

# 1.

## ¿El siglo XX como siglo de la opinión pública?

Quizás jamás hubo un periodo histórico – por lo menos en el «mundo occidental»<sup>1</sup> – donde la opinión pública tuviese tal importancia y difusión como a lo largo del siglo XX. Desde luego, nunca como en la segunda mitad del siglo XX, la vida política y social de toda la comunidad – nacional e internacional – tuvo tanta visibilidad, relevancia e influencia (positiva y negativa) a través de las formas y dinámicas de la opinión pública: esa particular sedimentación cognitiva y simbólica de las orientaciones, de las actitudes y de las voluntades individuales-colectivas que se manifiesta en la esfera pública y social.

La importancia y visibilidad de la opinión pública empezó a concretarse y a cobrar significado durante los dos conflictos mundiales y el posterior enfrentamiento ideológico entre Estados, sistemas sociales y sectores de influencia. Por lo tanto, desde los años Veinte hasta los años Cincuenta del siglo pasado, la opinión pública se convirtió en un tema más central y cada vez más influyente. Durante los años Sesenta y Setenta

---

<sup>1</sup> Este trabajo hace referencia únicamente a la tradición del «mundo occidental», en su conformación predominante de sociedad industrial, con sistema capitalista y democracia representativa.

prevalecieron las continuas invocaciones a la opinión pública, se materializaron en el uso cotidiano de los sondeos y de los estudios de mercado, relacionados con las encuestas sobre motivaciones y actitudes en muestras representativas de la población, y que al final han adoptaron las características de una verdadera difusión capilar con el pleno desarrollo de arenas mediáticas nacionales y globalizadas. En los años Ochenta y Noventa, encontramos un contexto de sociedad post industrial madura, cada vez más dirigido a invocar la *democracia*, tanto a través de la *videocracia* como de la *sondeocracia*.

Por lo tanto, no es paradójico considerar el S. XX no sólo como el «siglo breve», el «siglo del trabajo» o el «siglo de la ideología» – por recordar algunas de las metáforas interpretativas más notorias– sino también como el «siglo de la opinión pública». De hecho, es precisamente al final de este segundo milenio, que una de las características fundamentales de la modernidad – la opinión pública considerada como elemento relevante de las relaciones sociales en una sociedad democrática, globalizada e individualizada al mismo tiempo – no sólo ha alcanzado su nivel máximo de desarrollo (por frecuencia de uso e importancia colectiva) sino también su plena legitimación. La opinión pública está considerada, no como un «fantasma», un «simulacro», o una «metáfora», sino como una construcción simbólica «material», una «casi-institución». Un fenómeno y un proceso fundamentales para comprender las dinámicas colectivas que atañen a las relaciones de poder en la sociedad, la participación social y cultural, las necesidades individuales y los impulsos populares de la «sociedad abierta», las reglas democráticas y la responsabilidad del gobierno y de la acción política.

En este sentido, se podría recorrer y jalonar el siglo pasado a través una serie de eventos, episodios y casos de estudio que justamente demuestran esta progresiva ascensión de la opinión pública desde los márgenes de la sociedad y de las vivencias

individuales, hasta ocupar el centro de los procesos simbólicos y de decisión que gobiernan y estructuran nuestra vida cotidiana a escala nacional e internacional. Tanto en situaciones de consenso como de conflicto, tanto desde una perspectiva participativa como de manipulación. De hecho, aunque el nacimiento de la opinión pública en su acepción contemporánea data por lo menos el siglo XVIII, es sólo durante el XX cuando toma su actual configuración: una entidad política inmaterial que atañe a toda la colectividad, que se alimenta en su mayoría con «publicidad mediada», un espacio público difundido y construido, sobretodo, por los medios de comunicación de masas. Una opinión pública que es continuamente recabada y analizada mediante técnicas de encuesta empíricas de carácter estadístico (*survey* y sondeos) y representa, casi cotidianamente, el punto de referencia de toda legitimación democrática, más allá del mero momento electoral.<sup>2</sup>

Si la nuestra es realmente una «democracia del público», basada en la «prueba de la discusión» (Cotta *et al.* 2002), la opinión pública constituye normativamente el *mismo sentido de la democracia*: no sólo como lugar de representación sino

