

# Diplomacia pública y cambio en la transmisión internacional de medios electrónicos

Monroe E. PRICE\*

## Resumen

Definir "la transmisión internacional de los medios de comunicación" es el punto de partida en este ensayo. A la vez, se señala que la historia de las transmisiones internacionales de los medios es importante, en tanto que pretende conocer si dichas transmisiones lograron o coadyuvaron en el logro de los objetivos que le fueron asignados. Antes de analizar la transformación en las transmisiones internacionales como elemento de la política exterior de cobertura de los medios, Monroe Price examina los cambios ocasionados por el final de la guerra fría, las presiones internas para transformar las transmisiones internacionales, las respuestas a conflictos étnicos antes del cambio de siglo y las implicaciones de nuevas tecnologías. Finalmente, se concluye que los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 trajeron a colación debates sobre el futuro de la diplomacia pública y las transmisiones internacionales de medios. De haber una "revolución en la diplomacia pública", Monroe asegura que las transmisiones internacionales de medios deberán dejar de ser un proponente activo en la relación de medios y democracia para tener una función más relacionada con asuntos de los medios y la seguridad mundial.

## Abstract

*Defining "international broadcasting" is the starting point in this essay. Histories of international broadcasting are said to be important as they often seek to answer whether international broadcasting accomplished or assisted in the accomplishment of the goals assigned to it. Before analyzing transformations of international broadcasting as an element of a foreign policy in the media arena, Monroe Price reviews the changes brought about by the end of the cold war, the domestic pressures to transform international broadcasting, the responses to the ethnic conflicts before the turn of the century and the implications of new technology. Finally, the essay concludes that the events of September 11 2001 brought to the foreground debates over the future of public diplomacy and international broadcasting. Might there be a "revolution in public diplomacy"? Price suggests the move may be towards "re-branding" and, indeed, international broadcasting may move from being an active proponent of the relationship of media to democracy, to a function more closely tied to issues of media and global security.*

\* Universidad de Oxford.

## 1. Introducción

La transmisión internacional de los medios electrónicos engloba muchos conflictos y dificultades centrales de la necesidad que una sociedad tiene para influir en la esfera de la información de otra sociedad. Existe la lucha por encontrar la armonía entre los fines de la "objetividad" y la pertinencia de actuar como un instrumento efectivo de propaganda, el divorcio potencial entre avanzar en una política nacional y actuar como una empresa periodística con credibilidad, y la tensión entre la promoción de regímenes favorables y la motivación de desacuerdos.

En este artículo analizo las transformaciones en las transmisiones internacionales de medios electrónicos como un elemento de la política exterior de la esfera mediática, enfocado particularmente, aunque no exclusivamente, a los Estados Unidos. Aunque para entender los límites y el discurso en el cual las presiones inmediatas para la transformación se llevan a cabo, es necesario analizar otras transformaciones. Esto incluye las transformaciones acaecidas a finales de la guerra fría, la presión doméstica para transformar los medios electrónicos en una herramienta violenta de sustitución, las respuestas hacia los conflictos étnicos antes del cambio de siglo, y las implicaciones de la convergencia tecnológica.

## 2. Historias y definiciones

Transmisión internacional de medios electrónicos (*international broadcasting*) es el término elegante para una combinación compleja de noticias financiadas por los gobiernos, información y entretenimiento, dirigidos a una población fuera de los límites de un Estado-nación. Es el

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

uso de medios electrónicos de una sociedad para influir en la opinión de individuos y líderes de otra sociedad. Incluye lo que en algún momento fue orgullosamente llamado "propaganda".<sup>1</sup> La organización *The Voice of America (VOA)*, *Deutsche Welle* y la *BBC World Service* son los ejemplos más conocidos, pero los practicantes son múltiples. Las fronteras, desde luego, son difusas. Los servicios satelitales más recientes frecuentemente son relacionados con políticas gubernamentales o regionales pero que no están "financiadas por el gobierno" en el sentido literal. Existen aquellos que argumentan que CNN es un instrumento de la hegemonía de los Estados Unidos, consciente o inconscientemente, pero no entra en la categoría de transmisiones internacionales de acuerdo con la definición que aquí menciono. De manera similar, se dice que Al Jazeera controla las líneas pesadas de su escenario político regional, pero no es financiado por el gobierno ni tampoco parece ser proveído por el Estado.<sup>2</sup>

