

## OPINION PUBLICA Y POLITICA EXTERIOR

(A PROPOSITO DE LA CONFERENCIA DE WILTON PARK)

El estudio de las comunicaciones internacionales anda suscitando una enorme actividad. Solamente en la bibliografía del decenio que sigue al término de la Segunda Gran Guerra se han catalogado dos mil quinientas publicaciones. Y es que la preocupación por la política exterior se viene implicando en el quehacer de la comunidad y toda gran decisión necesita el apoyo de la opinión pública. El estudio del proceso de la decisión lleva a un más intenso planteo de tales comunicaciones y obliga a reconocer que en el juego de la decisión misma opinión e información reiteran sus términos complementarios.

Importa determinar bajo qué influencia toma su decisión el político, y si el político cuenta o no con esa opinión pública convertida en ingrediente de los mecanismos que han llevado a las masas e interesarse por la política exterior.

Durante mucho tiempo se había pensado que la política exterior debería quedar excluida no sólo de la acción de la opinión pública, sino del conocimiento de las masas, y en ese avatar volvió a pensarse en las fórmulas de la diplomacia secreta. Ahora se estima que es preciso fijar el alcance de tal participación, porque de un extremo se ha pasado al otro, de la total elusión a la absoluta publicidad. El problema resulta revivido cuando los asuntos externos, en los cuales suele pesar propiamente tal política, influyen sobre la opinión pública y aun llegan a constituir el principal contenido del mensaje que lleva la información. Ya no puede decirse que la información extranjera cumpla un simple servicio diversionario...

De otro lado, se ha advertido que tal ingrediente ofrece estímulos positivamente integradores, frente a la etapa en que la exageración partidista pudo mostrar a tal respecto una acción negativa. Se ha observado en su juego que los Estados Unidos del Norte de América han conseguido una fuerte conglomeración por encima de los compartimientos geográficos y las diversidades étnicas y de cultura. Se ha ido forjando la idea de que a los políticos los pueden dividir los asuntos internos, pero no los externos, en los cuales han

de sentirse representantes de la entera comunidad. De Inglaterra se ha dicho que concibe la política exterior tan en contacto con el bien del país, que sus reacciones en lo internacional resultan verdaderamente típicas, dando paso a una auténtica casi-unanimidad, y ello porque —según la observación de Beloff— los ingleses razonan sobre política exterior en términos de interés nacional más que en función de ideologías. (Cuando hace unas semanas se discutía la asociación al Mercado Común, la prensa señalaba que si en efecto algunos parlamentarios gubernamentales se mostraban adversos al ingreso, la apoyaban claramente no pocos diputados de la oposición...) Y si en Francia —y en España— la política exterior ha venido dividiendo a las gentes, ello se ha de explicar por la fluidez de las estructuras partidistas y singularmente por la ausencia de lo que llamó Vázquez de Mella «dogmas nacionales», ya que por más que se dé amplitud al juego político en lo interior, ha de encuadrarse siempre el juego exterior, no solamente para manifestar la realidad del hecho nacional (que sigue siendo el que arrastra a una lealtad culminante), sino para poder juzgar en términos de interés lo que conviene a cada país. Adviértase que el deterioro de tales actitudes corre parejas con las exarcebaciones partidistas, que llevaron en Francia a considerar pro-nazis a los partidarios del acuerdo de Munich y que forjaron en España toda la ganga que encuentra sus raíces en las guerras de la Sucesión y de la Independencia. El sometimiento de los grupos comunistas a la misma Unión Soviética ha ampliado el influjo de las Internacionales y ejemplifica un mecanismo que las naciones de mayor solera iban abandonando, al tiempo en que la política exterior se ha podido perfilar como prolongación de la interior. Frente a semejantes retrocesos, la presencia de las instituciones de nivel supranacional obligan a que la política exterior vaya ligándose a un propio sustentáculo dogmático: una opinión pública internacional se va desplegando en un ámbito propio, al modo como dentro de las naciones surgieron análogos mecanismos al reconocerse la participación de los distintos grupos en la obra de gobierno.

