

Capítulo I. Descripción de teorías sobre Medios de Comunicación y Política Exterior

1.1 Efecto CNN

Con el transcurso de los años, la relación medios de comunicación y política exterior ha sido ampliamente discutida. Los primeros conflictos televisados, iniciando con la Guerra de Vietnam, pasando por la Guerra del Golfo Pérsico hasta llegar a la intervención en Somalia y, recientemente, la Guerra en Irak, entre otras, han puesto de manifiesto que los medios de comunicación han tenido un efecto determinante sobre la política exterior. Dicho efecto parece haber sido evidente a partir de los 90s, período en el que se estima que los presidentes en Estados Unidos fueron impulsados a actuar conforme a la cobertura de los noticieros. Se asegura, por ejemplo, que en 1992 la decisión del Presidente Bush de mandar tropas a Somalia fue el resultado de las imágenes de ese país presentadas en televisión sobre refugiados muriendo de hambre.¹ Sin embargo, también se afirma que un factor determinante para que el Presidente Clinton retirara las tropas estadounidenses de Somalia fue el presenciar las escenas transmitidas de un soldado estadounidense que estaba siendo arrastrado por las calles.² Después del establecimiento de la red de noticias de 24 horas –Cable News Network (CNN), escenas como la anterior han cuestionado la actuación de los presidentes de Estados Unidos y a partir de esto, se ha cuestionado si acaso los presidentes responden a las presiones de los medios de comunicación en lugar de los intereses de la nación.

¹ Ésta idea es desarrollada por Piers Robinson, *The CNN Effect: The myth of news, foreign policy and intervention* (London and New York: Routledge, 2002), p. 50.

² Para información más detallada sobre este tema ver Margaret H. Belknap, “The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?” [citado Julio 2005] Disponible en <http://carlisle-www.army.mil/usawc/parameters/02autumn/belknap.pdf>

Esta posición, ha sido expresada por algunas figuras políticas aunque no positivamente. Por ejemplo, el ex-secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali afirmó que “CNN is the sixteenth member of the Security Council”³.

El impacto de esta revolución tecnológica noticiera ha sido llamado “Efecto CNN”. Matthew T. Harmon señala que “este efecto resulta de la cobertura en tiempo real de imágenes dramáticas y se hace triangulable cuando el público americano ejerce presión sobre oficiales públicos para cambiar las políticas que las mismas imágenes les impulsan a cuestionar”⁴. Este efecto, que algunas veces ha sido erróneamente utilizado e incluso, hecho sinónimo de la red de noticias CNN, no se refiere más que al efecto dominante de los medios de comunicación sobre la política. El “Efecto o factor CNN” pone de relieve que “in international crisis situations global television has become the dominating actor in the conduct of foreign policy, replacing elected and appointed policy-makers”.⁵ Adicionalmente, el “Efecto CNN” implica directamente a los diseñadores de política exterior y al extenso número de políticos y demás especialistas que se encuentran dentro del proceso.

Piers Robinson resume lo anteriormente expuesto:

The question at the heart of the CNN effect is, who controls that capacity [to influence policy-making]. Believers in the CNN effect claim that the roles of the professional policy expert and diplomat have been undermined by the media. To the degree that foreign policy is reactive to news content, the key decisions are those made by reporters, producers, and editors. In this view, foreign policy decision has become epiphenomenal to new decision-making.⁶

³ Citado en Eytan Gilboa, “Global Communication and Foreign Policy” en *Journal of Communication*, núm. 52, 2002, pp. 731-748.

⁴ Matthew T. Harmon, “The Media, Technology and United States Foreign Policy: A Re-Examination of the CNN Effect” [cited July 2005] Disponible en <http://www.american.edu/sis/students/sword/spring99/USFP.PDF>

⁵ Gilboa., p. 732.

⁶ Citado en Piers Robinson, *The CNN Effect: The myth of news, foreign policy and intervention* (London and New York: Routledge, 2002), p. 21.

Así pues, es a través de la cobertura y contenido de los noticiarios en televisión que dicho efecto adquiere su poder y en que el equipo de los medios de comunicación se convierte en el grupo diseñador de política.

Es en este sentido, que el desarrollo de las comunicaciones y televisión global ha significado una redefinición de la política de Estados Unidos, pero ¿hasta qué nivel el llamado “Efecto CNN” ha conducido la política exterior de Estados Unidos? Servidores públicos han explicado la importancia de la televisión para determinar algunas de las derivaciones y consecuencias diplomáticas. El ex-secretario de Estado James Baker confirmó la existencia de dicho efecto:

The ‘CNN Effect’ has revolutionized the way policymakers have to approach their jobs, particularly in the foreign policy arena, and it started frankly only about 1987 or ’88, whenever CNN began their CNN international program. We learned very early, in 1989, that the best way for us to get a message to a foreign head of state was to get on the tube, to get out there on CNN. Particularly in the Gulf War, we knew that Saddam Hussein watched CNN. You didn’t send a message to the embassy of an ambassador; that delayed it a lot.⁷

Reconociendo la veracidad de esta afirmación, algunos académicos han asegurado que el alcance del “Efecto CNN” ha sido extenso aunque frecuentemente ha sido “exagerado”. Por su parte, Eytan Gilboa presenta una taxonomía donde la comunicación global es vista como un actor en el diseño de la política exterior con atributos de tipo, actividad, contexto y concepto. En esta formulación, la comunicación global se desempeña como un “actor controlador” (el “Efecto CNN”) y se desarrolla en conexión