Esta categoría no se define por el acceso y la distribución de la tecnología. Los empresarios de las transmisiones internacionales de medios electrónicos tradicionalmente han usado ondas cortas de radio como un medio dominante para emitir señales; pero ahora, muchas tecnologías, incluyendo la frecuencia modulada, internet y la transmisión satelital de uso doméstico, están incluidas. Generalmente se dibuja una línea divisoria entre los "transmisores internacionales" que son transparentes, de aquellos llamados radios "clandestinas" o "negras", instrumentos o transmisores de información que son secretamente proveídos por los gobiernos, agencias de inteligencia, o por movimientos políticos ligados al Estado. Existen diversos

1 Martin, *Internacional Propaganda*.

2 Ver Ajami, Fouad, "What the Musil, World is Watching", *New York Times Magazine*, 18 de noviembre de 2001, p. 48.

estilos de la transmisión internacional, el estilo británico, el estilo francés y uno o varios estilos estadounidenses (que reflejan la división entre la transmisión proveída por Estados Unidos).<sup>3</sup> Estas diferencias en los estilos marcan la historia de las transmisiones, dependiendo de los objetivos de la política externa y responden a la naturaleza de la sociedad a la que se enfocan, la participación política interna y tendencias culturales arraigadas.

Las historias de la transmisión internacional de medios electrónicos a menudo intentan responder —generalmente de manera inconclusa— si la transmisión internacional logró o participó en el logro de los objetivos asignados por ésta.<sup>4</sup> Pruebas de la efectividad de las transmisiones in-

3 Estas cuestiones de estilo que tocaron de cierta forma la tendencia en las transmisiones internacionales de Estados Unidos son diferentes, por ejemplo, de las del Reino Unido. La transmisión internacional de medios de los Estados Unidos estaba a cargo de una agrupación de empresarios de medios agresivos con administraciones específicas para cada sector. Existen aquellos dentro de esta tendencia de agrupación que favorecieron a un sistema de transmisión de televisión que emula al *BBC World Service* como una voz unificada de información confiable, de hechos y sin pasiones. Además, bajo esta reorganización anterior, la *VOA*, junto con las radios exteriores, estaban sujetas al *Broadcasting Board of Governors*, como se indica, de cuyos miembros muchos son designados políticamente. Muchos de los miembros en 1990 eran abogados del *ethos* de las radios de *sustitución* y de la radio manipulada por la política en la *VOA*. Uno de los miembros fue designado para proteger a la Radio y TV Martí con el objeto de asegurar que la comunidad de cubanos exiliados tuviera el servicio.

Los abogados de un empresario de medios reconocido por su "objetividad", también consideraron que la presión por transformarse a una función de sustitución y de tener un objetivo nacional político era destructivo para la posibilidad de que la *VOA* llevara a cabo estas funciones. Consideraron que la proliferación de las radios conllevaba a la duplicación gratuita de recursos y al uso de esos recursos en formas que comprometían la "objetividad" de los dueños de los medios internacionales de Estados Unidos.

4 Ver Olechowská, Elzbieta y Aster, Howard, *Challenges for International Broadcasting* V. Oakville Mosaic., 1998; Abshire, David M., *International Broadcasting: A New Dimension of Western Diplomacy*, Beberly Hills, Sage, 1976; Wasburn, Philo C., *Broadcasting Propaganda: International Radio Broadcasting and the Construction of Political Reality*, Westport, CT Praeger, 1992. Hay muchos libros que tratan estas cuestiones. Ver, por ejemplo, Nelson, Michael, *War of the Black Heavens: The Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, Syracuse, Syracuse University Press, 1997; Philip, M. Taylor, *War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War*, Manchester, Manchester Univer-

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

ternacionales son frecuentemente las escritas en las memorias justificatorias y rara vez en las antagónicas.<sup>5</sup> Las luchas por alcanzar los logros son mayores entre los creyentes más ávidos. Un libro de Michael Nelson, actual directivo de la Fundación Reuters, resume de forma elocuente la posición de muchos de los que proveen las transmisiones internacionales y que se confunden con el hecho de que a menudo se menosprecia a la radio como una herramienta para influir en el paisaje político global. Nelson se pregunta de manera retórica: “¿Por qué el oeste ganó la guerra fría?” No por el uso de armas. Las armas no infringieron la cortina de acero. La invasión del oeste fue mediante la radio, que fue más poderosa que la espada. “Aquellos aptos para la guerra someten al ejército enemigo sin batalla”, escribió Sun Tzu,<sup>6</sup> “entre los contrincantes, la emergente Voice of America fue condescendiente con aquellos ciudadanos en el Congreso que pensaban:

