias que ya examinaremos brevemente, como con los propios reporteros. La ambigüedad consistiría, pues, en la imposibilidad de distinguir simpatías personales (y quizá inevitables) de los sesgos políticos deliberados por intereses de la empresa o política editorial.

El proceso electoral, según recabamos de las reflexiones de nuestros entrevistados, giraba en torno a un candidato: Andrés Manuel López Obrador, y, por tanto, alrededor de las posturas a favor o en contra de él. A pesar de los numerosos desplantes y desaires que tuvo con la prensa, según los entrevistados, el candidato había logrado agrupar, de entre la fuente asignada a su campaña, un segmento de los reporteros que simpatizaban con su causa. También ganaba el apoyo de editores, redactores, productores y hasta conductores de radio, lo cual, según nuestros entrevistados, habría modelado de forma determinante e irremediable el tono y ángulo de la cobertura de su campaña, como comenta este reportero que se declaró crítico acérrimo del candidato.

Los medios estábamos metidos en esa guerra. Es decir, teníamos la mitad de reporteros que le apostaban a López Obrador, y la otra mitad que le apostaba al otro, y en esa pelea interna, entre medios, población, confusión, creo que nunca nos pusimos a reportear qué fue lo que ocurrió el 2 de julio. (Jefe de información, radio 'P')

Así mismo, ciertos conductores de radio (algunos de los cuales dieron entrevista para este proyecto) fueron los periodistas más comúnmente señalados por sus subordinados reporteros como pertenecientes a cierta tendencia política: derecha o izquierda. Para la mayoría de los entrevistados, los conductores de radio y TV no sólo tenían una simpatía hacia alguna causa, sino que en muchos casos llevaban a cabo "periodismo visceral", con opiniones para denostar y denigrar al candidato, y no con análisis a profundidad. Dos conductores de radio admiten sus posturas políticas: "Nuestro periodismo es intransigente. Rechaza ideas, y hay filias y fobias. O sea yo soy un intransigente porque no acepto a López Obrador. Y me cuesta un trabajo horroroso tratar de aceptarlo" (conductor de noticiario estelar, Radio 'G').

Aun cuando durante las campañas, los medios parecen haber mantenido sus posturas editoriales de crítica hacia algunos candidatos y no otros, el monitoreo del IFE a la cobertura tuvo como consecuencia, según nuestros entrevistados, que fuera una cobertura equitativa. Pero fue después de la elección cuando los medios comenzaron a tomar posturas más abiertas, cuando Andrés Manuel López Obrador acusó de fraude, y su movimiento y votantes pedían un recuento total de votos, al tiempo que tomaban las calles de la ciudad con plantones, y la impugnación se encontraba en manos del Tribunal Electoral.

La prensa a partir del 2 de julio... del 2 de julio en la noche se descaró, se descaró porque muchos mostraron lo que en campaña quisieron disimular de que eran parciales. Cuando se destapa el conflicto pues fue claro que, que demostraron todas las filias y las fobias. (Reportero político 1, radio 'L').

Muchos medios ¿qué hicieron? Optaron por la vía más segura, ¿no? Siempre es mucho más seguro estar con el poderoso, pues, y en este caso quien ejercía el poder a plenitud era el entonces presidente Fox. Para los medios, siempre está el miedo de las concesiones, el miedo de las presiones a través de los presupuestos publicitarios del gobierno, que siguen significando muchísimo dinero para muchos medios, etcétera. (Conductor de noticiario estelar 3, radio 'N')

Así, en la última etapa del conflicto postelectoral, y también la más intensa de la polarización, pudimos percibir que los periodistas entrevistados notaron que el papel de los medios se transformó. Ya no se trataba sólo de preferencias personales ni de la forma de informar y tratar la noticia, sino de las posturas editoriales del medio y de su dueño o editor que más convinieran a sus intereses económicos. Aunque no hayan simpatizado con López Obrador durante la campaña, los reporteros perciben que los medios abrieron sus espacios al candidato ante la posibilidad de que ganara la presidencia, y, por tanto, por la conveniencia de estar en buenos términos con el gobierno ante la asignación de publicidad oficial en los medios y la renovación de concesiones de radio y televisión.

Pero, una vez el candidato agudiza sus críticas a los medios y acusa un “cerco informativo”; cuando es claro que el fraude no se prueba y el Tribunal valida la victoria de Felipe Calderón, muchos periodistas admiten que los medios se reagruparon a favor de las instituciones y que la cercanía o influencia de López Obrador en los medios se diluyó. El director de un prestigioso diario admite:

Yo sí creo que los periódicos en su absoluta mayoría decidieron tomar partido a favor o en contra de López Obrador, que ésa era la definición periodística. Y que muchos periódicos siguen en esa dinámica ahorita, un año después de la elección. Mi periódico, he de decirlo, jugó con los dos porque, ni le apostó a López Obrador ni a Calderón. Cuando Felipe Calderón fue declarado presidente, el periódico decidió disminuir el debate electoral, especialmente ante la falta de evidencia de un fraude electoral. (Director editorial, diario 'I')

No sólo el partidismo se asumió como postura ideológica personal, sino como forma de supervivencia para salvaguardar intereses políticos y económicos una vez hubo claridad sobre quién sería el presidente, incluso si algunos medios de izquierda siguieron funcionando como la plataforma para canalizar las voces de los inconformes, con la resolución del Tribunal que validó la victoria de Calderón.

Encontramos, por tanto, que surgió una forma de 'institucionalidad', que, en nombre de la defensa a la democracia y las instituciones, empezó a marginar el movimiento de López Obrador. La resolución del Tribunal que legitimaba a Felipe Calderón, y explícitamente desechaba cualquier dejo de fraude y las pruebas presentadas por el candidato perdedor, parecía poner punto final al conflicto, incluso cuando la propia resolución abría muchos espacios para la especulación y continuó siendo controversial. Los periodistas que habían sido críticos de las instituciones y sus procesos, ahora las defendían. Para muchos, la consigna de sus medios había cambiado: los encabezados de los diarios se volvieron menos neutrales después de la elección y especialmente después de la resolución del Tribunal, y tras dos meses de debate y controversia, gradualmente comenzaron a disminuir la cobertura de los mexicanos inconformes o que aún pedían el recuento total de votos.

Conclusiones: roles periodísticos y conflicto político

Durante crisis y conflictos políticos, los medios gradualmente adoptan posiciones que incrementan el grado de intervención de los periodistas en su contenido. Así, una primera fase que supondría la observación distanciada y la diseminación acrítica de todo tipo de información, verificable o no, sería insuficiente, al no asumir un compromiso con la explicación, el análisis y la búsqueda de la verdad. Por otra parte, a medida que avanzan las crisis y los conflictos, los medios pasarían a ser protagonistas activos del conflicto, al asumir abiertas posiciones que interpretan y representan un fragmento subjetivo de la realidad, y, por tanto, al narrarla de manera fragmentaria y prejuiciada.

Encontramos que ambas posiciones, la de observador distanciado y la de actor entrometido, parecieran ser necesarias en circunstancias en las que fluyen las dudas; debe ejercerse el rol de vigilante, pero también la equidad con los actores en conflicto. Estos dos grandes roles se alternaron y amalgamaron en varias etapas y niveles de análisis de la cobertura del conflicto postelectoral de 2006, en México, que hemos examinado aquí por medio de diversas arenas de ambigüedad. Asumir un rol u otro dependió de la naturaleza misma de la información, pero también de la cultura de reporte y de la posición que ocupe el periodista en la jerarquía organizacional, de su grado de visibilidad y poder, de sus hábitos de reporte y relación con sus fuentes, y de las rutinas de producción y convenciones narrativas.

Los reporteros, por ejemplo, fueron los diseminadores acrílicos de información, aun cuando su conocimiento del tema podría conferirles más autoridad y capacidad de análisis para entender los conflictos en contexto. Los presentadores de radio y columnistas, por otra parte, intervinieron activamente en la interpretación del conflicto, con una enorme carga de subjetividad y opinión, pero sin necesariamente proveer claves para entender los asuntos a profundidad.

En ambos casos encontramos una cobertura del conflicto postelectoral realizada por periodistas que, de entrada, tenían no sólo prácticas aprendidas, probadas y cíclicas sobre cobertura de campañas, sino que ante un evento nunca antes visto, y con la marejada de información que se desprendió de él, tuvieron un importante grado de incertidumbre sobre el propio proceso electoral, y sobre el tipo de papel y el grado de profundidad que se esperaba de ellos.

Mediante el análisis de entrevistas a profundidad con 90 periodistas de 22 medios hemos podido constatar que discursivamente se adhieren a la retórica tradicional del periodismo, que los posiciona en un papel distanciado, neutral, vigilante del poder político y de diseminación de información.

Sin embargo, los intereses económicos y políticos de los propietarios y ejecutivos, así como las filias y fobias de conductores de radio y televisión, y editores de diarios, fueron factores primordiales que incidieron en la forma de cubrir el conflicto y animar la polarización social. Pero también lo fueron la sobresaturación de información y una priorización de la inmediatez, ante la abrumadora ola de declaraciones, de posturas, de especulaciones o de rumores, sobre la medida, la sistematización de datos, la explicación o el análisis.

Observamos que los periodistas admiten una cobertura basada más en el escándalo que en el análisis; en el radicalismo, que en el consenso; en

la descalificación, que en la duda razonable; en el dato solitario, que en el conjunto de hechos. Como consecuencia, el tratamiento superficial de los hechos diluyó la posibilidad de discutir el conflicto postelectoral más allá de las declaraciones de los actores políticos. Si bien la diseminación de información —cada nuevo dato, nueva declaración o nuevas hipótesis— que iba emergiendo fue puntual y oportuna, también fue excesiva, fragmentaria y descontextualizada, y en muchos casos, provocó el efecto contrario a informar.

La cobertura del conflicto por medio de declaraciones *desbistorizó* y fragmentó las acusaciones sobre fraude; simplificó y personalizó el conflicto, al presentarlo como capricho o berrinche de un mal perdedor; sirvió como la caja de resonancia propagandística y de lucha de los actores políticos, y por tanto, relegó a los medios, en una dimensión, como voceros de las promociones partidistas o como los actores que abonaron al conflicto.

Paralelamente a la reflexión crítica que hicieron los periodistas a su trabajo durante el conflicto postelectoral, es posible constatar la tensión y ambigüedad en el seno de valores tradicionalmente asociados con el periodismo: facticidad y objetividad. Estos valores, reinterpretados y asimilados con la propia idiosincrasia cultural del país, que suponen distanciamiento editorial por parte del periodista, con frecuencia limitan las posibilidades narrativas y explicativas de los reporteros, al conferirles un rol de mero transcriptor.

Por otra parte, la manifestación explícita de posiciones políticas y partidistas, si bien común entre presentadores de radio y algunos diarios, también es abiertamente condenada como política editorial. Por medio de la explotación y exhibición de las voces estridentes y la publicación de verdades subjetivas de los actores, los medios pudieron alinearse tácitamente con el candidato que mejor conviniera a sus intereses. Asistimos, pues, a la configuración y reacomodamiento de un periodismo mexicano pragmático que parece adaptarse a las circunstancias, al contexto y a la coyuntura; que está enfocado en el corto plazo, pero que no encuentra las claves estructurales para insertarse como agente de cambio o de vigilancia en el largo plazo.

