

EPILOGO

DEBATES CON MORDAZA. INSUMISION Y EJERCITO DE LEVA (1970-1995) ALGUNAS CUESTIONES TEÓRICAS

El estudio de caso desarrollado en los capítulos anteriores va a ser actualizado ahora, intentando también extraer conclusiones de índole más teórica. Nos centraremos en varias herramientas analíticas que hemos construido o reformulado. Respecto a la agenda política, veremos las vías por las que los movimientos sociales cuestionan la agenda de las elites, los modelos de control de esa agenda y sus costes político-sociales. Sobre la agenda mediática señalaremos las estrategias comunicativas, que permiten a los actores modelar una información favorable a sus intereses. Discutiremos la validez del elitismo, del pluralismo y del institucionalismo en la construcción de la agenda informativa; e identificaremos las condiciones en las que cabe esperar que los medios ofrezcan un *espacio de oposición* a los movimientos sociales.

1.Mordazas políticas

El relato pormenorizado de las incidencias de la OC como tema de la agenda política durante casi 25 años permite caracterizar varias estrategias de los movimientos sociales. Esa misma historia la contaremos después desde el extremo contrario: la metamorfosis de los recursos de las élites para preservar el control de la agenda. Finalmente, debatiremos los requisitos para ejercer ese control de forma efectiva e, incluso, beneficiosa; pero no sin detenernos en las consecuencias negativas, tan evidentes en nuestro caso.

1.1. Cuestionamiento de la agenda política

El movimiento de OC expone con rotundidad una actividad política que en otros movimientos sociales se puede encontrar más matizada. Identificamos tres estrategias: abrir, reconducir y bloquear la agenda oficial. Su gradación en el eje de menor a mayor enfrentamiento con las instituciones ofrece un *continuum* en el que sería factible situar a otros casos. Después señalaremos los factores del marco discursivo y de la estructura de oportunidad política que explican el éxito de esas estrategias.

Abriendo la agenda un movimiento social pretende ampliar los temas que la elite política está dispuesta a considerar. Es decir, eleva demandas y propone alternativas que provocan nuevas líneas de actividad

institucional. Una vez concretadas, las limitaciones de la política oficial podrán ser debatidas, de modo que el movimiento mantenga un carácter reivindicativo. Por tanto, han de acometerse dos tareas. La primera es conferir relevancia al tema que se promueve, implicando a la clase política en una competición por plantear soluciones. Para ello, es necesario que las demandas se formulen en un marco discursivo con beneficios tangibles para los representantes públicos. En las democracias esos beneficios se traducen, principalmente, en votos de determinados sectores afectados o sensibilizados por ese tema. A ellos se dirigen los políticos cuando actúan como portavoces de los activistas. La segunda tarea del movimiento social consiste en reformular sus demandas de forma que no se produzca una completa asimilación institucional. Incluso las reivindicaciones inmediatas de los activistas no pueden satisfacerse plenamente con reformas incrementales, sino mediante un cambio político más profundo. En nuestro caso, esto conllevaría la profesionalización total de las Fuerzas Armadas. La liberalización de las leyes de OC comportaría un aumento de los objetores legales que, sin duda, forzaría la profesionalización del Ejército a muy corto plazo. Aunque esta fue uno de los puntos del Pacto de Gobernabilidad firmado entre el PP y CiU en 1996, las dificultades presupuestarias no lo presentan como factible, al menos en el corto plazo prometido. El propio presidente, José María Aznar, reconocía: "las disponibilidades económicas y financieras no van a dar para mucho".¹

Por tanto, las reivindicaciones potencian la competición política, pero difícilmente serán integradas en una agenda de gobierno hasta que transcurra cierto tiempo, a veces mucho. Los movimientos sociales ofrecen excelentes argumentos para ejercer la oposición, pero plantean serios problemas a los gobernantes. Se explica, así, el permanente apoyo al movimiento de objetores entre la oposición y los partidos no estatales. Estos dos *cleavages* borran, en gran medida, las diferencias *a nivel retórico* entre izquierda, centro y derecha. La oposición (sin compromisos de Gobierno) y los partidos nacionalistas (no obligados - o contrarios - a los intereses defensivos del Estado) se convirtieron en constantes portavoces del movimiento. Esta "colaboración" entre activistas y políticos acostumbra a ser transitoria, ya que suele finalizar con la llegada al poder de los últimos. El giro experimentado por el PSOE, tras alcanzar el Gobierno, es un excelente ejemplo. Además, a menudo esa colaboración se limita al mero respaldo declarativo, que no se traduce de forma coherente en la actividad institucional. Hemos podido constatar en varias ocasiones la escasa correspondencia entre las declaraciones de los partidos de la oposición y sus iniciativas parlamentarias.

En la misma línea, las agendas en las que no se gestiona de forma directa el problema denunciado serán más receptivas. Entre las que analizamos, podemos graduar de mayor a menor receptividad la agenda de las juventudes de los partidos, la electoral, la de las Administraciones locales y autonómicas, la

1 *El País*, 18 de abril de 1996, p.15. Para el texto del pacto de Gobernabilidad, véase *El País*, 17 de abril de 1996, p.13.

parlamentaria de la oposición y, finalmente, la del Gobierno (sobre todo en período electoral). Quizás sea éste un listado válido, con las modificaciones pertinentes, para otros casos. En suma, los movimientos sociales con éxito encuentran en la clase política portavoces y, con mayor dificultad, gestores de sus propuestas. Sin embargo, de este modo, introducen nuevas demandas sociales en el juego político, provocan giros programáticos o amplían los argumentos del debate institucional.

En caso de que las elites fijen una política contraria a los objetivos del movimiento, éste podría desplegar otras dos estrategias: reconducir y bloquear la agenda oficial.

Reconducir la agenda implica reabrir el debate sobre el estilo político con el que las reivindicaciones fueron integradas en (o excluidas de) la agenda. Para ello deben subrayarse los rasgos negativos de ese estilo político. En concreto, se puede cuestionar el reducido consenso que sostiene a la política adoptada o las insuficiencias de un diseño fallido. El recurso más importante es la protesta política, incluida la desobediencia civil, que reenvía el tema desde los tribunales a los foros políticos. Ante una protesta frontal, las reformas que deben adoptar los gobernantes abren de nuevo la estructura de oportunidad política para cuestionar las medidas oficiales, al hilo de su revisión.

Hemos visto cómo los objetores españoles desobedecieron de plano las legislaciones restrictivas que los diferentes Gobiernos les pretendieron imponer y, en especial, la de 1984. De este modo, expusieron su desacuerdo, desvelaron los rasgos impositivos y demoraron su aplicación. Como consecuencia, los costes legales de la objeción, diseñados para limitar el crecimiento de objetores, no tuvieron efectividad. Los Gobiernos socialistas, al igual que otros anteriores, debieron adoptar constantes reformas para paliar el conflicto que generaba su política. Dichas revisiones permitieron cuestionar la política oficial de forma reiterada.

La nueva política del Gobierno o las alternativas de la oposición (en caso de que se produzcan estos desenlaces) no recogerán todos los objetivos del movimiento social, so pena de haberlos "devaluado"; es decir, tras eliminar sus notas más radicales. En consecuencia, los activistas formulan demandas maximalistas, identificando lo que consideran causas estructurales del problema que denuncian. Esto supone una constante redefinición de objetivos. La muestra más significativa la encontramos en la crítica al servicio militar realizada por los insumisos, que, sin exigir directamente la reforma de la política de OC, potenció su cuestionamiento en niveles impensables.

En consonancia con lo anterior, las soluciones demandadas por un movimiento social implican una nueva jerarquía de intereses e instituciones. El movimiento de OC cuestionó el control corporativo castrense en el franquismo, el velado veto militar y el consenso que lo confirmaba en la transición y, finalmente, el Ejército de leva. Supuestamente, la presión prolongada para reconducir la agenda provocaría giros significativos en la definición de los problemas sociales, las soluciones o los actores encargados de

desarrollarlas. Por ejemplo, la Ley del Voluntariado ya aprobada en España,² tiende a sustituir las prestaciones estatales obligatorias (militares y civiles) y se completa con la Ley de Cooperación en el Tercer Mundo, a pesar de las críticas de las ONGs por la desvirtuación de su carácter altruista.³

En suma, reconducir la agenda es reabrir un debate cerrado de forma artificial, deficiente y/o impositiva. Para ello, las fuerzas políticas deben involucrarse en una competición que genere o acentúe la falta de consenso. Esta variable se revela como la más importante de la estructura de oportunidad política, y puede manifestarse en el seno del Gobierno, entre éste y la oposición, y entre diferentes niveles de la Administración. Recuérdense las desavenencias entre las elites aperturistas e inmovilistas del franquismo, entre los ministerios socialistas de Defensa y Justicia, o las numerosas iniciativas críticas de la oposición y de los Parlamentos autonómicos. Estas desavenencias manifiestan las carencias de la política en cuestión y alimentan cambios de mayor calado. Simultáneamente o a continuación, el movimiento social puede bloquear la agenda.

(3) El *bloqueo de la agenda gubernamental* conlleva recabar el apoyo socio-político que impide el desarrollo de la agenda del Ejecutivo. La promoción de alternativas políticas, las alianzas con administraciones locales que no cooperen, el cuestionamiento jurídico de las leyes y el respaldo de ciertas organizaciones sociales a la desobediencia civil pueden boicotear o paralizar la agenda del Gobierno. Ésta puede ser rebasada por una espiral de iniciativas políticas contrarias; como es el caso de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, que ha reemplazado, como objetivo, a la reforma de las leyes de OC. La competencia electoral también puede generar fisuras en consensos políticos previos o entre diferentes niveles de la Administración. Por ejemplo, el PP y CiU rompieron el consenso con el PSOE en torno a la semiprofesionalización de las Fuerzas Armadas firmado con la ley de 1991. En el Pacto de Gobernabilidad de 1996 se han comprometido a la profesionalización total.⁴ Los Municipios y las Comunidades Autónomas, allí donde el movimiento está más implantado, se han negado a desarrollar la política oficial - caso del País Vasco y Navarra -, o la han gestionado de forma propia - caso de Cataluña - con los resultados respectivos de altas tasas de insumisión y de objeción legal. El desarrollo coherente de la política gubernamental resulta, por tanto, seriamente afectado.