simplemente con que los medios electrónicos norteamericanos transmitan de cualquier forma noticias no disponibles o información condenando los regímenes autoritarios y fertilizando el intelecto; o bien, a una tierra revolucionaria de tal manera que las ideas occidentales democráticas y el libre mercado florezcan.<sup>7</sup>

city Press, 1992; Lance Bennett, W., y Paletz, David L., *Taken by Storm: The Media, Public Opinion and Us Foreign Policy*, Chicago, Chicago University Press, 1994; Cohen, Yoel, *Media Diplomacy: The Foreign Office in the Mass Communication Age*, Londres, Frank Cass, 1986; Nason, James O. H., “The International Broadcasting as an Instrument of Foreign Policy”, *Millenium 6* 1977; Renier, Olivier y Rubinstein, Vladimir, *Assigned to Listen: The Evesham Experience 1939-1943*, Londres, BBC External Service, 1986).

5 Ver Hopkins, Mark, “A Babel of Broadcasts”, *Columbia Journalism Review*, julio de 1999, p. 44.

6 Nelson, Michael, *War of the Black Heavens*.

7 Hopkins, Mark, “A Babel of Broadcasts”.

En 1927 Harold Lasswell escribió:

La verdad es que todos los gobiernos están comprometidos hasta cierto punto con la propaganda como parte de sus funciones ordinarias en tiempos de paz. Ellos hacen propaganda en nombre de amigos diplomáticos o en contra de antagonistas diplomáticos, y esto es inevitable.<sup>8</sup>

La Voice of America, a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, fue el símbolo de la transmisión internacional de los Estados Unidos. En la era de posguerra, en respuesta a la guerra fría, un grupo de ciudadanos norteamericanos, con apoyo de la CIA y al cabo virtualmente financiados completamente por la CIA, formaron las *radios sustitutas*, entonces llamadas Radio Free Europe (dirigidas a Europa Central y del Este) y Radio Liberation (dirigida a la Unión Soviética). Por un largo periodo de tiempo las radiodifusoras sostuvieron que eran completamente independientes del gobierno, financiadas de forma privada, y sólo hasta que el tema fue introducido a la fuerza, el gobierno negó su relación clandestina con ellas. Más tarde las radios se combinaron (Radio Liberation se convirtió en Radio Liberty) y el gobierno federal reconoció su papel de patrono. Las ventajas de los dos estilos —sumamente similares— de la VOA de “servicio completo” de transmisión (difundiéndose ampliamente la versión de Estados Unidos hacia el mundo) y el estilo de las radios sustitutas altamente enfocadas a cierta audiencia (narrando una serie de eventos ventilándose dentro de una sociedad enfocada) han sido discutidas en el Congreso por varias décadas, y esto se intensificó cuando los recursos se volvieron escasos en el periodo post Unión Soviética.

<sup>8</sup> Lasswell, Harold D., *Propaganda Technique in the World War 14*, Nueva York, Alfred A. Knof, 1927.

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

La guerra fría estaba en una época en que la transmisión internacional indujo la negociación hacia temas específicos, el unilateralismo, y acuerdos multilaterales sobre la afectación de la esfera mediática. Cuando el uso de la radiodifusión con influencias ideológicas estaba en su apogeo en la guerra fría, los Estados Unidos mantuvo una severa condenación ante el “atestamiento de información” (*jamming*) en la tecnología de radio en muchos contextos; el atestamiento es una figura legal que sigue existiendo y es invocada. Atestar (*jamming*) es el bloqueo de programación por medio de la sintonía constante de la misma frecuencia en el “uso deliberado de interferencia de señales enviadas por uno o más transmisores para confundir las emisiones de otros transmisores con la intención de hacerlos ininteligibles en su recepción”.<sup>9</sup> Los Estados Unidos y el occidente generalmente asumieron que su derecho a transmitir programas de radio, supuestamente objetivos, significaba que la interferencia de estas transmisiones era un puente hacia el derecho internacional en términos de ambas convenciones, de radio específicamente y de derechos más amplios como el de libertad de expresión.<sup>10</sup> Con respecto a las antiguas tecnologías, los soviéticos y los cubanos tienen un entendimiento bastante diferente. Para ellos, y para muchos países subdesarrollados, la soberanía del Estado rechazó esas transmisiones extranjeras indeseables, y el atestamiento (*jamming*) fue —y para Cuba sigue siendo— una contraestrategia frecuentemente utilizada.<sup>11</sup>

9 Whitton, John B. y Larson, Arthur D., *Propaganda Towards Disarmament in the War of Words*, Nueva York, Dobbs Ferry, World Rule of Law Center, Duke University, 1964, p. 210.

