

INTRODUCCION

Mi actitud es de desobediencia e insumisión a la ley del Servicio Militar, por lo que me declaro culpable (según sus leyes) por cometer el "delito" de objeción de conciencia (Ovidio Bustillo, Carta al Capitán General de la 7ª Región Militar, 10 de octubre de 1976)

A partir de ahora la desobediencia civil y la no cooperación harán inaplicables las leyes injustas como la de objeción de conciencia (Comunicado del MOC tras la primera presentación de insumisos, 21 de febrero de 1989).

Un portavoz de la cartera de Defensa calificaba en 1994 la objeción de conciencia (OC) como "una cuestión de estado".¹ Los responsables de Justicia e Interior coincidieron en el calificativo.² Las cuestiones de estado son problemas cuya solución está pendiente (todavía en cuestión) y que afectan o pueden afectar la existencia o la continuidad de instituciones básicas. El entonces ministro de Defensa, Julián García Vargas, concretaba este riesgo con cierto tono apocalíptico: "Los objetores y los insumisos nos llevan a un callejón sin salida", refiriéndose a la posibilidad de que no se dispusiese de los reclutas necesarios para sostener el Ejército de leva.³ Dos años después el pronóstico parecía haberse cumplido. Un informe interno del Partido Popular, tras su llegada al Gobierno, reconocía que las altas tasas de objeción e insumisión invalidan el servicio militar como "factor de integración del ciudadano en la defensa de España".⁴ Estas declaraciones conceden a la OC una incidencia social y política que hasta entonces se le había negado.

Continúa siendo cuestión de estado un problema social que se manifestó por primera vez hace un cuarto de siglo y que se quiso regular de forma definitiva hace más de una década. Este libro trata de las "mordazas"⁵ que han pesado en el debate político e informativo de la OC. Pretende explicar el veto y la demora del tratamiento institucional, la oposición del movimiento de objetores, y el posible papel de los medios de comunicación como plataformas de debate independiente. Y quiere, sobre todo, ofrecer aportaciones teóricas válidas para otros movimientos sociales y otras políticas públicas conflictivas.

El primer intento de establecer una ley de OC fue en 1970, cuando el Gobierno envió un proyecto que fue rechazado por las Cortes. Esta negativa, única en la historia del franquismo, se volvió a repetir otras dos veces en 1971 y 1973. La ley de OC no se aprobó hasta 1984, seis años después de su reconocimiento constitucional, pero el servicio civil sustitutorio no fue regulado hasta 1988. Cinco años más tarde, no podía afirmarse que estuviese desarrollado. De un total de 140.000 objetores, apenas 5.000 habían

1 *El País*, 24 de febrero de 1994, p.24.

2 *El Mundo*, 3 de marzo de 1994, p.25.

3 *El País*, 29 de mayo de 1994, p.18.

4 *El País*, 3 de mayo de 1996, p.22.

5 Tomo prestado de Holmes (1988) la metáfora de las "mordazas" (*gag rules*)

cumplido la prestación social.⁶ España ha alcanzado la segunda tasa de objetores más alta (después de Alemania) en un tiempo record, con un movimiento de OC único por sus dimensiones y radicalidad. Los jóvenes que cada año se declaran objetores representan ya una tercera parte de los contingentes del servicio militar. Los insumisos han sobrepasado la frontera de los 10.000 desde que comenzó la campaña en 1989,⁷ un volumen sin precedentes en otros países y en tiempos de paz. El crecimiento exponencial de los objetores y la desobediencia colectiva del movimiento de OC merecerían por su singularidad la atención preferente de este trabajo. En ningún otro país la tasa de objetores ha crecido tanto en tan corto tiempo, ni el rechazo del Ejército de leva había alcanzado estos niveles de conflictividad. Sin embargo, nuestro interés rebasa la explicación de este fenómeno.

En busca de causas y agentes responsables de las altas tasas de objetores e insumisos, un reciente informe del Centro de Estudios de la Defensa Nacional afirmaba la existencia de "una bien orquestada *campaña de intoxicación* generada fundamentalmente en ambientes marxistas, propiciada por *medios de comunicación* social pretendidamente progresistas, y aprovechada electoralmente, en mayor o menor medida, por todos los *partidos políticos*" (Berrio, 1992:42; la cursiva es mía). En la cita se identifica a los medios de comunicación y a los partidos como coadyuvantes de la OC, fruto del "actual clima de insolidaridad y falta de compromiso de la sociedad contemporánea, de la que, sin duda alguna, es punta avanzada o iceberg visible la oposición a las Fuerzas Armadas" (Berrio, 1992:42). En este trabajo se invierte la argumentación anterior, al entender esa "campaña de intoxicación" como la actividad de un nuevo movimiento social, que busca proyectar política e informativamente sus reivindicaciones. Por tanto, no analizo si los medios y los partidos han influido en las tasas de objetores. No nos ocupamos del fenómeno o del movimiento social, sino del *tema* de la OC y, en concreto, de cómo se ha convertido en medidas políticas y en noticias.