---

<sup>2</sup> La creciente primacía de la opinión pública como punto de referencia legítimo (y legitimante) de la democracia se debe también, entre otras razones, a la progresiva caída del grado de participación en las elecciones políticas. Aunque todos (o casi todos) expresen opiniones y preferencias políticas en los sondeos, sólo dos tercios (o como máximo tres cuartos) de la población acude a las urnas a votar. Con ocasión de las elecciones de 1995 en Italia, el líder del centro-derecha Berlusconi declaró que el verdadero resultado de las elecciones era lo que habían predecido los sondeos pre-electorales (pronosticando la victoria de su coalición) y no el resultado salido de las urnas, favorable al centro-izquierda. Véase a propósito lo que afirma un acreditado politólogo como Verba (1996), que ha destacado cómo los sondeos elaborados con muestras representativas de la población son más democráticos e igualitarios que las propias convocatorias electorales, minadas por el abstencionismo y por lo tanto «autoselectivas» (Verba cit. en Barisione y Mannheim 1999).

también de participación, no sólo como ámbito de decisión sino también de discusión y enfrentamiento.

Como veremos en el curso de este libro, las transformaciones de la sociedad democrática han supuesto una mutación del carácter y del rol de la opinión pública. Observando el S. XX a través de la lente o la perspectiva de las dinámicas de opinión, constatamos esta continua conexión entre el ámbito de la política, el de la democracia, el espacio de la sociabilidad y el de la esfera pública, y, por fin, el campo de circulación de orientaciones y opiniones de interés individual y colectivo. En primer lugar, consideramos las estrategias de propaganda practicadas por los Estados-nación en las dos guerras mundiales, el papel desempeñado por la manipulación del consenso en los regímenes totalitarios (fascismo, nazismo, estalinismo<sup>3</sup>) a través del uso retórico y persuasivo de los medios de comunicación de masa y el impacto de la publicidad en el mercado de consumo de los años Cincuenta, hasta el empleo masivo de los sondeos de opinión como nueva manera de dirigir la campaña electoral de la segunda modernidad<sup>4</sup> (años Sesenta y Setenta). Después, en los años Ochenta en Estados Unidos y en los años Noventa en Europa, encontramos la *permanent campaign* como nuevo modo de gobernanza en las sociedades democráticas, con el uso cotidiano de la opinión pública no sólo como legitimación sino como verdadera «palanca de gobierno»<sup>5</sup>. En este sentido, podríamos releer las grandes etapas de la historia mundial y desentrañar la evolución de la democracia – representativa, neopopulista o «electrónica» - identificando y la

---

<sup>3</sup> Sobre la importancia de la propaganda a través de los medios de comunicación en los regímenes totalitarios véase Marletti (2002).

<sup>4</sup> Véase la notable división triple de los modelos de campaña electoral en Norris (1997).

<sup>5</sup> Sobre las estrategias de «campaña permanente», de *going public* y del uso de los sondeos como herramienta de soporte político en los actos del presidente norte-americano, véase Roncarolo (1994).

reconstruyendo el papel desempeñado por la opinión pública en la interpretación y, si puede ser, en la explicación no sólo de los fenómenos y procesos sociales, sino también del valor añadido que las dinámicas de opinión han producido tanto para la sociedad en general como para los individuos que en ella operan y se reconocen.

Sin embargo, esta perspectiva ha tenido y sigue teniendo dificultades para concretarse en un ámbito disciplinar autónomo y legítimo, estudiando la opinión pública como fenómeno social constitutivo tanto de la modernidad como de la democracia. Todos aquellos que, en el curso del siglo pasado han intentado iniciar una reflexión sistemática, específica y exhaustiva de la opinión pública como concepto y como proceso, a menudo han tenido que enfrentarse no sólo a una realidad siempre más compleja y dinámica sino también a una serie de estereotipos, tópicos y atajos cognitivos que han caracterizado la manera con la cual los observadores, peritos y también políticos y periodistas han hablado de la opinión pública y han glorificado su rol y su función.

Para introducir el discurso sobre la opinión pública en calidad de dispositivo central de la democracia contemporánea, como se presenta durante el siglo pasado, puede ser útil partir en concreto de alguno de los sucesos ejemplares y casos significativos que nos muestran una representación diacrónica de la estructura y la evolución de este fenómeno. Desde el final del siglo XIX hasta el comienzo del XXI, podemos reconstruir – en la sociedad occidental – una especie de *histoire événementielle* de la opinión pública. Esta perspectiva nos ilustra y desvela la imbricación cada vez más relevante y compleja entre espacio público democrático y esfera pública de la opinión: una relación que con demasiada frecuencia, debido a su creciente difusión, acaba siendo dada por descontada o ritualizada, sin generar en cambio la conciencia de que el intento de desmontarla y

explicarla supone también comprender algo más sobre nosotros mismos y sobre la sociedad en la que vivimos.