Sin duda, las consecuencias positivas de las elecciones del 2006 es que obligaron a los periodistas mexicanos a ejercer la autocrítica y la reflexión sobre sus propias prácticas de reporte, su relación con la sociedad, con sus colegas y consigo mismos. Encontramos, de hecho, una percepción generalizada de insatisfacción con la cobertura que hicieron los medios al conflicto postelectoral, y de aceptación y señalamiento de errores individuales y colectivos: reconocen en sí mismos una falta de pericia y visión para informar de manera más profunda.

Mientras los académicos tenemos el reto de *desoccidentalizar* el pensamiento que sustenta la normatividad del periodismo y teorizarlo desde el contexto geopolítico y social de América Latina, los propios periodistas parecen añorar un modelo de periodismo que no sólo disemine, sino que contextualice e investigue a profundidad. Quieren poder tener la posibilidad de vigilar, analizar y contar historias de distinta manera. El periodismo iconoclasta de crítica a todos los actores parece ir agotando su (mala) función de vigilante del poder político, y en lugar de ello, parece demandar un periodismo más especializado y preciso, más maduro y profundo, que precisan nuestros tiempos.

Referencias

- Aceves González, F. J. (2001) “La investigación académica sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en México”, en I. Lombardo García (coord.) *La comunicación en la sociedad mexicana. Reflexiones temáticas*. México: AMIC.
- (2002), *Los medios y la construcción de la imagen pública: las elecciones presidenciales de 1994 en México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Arredondo, P.; Fregoso, G., y Trejo Delarbre, R. (coord.) (1991), *Así se calló el sistema: comunicación y elecciones en 1988*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Benson, R. (2002), “The political/literary model of French journalism: change and continuity in immigration news coverage, 1973-1991”, *Journal of European Area Studies*, vol. 1, núm. 10, pp. 49-70.
- (2005), “Mapping field variation: journalism in France and the United States”, en Benson, R. y Neveu, E. (coord.), *Bourdieu and the Journalistic Field*, Cambridge, GB: Polity Press, pp. 85-112.
- Benson, R. y D. Hallin (2007), “How states, markets and globalization shape the news: The French and US national press, 1965-97”, *European Journal of Communication*, vol. 1, núm. 22, pp. 27-48.
- Boudana, S. (2010), “On the values guiding the French practice of journalism: Interviews with thirteen war correspondents”, *Journalism*, vol. 3, núm. 11, pp. 293-310.
- Carpentier, N. (2005), “Identity, contingency and rigidity: the (counter-)hegemonic constructions of the identity of the media professional”, *Journalism*, vol. 2, núm. 6, pp. 199-219.
- Chalaby, J. (1996), “Journalism as an Anglo-American invention. A comparison of the development of French and Anglo-American journalism, 1830-1920s”, *European Journal of Communication*, vol. 3, núm. 11, pp. 303-326.
- (1998), *The Invention of Journalism*, Basingstoke, McMillan.

- Christians, C. G. et al. (2009), *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*, Urbana, University of Illinois Press.
- Crespo, J. A. (2008), *Hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral*, México, Grijalbo.
- Curran, J. (2002), *Media and Power*, Londres, Routledge.
- Curran, J. y Park, M. J. (coord.) (2000), *De-Westernizing Media Studies*, Londres, Routledge.
- Dagenais, B. (1992), "Media in crises: Observers, actors, or scapegoats?", en Raboy, M. y Dagenais, B. (coord.), *Media, Crisis And Democracy: Mass Communications and the Disruption of the Social Order*, Londres, Sage, pp. 120-132.
- Dahlgren, P. (2009), "The Troubling Evolution of Journalism", en B. Zelizer (ed.), *The Changing Faces of Journalism: Tabloidization, Technology and Truthiness*, Londres, Routledge.
- Deuze, M. (2005), "What is journalism? Professional identity and ideology of journalists reconsidered", *Journalism*, vol. 4, núm. 6, pp. 442-464.
- Díaz, S. (2007), *Reporte 2006: El desquite*, México, Grijalbo.
- Donsbach, W. (1995), "Lapdogs, watchdogs and junkyard dogs", *Media Studies Journal*, vol. 4, núm. 9, pp. 17-30.
- Donsbach, W. y Patterson, T. E. (2004), "Political news journalists: partisanship, professionalism and political roles in five countries", en Esser, F. y Pfetsch, B. (coord.), *Comparing Political Communication: Theories, Cases and Challenges*, Cambridge, GB, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 251-270.
- Espino, G. (2009), *República del escándalo: política espectáculo, campaña negativa y escándalo mediático en las presidenciales mexicanas*, México, Fontamara, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Gans, H. (2003), *Democracy and the News*, Nueva York, Oxford University Press.
- García Calderón, C. (coord.) (2007), *El comportamiento de los medios de comunicación. Elección 2006*, México, Plaza y Valdés, Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Calderón, C. y Figueiras Tapia, L. (2006), *Medios de comunicación y campañas electorales 1988-2000*, México, Plaza y Valdés.
- Gómez Tagle, S. (1988), "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano", *Estudios Sociológicos*, núm. 16, pp. 3-38.
- (2007), "Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo político", en Cheresky, I. (coord.), *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, Buenos Aires, Manantial, pp. 149-84.
- Hallin, D. y Giles, R. (2005), "Presses and democracies", en Overholser, G. y Hall Jamieson, K. (coord.), *The Press*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 4-16.

- Hallin, D. y Mancini, P. (2004), *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hanitzsch, T. (2007), “Deconstructing journalism culture: toward a universal theory”, *Communication Theory*, núm. 17, pp. 367-385.
- Hanitzsch, T. y C. Mellado (2011) What Shapes the News around the World? How Journalists in Eighteen Countries Perceive Influences on Their Work, *International Journal of Press/Politics*, 16(3): 404-26
- Hernández Avendaño, J. L. y Muñoz Armenta, A. (coord.) (2010), *Democracia reprobada: la elección presidencial del 2006*, México, Universidad Iberoamericana.
- Johnstone, J.; Slawski, E. J., y Bowman, W. W. (1976), *The News People: A Sociological Portrait of American Journalists and Their Work*, Urbana, University of Illinois Press.
- Katz, E. (1972), “Platform and windows: Broadcasting’s role in election campaigns”, en McQuail, D. (coord.), *Sociology of Mass Communication*, Midlessex, Penguin books, pp. 353-371.
- Kovach, B. y Rosenstiel, T. (2001), *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*, Nueva York, Crown Press.
- Kroon Lundell, A. y Ekström, M. (2010), “‘Interview bites’ in television news production and presentation”, *Journalism Practice*, vol. 4, núm. 4, pp. 476-491.
- Lajous, A. (2007), *Confrontación de agravios: la postelección de 2006. La democracia mexicana en la cuerda floja*, México, Océano.
- López Obrador, A. M. (2006), *La mafia nos robó la presidencia*, México, Grijalbo.
- Mancini, P. (2000), “Political complexity and alternative models of journalism: the Italian case”, en Curran, J. y Park, M.-J. (coords.), *De-westernizing media studies*, Londres, Routledge, pp. 265-278.
- (2005), “Is there a European model of journalism?”, en Burgh, H. de (coord.), *Making Journalists: Diverse Models, Global Issues*, Abingdon, UK, Nueva York Routledge, pp. 77-93.
- Manning, P. (2001), *News and News Sources: A Critical Introduction*, Londres, Sage.
- McChesney, R. (1999), *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*, Urbana, University of Illinois Press.
- Mellado Ruiz, C. (2010), *Comparing Journalism Cultures in Latin America: The Case of Chile, Brazil and Mexico* [28.^a Conferencia de la Asociación Internacional de Investigadores en Medios y Comunicación, Universidad de Minho, Braga, Portugal].
- Pliego Carrasco, F. (2007), *El mito del fraude electoral en México*, México, Pax.

- Rodríguez Araújo, O. (2008), 2^{da} ed. *México en vilo*, México, Jorale/Orfila.
- Schudson, M. (2008), *Why Democracies Need an Unlovable Press*, Cambridge, Polity Press.
- y Anderson, C. (2008). “Objectivity, Professionalism, and Truth Seeking in Journalism”, en Wahl-Jørgensen y Hanitzsch (eds.), *The Handbook of Journalism Studies*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Siebert, F.; Peterson, T. y Schramm, W. (1956), *Four Theories of the Press*, Urbana, University of Illinois Press.
- Splichal, S. y Sparks, C. (1994). *Journalists for the 21st century: tendencies of professionalization among first-year students in 22 countries*, Nueva Jersey, Ablex.
- Tello, C. (2007), *Dos de julio. La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea*, México, Planeta.
- (2001), *Mediocracia sin mediaciones: prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena.
- (2005), *Poderes salvajes: Mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena.
- Tumber, H. (2004), “Prisoners of News Values? Journalists, professionalism, and identification in times of war”, en Allan, S. y Zelizer, B. (coord.), *Reporting War: Journalism in Wartime*, Abingdon, GB: Routledge, pp. 190-205.
- Varela Guinot, H. (2010), “Las instituciones electorales y la derrota de Andrés Manuel López Obrador: la prueba reprobada de nuestra democracia”, en Hernández Avendaño, J. L. y Muñoz Armenta, A. (coord.), *Democracia reprobada: la elección presidencial del 2006*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 41-80.
- Villamil, J. y Scherer, J. (2007), *La guerra sucia de 2006. Los medios y los jueces*, México, Grijalbo.
- Wallis, D. (2003), “Democratisation, parties and the net: Mexico — model or aberration?”, en Gibson, R.; Nixon, P. y Ward, S., *Political Parties and the Internet. Net Gain?*, Londres, Nueva York, Routledge, pp. 175-94.
- Weaver, D. (coord.) (1998), *The Global Journalist: News People Around the World*, Cresskill, NJ: Hampton Press.
- (2005), “Who are journalists?”, en Burgh, H. de (coord.), *Making Journalists: Diverse Models, Global Issues*, Abingdon, UK: Routledge, pp. 44-57.
- Weaver, D. y Wilhoit, C. (1986), *The American Journalist: A Portrait of U.S. Newspeople and their Work*, Bloomington, IN: Indiana University Press.
- (1996), *The American Journalist in the 1990s: US News People at the End of an Era*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Gobernabilidad, corrupción y tecnologías de la información en el Perú

Javier Protzel

Introducción

En un documento preparado para la Comisión Trilateral, en 1975, se sostuvo que la *gobernabilidad* es la capacidad con la que un Estado contemporáneo debía contar para organizar y conducir sostenidamente sus lineamientos y administración, con el fin de enfrentar las crecientes demandas sociales que ya desde los años sesenta amenazaban con desbordarlo. Para Samuel Huntington y los coautores del texto¹, esta preocupación por el buen gobierno se debía al gasto militar y a los altos costos de las políticas públicas, así como a la compleja gestión de las finanzas estatales y los extendidos ámbitos de su relación con la sociedad civil.

