

SERVICIO EXTERIOR E INFORMACION

Por **FERNANDO PUIG DE LA BELLACASA Y AGUIRRE**

Director general de Cooperación Informativa.
Presidencia del Gobierno

Uno de los componentes diferenciales de las democracias avanzadas de finales del siglo xx es la consagración jurídica del derecho a la información.

En efecto, frente a la visión limitada del derecho a la libertad de expresión del liberalismo decimonónico, se va a afirmar en la segunda posguerra mundial el concepto de Derecho a la información que supone que el ciudadano, además del derecho a expresar y difundir libremente ideas y opiniones, tiene el derecho «a comunicar o recibir libremente información por cualquier medio de difusión», tal y como recoge el apartado D del artículo 20 de nuestra Constitución que tiene como primer precedente la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

La participación política no se agota con la emisión del voto sino que requiere, en nuestras democracias, un recurso constante a la opinión pública que con una estructura social cada vez más compleja y multipolar necesita de variadas técnicas de comunicación social. Un

régimen democrático y pluralista no admite una verdad oficial de carácter dogmático y necesita en todos los niveles de participación política, económica y social justificar y explicar sus decisiones que posibiliten al menos la comprensión, cuando no el apoyo de la opinión pública.

Estas decisiones afectan al conjunto de la población, y en la mayoría de las ocasiones son fruto de análisis y estudios complejos de marcado carácter técnico por lo que sólo una adecuada información permite hacerlas comprensibles y asimilables no alejando así a la población de los centros de decisión del poder.

A partir de la segunda guerra mundial, la gran mayoría de países democráticos de Europa Occidental se plantearon la necesidad de dotarse de servicios especializados capaces de ayudar al Estado a ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes en el campo de la información, dirigida, tanto al interior de sus opiniones públicas respectivas como al exterior de cada país.

Pues es evidente, que de unos decenios a esta parte, la imagen de un pueblo y sus instituciones en el exterior viene en gran parte producida por el volumen de intercambios informativos. Esa imagen se va formando espontáneamente a través de las relaciones informales que el contacto entre los pueblos va produciendo. Un mayor número de contactos en los terrenos político, económico, cultural, turístico, etc., coadyuva a un mejor conocimiento y a una mayor objetividad en la comparación y el enjuiciamiento mutuos. Este proceso es ordinariamente lento y cristaliza al margen de la voluntad operativa del entendimiento.

Pero junto a esa creación de imagen espontánea hay otro proceso de creación de imagen institucionalizada, constituida por los servicios específicos de cada país en el campo informativo que suponen un punto de apoyo imprescindible para la potenciación del conocimiento y las relaciones mutuas. Ello requirió la creación en los países europeos de órganos especializados en la estructura central de la Administración Pública responsabilizados de traducir operativamente las necesidades crecientes de información.

La opinión pública y la prensa en los países de Europa Occidental son hostiles al principio de tener una información oficial completamente politizada. Ciertamente se reconoce a los gobiernos el derecho e incluso el deber de estar informados y de informar respecto a su gestión,

pero se ha temido que un aparato técnico importante puesto al servicio de la información gubernamental pudiera desembocar en propaganda política sistemática. Es por ello por lo que la solución más favorable ha consistido en separar la información política del resto de la información oficial.

En la RFA, en Italia, en Luxemburgo y los Países Bajos los órganos centrales tienen la doble misión de informar al Gobierno de todo acontecimiento interior o exterior significativo y de informar a la opinión pública nacional y extranjera en relación con la política de cada Estado.

La función política es la predominante en el Bundespresseamt, Oficina de Prensa y de Información del Gobierno federal. En Italia, Luxemburgo y Países Bajos, la función podría calificarse de semipolítica-semiadministrativa. Así, por ejemplo, en el Servicio de Información del Estado en Holanda sólo una treintena de personas de cerca de 180 desarrollan misiones de carácter político cerca del Portavoz del Primer Ministro holandés. Francia debe ser igualmente mencionada como país que con el Servicio de Información y Difusión y la Documentación Francesa se ha dotado de órganos centrales que cumplen la tarea de información al Gobierno, de hacer conocer su política a la opinión pública.

En estos países dichos organismos están bajo la autoridad del Poder Ejecutivo y forman parte orgánica de los Servicios del Primer Ministro.

Un caso especial es la COI (Central Office Information), que tiene una estructura jurídica muy particular. Se trata de un organismo autónomo cuyo presupuesto es votado por el parlamento británico. Su misión es esencialmente el ser una Agencia técnica al servicio del conjunto de las Administraciones Públicas. El contenido de la información no es de su competencia, sino del Departamento ministerial «cliente», quien asume la responsabilidad final.