Otro resorte de los activistas consiste en recurrir la política oficial ante los tribunales que, por su rango, pueden poner "en tela de juicio" los fundamentos jurídicos de dicha política. Éste fue el caso de los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Si los recursos ante los dos primeros tribunales cuestionaron las leyes marco hasta 1987, la anulación por el Tribunal Supremo del decreto de la prestación social detuvo las incorporaciones al servicio civil en su

2 *El País*, 28 de diciembre de 1995, p.26.

3 *El País*, 9 de septiembre de 1995, p.24; y *El Mundo*, 21 de diciembre de 1995, p.49.

4 *El País*, 29 de abril de 1996, p.19. Punto número 11.9. del Pacto de Gobernabilidad.

segundo año de desarrollo.

Por último, es posible que los movimientos sociales recaben la colaboración de otros actores imprescindibles para materializar la política gubernamental. Tal es el caso de las asociaciones de voluntariado que, por ejemplo, en el País Vasco y Navarra no ofrecen puestos para la prestación social. Asimismo, las asociaciones progresistas de la magistratura o de derechos humanos han paliado el encarcelamiento de los insumisos. Finalmente, la insumisión articuló la desobediencia civil no violenta ante las políticas de OC y del servicio militar para hacerlas inaplicables.

El movimiento de objetores recorrió estas tres estrategias a medida que las vías institucionales se cerraban a sus demandas. Deben, por tanto, entenderse como formas de *cuestionar* la agenda. La cuarta legislatura (1989 - 1993) finalizó sin haberse producido la cooptación del movimiento: el conjunto de las organizaciones de objetores criticaba abiertamente y desobedecía (en diferentes grados) la política de OC. El movimiento tampoco había sido marginado, porque sus reivindicaciones se habían extendido por todo el arco parlamentario. Es más, un repaso de la siguiente legislatura (1993 -1996) permite asegurar un triunfo bastante completo del movimiento de OC, por otra parte, reconocido por importantes cargos de los dos últimos Gobiernos.⁵

En primer lugar, no se endureció la política de OC - como ha ocurrido en todo país europeo ante crecimientos de la OC mucho menores que los experimentados en España. Al final de la quinta legislatura se había perfilado una legislación muy cercana a la última propuesta legal del MOC (realizada en 1980). Se han incorporado las administraciones locales y autonómicas a la gestión del servicio civil y éste puede realizarse ahora en puestos del voluntariado. A esto hay que añadir un considerable retroceso de la jurisdicción castrense, que se ha inhibido de los delitos contra el cumplimiento del servicio militar y ha eliminado la pena de muerte. Cambios que, en gran medida, se explican, el primero por la fuerza de la insumisión y el segundo por la necesidad de realizar políticas de signo pacifista en tiempos electorales. En segundo lugar, se rompió la conjunción de políticas de OC y de servicio militar consensuadas por el PSOE, PP y CiU en 1991. A las elecciones de 1996, el PSOE concurrió con la promesa de equiparar los tiempos de la prestación social y del servicio militar, y debatió incluir la profesionalización total a propuesta de Alfonso Guerra.⁶ El servicio de armas entró de nuevo en la agenda electoral con las promesas del PP de acortar su duración y aumentar la exigua remuneración a los reclutas.⁷ Como ya se ha señalado, el siguiente paso ha sido el compromiso de profesionalización total de las Fuerzas Armadas para el año 2001. El objetivo resulta muy difícil de cumplir por limitaciones presupuestarias y, de hecho,

5 Véase el "Informe sobre la Objeción de Conciencia. Actividades del MOC". 1991. Informe secreto del Ministerio de Defensa, proporcionado al autor por un suboficial del Ejército de Tierra; y la noticia de *El País*, sobre un informe interno del PP, 3 de mayo de 1996, p.22.

6 *El País*, 20 de enero de 1996, p.21.

7 *El País*, 7 de enero de 1996, p. 1, 14 y 17.

puede producirse su "institucionalización" a través de una comisión parlamentaria encargada de su estudio.⁸ Pero el mero anuncio de la medida ha surtido efectos inmediatos: el cumplimiento del servicio militar y de la prestación social tienen, si cabe, menos sentido para una creciente mayoría de jóvenes. Han subido las solicitudes de prórrogas del servicio militar y las de OC, según algunas fuentes a la espera de no ser nunca llamados a filas. Y, desde luego, se han deslegitimado las penas por insumisión que contempla el nuevo Código Penal antes de empezar a aplicarse. La combinación de cárcel, multas e inhabilitaciones (que agravan considerablemente el nivel de represión previo) eran ya cuestionadas por corresponder a un delito que dejaría de ser tal dentro de cinco años.⁹

Cabe preguntarse por los factores que hicieron posible un cuestionamiento tan prolongado y efectivo de la agenda oficial. Las causas residen en la protesta empleada para abrir la estructura de oportunidad política y en los marcos discursivos, que han ido reformulando las reivindicaciones inmediatas; es decir, la desobediencia civil no violenta y los alineamientos discursivos que conectaban con amplios sectores de la sociedad española. Son estrategias básicas de los movimientos sociales con menos recursos.

La desobediencia civil concedió relevancia a un problema que hasta mediados de los años ochenta afectaba a un pequeño colectivo. También permitió resistir la implantación de las diversas políticas oficiales, que hubieron de recurrir a diferentes vías para rebajar el conflicto: amnistías y la incorporación aplazada durante la transición, o una implementación deficiente de las actuales leyes de OC. Finalmente, las detenciones y los encarcelamientos recabaron apoyos y, de forma indirecta, promovieron ciertos cambios. Los Gobiernos desarrollaron políticas con el menor coste político posible, pero la resistencia legal de los objetores siempre lo elevaba. Las principales "soluciones" políticas tenían como fin prioritario eliminar los recelos castrenses. La condena de 1973 y la orden de incorporación aplazada de 1977 permitieron a los militares gestionar, primero, la penalización y, después, la exención de los objetores. Las leyes de 1984, supuestamente, garantizarían un número reducido de objetores y, por tanto, los contingentes de reclutas adecuados. Pero la desobediencia continuada de pequeños grupos de objetores volvió a elevar el conflicto. Los marcos discursivos le concedieron significado político.

En el franquismo se planteó la OC como un tema de respeto a las conciencias, garantizado por la Ley de Libertad Religiosa. El discurso se seculariza en la transición reivindicarse como derecho humano básico. Frente al proyecto de ley de la UCD de 1980, el movimiento de objeción realizó una intensa labor de contactos parlamentarios. Años más tarde, los argumentos ya de orden político con que la oposición

8 *El País*, 1 de junio de 1996, p.22.

9 Como ejemplos del cuestionamiento del nuevo Código Penal, véanse la petición de despenalización del Senado (*El País*, 19 de noviembre de 1994, p.18; *El Mundo, Suplemento Campus*, 6 de diciembre de 1995, p.2); el manifiesto firmado por 80 penalistas (*El Mundo*, 29 de diciembre de 1995, p.16); la petición de indulto de las Juventudes Socialistas (*El Mundo, Suplemento Campus*, 11 de enero de 1996, p.3) y el primer juicio con las nuevas condenas (*El Mundo*, 28 de mayo de 1996, p.52)

criticó las leyes socialistas eran, en gran medida, los del movimiento. Las reivindicaciones, además, se radicalizaron para evitar su aceptación institucional y se apoyaron en demandas de gran calado social. En especial, el rechazo conjunto a las leyes de OC y al servicio militar estableció importantes alianzas político-sociales. Con "la abolición" del servicio de armas, como objetivo prioritario, el movimiento continuó como un movimiento social de conflicto, que se enfrentaba de modo simbólico con las instituciones. Pero también se transformó en un movimiento de consenso, expresaba demandas muy extendidas; en especial, entre los jóvenes.

¿Cuál es, entonces, la principal variable de la estructura de oportunidad política? La agenda de la OC desde 1970 hasta 1996 ratifica una conclusión estable de la literatura de movimientos sociales. El disenso entre las elites y las posibilidades de establecer alianzas con las elites disidentes constituye el factor más favorable para el éxito de los activistas (Klandermans, 1989:388). Sin embargo, se precisan dos matizaciones. Por una parte, los movimientos sociales pueden ser motores del disenso entre la clase política. Así lo manifiesta el vertiginoso y todavía no culminado cambio de programas electorales desde que el movimiento decidió desobedecer unas leyes, que en 1984 se habían aprobado casi sin oposición parlamentaria. Por otra parte, en numerosas ocasiones la falta de consenso se reduce a mera discrepancia retórica, que desaparece con la asunción del poder político. Una vez más, los movimientos sociales pueden ser excelentes compañeros de viaje desde la oposición y molestos viejos amigos en el Gobierno.

Nuestra atención sobre el movimiento de objetores no debiera sobredimensionar su papel político. La regulación de la OC puede considerarse un mero apéndice de la del servicio militar. Esta es una visión que comparten gobernantes y activistas: los primeros para establecer regulaciones restrictivas, los segundos para oponerse a ellas. El movimiento debe parte de su éxito al anacronismo del servicio de armas. En realidad, la reforma del servicio militar no se realizó hasta 1991. Sus efectos, a medio o largo plazo, sobre las tasas de objetores podrían mostrar hasta qué punto los objetores e insumisos son sólo los frutos de un servicio militar caracterizado por la peligrosidad y la disciplina autoritaria e irracional. Pero el debate que parecía cerrarse con la alicorta Ley Orgánica del Servicio Militar de 1991 parece haberse reabierto con el compromiso reciente del Ejército profesional. Mientras tanto, el movimiento de OC parece ser sólo capaz de promover iniciativas en torno a la despenalización de la insumisión. El tema de la OC al servicio militar puede ser desplazado definitivamente de la esfera política. Y ello por dos razones, quizás no tan opuestas: porque las reivindicaciones inmediatas ya han sido satisfechas y porque ahora han de reformularse para interactuar con unas Fuerzas Armadas "normalizadas".

He expuesto tres modos de *cuestionar* la agenda. La labor de los movimientos sociales no puede cifrarse en efectos directos sobre las agendas políticas. Es decir, el reconocimiento de sus objetivos por los Gobiernos no puede erigirse en el único criterio para evaluar su efectividad. Establecer la agenda es una tarea que precisa objetivos concretos, recursos, resortes de compromiso y negociación de los que

generalmente carece un movimiento social. Difícilmente, también, las reivindicaciones serán integradas en las agendas sin una reforma previa, en ocasiones, substancial.