⁷ Citado en Royce J. Ammon, *Global television and the shaping of world politics: CNN, telediplomacy, and foreign policy* (Jefferson, N.C.: McFarland, 2001), p. 74.

con intervenciones militares humanitarias y es aquí donde su actividad principal es la de reemplazar a los diseñadores de política exterior.⁸

Por otra parte, Matthew T. Harmon explica, por ejemplo, que el efecto de los medios en la política exterior de Estados Unidos es más complejo de lo que una simple “causa y efecto” sugiere. En vez de que el “Efecto CNN” tenga un efecto controlador, el autor señala que este utiliza su poder en dos formas: 1) como “catalizador” (catalyst) y 2) como “perro guardián” (watchdog). Como “catalizador”, Harmon afirma que “the pervasiveness of ‘real-time’ media reports often contracts the policymaking process, giving officials less time before they must respond publicly.”⁹ De esta forma, la velocidad con que las imágenes son transmitidas hacia el público afectará directamente la decisión tomada por los oficiales. Parece que una vez que el público ve dichas imágenes no queda otra opción más que la de tomar aquella decisión que satisfaga al público. Como “perro guardián”, los medios de comunicación deben vigilar responsablemente las políticas y acciones del gobierno para así permitirle al público que sean revisadas sin restricciones. En este sentido, Harmon advierte que, “if executive branch policy is in flux or is poorly articulated, media reports have a greater role in focusing U.S. public opinion in a given direction.”¹⁰ Este tipo de efecto explica que los medios pueden ser una herramienta muy poderosa para concentrar la opinión pública en una dirección específica. Más adelante se analizará la vertiente “perro guardián” pero como un modelo teórico de medios de comunicación y política exterior desde la perspectiva de Edward S. Herman.

Asimismo, algunos académicos diferencian los efectos CNN de acuerdo a los objetivos de la política exterior y a la sensibilidad que presentan respecto a los distintos

⁸ Para una explicación más detallada ver Gilboa, p. 732.

⁹ Harmon, p. 74.

¹⁰ *Ibid*, p. 74.

tipos de medios. Steve Livingston propone tres efectos CNN: 1) en el que los medios actúan como “agente establecedor de la agenda política” (policy agenda-setting agent), 2) como un “impedimento” para el desarrollo del proceso de política exterior, y 3) como un “acelerador” para la toma de decisiones de política. Los medios como “agentes establecedores de la agenda política” sugieren una alteración de las prioridades de la política exterior. Así, Livingston afirma, “the choices and selections of national interests are too heavily weighted in favor of what happens to get covered by CNN or other media”¹¹, y ejemplos claros son las intervenciones humanitarias que Estados Unidos tuvo en Somalia, Haití y Bosnia. Como después veremos, este efecto también es analizado por otros autores y, además, con un enfoque *bidireccional*.

En los medios como un “impedimento” de políticas gubernamentales, Livingston identifica dos tipos: 1) la acción de los medios como inhibidor emocional y 2) como una amenaza para la seguridad operacional. La primera distinción se refiere al potencial de los medios para impactar la moral del público y dirigir las acciones de una política a través de cobertura emocional, mientras que la segunda distinción se refiere al riesgo de seguridad operacional que los medios pueden ocasionar en las acciones del gobierno. En este último, por ejemplo, el gobierno restringe el acceso de los medios en el campo de batalla debido a los posibles riesgos que estos constituyen al revelar información.

Los medios como “aceleradores”, Livingston establece que “[the] media shortens decision-making response time... [and] may also be a force multiplier, a method of sending signals.”¹² En este tipo, la televisión es utilizada como un cable diplomático.

¹¹ Steven Livingston, “Clarifying the CNN Effect: An examination of Media Effects According to Type of Military Intervention” [cited July 2005] Disponible en <http://asef.on2web.com/subsite/ccd/documents/livingstone.pdf>, p. 4.

¹² *Ibíd.*, p. 4.

Durante crisis internacionales, su uso puede provocar riesgos operacionales debido a la información que los mismos medios pueden presentar.

Asimismo, para el análisis del “Efecto CNN”, otra propuesta ha sido planteada por Piers Robinson, quien analiza el efecto de los medios a través de las intervenciones humanitarias efectuadas por parte de los gobiernos occidentales. Su estudio incluye el desarrollo de un modelo teórico de influencia de medios de comunicación que es resultado de una investigación que efectúa sobre la incompatibilidad de la teoría del “Efecto CNN” y la teoría “manufacturing consent”. El modelo de la “interacción medios-política” (policy-media interaction model) –propuesto por Robinson- evalúa el papel de los medios de comunicación a través del consenso de la elite, la relación medios de comunicación-estado y la participación que los mismos medios tienen. Robinson concluye que el “Efecto CNN” ocurre “if policy uncertainty in government combines with elite dissensus and critical and empathy- framed media coverage”.¹³

Debido a esta incertidumbre de los gobiernos, se obtendrá una participación más activa de los medios en el debate político. Robinson explica que “[the] critical media coverage provides bargaining power for those seeking a change in policy or makes policy-makers feel pressured to respond with a policy or else face a public relations disaster.”¹⁴

El modelo de la “interacción medios-política” identifica además tres instancias en las cuales la cobertura de los medios puede conducir o dirigir a los diseñadores de política en una cierta dirección. Cuando existe un fuerte consenso entre la elite, por ejemplo, los medios de comunicación no tienden a transmitir algún tipo de cobertura

¹³ Piers Robinson, *The CNN Effect: The myth of news, foreign policy and intervention* (London and New York: Routledge, 2002), p. 31.