Es, en definitiva, asumir en beneficio de los Ministerios respectivos la misma función que realizan las agencias de publicidad y relaciones públicas con sus clientes del sector privado, además de labores de asesoramiento y coordinación de los aspectos informativos de los diferentes departamentos ministeriales.

La fórmula británica, junto a la de la República Federal, son consideradas por los expertos de numerosos países como los modelos más elaborados de los existentes en Europa.

No podemos dejar de señalar, asimismo, a la USIA, Agencia de Información de los Estados Unidos, que con su enorme presupuesto, más de 900 millones de dólares, es la única Agencia federal que no ha tenido, el pasado año, recorte alguno presupuestario por la importancia que le concede la Administración Norteamericana. Como dato de la sofisticación de la misma, diremos que en los últimos meses ha lanzado un satélite de comunicación destinado a captar las emisiones de TV de los países del Este con el fin de hacer un seguimiento puntual de su programación con la posterior valoración política y cultural.

Volviendo al marco concreto de la información exterior habría que decir que todos los Servicios Centrales de Información tienen entre sus competencias y responsabilidades, tanto la recogida y análisis de la información proveniente del extranjero como la de, en coordinación con la de los Ministerios de Asuntos Exteriores respectivos, desarrollar una política informativa que posibilite una cada vez mayor presencia de los intereses nacionales en el extranjero. Se parte del supuesto de satisfacer el interés que en el extranjero existe por cada país, ofreciendo una imagen lo más objetiva y completa posible. Un instrumento fundamental de esta política son las relaciones públicas que aportan una contribución esencial al intercambio de informaciones y opiniones, a la eliminación de prejuicios y al fomento de la cooperación.

Así, por ejemplo, el Bundespresseamt invita a visitar la República Federal a varios centenares de personas anualmente ligadas a sectores políticos, periodísticos, etc., a fin de que se informen directamente sobre el país y su evolución. El COI británico, por su parte, invita en programas parecidos a más de 3.500 personas anualmente con el mismo fin.

Por lo que se refiere a las publicaciones dirigidas hacia el exterior, el esfuerzo que se desarrolla en los países de nuestro entorno es extraordinario. La Oficina de Prensa del Instituto Belga dirige la producción de material informativo en más de doce idiomas. La Oficina de Prensa de la República Federal edita información sobre la República en sus más variados aspectos traducida a más de 30 idiomas con tiradas que superan los tres millones de ejemplares anuales. Un esfuerzo extraordinario en dicho sentido es realizado por la Documentation Francaise.

Pero donde ha habido un esfuerzo en los últimos años ha sido en los Programas Audiovisuales. Teniendo muy claro el papel que los medios

audiovisuales juegan en el mundo de hoy, todos los Servicios de Información Europeos han desarrollado ambiciosos proyectos en colaboración con las cadenas de televisión de sus respectivos países.

Así, la Oficina de Prensa de la República Federal recientemente ha creado la Fundación Trans Tel que posibilita una nueva forma de cooperación con las emisoras alemanas de Televisión, las cuales ponen a disposición el material de sus programas. Trans Tel selecciona las partes más adecuadas y las adapta para su emisión sobre todo en los países en vías de desarrollo. Asimismo la sección audiovisual de la oficina produce, en colaboración con productores comerciales, más de 100 telefilmes sobre todo tipo de aspectos de la vida y las instituciones en la República Federal. Por ejemplo, como dato interesante, para América Latina se produce un documental específico llamado «El Mundo al Instante», evidentemente en idioma español.

En esta dirección resaltaríamos también el acuerdo existente entre el COI y la BBC que permite la producción de programas de televisión semanales para el área de expresión inglesa y el Tercer Mundo.

Hay que tener en cuenta el esfuerzo de personal y presupuestario que los diferentes países otorgan para una mayor rentabilización de dichos servicios. Como dato, diremos que en la Oficina de Prensa de la República Federal trabajan 760 personas con un presupuesto para el año 1985 de más de 188 millones de marcos. En Gran Bratania la Central Office dispone de un presupuesto de más de 67 millones de libras y más de 950 personas trabajan en su seno.

Evidentemente, la rentabilización óptima de estos Servicios por parte de los gobiernos europeos no ha sido fruto de un día, sino, por el contrario, fruto de un largo proceso en el que las exigencias de mayor y mejor información por parte de las opiniones públicas así como la búsqueda de una mayor presencia política y cultural en exterior eran el fin último que guiaba su trabajo.

Por el contrario, durante esos años, en España, en el área informativa exterior que, evidentemente, era un reflejo de la política informativa en su conjunto, se mantenía una actitud meramente defensiva, una presencia formal destinada en el mejor de los casos a negociar un status no excesivamente incómodo.