Para dar comienzo a esta rápida periodización del «siglo de la opinión pública» podemos empezar por un episodio judicial que apasionó a Francia de los últimos años del siglo XIX: la publicación del artículo de Émile Zola *J'accuse* en el diario «Aurore» (1898) en relación al conocido caso Dreyfus. Podemos decir que se trata, por un lado, del primer ejemplo de campaña de opinión pública promovida mediante la prensa por un intelectual (el escritor como intelectual concienciado y como *opinion leader*), y por otro, considerando el gran eco y el impacto social y político que tuvo la denuncia realizada por Zola, de uno de los primeros casos de «victoria» de la opinión pública sobre el poder político en una sociedad de masa.

El proceso, la condena y la degradación de Alfred Dreyfus<sup>6</sup> constituyen, uno de los primeros episodios de movilización de la opinión pública en Francia a partir de la prensa sobre un supuesto caso de traición al honor militar: podemos encontrar «en este proceso todos los ingredientes de una lucha política utilizando los medios de comunicación y haciendo un llamamiento a la opinión pública de todo el país» (Lazar 1995, p.21). El artículo del intelectual-escritor Zola activó el «tribunal de la opinión pública» para denunciar las maniobras y los intereses del Estado Mayor militar que habían elegido un chivo expiatorio (de origen judío)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Capitán del ejército francés de origen judío que estuvo en el centro de un sonado proceso por espionaje a favor de Alemania, con la consiguiente degradación que tuvo lugar en público según un ritual militar particularmente humillante (1894). Pero la campaña de inocencia iniciada por Zola en la prensa condujo a la concesión de la gracia (1899) y luego a la rehabilitación (1906) del mismo Dreyfus.

<sup>7</sup> A este propósito, Zola escribió: «yo acuso a los cargos militares de haber conducido en la prensa ...una campaña abominable, para desviar y

El caso Dreyfus parece por lo tanto un ejemplo asombroso de movilización de la opinión pública y de campañas de opinión en el sentido moderno del término, con todas las consecuencias en el terreno de la lucha política, ideológica y cultural que implica y compromete toda la población entera. Pero muestra ya lo que Tarde estaba teorizando justamente en esos años<sup>8</sup>: la prensa es la que «crea» el público y la opinión pública, nacionaliza e internacionaliza el «espíritu público», descubre y hace surgir las opiniones individuales, porque en las sociedades contemporáneas son los periódicos quienes orientan y modelan la opinión «imponiendo a los discursos y a las conversaciones la mayor parte de sus temas cotidianos» (Tarde 1989, p.81).

Eso ocurre también porque la opinión pública comienza a hacer referencia a toda la población, y no únicamente a los públicos reducidos y cultos. La sociedad de masa, exige una opinión pública «de masa», que en consecuencia se dispone a ser tanto autoregida (en el seno de los discursos cotidianos) como heteroregida (a través de la exposición por parte de la prensa). Influye pero también es influida, se activa sola pero puede ser activada, toma conciencia política y sentido de orientación de opinión porque la prensa (o una parte de ella) la lleva a hacerlo<sup>9</sup>.

Por un lado, la opinión pública – por medio de la prensa – se vuelve en potencia un *tribunal permanente*: es posible dirigirse a ella para cualquier tema de interés colectivo (jurídico, moral,

---

encubrir sus errores [...]. El acto que yo cumplo aquí no es más que un medio revolucionario para acelerar la explosión de la verdad y la justicia» (Zola citado en Lazar 1995, p. 21).

<sup>8</sup> En 1901 se publica el libro *L'opinion et la foule* de Gabriel Tarde, obra fundamental de quien es considerado el fundador de la ciencia de la opinión pública contemporánea.

<sup>9</sup> Observa a este propósito Privitera (2001, p.XIII) que «lo que muestra el caso Dreyfus es que la esfera pública, aunque no excluya la dimensión psicológica, es fundamentalmente un fenómeno de carácter cognitivo». Tal proceso, por lo tanto, puede ocurrir también a través de la lectura y no necesita la co-presencia espacio-temporal con el evento en cuestión.

social) si se quieren denunciar distorsiones, errores e ineficiencias del poder político. Sin embargo, resulta también un terreno expuesto cada vez más a la manipulación para obtener el consenso y la adhesión masiva al Estado (como ocurrirá pocos años más tarde con el estallido de la Primera Guerra Mundial).

