

## Presentación\*

Antonio NIÑO

Universidad Complutense de Madrid

La propaganda de Estado fue una innovación, como muchas otras, incubada durante la Primera Guerra Mundial. Los principales países beligerantes desarrollaron poderosas maquinarias de propaganda, dada la duración del conflicto, para movilizar a la opinión y mantener la moral, tanto interior como exterior. Concebidas como instrumento de guerra, esas estructuras propagandísticas fueron, en general, desmanteladas al llegar la paz. Pero la experiencia tuvo consecuencias a medio y largo plazo de muy diverso tipo. En este dossier se analizan las políticas y los debates que se desarrollaron en el periodo de entreguerras, derivadas de las nuevas políticas de intervención de los Estados en el control de la opinión.

Por un lado, las administraciones no renunciaron fácilmente a un instrumento que les daba un control inédito sobre las sociedades, e inventaron maneras de continuar y al mismo tiempo de ocultar esas prácticas. Como dice uno de los colaboradores, la propaganda fue *domesticada* en forma de organismos encargados de la comunicación, de la promoción en el exterior o de las relaciones públicas. La opacidad, el encubrimiento y los discursos de negación fueron la tónica en las grandes democracias, hasta que la amenaza de las potencias totalitarias y el estallido de otra guerra activaron de nuevo la maquinaria de la propaganda oficial.

Por otro lado, las elites políticas tomaron conciencia de que no solo debían tener en cuenta la opinión de los electores, sino que podían orientarla y guiarla. En la década de los años veinte, diversos ensayistas y teóricos políticos desarrollaron razones y argumentos que justificaban la intervención de las instituciones sobre los medios de comunicación por la necesidad de orientar la opinión. Frente a quienes rechazaban la propaganda como un medio de manipulación indigno, se situaban quienes la justificaban alegando elevados motivos, como la preservación de la democracia, la defensa de los intereses nacionales o la educación política de las masas. Ese debate estuvo dominado por el uso de eufemismos y la ambigüedad de los términos usados, pero así se fue formando una doctrina que autorizaba la injerencia del Estado en un terreno hasta entonces vedado. La propaganda de Estado dejó de ser un *anatema político* en determinados casos y con ciertas limitaciones. Una vez reconvertida en “comunicación política e institucional”, podía considerarse compatible con los principios democráticos.

El debate sobre la legitimidad de la propaganda oficial corrió paralelo a otro debate sobre la corrupción en la prensa, la necesidad de combatirla, y necesario control por el Estado. En un momento en el que la opinión pública se confundía mayoritariamente con la opinión publicada, la prensa periódica pasó de ser considerada el principal portavoz de la opinión de los ciudadanos, a ser percibida como el principal



\*. Este dossier se enmarca en el proyecto de investigación: “Los Estados y el control de la opinión pública. Investigaciones, debates y políticas de propaganda en el inicio de la era de masas, 1919-1939” (HAR-2013-44032-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.



instrumento de manipulación de las masas. En países como Francia y España, se revisaron las viejas leyes liberales del siglo XIX sobre libertad de prensa y se manejaron proyectos que aspiraban al control, la intervención o la nacionalización de la prensa periódica. La necesidad de regular nuevos medios de comunicación, como la cinematografía o la radio, dio ocasión para que las administraciones aplicaran esos principios intervencionistas a los nuevos medios de comunicación.

En otro frente, el de la investigación y el estudio académico de la comunicación social, la experiencia de la propaganda bélica también tuvo efectos duraderos. Las técnicas de control de la información y de manipulación de la opinión fueron estudiadas sistemáticamente, hasta desarrollar un *savoir-faire* disponible por organismos y corporaciones interesadas en ello. Los nuevos sistemas de medición de la opinión reforzaron una confianza ya exagerada en el poder de la propaganda para manipular y confundir a las masas.

Estos debates se cruzaron y reforzaron entre sí en el periodo de entreguerras: la nueva consideración de la opinión pública en el juego democrático; la tentación de la propaganda de Estado y la necesidad de justificarla; las corrientes, tanto en la izquierda como en la derecha, a favor de un control oficial de los medios de comunicación; las ciencias sociales que convirtieron la opinión pública, un concepto hasta entonces ambiguo, vaporoso y lábil, en una categoría medible, operativa y manipulable. El resultado de todas esas prácticas, esos discursos y ese nuevo conocimiento acumulado conforma el imaginario que acompañó una creciente intervención del Estado en el control de la opinión. Aquellos debates crearon una cultura política que explica no solo la reanudación de la propaganda bélica al comienzo de la II GM, sino también las políticas públicas de información y de comunicación política desarrolladas por los Estados desde entonces.

