

## LA PROPAGANDA COMO «DATO PREVIO»

En su estudio sobre la democracia como forma política y como forma de vida, C. J. Friedrich se pregunta hasta qué punto puede hablarse, en el mundo actual, de un pensamiento independiente, «rodeados como estamos por todas partes de toda clase de propaganda», y aun sin podernos defender ni sustraer de ella (1).

Nos encontramos, en efecto, ante una plétora propagandística. Sabemos que en el siglo XVIII se utilizaron panfletos. Sobre los tratadillos y papeles que circularon en la centuria anterior Saavedra en Alemania y Quevedo en Italia, la difusión de folletos y opúsculos se utiliza para formar ambiente en la época misma de las tertulias y de las revistas eruditas (2). Se constituyeron ya entonces, con ese fin, algunas entidades, como la Asociación protestante escocesa, que levantó una campaña panfletaria frente a la extensión a Escocia de la ley de 1778 sobre la situación de los católicos, la *Roman Catholic Relief Act*, en la forma que ha estudiado Charlton Black (3). Hoy son conocidos los grupos organizados que intervienen presionando la vida política inglesa, no sólo los típicos grupos de influencia, sino sociedades al parecer tan inocentes como la que toma sobre sí el cuidado de prevenir la crueldad en los animales, la que desencadenó la campaña en favor de la televisión comercial o la que estimula el interés público por la industria pesquera (4). Cada vez que se advierte una tendencia en la programación política surge una entidad para servir intereses que se consideran potencialmente perjudicados: a veces esta propaganda toma caracteres de *public relations*; así lo son las excursiones ofre-

---

(1) C. J. FRIEDRICH: *La democracia como forma política y como forma de vida*. Madrid, 1961.

(2) BENEYTO: *Teoría y técnica de la opinión pública*. Madrid, 1961.

(3) EUGENE CHARLTON BLACK: «The tumultuous Petitioners: the Protestant Association in Scotland», *The Review of Politics*, 25, 1963.

(4) Cfr. sobre ello: V. A. POTTER: *Organized Groups in British National Policy*. Londres, 1961. MORRIS DAVIS: «British public relations: A political case study», *The Journal of Politics*, 24, 1962 (sobre la industria pesquera). H. H. WILSON: *Pressure Groups: The Campaign for Commercial Television*. Londres, 1961.

cidas por las empresas pesqueras a los niños de las escuelas públicas o a los periodistas (que de este modo cubren la información sobre el mundo del mar durante todo el verano). En otros casos se trata de gastos concretos en publicidad, o se llega todavía más adentro, como en los esfuerzos frente a la socialización de la Sanidad, y esto no solamente en Inglaterra, sino también en Estados Unidos. ¡Hasta los partidos políticos tienen que anunciarse! Miss Alice Bacon, presidente del comité de prensa del partido laborista, se extrañaba, el 21 de julio de 1960, de que el partido conservador dejase en manos de una agencia anunciadora la difusión de la imagen del partido *tory* según los métodos de la técnica publicitaria. Tres años más tarde (el 20 de mayo de 1963) seis diarios ingleses insertaban anuncios remitidos por el propio *Labour Party* (5).

En Alemania también se ha producido el hecho señalado. Frente al Tratado de Versalles, después de la primera gran guerra, se montó una organización patriótica, apoyada sobre diecisiete oficinas territoriales que movilizaban a veintiún mil colaboradores honorarios: la *Heimatdienst*, o Servicio patriótico, con una revista propia del mismo nombre, dispuesta a realizar una continuada propaganda sin vinculación a los partidos (*ueberparteilich*), es decir, de nivel nacional. La *Heimatdienst* dependía de la Cancillería y estaba regida por un Consejo de parlamentarios representantes de la mayoría; es decir, que funcionaba como un órgano gubernamental. Otro importante ejemplo alemán es el de Escuela Superior de Política (*Deutsche Hochschule fuer Politik*), creada entre 1918-19 bajo la inspiración de Friedrich Naumann y del movimiento democrático, y cuyo primer director fué el luego presidente Theodor Heuss. La Escuela de política (imitada por el Instituto de Estudios Políticos español veinte años más tarde) tenía la función de educar a los adultos en las líneas de la nueva política, procurando constituir el centro de cristalización de la renovación intelectual y espiritual de Alemania, preparando la forja de una nueva Alemania y consecuentemente de una nueva Europa, inspirada en el mismo espíritu (*in einem neuen Geist*). La Escuela era financiada gubernamentalmente, con fondos de la rúbrica de «Personal y material para la protección de la República y las fiestas nacionales», dentro del presupuesto del Interior. También importa aquí ese último apartado: las fiestas del Reich buscaban una tutela positiva de la República democrática. Se organizaron en esa línea las conmemoraciones del 18 de enero —el Reich— y el 11 de agosto —la República—. Con tal motivo se celebraban festivales y mítines, algunas de cuyas realizaciones —como la de 1929, la decenal— se calificó de impo-