No obstante, los movimientos sociales participan en la construcción de las agendas afectando los tres procesos - problemas, soluciones y actores - que conforman el acceso a la agenda. La OC pasó de ser un problema privado de índole religiosa, a convertirse en la manifestación de un grave problema social, fruto del desfase del reclutamiento y del pacifismo de importantes sectores de la población joven. Las soluciones que propuso el movimiento entraron también en el debate político y en las medidas de los Gobiernos. Respecto a los actores, se han producido giros programáticos en *todas* las fuerzas políticas que se cifran, fundamentalmente, en la profesionalización del Ejército. Esto significa la quiebra de un consenso mantenido al margen de la opinión pública desde fechas muy tempranas. Por supuesto que el movimiento de OC no ha sido el único responsable, pero sin su presión sería difícil explicar el cambio de las agendas que hemos analizado. En suma, la efectividad de los movimientos sociales debiera medirse por su capacidad para articular políticamente la opinión pública. Actúan como generadores de debate, al transformar demandas sociales arraigadas en presión política. Profundizan (o, simplemente, muestran) las contradicciones de las agendas existentes. Abren y reconducen el debate institucional o bloquean políticas impopulares. Son, en definitiva, una reacción y un contrapeso al control elitista de la agenda.

1.2. Clases de mordazas

Hemos podido constatar un amplio repertorio de resortes para controlar la agenda. Veremos ahora una tipología que destaca los rasgos distintivos de las tres etapas históricas que analizamos. Podemos emplazar las constricciones de la agenda del Gobierno en una matriz con un doble eje: su origen autónomo o heterónomo, y su carácter formal o informal.¹⁰ El control autónomo conlleva la autoimposición de los términos en los que el Gobierno incorpora un tema a su agenda; frente a un control heterónomo, que imponen los actores con mayor poder o estatus. El otro eje atiende a vías de control formal, que excluyen ciertos temas del ámbito de la discusión política y que se recogen, por ejemplo, en las Constituciones o leyes de máximo rango. En cambio, el control informal se basa en acuerdos tácitos entre el Gobierno y los sectores más influyentes. La Tabla 9.1. emplaza las tres etapas del curso de la OC que hemos estudiado en estos dos ejes:

	HETERONOMO	AUTONOMO
--	------------	----------

10 Estos conceptos han sido apuntados por Holmes (1988:25), aunque no los desarrolla, ni los relaciona con distintos regímenes, ni señala sus efectos.

FORMAL	Franquismo	Período socialista
INFORMAL	Transición	

Recordemos que durante el franquismo la elite militar vetó explícitamente los proyectos gubernamentales de 1970 y 1971 sobre objeción religiosa e impuso las penas de 1973. El veto se apoyaba formalmente en el Fuero de los Españoles, en los Principios del Movimiento y en las potestades legislativas de la Comisión de Defensa Nacional, que representaba a un poder heterónomo. A pesar de su origen en una sublevación militar y los rasgos militaristas de la dictadura, la influencia política del generalato se vió cada vez más acotada al ámbito castrense. Paradójicamente, la "élite integrista" apeló a los principios del régimen para justificar su veto explícito.

La agenda de los Gobiernos de la transición sufrió el veto informal (implícito) y heterónomo del poder militar. En espera de una ley definitiva, los objetores fueron eximidos de sus obligaciones, con una medida alegal, al margen del reconocimiento de la OC en la Constitución. El decreto sobre OC religiosa de 1976, que respondía a las directrices de la cúpula militar, nunca se hizo efectivo. Además, la jerarquía castrense mantenía que no debería establecerse ninguna prestación alternativa a la militar, excepto en el marco de una estructura militarizada de Defensa Nacional. El proyecto de ley de la UCD de 1980, nunca debatido en las Cortes, revelaba con sus ambigüedades y restricciones este veto implícito o informal.

El período socialista, contemplado en su conjunto, revela por primera vez un control autónomo, apoyado formalmente en mayorías parlamentarias y en la Constitución de 1978. Primaron los intereses del Ministerio de Defensa y, consiguientemente, de la cúpula militar, apenas variada por el primer Gobierno del PSOE, que diseñó la política de OC. Pero esto no implicó un veto, ni explícito ni implícito, sino una política impositiva que se apoyó en la preeminencia institucional de la cartera de Defensa, dirigida por civiles. Era un control formal y autónomo de la agenda política: por primera vez, se establecía una política de OC, avalada por la Constitución y un Parlamento salido de las urnas.

El curso político de la OC confirma que las transiciones consuman la *institucionalización jurídico-formal* del nuevo régimen, que después se consolida en una *institucionalización político-material* (Maravall y Santamaría, 1989:186). Pero también subraya que esos procesos no carecen de inconsistencias, precisamente en aquellas áreas políticas dominadas por los poderes de hecho. La institucionalización formal de la OC en la transición se hizo compatible con unas condiciones para ejercerla, contrarias al marco jurídico. Rasgo que se mantiene con la política socialista. La supremacía civil frente al poder militar se sustanció, entonces, en una política simbólica que para consolidarse necesitaba desmovilizar a los activistas. Reconocido constitucionalmente en 1978 y regulado en 1984, resulta difícil afirmar que el ejercicio del derecho a la OC se haya normalizado en la actualidad.

Existe, por tanto, una metamorfosis de los controles ejercidos, desde la dictadura hasta la democracia.

Empleo el término *metamorfosis* por la continuada marginación de las demandas de los objetores que, sin embargo, gozaron de una creciente popularidad. El franquismo se corresponde con un control elitista puro y explícito, que en la transición se transformó en implícito, y durante el período socialdemócrata en elitismo institucional. En cada uno de estos períodos, el control de la agenda cumplió diferentes funciones que, quizás, pudieran constatarse en otras políticas públicas españolas con un grado de conflictividad semejante. En la dictadura, el control de la agenda persiguió *erradicar demandas sociales*, reprimiendo a los grupos que las expresaban. Durante la transición, se quiso *rebajar el conflicto* que afectaba a unas instituciones civiles vulnerables. En la consolidación democrática, el control de la agenda quiso *preservar la institución del reclutamiento forzoso*, cuestionado por amplios sectores de la opinión pública. Concreto ahora estos puntos para subrayar la amplitud del debate político que toleraron, los actores que excluyeron y las esferas hacia las que se remitió el conflictivo tema de la OC.

Con la reforma del Código Penal Militar de 1973, las elites militares pretendieron enterrar toda discusión política, negándose a debatir *cualquier causa legal* para ejercer la objeción. Vimos que los Gobiernos franquistas, al promover una regulación en forma de decreto (y no por ley), deseaban también evitar debates en el Pleno de las Cortes y la consiguiente publicidad que ello generaría. Los intentos de los objetores de intervenir en el proceso político se saldaron con la cárcel. Se impidió, así, cualquier regulación de la OC, recluyéndola en los consejos de guerra y en los calabozos militares. La innovación se redujo a una nueva forma de coerción, menos manifiesta y más pragmática. Si antes los objetores podían permanecer en prisión hasta los 38 años, en 1973 la condena máxima se estableció en 8, graduables según el carácter y número de objetores, que además serían inhabilitados durante la vida civil. Salvando las distancias (que son muchas y profundas) sorprenden las similitudes con las penas del Código Penal de 1995. Ha aumentado el castigo a la insumisión, considerando que la imposición de cárcel era relativa, por su desmesura. El castigo se disimula ahora con multas e inhabilitaciones graduables, que individualizan la condena, al afectar la esfera personal, y se conserva la prisión para los insumisos al servicio militar: de 6 meses a 2 años en tiempos de paz e inhabilitación absoluta de 10 a 14 años. Los insumisos a la prestación social sufrirán una inhabilitación de 8 a 12 años y multas de hasta 36 millones, según la situación económica del condenado. Se intenta, en fin, evitar la movilización colectiva que siempre originan los activistas encarcelados con el estigma laboral y económica del insumiso en un período clave para su desarrollo profesional. No extraña que el movimiento y la oposición (excepto el PSOE) hayan recuperado el calificativo de "muerte civil" que se aplicaba a las penas franquistas.¹¹

La transición mostró cómo las elites militares fijaron los límites del debate sobre la OC y vetaron cualquier iniciativa que no los acataba. El decreto de OC religiosa de 1976 y la orden de incorporación

11 *El País*, 8 de noviembre de 1995, p.29.

aplazada fueron dictadas (no sin reticencias) desde organismos militares. Pretendían evitar la "politización" del tema; es decir, que partidos y representantes públicos debatiesen la OC. Por tanto, sólo cabía rebajar el conflicto para que no se transformase en protesta política (de ahí la exención concedida a los objetores) ni en debate institucional. Antes de la Constitución el Gobierno y la oposición consensuaron los márgenes fijados, en gran medida, por la cúpula castrense. La OC fue, así, remitida a una *agenda oculta*, en completa incoherencia con el texto constitucional. También se palió la protesta de los objetores, que eran eximidos de cualquier servicio a la espera de una nueva legislación. El marco formal vigente no se cumplía y tampoco podía hacerse pública la incorporación aplazada, por lo que era imposible cuestionar la política oficial. Por último, se podía posponer *sine die* la toma de decisiones con efectos sustantivos. Es decir, el franquismo y la transición "reprivatizaron" el conflicto. Los militares aplicaron en exclusiva durante la dictadura las sanciones y, en la transición, las exenciones a los objetores. Todo dentro de una autonomía institucional decreciente.

Varias dinámicas básicas se transmitirán a la etapa socialista; en concreto, la demora de una política impositiva que apenas integraba las demandas básicas de los objetores. Ante la protesta de éstos últimos, se acentuaron los rasgos simbólicos y reactivos. Con un diseño erróneo, centrado en salvaguardar el reclutamiento forzoso, los Gobiernos socialistas no desarrollaron unas leyes cuya aplicación elevaba la disidencia, pero cuyo incumplimiento generaba objetores de forma alarmante. Las agendas electorales y parlamentarias cuestionaron la agenda gubernamental, llegando a debatirse la pertinencia del Ejército de leva.

El conflicto se desplazó al seno del Gobierno (desavenencias ministeriales), de las instituciones burocráticas establecidas por la ley de OC (cambios de criterio en el reconocimiento de los objetores y exenciones del servicio civil), y de las instituciones jurídicas (procesos y recursos por objeciones no contempladas en la ley). Una vez más, la política de OC se perfiló en contextos relativamente aislados del debate partidista, la protesta o la opinión pública. Es otra reprivatización del conflicto, cuyo ejemplo más claro es el tratamiento penal de la insumisión, que reduce una disidencia colectiva a un delito individual. Esta reprivatización es institucional y, por tanto, más reglada y estandarizada (en cuanto a procedimientos, plazos y garantías) que en épocas anteriores. Las concesiones al movimiento están supeditadas a las alianzas políticas. El objetor adquiere su derecho tras ser reconocido como tal por la Administración. Y el insumiso se enfrenta a unas penas establecidas en el Código Penal. Pero, precisamente, la precariedad de esta institucionalización remitió el tema a la agenda política. En concreto, la constante reforma y cuestionamiento de la regulación de la OC (y de su marco penal), el escaso desarrollo de la prestación social y la irregular penalización de los insumisos reenviaron (¿reenviarán?) la OC a la agenda electoral y del Gobierno.