Hoy el quehacer diplomático refleja una representación concreta —un Estado reconocido internacionalmente—, pero mira a cuantas representaciones andan marcando su vigencia. No es solamente órgano de funciones proyectadas por la comunidad nacional, sino de quehaceres sentidos por encima de ésta. Un mundo de masas necesita tales contactos aún más que el viejo mundo estamentario. El diplomático no puede huir de esta realidad. Precisamente el reciente estudio de Beladiez plantea la cuestión al decir que no constituye tarea de la diplomacia llegar a las masas; cosa —añade— que corresponde al político, al periodista, al actor de cine... Es verdad que la diplomacia tiene que actuar cerca de círculos escogidos y de órganos de explícita vitalidad. El diplomático, en cuanto experto en política exterior y sobre todo en el cono-

cimiento de sus mecanismos y aun en la negación propia de tal ámbito, ha de ponerse en relación con los núcleos rectores de la comunidad nacional cerca de la cual actúa, y ha de mirar a la comunidad internacional que despliega el supuesto de las acciones y las reacciones implicadas por su impacto. El diplomático necesita aceptar colaboraciones y ha de estimular actividades, porque los círculos donde actúa y los órganos con que debe contar están ligados a las masas y éstas exigen una información, pero además en cada país hay grupos que influyen sobre esas mismas masas y que deben mostrarse capacitados para obrar en plena concordancia con el bien común.

Se explica así que cuando se vaya a tratar de opinión internacional se trate de seguida, y aun casi confundiendo los términos, de información internacional. La congruencia de ambos contenidos resulta impuesta por una visión más comprensiva; diariamente se advierten sus fallos: informaciones fragmentarias, reportajes faltos de profundidad, ausencia de exposiciones de conjunto capaces de orientar al lector... Sin el reconocimiento de estas vigencias todo el mecanismo de la información exterior se derrumba o por lo menos se hace inoperante —y aun en ocasiones contraproducente—. Aceptada la presencia de las masas en este gran espectáculo del orbe en que vivimos, es necesario contar con ellas. Un desentendimiento de semejante sustentáculo incluso puede conducir a arruinar la propia plataforma de la política exterior. Para ayudar a formar juicio sobre decisiones de órganos supranacionales —en los casos de la S. D. N. o de la O. N. U.— importa lograr una conciencia sobre los estatutos que los amparan y organizan, si no se quiere desviar la reacción doméstica.

Precisamente cuando esto falla es cuando se reiteran las imágenes que hemos de juzgar dañosas para el bien común; cuando los grupos interiores están tentados de actuar como afiliados o dependientes de los exteriores. Todo torna a hacerse partidismo. Las líneas fronterizas de los países convertidos en «Estados divididos» han de ser muy tupidas para que con la comparación de los estilos de vida y de convivencia no surjan actitudes capaces de convertirse en peligrosos movimientos de opinión. El fenómeno se reitera con los grupos exiliados que, produciendo medios informativos o gracias a la directa comunicación postal, tratan de mezclarse en el proceso de la decisión. El tema es vastísimo y de ambos ejemplos hay abundante documentación en esta postguerra de 1945.

El grupo dispuesto a pesar en la opinión busca la oportuna coyuntura. La presencia de la opinión pública en el ámbito internacional ha obligado a ordenar los medios informativos en su juego mismo. Las grandes potencias, constituidas en club, han tratado de dictar su ley antes de ponerse de acuerdo en los extremos más importantes, porque han confiado en sus agencias de noticias,

en sus servicios de televisión, en sus emisoras y aun en la difusión de su prensa y de su cine..., o han montado típicas oficinas de propaganda más o menos encubiertas por rótulos menos combativos. Recientemente escribía Andrew H. Berding, Secretario adjunto norteamericano de Asuntos Exteriores: la Prensa y el Poder «asumen responsabilidades recíprocas». Ambos —añadía— tienen delante la masa de las noticias que bulle en cada instante. En el Departamento de Estado las informaciones diarias sobrepasan el medio millón de palabras; el político ha de seleccionar entre ellas y para seleccionar ha de valorar. No obra de distinta manera el periodista. Uno y otro han de contar con el pueblo, mejor dicho, con las masas de la sociedad presente, pendientes del quehacer gubernativo, expectantes —y no sólo espectadoras— ante los acontecimientos...