10 Martin, *International Propaganda*, núm. 87, p. 223.

11 Kessler, Bruce, “Politics Among the Airwaves: An Analysis of Soviet and Western Perspectives on International Broadcasting and the Right to Exchange Ideas and Information Regardless of Frontiers”, *Houston Journal of International Law*, núm. 7, 1985, pp. 237-248.

El estatus legal del atestamiento (*jamming*) ha sido demasiado discutido, especialmente en relación con Radio Martí y las disputas entre Cuba y los Estados Unidos sobre la legalidad de los medios electrónicos norteamericanos y las relaciones subsecuentes.<sup>12</sup> En el caso de Cuba y los Estados Unidos, las relaciones legales se establecieron por el North America Radio Broadcasting Agreement (NARBA) (Tratado Norteamericano de los Medios Electrónicos), que se hizo efectivo en 1960. Es un "tratado entre ciertos países norteamericanos que proveen un sistema de prioridades y estándares de ingeniería diseñados para minimizar la interferencia y para promover el uso ordenado de canales AM en la región de Norte América".<sup>13</sup> NARBA estableció niveles de control para las estaciones de radio y televisión a los cuales se les solicitó operar omitiendo transferencias censurables. Adicionalmente, la ITU Reglamentación de Radio, estableció que la banda de onda corta es "el método internacionalmente aceptado" mientras que la banda AM es para uso doméstico. Radio Martí opera en onda corta y en banda AM.

12 Bayer, Stephen D., "The Legal Aspects of TV Marti in Relation to the Law of Direct Broadcasting Satellites", *Emory Law Journal*, núm. 41, 1992, p. 541; ver también Arcia, Omar Javier, "War over the Airwaves: A Comparative Analysis of US and Cuban Views on International Law and Policy Governing Transnational Broadcasts", *Journal of Transnational Law and Policy*, núm. 5, 1996, p. 199; Alexandre, L., "Television Marti: 'Open Skies' over the South", *Beyond National Sovereignty*, K. Nordenstren y Herber Schiller (eds.), Nueva Jersey, Ablex Publishing, 1993.

13 US House Committee of Foreign Affairs, Department of State Under Secretary for Security Assistance, Science and Technology, el testimonio de James L. Buckley, *Region 2 Administrative Radio Conference on Medium Wave Frequency (MF) Broadcasting: Hearings Before the Subcommittee on International Operations of the House Committee on Foreign Affairs*, 97th Cong., 4th sess., 1981.

### 3. Transformaciones en la estela de la guerra fría

Al terminar la guerra fría y con el asentamiento de las bases para la penetración etérea de fronteras soberanas, la transformación geopolítica fundamental requirió la reconfiguración de la transmisión internacional de medios electrónicos hacia nuevas direcciones, nuevas justificaciones y se exploraron nuevos propósitos. Hasta su resurrección en la guerra contra el terrorismo, la transmisión internacional padeció una fuerte crisis de función y credibilidad a mediados de los noventa. Consideraciones tales como el presupuesto, las nuevas tecnologías y las formas industrializadas de distribución de información influyeron en el proceso de recesión.

Durante este tiempo, Canadá y Australia se unieron para eliminar la transmisión de medios electrónicos del extranjero. Los australianos estaban menos involucrados en las políticas europeas clásicas de la guerra fría; a cambio, se especializaron como la principal fuente de información en el sureste de Asia y Oceanía. De hecho, las transmisiones externas australianas fueron víctimas de un proceso de recorte presupuestal general, como fue el caso en los Estados Unidos. Los medios electrónicos comerciales de Australia también se opusieron a continuar con el servicio. Las compañías australianas, como aquellas del magnate Kerry Packer, se vieron en la necesidad de expandir su esfera de influencia hacia lugares como Vietnam y Cambodia, donde los servicios internacionales operaban. Finalmente, después de que las tropas australianas tomaron una posición dominante y mantuvieron la paz en Timor del Este, y después de una protesta pública efectiva en casa, el presupuesto de Radio Australia se restableció y, hasta cierto punto, aumentó. El único esfuerzo por asociar la presencia de una cadena de televisión internacional de Australia con un canal comercial subsidiado resultó un fra-

caso, de donde la radio internacional resultó ser el sobreviviente favorito.<sup>14</sup> En Canadá los recortes al presupuesto duraron más tiempo.<sup>15</sup>