En este marco de modernidad tardía, subrayaba Huntington, los mecanismos de la democracia representativa tendían a ser rebasados, lo cual fragilizaba los sistemas políticos de los países industrializados, como ocurrió en los Estados Unidos durante la Guerra de Vietnam y en la Francia de 1968. El porvenir de la democracia recibía pronósticos pesimistas, tanto más significativos en el entonces marco de Guerra Fría. Sin embargo, esta noción se enriqueció posteriormente, al criticarse las insuficiencias del Estado y referirse a la deseable articulación entre los principales actores estratégicos de un país,

¹ La Comisión Trilateral fue fundada en 1973 por David Rockefeller, quien había ejercido importantes funciones en la política exterior de los Estados Unidos. El propósito del grupo fue armonizar los intereses de este país con los de otras potencias internacionales, con miras a un gobierno mundial. Está actualmente constituido por un grupo grande de individuos notables por las altas funciones políticas que han desempeñado, por ocupar lugares prominentes en el mundo empresarial o por su labor intelectual. Junto con Huntington, redactaron ese informe el sociólogo francés Michel Crozier y el japonés Josi Watanuki: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (1975).

dada la solidez y eficacia que esto brinda a las instituciones que lo rigen (Zaldívar Larraín, 2010). Así lo ha entendido en tiempos recientes el Banco Mundial, al caracterizar la *buena gobernabilidad* por el incremento de la interacción entre actores sociales y organismos públicos, para propiciar climas colectivos de acuerdo y participación democrática.

En cambio, el sentido común peruano definiría la *gobernabilidad*, más simplemente, como lo opuesto a lo ingobernable: no solamente una falta de capacidad de poner en marcha políticas públicas e incumplir ofrecimientos preelectorales, sino la impotencia de la autoridad para resolver los conflictos sociales que, mayoritariamente justificados, son innumerables, y su virtual dimisión en brindar seguridad a la ciudadanía. Por el contrario, la corrupción en la administración pública abunda, y tiende a generalizarse en varios de sus sectores. Además de ser un resguardo frente a eventuales imposiciones del gobierno, la separación de poderes dentro del aparato estatal debe servir, también, para cumplir funciones de fiscalización recíprocas entre ellos, a la manera de un organismo fuerte que, por conservarse sano, se inmuniza frente al hálito contaminante del enfermo e interviene para defender la legalidad y los principios.

Al ampliarse el desempeño corrupto de los funcionarios a la mayor parte del ámbito estatal peruano en las últimas dos décadas, esta función se ha debilitado, máxime si la sociedad civil de inicios del nuevo siglo no es políticamente vigorosa, y precisamente su escaso margen de acción conspira en contra de lo que más arriba se definió como una *buena gobernabilidad*.

Empero, en los imaginarios políticos de los peruanos, la corrupción actual en los gobiernos no está forzosamente ligada con la ingobernabilidad, sino al contrario. Es frecuente, casi tradicional, la indulgencia popular frente a la poca moralidad de aquellos regímenes que, generalmente bajo condiciones favorables de comercio exterior, destacaron por las obras públicas ejecutadas y su clientelismo dadivoso, pero selectivo, hacia los más necesitados. El gobernante que “roba, pero hace” es un personaje históricamente vigente en el Perú contemporáneo, y contra la actitud indignada de muchos ciudadanos, sigue gozando de simpatías extendidas.

Los antecedentes

La tibieza de la opinión frente a ilícitos cometidos en todos los niveles gubernativos no es un hecho de hoy. Parece ser un rasgo recurrente en la cultura política peruana, cuyos antecedentes se remontan al Virreinato y a las primeras décadas del periodo republicano. Un ensayo de Gonzalo Portocarrero (2001) enfatiza la continuidad histórica de la corrupción en

el Perú, en virtud del carácter estamental del ordenamiento social desde siglos atrás. Según este autor, las condiciones de sumisión materiales, a la vez que étnicas y religiosas, padecidas por la población en el siglo XVIII, así como la lejanía del control metropolitano, facilitaban el comportamiento ilícito de la autoridad colonial (aunque los límites entre lo permitido y lo prohibido no estuviesen siempre claros), cuyo ejemplo cundía en el reducido medio gubernativo.

Tras la Independencia, identificar el poder político con un botín se hizo más frecuente, en la medida en que la atadura al derecho divino que ostentaba la autoridad monárquica de Madrid había desaparecido. Sin ese fundamento religioso, le tocó a la nueva república desenvolverse sin respaldo en una moral cívica laica, y sobrevivió en cambio la “alianza patriarcal” —así denominada por María Emma Mannarelli— del sector público con el varón (el jefe de familia), mientras la mujer permanecía relegada en el hogar, resguardando, ella sí, la moralidad, la observancia religiosa y los hijos (Portocarrero, 2005, p. 110).

La historiadora Fanni Muñoz nos dice que a inicios de la segunda mitad del siglo XIX, la corrupción del pequeño Estado naciente parecía ser: “[...] un hecho tan normal que no deja huella alguna” (2001, p. 517). Señala que la revisión de archivos sobre el tema muestra registros escritos solamente cuando los delitos eran muy notables o se formaban comisiones investigadoras, como ocurrió con la escandalosa “consolidación” de la deuda interna entre 1845 y 1855, resultado de los malos manejos del general Echenique, que enriquecieron con los dineros del guano a la naciente plutocracia criolla².

Dos décadas después, el empresario de origen estadounidense Henry Meiggs distribuía jugosas coimas a los altos funcionarios, con el fin de obtener contratos para el tendido de vías férreas³. Con el desempeño de este personaje que “robaba, pero hacía” parecen haberse sistematizado la prácticas del soborno y el cohecho, en cierto modo respaldadas por el Código Penal de 1863, que pese a su inspiración liberal, no tipificaba bien los grados de responsabilidad de los funcionarios estatales, lo cual, en la práctica, exoneraba a los de más alta investidura (Muñoz, 2001, p. 528).

2 La presidencia del general Echenique multiplicó sin justificación el monto de la deuda interna cuatro veces. Al haber promovido su elección, en 1851, fue el mismo Mariscal Ramón Castilla quien, aliado con los liberales, depuso a Echenique cuatro años después.

3 Pese a los problemas de endeudamiento externo, Meiggs logró además un turbio mecanismo de emisión de bonos y billetes para la construcción y compraventa de terrenos, construcción civil y explotaciones agrícolas, contribuyendo así a la bancarrota nacional antes de la guerra con Chile (Basadre, 1962, pp. 2238-2241).

La obra ferroviaria de Meiggs no fue, sin embargo, deleznable, como tampoco su participación en la modernización de una Lima en la que, bajo el impulso liberal, se edificaban nuevos espacios públicos. No faltaron quienes lo admirasen, pese al empobrecimiento generalizado y a la larga crisis de gobernabilidad *avant la lettre* de la posguerra, corolarios de la combinación de despilfarro, improvisación y deshonestidad del auge guanero, señal precursora de lo que habría de ocurrir sobre el mismo suelo hasta el siglo siguiente.

Deben mencionarse dos regímenes que jalonan la historia de la corrupción en las seis primeras décadas del siglo siguiente. Primero, los voluminosos “negociados” perpetrados durante el oncenio de Augusto Leguía (1919-1930) para la ejecución de proyectos de irrigación e infraestructura urbana, mediante empréstitos, sobre todo estadounidenses (Cotler, 1978, pp. 190-201). Leguía dejó la economía peruana con una deuda externa diez veces superior al monto de sus exportaciones; recluso y repudiado por su conspicua corruptela, sembraba el camino para el radicalismo de la naciente Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). Si bien las llamaradas revolucionarias apristas a lo largo de los años treinta denotaban un problema de gobernabilidad, estas contenían más bien demandas de representación ciudadana y de ingreso emanadas de una naciente conciencia de clase que de un afán moralizador.

Segundo, el gobierno dictatorial del general Manuel Odría (1948-1956), quien mandó realizar innumerables obras públicas un cuarto de siglo después, merced al alto precio alcanzado por los minerales, debido a la Guerra de Corea. Con esta bonanza del sector moderno y urbano del país se inauguraron las primeras políticas asistencialistas destinadas a ganar clientelas populares, paliando la demanda social de la oceánica e incontenible inmigración andina, en aumento a mediados de siglo. Salvo por una oposición parlamentaria minoritaria, las comisiones y coimas intercambiadas en este gobierno no fueron fiscalizadas cuando este terminó. Pasaron por el agua tibia de un sistema de partidos prácticamente nuevo, dentro del cual su miembro más poderoso, el aprismo ya legalizado, no dejó de tener una actitud indulgente.

A diferencia del régimen de Leguía, en que los sectores políticos militantes eran comparativamente pequeños, después del Ochenio de Odría ya se advierten, junto con las organizaciones sindicales y políticas en actividad, masas no organizadas. Son excampesinos expulsados de un agro que languidece por su baja productividad, personajes en busca de autor político y gérmenes de lo que más adelante se llamará el *sector informal*.

La insuficiencia de las políticas públicas de esa época en materia de empleo, infraestructura básica y vivienda en las ciudades, y de educa-

ción, salud y promoción agraria en el ámbito rural, respondía a una problemática doble: por un lado, el empobrecimiento absoluto y relativo del campo frente a la ciudad, corolario de la ingente penetración capitalista en la costa del país, y por otro, el desbalance entre recursos disponibles y crecimiento demográfico, que desafiaba la naturaleza misma del Estado.

Desde aproximadamente los años sesenta, ese marco de creciente desigualdad masificó la política⁴; así, fue necesaria la legitimación electoral para que un gobierno ostentase el membrete de democrático. La ampliación del espacio público consecuente a la urbanización, al mercado y al trabajo asalariado no solo conllevaba relaciones más complejas entre Estado y ciudadanía, mayores recursos fiscales y mejor gestión gubernativa, sino *dar pruebas de su buena marcha*; tanto más si ese crecimiento de la vida cívica fue indisociable de una mayor circulación de información, opiniones y denuncias, vale decir, de un espacio público que iba adquiriendo claramente un carácter *discursivo*, añadido al de escenario de interacción y movilización social.

No es que el periodismo haya faltado en la historia de la prensa; lo importante es el rápido incremento de sus lectorías desde los años cincuenta, tanto la de tabloides amarillos (*Última Hora*), como el de los tirajes de los antiguos —*El Comercio, La Prensa, La Crónica*— y la consecuente adquisición de poder fáctico de sus líneas editoriales, al hacerse más influyentes tipificando a los actores políticos, aliados o adversarios. El conservadurismo de *El Comercio* combatiendo el aprismo, y el liberalismo de *La Prensa*, los bastiones de la derecha, marcaron el paso de las luchas partidarias (Bourricaud, 1967).

No había un medio de comunicación que expresase la creciente oposición de izquierda, hasta que, culminando el ciclo económico expansivo, sobrevino una crisis de gobernabilidad —llamada *desgobierno* en la jerga periodística— de la que echaron mano los militares, en octubre de 1968, para dar un golpe de Estado y deponer al presidente Fernando Belaunde. El denominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada incautó autoritariamente los diarios de circulación nacional y ganó mayoría en los directorios televisivos y radiales, mediante expropiación (Gargurevich, 1987).

Pese a conjurar la ingobernabilidad dejada por Belaunde, ni las reformas orientadas hacia la izquierda del gobierno del general Velasco Alvarado, ni el amordazamiento y manipulación de la comunicación masiva fueron efectivas para desmovilizar las embalsadas aguas de la demanda

4 Baste señalar algunas magnitudes. El electorado nacional de 1945 fue de 776.572 varones (votó el 58,7%), aumentó a 2'221.906 y a 2'070.718 en 1962 y 1963, respectivamente, con participaciones de 88,7% y 94,4% (Tuesta Soldevilla, 1987).

popular, pues la recesión con inflación sobrevenida en la “segunda fase”⁵ del régimen castrense lanzó a los radicalizados actores colectivos a un ciclo de protestas callejeras, cuyo cénit fue el gran paro nacional de julio de 1977.