En resumen, durante casi un cuarto de siglo el control de la agenda sirvió para desplazar o ignorar un

problema de gravedad creciente. En cada período desempeñó una función distinta: erradicar demandas (dictadura), rebajar conflicto (transición) y preservar instituciones básicas (período socialista). El debate y los actores se expandieron, así como las posibilidades de cuestionar la agenda del Gobierno. Pero, como vamos a ver, el control de la agenda no cumplió unos requisitos mínimos que garantizaran su efectividad.

1.3. Condiciones favorables y consecuencias negativas del control de la agenda

El movimiento de OC español ha politizado una negativa individual. El rechazo personal al servicio de armas se ha transformado en un movimiento colectivo de resistencia y crítica al militarismo. Se transgreden, al igual que hacen otros muchos movimientos sociales, las distinciones convencionales entre los asuntos privados y los públicos. Se rompe, además, la relación habitual con las instituciones, que son vistas como parte del problema que se denuncia. La paz, la justicia y la libertad se consideran, en cierto sentido, amenazadas por las estructuras civiles y castrenses que, con escasa supervisión pública, defienden el "interés de Estado" o la "seguridad nacional". Es un pacifismo radical que, frente al realista, renuncia a la lucha por el poder en cualquiera de sus niveles; pretende, más bien, reducir su concentración y repartirlo horizontalmente. El cambio que se propugna parte de la (trans)formación de la persona; de ahí que la actividad política del objetor arranque del compromiso ético. En definitiva, la política pacifista se entiende como tarea "personal, pragmática, local y humana".¹²

Basado en solidaridades y lazos comunitarios, el activismo social mezcla argumentos racionales y emocionales, siendo, en cierta medida, incompatible con el sistema político. Desde luego, la OC como derecho fundamental, argumento de fondo del MOC, implica la transformación radical de las estructuras. Como señala Holmes (1988), la exclusión de estas demandas resulta, a veces, un requisito imprescindible para preservar el normal desarrollo de las instituciones. Holmes denomina *reglas mordaza* (gag rules) a las formas de control de la agenda que no conllevan intenciones "conspirativas" de las elites. Al contrario, las reglas mordaza evitan la parálisis gubernamental, el derroche de esfuerzos o los antagonismos irreconciliables. En definitiva, descargan la agenda de problemas irresolubles y permiten el funcionamiento eficiente de las instituciones. Asumiendo esta perspectiva más pragmática, surgen dos preguntas: ¿en qué condiciones funcionan estas reglas mordaza? y ¿cuáles son sus costes, en caso de comportar alguno?.

Condiciones para el control de la agenda

12 Véase Finger, 1990, para la transición que él denomina del "pacifismo realista" al "pacifismo fundamentalista".

Un primer requisito para el control efectivo de la agenda es que se trate de una autoimposición autónoma de la elite gobernante. Debe ser una *autolimitación racional* y no una racionalización a posteriori de la imposición del actor más poderoso. Además, el refrendo formal de esa regla mordaza (por ejemplo, la Constitución) le garantiza fuerza vinculante y vigencia. Si no la pérdida de fuerza impositiva del actor con mayor poder desataría con vehemencia el debate antes censurado.

El requisito anterior presupone que todos los grupos políticos reconocen qué asunto se debe evitar o expulsar de la agenda, y para qué o por qué. Es decir, se han de *establecer con claridad los límites y las condiciones que permiten incorporar un tema a la agenda*, así como los beneficios que de ello se derivan. Si no la discusión política puede salpicar los temas silenciados, perdiendo efectividad el control que se persigue.

Por otra parte, el control de la agenda acostumbra a tener una *vigencia limitada*. Es una solución temporal que debe ser eliminada a favor de un debate abierto, cuando los factores que la justificaban han perdido relevancia o han desaparecido. Hasta entonces, una de las razones más sólidas para que las elites discrepantes acepten la restricción de la agenda política es el convencimiento de que ninguna puede imponerse de modo satisfactorio. Finalmente, tal como señala Holmes (1988:37), la regla mordaza debe asegurar a todos los grupos que sus *valores últimos* - "aquello que más les preocupa" - serán salvaguardados. Esto puede lograrse con la autonomía para conducir los asuntos propios sin interferencia de los oponentes.

Nuestro caso de estudio arroja luz sobre estos requisitos y muestra su escaso cumplimiento en la política de OC española. Respecto a la primera premisa, la exclusión y el acceso controlado de la OC a las agendas se debió al veto y la fuerza institucional de los militares. No es fruto de la casualidad que cuando su preeminencia disminuyó (en la época socialista), la OC se debatiese con una intensidad inusitada, a pesar de haber sido emplazada ya en la agenda del Gobierno. Las elecciones de 1986, celebradas en un clima de mayor distensión militar que las convocatorias electorales precedentes, marcaron el arranque de un debate que cuestionó de raíz el reclutamiento forzoso; es decir, el presupuesto que justificaba el control de la agenda. La clase política, al entregarse a la carrera electoral en torno a la OC y el servicio militar demostraba que hasta entonces las reglas mordaza habían sido, en gran parte, una imposición ajena.

Por tanto, las elites civiles tampoco habían fijado con entera libertad los límites del encaje de la OC en la agenda política. Hemos señalado que en el franquismo y en la transición se desplazó la OC de las instituciones políticas a las militares. Sin embargo, con los Gobiernos socialistas decrece la "autonomía (relativa) de la esfera militar", y se desvanece la amenaza de una involución. Desaparecido el beneficio común a toda la clase política, que se derivaba del control de la agenda, surgieron los apoyos a los objetores. Las "retribuciones" de este respaldo eran ya entonces electorales y rompieron el consenso previo. El giro, en algunos casos de 180 grados, de los partidos que se habían abstenido o votado a favor

de las leyes socialistas de 1984 o más recientemente de la ley de servicio militar de 1991, así lo demuestra. Todas las fuerzas políticas de la oposición - parlamentaria y extraparlamentaria - reprodujeron, en mayor o menor grado, la crítica de los objetores, rompiendo la falsa barrera entre la política de OC y la del servicio militar.

También se confirma que el control de la agenda política tenía una vigencia limitada. Pero en España se arrastraron las soluciones adoptadas por Gobiernos previos hasta límites insospechables. El artículo del Código de Justicia Militar franquista de 1973 no se reformó hasta 1985, y la orden de incorporación aplazada extiende sus efectos de noviembre de 1977 a febrero de 1988.¹³ Es decir, una condena de cárcel de la dictadura y una misiva interna alegar fueron las medidas con mayor vigencia.

Por último, una regla mordaza también exige el de respeto de los intereses más arraigados en los sectores implicados. Pero, en nuestro caso, primaron los criterios castrenses que dictaron o condicionaron los controles de la agenda. Así, los objetores entendieron que sus demandas básicas eran vulneradas indefectiblemente. De ahí, la permanente actitud de resistencia y desobediencia legal hasta llegar a la insumisión. En suma, las mordazas aplicadas a la OC carecieron de los elementos imprescindibles para su éxito: carácter temporal, ajustado a las auto-imposiciones de una elite autónoma, cohesionada y garante de los intereses afectados. En España, este control se extendió durante demasiado tiempo, con elites enfrentadas, con términos imprecisos y sólo satisfactorios para los sectores dominantes.

Los costes de la mordaza

Aunque resulte eficaz, el control de la agenda reporta costes. Holmes (1988:49-52) señala algunos. El primero es la manipulación o falsa interpretación de la situación, que podrían elaborar aquéllos que quieren sacar ventaja del conflicto suprimido. Dejando a un lado la cuestión de la legitimidad de las demandas de los objetores, resulta paradójico que las únicas leyes de OC sancionadas por una mayoría democrática hayan sido más criticadas que anteriores políticas, de claro carácter represivo. Por otra parte, aunque el control de la agenda no sea ejercido con fines "perversos", no cabe duda de que la falta de intervención de los poderes públicos perpetúa las situaciones de perdedores y vencedores. La historia de los objetores españoles podría ser calificada como la "larga marcha a través de la coerción o la indiferencia institucional", en vez de la "larga marcha a través de las instituciones" que se planteaban los movimientos alternativos. Holmes finaliza apuntando que, lejos de rebajar el conflicto, el control de la agenda puede exacerbar el antagonismo difuso y latente; sobre todo, cuando se integra en la lucha

13 Hasta entonces no se comenzaron a aplicar los criterios legales para el reconocimiento de los objetores, ni se decretó el reglamento de la prestación social sustitutoria, cuyo deficiente desarrollo no comenzó hasta un año después.

partidista. Pocos ejemplos tan claros como la insumisión.

Podemos ampliar esos costes recurriendo a nuestro caso de estudio. En primer lugar, el aplazamiento de las decisiones permite a los sectores discrepantes radicalizar las estrategias, dificultando su cooptación en una política que, antes o después, resulta necesaria. El movimiento de OC adoptó la desobediencia frontal, recabando argumentos y recursos para resistir la legislación. Por otra parte, existe el riesgo de que el tema censurado se vincule a otros de mayor conflictividad e incidencia (como ocurrió con el servicio militar). La controversia sobre los temas adyacentes impregnaría, entonces, el debate que se quiso suprimir

A los peligros anteriores se suma que el cuestionamiento del control de la agenda puede involucrar a un frente nutrido: todos los marginados del consenso inicial. Para resultar eficaz, el control de la esfera política debe ejercerlo un número pequeño o, al menos, homogéneo de actores. Los excluidos pueden convertirse en activos oponentes. Tal proceso puede constatarse en todas las organizaciones de objetores (incluso la más moderada) y otras asociaciones (ONGs, por ejemplo), que no fueron contempladas en la política de OC como posibles colaboradoras. Sin embargo, el movimiento de objetores recabó su apoyo para boicotear el servicio civil. Además, con el tiempo, otros incentivos pueden atraer a miembros del consenso inicial y éste puede fragmentarse. Así lo manifiesta la ruptura de consensos sobre el servicio militar.