¹⁴ *Ibid.*, p. 31.

capaz de desafiar ese consenso. En este sentido, “the media operate within ‘sphere of consensus’ and coverage reflects elite consensus on policy”¹⁵.

Por otra parte, cuando existe desacuerdo sobre una cuestión dentro de la elite la cobertura de los medios tiende a reflejar esta divergencia. En este caso, de acuerdo con Robinson “the media operate within ‘sphere of legitimate controversy’ (a variety of critical and supportive framing in news reports) but overall coverage does not favour any side of the elite debate”¹⁶.

Asimismo, cuando existe desacuerdo entre la elite pero hay un gran nivel de seguridad en cuanto a una política dentro del gobierno la influencia de los medios es contenida. En este escenario, Robinson espera un alineamiento de los medios con la política del gobierno y que se disipe el disenso. No obstante, también destaca que “if elite dissensus persisted, critical news media might come head to head with policy certainty within the executive.”¹⁷ Y esto último significa, por ejemplo, que los diseñadores de política tenderán a promover y reforzar el curso de acción elegida a través de anuncios públicos o comunicados de prensa.

De esta forma, el “Efecto CNN” sugiere una participación activa por parte de los medios de comunicación, especialmente la televisión con sus canales noticieros en las decisiones de la política exterior norteamericana. También con lo expuesto por el modelo de “interacción medios-política” de Robinson, nos damos cuenta qué tan importante es el acuerdo o desacuerdo de la elite para incentivar la reacción de los medios de comunicación, así como el tipo cobertura que estos transmitirán. De esto se desprende que, en realidad, los medios de comunicación pueden tomar partido y apoyar a una

¹⁵ Robinson, p. 31.

¹⁶ Robinson, p. 31.

¹⁷ Robinson, p. 30.

posición dentro del debate para diseñar políticas. Las modalidades de “perro guardián” y “establecedor de la agenda”, se analizarán individualmente debido a las implicaciones que tienen en el estudio de la relación medios de comunicación y política exterior y, a su vez, por la relevancia que presentan con los casos de estudio de esta investigación.

1.2 Modelos Perro Guardián (Watchdog) y Adversario (Adversary)

El “Efecto CNN” exhibe la existencia de una posible influencia por parte de los medios de comunicación en el diseño de la política exterior. No obstante, dicha teoría no ha sido la única estudiada en el proceso de las políticas ya que algunos académicos han propuesto otros modelos -como el de “perro guardián (watchdog) y adversario (adversary)”- para evaluar el grado de participación de los medios en la arena política.

En los modelos de “perro guardián y adversario”, el término democracia es integrado en la concepción de la definición del papel y deber de los medios. Asumiendo que los medios se desempeñan dentro de una estructura gubernamental democrática, Edward S. Herman señala que el papel de perro guardián implica que los medios “inform the public on the major issues of the day with sufficient context, depth and honesty, for the public to be able to make thoughtful judgments and influence the course of policy-making”.¹⁸ Si los medios cumplen dicha función, se da por entendido, que las necesidades de la ciudadanía fueron satisfechas. Por otra parte, los medios de comunicación obtienen información del gobierno y éste frecuentemente tiende a ocultar o distorsionar la información que otorga. En este sentido, la función “perro guardián” dentro de la sociedad es la de vigilar la conducta del gobierno y exigirle la información

¹⁸ Edward S. Herman, “The Media’s Role in U.S. Foreign Policy” en *Journal of International Affairs*, núm. 47, 1993, pp. 23-45.

que requiere la ciudadanía. Aquí, la imparcialidad de las comunicaciones es requerida y apreciada como una obligación más de los medios hacia la ciudadanía. Herman explica que “they [the media] serve mainly as a supportive arm of the state and dominant elites, focusing heavily on themes serviceable to them, and debating and exposing within accepted frames of reference.”¹⁹ Esto se debe a que aunque los medios de comunicación se amparan en la primera enmienda (sobre libertad de expresión) suelen ser restringidos. Por ejemplo, en cuanto a la divulgación de información –especialmente sobre las acciones políticas de los gobiernos, los medios actúan con severa restricción debido a las posibles repercusiones que sus críticas desatarían en la opinión pública y en ellos mismos. Debido a que los medios dependen de los gobiernos para recibir información del mismo gobierno, se ven limitados en su desempeño como “perro guardián”.²⁰

Siguiendo la controversia de lo expuesto anteriormente, el modelo “perro guardián” asimismo ha sido objeto de críticas y divergencia entre grupos ideológicos, donde liberales vs. conservadores manifiestan su apreciación respecto al papel de los medios de comunicación en el diseño de políticas. Por su parte, Herman presenta evidencia en la cual neo-conservadores y simpatizantes del ala derecha aseguran que los medios de comunicación están dominados por una elite liberal “hostil” y “adversaria” al gobierno. Como un ejemplo de esta afirmación, se cita la posición los medios respecto al gobierno de Estados Unidos en la cuestión de Centroamérica durante los ochentas.