España era un país europeo, una vieja potencia, pero su régimen político no estaba en consonancia con los otros grandes países de su entorno. En el fondo, y de modo vergonzante, el área de información

de las relaciones exteriores del régimen anterior fueron hasta el final del mismo uno de los reductos del viejo concepto de la Propaganda que como tal desapareció de Europa con la derrota de los fascismos en la segunda guerra mundial.

El régimen del general Franco estaba preso de su evidente complejo de «Dorian Gray», es decir, por la obsesión y conciencia de su mala imagen y por la negativa a reconocer que su mala imagen correspondía a una mala realidad.

El que los titulares de los Servicios Informativos de las Embajadas fueran entonces y al mismo tiempo Consejeros de Información y Turismo no era producto de la casualidad. El turismo representaba, y creo que lo representa todavía hoy en día, la partida presupuestaria más importante del Estado, en cuanto a gastos de promoción de imagen de España en el exterior. La imagen de la España turística penetraba y se comercializaba sin obstáculos en los medios de comunicación social que hubieran rechazado escandalizados cualquier intento de propiciar una visión amistosa del régimen político anterior.

La operación de fondo, con los recursos que facilitaba la información turística, era infiltrar en la opinión pública extranjera una imagen de España que fuese aceptada por una opinión pública conmocionada por el recuerdo de nuestra guerra civil y poco dispuesta a contemporizar con un régimen político que representaba en la Europa Democrática al pasado. El «slogan» publicitario «España es diferente» transportaba el mensaje subliminal de que esas diferencias tenían que ser reconocidas y aceptadas también en la esfera de lo político.

No es de extrañar, por tanto, que después de la justificada desaparición del Ministerio de Información en julio de 1977, los partidos democráticos observaran con recelo las diferentes alternativas que paso a paso condujeron a superar la vieja estructura anterior.

Las materias informativas en relación con el Servicio Exterior están adscritas en España a la Oficina del Portavoz del Gobierno. Dicha Oficina es el órgano de la Presidencia del Gobierno encargado de la elaboración y difusión de los comunicados del Gobierno y su Presidente, de la reseña de las actividades del Consejo de Ministros y de las relaciones con los medios informativos nacionales y extranjeros y la coordinación de los servicios informativos de la Administración del Estado en España y en el exterior.

Dependiendo del Portavoz del Gobierno existe la Dirección General de Cooperación Informativa a la que corresponde la coordinación de la

información en el exterior que desarrollan las Oficinas de Información en las Embajadas, el apoyo informativo a los corresponsales extranjeros, la organización de la cobertura informativa de las visitas de Estado y la difusión de la información en el exterior.

Y en una Administración tan descentralizada como la nuestra dichos objetivos son cubiertos asimismo con el inestimable trabajo de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como por otros Servicios de Prensa con una evidente proyección exterior, como por ejemplo el Instituto de Cooperación Iberoamericana u otros.

Y todas las tareas desarrolladas han partido del convencimiento de que la imagen de España y su presencia en el exterior es fundamentalmente una cuestión de estado que supera, en la mayoría de los casos, los planteamientos partidarios.

Efectivamente, estamos viviendo un momento histórico en el que España se está incorporando como Nación moderna y democrática y con voluntad de protagonismo a la escena internacional. De una parte se incorpora a la realidad europea más profunda. Nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea no es sólo una necesidad comercial o una exigencia geoestratégica. Es sobre todo, la incorporación y la participación a un proyecto supranacional en todos los ámbitos. Y ni tecnológica, ni industrial, ni educacionalmente, tenemos un minuto que perder. La información exterior se convierte, en este sentido, en un material de primera necesidad. Pero es que, además, España está recuperando una posición en el contexto internacional que había perdido hace más de doscientos años.

La construcción de una política internacional adecuada pasa por la definición de una política exterior realista en la que la medida de nuestro Poder efectivo sea precisa y la preocupación por su incremento constante.

Y aquí juega también un papel primordial la información exterior. Hay vertientes de la realidad internacional como el seguimiento puntual de los estados de opinión, las relaciones con los líderes con los medios de comunicación, los sondeos políticos, la aceptación o rechazo popular de determinadas medidas de gobierno, el seguimiento de campañas electorales, el estudio de las líneas editoriales de distintos medios, el uso de la TV en la comunicación política, etc., cuyo conocimiento es fundamental para la configuración de muchas de nuestras decisiones políticas internas y externas.

Y habría que decir que el reto que nos planteaba la presencia informativa de la España democrática en el exterior fue asumido con convicción y esperanza a pesar de los múltiples problemas organizativos y presupuestarios con que nos encontramos.