Ante su incapacidad de hacerse aceptar como gobernantes, los militares optaron por su retiro programado en un proceso de transición triple, a la vez institucional —del régimen de *facto* a uno constitucional y representativo—, ideológico —de un régimen *socialistoide* a uno demoliberal—, y comunicacional, al devolverse los medios confiscados a sus legítimos propietarios, lo cual culminó con la reelección de Belaunde. Empero, durante los años ochenta, el crecimiento económico se ocluyó aún más, y la inflación alcanzó magnitudes astronómicas. Después de más de 15 años, alcanzó su cima en la etapa final del primer régimen de Alan García, con más de 3.838.165% entre 1988 y el final de 1990 (Webb y Fernández Baca, 1991, pp. 739-740) —la tercera en la historia económica mundial—, en medio de una guerra interna que puso un tercio del territorio bajo tutela militar frente a los atentados terroristas de Sendero Luminoso.

Al contraerse catastróficamente el poder adquisitivo del país en su conjunto con esta multimillonaria inflación, la economía entró en recesión y el desabastecimiento cundió, lo que pauperizó aún más al pueblo y afectó su tejido organizacional⁶. La descomposición social y el pesimismo generalizado acompañaron la falta de gobernabilidad estatal y de las organizaciones de base, desprestigiando la retórica ampulosa de Alan García al conjunto de la clase política y sus discursos.

El fujimorismo

Fue bajo esas condiciones que se eligió a la presidencia, en 1990, a un *outsider*, el ingeniero Alberto Fujimori, que con su parco programa centrista venció al ilustrado novelista Mario Vargas Llosa, promotor de una propuesta neoliberal. Como bien señala Alberto Adrián (2009, p. 77), desde los años ochenta se evidenció la contradicción entre un poder político que se deslegitima rápidamente y las exigencias de modernización surgidas, sobre todo, en las zonas más desatendidas del país. Al ser elegido

5 Se utiliza la expresión “segunda fase” con el mismo sentido que las Fuerzas Armadas, que designaron oficialmente así al gobierno del general Francisco Morales-Bermúdez, quien en agosto de 1975 depuso al general Velasco Alvarado.

6 Una muestra elocuente de la situación la dan los índices de precios al consumidor en Lima Metropolitana, presentados por *Cuánto S. A.* El rubro de alimentos y bebidas pasó de 7,7 a 8.766,9, más de 1.100 veces, y el de vestido y calzados subió de enero de 1989 a marzo de 1991 de 4 a 15.572, casi 4.000 veces, sin que por cierto esto fuese compensado por aumentos de sueldos y salarios equivalentes (Webb y Fernández Baca, 1992, p. 755).

cuando el Perú exhibía el mayor índice de volatilidad electoral del continente, Fujimori también encabezó un proceso de transición. Esta vez fue político —de un régimen populista de partido a uno virtualmente sin sistema de partidos— y económico —del predominio de empresas estatales ineficientes, precios regulados y subsidios a una severa ortodoxia neoliberal, obediente del Consenso de Washington⁷—.

Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos eran conscientes de que subyacía una fuerte incertidumbre a la desesperación económica y a las demandas de protección castrense, ante los crecientes atentados terroristas, en la que fermentaba un pedido de mando autoritario. Es así como alrededor del 80% de la opinión pública aprobó el autogolpe fujimorista y militar de abril de 1992, que cerró los poderes legislativo y judicial, intervino los medios de comunicación y persiguió opositores. Como sostuvo Julio Cotler al terminar el fujimorato, esta interrupción de la democracia generó: “[...] Amplias bases de consenso [...] que permitió establecer las condiciones de gobernabilidad en el Perú” (2000, p. 23); esto respondía a una “[...] profunda convicción con respecto a que se requería de una ‘mano dura’, a la manera de Singapur, que disciplinara a la sociedad y condujera al país a buen puerto. Por lo que Fujimori y los militares hicieron pública su intención de gobernar por lo menos otros veinte años” (2000, p. 29).

Es de sumo interés notar cómo la percepción de ingobernabilidad y la descomposición del tejido social instauraron un gobierno de “cheque en blanco”, pues los dirigentes dejaban de ser propiamente representantes de la colectividad en la subjetividad de la mayoría. Se legitimaban al preservar la gobernabilidad económica y la seguridad interna, para mantener alejados a los fantasmas de la inflación y el terrorismo, con indudable eficacia. Para 1993, cuando lo peor del colapso económico ya había pasado, el producto per cápita era igual al de 1960 (Figueroa, 1994, p. 22), aunque al año siguiente el crecimiento del producto bruto interno fue el más alto del mundo.

Para lo demás, una gruesa porción de la ciudadanía dimitía al predominar el desdén hacia la discusión política. Esta *democracia delegativa* (O’Donnell, 1995) se sostenía sobre la ficción de un ordenamiento democrático formal que escondía abundante corrupción, al tiempo que mostraba una notable modernización del país, lo cual, pese a las diferencias de época, no ha dejado de recordar al régimen de Leguía (Burga, 1997).

7 Una vez elegido, el presidente Fujimori desistió de su promesa preelectoral de “ajuste con equidad”; vale decir, de no aplicar una terapia económica neoliberal de shocks. Al contrario, se avino a los consejos del Fondo Monetario Internacional de operar un cambio drástico que hizo subir varias veces los precios de los productos subsidiados.

Independientemente del minimalismo en materia de intervención estatal, la mayor parte de los órganos garantes de la nueva constitucionalidad estaban a cargo de funcionarios cooptados, dependientes ya sea del factótum del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), Vladimiro Montesinos; ya sea de las Fuerzas Armadas; ya sea de Palacio de Gobierno (la presidencia de la República). La separación entre los tres poderes del Estado pasaba a ser formal, pues esta verticalidad los articulaba y subordinaba para el ejercicio de un poder militarizado en la sombra. Sin intermediarios y mediante mecanismos de mando eficientes, los trámites de las cuestiones de Estado fueron a menudo festinados fuera del procedimiento legal y del escrutinio público, de modo abusivo y hasta grotesco. De ahí que el deslinde entre lo opaco y lo transparente, lo secreto y lo divulgado, fuese crítico para el mantenimiento de la dictadura.

Ese marco encajaba perfectamente con la orientación neoliberal del régimen, dándoles jugosas oportunidades a funcionarios y empresarios para obtener beneficios privados al acercarse al Estado o ser parte de este. Tras las operaciones de reinserción financiera internacional vinieron las privatizaciones de la mayoría de las empobrecidas empresas públicas y las licitaciones para compras estatales, que permitieron voluminosas operaciones ilícitas, de las cuales, cuando menos, se ha podido hacer un cálculo aproximado⁸.

Según una síntesis de Fernández Zapata (2005, pp. 266-268), desde 1992 en adelante la liquidación de la banca de fomento y las privatizaciones de Sider-Perú, Electrolima, Hierro-Perú y Aeroperú, entre otras compañías, elevaron dramáticamente la inversión foránea⁹, a lo que siguieron multimillonarias adquisiciones provenientes de China y compras de armamento, todo ello con intermediarios beneficiados, además de muchas otras formas de enriquecimiento ilícito.

Las investigaciones han calculado que los montos desviados ilícitamente equivalieron, por dar algunos ejemplos, al 0,63% del PIB de 1993, al 0,80% del de 1996 y al 0,47% del de 2000, que se pudieron haber invertido en labores gubernativas. El total aproximado de 1993 al 2000 suma la bicoca de ¡US\$3.438 millones! (Fernández Zapata, 2005, p. 258). Consideremos, también, que parte importante de la actividad ilícita se debe al aumento geométrico del *quantum* de inversión transnacional desde 1992, impulsor del alto crecimiento económico peruano.

8 En su Informe final (2002), la Comisión investigadora sobre delitos económicos y financieros cometidos entre 1990 y 2001 (CIDEF), del Congreso de la República, cuantifica la desviación de fondos.

9 El monto total de la inversión bruta fija habría subido, según el Banco Central de Reserva, de algo más de US\$14.000 millones, en 1992, a unos US\$23.700, en el 2000.

Los empresarios nacionales pasaron a ocupar un lugar marginal o intermediario en las exportaciones (Durand, 2007, p. 168).

Un estudio sobre corrupción del Banco Mundial (Hellman, Jones y Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day. State Capture Corruption and Influence in Transition*, citados en Távora, 2005, pp. 202-204) distingue tres tipos de relación entre Estado y agentes privados en las que puede haber corrupción. Primero, en la fijación de normas básicas y reglas de juego del Estado contratista (por ejemplo, los *contratos de estabilidad jurídica* —con peso de ley— con tasas impositivas y de regalías inamovibles para darle garantías al inversor foráneo) o el establecimiento de prioridades gubernamentales hacia un sector productivo o de un grupo económico en detrimento de otro. Fue una virtual “captura del Estado”, inicialmente por tecnócratas internacionales, y seguidamente por la instalación de “una lógica discrecional para favorecer empresas”, lo que dio lugar a un mecanismo de “puertas giratorias”, para que ciertos empresarios poderosos circularan entre el sector público y sus ocupaciones privadas, como ocurrió con los directivos del Instituto Peruano de Economía (IPE) (Durand, 2007, pp. 181-187).

Segundo, en el cabildeo o *lobbying* corriente, consistente en las peticiones y pedidos diversos formulados a funcionarios, que pese a ser legal y ampliamente conocido, puede incluir operaciones ilegales, al ser insuficientemente informado por los medios de comunicación. El tercero consiste en la diversidad de transacciones ocultas, como el desfalco, el cohecho, el soborno, el tráfico de influencias. Es sobre esto último que se ha concentrado la investigación periodística y de políticos opositores, dejando de lado las otras modalidades, cuya supervivencia no se descarta. Después de la destitución de Fujimori hasta la actualidad, el ejercicio secreto y corrupto de los resortes del gobierno ha variado, acaso disminuido, aunque siga afectando la gobernabilidad y atizando los poderes fácticos, en particular aquellos que, al manejar material significativo (imagen, texto, audio), dispensan, captan u ocultan información.

Seguridad nacional, vigilancia y regímenes de visibilidad

Al afectar esto sustancialmente la relación privado-público, conviene acercarse al tema mediante una reflexión general. La formación del espacio público moderno o “burgués” en la Ilustración fue concomitante a la activación de la *civitas*, de colectivos abiertos al debate y al logro de acuerdos sobre sus asuntos comunes, es decir, las ciudadanías. A diferencia de la reducida y selecta *polis* de la Antigüedad griega, este espacio, ya multitudinario, contó para lo que nos concierne, por un lado, con mecanismos de elección y representación, y por otro, de discursos argumen-

tativos en torno a los asuntos de interés, que *semantizan* los conflictos y ubican las posiciones de los actores.

Jean-Marc Ferry (1998), quien hizo ese distingo en un modelo muy claro, añadió un “espacio público de los medios” contemporáneo aparecido con la masificación de la televisión y de la prensa escrita. Sin necesidad de abundar en lo obvio, la formación del espacio público en el Perú conoció un prolongado lapso de insipiencia y una tardía incorporación consistente de las masas populares a la política nacional; estas contaban apenas con un periodo corto de actividad partidaria militante territorial, *grosso modo*, un buen tercio de siglo hasta finales de los años ochenta¹⁰. Posteriormente, se implanta mayoritariamente el equivalente al “espacio público de los medios”, así la pequeña pantalla pasó a ser el lugar principal del conocimiento político desde los años ochenta.