En 1936, en pleno New Deal, justo antes de las elecciones presidenciales americanas donde competían el presidente saliente Roosevelt y su competidor republicano Alfred M. Landon, un joven investigador, George Gallup<sup>10</sup>, lanzó un desafío a la famosa revista «Literary Digest», que hacía años realizaba «encuestas» preelectorales entre sus lectores. Impugnando la metodología inconsistente y no científica de estas «pseudo-encuestas», Gallup, ante la incredulidad general, aseguraba con algunos meses de antelación que la «Literary Digest» pronosticaría la victoria de Landon (como efectivamente hizo la revista), mientras predijo una reelección de Roosevelt con el 55% de los votos. El resultado final de las votaciones dio la razón a Gallup, que desde aquel momento se convirtió en el padre fundador de la investigación empírica sobre opinión pública en los Estados Unidos, mientras que la «Literary Digest» fue obligada a cerrar para siempre.

Por eso, en 1935, Gallup funda el American Institute of Public Opinion. En 1936 se consagran públicamente las técnicas de muestreo con la realización de *sampling referendum*<sup>11</sup>, y en

---

<sup>10</sup> Gallup, como sus colegas Roper y Crossley, provenía del campo de los estudios de mercado y quería transferir técnicas estadísticas de muestreo, a la medición de la opinión pública. Hasta entonces en Estados Unidos dominaban los llamados *straw polls* (sondeos de paja) que eran además promovidos por la prensa entre los propios lectores: se trataba de «pseudo-sondeos» puesto que quien contestaba – generalmente por correo – no constituía una muestra ni representativa ni aleatoria de la población (Barisione y Mannheim 1999).

<sup>11</sup> Es el término usado por Gallup para indicar que se trataba de revelaciones de las orientaciones políticas de los ciudadanos («una elección nacional en escala reducida», como había titulado el «Washington Post» en



1937, nace la revista «Public Opinion Quarterly». Tras estos hechos, el análisis de la opinión pública a través de la observación estadística de las orientaciones de opinión mediante sondeos representa una piedra angular no sólo en los estudios demoscópicos, sino también en la relación entre democracia, participación política y dinámicas de opinión. Si la «ciencia de la opinión» nace con Tarde, la «medición y la encuesta de opinión» se define y desarrolla con Gallup.

A pesar de que ya en aquellos años, también en Estados Unidos, se hubiesen levantado críticas y dudas sobre la equivalencia *sondeos de opinión = análisis de la opinión pública* (de hecho, impulsada por las encuestas de muestreo) el viraje introducido por Gallup fue aún más relevante y decisivo de lo que pudiera parecer a primera vista. Nació la que será llamada la teoría populista de la opinión pública – en alguna medida, hija del mismo *New Deal* (Amoretti 1997) –, para la cual el sondeo se convierte en su herramienta principal<sup>12</sup>.

La opinión pública parecía así el conjunto, la suma de todas las opiniones individuales. La encuesta de estas opiniones garantizaba la participación democrática de todos los ciudadanos sobre la reedición del conocido principio: no sólo *one man, one vote*; sino también, *one opinion*. Además, como agudamente ha hecho notar Fishkin (1995)<sup>13</sup>, Gallup había dado también

---

1936) y no solamente de «sondeos de opinión», como los entendemos hoy en día.

<sup>12</sup> «la opinión pública cree en el valor de la contribución de cada individuo a la vida política, y en el derecho de los seres humanos comunes de llevar la voz en la determinación de su propio destino. La opinión pública, en este sentido, es el pulso de la democracia» (Gallup y Rae 1968, p.8).

<sup>13</sup> James S. Fishkin, politólogo americano, está entre los defensores y promotores de los «sondeos deliberativos», un nuevo método de encuesta de opinión pública, a través de la organización de momentos de reflexión y discusión colectiva antes de expresar una opinión sobre un tema (véase el Cap. 6).

respuesta a la profecía negativa de Bryce<sup>14</sup> – politólogo europeo observador crítico de la democracia americana como Tocqueville – que temía la evolución del *government by public opinion*, típico de una democracia representativa, hacia un nuevo tipo de gobierno caracterizado por el *rule of public opinion*; en el cual, «la opinión pública hubiera no sólo reinado, sino también gobernado» (Bryce cit. en Fishkin 1995, p.74).