---

(5) MARK ABRAMS: «Opinion Polls and Party Propaganda», *Public Opinion Quart.*, 28, 1964.

nente. Y así se dió pie a que la oposición se enfrentase con la utilización de aquellos fondos en forma que no parecía del todo «sobre los partidos» (6).

Después de la segunda gran guerra renacen no pocas de aquellas organizaciones porque se plantea con urgencia la educación democrática del pueblo que había vivido bajo el nazismo. El primer subsecretario de Adenauer, Otto Lenz, establece una red de organizaciones protegidas por el Estado que actúan de modo paralelo al partido, etc. Pero ahora la tarea, más que en el ámbito político, se proyecta sobre el área económica. Las crecientes tendencias anticapitalistas obligaron a los empresarios de la industria alemana a reconocer como necesaria la defensa de la empresa libre y de la economía del mercado, para lo cual acudieron a la organización de campañas de propaganda. No sólo la prensa ligada a la vida económica, sino la de los partidos, y aun los diarios y la radiotelevisión de significación independiente, acogieron escritos, cintas y películas con tal tendencia (7). En 1952 se fundó la entidad Waage como sociedad para la protección de la igualdad social (*Gesellschaft für Vordering des sozialen Ausgleich*), que lanzó el objetivo de la economía «social» del mercado. En la zona de la política propiamente dicha la campaña en favor de Adenauer no se limitó a subrayar su personalidad, sino también su juvenilidad. El rostro del canciller fué rejuvenecido por un artista austríaco, llamado para dar vitalidad a las facciones y dramatizar el gesto de la fotografía que iba a colocarse sobre los carteles electorales.

Esfuerzos análogos se encuentran en otros países (8). No es un azar que ningún periódico importante de Francia combatiese la huelga minera de marzo-abril de 1963. Las actividades de grupos agrícolas que tienden a pesar sobre la opinión francesa son conocidas, y el juego de las fuerzas católicas y de los grupos aislacionistas norteamericanos suenan en cada ocasión en la que sale a plaza la ayuda a la enseñanza privada o la utilización de fondos en el extranjero. Incluso en las zonas sometidas al sistema soviético estas campañas tienen su puesto, aunque aquí los objetivos sean más bien de tipo ideológico que pragmático.

Estamos, pues, ante un hecho: la propaganda se produce y se nos enfrenta. ¿Qué podemos hacer para obrar con independencia? Friedrich estima que la propaganda debe considerarse como un fenómeno neutral, que no presupone necesariamente algo malo, y que en consecuencia «el remedio contra

(6) E. JAECKH y O. SUHR: *Geschichte der Deutschen Hochschule für Politik*. Berlín, 1952.

(7) GERHARD GIESE: *Staat und Erziehung*. Hamburgo, 1933. ANDREAS FLITNER: *Die politische Erziehung in Deutschland*. Tubinga, 1957. GOTHARD JASPER: *Der Schutz der Republik*. Tubinga, 1963.

(8) LANGE: *Politische Soziologie*. Berlín, 1961.

la propaganda es más propaganda»; es decir, la posibilidad de que se destaquen los distintos puntos de vista. Porque el peligro está —concluye paradójicamente— en que no haya bastante propaganda...