Es muy sintomático que, como lo señalé anteriormente (Protzel, 2006, p. 119), los hogares peruanos equipados con un televisor se duplicasen entre 1984 y 1993, pese a la recesión e hiperinflación. El total nacional subió del 57%, en 1991, al 79%, en 2000, y al 94%, en 2008; en Lima Metropolitana, del 84%, en 1991, al 98%, en 2008¹¹. Crecimiento proporcionalmente inverso al encogimiento de los partidos políticos tradicionales, que habiendo obtenido el 97% de los votos válidos en 1985, se redujo al 68% en 1990 y apenas al 6% en 1995, cuando Fujimori fue reelegido por primera vez (Schmidt, 1999, p. 122).

En otros términos, a lo largo del último medio siglo, dos transformaciones fundamentales han acompañado sucesivamente la experiencia política de los ciudadanos. Primero, aquello que fue oral, territorial y discursivo pasó a ser audiovisual. Y segundo, de un espectro comunicacional unidireccional masificado y con pocos emisores, se transitó a uno multidireccional, con diversas, innumerables y permutadas posiciones de emisión-recepción, posibles gracias al avance tecnológico posterior —la informática y la transmisión inalámbrica (móvil)—, lo que le dio otro cariz a la toma, edición y difusión de video y audio: ver y ser visto, escuchar y ser escuchado, saber y no saber si uno es o no es visto y/o escuchado. Este cambio ha afectado *la relación entre regímenes de visibilidad y gobernabilidad*, lo cual lleva al centro de nuestro tema.

10 Sin desconocer las movilizaciones de los años veinte y treinta, en particular las que acompañaron la caída de Leguía y las elecciones de 1931, y siempre a riesgo de ser arbitrario, ubico el umbral de la masificación en las elecciones generales de 1956, después de las cuales el APRA regresó a la legalidad y se animó un sistema de partidos.

11 Véanse Compañía Peruana de Investigación de Mercados (CPI), <http://www.cpi.com.pe/boletin/impreso/archivos/MR001-2009.pdf>, y Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), <http://www1.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>.

Respecto a lo primero, y es lo menos importante para las preocupaciones de este texto, las imágenes electrónicas han personalizado los liderazgos políticos, deslizando la comunicación política del sueño iluminista de la exposición de ideas, hacia el diseño de estrategias de seducción (sobre las cuales huelga ocuparse aquí), convirtiendo, en países como el Perú, a los grandes medios masivos prácticamente en poderes fácticos, por su inmenso potencial de llegada a la conciencia de las gentes.

Perfeccionando la experiencia controlista del régimen militar de Velasco, el de Fujimori, sobre todo desde 1998, llegó virtualmente a manejar la totalidad de la información televisiva de señal abierta sin ninguna expropiación de por medio, aunque hostigase, sin éxito, a emisores de oposición, como *Canal N*, televisora periodística autónoma de cable de bajo *rating*. Estas estrategias (u “operativos psicosociales”, así llamados en la jerga militar), dirigidas por Montesinos desde el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), se extendieron también a la radio y a la prensa amarilla (Rospigliosi, 2000a, pp. 149-162). Lograron demoler ante la opinión pública las candidaturas adversarias, al cargar la agenda mediática de calumnias, falacias argumentativas y vulgaridad. Los ciudadanos —cómplices conscientes o ignorantes de semejante bombardeo desinformativo— eran en realidad sometidos a vigilancia.

Pues no es solo el ojo del televidente el que mira a la pantalla; también la institución televisiva mira al televidente, cual Argos, el mítico gigante de los cien ojos, según plantea Eric Landowski (1989). Este autor subraya la dimensión *escópica* de las relaciones intersubjetivas y el modo en que ella determina distintos regímenes de visibilidad que vienen a ser “traducciones” figurales de cierto saber (“saber es poder”) y cierta posesión simbólica, en los cuales se ejercen relaciones de deseo y de poder (Landowski, 1989, p. 118).

Al referirse al *panopticon* de Bentham, Michel Foucault (1975) planteó que la interrelación de la visión con el control y el poder es característica de las sociedades disciplinarias modernas; en este caso, por un lado, en lo referente a la vigilancia como tal —conocer las percepciones y deseos del gran público— y, por otro, respecto a la puesta en escena de la “realidad”, simulada o no, ocultada o no. En todo régimen de visibilidad puede haber asimetría, desigualdad, entre quien ve y quien es visto; más aún entre quien ve sin ser visto y quien es visto sin saber que lo ven.

Las perversiones escópicas y auditivas perpetradas en el pasado reciente peruano y en el presente, a las que aludiremos más abajo, precisamente refutan por sí mismas la ideología tecnológica de una sociedad “transparente”. Independientemente de la evolución del audiovisual en las industrias culturales, el registro y transmisión de informaciones y/o

significantes icónicos se convirtió, desde los años cincuenta, en recurso estratégico para espiar al adversario de la Guerra Fría. El Semi Automatic Ground Environment (SAGE), primer sistema telemático, preludio de Internet, fue la pieza maestra de una red mundial militar estadounidense de comando y control, que: “[...] deviene en la metáfora —y el mito— de ‘la defensa total’. Su contraparte civil es el mito de una sociedad y un mundo tornados en ‘transparentes’ por el solo juego de la nueva materia prima, la ‘información’” (Mattelart, 2009, p. 68).

El sistema político peruano no ha sido ajeno a todo esto, tanto más en cuanto desde los años sesenta los militares peruanos recibieron entrenamiento oficial estadounidense en guerra psicológica y lucha antisubversiva, en Fort Bragg (Carolina del Norte) y Fort Gulick (zona del Canal de Panamá)¹². Rospigliosi señala que la búsqueda militarista del control total sobre la población va muy atrás, y empata con el viejo caudillismo decimonónico, que consideraba los institutos armados intrínsecamente más eficaces y superiores a los civiles¹³. Pero su actualización contemporánea ocurrió en el marco del anticomunismo, para justificar la intervención ante lo que se considerase no falta de gobernabilidad —pues el término no se empleaba—, sino atentatorio contra la seguridad nacional.

Recordemos que este concepto de “seguridad nacional” fue la piedra de toque de la política exterior estadounidense frente al enemigo comunista, desde la aplicación de la National Security Act (1947) y la Internal Security Act (1950), que, con el macartismo naciente, apañaban el espionaje y recortaban las libertades del periodismo. Esta última actitud de censura sería compartida un cuarto de siglo después —habida cuenta del rol informativo de la televisión estadounidense en la Guerra de Vietnam— por la Comisión Trilateral (Mattelart, 2009, p. 145).

Avance tecnológico mediante, las operaciones americanas de espionaje electrónico e interceptación de mensajes de origen británico de la Segunda Guerra Mundial se perfeccionaron y expandieron en el marco de la bipolaridad. Las Fuerzas Armadas peruanas asimilaron bien estas lecciones, en particular el parentesco del concepto de información con el de *inteligencia*, entendiéndose por esta el conocimiento del enemigo obtenido subrepticamente para fines estratégicos, con lo cual se ligaban las

12 Trasladada en 1984 a Fort Benning (Georgia), tras la finalización de la presencia militar estadounidense en Panamá.

13 Ideas que encontraron sustento ideológico durante los años treinta en las ideas del general alemán Ludendorff, quien atribuyó la derrota alemana a la falta de propaganda para influir sobre la población civil. Estas ideas llegaron durante los años cuarenta a los oficiales del Ejército peruano, por medio de los militares franceses, atentos observadores de las estrategias germanas. Francia y Perú construyeron una estrecha relación castrense, al establecer una misión militar gala en la posguerra del Pacífico (Rodríguez Beruff, 1983, p. 77, citado en Rospigliosi, 2000a, pp. 24-25).

acciones encubiertas (*covert actions*) con las abiertas, es decir, las técnicas diversas de espionaje con la manipulación de los medios masivos.

Esta “santuarización de los servicios secretos”, utilizando las palabras de Mattelart (2009, p. 70), no pudo ser menos que bien recibida por las Fuerzas Armadas peruanas de los años sesenta. La tibieza de los gobiernos civiles de entonces respecto a algunas reformas juzgadas indispensables para neutralizar la creciente oposición de izquierda, parte de la cual había incursionado en la lucha armada, justificó el golpe de Estado de octubre de 1968, la permanencia militar en el poder por doce años y la aplicación desembozada de esos procedimientos¹⁴ en nombre del desarrollo y la seguridad nacional (Cotler, 2000, pp. 361-383).

Aunque ya esté lejano en el tiempo, pienso que aún es importante el efecto traumático de la expropiación de los diarios de circulación nacional y el control de las redes televisivas y radiales privadas, ejecutada prepotentemente en nombre de un “estatuto de la libertad de prensa”. Pese a que después del retiro de los militares, en 1980, ha habido regímenes civiles de propósitos genuinamente democráticos, los lazos entre los medios, el sistema político y los servicios de inteligencia militares se mantuvieron, y tanto más si las acciones terroristas de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) fueron una amenaza efectiva a la gobernabilidad desde 1980, hasta la segunda mitad de los años noventa. Sin mencionar los pecadillos de los regímenes de los años ochenta, los grandes canales de televisión fueron controlados por el régimen de Fujimori, como un alfil importante en el ajedrez de la privatización del poder.

Es singular el rol de Vladimiro Montesinos, consejero presidencial y eminencia gris de aquel gobierno¹⁵. Desde su indefinible pero preeminente ubicación en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), hábilmente logró controlar a los comandantes generales de los institutos armados y de la Policía, mediante el manejo de sus mecanismos de ascenso y promoción;

14 Ejemplo de ello sería, a inicios de los años setenta, la dotación por parte de la CIA estadounidense, de equipos de interceptación telefónica a la Marina de Guerra del Perú, a cambio de información sobre compras peruanas de artillería soviética (Bowen y Holligan, 2003, pp. 53-54).

15 Montesinos purga prisión a cadena perpetua. Su carrera de operador de inteligencia y político data del régimen del general Velasco, cuando fue ayudante del primer ministro Edgardo Mercado Jarrín. Con su innegable don para relacionarse con la gente en el poder, colaboró con servicios de inteligencia extranjeros aportándoles información secreta. En 1977 fue condenado a prisión por dos años y destituido de su grado de capitán del Ejército por presunto espionaje a favor de los Estados Unidos, aunque la sentencia fuese por “desobediencia y falsedad” para evitar el fusilamiento. Liberado, sus dotes de abogado público lo llevaron a defender narcotraficantes, hasta que en 1990 abogó por el candidato Fujimori en una causa que se le abrió. Después, se convirtió virtualmente en un cogobernante.

de la designación y/o cooptación de altos funcionarios de los poderes ejecutivo y judicial, mediante tráfico de influencias y sobornos; así como del virtual sometimiento de la mayoría parlamentaria fujimorista, e incluso el planeamiento y perpetración de crímenes (Rospigliosi, 2000b, p. 224; Bowen y Holligan, 2003). Todo ello, acompañado de un meticuloso control de los medios de comunicación de mayor audiencia, particularmente desde 1998, al perpetrarse la segunda reelección de Fujimori en el 2000.

Los “vladivideos” y la caída del fujimorismo

La telaraña descrita funcionó prácticamente como un gobierno en la sombra, una mafia con mecanismos establecidos de funcionamiento, aunque ocultos y personalizados en la cúspide del “doctor” Montesinos, como respetuosa y temerosamente se le llamaba. La administración oficial se desempeñaba ordenadamente desde los más altos niveles jerárquicos hasta sus organizaciones de base, pero esta era una fachada, cuya lógica era ocultada al escrutinio público. Si hubiese que preguntarse cuál era, en pocas palabras, el secreto de la estabilidad del gobierno fujimontesinista, habría que responder: *escenificación, disciplina y vigilancia*.