Ese reto ha pasado por plantearse por primera vez de una forma seria y coherente el desarrollo de programas de visitas para periodistas extranjeros en orden a mostrar las complejas realidades sociales e institucionales en nuestro país.

Estos programas, con el apoyo de la Oficina de Información Diplomática, se han desarrollado con periodistas de más de 15 países a lo largo de estos dos años y medio de gobierno.

Calculamos en más de 1.000 periodistas extranjeros que han visitado nuestro país y que desde todos los sectores de la Administración Pública se les ha prestado el apoyo informativo que demandaban.

Hay que reconocer, asimismo, con orgullo que hemos conseguido en líneas generales una Administración tan transparente como la que más en Europa, en la que los corresponsales extranjeros tienen un fácil acceso, tanto a la información sectorial de cada Departamento ministerial como de los responsables políticos de la Administración española. En este sentido hay que reafirmar la voluntad compartida con el conjunto de corresponsales extranjeros en Madrid de dar una alternativa al actual Club Internacional de Prensa, creando lo que hemos dado en llamar la Casa de la Prensa, que albergaría indistintamente a periodistas extranjeros y españoles como gran centro de encuentro y trabajo de los mismos, posibilitando una mayor fluidez en el intercambio informativo. Si esta alternativa es de por sí interesante lo hace aún más nuestra perspectiva de integración en la Comunidad Económica Europea, los actos del V Centenario del Descubrimiento de América.

Evidentemente tenemos todavía un largo camino de realizaciones por delante.

Hay que intentar potenciar mucho más nuestro aparato informativo exterior, y anunciaría, como buena noticia, la voluntad de crear oficinas de información en las Embajadas en Iberoamérica, ya que, salvo en dos países, no se cuenta con ellas. Este instrumento requiere una transformación profunda para superar falta de medios personales y materiales, así como los hábitos burocráticos y rutinas establecidas que posibiliten el cumplir los fines encomendados.

Hay que avanzar, asimismo, en la rentabilización de la documentación que, dirigida hacia el exterior, se hace en la Administración española. Partimos de una evidente dispersión en este sector, que nos impide, por falta de coordinación, estar mucho más presentes en este campo. Sólo querría destacar un dato: de los 3.000 millones de producción editorial que, millón más o millón menos, tiene presupuestada la Administración del Estado, sólo 10 millones corresponden al órgano que teóricamente está encargado de coordinar la información del Estado, es decir, la Oficina del Portavoz del Gobierno. Con una mayor conjunción de esfuerzos y una mayor coordinación, en poco tiempo podríamos colocarnos en los estándares europeos. Anunciaría también, en este sentido, la edición de un libro sobre España que, realizado por la Oficina del Portavoz, será editado por el Ministerio de Cultura en diferentes idiomas. Se pretende con ello cubrir un vacío cubierto hace ya muchos años por los países de nuestro entorno.

En el campo audiovisual querría destacar como iniciativa enormemente elogiable el Acuerdo entre la Oficina de Información Diplomática y Televisión Española para la producción de un vídeo sobre actualidad nacional dirigida a las misiones diplomáticas y Centros de emigrantes, en el exterior. Esta experiencia nos tiene que servir de acicate para empezar a vislumbrar las posibilidades que otros países europeos ya han explorado, teniendo en cuenta el mercado que nos ofrece el continente iberoamericano en el campo de la radio y la televisión.

No podemos dejar de destacar el importante papel que desarrolla la agencia Efe, que con una red de 45 oficinas y 20 corresponsalías en el exterior mantiene una presencia diaria en los principales medios iberoamericanos, dando un ejemplo constante de profesionalidad e imparcialidad que le ha valido su implantación como tercera agencia en el mundo iberoamericano.

Querría hacer, por último, una reflexión de cara a los medios de comunicación social de nuestro país. El mantener, salvaguardando siempre la independencia y la libertad, el apoyo a las grandes directrices de la política exterior del Estado es un elemento esencial para configurar una posición unida y coherente de nuestro país en los grandes temas de nuestra política exterior.

En ello todavía tenemos un camino por recorrer, tanto la Administración como los medios de comunicación del Estado.

Esta ponencia sólo ha querido poner de relieve que en el mundo en que estamos viviendo, cuando todavía nos estamos reponiendo de cuarenta años de aislamiento y más de doscientos de conflictos civiles, la información es un campo imprescindible en donde debe invertirse voluntad política y trabajo esforzado.

Tenemos que tener conciencia de que si ganamos la batalla de la información estaremos quizá en posición de ganar la de la modernización y la del cambio social que nuestra sociedad requiere.