En medio de esta disputa, también se incluye el comportamiento de los medios respecto al grado de consenso entre las elites políticas. La diferencia entre la elite liberal y los neo-conservadores es que, de acuerdo con Herman “the liberal-elite tradition

¹⁹ *Ibid.*, p. 25-26.

²⁰ Para un análisis crítico de los medios, ver Edward S. Herman, pp. 25-28.

recognizes and allows debate and disputes among the elite” mientras que en el punto de vista neo-conservador “even dissenting elites are a subversive and unpatriotic threat.”²¹

Tomando en cuenta dichas apreciaciones, por ejemplo, se podrá tomar como variable la ideología a la cual pertenecen los diseñadores de política para comprender el grado de aceptación que se tendrá de los medios.

Más adelante, Herman encuentra que la elite liberal y los neo-conservadores coinciden en que el público no tiene un “rol legítimo” en la dirección de la política exterior. Para Herman, los medios democráticamente orientados no deben desempeñarse como una herramienta propagandista del gobierno que solo informa sobre las políticas que implementan, en cambio, estos deben mostrarse más críticos:

They would try to establish the substantive reasons for actions and not accept nominal claims as valid. They would be alert to double standards and selective use of criteria and evidence to justify policy. They would carefully evaluate claims of the probable effects of proposed policies. Finally, they would follow up foreign policy actions to see whether the claimed objectives were met; they would not allow the government to mobilize support for a policy action, carry it out and then drop the subject.²²

En un estudio similar, David Kelley y Roger Donway debaten la relación entre el liberalismo clásico y moderno y su percepción respecto a la libertad de expresión de los medios. Los liberales clásicos aseguran que los medios con su libertad de expresión han tenido una repercusión política muy importante sobretodo al efectuar la función de “perro guardián”. Kelley y Donway aseguran que “a press that is free to publicize the actions of government can perform the *watchdog* function of protecting against the tendency of the

²¹ *Ibid.*, p. 29.

²² *Ibid.*, p. 29.

state to aggrandize its power and abuse the right of its citizens”²³. Dicha función se deriva de la necesidad de proteger la libertad de expresión y salvaguardar cualquier desviación que atente contra esa libertad. Una segunda función de los medios es desempeñar una función democrática, de acuerdo con Kelley y Donway “[the press] can also perform the democratic function of providing information to the electorate and fostering debate on the issues they would be voting on”²⁴. Ambas funciones parecen complementarse pues buscan la protección de los ciudadanos en términos políticos.

En la concepción de los liberales modernos, elevan la importancia de la función democrática de la libertad de expresión pero revelan su apoyo en cuanto a la regulación del gobierno respecto a ciertos aspectos comerciales, como publicidad y difusión. Lo cierto es que, los dueños y gerentes de los medios de comunicación no efectúan meramente una función económica, de acuerdo con Kelley y Donway “many are in the business because they have information, ideas, ideologies, and artistic visions they want to communicate”²⁵, de esta forma las regulaciones evitan que los dueños actúen en base a estos juicios. La esencia de la libertad de expresión es la defensa y eso incluye, de acuerdo con Kelley y Donway “the right to reject opposing views –by explicit critique or by silence, depending on one’s judgment about the views and about the audience one is trying to convince.”²⁶ En este sentido, se contempla la parcialidad como un derecho más de los comunicadores. En Estados Unidos, en un principio este tipo de libertad en los medios generó desacuerdo por parte de algunos órganos, por ejemplo de la FCC (Federal Communications Commission). No obstante, dicha limitación se aligeró y se adaptó el

²³ David Kelley y Roger Donway, “Liberalism and free speech” en *The journalism and democracy: A reader*, M. Scamell y H. Semetko, eds. (Aldershot: Dartmouth Publishers, 2001) p. 70.

²⁴ *Ibid*, p. 70.

²⁵ *Ibid*, p. 77.

²⁶ *Ibid*, p. 77.

término defensa a la inclusión de “puntos de vista alternativos”. En realidad, esta doctrina limita la efectividad de los puntos o juicios que los locutores quieren comúnmente transmitir en sus programas. Para Edward S. Herman, ésta táctica definida como una “supuesta postura adversaria” de los medios disfrazada como debate reflejaría únicamente las diferencias entre la “elite” y caería nuevamente en la incompatibilidad de los medios de informar a la sociedad.²⁷ En este sentido, se sugiere y presupone que el “watchdog” tenga tendencia pero alineada con los intereses de la sociedad, la cual, tendrá como objetivo presentar información que sirva para crear la evaluación del público.

Generalmente, se espera que exista autonomía y libertad de los medios para transmitir cualquier tipo de información a su público, pero como se ha visto, a veces son las instituciones gubernamentales las que muchas veces regulan y, por lo tanto, delimitan la información que se quiere transmitir. La aceptación de esta capacidad reguladora del gobierno es aceptada por los liberales modernos y es la principal diferencia que tienen respecto a los liberales clásicos. Ciertamente, las regulaciones a veces pueden ayudar a que el “watchdog” no sea tendencioso pero aquí entraría nuevamente el debate de la libertad de expresión de los medios de comunicación.