Nos encontramos así frente a una masa de conocimientos cuyo encuadramiento arrastra conciencia y pasión. Si los esfuerzos de sistematización no resultan del todo fructuosos —según señalan Davison y George— es porque semejante labor ofrece grandes dificultades. Se han de atravesar fronteras de disciplinas académicas plenamente diferenciadas; se han de estudiar procesos extremadamente complejos; se ha de medir un tráfico que es causa y efecto a la vez... El proceso de especialización hace que los expertos no acaben de mostrarnos la parábola que engloba tal actividad. Si a ello se añade la situación de dependencia que los referidos mecanismos muestran frente a situaciones políticas particulares y a condicionamientos socioadministrativos, se explicará que no abriguemos excesivas esperanzas en llegar a reconocer resultados capaces de fijar conclusiones. El juego de la opinión pública con la política exterior —tema de la XXXII Conferencia de Wilton Park— no podría ser visto consiguientemente sino en algunas de sus vertientes, acaso, por fortuna, en las más expresivas.

\* \* \*

El interés de la Dirección del Instituto de Estudios Políticos por hacer acto de presencia en Wilton Park está, así, plenamente justificado. Wilton Park es una institución del Foreign Office donde se viene tratando de preparar, mediante continuadas y sistemáticas reuniones, una opinión pública internacional. Desde su prospecto se nos dice que se trata de una contribución inglesa «para la formación de una opinión pública internacional informada». A fin de promover una mayor cooperación en Europa y en general en Occidente, Wilton Park convoca a gentes que influyen en sus países y las ofrece la oportunidad de un intercambio de puntos de vista sobre cuestiones políticas, económicas y sociales de interés general. En la XXXII reunión el tema había

sido formulado en estos términos: «La opinión pública y su impacto en los asuntos exteriores».

Desde el primer momento de la llegada a Wilton Park se advierten las favorables condiciones en que la institución puede cumplir sus objetivos: en pleno campo del Sussex, en un ambiente que un compañero de reunión —el francés Gadoffre— calificaba exactamente de «découlerisant»... Pocos participantes —dieciséis en este caso—, y hecha excepción de un nigeriano, todos ellos de países de vieja cepa: Austria, Alemania, Francia, Italia, Suiza y España. Por ésta, un diplomático —don Ramón Armengod— y quien esto escribe. En forma análoga estaban constituídas las demás delegaciones: profesores y profesionales de asuntos exteriores y de medios de información.

En la XXXII Conferencia de Wilton Park, este mes de mayo de 1961, se han abordado los problemas de la información y de la opinión del mundo occidental en relación con la política exterior y especialmente ante el hecho de la aparición de nuevos países y de la influencia del impulso al desarrollo económico; lo que da una peculiar característica a la actual coyuntura, configurada como de coexistencia competitiva. Este mismo tema fué atendido en una de las sesiones mediante la exposición ofrecida por el diputado del Parlamento austríaco señor Toncic-Sorinj. La discusión sobre las relaciones internacionales y la tarea con que Europa se encuentra frente al Asia y al Africa fué precisada en un reiterado coloquio en el que propusieron los problemas el mariscal Dickson, antiguo jefe del Estado Mayor del Aire, y los señores William Clark, director del Instituto de Desarrollo Ultramarino, y Kenneth Younger, director del Instituto de Asuntos Internacionales. La situación de la opinión pública británica dió ocasión a varios cambios de puntos de vista, dentro de la fórmula del «brains trust»; tras la presentación del tema por los señores Columbrander, May, Tauber, Jacobson, Thomas y Mangeon, todos ellos expertos en medios de información y algunos corresponsales de prensa. La relación de la opinión pública británica con la europea fué objeto de la intervención del director de los Servicios Exteriores de la «British Broadcasting Corporation», sir Beresford Clark, en tanto que el mundo norteamericano fué representado por Lester Markel, director del suplemento dominical del *New York Times*.

En general, se ha visto otra vez hasta qué punto andan implicadas la Información y la Opinión. Podría deducirse incluso una alusión del tema de la opinión, materia menos estudiada y sobre todo de prospección más difícil en un encuentro de esta índole. Se ha visto, además, que nos movíamos ante un mundo en cuyo fondo se agitan problemas decisivos sobre los cuales la noticia diaria —también considerada en adecuados coloquios— nos lleva a contemplar los horizontes del Mercado Común, la «Commonwealth» y los países en desarrollo. En su consecuencia, han tenido que perder perfil algunas cuestiones