¿Cómo se ejercía esa disciplina? Mediante una sistemática vigilancia escópica, que proveía instrumentos de chantaje y sometimiento, al registrar tratativas corruptas. Es cierto que algunas acciones sensacionales del gobierno eran grabadas expresamente para demostrar fuerza, y eventualmente amedrentar¹⁶. Empero, las imágenes y sonidos más notables son aquellos de la sala del local del SIN en la que Vladimiro Montesinos recibía a sus clientes e interlocutores, grabados —al otro lado de la pared— por el coronel Huamán Azcurra, utilizando una cámara oculta.

Como es ampliamente conocido, el 14 de septiembre de 2000 la televisora de cable Canal N lanzó sorpresivamente al aire un video en el que se veía al congresista Alberto Khouri recibiendo US\$15.000 de manos de Montesinos, en pago por su pase de una bancada legislativa de oposición a la fujimorista¹⁷. Con sus detalles de conversación, silencios y tiempos muertos, la inmensa obscenidad política de este largo video, que rápidamente indignó a la ciudadanía, obligó a Fujimori a convocar

16 Por ejemplo, el show mediático de la captura del líder terrorista Abimael Guzmán, en septiembre de 1992, y el operativo de rescate de los rehenes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) capturados en la Embajada del Japón. Pero también, en julio de 2000, la transmisión televisiva de una ceremonia militar de “reconocimiento” de la segunda reelección presidencial de Fujimori, antes de la ceremonia oficial de toma del mando. El objetivo de esta transmisión era afirmar públicamente la “superioridad” del ritual militar sobre el constitucional.

17 Según Bowen y Holligan, un grupo de oficiales de la Marina de Guerra, fastidiados por la corrupción, habrían extraído y entregado el videocasete al congresista ibérico (2003, p. 422). Otra versión señala la misma actuación, pero ordenada por la CIA.

a nuevas elecciones, y tras realizarlas, dejar la presidencia, aunque nueve semanas después huyó y renunció por fax¹⁸. La comisión parlamentaria del gobierno de transición que investigó la corrupción, ya caído Fujimori, se valió principalmente de estos “vladivideos”, así bautizados popularmente por el nombre de su autor intelectual¹⁹.

La mayoría de los videos propalados públicamente fueron grabados en el mismo *setting*: la “salita del SIN”, y Montesinos aparece departiendo amigablemente, ya sea atendiendo pedidos de favores, ya sea entregando fuertes sumas de dinero. El candor de los invitados, su desenfado al mencionar detalles de las tratativas ilícitas y su conteo de los billetes es una inmersión en lo oculto que se carga de horror ante la visibilización de lo prohibido, y lo súbito del encuentro con esa inverosimilitud moral aumenta la obscenidad de la escena.

La grabación y almacenamiento de estos documentos formaba parte de una estrategia de vigilancia, que, como señala Gisela Cánepa, es inherente a la gobernabilidad (2005, p. 93), aunque en ese caso el concepto haya sido pervertido. De hecho, desde antes de este *des-cubrimiento* se sospechaba que había videos comprometedores destinados a chantajear políticos, para hacerlos actuar y hablar como marionetas, aunque formalmente eso no se divulgase. Ahora bien, considerar corrupto o no a un sujeto o a un hecho es función de su visibilidad o invisibilidad, según se esté o no en la capacidad de esconder la fechoría, vale decir, según la ubicación estratégica de los actores. Quien es vigilado pierde, quien ejerce la vigilancia tiene el poder, o en otros términos:

Lo corrupto y el corrupto no están nunca claramente definidos, ni se explican por algún rasgo intrínseco, como se asume desde una perspectiva legal y moral del problema. Desde un punto de vista político, éstos más bien constituyen condiciones objetivas y posiciones estratégicas contextualmente definidas e históricamente configuradas. (Cánepa, 2005, p. 94)

Ahora bien, cuando los “vladivideos” se difundieron públicamente y empezaron a desfilar ante los millones de ojos de la audiencia, decenas de rostros sonrientes recibiendo dinero, pactando negocios turbios

18 Ante la desbandada fujimorista, el gobierno perdió su mayoría parlamentaria, con lo cual el poder Legislativo destituyó al presidente fugitivo y designó presidente provisional a Valentín Paniagua, un veterano demócrata. Poco después, había 18 generales presos, así como políticos y empresarios, entre ellos los presidentes de las más grandes redes televisivas.

19 Se revisaron alrededor de 800, aunque se rumoró que existían más de 3.000, buena parte de los cuales habrían sido destruidos o llevados por Fujimori en su fuga.

o recibiendo órdenes para actuar fuera de la ley, hubo una suerte de tránsito en la detentación del poder. Cambiaba el régimen de visibilidad y, con este, la ubicación de los actores, desnudándose así la corrupción: los televidentes, de engañados y vigilados, se convertían en poseedores de la verdad y vigilantes.

El punto de vista de la cámara escondida en la “salita del SIN” cambiaba, sin moverse, lo que llamaríamos el *eje social* de la mirada, haciendo del público televidente un “cómplice del ojo vigilante de la cámara” (Cánepa, 2005, p. 97). Era partícipe directo de una sensacional espectacularización del poder político, que, sin duda, empoderaba a la teleaudiencia, pero al mismo tiempo diluía los “vladivideos” dentro del resto de la programación televisiva, y los iba constituyendo en narrativas sensacionalistas con hechos descontextualizados de su gravedad.

Cambiaron los roles políticos en un lado y otro de la pequeña pantalla, pues la actitud de la ciudadanía se transformó, junto con una división maniquea de los enunciadores televisivos. Por un lado, aquellos que de la noche a la mañana se desgarraron las vestiduras en contra de la dictadura que antes defendieron, compañeros de viaje de los que desaparecieron poniéndose a buen recaudo, y por otro, los opositores —algunos tibios—, que oportunamente se ubicaron ante el público como héroes de la democracia.

La crisis de puesta en escena del poder precipitada por la verosimilitud de estos “vladivideos” propalados día a día en abundancia ha signado, más que una crisis de gobernabilidad, un cambio de época. El señalamiento de la conducta delictiva de personajes encumbrados en el espacio público instaló una actitud de sospecha e incertidumbre en buena parte de la ciudadanía. El develamiento de esta faz clandestina del mundo oficial recreó la estructura narrativa del acontecer político, pues fueron vistos y escuchados *in fraganti* varios ministros de Estado, miembros del Congreso de la República, de la Corte Suprema de Justicia, del Jurado Nacional de Elecciones, generales del Ejército, líderes partidarios, poderosos industriales, dueños de bancos y otros empresarios²⁰. Desfilaban delante de la cámara montesinesca —algunos recibiendo fajos de dólares—, los propietarios y/o gerentes de las redes televisivas privadas de mayor sintonía, de la prensa amarilla y de un diario circulación nacional²¹.

20 Por ejemplo, un video de 1999 muestra a los comandantes generales del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea discutiendo con Montesinos y Carlos Boloña, ex ministro de Economía, y los hermanos Samuel y Mendel Winter, propietarios ilegales de la red Frecuencia Latina, cómo realizar el fraude electoral que llevaría a Fujimori a su segunda reelección.

21 Además de los mencionados hermanos Winter, en los “vladivideos” se vio a los presidentes de Panamericana Televisión y América Televisión recibiendo bolsas con fajos de billetes. Al presidente de Red Global se le vio ofreciéndole a Montesinos la cabeza del periodista opositor César Hildebrandt, a cambio de su ayuda en un litigio judicial que

Debe agregarse a las grabaciones de imágenes en movimiento, sinnúmero de conversaciones, obtenidas principalmente mediante interceptación telefónica. Estos equipos de espionaje, dirigidos por el comandante general de la Fuerza Aérea Elestván Bello, debían servir para la lucha antisubversiva, aunque fueron utilizados para vigilar a los propios miembros del gobierno, además de los políticos opositores. Esto se complicó con un segundo deslizamiento: su uso para obtener secretos comerciales relacionados con negocios privados y contrataciones estatales. En suma, a medida que la tecnología evolucionaba, el afán original de gobernabilidad derivó en corrupción de la política, pasando luego a ser corrupción a secas.

Espionaje electrónico, periodismo y vigencia de la corrupción

Refiriéndonos a las investigaciones de Armand Mattelart, señalamos más arriba la asociación entre lógica securitaria y avance de las tecnologías de la información. Hacia el cambio de siglo, esto se hizo más evidente por el abaratamiento y extensión de los procesos de convergencia digital, que permiten captar, procesar y transmitir instantáneamente datos entre un soporte y otro, tanto de video como de audio y texto; se puede acceder además, mediante equipos adecuados, a telecomunicaciones privadas. La confidencialidad de la conversación y del correo electrónico privados puede violarse, almacenarse y publicarse, al mismo tiempo que las posibilidades de producir, editar y acceder a imágenes, sonido y texto se extienden hasta límites antes insospechados.

Así, si después de la caída del gobierno de Fujimori la noción de transparencia ingresó al vocabulario de la corrección política, merced a la aplicabilidad de la tecnología para una gobernabilidad democrática, ha quedado vivo, sin embargo, un hilo conductor de la corrupción que conecta con una cultura política de tiempos muy anteriores. Al echarse mano indebidamente a esas tecnologías, ellas no se han aplicado solo en la *accountability* en línea (rendición de cuentas) de la actividad estatal o para ejercer un periodismo libre y comprometido con la búsqueda de la verdad. Por ser indisolubles del uso militar, han sido objeto de tratativas corruptas. Fue el mismo traficante de armas Moshe Rotschild quien, además de intermediar en la compra de aviones bielorrusos Mig-29 y Sukhoi-25 por más de 400 millones de dólares, consiguió venderle al SIN de Montesinos (este recibió su coima) un equipo de interceptación telefónica Octopus, de fabricación israelí²².

enfrentaba esa televisora. El poderoso Dionisio Romero, principal propietario del grupo económico más grande del Perú, también departió con Montesinos.

22 Véase <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20050925/pasadas/15/84757>.

La hipótesis general manejada por el periodismo de investigación, tal como la enuncia Gustavo Gorriti, es que tras el develamiento de los videos de Montesinos y la caída de Fujimori: “[...] los mejores interceptadores quedaron en libertad, la mayoría de la Marina, perdieron el SIN pero ya estaban en el mercado, en las corporaciones y sus gremios” (2009, p. 118).

Al redoblar obsesivamente la vigilancia a los opositores, el espionaje montesinista había reforzado una centralidad subterránea del Estado y de los institutos armados, pero al desmoronarse —y aun cerrarse— el SIN, hubo cantidad de operadores importantes, pero no protagónicos, que quedaron dispersos como cabos sueltos²³. Esto ocurría precisamente al iniciarse una década caracterizada mundialmente por la digitalización convergente de la información, y nacionalmente, por el rápido crecimiento de una economía exportadora, cuyo flujo de inversiones y tratativas financieras se elevaba inusitadamente. Es decir, una gran olla en cuyo caldo se cultivaban negocios turbios.

En octubre de 2008, América Televisión difundió unas conversaciones telefónicas grabadas subrepticamente (o “chuponeadas”²⁴), cuyos interlocutores tramaban traficar influencias y repartirse sobornos para conseguir la firma de un contrato de explotación petrolera entre una empresa noruega y una estatal peruana.