Así pues, en la concepción democrática propuesta por Edward S. Herman, los medios de comunicación deben actuar como “perros guardianes” e incluso adoptar una actitud “adversaria” respecto a las políticas y acciones implantadas por su gobierno. Entiéndase, que esto no debe interpretarse como una lucha constante entre los medios y la estructura gubernamental por predominar en la arena política, en cambio, deben analizarse las metas y objetivos de los dos actores para con la ciudadanía tanto nacional

²⁷ Edward S. Herman, p. 45.

como internacional. El alcance de los medios de comunicación tiene implicaciones tanto a nivel nacional como internacional.

Con la posición normativa propuesta por Edward S. Herman -respecto al papel democrático de los medios- se hace una advertencia en relación al control que ejerce el gobierno sobre los medios, el cual, tiene como propósito el minimizar el “Efecto CNN”. Edward S. Herman identifica las condiciones bajo las cuales los medios de comunicación reportan la información otorgada por el gobierno, la cual, aun cuando ésta se encuentra manipulada se trata de difundir de tal manera que permita a los ciudadanos juzgarla y procesarla rigurosamente.

Sin embargo, con las aportaciones hechas por David Kelley y Roger Donway, nos damos cuenta de lo qué realmente significa la función democrática de “perro guardián”, ya que no únicamente se habla de la regulación de los medios para contener el poder del gobierno sino también de la regulación de estos para que en su afán por salvaguardar el derecho de los ciudadanos no caigan en la incompatibilidad. Con las diferenciaciones entre liberales clásicos y modernos, podemos percibir la aceptación de ésta capacidad reguladora.

1.3 Agenda-Setting

Esta teoría examina la capacidad de los medios para determinar los temas más importantes en la agenda política. Respecto a la función de los medios en la formación de la agenda, por ejemplo, Cohen observa que la prensa “may not be successful much of the

time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about.”²⁸

Para evaluar la capacidad de los medios para definir la agenda política, se debe examinar el impacto de la intensidad y nivel de cobertura de los medios de noticias sobre la opinión de sus lectores y/o televidentes. Por su parte, Shanto Iyengar y Donald Zinder a través de experimentos en grupos en los cuales incorporan temas de importancia nacional y número de historias, comprueban la veracidad de la teoría de “agenda-setting” de los medios en Estados Unidos. Los autores comprueban que conforme aumenta el número de historias respecto a la cuestión de defensa en los medios, los participantes tienden a categorizar la cuestión de defensa como uno de los problemas más importantes del país. De esta forma, Iyengar y Zinder aseguran que:

by attending some problems and ignoring others, television news shapes the American public’s political priorities... [and] when television news focuses on a problem, the public’s priorities are altered, and altered again as television news moves on to something new.²⁹

El hecho de que los medios decidan que un tema no será parte de su agenda puede significar mucho más que una simple acción. Es de esta forma, que el efecto de “agenda-setting” de los medios ha sido estudiado en la opinión de la audiencia. En un estudio dirigido por Shanto Iyengar y Adam Simon, se investiga el efecto de “agenda-setting” de los medios en la opinión pública en Estados Unidos para nombrar la crisis del Golfo como “el problema más importante de la nación” y consecuentemente el de los políticos. Iyengar y Simon evalúan el efecto de “agenda-setting” así como los efectos de “priming” y “framing”. En esta investigación, los autores evalúan la capacidad de los noticieros para

²⁸ Citado en Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw, “The Agenda-Setting Function of Mass Media”, en *The Public Opinion Quarterly*, núm. 3, 1972, pp. 176-187.

²⁹ Shanto Iyengar y Donald Zinder, *News That Matters* (United States: The University of Chicago Press, 1987), p. 33.

establecer la agenda de la audiencia y sugieren que un incremento en la cobertura de los medios respecto a una situación irá acompañado por incrementos en el porcentaje de personas que nominan esa situación como el problema más importante de la nación. En su punto máximo (en febrero), Iyengar y Simon aseguran que “the Gulf came in for a greater share of public attention than the economy, deficit, and drugs combined [...] the onset of the air war in January and Operation Desert Storm in February raised the level of coverage to about ninety minutes per month.”³⁰ Esto sugiere, que la saturación de información transmitida en televisión sobre la Guerra del Golfo provocó su liderazgo como tema en la agenda política del país.

En este sentido y con la evidencia presentada, Iyengar y Simon indican además el sentido *bidireccional* del proceso de “agenda-setting”, esto es, que la entrada de la guerra del Golfo como el problema nacional más importante estuvo acompañado por una caída de otros temas de importancia nacional como la cuestión del déficit y drogas. Iyengar y Simon afirman que “intensive news coverage generated by a “crisis issue” not only elevates the prominence of the target issue but also removes other issues from public attention.”³¹ Sin embargo, cabe mencionar que existen algunas excepciones y que ciertos temas no tienden a ser removidos nunca de la agenda, ni aunque se le destinen pocos minutos en televisión. Según la investigación de los autores, tal es el caso del tema de la economía, puesto que la guerra del Golfo no provocó su declive como un tema de importancia nacional. Esto posiblemente se debió, de acuerdo con Iyengar y Simon, a que “the continual coverage of the Gulf prompted viewers to consider simultaneously the

³⁰ Shanto Iyengar y Adam Simon, “News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion” en *Taken by Storm*, ed. W Lance Bennett y David L. Paletz (Chicago: The University of Chicago Press, 1994) p. 178.