• • •

Los estudiosos norteamericanos Easton y Hess proponen que tomemos cuenta de los tres niveles en los cuales se produce la sensibilización de la opinión, partiendo de la expresión formal del comportamiento psicológico de las masas. Las gentes —dicen— consienten sin dificultad en lo que se refiere a la selección de los miembros del Gobierno y aun a su misma política, nivel en el cual puede decirse que las mismas disensiones vienen en apoyo del gobierno. Por lo que toca a las reglas del juego ya es necesario un consentimiento mayoritario. En fin, el mantenimiento de un sistema exige que sus miembros «mantengan las mismas orientaciones frente a la comunidad, en tanto que objeto de percepción de evaluación y de actitudes expresadas» (9).

Para lograr ese objetivo resulta necesaria la propaganda. Esta es, como ha dicho el italiano Covelli, el alma y el cuerpo de la política (10). La propaganda parece importante cuando el grupo político se enfrenta con el cuerpo electoral, pero aunque su intensidad baje fuera de tales circunstancias siempre ha de mantenerse. La ampliación del sufragio a los extensos sectores que quedan fuera de las áreas de influencia tradicional, y la escasa preparación de la totalidad de la masa a la que se pide decidirse y escoger, obligan a llevar a la vida política las técnicas propias de la publicidad masiva. Los programas políticos necesitan también del anuncio; el arca conserva el paño, por bueno que sea, si el presunto comprador ignora la calidad.

Los científicos sociales han repetido la fácil deducción de que la adecuación de los hechos y de los sentimientos, en cuanto tarea de la política, cuando no se acude a la fuerza, se realiza necesariamente por el camino de la propaganda, es decir, que la persuasión parece ser el único sucedáneo de la violencia. La fuerza tiene que excluirse de este esquema, aunque se dé de vez en cuando. El trato dado por Hitler a sus oponentes, el de los blancos norteamericanos a los negros o, en otra esfera, la tozudez de Wilson frente a la opinión son casos límite. Más frecuente es que se busque una identificación entre el interés particular y el interés público, y de ahí salen estereotipos publicitarios que afirman una propaganda concreta: Goedecke señala entre ellos

(9) EASTON y HESS: *Problems in the Studies of political socialization*. Glencoe, Ill., 1961.

(10) V. *Incontri con la Pubblicità*. Milán, 1963, núm. 2.

no sólo el de que lo que resulta bueno para la «General Motors» es bueno para el país, sino otros cuyas consecuencias han podido palpase, como la de que Asia sea una carga para los blancos o que el partido comunista represente el interés del proletariado... (11).

Para sensibilizar a la opinión hay que actuar sobre la masa, pero también sobre los hombres-masa, sobre las gentes calificadas por el predominio de los elementos no-rationales. No falta quienes han imaginado una acción farmacéutica. Un symposio norteamericano sobre el control del pensamiento ha concluído que las drogas, si bien no sirven para resolver ni para aliviar los problemas sociales o mentales que aquejan a la Humanidad, sin embargo pueden permitir que el pueblo quede en manos de minorías conspirativas orientadas al modo totalitario (12).

Todo el esfuerzo de la propaganda no es, por otra parte, cualitativamente distinto del de la publicidad comercial. Se trata de persuadir, de convencer, de sugestionar si se quiere a un consumidor —de bienes, de servicios, de ideas—. También son ideas —ajenas— éstas de llevarle a consumir un determinado producto. De ahí el enorme interés de las investigaciones motivacionales que desvelan las interrelaciones implicadas en el modo de obrar, y la propuesta de hacerlo. Porque si es verdad que pueden crearse ciertas necesidades, también lo es que no se actúa sobre campos vacíos, sino en el interior de un sistema articulado.

Ello nos lleva a insistir en el conocimiento del hecho de la propaganda, como experiencia social, en cuanto conduce a que obremos de un modo bien significativo. Si el publicitario ha de estudiar las tendencias, los hábitos y los modelos que campean en aquel sistema, el político ha de contar con el substrato de la colectividad sobre la cual proyecta sus propuestas de acción. A pesar de la eficacia de los métodos modernos de manipulación de masas —incluso en ese límite del control mental—, hay que conocer el campo de proyección, ya que si la propaganda no responde a ciertos problemas planteados por aquella misma colectividad no podrá abrirse una esperanza sobre la ausencia de motivos de adhesión.