En 1999, Deutsche Welle (DW), la cadena de televisión exterior alemana, por razones de presupuesto requirió también despidos laborales por primera vez desde 1949. En octubre de 1999 su director anunció una nueva estrategia para DW a la luz de estos recortes presupuestales. Los principios mencionados fueron muy similares a los cambios asumidos ya por otras cadenas de televisión. Las radiodifusoras continuaron transmitiendo por regiones con deficiencias considerables en la información (la transmisión en los Balcanes continuó y se ampliaron programas para Indonesia y las áreas en crisis de África y Asia). DW Radio fue descontinuada en regiones liberalizadas que estuvieran cubiertas por los mercados privados de la información (también fueron recortados los programas en idioma japonés para Japón y programas de radio en español para América Latina). DW televisión se conservó y la oferta por internet se fortaleció. Como un tipo de llanto lastimero, el director justificó la existencia del DW gracias a "los numerosos medios anglo-americanos dominantes que requieren constantemente de los servicios en lenguas extranjeras y que aumentan la cooperación internacional".<sup>16</sup>

<sup>14</sup> "New Operator of Aussie TV to be Decided Soon", *Jakarta Post*, 9 de abril de 2001.

<sup>15</sup> Para mantener y reforzar su servicio, el administrador de Radio Internacional Canadá (RCI) tomó una decisión determinante para ser parte de "Team Canada". Éstos son una mezcla de negocios y líderes industriales enviados a varios países para promover bienes y servicios. La RCI determinó que las actividades del Team Canada, "en lugar de ser solamente noticias de historias, eran una parte integral del reflejo de lo que está pasando en Canadá". "Radio Canada International plans for 1999", BBC Summary of World Broadcasts, 1o. de enero de 1999, World Broadcast Information, China, WBI/0001/WB; fuente: *Voice of America*, 19 de diciembre de 1998.

<sup>16</sup> "DW Services and Staff cuts Outlined", *BBC Summary of World Broadcasts*, 15 de octubre de 1999, World Broadcast Information WBI/0042/WB; fuente: *Deutsche Wellw Press Release*, Colonia, Alemania, 7 de octubre de 1999.

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

En el Reino Unido, después de sobrevivir los espasmos del facismo de la guerra fría y la independencia, la *BBC World Service* necesitó encontrar una definición de mayor inclusión para sus objetivos a largo plazo. En 1993 John Tusa, el antiguo director del consorcio, argumentó que la transmisión internacional de medios en el Reino Unido

no debería depender de una disputa política en particular o de alguna diferencia ideológica, así como tampoco de un periodo de tiempo en particular o de las necesidades inmediatas de alguien en alguna parte del mundo en particular.

Para definir los criterios para un servicio sostenido mundial, añadió: "debe de apelarse a lo global más que a una elite de la audiencia. Debe ser 'internacional' más que del exterior". Los servicios de transmisión de medios electrónicos, escribió Tusa, pueden hacer una multitud de cosas diferentes para personas diferentes.

En parte, los medios electrónicos operan a manera de asistencia, transmitiendo conocimiento y cualidades; tienen un elemento de anunciantes culturales; son un instrumento de la diplomacia informal; ponen a los individuos en contacto con una nación.<sup>17</sup>

La amenaza de nuevos recortes presupuestales a principios de los ochenta casi obligan a clausurar los servicios de la BBC, como en Brumese, aunque moderaron su función de manera fácilmente legítima, ofreciendo transmisiones a la gente cuyos gobiernos opresores habían privado el acceso a otras fuentes de información confiables. Más adelante, en la misma década, los presupuestos capitales incluso aumentaron, facilitando una mejoría dramática en

<sup>17</sup> Tusa, John, "Media: Britannia Rules the Airwaves", *The Independent*, 9 de diciembre de 1992, sección de Medios, p. 19.

las facilidades para la transmisión, y un cambio consecuente en las figuras radiofónicas. Con el colapso del comunismo, en Europa del Este y la Unión Soviética, así como en las radios estadounidenses, el servicio reinterpreto el momento histórico y se encontró a él mismo en otro nuevo papel, es decir, asistiendo a transmisiones para el bloque de la antigua Unión Europea. Atendiendo a las advertencias de no permitirse a sí misma pronunciarse demasiado en las disputas particulares o en eventos históricos, la BBC World Service sobrevivió pasando a salvo la crisis global de confianza con casi todos sus servicios Europeos intactos.<sup>18</sup>