³¹ *Ibid*, p. 178.

economic and military risks posed by the conflict”³². Debido a que existen temas que se correlacionan en determinadas circunstancias -como es el caso de una guerra y los problemas económicos del país- es posible que no siempre se cumpla la naturaleza *bidireccional* que Iyengar y Simon asumen.

Finalmente, se debe tener en cuenta que lo expuesto por dichos autores nos permite asegurar que en Estados Unidos la cobertura de un conflicto internacional –en este caso de la Guerra del Golfo- ofrecida por los noticieros en televisión afecta las preocupaciones políticas de su audiencia y que éste tiende a cambiar conforme a las fluctuaciones de la información transmitida. No obstante, Iyengar y Simon fracasan en su intento de identificar los determinantes por los cuales los noticieros eligen o descartan la información que transmitirán, así como tampoco incluyen o descartan la posibilidad de que sea la opinión pública la que finalmente decide la agenda de los medios de comunicación y no viceversa. Estas preguntas inevitablemente cuestionan la veracidad de “agenda-setting” de los medios.

Por otra parte, algunos académicos han evaluado la influencia en la agenda política para resaltar la capacidad de “agenda setting” que los medios tienen sobre los actores gubernamentales y sugieren que cuando de política internacional se trata, los diseñadores de política exterior – especialmente el presidente- reaccionan y responden principalmente a fluctuaciones en la atención que los medios de comunicación otorgan a ciertos temas. Por su parte, George C. Edwards y B. Dan Wood -a través del método de vector de autoregresión,³³ evalúan la atención del presidente, congreso y medios de

³² Ibid, p. 178.

³³ Los modelos generales de regresión asumen, de acuerdo a Hossein Arsham que “la variable dependiente es una función [de] sus mismos valores pasados, y de los valores pasados y presentes de la variable independiente.” Asimismo, Arsham explica que “la variable independiente es débilmente exógena dado que

comunicación hacia la política exterior y doméstica con el objetivo de evaluar la dirección causal de atención y así presentar evidencia de las dinámicas temporales asociadas con el sistema de diseño de política. En cuestiones de política exterior (“la relación Estados Unidos-URSS y conflicto árabe-isarelf”), Edwards y Wood encuentran que en el período 1984-1994, la atención del Presidente no afectó seriamente la atención del congreso o los medios de comunicación hacia estos temas, ni que las agendas del presidente y medios de comunicación se vieron gravemente afectadas por las actividades del congreso en cuanto a estos temas. En cambio, ellos concluyen que es la atención de los medios en ambos temas la cual estimula la atención del presidente.³⁴ Con respecto a las relaciones Estados Unidos-URSS, Edwards y Wood afirman que “a one-standard deviation positive shock in media attention produces a large a 0.47 standard-deviation increase in presidential attention.”³⁵ En cuanto al conflicto árabe-israelí, también demuestran que la atención de los medios de comunicación genera una desviación positiva en la atención del presidente.³⁶ Dicha investigación sugiere entonces, que el presidente es seriamente influido por la cobertura de los medios de comunicación, de esta forma convirtiéndolos en los “establecedores de agenda”.

Edwards y Woods analizan también la relación de estos tres actores –presidente, congreso y medios de comunicación- pero respecto a las políticas domésticas (“crimen,

contiene una estructura estocástica que no suministra información para la estimación de los parámetros de interés.” Arsham asegura que “problemas en la predicción de las variables dependientes podrían incrementar si la "reacción" de las variables dependientes a las independientes se desarrolla a través del tiempo.” Cuando existe este tipo de reacciones, se dice que la variable dependiente causa Granger en la variable independiente. Los vectores de autoregresión, en este sentido, pueden ser utilizados “para calcular otras variaciones de causalidad, incluyendo causalidad instantánea, dependencia lineal, y medición de reacción desde las variables dependientes a las independientes y viceversa.” Para más información ver Hossein Arsham, “Toma de Decisiones con Periodo de Tiempo Crítico en Economía y Finanzas” [citado 24 enero 2006] Disponible en: <http://home.ubalt.edu/ntsbarsh/Business-stat/stat-data/Forecasts.htm>

³⁴ George C. Edwards y B. Dan Wood, “Who influences Whom? The President, Congress, and the Media”, en *The American Political Science Review*, núm. 93, 1999, pp. 327-344.

³⁵ Ibid, p. 337.