Precisamente en el ejemplo de la acción subversiva nos encontramos con el reajuste de los grupos de opinión producido al polarizarse ciertas actitudes hacia una nueva fórmula. Las fuerzas de polarización del nuevo objetivo pueden prevalecer, pero cabe también que encuentren una resistencia que sea suficiente para compensar su impulso y aun para deteriorarlo. Suele contarse así

(11) ROBERT GOEDECKE: «Feelings, Facts and Politics», *Ethics*, 72, 1961.

(12) M. FARBER, M. D. ROGER y H. L. WILSON, ed.: *Man and Civilization: control of the Mind*. Nueva York, 1961.

con factores de conformidad, que muestran vigencia tanto en la recepción de las nuevas propuestas como en el recorte de las precedentes. Todos los sistemas políticos de tipo plebiscitario (y no olvidemos que con el progreso técnico informativo caminamos hacia su generalización) procuran utilizar esos factores mínimos. El proceso de la adhesión de la masa surge de la acción psicológica individual por la cual el receptor de la nueva propuesta muestra su conformidad. De ahí que las posiciones políticas vayan adquiriendo una configuración simplista, paralela a la manifestada por las técnicas de la comunicación de masas.

\* \* \*

Como Ellul ha subrayado, la propaganda es un factor de la vida moderna (13); pero no menos lo es cerca de cada individuo, porque el hombre, imaginado en la majestad de su razón, utiliza muy raramente los servicios de ésta. Maleable, sugestionable, sensibilizado por las llamadas publicitarias, sensible al encanto de la imagen, a la seducción de la voz... Mac Dougall dijo hace ya bastantes años, en una de las primeras introducciones a la psicología social, que la naturaleza del hombre es «predominantemente no-racional» (14). Dominan en nosotros los instintos, y cada uno de ellos va acompañado de una emoción. La humanidad es muy poco razonable, y cuando los grupos humanos se van haciendo más extensos resultan in-inteligentes y pueden ser movidos hacia conductas irracionales.

La acción de la política, que naturalmente tiende a mantener —o a subvertir— un orden social, está necesariamente ligada al proceso de canalización de los impulsos de esa naturaleza —predominantemente irracional— que busca su expresión y su plétora. No importa al conjunto de la masa la presencia de individuos pensantes, racionadores y radicalmente ajenados al sistema; tampoco importan a los políticos, que muchas veces los utilizan con éxito al ofrecérseles como tipos distanciados, característicos (15). Las técnicas se acompañan de sus propias éticas. Como el objeto de la propaganda es paralizar las tendencias que no pueden ser dirigidas, es fácil imaginar a donde llega la doma del hombre-masa sin necesidad de que lo droguemos... porque ya va siendo droga el habitual mecanismo publicitario, pues la propaganda crea un estado de sueño artificial, que Nietzsche suponía reconfortante y curativo.

\* \* \*

La primera aparición de la propaganda se une al periodismo partidista.

(13) ELLUL: *Propagandes*. París. 1962.

(14) MAC DOUGALL: *An Introduction to Socialpsychology*. Boston, 1921.

(15) WANDA V. BAEYER-KATTE: *Die Zerstoerende in der Politik*. Heidelberg. 1958.

El español Arcadio Roda, en 1870, nos lo advirtió: «¡Oh!, si se conociesen los secretos resortes a que obedecen algunos periódicos, ¡con qué profundo desprecio serían arrojados sin leerlos!» (16). Veía en los periódicos una sistemática parcialidad y señalaba en los partidos una conducta también sistemática.

El periódico partidista condujo a una exacerbación de la lucha, como el periódico nacionalista llevó a las guerras intereuropeas, rompiéndose así de un lado la comunidad nacional por el partidismo y de otro la comunidad internacional por el chauvinismo. El profesor Fay, de Harvard, ha estudiado este proceso en cada uno de los países europeos antes de la primera gran guerra (17), y Dovifat ha señalado el papel de la prensa, la radio y el cine en los años veinte (18).