que el temario imponía. Con todo, la pertinaz tarea interrogatoria, tras las exposiciones de temas previstos, llevaba el agua al molino que interesaba al participante en el coloquio. De esta manera se han construido algunas explicaciones. La antes aludida casi unanimidad de la opinión inglesa en materia de política exterior ha podido autorizarse —tras una pregunta del autor— en el hábito inglés de pensar no solamente como ingleses, sino como miembros de la Corona y luego de la Comunidad británica de naciones. Del mismo modo, las relaciones Estados Unidos-Unión Soviética resultaron precisadas con las palabras de Younger, y el dispositivo de defensa, con las aclaraciones del mariscal Dickson. El diálogo con William Clark centró el sentido del neutralismo de los países subdesarrollados como actitud que juega con mecanismos próximos al chantaje, así como el tema del surgimiento de un proletariado que conducirá probablemente a la inestabilidad política. Ante la evolución económica de los pueblos subdesarrollados habría que pensar —como hube de sugerir— que la experiencia europea será útil frente a las consecuencias de la industrialización (especialmente el crecimiento del proletariado), pero que no podrá ofrecer gran cosa ante el problema mayor que seguirá al del desarrollo —el problema del mercado—, porque no podemos pensar sino en el mercado mundial (con los problemas de la concurrencia) o en la autarquía nacionalista (con su consecuente belicismo). Lo que pase en la Europa del Mercado Común y el Area de Comercio Libre es de enorme valor como esquema para la ordenación de este mundo nuevo. Se ha dicho expresivamente que el desarrollo no sólo se refiere a la economía, sino a la política y a la cultura; pero hay que tener en cuenta que el desarrollo económico se puede lograr rapidísimamente, mientras el desarrollo político es lento y el cultural lentísimo.

Ante la presencia de un distinguido representante del *New York Times* —el señor Lester Markel, antiguo presidente del Instituto Internacional de Prensa de Zurich—, el tema de la información volvió a pasar al primer plano. Se insistió en que la información extranjera nunca es bastante porque ya todos los países somos vecinos. Las recientes consecuencias de la fracasada intervención en Cuba pusieron sobre el tapete el tema de la responsabilidad. En realidad allí no había «secreto»; el problema no toca exclusivamente a la prensa, como se ha pretendido para encontrar una explicación. Lester Markel piensa que la información no es solamente dar la noticia, sino interpretarla, y aún llega a decir que «tenemos demasiado miedo a la palabra propaganda»... Mi compañero de Delegación, Ramón Armengod, tomó buena nota del hombre y de la idea para lanzar preguntas que no siempre fueron contestadas del todo. Como tampoco fué satisfactoria la explicación a mi pregunta sobre si desde la reunión del Instituto de Prensa en Viena podía tenerse mejor imagen del mundo en la información de lo que el propio Lester Markel dijo entonces...

Sir Beresford Clak nos habló de la Corporación británica de Radiodifusión, precisando la significación de la autonomía con que se mueven sus directores. El gobierno se limita a señalar los idiomas y los programas, y encomienda el mantenimiento de una actitud «preferentemente británica», cargando sobre los dirigentes la responsabilidad de informarse sobre la política gubernamental y sobre las condiciones de la misma en los distintos países. Aludió a los programas que suscitaron reacciones en la opinión pública y consideró que la organización de la BBC es más ventajosa para la democracia que la que rige la Voz de América, que implica al Gobierno al depender del Departamento de Estado. No fué tan explícito sir Beresford Clark cuando se le preguntó por el autor por la noticia, que aquellos días sonaba en la prensa y había sido objeto de interpelación en el Parlamento, relativa al intercambio de programas televisivos entre la BBC y la Unión Soviética. Parece que lo que se cederá son espacios o tiempos de emisión, enviándose material, que a su vez será objeto de selección por la emisora de cada país.

Y aquí surgió de nuevo el tema de la coexistencia. Los participantes se mostraron unánimes en reconocer que el neutralismo conduce a una pérdida de dinamicidad. La neutralidad es aprovechada por el Este, con daño para el Oeste. Si la coexistencia no es un hecho nuevo en la Historia, la forma presente ofrece medios y tendencias incomparables con la experiencia del pasado. Es así preciso que se aprieten los vínculos de la coordinación, porque en este terreno cualquier disfunción resulta erizada de escollos. Conformarse es sacrificarse: consentir en el sacrificio de Occidente.

Bastaría pensar en tales conclusiones para juzgar positivamente cualquier empresa que tienda a elaborar una conciencia semejante. En este sentido la eficacia de Wilton Park me parece fuera de discusión. El intercambio de puntos de vista entre grupos reducidos de gentes enteradas ayuda a preparar en cada país esas «élites» que exigen cada día las urgencias de la política y las realidades de la opinión.

JUAN BENEYTO

Catedrático de Universidad