El control de la agenda también requiere sancionar a quienes lo vulneran. Esto conlleva un agravamiento de la protesta y, por supuesto, deslegitima a los responsables políticos que ejercen la coacción. Resulta cierto, incluso, cuando es disuasoria, es decir, que no se aplica con rigor (como fue el caso de España, a medida que avanzaba la transición). El rechazo institucional de las reivindicaciones y el recurso de los Gobiernos a la aplicación (o amenaza) de sanciones también contribuyó a que entre los activistas triunfasen las tesis más radicales. Por otra parte, la coacción institucional comportó a los Gobiernos unos costes difíciles de evaluar pero también innegables, por la reforma permanente del marco penal.

En la misma línea, los responsables políticos que durante largo tiempo vetan un tema de la agenda deben asumir varios riesgos. En primer lugar, sus pretensiones pueden verse dificultadas por el curso de acontecimientos que, inesperadamente, confieren relevancia al tema suprimido. En nuestro caso, encontramos los mejores ejemplos en el referéndum de la OTAN y en la Guerra del Golfo. El primero aglutinó en torno al movimiento de OC a las fuerzas de izquierda (parlamentaria y extraparlamentaria) y las nacionalistas. La Guerra del Golfo propulsó la insumisión al centro de las protestas pacifistas y del debate sobre la reforma del servicio militar. Por otra parte, el control de la agenda exige medidas simbólicas e impositivas, que pueden afectar a la credibilidad de la clase política. Esto se hizo evidente cuando en 1984 el Gobierno socialista no pudo explicar su cambio de criterios respecto a tres años antes.

Cabe señalar una última consecuencia indeseada. El control de la agenda puede reportar el

desconocimiento de los responsables públicos respecto a los temas que han sido soslayados. Suprimir un debate o detraer recursos y equipos técnicos acarrea el riesgo de llegar a desconocer ciertos problemas sociales y, por tanto, no poder tomar medidas racionales con anticipación. El conflicto puede surgir "inesperadamente" por la manipulación de datos que realice algún sector o por un agravamiento "imprevisto". Las estadísticas (oficiales y del movimiento) sobre la OC presentan manipulaciones interesadas e insuficiente rigor, que no han de descartarse como factores adicionales que han frustrado medidas más adecuadas. Los costes que he señalado se incrementan cuando el control de la agenda se ha extendido durante largo tiempo, ante la oposición de un mismo movimiento social. Éste pudo convertirse en un movimiento social estable, con una estrategia continuada de confrontación y con objetivos globales. Sin variar los argumentos de fondo, que permanecieron inalterables desde los años setenta, sólo cambiaron las reivindicaciones inmediatas, nunca satisfechas por las instituciones. Se consolidaron intereses antagónicos en torno a un problema crecientemente agravado.

El elenco de secuelas negativas remite a una última cuestión: los problemas "irresolubles" en la esfera política no son *per se* una variable independiente. Dejando a un lado el déficit democrático o el cinismo que a veces encubren, las limitaciones impuestas a la agenda pueden convertirse también en generadoras de antagonismos irreconciliables. El propio problema, el conflicto entre los actores, su modo de percibir y promover sus intereses son inevitablemente afectados por la disposición de la clase política a debatir y a actuar sobre estos puntos. En el tema de la OC, la clase política no había recurrido a la regla mordaza más efectiva y, posiblemente, con mayores rasgos democráticos: transformar *ciertos* problemas en una cuestión de derechos y libertades individuales, apartándolos así de la refriega política. Holmes (1988: 43-50) defiende esta vía con gran solvencia, por ejemplo, para prevenir luchas políticas basadas creencias religiosas. Aplicado a la OC, esta opción podría haber adoptado dos formas. La primera sería regular en pie de igualdad el servicio militar y la prestación sustitutoria, permitiendo la libre elección entre ambos servicios. La segunda (de hecho, una consecuencia a medio plazo de la anterior) habría consistido en eliminar las prestaciones personales obligatorias, militares o civiles, sustituyéndolas por un Ejército profesional y un programa de voluntariado para ambos sexos. No son alternativas sin costes, algunos de ellos muy elevados en términos económicos y sociales. Pero cabría preguntarse si son mayores a los que hasta ahora ha supuesto la política de OC y de servicio militar.

2. Mordazas de papel.

El análisis de la prensa intentaba responder a la pregunta: ¿El control político de la agenda limita también el debate que canalizan los medios de comunicación? El verbo canalizar, nos remite a la función de los medios cuando seleccionan y jerarquizan los procesos comunicativos que son consustanciales a la

actividad política.¹⁴ Los medios pueden conferir (o restar) relevancia a ciertos demandas, legitimar a ciertos actores y las soluciones que promueven. El resultado, por tanto, es una esfera de debate susceptible de cuestionar o consolidar el control político. En el primer caso, los medios de comunicación ofrecen a los movimientos sociales un *espacio de oposición*; en el segundo caso, las elites disponen de un espacio para consolidar su *poder*. Por ello, he analizado los momentos e intensidad con los que el tema de la OC fue recogido por los medios (la agenda), y los argumentos políticos que predominaron (el marco discursivo). Ahora resumiré las conclusiones más relevantes de nuestro caso de estudio, que, después, nos servirán para debatir los modelos de construcción de las agendas.

2.1. Sobre la batalla de papel de la objeción de conciencia española

Se ha demostrado que los ciclos y los argumentos de la información publicada eran el resultado de estrategias comunicativas con las que actores enfrentados generaban y, en parte, modelaban el contenido de la prensa. Se desarrolló, así, una *batalla de papel*, mediante actividades y declaraciones, que promovieron noticias favorables a distintos intereses. La conclusión más firme de este trabajo puede decepcionar, pero respeta la alternancia de las *victorias* informativas. Al igual que la agenda política (se entiende, democrática), la agenda de los medios no la *establece* ningún actor en solitario. Ambas se *construyen* mediante la competencia y colaboración mantenida entre elites, grupos de interés, movimientos sociales y los propios medios. Sin embargo, los actores institucionales terminan fijando, en gran medida, la intensidad y los límites del debate. Por tanto, los grupos con menos recursos en las esferas políticas (los movimientos sociales, por ejemplo), cuentan también con más dificultades para influir en la agenda informativa. Aún más, a largo plazo sus posibilidades disminuyen y la prensa deja de funcionar como posible *espacio de oposición*.

Existe un paralelismo de formas de control político e informativo de la OC. Los periodos de control elitista se correspondían con un descenso de la información. Es decir, las estrategias que evitaron, demoraron o desplazaron el debate político de la OC redujeron también la presencia del tema en los medios. Por otra parte, la movilización efectiva de los objetores coincidió con incrementos del número de noticias. Ello se debía a que las variables determinantes de la atención periodística fueron la actividad de los representantes políticos en el poder; la discrepancia entre las elites políticas, y entre éstas y ciertos foros institucionales; y, por último, la protesta de los sectores excluidos. Estos tres factores condicionaron también los argumentos con que la prensa reflejó el debate sobre la política de OC. El análisis de la información publicada en 1988 probó que los medios ofrecen la posibilidad de desplegar *baterías* de

14 Tomo prestada la expresión "canalizar", aplicado a los medios de comunicación de Dader (1990) y de su enfoque crítico de la "realidad provinciana" que conlleva la construcción periodística del mundo.

argumentos políticos (marcos discursivos) que pueden cuestionar la política oficial. Las *victorias* de las elites en el Gobierno se explicaban por su éxito en presentar una actividad simbólica como política efectiva; sus *derrotas*, por el eco periodístico de las disputas ministeriales o con la oposición. Por otra parte, la protesta del movimiento había elevado el conflicto político y social, mostrando las insuficiencias de las medidas oficiales. En resumen, diferentes actores periodizaban y modelaban el contenido de la prensa. Por tanto, los medios de comunicación (aparte de la considerable iniciativa propia que demostraron) no pueden considerarse meros instrumentos a disposición de las elites o de los movimientos sociales. Constituyen un *campo de batalla* con resultados contingentes.

Sin embargo, a largo plazo, se reducen las posibilidades del movimiento para promover informaciones favorables. El análisis de la agenda identificaba una última etapa en la que el volumen de información descendía, mientras la presencia informativa de las elites aumentaba. Además, el debate sobre la OC perdía intensidad a medida que las elites lograban dominarlo. Al ser éste un estudio sobre procesos que todavía se hallan en marcha no podemos formular afirmaciones concluyentes. Pero se apuntaba la convergencia entre el control elitista institucional a nivel político e informativo. La capacidad del movimiento para captar la atención de los medios, mediante la protesta simbólica, había descendido en picado. Las causas residen en la reducción del ámbito de controversia entre las elites y en la saturación de la prensa con este tipo de protesta, que ha ido desapareciendo de forma progresiva. Sólo han recibido cierta cobertura los insumisos procesados que todavía contaban con una biografía "noticiosa": un homosexual,¹⁵ una familia con tres hijos insumisos (cada uno con una condena diferente)¹⁶ o un escritor premiado.¹⁷

La pérdida de relevancia informativa de la OC se corresponde, en buena lógica, con un marco discursivo desfavorable para el movimiento. En suma, al igual que en la esfera política, la agenda mediática resulta del juego entre diferentes actores. Sin embargo, los recursos de las elites políticas para suprimir conflictos de difícil o costosa solución son reforzados por dos sesgos del periodismo convencional. Primero, la receptividad preferente (y en ocasiones exclusiva) a las esferas institucionales excluye los temas y actores que no logran introducirse. En segundo lugar, la identificación de noticia con "novedad" conduce al sensacionalismo o a la pronta "devaluación" de una misma temática. El resultado es que la intensidad y los argumentos de la actividad política institucional fijan, en gran medida, la agenda y el marco discursivo de los medios de información. La protesta política pierde atractivo para los medios cuando se reitera y/o cuando es recibida con silencio e indiferencia por los representantes políticos.

Podemos fundamentar estas conclusiones en un nivel más teórico, apoyándonos en la evidencia que hemos recabado. Para ello, discutiré, primero, los tres modelos de la construcción de la agenda informati-

15 *El Mundo, 7 días*, 23 de julio de 1995, p.11.

16 *El Mundo, 7 días*, 31 de diciembre de 1994, p.12.

17 *La Voz de Galicia*, 3 de agosto de 1995, p.5.

va. Después, señalaré qué dinámicas permiten la convergencia o discrepancia con el control político.