Gallup, por tanto, hace posible la superación de este obstáculo a través de la unión de metodologías estadísticas altamente fiables, con un populismo democrático tan ingenuo como enraizado en la tradición norte-americana<sup>15</sup>.

Casi cuarenta años después, en 1972, pocos meses antes de la reelección de Richard Nixon como presidente de los Estados Unidos y, por tanto, en plena campaña electoral, dos periodistas del diario «Washington post» - Carl Bernstein y Bob Woodward – comenzaron, con una serie de artículos de denuncia, lo que se convertiría en 1973 en el «escándalo Watergate » y que llevó al *impeachment* del presidente y a su consiguiente dimisión<sup>16</sup>. El episodio, del todo extraordinario por las consecuencias que produjo, ha sido objeto de análisis y reflexiones desde múltiples

---

<sup>14</sup> Esta profecía se encuentra en el libro *The American Commonwealth*, 1888, un volumen menos conocido de la obra maestra de Tocqueville sobre la democracia en América, pero bastante influyente en los estudiosos estadounidenses de opinión pública.

<sup>15</sup> Es famosa la leyenda del presidente George Washington que amaba recorrer el país a caballo para escuchar las opiniones de cada ciudadano con el fin de recabar indicaciones para su acción de gobierno (véase Geer 1996).

<sup>16</sup> El escándalo nace del hallazgo de micrófonos ocultos en la sede central de la junta electoral del Partido Demócrata. La investigación revelará una serie de actos ilegítimos llevados a cabo por los republicanos y el jefe del equipo de Nixon durante la campaña de reelección: allanamiento de la sede electoral de los Demócratas para colocar micrófonos ocultos y espiar así las estrategias electorales; uso de fondos electorales para espionaje y sabotaje; reciclaje de donaciones y suscripciones en Méjico, corrupción, etc.

puntos de vista. En realidad, como han subrayado Engel y Lang (1983) en su famosa investigación<sup>17</sup>, el Watergate fue un clásico ejemplo de «batalla por la opinión pública», en la cual los medios, los actores políticos, las instituciones parlamentarias y los ciudadanos norte-americanos intentaron movilizar el consenso de la colectividad a favor o en contra del mismo presidente.

El episodio fue particularmente asombroso no sólo por su resultado final – un presidente obligado a dimitir bajo la presión tanto del establishment, como de la opinión pública – sino también por cómo se había llegado a resultado imprevisto. Dicho acontecimiento fue posible porque se desarrolló un proceso de construcción de la opinión pública en el cual contribuyeron distintos actores – desde los medios y los sondeos, hasta los mismos actores políticos – creando un cambio progresivo del «clima de opinión», que en pocos meses llevó a que Nixon perdiese (no sólo en el terreno legal, sino sobretodo en el político) el consenso de la mayoría de los ciudadanos, tanto demócratas como republicanos.

El escándalo Watergate evidencia algunos elementos novedosos sobre la formación de la opinión pública y su articulación. El primero de estos es el papel desempeñado por los medios como sujetos capaces de contribuir al proceso de *agenda building* (Engel y Lang 1983) que consiste en seleccionar temas e issues para ponerlos en la atención colectiva (la agenda pública), y en definir los grados de relevancia y prominencia atribuidos a ciertos issues. El segundo concierne a la importancia del «clima de opinión» en la activación y construcción de la misma opinión pública. Por ejemplo, la relación vinculante que existe en semiótica entre texto y contexto se puede encontrar en nuestro ámbito en la relación

---

<sup>17</sup> Publicada en el volumen *The battle for public opinion. The president, the press and the polls during Watergate.*

entre orientaciones de opinión y «clima de opinión»: las primeras adquieren pleno significado sólo en relación al segundo y, por eso, la opinión pública es un fenómeno más complejo que la simple suma o manifestación de opiniones individuales.