Junto con ese audio, había sinnúmero de otros (“petroaudios”) que involucraban a dos ministros, uno de ellos el presidente del Consejo de Ministros, además de cientos de correos electrónicos interceptados por hábiles *hackers*, que comprometían a destacados políticos y empresarios. Este escándalo llevó a que, ante la presunción en la opinión pública sobre la corrupción sistemática del gobierno, parte del gabinete ministerial renunciara; así, se formó otro, que procuró posicionarse con una actitud contraria a la corrupción. No obstante, la suspicacia no dejó de aumentar²⁵, pues no dejaban de aparecer indicios de otros casos de tráfico de influencias (construcción de hospitales, importación de cemento mexicano, etc.), y los procedimientos policiales y judiciales de pesquisa a los posibles implicados se entreveraban extrañamente.

23 Véase también <http://www.larepublica.pe/politica/27/04/2010/la-mafia-de-montesinos-sigue-activa-0>.

24 El término “chuponeo”, muy difundido en el Perú, proviene de las ventosas (o “chupones”) que se ponía a los auriculares telefónicos para captar o transmitir información a distancia.

25 Si en junio de 2007, mucho tiempo antes del escándalo de los “petroaudios”, el 44% de los limeños opinaba que el régimen presidido por Alan García era “tan” o “más” corrupto que los otros, ese porcentaje ascendió a 55% un año después (siempre antes de la difusión de los audios), hasta llegar al 70%, en mayo de 2010 (Instituto de Opinión Pública, 2010).

Las memorias USB, piezas clave, por contener numerosos audios y correos electrónicos interceptados, habrían sido adulteradas o parcialmente borradas, para tornar inocentes a algunos implicados, en el trasiego de una dependencia administrativa a otra, responsabilizándose mutuamente la Fiscalía de la Nación, el poder Judicial y la Policía Nacional.

Junto con el uso de tecnologías avanzadas de interceptación y grabación de imágenes y voz, se ha diversificado la gama de roles de sus operadores. Por un lado, los profesionales que fungen de periodistas, publicistas, lobistas y asesores de imagen aparecidos en época de Fujimori aumentaron proporcionalmente a la mediatización y al monto de los intereses puestos en juego, de ello resultaron unos actores *híbridos* (Gorriti, 2009, p. 17), y por otro, la multiplicación de posiciones de enunciación (mirar/escuchar, ser mirado/ser escuchado, recoger información para chantajear/recoger información para denunciar), de forma que se hicieron porosas las fronteras entre el oficio de espía y el de periodista investigador. Ambos vigilan, el uno para negociar datos secretos en secreto, el otro para difundirlos y alertar a la opinión pública, aunque esto en el Perú contemporáneo no esté suficientemente claro.

Particularmente, porque la caída del fujimontesinismo no eliminó los complejos vínculos entre visión (y audición/lectura), representación y poder. Esa *ternariedad* del que intercepta/graba, el interceptado/grabado y el que ve/escucha, gozando e indignándose ambivalentemente (el escrutinio público), con alguien detrás que detenta/pierde/gana poder, se desplazó de un dispositivo de poder centralizado y ejercido en la sombra, a uno disperso y privatizado, cuya multiplicidad de actores atraviesa fronteras y cada uno ocupa (espías interceptados, periodistas interceptadores) el rol del otro. Gracias a ese descentramiento de la vigilancia se han establecido empresas prestadoras de servicios de seguridad en la información, dirigidas, a menudo, por oficiales de la Marina de Guerra, retirados o en actividad, duchos en tareas de inteligencia y manejo de equipos; la legalidad de dichas funciones no es fácil de determinar.

Es el caso de Business Track (BTR), empresa autora del *chuponeo* de los famosos “petroaudios”, dirigida por el almirante Ponce Feijóo, actualmente preso, amigo del almirante Giampietri, congresista y vicepresidente de la República, que ha prestado servicios de “barrido” electrónico (detección de interceptaciones telefónicas) a poderosas empresas privadas. Una pregunta flota en el aire, ¿a quién se debe incriminar?, ¿al lobista —coimero o coimeado—, cuya conversación privada fue “chuponeada”?, ¿al “chuponeador”, que invadió esa privacidad?, ¿o a quienes pagaron al espía para obtener algún beneficio? Sospechosamente, estos últimos son los menos investigados (Gorriti, 2009, p. 6); aunque junto con los

poderosos empresarios y candidatos electorales que requieran informarse ilegalmente para enfrentar la competencia, tampoco puede descartarse a periodistas que por afán de primicia y audiencia no vacilen en aliarse con espías; aunque otros periodistas, al contrario, denuncien esas prácticas concienzudamente.

Los medios masivos no son, por lo tanto, indiferentes. Pueden exhibir los hallazgos u ocultarlos. Esto último fue lo ocurrido en *El Comercio*, en 2008, cuando en su seno se realizó la investigación conducente al escándalo de los “petroaudios”. La exposición previa de los resultados provocó discusión, lo que llevó a un cambio de manos en la dirección del prestigioso diario. Unos consideraban que el tráfico de influencias debía publicarse, los otros —quienes asumieron la dirección— desaprobaron la investigación por su contacto indirecto con el *chuponeo* y pensaron que esa revelación “perjudicaría la gobernabilidad”, por lo cual era preferible guardar silencio (Gorriti, 2009, p. 40).

Cuando lo captado por la cámara o el micrófono ocultos pasa al aire o a la línea, inevitablemente hay una transferencia de poder: *rating* o lectoría de la emisora, fama del periodista, y para ambos, dinero. Surge, entonces, la pregunta acerca de las cualidades de gozosa vigilancia de *voyeur* ejercida por el otro actor, el espectador, al mostrársele la transgresión, tal como en otros géneros televisivos dedicados al chisme.

Independientemente de la necesidad de fiscalización, el carácter performativo de estos destapes mediáticos, verdaderas escenificaciones a las que asiste cómodamente instalado el televidente, revela que apenas una delgada línea roja separa su complicidad del afán del periodista con quien se identifica, y en su juego de espejos, ambos llevan al espía dentro, pues: “el goce exaltado con que se denuncia la corrupción es una ratificación narcisista tan poderosa que hace pensar que antes de estar interesados en la verdad, muchos periodistas lo están en su propio protagonismo personal” (Portocarrero, 2005, p. 118). Además, como destaca el mismo Portocarrero, en una sociedad de cómplices se tolera la transgresión.

Esto nos lleva al asunto de fondo: la existencia de estos vínculos intersubjetivos no impide que en el plano político siga existiendo un abismo entre la clase política y una sociedad civil descreída, acostumbrada a las promesas incumplidas y, por lo tanto, proclive al canto de sirena de los *outsiders* autoritarios. Alberto Adrianzén plantea que la transición a la democracia posterior a la caída del presidente Fujimori no logró consolidarse. Una parte de las élites desertó del Estado; quedó en cambio un sistema institucional frágil y expuesto a frecuentes crisis de gobernabilidad.

En el nuevo siglo, pasadas las crisis de la hiperinflación y el terrorismo (los años ochenta), y la destrucción del Estado de Derecho (los años

noventa): “[...] la capacidad de autorregulación y de resolución colectiva de los individuos se bloquea; es imposible la búsqueda cooperativa de la verdad social entre ellos a fin de enfrentarse con los problemas reales [...]” (Adrianzén, 2009, p. 179). El alma de la democracia representativa es tocada, aunque sus procedimientos se mantengan vigentes. De ello se desprende, remitiéndose a Pizzorno, que la formación de identidades políticas colectivas se hace muy problemática ante la primacía de intereses privados y segmentados, lo cual los multiplica y favorece las salidas individuales y la representación-espejo hacia líderes bien promovidos por la mercadotecnia (Adrianzén, 2009, pp. 182-183).

Conclusión

En suma, la práctica del periodismo de investigación suscita algunas interrogantes éticas: ¿es correcto difundir información recogida de fuentes que violaron el derecho a la privacidad de las telecomunicaciones? ¿Es mejor “no hacer olas”, con el fin de no poner en peligro la tranquilidad gubernativa cuando se detecta, por cualquier medio, algo ilícito? Más allá de la complicidad narcisista de los periodistas con sus audiencias y lectores, y de la morbosidad de estos últimos, pienso que si los hechos detectados efectivamente son de interés público y atentan flagrantemente contra la ley, deben divulgarse, sin menoscabo de la búsqueda y sanción a los *chuponeadores*. La mayor parte de los grandes y numerosos escándalos por corrupción y violación de los derechos humanos durante los últimos años han sido “destapados” por la prensa, no por la policía ni las fiscalías.

Aunque sea desagradable husmear en los basureros, la corrupción frecuente —desde el policía que pide una propina al que no se detuvo ante el semáforo, hasta el ministro que le cobra una comisión al inversionista— es un dato pertinaz de nuestra realidad, que debe darle importancia al periodismo honesto. Y con mecanismos de control estatales defectuosos o venales, no es de extrañar que ese rasgo cultural se mantenga y se recicle recurriendo a la información digitalizada. Su registro y abastecimiento secreto se han convertido en un negocio privado, imponiéndose, a fin de cuentas, la opacidad de las componendas pactadas en los arcanos del poder sobre los ideales de la transparencia democrática, como puede suponerse.

Un seguidor de Karl Popper sostuvo en los primeros años de Internet una utopía, al afirmar que la herramienta tecnológica sería: “[...] un factor clave en la defensa de la libertad durante la era naciente. Herramientas frescas de encriptación y de anonimato protegerán a los individuos contra el espionaje intrusivo de otros, especialmente del Estado” (Brin, 1998, p. 21). Postulaba la transparencia absoluta de la cosa pública mediante el

empleo ciudadano abundante de tecnologías digitales y el resguardo de la privacidad, en contraparte de la permanente vigilancia estatal frente al comportamiento ilícito individual.

¿Facilitaría por sí mismo un redoblamiento de la vigilancia, como el mencionado, una mejor gobernabilidad? No lo creo, pues poner en marcha sofisticados dispositivos de rendición pública de cuentas (“*accountability*”), de verificación y aun de televigilancia, dejaría siempre resquicios abiertos para la transgresión. Instalar cámaras, bases de datos, escuchas y monitores aumentaría, y no suprimiría, la psicosis de inseguridad y desconfianza que actualmente se vive, si esto no viene acompañado de un sustantivo cambio de conciencia en la “sociedad de cómplices”. Esto último sí favorecería una buena gobernabilidad. Termino lamentando que no se vislumbre una transformación semejante en el futuro inmediato, aunque sí constato que la corrupción pasó ya a figurar entre las primeras preocupaciones de la opinión pública.