³⁶ Ibid, p. 337.

salud y educación”), igualmente, los autores sugieren que el congreso no genera cambios en las agendas del presidente o medios de comunicación, ni que éste reacciona en cuanto a la atención del presidente o los medios de comunicación. Aquí, Edwards y Woods encuentran un patrón similar entre los últimos dos actores -el presidente y medios de comunicación, solo que esta tendencia varía en cuanto al tema. Respecto al tema del crimen, Edwards y Woods encuentran que es la atención de los medios de comunicación en crimen la cual genera un cambio positivo -aunque no muy fuerte- en la atención del presidente y no viceversa.³⁷ En la cuestión del crimen, Edwards y Wood concluyen que “a one standard-deviation positive shock to media attention to crime produces an initial 0.24 standard-deviation increase in presidential attention, followed by a decline in presidential attention over the next few weeks.”³⁸ No obstante, respecto al tema de salud, con la evidencia estadística los autores encuentran que es el presidente quien actúa como emprendedor en la agenda política con respecto al congreso y los medios de comunicación, y no inversamente. En cuanto al tema de salud, Edwards y Woods afirman que “a one standard-deviation increase in presidential attention produces a 0.25 standard-deviation initial increase in media attention and a cumulative response over two weeks of about 0.43 standard deviations.”³⁹

De esta forma, “agenda setting” sugiere también un tipo de comportamiento *bidireccional* debido a que la evidencia presentada por Edwards y Wood sugiere que no solo los medios de comunicación pueden actuar como “establecedores de agenda”, sino que también el presidente puede ser un líder en el diseño y formación de la agenda política. Este tipo de naturaleza *bidireccional* no se ubica en los resultados y

³⁷ Ibid, p. 337-341.

³⁸ *Ibid.*, p.338.

³⁹ *Ibid.*, p.338.

consecuencias ocasionados por la cobertura de crisis como Iyengar y Simon sugieren con la entrada y salida de temas en la agenda, este tipo de comportamiento *bidireccional* que se desencadena con lo propuesto por Edwards y Wood permite caracterizar las dimensiones de “agenda-setting” pero por el comportamiento que provoca en los actores. Habiendo esclarecido el comportamiento *bidireccional* y regresando al efecto de “agenda-setting”, lo propuesto por Edwards y Wood demuestra que en algunas casos (relación Estados Unidos-URSS y conflicto árabe-israelí) son los medios de comunicación quienes encabezan la agenda en la cuestión de política exterior y que son ellos quienes estimulan la atención “positiva” del presidente hacia estos temas. No obstante, su investigación también demuestra que cuando de políticas domésticas se trata, el panorama puede ser variado puesto que tanto los medios, como el congreso y presidente tienen una reacción especial en cuanto a cada tema. En general, el estudio estadístico propuesto por Edwards y Wood sugiere que el presidente no es quien encabeza la atención de los demás actores –específicamente en las relaciones Estados Unidos-URSS y el conflicto árabe-israelí– aún cuando es éste quien en teoría debería ser el líder de la política exterior en Estados Unidos y por lo tanto, quien “comande” la atención de los demás actores.

No obstante, pese a que Edwards y Wood explican ampliamente el rol que los medios de comunicación, el presidente y el congreso tienen en el proceso de formación de la agenda política, su estudio carece de la investigación sobre los posibles caminos de influencia que estos actores pueden utilizar para influir en el transcurso de “agenda-setting” así como también carece de la explicación de cómo dichos actores pueden contrarrestar el poder que unos ejercen sobre otros.

1.4 Conclusiones y Observaciones

Si bien es cierto, algunos de los modelos anteriormente discutidos presentan ciertas deficiencias a la hora de ser aplicados a la realidad. La teoría “Efecto CNN” confirma que el hacer política ya no es preocupación exclusiva de los hombres de estado y diplomáticos. Dicha teoría hace la aportación de que los equipos de trabajo de los medios de comunicación –reporteros, productores y editores- se han convertido en el “nuevo equipo diseñador de política exterior” y explica que ésta situación se da cuando la política del Ejecutivo está en proceso de ser efectuada o está pobremente desarrollada ocasionando así que los medios adquieran su poder a través de la cobertura y el contenido. Dicha teoría desestima la actuación del resto de los actores en la política exterior. Dentro del propio gobierno, no debemos dejar a un lado la posible participación de un Congreso activo, quien si en algún momento el Ejecutivo carece de una política bien estructurada, no perdería la oportunidad de pronunciar su posición y de enfrentarse con los medios por obtener la supremacía, aún cuando estudios demuestren que la atención del Congreso no produce cambios en los medios de comunicación ni en el Ejecutivo, o viceversa (Edwards y Wood). Tal estudio podría cuestionarse al contemplar la predominancia dentro del Congreso del partido contrario al que domina el Ejecutivo, ya que no sólo participaría activamente sino que podrían darse el caso en que hasta contrarrestaría las decisiones del Ejecutivo.

Aquí conviene analizar el modelo de la “interacción medios-política”, el cual, resulta de gran utilidad y aplicación en casos de estudio en que se requiera medir el impacto de los medios de comunicación. Es decir, dicho modelo además de ser sistemático y teórico es incluyente, ya que detalla las condiciones bajo las cuales se

puede identificar el impacto de los medios de comunicación en el diseño de la política exterior y lo hace a través de la interacción del nivel del consenso de la elite, certidumbre en las políticas del gobierno y rol de los medios. Desde ésta perspectiva, la única manera en que los medios de comunicación pueden influir es la siguiente:

***Efecto CNN* → No consenso de la elite e incertidumbre política dentro del
Gobierno**

Sin embargo, bajo qué criterios los medios generarían su influencia sobre la ciudadanía en general si tomamos en cuenta que los medios de comunicación: 1) tienen escasos minutos para transmitir sus boletines; 2) que no todos los televidentes son sensibles a la información que difunden y, 3) ¿cómo podría un televidente ser capaz de identificar que la información que están difundiendo es objetiva e imparcial?