Los límites temporales de la investigación van desde finales de los años sesenta hasta las elecciones generales de 1996. Esto permite el estudio diacrónico de una misma demanda social en la dictadura, en la transición y en la consolidación democrática. Todavía persiste el curso político e informativo de la OC. Continúa la regulación y la adopción de medidas necesarias para desarrollar la política vigente,⁸ las penas

6 "Estadística de situaciones" de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores, a 31 de mayo de 1993.

7 Para el cálculo del ratio objetores/contingente militar, véase el capítulo 1, epígrafe "El movimiento y los números de la objeción en España". Los datos de insumisos son aportados por *El País*, 16 de diciembre de 1994, p.23.

8 Por ejemplo, el Gobierno socialista decretó un nuevo reglamento de la prestación social sustitutoria (*El Mundo*, 2 de marzo de 1995, p.47; *El País*, 6 de marzo de 1995, p.10); y legisló el Voluntariado para generar nuevos puestos de la prestación social sustitutoria (*El País*, 1 de abril de 1995, p.29), en consonancia con el servicio civil europeo (*El País*, 3 de noviembre de 1995)

por insumisión han sido modificadas por el nuevo Código Penal,⁹ y el movimiento de objetores mantiene la resistencia al marco político.¹⁰ Las referencias de prensa confirman la presencia actual de este tema en los medios. Falta, por tanto, perspectiva temporal para hacer una evaluación definitiva. Pero esto también nos obliga a un enfoque no menos relevante que, por cierto, corre menos peligros de estar condicionado por el desenlace ya conocido de lo que se estudia. Ganaríamos en percepción y análisis más abiertos y plurales, ya carecemos de hipótesis y explicaciones *post facto*. Este enfoque es procesual. La política y el periodismo son un *producto* y un *proceso*. Teóricamente, al menos, importan tanto los resultados de la negociación (o de la imposición) política como las fases y estructuras que la hacen posible. Esto también resulta cierto para las noticias. De ahí, que nos centremos en dos agendas del debate social: la política y la informativa. Estudiaremos cómo el tema de la OC fue integrado y excluido, cobró y perdió importancia, en el elenco de los asuntos de los que se ocuparon los políticos y los periodistas.

Consideraremos la presencia de la OC entre las cuestiones que consiguieron la atención del Gobierno (agenda gubernamental), de los grupos parlamentarios (agenda parlamentaria) y de los programas electorales (agenda electoral). La agenda informativa o mediática la componen los tres periódicos nacionales con mayor tirada: *El País*, *ABC* y *El Mundo*. Existe una tercera agenda, la agenda *del público*, expresada por las encuestas de opinión y que incorporo de forma tangencial. Por limitaciones de tiempo y de recursos tampoco me he centrado en las agendas de ciertas Administraciones y partidos autonómicos, así como de otros medios impresos o audiovisuales. Sin embargo, la agenda estatal delimita en este tema las agendas locales, y los diarios escogidos son marco de referencia obligado para otros periodistas; por tanto, establecen la agenda de medios con menor "prestigio".

La descripción y explicación de la OC ocupa sólo el capítulo dos. A pesar de su relevancia, el caso de estudio ha sido enfocado para que participe de varios debates teóricos. He tomado "prestadas" la teoría de los nuevos movimientos sociales, de la ciencia política y de la comunicación de masas. Pretendo, así, señalar el alcance y las limitaciones de ciertos modelos, proponer nuevos conceptos y reformular otros; en suma, aportar material empírico y analítico para avanzar en la comprensión de cuestiones teóricas poco estudiadas.

Un primer bloque de preguntas se refiere al poder los actores para impedir que ciertas demandas sociales se conviertan en temas políticos y noticiosos. La importancia de alcanzar ese estatus no es poca. Entrar en

9 Véase, por ejemplo, *El País*, 4 de mayo de 1995, p.20; donde se recogen la penas de cárcel, multas e inhabilitaciones previstas en el proyecto del Código Penal. Véanse también *El País*, 9 de junio de 1995, p.25; y *El Mundo*, del mismo día, pp. 1 y 54; para los cambios proyectados y la aprobación, *El País*, 8 de noviembre de 1995, p.29.