Referencias

- Adrianzen, A. (2009), *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*, Lima, OtraMirada.
- Basadre, J. (1962), *Historia de la República del Perú*, tomo V, Lima, Ediciones Historia.
- Bourricaud, F. (1967), *Pouvoir et société dans le Pérou contemporain*, París, Armand Colin.
- Bowen, S. y Holligan, J. (2003), *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*, Lima, PEISA.
- Brin, D. (1998), *The Transparent Society. Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, Reading, Massachusetts, Perseus Books.
- Burga, M. (1997), “Leguía y Fujimori: épocas diferentes, hombres distintos y un peligroso final”, *Quehacer*, núm. 107, DESCO.
- Cánepa, K. G. (2005), “Video-discusión: deconstruyendo la corrupción política. Imágenes públicas de la corrupción: objetivación, vigilancia y espectáculo en los vladi-videos”, en Ugarteche, Ó. (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*, Lima, FCE/Sur.
- Cotler, J. (1978), *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima, IEP.
- (2000), “La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia”, en Cotler, J. y Grompone, R. (eds.), *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP.
- Durand, F. (2007), *El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva*, Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Fernández Zapata, S. (2005), “La corrupción sistémica en el Perú de los noventa. Medición del impacto de los recursos desviados por casos

- de corrupción sobre el crecimiento económico”, en Ugarteche, Ó. (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*, Lima, FCE/Sur.
- Ferry, J. M. (1992), “Las transformaciones de la publicidad política”, en Ferry, J. M. (ed.), *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa.
- Figueroa, A. (1994), “La cuestión distributiva en el Perú”, en Cotler, J. (ed.), *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*, Lima, IEP.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, París, Gallimard.
- Gargurevich, J. (1987), *Prensa, radio y TV: historia crítica*, Lima, Horizonte.
- Gorriti, G. (2009), *Petroaudios. Políticos, espías y periodistas detrás del escándalo*, Lima, Planeta.
- Huntington, S.; Crozier, M., y Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Instituto de Opinión Pública (2010), *Estado de la opinión pública* [en línea], disponible en <http://www.pucp.edu.pe/iop/images/documentos/2010%20Corrupción%20-%20Mayo.pdf>, recuperado: 2 de septiembre de 2010.
- Landowski, E. (1989), “Jeux optiques”, en *La Société réfléchie*, París, Seuil.
- Mattelart, A. (2009), *La Globalisation de la surveillance. Aux origines de l'ordre sécuritaire*, París, La Découverte.
- Muñoz, F. (2001), “Notas para una historia de la corrupción en el Perú. La construcción del funcionario público moderno durante la mitad del siglo XIX”, en López, M. S. et al. (eds.), *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- O'Donnell, G. (1995), “¿Democracia delegativa?”, en Grompone, R. (ed.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, Lima, IEP.
- Pease García, H. (1980), *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial 1968-1975*, Lima, Desco.
- Portocarrero, G. (2001), “La transgresión como forma específica de goce del mundo criollo”, en López, M. S. et al. (eds.), *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- (2005), “La ‘sociedad de cómplices’ como causa del (des)orden social en el Perú”, en Ugarteche, Ó. (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*, Lima, FCE/Sur.
- Protzel, J. (2006), *Procesos interculturales. Textura y densidad de lo simbólico*, Lima, Universidad de Lima.
- Rodríguez Beruff, J. (1983), *Los militares y el poder. Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú 1948-1968*, Lima, Mosca Azul.

- Rospigliosi, F. (2000a), *El arte del engaño. Las relaciones entre los militares y la prensa*, Lima, Fernando Rospigliosi.
- (2000b), *Montesinos y las fuerzas armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*, Lima, IEP.
- Schmidt, G. D. (1999), “Crónica de una reelección”, en Tuesta Soldevilla, F. (ed.), *Fujimori, la oposición y las reglas*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- Távora, J. (2005), “La captura del Estado y la persistencia de la corrupción como desafíos a la democracia”, en Ugarteche, Ó. (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*, Lima, FCE/Sur.
- Tuesta Soldevilla, F. (1987), *Perú político en cifras*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- Webb, R. y Fernández Baca, G. (1991), *El Perú en números 1991: anuario estadístico*, Lima, Cuánto.
- Zaldívar Larraín, A. (2010), *Gobernabilidad en América Latina* [en línea], disponible en http://www.corporacionescenarios.org/zav_admin/spaw/uploads/files/Biarritz03.GOBERNABILIDADAndresZaldivar.pdf, recuperado: 25 de julio de 2010.

Autores

José Vicente Arizmendi Correa

Comunicador social-periodista de la Universidad de La Sabana, Bogotá. Especialista en Drama Televisivo de la Universidad de Londres y el Programa de Graduados Latinoamericanos (PGLA), Navarra. MBA en la Fox School of Business de la Universidad de Temple, Philadelphia. Es el actual decano académico de la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, y director de la Cátedra Unesco de Comunicación de Colombia. Correo electrónico: jarizmendi@javeriana.edu.co.

Antonio Roveda Hoyos

Comunicador social-periodista con especialización en Comunicación Empresarial, de la Universidad Externado de Colombia. Doctorando en Ciencias de la Comunicación y Ciencias Políticas, de las Facultades de Ciencias de la Información y Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y del Centro Español de Estudios sobre América Latina (CEDEAL). Director del Departamento de Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Actualmente es par académico evaluador del Ministerio de Educación Nacional de Colombia en las Salas de Ciencias Sociales y Humanidades, para CNA y CONACES. Director nacional del proyectos ECAES en Comunicación y director del Observatorio Nacional de Televisión de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV). Asesor nacional e internacional en evaluación y formación por competencias de varias universidades iberoamericanas. Decano, docente, investigador y autor de varios libros, artículos, ensayos e investigaciones sobre formación en comunicación y por competencias, currículo y evaluación en educación superior, observatorio de medios,

políticas públicas en educación y globalización, entre otros temas. Correo electrónico: aroveda@javeriana.edu.co.

Carmen Rico de Sotelo

Socióloga, especialista en Comunicación Internacional y Desarrollo, doctorada en Ciencias de la Información. Profesora titular de la Universidad de Québec en Montreal (UQÀM). Fue decana de Comunicación (1993-1996) y directora de Relaciones Internacionales (1996-2002) de la Universidad Católica del Uruguay. Miembro de Orbicom, red mundial de Cátedras Unesco de Comunicación, de la que fue vicepresidente durante dos periodos. Titular de la Cátedra Unesco de Comunicación de la Universidad Católica de Uruguay. Directora del Observatorio de la Comunicación Internacional e Intercultural (OBSCOMII). Miembro del Consejo Directivo del Centro de Investigación Comsanité en Salud Internacional. Fundadora del Grupo de Investigación en Comunicación Internacional e Intercultural (GERACII). Ha publicado libros y artículos de su especialidad en español, francés, italiano y portugués. Correo electrónico: rico.carmen@uqam.ca.

Alain Modoux

Máster en Ciencias Políticas de la Universidad de Lausanne y Graduate Institute of International Studies, Ginebra. Trabajó para el Comité Internacional de la Cruz Roja durante 24 años, primero sobre el terreno y después como director del Departamento de Comunicación, en Ginebra. En la Unesco fue director de la Oficina de Información Pública, director de la División de la Comunicación, subdirector general para la Libertad de Expresión, la Democracia y la Paz y subdirector general responsable del Sector de Comunicación e Información. Presidió varios años Orbicom. Es internacionalmente conocido por su firme compromiso a favor de la libertad de prensa y como arquitecto de la propuesta de la Unesco que llevó a la Asamblea General de Naciones Unidas a proclamar el 3 de mayo como el 'Día Mundial de la Libertad de Prensa'. Correo electrónico: alain@media-society.org.

Matías Ponce

Licenciado en Comunicación, Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Máster en Governance y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente e investigador de la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay. Consultor internacional en comunicación de organismos como la Unesco, la AECID, la OEA, el PNUD, el BID

y diversos gobiernos de América Latina. Investigador del Observatorio de Estrategias de Comunicación de Gobierno de la Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: matias.ponce.m@gmail.com.

Damián Loreti

Abogado de la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. Docente e investigador. Asesor de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa, la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, en temas de libertad de expresión y radiodifusión. Ex vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y titular de la Cátedra Libre UNESCO-Libertad de Expresión de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: dloerti@sinectis.com.ar.

Luis Lozano

Licenciado en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires. Docente e investigador. En la actualidad dirige el Área de Comunicación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y forma parte del Consejo Consultivo Internacional de Human Rights Information and Documentation Systems (HURIDOCS). Ha trabajado como periodista en agencias de noticias y en medios gráficos y digitales. Correo electrónico: llozano@cels.org.ar.

Sebastián Valenzuela

PhD de la Universidad de Texas, Austin. Profesor asistente e investigador de la Facultad de Comunicaciones, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Trabajó como periodista y coordinador de economía en el diario *El Mercurio*, de Santiago de Chile. Ha publicado artículos de investigación en revistas académicas como *Communication Research*, *International Journal of Public Opinion Research*, *International Journal of Press/Politics*, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, *Journal of Computer-Mediated Communication*, *CyberPsychology & Behavior*, *International Communication Gazette*, *Journalism* y *Cuadernos de Información*. Correo electrónico: savalenz@uc.cl.

Luis Fernando Marín

Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Profesor e investigador del Departamento de Comunicación y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas, de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: marin.luis@javeriana.edu.co.

Federico García Naranjo

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Complutense de Madrid. Candidato a doctor en Historia Política de América de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor e investigador del Departamento de Comunicación, de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: garcianaranjo13@gmail.com.

Daniel Guillermo Valencia

Historiador y comunicador social de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos y Relaciones Internacionales Contemporáneos. Candidato a doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigador en la Facultad de Comunicación y Lenguaje, de la Pontificia Universidad Javeriana, donde es coordinador de la línea de investigación en economía política de la comunicación. Profesor de la Maestría en Educación de la Facultad de Ciencias de la Educación, de la Universidad Externado de Colombia.

Eduardo Gutiérrez

Director del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Cali. Asesor del Ministerio de Cultura de Colombia. Coordinador del proceso de sistematización del programa Radios Ciudadanas, de la Dirección de Comunicaciones del Ministerio de Cultura. De este proceso surge el libro *Voces y sonoridades de un proceso ciudadano* (2011). Correo electrónico: gutierrez@javerianacali.edu.co.

Catalina Montoya Londoño

Comunicadora social de la Universidad Javeriana, con maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Doctorada en Política por la Universidad de Manchester. Profesora investigadora del Departamento de Comunicación, de la Facultad de Comunicación y Lenguaje, y del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas, de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Editora de la revista *Signo y Pensamiento*. Correo electrónico: catalina.montoya@javeriana.edu.co.

Mireya Márquez Ramírez

Licenciada en Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Magíster en Estudios sobre Periodismo de la Universidad de Cardiff, Reino Unido. Doctora en Comunicación de la Universidad de Londres, Goldsmiths. Profesora investigadora del Departamento de Comunicación, de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Forma parte del equipo

de investigadores para el capítulo México de los proyectos internacionales 'Worlds of Journalism' y 'Worlds of Journalism-Students'. Actualmente se encarga de varios proyectos de investigación, entre ellos 'Voces y fuentes de la información en la era digital', que hace parte del proceso de profesionalización de periodistas en activo del Programa Prensa y Democracia, único en su tipo en México. Correo electrónico: mireya.marquez@uia.mx.

Javier Protzel

Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas en L'Université Catholique de Louvain. Estudios de Cine y Televisión en Berlín. Fellow en Korean Studies de la Korea Foundation en Seúl. Doctor en Sociología de la L'École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Profesor de la Facultad de Comunicación e investigador del Instituto de Investigación Científica, de la Universidad de Lima. Profesor de la Maestría en Estudios Culturales, de la Pontificia Universidad Católica del Perú. En la Universidad de Lima, es parte del equipo de la Cátedra Unesco en Comunicación y Cultura de Paz. Fue presidente del Consejo Nacional de Cinematografía del Perú (Conacine). Entre sus libros más recientes se encuentran *Lima imaginada* (2011), *Imaginarios sociales e imaginarios cinematográficos* (2009), *Procesos Interculturales. Textura y densidad de los simbólico* (2006). Correo electrónico: jprotzel@ulima.edu.pe.