En julio del 1994, en Italia, el nuevo gobierno de centro-derecha de Silvio Berlusconi, recién salido de una abrumadora victoria electoral en primavera – con el sistema mayoritario recién implantado – decidió promulgar un decreto sobre la limitación de la prisión preventiva (llamado decreto Biondi, por el nombre del ministro competente). Tal decreto, con el pretexto de reducir la congestión penitenciaria, fue interpretado por la oposición como destinado a limitar el uso que la magistratura hacía de tal herramienta en las investigaciones sobre la corrupción de políticos y empresarios. Dichas investigaciones, bautizadas «Manos Limpias», habían sido iniciadas por el *pool* del Tribunal de Milán en 1992.

El gobierno Berlusconi había encargado a un instituto de encuestas de confianza un sondeo para evaluar la orientación de los italianos sobre el tema, antes de promulgar el decreto. Este sondeo había dado un resultado más bien claro: el 74% de los encuestados se declaraba favorable a la limitación de la prisión preventiva.

Sin embargo, con la noticia de la promulgación del decreto, se registraron reacciones negativas muy extendidas e inmediatas en todo el país. No sólo de la oposición de centro-izquierda, sino sobretudo por parte del grupo de magistrados de Milán que amenazaban con dimitir, y por manifestaciones espontáneas de protesta popular, desfiles, sentadas y avalanchas de faxes a favor de la magistratura. El decreto Biondi fue bautizado inmediatamente como el decreto «salva ladrones», y las imágenes de algunos políticos destacados en los telediarios, justo después haber obtenido la excarcelación, alimentaron aún más aquella «revuelta de dignidad» que parecía abarcar a

amplios estratos de ciudadanos, más allá de sus posiciones políticas.

La reacción conjunta de la magistratura de Milán, de sectores de la prensa, y de un vasto estrato de la población obligó al gobierno a retirar el decreto pocos días después.

Este episodio representó un caso significativo de cómo la opinión pública impactaba en la lucha política italiana y, sobretudo, arrojó luz sobre el creciente rol de los sondeos como delicada herramienta de legitimación/deslegitimación de las decisiones políticas. Sin embargo, más que el uso rutinario del sondeo como soporte para la acción política – o como verificación previa del consenso – resulta quizás más interesante analizar la relación entre las dinámicas de opinión, las distintas características de las opiniones implicadas y el «clima de opinión», evidenciadas en este caso.

La opinión pública no es sólo el equivalente de las opiniones mayoritarias presentes en la población, sino que también depende de la intensidad y de la fuerza con la que dichas opiniones son sostenidas (y eventualmente movilizadas) por parte de quien las expresa y comparte. La opinión pública es el resultado de un proceso más amplio del cual una parte importante está constituida también por minorías activas (los magistrados, los grupos militantes, los ciudadanos más informados y concienciados) que pueden re-orientar las dinámicas de opinión en calidad de portadoras de «opiniones profundas» (provocadas por sentimientos y que incitan a la acción) mucho más sentidas y enraizadas que las simples «opiniones encuestadas» mostradas en los sondeos (Ceri 1994).

Además, para el proceso de construcción de la opinión pública, más allá del papel desempeñado por los medios para evidenciar y defender tales manifestaciones, y para amplificar (y legitimar) tales posiciones ante el juicio de toda la comunidad, pareció resultar decisivo, una vez más, el «clima de opinión» presente en aquel momento en la sociedad. Sin este, tales

opiniones «profundas» no hubieran podido generalizarse y recabar el consenso. De hecho, el clima de opinión dominante en aquellos años en Italia era indiscutiblemente favorable al rol de la magistratura, a su intento (también lleno de errores y extralimitaciones) de restituir transparencia y dignidad moral a la acción de los partidos y de los cargos públicos. Todo ello después de una fase de involución y crisis en la gestión del estado<sup>18</sup>.

A comienzo del 2003, el inicio del plan de «guerra preventiva» contra el Irak de Saddam Hussein, lanzado por Bush y sus aliados, provocó sobretodo en Europa una reacción intensa y extensiva de las distintas opiniones públicas nacionales. Se trataba no sólo de orientaciones de opinión – ampliamente registradas por los sondeos<sup>19</sup> – sino también de manifestaciones de protesta, de marchas a favor de la paz, de formas explícitas de disenso como aquellas difusamente presentes en Italia, expresadas a través de la exposición de banderas a favor de la paz en las ventanas de las casas, oficinas, empresas y edificios públicos. Se habla incluso de una contraposición entre los dos nuevos poderes globales: por un lado Bush, presidente de la única superpotencia, y por otro lado la Opinión Pública Mundial<sup>20</sup>.