10 Véanse las acciones de protesta desarrolladas en ocasión del Día de la Objeción de Conciencia, *El País*, 10 de mayo de 1995, p.25; *El Mundo*, 9 de mayo de 1995, p.50; 10 de mayo de 1995, p.50.

la agenda política implica ser objeto de controversia que (en una situación ideal) expresaría agravios y reivindicaciones, para después adoptar medidas que les diesen respuesta. Convertirse en noticia conlleva que amplias audiencias perciban la relevancia de un tema presentado como *público*, es decir, con causas y consecuencias sociales. Las audiencias, por tanto, podrían identificarlo en un mapa de fuerzas políticas que, eventualmente, ayudaría a formular argumentos y a tomar partido a favor o en contra.

Surgen, por tanto, preguntas como ¿cuál es la capacidad de las instituciones para integrar nuevos problemas y actores sociales?, ¿quién dispone de mayores recursos para introducir ciertos temas en las agendas?, ¿con qué recursos y por qué medios se ejerce tal poder?, ¿es posible cuestionarlo? y ¿en qué contextos? Todas estas cuestiones se refieren al *control de la agenda*: la capacidad para limitar las posibles acciones de otros actores, seleccionando los temas que acaparan la atención y la actividad de los políticos y de los periodistas de forma favorable. Las preguntas son pertinentes porque la OC es un tema promovido por un nuevo movimiento social: un actor político no convencional y con escasos recursos que, al contrario que los partidos y los grupos de interés consolidados, carecen de representantes institucionales y de presencia regular en los medios.

Otro segundo bloque de preguntas pone en relación la política y el periodismo. La comunicación es algo intrínseco al gobierno de los asuntos públicos. Identificar los problemas más urgentes, definir los intereses en juego o evaluar las medidas factibles representan etapas clave en todo proceso político. Pero la distancia entre las palabras y los hechos, las declaraciones de intenciones y las decisiones adoptadas es moneda común. Cada sector afectado por una política pública intenta generar noticias afines, y no necesariamente acordes con la realidad. Entre el debate político y el mediático pueden generarse relaciones de dependencia. Los actores que dominan el proceso político podrían también acallar los temas conflictivos desde los medios de comunicación. O al contrario, la prensa podría (¿debería?) ofrecer un espacio de debate diferente en el que los actores (auto)excluidos del juego institucional, pero relevantes en el plano social, expusiesen sus reivindicaciones. En esta línea nos preguntaremos si las mordazas políticas se corresponde con las mediáticas. Es decir, si los mecanismos políticos para demorar, soslayar o vetar ciertas demandas sociales se ven reproducidas en la prensa. O más en detalle, ¿el veto político implica silencio periodístico?, ¿qué actores gozan privilegios para generar información favorable a sus intereses?, ¿reproducen los medios los argumentos dominantes?, ¿sirven para cuestionar una política impopular? y ¿qué condiciones son más propicias para ello?

El último grupo de cuestiones que nos interesan son más especulativas y funcionan como marco de reflexión. Los 25 años de historia política de la OC constituyen un completo muestrario de mordazas: vetos, dilaciones, medidas transitorias, regulaciones sin efectos reales que impiden tratar a fondo un problema. Resulta, por tanto, ineludible reflexionar sobre cuáles son los costes y los beneficios de la exclusión de un tema del debate social. Es posible abordar estas preguntas desde tres perspectivas

diferentes. En principio, las restricciones de las agendas se derivan de la obvia limitación de recursos para elaborar políticas y procesar información. Por otra parte, desplazar conflictos "irresolubles" evita que se exacerben antagonismos que harían peligrar las instituciones. Pero cabe también la posibilidad de que la agenda sea controlada por los actores más poderosos, evitando aquellas cuestiones que amenazan sus intereses. Por eso, el capítulo 1 plantea tres modelos que postulan que las agendas son potestad de las elites, el desenlace de la competencia pluralista, o el resultado de procesos institucionales que condicionan a todos los actores, aunque privilegian a determinados grupos.