2.2. *¿Agendas para el control o para la controversia?*

El **control elitista** (sin adjetivos) se apoyó, durante el franquismo, en la represión de los objetores y en los recortes a la libertad de expresión, que aislaron las esferas militares de la crítica que pudiera realizarse desde y por la prensa. La jerarquía castrense vetó explícitamente la política de los Gobiernos franquistas, e, implícitamente, la agenda de los Gobiernos de la transición. La demora impuesta en el tratamiento político de la OC sirvió también para controlar los flujos de información y la resonancia pública del problema. El ejemplo más significativo fue el período que se extendió desde la incorporación aplazada de 1977 hasta las leyes de 1984, cuando la OC casi desapareció de las páginas de los diarios. En la etapa socialista, el modelo elitista se vió confirmado por la correspondencia entre las líneas editoriales de los periódicos y su función como plataformas para la expresión privilegiada de los actores políticos con mayor influencia y autoridad.

La línea editorial establece un primer filtro periodístico, que se manifiesta en la receptividad de los medios hacia ciertos problemas sociales. Las constantes diferencias de la cantidad de información que publicó cada periódico revela la posibilidad de que los medios ejerzan una labor control social: minimizando o ignorando a aquéllos que no disponen de otro recurso que la protesta para expresar sus demandas. Por otra parte, las agendas particulares de cada medio respondían a una selección diferenciada de promotores informativos. Es decir, la presencia de un problema en los medios de comunicación depende de la legitimidad que éstos confieren a aquellos actores que intentan promoverlo, o a quienes pretenden silenciarlo. En este sentido, los movimientos sociales resultan claramente desfavorecidos.

El análisis del marco discursivo avaló otros principios elitistas. Los encuadres periodísticos emplazaban la OC en el ámbito de la desviación política y social; publicando las protestas en páginas dominadas por el terrorismo o personajes marginales. Además, las fuentes oficiales gozaron de contextos, que garantizaban un control casi absoluto de la información interna y, por tanto, una cobertura favorable. Así, cada periódico se hizo eco de *subsidios informativos* (filtraciones, globos sonda, notas de prensa...), que diferentes elites suministraban a los medios afines, con el fin de apoyar sus iniciativas o debilitar a los contrarios. Todo ello ocurría en momentos clave del proceso político. Por tanto, los medios construyeron debates diferentes que, con la retórica del movimiento, perjudicaban o beneficiaban a los sectores del Gobierno enfrentados. Como buena muestra de ello, en 1988 *El País* y *ABC* recogían las demandas de los objetores para criticar, respectivamente, a la cartera de Defensa y a la de Justicia. Por tanto, la prensa diaria parece haber actuado como una plataforma de disputa entre las elites y, en menor medida, entre las elites y el movimiento.

Los dos diarios que hemos analizado de modo más extenso, *El País* y *ABC*, desplegaron roles periodísticos muy definidos. *ABC* se caracterizó por la oposición al movimiento de objetores, al

Ministerio de Justicia y al Gobierno en general; y prestó un apoyo significativo a la cartera de Defensa. *El País*, si bien sopesó la crítica, acabó respaldando la política oficial. Los roles del *adversario* (aplicado a *ABC*) y de *convergencia o cooperación* con ciertas elites en el Gobierno (aplicado a *El País*) podrían resumir el tratamiento informativo de ambos periódicos.¹⁸ El movimiento de OC resultó beneficiado por la controversia, pero sus posibilidades de participar con voz propia se redujeron con el tiempo.

En suma, aquéllos que estaban en control de la agenda política disponían de los recursos más eficaces para controlar la información pública. Las secuencias más relevantes que relacionan la actividad política y los flujos de información fueron las siguientes. (a) El control del proceso político implicaba el control de la información interna y, por tanto, la posibilidad de mantener en secreto los rasgos de la política pública hasta el momento de su tramitación. Así se evitaba que los objetores o la oposición generaran noticias desfavorables. (b) Las iniciativas del Gobierno - o de los grupos gubernamentales y de la oposición afines a los periódicos - lograban inmediatamente cobertura informativa. La prensa tendía a recoger, de modo acrítico, la versión de los representantes políticos más próximos, favoreciendo el desarrollo de políticas simbólicas o de una oposición meramente retórica. Y, al contrario, (c) la ausencia de actividad política (o su confinamiento a espaldas de la opinión pública) impedía que pudieran manifestarse la protesta del movimiento social o las desavenencias de la oposición.

Sin embargo, es falso que los medios realizaran una tarea adoctrinamiento ideológico, generando un consenso al servicio de los sectores dominantes. El marco discursivo no reflejaba consenso alguno en torno a las responsabilidades políticas, las causas del conflicto o las soluciones. Ni siquiera se produjo una sanción moral que marginase a los activistas y permitiese el castigo de la insumisión sin costes ante la opinión pública. Se ha señalado que el capitalismo tardío presenta la paradoja de disponer de los medios más poderosos para conformar una ideología dominante y que, sin embargo, ésta se caracteriza por sus contradicciones e inconsistencias (Gouldner, 1976).

Si ciertas políticas acaban imponiéndose a poblaciones reacias o claramente hostiles (como es el caso del servicio militar entre los jóvenes españoles) no sería por el adoctrinamiento de los medios de comunicación. Explicamos las tasas de objeción en función de los costes legales que reportaba la OC frente al servicio militar, además de la deslegitimación social de este último. Si buscásemos en la prensa las causas del crecimiento de objetores, debiéramos analizar la abundante información sobre suicidios, malos tratos y accidentes que tienen lugar durante la prestación del servicio de armas. Quizás entonces pudiera afirmarse que, *sin necesidad alguna de propagar antimilitarismo*, los medios habían alterado el cálculo de costes y beneficios de los jóvenes en edad militar. En un plano más abstracto, se confirmaría que la aceptación de ciertas instituciones por los sectores sociales disidentes es, sobre todo, pragmática. No se

18 Para una tipología de roles periodísticos, según su interrelación con las fuentes políticas, véase Sampedro (1994).

sustenta en un consenso hegemónico (Abercrombie et al. 1980).

Si se desea mantener el efecto de la *hegemonía* habrá de ser en su versión "blanda". La información de masas *no produce* una ideología dominante, pero *sí inhibe* la extensión de ideologías alternativas que postulan una transformación radical. En primer lugar, los medios convencionales no suelen proporcionar marcos discursivos que apelen a la acción colectiva o a la movilización política. Si bien la prensa recogió en sustancial medida las reivindicaciones del movimiento social, en modo alguno puede afirmarse que potenciase el surgimiento de nuevos objetores e insumisos (al menos, en la información sobre OC). Ni los activistas, ni sus tácticas y, menos aún, sus mensajes ideológicos lograron la cobertura favorable suficiente. Más bien, cabría hablar de un efecto disuasorio. Los futuros objetores podrían entender la OC como el enfrentamiento constante con los tribunales y la policía, ya que la prensa se centró en las protestas más conflictivas. Recordemos, además, que el juicio moral que imperaba en la información de 1988 era más negativo que el de la opinión pública, o que las noticias de *El País* presentaban el inexistente desarrollo de la prestación social como un hecho. Por tanto, la prensa no presentó la OC como una decisión cómoda, ni reflejó el apoyo popular que recibía el movimiento; es decir, no potenció las dos variables del crecimiento de los objetores legales.

La prensa convencional inhibe la extensión de los nuevos movimientos sociales (y, sobre todo, de los más radicales y con menos recursos) porque la protesta política (única estrategia disponible para los casos señalados) pierde pronto el "valor noticioso". El último período de la agenda mostraba la escasa capacidad del movimiento de OC para promover noticias con su protesta. El ciclo de atención de la prensa es tan breve que no permite que actores sin recursos institucionales puedan mantener un enfrentamiento simbólico con las instituciones. A largo plazo, el antagonismo frente a ciertas políticas impopulares se diluye, transmitiendo una imagen de normalización gracias al silenciamiento de la protesta. No obstante, los medios no actuaron como *correas de transmisión* de las elites, por utilizar la tosca metáfora de los teóricos de la hegemonía. Las fases de la agenda incluían períodos que respondían a un modelo pluralista aunque, finalmente, se impusiese un elitismo institucional.

La perspectiva **pluralista** se ve avalada porque la protesta de los activistas fue recogida por la prensa cuando implicó a sectores más amplios (los jóvenes en edad militar), demandó reformas técnicas y concretas (de las políticas del servicio militar y la OC), expresó denuncias específicas y verificables (insuficiencias de la ley de OC), y articuló una demanda ampliamente extendida (la abolición del reclutamiento obligatorio, militar y civil).

Sin embargo, el pluralismo olvida que las reivindicaciones (por representativas que sean de las demandas populares) se publican en la prensa, preferentemente, si antes se han introducido en las instituciones. De ahí, la desventaja de los movimientos sociales que no cuentan con portavoces en las instituciones. Por otra parte, la necesidad de encontrar portavoces políticos conlleva el riesgo de manipulación; sobre todo,

considerando que la prensa apenas publicó los mensajes ideológicos y se centró en las protestas simbólicas. Esto explica que los movimientos sociales desarrollen diferentes estrategias para involucrar a las fuerzas de orden público o a los tribunales de Justicia. Los activistas recurren a la protesta, realizada en presencia de los medios, para representar de forma simbólica y con la "colaboración" de la policía, el talante impositivo de ciertas políticas. Por eso, la búsqueda de detenciones colectivas que materializan los rasgos represivos de la política oficial. Y, también, por eso, el recursos gubernamental a las medidas penales que privatizan la condena en forma de exenciones particulares (incorporación aplazada) o inhabilitaciones (Código de Justicia Militar de 1973 y Código Penal de 1995).

La desobediencia civil debe también ser avalada por sentencias judiciales, que sustancien el rechazo social a las leyes desacatadas. Aún entonces, para reflejarse con intensidad en los medios, esta estrategia debe generar desavenencias entre los representantes políticos. La reducida cobertura de la segunda absolución de un insumiso se debía, en parte, al silencio del Gobierno y al escaso margen de la oposición que no había suscrito la reforma del servicio militar de 1991. Es decir, la variable de la estructura de oportunidad política más importante para predecir el éxito de un movimiento social en la agenda política - la división y competencia de las elites - también es clave para que se introduzca en la agenda mediática.

Por último, para que el modelo pluralista cobre realidad se necesita un reparto de roles entre los medios, acorde con la pluralidad de los sectores en pugna. De este modo, los medios pueden hacerse eco de los posicionamientos enfrentados de la clase política. Nuestro caso de estudio demuestra una estrecha conexión entre la línea editorial de cada medio y ciertas fuentes oficiales con las que se establecía un intercambio mutuamente beneficioso. La fuente proporcionaba información y contenidos, y el medio garantizaba la publicidad (por lo general, favorable) de sus argumentos.