Toda información mira al destinatario, es decir, que ha de contar con el cliente. La prensa matutina difiere de la vespertina, la que interesa a las mujeres de la que siguen la mayoría de los hombres... Hay una tradición en la lectura; son las gentes maduras las que leen más; sobre ellas actúan los medios impresos, en tanto que los jóvenes siguen la información transmitida por instrumentos electrónicos. Hasta el teatro se ha comprometido propagandísticamente. Utilizado por la Ilustración, al servicio de la elevación del Tercer Estado, Beaumarchais ejemplifica en sus *Bodas de Figaro* la lucha contra las clases dominantes. Estrenada tal obra en 1784 es prohibida tras cincuenta representaciones, porque Napoleón vió en ella «la Revolución en marcha», y a la versión puesta en solfa por Mozart no la dejó pasar José II de la nueve. Este caso del teatro es singularmente interesante cuando se conoce su utilización por los comunistas chinos. En el mes de marzo de 1964 gran número de locales ofrecían un drama, *La captura del sello oficial*, que trataba de demostrar que el partido organiza a la masa campesina en favor de sus propios intereses y contra la acción de los ricos egoístas. Otro caso es el de una comedia, *La generación más joven*, que procura levantar la presencia de los jóvenes ante la apatía dominante para cantar al partido como a la madre, complemento de ésta que nos dió el cuerpo y aun más porque ilumina los corazones (19).

Un instrumento muy interesante de propaganda hubo de ser, en el pen-

(16) ARCADIO RODA: *Ensayo sobre la opinión pública*. Madrid, 1870.

(17) G. B. FAY: «The Influence of the Pre-War Press in Europe», *Proceedings of Massachusetts Histor. Soc.*, 64, 1931.

(18) E. DOVIFAT: «Die Publizistik der Weimarer Zeit», *Die Zeit ohne Eigenschaften*. Stuttgart, 1961.

(19) Cf. «Fischiaia in Cina una commedia propagandistica». *Corriere della Sera*, 4 marzo 1964.

samiento de Benjamín Franklin, el almanaque. Ahora se ha convertido en medio publicitario, pero en la época de Franklin servía para propagar ideas entre gentes que rara vez compraban libros, y que en este caso, con el poco tamaño y el precio reducido, estaba en las manos de sus adquirentes y por el efecto de la reiterada consulta influía eficazísimamente. Arcadio Roda lo ve, en la España de 1870, como valioso medio de educación popular, siempre que esté escrito con tal designio, juiciosa y discretamente.

La propaganda vocinglera que acaba en ruido público carece de fuerza. Ni siquiera la logran las manifestaciones estimuladas por los órganos de opinión. Stengers ha considerado el papel de la policía y de los agentes gubernativos en el arte de suscitar tales movimientos como respaldo de la acción gubernamental que buscaba la guerra, en las vísperas de 1870 (20).

Más eficaz es la presencia de destacadas figuras en encuestas o declaraciones. Ciertos grupos sociales responden con facilidad a las influencias derivadas del prestigio científico o de la competencia profesional. No es así extraño que, como ha señalado Jiri Nehnevajsa, en un tiempo como el nuestro el personal de las fuerzas aéreas ocupe una posición muy singular para influir sobre el desarrollo de la política. En tal mundo nace, por ejemplo, la filosofía de la fuerza disuasiva (*deterrence*). En fin de cuentas, también la propaganda está dentro del cuadro de la estrategia nacional o internacional (21).

\* \* \*

La particular disposición del Poder para la consecución de sus fines da perfil a la estrategia, en cuanto determinación y ordenación de disposiciones capaces de lograr todos los objetivos. Además de los recursos militares se utilizan los económicos, los políticos y los ideológicos. La propaganda está dentro de los últimos, pero es indispensable para cada uno de ellos (22).

Toda verdadera política es por definición un sistema ordenador o encauzador de la convivencia ciudadana. Porque el poder político no se explica plenamente sino como poder que cobra vida en la relación cívica. De ahí que a medida que la tecnificación de las funciones políticas exige una preparación específica, y la cartelización de los medios informativos da carácter monopolístico a su estructura, las libertades de expresión, de información y de opinión dejan de configurarse como derechos negativos. De referirse al no-impedir

(20) JEAN STENGERS: «Aux origines de la guerre de 1870: Gouvernement et opinion publique», *Revue belge de philol. et d'hist.*, 1956.