En resumen, exploraremos las interrelaciones entre el activismo social, la política convencional y la producción de noticias. Pero este tipo de análisis descansa siempre sobre una definición normativa, y será mejor explicitar ahora la que inspiró este trabajo. Defiendo la necesidad de sistemas abiertos; esto es, receptivos a la participación y el control ajeno, que puede mejorar las definiciones, a menudo fallidas y siempre perfectibles, de los problemas colectivos. Existe el riesgo permanente de elaborar definiciones erróneas, intencionales o no, de las cuestiones sociales. Como afirman Stringer y Richardson (1980:36): "demasiado a menudo la falta de tiempo, la escasez de recursos o lo políticamente inaceptable justifican la inactividad o la adopción de una medida política ya preparada". De ahí la importancia de contar con los nuevos movimientos sociales, al menos, en el diseño de las políticas. Supone reconocer la estabilidad que aportan cuando articulan de forma pacífica demandas radicales. Por otra parte, obliga a replantear la conveniencia de las disposiciones que encuentran el rechazo de los afectados. Finalmente, se concede importancia a la participación política no institucionalizada, que quiere acelerar el lento discurrir de las reformas incrementales.

No obstante, estas afirmaciones no deben entenderse como un aval en blanco. La legitimidad de los movimientos sociales descansa, en última instancia, en la lealtad de sus *estrategias* con los modos de convivencia y de acuerdo social *más básicos*. En caso contrario se aproximarían a una secta, a una banda armada o a una tribu urbana, con las que, por cierto, tendenciosamente se ha comparado a los insumisos. La legitimidad del activismo social es de procedimiento y no de contenido, pero su representatividad dependerá de que formule demandas mayoritarias (o de minorías significativas) que han sido ignoradas, marginadas o silenciadas por los responsables públicos. No deberíamos tampoco olvidar que los movimientos sociales al fundir argumentos racionales y emocionales, transformación social y personal, pueden bloquear el normal funcionamiento de las instituciones. De que también sean capaces de aportar soluciones, factibles y con respaldo popular, depende su valía como elemento de estabilidad y progreso democrático.

Por lo que respecta al contenido de los medios, este trabajo lo considera como un indicador cuantitativo y cualitativo del debate sobre la política (como *politics* y *policy*) al que tienen acceso los ciudadanos. Su calidad viene determinada, entre otros rasgos, por el control externo de los representantes públicos y por

la discusión anticipada que evite políticas a remolque de los problemas sociales. Se entiende que éstas son manifestaciones de una libertad de expresión que no pertenece sólo al periodista sino a la ciudadanía ciudadano que, idealmente, podría ejercerla de forma personal o delegada. En caso de no encontrar diferencias significativas entre la agenda política y la mediática, se cuestionaría el papel que la teoría de la democracia asigna a los medios de comunicación. Los actores con menor influencia en la toma de decisiones, contarían también con menor capacidad de debate. El periodismo podría intercambiarse con las relaciones públicas (Blumler, 1990). Es decir, la esfera pública (Habermas, 1991) que conforman los medios de comunicación sería el resultado de las fuerzas de poder, sin posibilidad alguna de alterarlas o de reconducirlas en un proceso colectivo y racional.

Una última cuestión antes de presentar la estructura del libro. En este tipo de estudios, el investigador corre el riesgo de imponer sus prioridades, para después afirmar un férreo *control* de la agenda.¹¹ Por ello el análisis arranca con los primeros intentos de alcanzar una regulación específica y sigue con las innúmeras decisiones que impidieron el tratamiento político de la OC. También podría pensarse que éste es un tema irrelevante y, por tanto, resultar lógica la escasa atención institucional. Pero contamos con encuestas de opinión que recogen la temprana demanda social de una regulación de la OC. Además, la presencia de un grupo de activistas desde principios de los años setenta y las numerosas iniciativas políticas que generaron sus demandas desmienten esa irrelevancia [véase Anexo 1]. Además, las actuales dimensiones de la objeción legal y de la insumisión subrayan la pertinencia del estudio de las etapas previas de este fenómeno. A no ser que los problemas sociales se consideren ajenos al tratamiento político que han recibido o que hubieran podido recibir. En buena lógica, esto obligaría también a cuestionar la posibilidad de solucionarlos o de paliarlos desde las instancias institucionales.

Aparte de esta introducción, el libro contiene cinco capítulos y un epílogo. El capítulo 1 expone el marco teórico que he apuntado. Propone un análisis sistemático y en paralelo de la agenda política e informativa. Según la identidad de los actores que ejercen el control y las dinámicas en las que se apoyan, se dibujan tres modelos: el elitista, el pluralista y el institucional. Adaptan las teorías clásicas sobre el poder para identificar las etapas de la OC en las instituciones políticas y en los medios de comunicación.