Por un lado, los modelos “perro guardián y adversario” nos explican que la actuación y tendencia de los medios debe estar alineada con los intereses de la misma sociedad pero no reconoce que los medios pueden llegar a tener ciertas limitaciones para ofrecer la información precisa y bien fundamentada que necesitan los ciudadanos. Por ejemplo, los medios estarían efectuando de manera eficiente su papel al informar sobre algo que el gobierno no quería informar, pero sería “tendencioso” que los medios presionaran al gobierno a actuar en una determinada circunstancia que probablemente va en contra de los propios intereses de la ciudadanía. Ahora, qué tan razonable es la idea de que los medios tienen la capacidad para determinar los temas más importantes en la agenda política (“Agenda-Setting”). La capacidad de los noticieros para establecer la

agenda de la audiencia sugiere que un incremento en la cobertura de los medios respecto a una situación irá acompañado por incrementos en el porcentaje de personas que nominan esa situación como el “problema” o “tema” más importante de la nación (Iyengar y Zinder). Este principio resulta fácil en su medición al realizarles estudios a personas que han sido expuestas a estas fluctuaciones en los medios. No obstante, ¿cuándo y por qué no llegan a influir? Estrictamente la idea sería aplicada con los siguientes elementos: no transmisión de temas en medios = no temas en lectores y/o televidentes. Sin embargo, aquí conviene analizar que éste caso no siempre suele darse dado que lectores y/o televidentes no siempre reaccionarán a ésta tendencia, es decir, no porque los reporteros, productores y editores decidan que un determinado tema no será parte de la agenda no significa que la audiencia se quedará cruzada de brazos y no le exigirá que transmita dicha información o que tal vez por su parte no investigará sobre los temas que le interesen.

Así pues, tomando en cuenta las consideraciones anteriores, entonces podríamos replantear el impacto de los medios de comunicación, “Efecto CNN”, en base al resultado ambivalente de dicha teoría:

a) Existencia “Efecto CNN” → perjudica a la política exterior.

y

b) Ausencia “Efecto CNN” → perjudica a la política exterior.

En el planteamiento a, se dice que perjudica a la política exterior y, por consecuencia, a la ciudadanía puesto que no es ideal que los medios, sean quienes

decidan qué le conviene a la nación y menos a través de la selección y transmisión de las noticias, especialmente, si se toma en cuenta que los medios de comunicación regularmente están más preocupados por el nivel de competencia que deben enfrentar dentro la industria de las telecomunicaciones.

En el planteamiento b, se dice que perjudica a la política exterior y, por consecuencia, a la ciudadanía porque en el caso de que la conducción de la política exterior que el gobierno plantea no sea la acorde con los intereses de la ciudadanía, son responsables de actuar no solo para informárselo a la sociedad pero para ayudarle a cambiar el curso de dicha política si es necesario.

En el mejor de los casos, para lograr que no ocurra ninguna de éstas circunstancias y los ciudadanos tengan una mejor representación en el exterior, es necesario minimizar la falibilidad de la política exterior, la cual, persiste en un escenario en el que: 1) no hay consenso entre las elites; 2) no existen los procedimientos para actuar con mínimo acuerdo; 3) alguien llena el espacio a favor de una de las partes en el gobierno y 4) no hay interés de los medios informativos por difundir la información con contexto y honestidad.

Una de las razones por las cuales la política exterior se encuentra inmune es debido a la falta de consenso entre las elites, la cual, podría ser resultado de su diversa integración, sin embargo, esto no justifica que no deban generar consenso en los temas.

Desafortunadamente no existen los procedimientos ni métodos para actuar con mínimo acuerdo en cuanto a política exterior y esto orilla a que quizás la peor estrategia sea adoptada debido a que quienes vinieron a ocupar el espacio para generar una mayoría suelen hacerlo irresponsablemente. Una probable solución a ésta cuestión, sería la

creación de una ley que obligue al gobierno a conciliar los acuerdos necesarios en ésta materia, y en ella, contemplar la integración de un comité decidor compuesto por los tres poderes de gobierno, definir el tiempo y bajo qué lineamientos deberán ser tomadas las decisiones.

Aunado a esto, los medios vienen a complicar el escenario con su falta de ética profesional y difunden la información sin haberla examinado. Para identificar cuándo es objetiva e imparcial la información que difunden los medios, la ciudadanía debe analizar varias cuestiones. Primero, que cuando se transmita la noticia los receptores analicen a fondo los argumentos y explicaciones que presenten los medios. Un buen medio informativo, criticaría positivamente como negativamente una misma cuestión.

Segundo, que sepan distinguir cuándo los medios de comunicación están cumpliendo su función más allá de un “infotainment”. Un noticiero que se preocupa más por ‘entretener’ a sus televidentes, con noticias ‘amarillistas’ que buscan únicamente elevar su ‘rating’, no deberá ser considerado como un noticiero confiable u objetivo. Cada día es más visible la competencia entre grandes consorcios de comunicaciones y que pone en riesgo la veracidad con la que comunican sus noticias.

Así pues, las críticas anteriormente expuestas han tratado de identificar cuándo y por qué influyen o no llegan a influir los medios de comunicación y hasta qué punto resulta adecuado usarlas. Asimismo, las condiciones bajo las cuales operan los actores que participan en el diseño de la política exterior.