(21) Cf. *Public Opinion Quart.* Invierno 1963, pág. 554.

(22) REO M. CHRISTENSON y ROBERT O. MCWILLIAMS, ed.: *Voice of the People, Readings in Public Opinion and Propaganda*. Nueva York, 1962.



pasan a concretarse en el hacer. Por ello deben interpretarse como garantías de participación en la vida pública (23).

Estamos muy lejos del libre mercado de las ideas de que hablaban Jefferson y Mill. Como ha señalado Frede Castberg, los campeones del libre régimen democrático dirigieron su atención hacia los favorables resultados de la libertad de expresión en el juego de la vida política. Y, sin embargo, el punto de vista optimístico que se declara por la bondad de sus consecuencias es en alto grado dudoso, cuando se toma cuenta de los intereses económicos y financieros que intervienen en la información y dan necesario tinte partidista, tendencioso o en cualquier manera propagandístico al texto o mensaje (24). A veces la libertad resulta patrimonializada: algunos poderosos se la apropian. Pero es que casi siempre es trastornada: los medios informativos que invaden nuestros hogares constituyen un mecanismo que lleva al conformismo en cuanto sirve a grupos que lo utilizan para fines de control social (25).

La ausencia de ética política nos pone delante del reconocimiento de la normalidad de las presiones de los grupos. La tecnificación de la información conduce a una tecnificación de la opinión: los expertos sirven para realizar, pero no deben utilizarse para orientar. Precisamente por ello, ante el temor a una colectividad anonimizada, se vuelve a pensar en la urgencia de nuevas élites. La élite tiene muchas funciones, pero ante todo una que le es exigida parentoriamente: la de conducir a esa fuerza sin rótulos previos que es la opinión. Arthur Utz subraya justamente que la opinión, siempre victoriosa en la sociedad democrática, no se concibe sin tal guía (26).

Y entonces nos encontramos con la contraposición Estado y Sociedad, y tenemos que colocar la élite en esta última si en la instancia estatal se imponen los expertos. Las continuadas polarizaciones doxológicas obligan, en efecto, a una toma de posición por parte del Estado. Ha de atender ciertos aspectos de la actividad informativa. Debe proveer a la información... precisamente para que los grupos organizados no acaben de deformarla o de deteriorarla. El ideal —escribe Pucheu— sería un Estado interviniendo solamente para crear y mejorar las condiciones de la libertad, «para hacer a ésta más real». «Este ideal —se pregunta— ¿es la tercera vía considerada por Tocqueville como

(23) HELMUNT RIDDER: «Meinungsfreiheit», en NEUMANN, NIPPERDEY, SCHEUNER: *Die Grundrechte*. Berlín, 1954.

(24) FREDE CASTBERG: *Freedom of Speech in the West*. Oslo, 1960.

(25) J. BENEYTO: «La Prensa desde la ley y la política», *Nuestro tiempo*, agosto 1963.

(26) ARTUR UTZ: *Grundsatzfragen des oeffentlichen Lebens*. Friburgo de Brisgovia, 1960.

irrealizable e intentada en las distintas fórmulas de Estatuto de la Prensa?» (27).

Ese tercer camino es, sin duda, el de la socialización, y en su mitad se encuentran los expedientes de constitución de corporaciones públicas, con autonomía y con participación de fuerzas sociales.

Porque si toda libertad ha de conciliarse con la verdad, cualquier verdad necesita de la libertad para dirigir los pasos hacia ella, ya que el único criterio objetivo para distinguir la verdad del error es —según recuerda Bobbio— la confrontación de opiniones, de juicios y de ideas, situación que no puede existir sin la libertad (28). La relación entre los dos faros está precisamente en esta aparente contradicción, porque la verdad es el remedio a los abusos de la libertad y ésta salva las incertidumbres de aquélla.

JUAN BENEYTO

---

(27) RENÉ PUCHEU: *Le journal, les mythes et les hommes*. París, 1962.

(28) R. BOBBIO: *Ikón*, enero-febrero 1963.