Incluso si tal movilización de las opiniones públicas europeas podía depender de distintos factores y diversas

---

<sup>18</sup> En 2002-3, en un diferente clima de opinión, menos favorable a la magistratura y también menos generalizado y transversal, el gobierno de centro-derecha de Berlusconi pudo promulgar leyes y decretos igualmente contestados para limitar la acción de la magistratura. En ellos no encontró una reacción significativa por parte de la opinión pública italiana.

<sup>19</sup> Véase, no sólo en lo que concierne a Italia, los datos y el análisis presentes en Mannheimer (2003).

<sup>20</sup> Fue el «New York Times» quien acuñó esta metáfora y nueva etiqueta para identificar una opinión pública globalizada.

motivaciones – rechazo de una intervención bélica sin el aval de la ONU, dudas sobre la efectiva amenaza de las «armas de destrucción masiva» de Saddam Hussein, disenso sobre la nueva teoría de la «guerra preventiva», rechazo de la guerra como herramienta de lucha al terrorismo o pacifismo (también de carácter religioso) - jamás en Europa se había registrado semejante movimiento de opinión colectiva contra un evento en el cual ninguno de los Estados europeos (salvo Gran Bretaña), resultaba de hecho directamente implicado.

A pesar de todo, el 20 de Marzo 2003 empezaron las operaciones bélicas y la guerra llevó a la caída del régimen de Saddam Hussein y a la ocupación militar de Irak, a la espera de la reconstrucción democrática del país.

El episodio – asombroso por el impacto que generó a nivel mundial – parece aún más interesante a la luz del rol que cobraron las dinámicas de opinión en el seno del mundo occidental y de las sociedades democráticas. El primer elemento que hay que subrayar es que no siempre la opinión pública consigue condicionar las elecciones de los líderes y de los gobiernos, y que al contrario, a veces los Jefes de Estado están dispuestos a sacrificar su popularidad y consenso para materializar una decisión política<sup>21</sup>. A diferencia de otros episodios citados antes, la opinión pública – también globalizada – no parece haber influido de manera determinante en las decisiones políticas y, por eso, el paradigma de la «sondeocracia» parece haber sufrido un inesperado desmentido.

---

<sup>21</sup> Resulta evidente que estas orientaciones críticas de las ciudadanía desempeñaron un papel de freno y de condicionamiento para algunos líderes europeos más filoamericanos – Berlusconi y Aznar – obligándolos a apoyar la intervención militar americana sin comprometer directamente a sus respectivos países en la guerra de campo. Sin embargo, es también cierto que en el caso de Blair, el riesgo de impopularidad no frenó al primer ministro inglés a participar directamente en las acciones militares.

Por otra parte, una segunda consideración haría referencia a las consecuencias que semejante «no alineamiento» entre líderes y colectividad podría generar en las sociedades democráticas. De hecho, parece evidente que la relación entre los gobiernos y las dinámicas de opinión se convierte en algo siempre más instrumental y menos normativo. Tener en consideración o no el consenso popular no depende de una concepción «dialéctica» o contractualista de la relación entre gobernantes y gobernados; según la cual cada decisión, convergente o divergente, se toma *tras* discutirla con la opinión pública. Más bien se trata de una visión táctica y funcional de «lo que está en juego» y que interesa a los líderes en un momento determinado. Eso no significa que el liderazgo pueda prescindir del favor de la opinión pública, como demuestra la gran inversión en discursos y exhortaciones públicas con elevado contenido simbólico y de valor, que promovieron la pareja Bush-Blair y sus aliados para intentar re-orientar la opinión nacional e internacional en los meses anteriores al estallido de la guerra. Indica más bien que tal necesidad no siempre es vinculante. Así, la democracia neopopulista puede convertirse en «elitista», y el rol de la opinión pública no está siempre definido.

En el caso Watergate, la «batalla de la opinión pública» fue perdida por el liderazgo político; en cambio, en la guerra contra Saddam ha salido derrotada la ciudadanía. Sin embargo, la centralidad de la opinión pública no nace de su «invencibilidad» - como señalaban enfáticamente los primeros teóricos ilustrados - sino de su capacidad para condicionar y controlar el proceso de gobierno en las sociedades democráticas. Sociedades cada vez más caracterizadas, no tanto por la esclavitud respecto a los sondeos de opinión, sino más bien por el déficit del rol de la opinión pública como factor decisivo y determinante de la calidad de la democracia y la responsabilidad de gobierno.