Para analizar estos temas y su compleja imbricación, cada colaborador en este dossier aborda un caso nacional. Víctor Rodríguez Infiesta analiza el debate que se produce en Francia sobre la debilidad y venalidad de la prensa, acusada de falsear la opinión pública a favor de intereses particulares y extranjeros. Las propuestas de nacionalización de la prensa de Léon Blum se presentan como un medio de evitar la manipulación de la opinión por grupos de presión internos o extranjeros. Descartada la propaganda oficial en el interior por miedo a tergiversar la libre expresión de la voluntad de los electores, la discusión se concentró en la oportunidad de una propaganda de Estado que defendiera el país de las campañas atribuidas a la propaganda germana, incluso antes de la llegada de los nazis al poder. Así se extendió la imagen de una Alemania poderosa desde el punto de vista propagandístico y una Francia inhábil y titubeante en el terreno de la propaganda. Los medios gubernamentales, efectivamente, eran renuentes a reconocer el uso de la propaganda en el exterior, pero invertían grandes cantidades en difundir lo que consideraban "*le véritable visage de la France*". Sostenían que Francia no tenía necesidad de propaganda, pero la utilizaban de forma discreta, como instrumento defensivo frente a las campañas de sus enemigos. Mientras tanto, eran los analistas, los comentaristas políticos y los propios parlamentarios quienes reclamaban una acción gubernamental más decidida y sistemática.

Hugo García explica cómo en un país liberal por excelencia, con una sociedad abierta y democrática como la británica, se desarrollaron métodos indirectos de censura y de propaganda que sorteaban las limitaciones legales de diversas formas: encomendando esas tareas a entidades oficiosas o privadas; fomentando la autocensura de los medios y el autocontrol; en fin, consiguiendo la colaboración de las grandes empresas de comunicación con el gobierno en la tarea de *fabricar el consenso*. Al

mismo tiempo, los gobiernos británicos se presentaban como sinceros defensores de la libertad de información y mostraban las mismas reticencias oficiales hacia la palabra propaganda que sus colegas franceses. El autor también estudia los intensos debates entre quienes condenaban la propaganda por considerarla contraria a la libertad de expresión, semilla de la guerra, y quienes estaban dispuestos a admitirla si servía para defender a la nación de sus enemigos internos y externos. El caso británico muestra claramente cómo se desarrolló y arraigó entre muchos intelectuales, en los años treinta y como reactivo a la amenaza de la propaganda totalitaria, la idea de una propaganda democrática, entendida como una extensión de la necesaria educación política.

El artículo de Dario Migliucci analiza el caso estadounidense. Allí también se desarrolló una viva polémica entre quienes justificaron y quienes denunciaron las intervenciones propagandísticas en la Primera Guerra Mundial. Polémica que se transformó en un debate intelectual sobre la manipulación de la opinión pública, en el que participaron periodistas, académicos y legisladores. En los años treinta, cuando ya se había desarrollado un conocimiento experto en esas materias, muchos de los protagonistas de aquellos debates puramente teóricos decidieron pasar a la acción, colaborando con organizaciones filantrópicas o gubernamentales dedicadas a tareas propagandísticas.

El caso español estudiado por José Manuel Morales Tamaral es especialmente complejo, porque abarca tres regímenes políticos diferentes: la última fase de la monarquía constitucionalista de la Restauración, la dictadura de Primo de Rivera y la experiencia democrática de la Segunda República. En las tres coyunturas se abrió un horizonte de experimentación en las formas de hacer política inspirado en la importancia de la persuasión de la opinión pública. Las iniciativas legislativas y administrativas adoptadas entre 1917 y 1936 para institucionalizar una política de comunicación política muestran la existencia de sorprendentes continuidades, en este terreno, entre los tres regímenes. Los diversos gobiernos no sólo endurecieron el control estatal de la prensa y reforzaron el aparato de censura, sino que alumbraron la transición hacia una propaganda activa desde el Estado.

Beatriz Mañas desentraña la revolución metodológica que supuso, en el mismo periodo, el estudio *científico* de la opinión pública. El desarrollo de los sondeos de opinión proporcionó un instrumento de intervención política particularmente adecuado a las nuevas tendencias intervencionistas de los Estados. En su artículo estudia particularmente las condiciones socioeconómicas de su aceptación, en los Estados Unidos donde se desarrolló de forma pionera, y los discursos que legitimaron esa nueva herramienta de intervención social como particularmente adaptada a los sistemas democráticos. Ese mismo tema, el desarrollo del estudio y análisis de la opinión pública, es abordado en el artículo de Juan Ignacio Rospir y María Lourdes Vinuesa para el caso español. Desde una perspectiva larga en el tiempo, repasa el proceso de institucionalización académica de esos estudios, identifica los agentes y los colectivos interesados en su control, así como las ideas fuerza o argumentos utilizados. La conexión con la propaganda, señalan los autores, será marginal en los planes de estudio, mientras que predominó la idea de la acreditación y cualificación profesional de los periodistas.

Estos distintos casos señalan un importante cambio de perspectiva en la forma de considerar el papel de la opinión pública en las sociedades democráticas. La experiencia propagandística de la Gran Guerra europea y sus secuelas contribuyó a que el fenómeno de la opinión pública dejara de percibirse solo desde el lado del interés de la ciudadanía y comenzara a analizarse desde el punto de vista de los poderes públicos.



## **NIÑO Presentación**

En vez de defender la función de control de la autoridad que se atribuía a la opinión pública, los debates del periodo de entreguerras pusieron de relieve la importancia del control de la opinión para el ejercicio de la autoridad. Se impone así la perspectiva de quienes ostentan el poder, los que conciben la información no tanto como un derecho natural de los ciudadanos, sino como un medio de persuadir o de convencer, una manera de asegurar la adhesión y el consenso. El ideal del ciudadano como individuo libre tiene que competir, a partir de entonces, con el ciudadano ideal del Estado, es decir, el ciudadano conforme.