El capítulo 2 realiza una discusión conceptual que después sirve para presentar el caso de estudio. Se ocupa de la incidencia social del movimiento de OC español: muestra cómo ha logrado el crecimiento exponencial de objetores legales hasta llegar a la situación actual. La OC contemporánea, tras un proceso de secularización, se caracteriza por la presencia de los movimientos de OC como nuevos movimientos sociales de signo pacifista. Se subraya, así, que es un fenómeno que no puede analizarse como actitud

11 El riesgo se acentúa cuando el que escribe esto ha formado parte del movimiento de objetores entre 1986 y 1989.

exclusivamente individual. Se describen, después, las organizaciones del movimiento español y los rasgos socio-demográficos de los objetores. Recurriendo al análisis comparativo, se demuestra la influencia de las políticas de OC sobre los números de jóvenes que se declaran objetores. Y se analizan las deficiencias de la política fijada en 1984, en especial, su desvinculación del desarrollo de un servicio civil y de la progresiva profesionalización de las Fuerzas Armadas. Finalmente, el fenómeno de la OC en nuestro país se explica atendiendo a tres variables: la escasa rigidez del modelo legal, el casi nulo desarrollo político y la crisis de legitimidad del reclutamiento obligatorio. Las estrategias del movimiento de OC afectaron estos tres factores y revelan a éste como, en gran parte, responsable de las elevadas tasas de objetores.

El capítulo 3 se ocupa de la agenda política en el franquismo y en la transición. El control corporativo de los asuntos castrenses durante la dictadura, permitió que el generalato vetase explícitamente las iniciativas de los Gobiernos para regular la OC. Veto que se hace implícito durante la transición y los Gobiernos de la UCD. Ambos períodos, por tanto, revelan un control elitista. El franquismo negó la OC como derecho, reprimiéndola como mero delito contra las instituciones militares. A partir del reconocimiento constitucional de la OC en 1978, se abrió un vacío legal creciente. Este vacío proviene de la nula aplicación de un decreto de OC religiosa de 1976, que, en realidad, fue sustituido por prórrogas especiales de incorporación al servicio militar a partir de 1977. Un proyecto de ley de UCD en 1980, que se ajustaba en gran medida a las exigencias militares no prosperó. Por tanto, los militares continuaron gestionaron alegalmente la exención del servicio de armas, a la espera de que una ley regulase este derecho, algo que no ocurrió hasta 1984.

El capítulo 4 examina la agenda de las tres primeras legislaturas con mayoría socialista (1982-1993). Las leyes de 1984 comportaron un giro sustancial respecto a la postura del PSOE en la oposición. La OC se desvinculaba de los derechos fundamentales y se legislaba como mera exención del servicio de armas. La salvaguarda del carácter obligatorio del servicio militar se convirtió en objetivo prioritario de esta política. Responde al modelo de control institucional, porque primaron los criterios del actor con mayor peso institucional - el Ministerio de Defensa - y porque el conflicto con los objetores fue institucionalizado. El enfrentamiento con el movimiento de OC se desplazó a las instituciones jurídicas, a las burocracias encargadas del reconocimiento y de la prestación social de los objetores, y a los procesos penales por insumisión. El resultado final fue el rechazo de las demandas más básicas del movimiento y el desplazamiento del debate político hacia esos otros ámbitos institucionales. Sin embargo, el control de la agenda distó de ser férreo, ya que los objetores lograron reconducir el debate. La OC, ligada por los insumisos a la abolición del reclutamiento forzoso, penetró con fuerza en la agenda electoral y parlamentaria. Se logró así el cuestionamiento generalizado del Ejército de leva.

El capítulo 5 analiza la intensidad y los argumentos del debate informativo sobre la OC. Las fluctuaciones de información demuestran un solapamiento considerable con las etapas de control de la agenda política.

Se revela la distinta capacidad de los actores para promover informaciones favorables y las diferentes estrategias comunicativas de los Gobiernos y del movimiento de objetores. A continuación se estudia cómo se definió la OC en términos políticos: qué importancia se le atribuyó, con qué tipo de cuestiones se ha identificado; y qué fuentes de información definieron las responsabilidades políticas, las posibles soluciones y la evaluación moral de la OC. El epílogo actualiza las conclusiones y las eleva a un nivel más teórico y especulativo: las formas de cuestionamiento y de control de las agendas, los costes del veto político y las posibilidades de que se reproduzca en los medios y la validez de los tres modelos de control de las agendas. Se pretende, así, ofrecer una reflexión que espero válida para lectores interesados en otros movimientos y problemas sociales que todavía esperan una respuesta institucional adecuada.