Se precisa la conjunción de estos factores - participación institucional, disenso entre las elites y múltiples roles informativos - para que los medios ofrezcan un contenido pluralista. Así lo demuestran los momentos de mayor concentración de noticias a principios de los años noventa. La protesta captó la atención de los medios cuando generó desavenencias en la esfera política, entre diferentes instituciones, y ante unos medios de comunicación con líneas editoriales y roles antagónicos. La insuficiencia del paradigma pluralista se acentúa al constatar la banalización de la protesta que revela el último período de la agenda. El consenso de las fuerzas políticas mayoritarias, a pesar de su fragilidad, redujo el margen de discrepancia para la oposición. La saturación con la campaña de desobediencia civil insumisa provocó la indiferencia periodística. Y, sin embargo, este momento coincidía con el de mayor número de procesos, encarcelamientos y absoluciones de insumisos.

En resumen, los movimientos sociales han de radicalizar su principal (y, en ocasiones, único) recurso para atraer a los medios: la protesta política. Pero las demandas sin eco oficial no serán atendidas por la prensa. Y el radicalismo - discursivo o estratégico - será marginado como ilegítimo o desviado, incluso

cuando articule reivindicaciones representativas en número e intensidad. Y, de cualquier modo, los activistas chocarán con la indiferencia de los medios saturados con premura y cómodamente atentos a las arenas institucionales. Esto supone una "desigualdad acumulativa" (Gamson y Wolsfeld, 1993:116): aquéllos que más lo necesitan son los que cuentan con menos posibilidades de generar una información favorable.

Al igual que ocurre con el elitismo, los principios pluralistas necesitan integrarse en un **modelo institucional** que relacione las dinámicas de la política y de la información. El elitismo se ve refrendado por los privilegios de las elites para acceder a los medios y obtener una cobertura favorable. El pluralismo se sostiene en el atractivo periodístico de la protesta y en la contingencia de las "victorias" en la agenda de los medios. Pero toda estrategia comunicativa, de las elites o de los activistas, pasa por el filtro de las organizaciones informativas.

La ideología profesional de los periodistas y las rutinas organizativas de los medios entienden que la política convencional es el foro legítimo de negociación, discusión y resolución de los conflictos sociales. Por tanto, los políticos profesionales son las principales fuentes de información; y los procesos políticos formales, el objeto informativo por excelencia. Esto responde a la conjunción de los objetivos de máxima eficiencia profesional de los periodistas y del máximo beneficio económico de sus organizaciones. Además de conferir una imagen de objetividad y neutralidad a su trabajo (Tuchman, 1978), los periodistas simplifican su tarea: no precisan fuentes alternativas a las oficiales y se sirven de los subsidios informativos que éstas les proporcionan. Por último, los procesos burocráticos e institucionalizados establecen las redes y las fases que guían la recolección de noticias (Fishman, 1988; Ericson et al., 1989). De esta forma, la cobertura de una política controvertida puede limitarse a cubrir la rueda de prensa del Ministerio, citar las intervenciones de los líderes políticos y reseñar la presentación, tramitación y votación del proyecto de ley. Nos estamos refiriendo aquí al reporterismo político más frecuente. El columnismo o el periodismo de investigación producen otro tipo de informaciones, pero su incidencia en nuestro tema fue casi nula.

Por otra parte, los representantes políticos ofrecen a los medios ofrecer noticias que, supuestamente, interesan a sus audiencias. En principio, se trata de los actores con mayor capacidad de decisión y, por tanto, con mayor influencia sobre el proceso político. También representan el voto de sectores importantes del público. En casos como el español, donde las audiencias de la prensa escrita están segmentadas ideológicamente, la atención sobre determinados grupos políticos garantiza a los periódicos un volumen determinado de ventas. Estos grupos pueden pertenecer al Gobierno o a la oposición y, de ahí, el alineamiento editorial tan evidente con los partidos políticos mayoritarios, sobre todo a nivel estatal. Revisemos ahora cómo las elites pueden rentabilizar este sesgo de los medios.

La preeminencia de los políticos como fuentes y promotores de información es su mejor resorte para

lograr los siguientes objetivos, que resumen argumentos ya presentados:

(a) Mantener una política simbólica que es recogida por la prensa como una política con efectos reales. La prensa publicó como inminentes medidas que tardarían en ser adoptadas o que jamás fueron llevadas a la práctica. Etapas intermedias de la tramitación parlamentaria se presentaron como fases del desarrollo. Meras declaraciones de intenciones fueron publicadas como signos de intensa actividad política. De esta forma, los políticos (preferentemente, en el poder) tienen gran capacidad de maniobra para generar informaciones favorables.

(b) En caso de inactividad o de consenso, el conflicto provocado por los movimientos sociales es desplazado también de los medios de comunicación. La indiferencia de las instituciones políticas a las reivindicaciones de los movimientos se corresponde, en gran medida, con la apatía de los medios de comunicación. Por tanto, se pueden acallar informativamente al movimiento demorando la toma de decisiones, como en el período de la orden de incorporación aplazada (que duró casi una década); o suscribiendo consensos que excluyen a los activistas. Por último, los responsables políticos pueden, simplemente, obviar un conflicto que han desplazado a esferas no políticas. Estas dos últimas estrategias parecen haber limitado de forma drástica la presencia de la insumisión en los medios. Con estas tácticas, la clase política - cohesionada - podría reducir hasta el silencio la información de ciertos problemas sociales, aún en sus fases de mayor agravamiento.

(c) Por último, los políticos profesionales pueden utilizar los medios afines como vías de comunicación con otros actores para influir en el proceso político. Hemos observado el juego de *subsidios informativos*, que desvelan información interna para justificar ciertas iniciativas en menoscabo de las contrarias: desbloquean vetos, provocan reacciones o imputan responsabilidades al adversario. Los medios sirven, así, para acelerar procesos institucionalizados de comunicación, más lentos y complejos. De este modo, también se construyen argumentos políticos que sirven, tanto a las elites privilegiadas por el medio como a éste.

En el polo opuesto, se encuentran los movimientos sociales que, apoyados en el atractivo noticioso de sus protestas, también pueden obtener beneficios. Destacan: (a) La proyección pública que supera la incidencia numérica y social de los activistas, presentando como generalizado un problema que afecta a colectivos a veces muy reducidos. Así, los objetores mantuvieron la OC en los medios a lo largo de casi todo el período de estudio. (b) Además, la protesta publicada desvela el carácter impositivo y las insuficiencias de la política oficial. Por tanto, (c) daña la imagen pública de los sectores responsables de la política oficial y reduce su capacidad de desarrollarla. Estas estrategias permitiría influir en la construcción de las agendas políticas. Desde luego, no parecen suficientes para fijar la agenda del Gobierno, pero ayudarían a abrirla, a reconducirla y a bloquearla. La cobertura favorable de la protesta sensibilizaría a la opinión pública, exigiendo la actividad de las élites (*apertura de la agenda*).

Cuestionaría el estilo político oficial, requiriendo un cambio de planteamientos y soluciones (*reconducción de la agenda*). Y, por último, limitaría la posibilidad de poner en práctica las medidas impopulares del Gobierno (*bloqueo de la agenda*).

Podemos recordar las tres fases de la agenda informativa de la OC que respondieron a un modelo pluralista, para contrastar estos efectos. Al inicio de la transición, el movimiento logró abrir la agenda del Gobierno forzando, con movilizaciones de considerable repercusión mediática, la incorporación aplazada. Tras las leyes de OC de 1984, los activistas recondujeron el debate, ligando el cuestionamiento de la regulación de la OC con la existencia misma del servicio militar, algo que constatamos en los marcos discursivos de 1988. Por último, las crestas de la agenda durante la Guerra del Golfo y el auge de la insumisión cuestionaron la raíz de la política de OC: el Ejército de leva. Sin embargo, no olvidemos el "trato de favor" de los medios con las elites, que pueden contrargumentar desde una posición más favorable, obviar la crítica externa y silenciar la interna. De hecho, las fases pluralistas fueron seguidas de períodos que reproducían el control de la agenda política. Por último, los medios, en permanente búsqueda de novedad y espectáculo, atenderán a los activistas, mientras éstos generen noticias con dichos "valores". Resulta evidente que, a largo plazo, una estrategia de confrontación pierde atractivo para el público; ahora bien, las causas quizás residan en los modos periodísticos de presentarla. La saturación de los medios con el activismo social proviene también de las técnicas o narrativas periodísticas con las que es enmarcado. Son recursos para simplificar la compleja actividad periodística, que también muestran cómo el periodista simplifica la complejidad social. Con un tratamiento informativo determinado, los temas son sometidos a una cobertura rutinaria que fija la perspectiva y las fuentes básicas. Nos hemos referido ya a los procesos políticos y judiciales, que dictan el tono y las fases de recolección de información, pero también resulta válido para la protesta política. En el período entre la Guerra del Golfo y la primera sentencia absolutoria de un insumiso, la versatilidad y el dinamismo de los activistas sedujo a la prensa: desde manifestaciones de estudiantes hasta deserciones de antimilitaristas, pasando por falsos llamamientos a filas de algunos políticos.

Sin embargo, cuando la cobertura se limitó a las incidencias jurídicas y carcelarias de los insumisos, el movimiento perdió novedad y espectacularidad. Aún más, después de alcanzar una conflictividad tan alta, las acciones de menor intensidad dramática suelen pasar desapercibidas. Ahora podemos entender mejor que los activistas sientan la necesidad de generar nuevas acciones, con el riesgo de recurrir a la violencia o de convertirse en celebridades excéntricas. Ambas estrategias acaparan más atención de los medios, pero restan legitimidad a las demandas. En realidad, los movimientos sociales son absorbidos (cooptados) para el proceso institucionalizado de la "producción de noticias". Se transforman en actores violentos o extravagantes, en constante búsqueda de la atención periodística. En cualquier otro caso, la protesta se silencia tras la saturación debida a una cobertura rutinaria.

Como conclusión, se desprende que los medios convencionales son más receptivos a los movimientos sociales en las primeras fases del proceso comunicativo. También en la política, la formulación de los problemas y de las soluciones, cuando aún no están fijadas, son las etapas más sensibles a la influencia de los activistas. Pero, como hemos visto, el curso político no se corresponde siempre con la evolución de los problemas sociales. Si las dinámicas institucionales de orden político e informativo se solapan *por completo*, será imposible que la prensa identifique nuevas demandas necesitadas de atención pública.

2.3. *Convergencia y divergencia del debate político e informativo*

El paralelismo y, en última instancia, la convergencia entre el control de las instituciones políticas e informativas se explica porque satisfacen dos mercados que se sostienen mutuamente (Entman, 1989:20). La competición por el Gobierno refuerza la necesidad de las elites de controlar el flujo de noticias. La competición económica de los medios obliga a minimizar los costes y a maximizar los beneficios de las labores periodísticas. Con estos presupuestos, resulta lógico (y se convierte en "lógica institucional") que ciertas elites sean consideradas fuentes veraces, con la autoridad última para avalar o desacreditar a otros actores. En todo caso, sus citas no requieren el contrapeso de los activistas (cuando lo contrario es norma profesional) y sus organizaciones de relaciones públicas generan incesantes subsidios informativos, listos para ser publicados. Así, los políticos ahorran tiempo y esfuerzo al informador; y éste le ofrece a aquéllos la posibilidad de controlar su imagen pública. Se establecen, así, a patrones de dependencia *informativa* respecto a las instituciones. Cuando existe control de la agenda política la dependencia se acentúa por la importancia de la información interna (que sólo gestiona una parte de la clase política) y la necesidad del periodista de acceder a la misma. Por tanto, los actores con mayor poder y autoridad (el argumento puede extenderse a los expertos y especialistas) gozan de un trato privilegiado en los medios.

Las rutinas organizativas también cumplen un fin económico claro. El origen democrático de los representantes públicos, permite considerar sus versiones como la base del relato informativo que atraerá al mayor número de lectores. No sólo eso, sino que como ya he señalado, la capacidad de decisión confiere relevancia a las actividades y declaraciones del Gobierno o de la oposición con posibilidades de acceder a él. En cambio, los movimientos sociales formulan mensajes para una audiencia reducida o incierta, adjetivos aplicables a su influencia política. Ahora bien, la popularidad de las demandas *inmediatas* del movimiento de objetores español habría hecho suponer un mayor acceso de los activistas a los medios de comunicación. Además, la supresión del servicio militar incumbe a 150.000 jóvenes varones y a sus familias cada año. Parece obligado buscar otras razones que la mera eficacia profesional o económica para explicar el privilegio informativo de la elite política. Residen en la ideología periodística que busca la autolegitimación profesional.

Cuando los periodistas se presentan a sus audiencias como simples "mensajeros" de las declaraciones de los políticos profesionales o como "testigos" de los procesos institucionales, su tarea se reviste de "imparcialidad", "objetividad" y "neutralidad". Por el contrario, la información centrada en los movimientos sociales corre el riesgo de ser calificada como "parcial", "subjetiva" y "sesgada". El peso de la prueba recae sobre las minorías disidentes, y esto complica no ya la actividad, sino la *autoridad* del periodista. Los actores políticos no convencionales, además de ser fuentes incómodas, carecen de la legitimidad que se da por supuesta en las instituciones. En cambio, cuando quienes expresan la crítica son elites discrepantes, los medios pueden producir noticias controvertidas, no imputables a sesgos ideológicos. Esto explica que los medios recojan las demandas de los movimientos sociales cuando ya se han introducido en debates institucionalizados. Esto, como señala Bennett (1990), permite al periodista amoldarse fácilmente a los giros, cambios de temas y actores. No sólo porque resulten previsibles y, por tanto, más sencillos de seguir, sino porque el debate se desenvuelve con los parámetros del consenso social. Cuando no es así, es decir, cuando la opinión pública expresa de forma constante y reiterada la oposición a ciertas políticas públicas, Bennet predice que la prensa atendería a esa opinión disidente, ofreciéndole la información crítica que demanda; sobre todo, si se trata de una política interior que afecta a la vida cotidiana.

Nuestro estudio desmiente tal hipótesis. El debate de los medios no sólo está guiado por el institucional, además ratifica los vetos de la clase política y, a medio plazo, diluye el conflicto de intereses públicos que se expresan mediante la protesta. La agenda institucionalizada por las fuerzas políticas convencionales ofrece el marco discursivo más seguro para desarrollar un periodismo eficaz, en el plano económico y profesional. Pero, además, le permite al periodista arrogarse una "autoridad" social de la que carece, ya que los estándares de su trabajo continúan siendo más que ambiguos. Por tanto, toma prestada esa autoridad de las fuentes oficiales.

Esta explicación institucional avala la versión blanda de la teoría hegemónica. Los medios de comunicación no ejercen un adoctrinamiento ideológico, incompatible con los fines económicos (grandes audiencias) y de legitimación profesional ("neutralidad", "imparcialidad", "objetividad", "rigor...") que mueven a los periodistas. Las elites no controlan de forma absoluta la información, ni ésta puede explicarse sólo desde el régimen de propiedad de los medios. El poder de los medios de comunicación está institucionalizado, sigue una lógica propia de normas, objetivos y programas de comportamiento. Esa lógica moldea los intereses y preferencias, confiere y limita poder a las elites. Con estos simples presupuestos teóricos, podemos formular cinco factores que explican la posible divergencia entre el debate político y el periodístico. Analizados en detalle, detallan la ambivalente relación entre medios de comunicación y movimientos sociales.

En primer lugar, los medios muestran una gran capacidad para relacionar esferas alejadas, actuando como

caja de resonancia de procesos que ocurren en instituciones distintas y distantes. Por tanto, los activistas deben generar conflictos en el seno de (entre) las instituciones, y confiar que la prensa los trasladará a la esfera política. Hemos visto ejemplos de ello; en concreto, cuando la publicidad conferida a la primera absolución de un insumiso reabrió el debate sobre la política oficial. Sin embargo, no debiéramos imaginar a los medios como espejos objetivos. Al principio, por su carácter novedoso, los medios ampliarán las desavenencias políticas. Después, ante la reiteración y la nula respuesta de los actores con poder decisorio, los medios incluso las rebajarán. Pero, aunque se trate de una imagen distorsionada, la visibilidad pública que confiere la prensa es, obviamente, mayor que, por ejemplo, los diarios parlamentarios o las sentencias judiciales.

En segundo lugar, el ciclo de actividad de los medios (cada 24 horas en nuestro estudio) coincide con el carácter esporádico, no coordinado y circunstancial de la protesta de la mayoría de los movimientos sociales. Se trata del "factor frecuencia", que Galton y Ruge identificaron como uno de los determinantes en la producción de noticias.¹⁹ Por supuesto que conlleva una información fragmentada, emotiva y personalizada. Resulta, por tanto, fácil de trivializar o marginar, y posee un potencial de saturación considerable. Sin embargo, el ritmo productivo de los medios se adecúa a la naturaleza puntual de las actividades de los movimientos sociales y, sobre todo, les proporciona una dimensión pública inmediata. Así, los medios de comunicación constituyen una de las escasas instituciones contemporáneas donde la estrategia de los movimientos sociales no necesita los dilatados plazos que, por seguir con los ejemplos anteriores, comportan las tramitaciones parlamentarias o los procesos judiciales.

En tercer lugar, la información de los medios convencionales refleja una incoherencia consustancial a su carácter de producto de masas. Los medios necesitan incorporar puntos de vista diferentes, incluso antagónicos, para dirigirse a vastas audiencias. Esto permite ofrecer argumentos políticos incompletos que, por ejemplo, magnifican la conflictividad de una política pública, pero no aportan soluciones concretas, o proponen otras impracticables. Lo cual juega a favor de la escasa formalización de las propuestas políticas de los movimientos sociales y del carácter expresivo y simbólico de su protesta. Por otra parte, la prensa necesita adoptar un relativo distanciamiento crítico de las esferas oficiales. Hallin (1987) señala cómo los medios están obligados a adoptar un tono adversario respecto a los representantes del poder, ya que es su garantía de credibilidad. En caso contrario, serían considerados como mera prensa oficial o de partido. Los nuevos movimientos sociales, por tanto, le ofrecen a los medios (al igual que a los políticos de la oposición) la oportunidad de desplegar su crítica. Aunque también hemos constatado que, en numerosas ocasiones, se trata de una posición retórica: favorecía más a los políticos afines que a los activistas.

19 Véase la discusión del concepto en Schudson, 1991:153-154.

En cuarto lugar, podríamos hablar de ciclos de atención (Downs, 1972) diferentes. Las agendas informativas ofrecen un ciclo más corto que las políticas, debido a la saturación que produce la búsqueda de novedades noticiosas. La agenda política, sin embargo, vendría condicionada por factores más constantes como los presupuestos o las comunidades políticas y de expertos (Downs 1972:42; Nelson, 1978). Por tanto, los movimientos sociales podrían reiniciar el ciclo de atención informativa con mayor facilidad, reiventando formas de expresión que se tradujesen en nuevos tratamientos informativos. En la agenda política, en cambio, resultan determinantes los costes políticos y económicos, o el reparto de fuerzas entre los grupos enfrentados. Por último, puede que los medios abandonen sus rutinas reactivas ante las fuentes interesadas, que sólo consolidan el poder que éstas ya gozan. En caso de que las políticas públicas ignoren a una opinión pública mayoritaria, los medios pueden adoptar iniciativas que la materialicen. El periodismo de investigación, por ejemplo, busca provocar la sanción pública, informando de las irregularidades y malversaciones de poder. El periodismo de precisión pretendería, en cambio, expresar el estado de opinión favorable a un cambio político, en forma de encuestas financiadas por el propio medio. Pero la prensa española no aportó investigaciones relevantes ni encuestas propias, hasta que antes lo hicieron otros actores.

Estos cinco elementos, que explican las posibles discrepancias entre las agendas políticas y mediáticas, cobran importancia en contextos de crisis. Es decir, cuando las relaciones entre los medios y las elites pierden estabilidad; precisamente, porque el equilibrio de poder se altera y las fuentes institucionales son "cogidas por sorpresa". El desacuerdo entre las elites aumenta el abanico de puntos de vista admisibles, porque la regla de la objetividad "obliga" a los periodistas a reflejarlos (Berkowitz, 1992: 98-99). Son también las circunstancias políticas más propicias para los movimientos sociales. Se confirma que en circunstancias normales el debate institucionalizado limita, en gran medida, el debate de los medios. Pero, además, han de subrayarse las dificultades del periodismo convencional para ofrecer una discusión autónoma de los problemas sociales, previa a su agravamiento. Los medios de comunicación funcionan como termómetros, no como barómetros.