En los Estados Unidos, la creación y el crecimiento de CNN causó algunas molestias monetarias fuertes para la continua existencia de entidades como la Voice of America y de las llamadas radios de sustitución.<sup>19</sup> Después del colapso de la antigua Unión Soviética, los alguna vez vigorosos esfuerzos de los medios de comunicación internacionales en Rusia se deterioraron considerablemente. Pronto, al tomar la administración, el presidente Bill Clinton apeló a la consolidación de todos los medios de comunicación internacionales de Estados Unidos. Esto fue un punto en contra para los prospectos de las radios internacionales. La consolidación significaba la posibilidad de reducir los presupuestos, repensar las misiones, y cuestionar lo asumido. Bajo la propuesta inicial, el presupuesto de radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL) sería tajado

<sup>18</sup> Popham, Peter, "The Empire Talks Back", *Independent Magazine*, núm. 117, enero de 1996, p. 2.

<sup>19</sup> La CNN transmite la mayoría de su contenido en inglés, aunque eso estaba cambiando. Las cadenas internacionales de TV de Estados Unidos y las británicas transmiten en más de 65 idiomas y alcanzan audiencias masivas (más de 200 millones de lectores-escuchas-televidentes a la semana) que no solamente la afluencia que la televisión puede lograr. Ver Flournoy, Don M. y Stewart, Robert K., *CNN: Making News in the Global Market*, Luton, University of Luton Press, 1997.

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

como un prelude de la futura eliminación de las radios. El 30 de abril de 1994, el presidente ratificó la Ley de Transmisión Internacional de Medios Electrónicos de Estados Unidos (*US International Broadcasting Act*). La *Voice of America* y las Radios, incluyendo a *Radio Martí*, debían reportar al *International Broadcasting Bureau* junto con la *United States Information Agency (USIA)*<sup>20</sup> —que pronto sería eliminada—. En tributo a la historia, las radios sustitutas RFE/RL y Radio Free Asia, reportaban directamente a la mesa de directivos del *Bureau* en su calidad de concesionarias de naturaleza privada, financiadas por fondos federales. Sus empleados no eran parte del servicio civil de carrera de Estados Unidos, como lo eran algunos de otras organizaciones, por ejemplo la *VOA* y *Radio-TV Martí*. La legislación también autorizó al *Broadcasting Board of Governors (BBG)* para supervisar al *Broadcasting Bureau*, en virtud de establecer y conservar estándares de transmisión, sentar ciertas prioridades en la transmisión para los servicios de lenguas extranjeras y acentuar la calidad, efectividad e integridad profesional de todas las actividades. El acto, típico del entorno de la época, manifestó absolutamente la tendencia de la Corte, donde el sector privado tendría que asumir todos los costos de las radios en el momento y no hasta el final del año fiscal de 1999.

El tenor del gobierno y de la sociedad fue mucho menos de apoyo de lo que sería en la década siguiente. A mediados de 1990 las instituciones de transmisión internacional de medios estaban bajo la enorme presión de los magnates y sus contrapartes políticas. Ellos argumentaron que la transmisión internacional era innecesaria en la “era de CNN”. Las radios y la *VOA* fueron consideradas las reliquias doradas de la guerra fría, con altos salarios y

<sup>20</sup> United States International Broadcasting Act, Pub. L., núms. 103-236, título III.

una misión obsoleta. Ese mismo año, el presidente certificó el interés nacional significativo y necesario para reubicar las operaciones de la RFE/RL de Munich, Alemania y Praga, República Checa.

De cara a esta oposición efectiva, las radios empezaron a replantearse sus misiones. Al ya no enfrentarse con un régimen autoritario, servirían como sustitutas expresando los puntos de vista de los disidentes, así se crearon un nuevo papel para ellas mismas: facilitar las transiciones democráticas. La misión de las radios, según proclamaron, envolvía la idea más pura de la sustitución ofreciendo noticias y análisis de los eventos internacionales donde no existieran medios disponibles, es decir, para compensar las limitaciones de los medios locales y establecer los estándares mediante los cuales los medios independientes emergentes pudieran autoevaluarse.

Las RFE/RL hicieron énfasis en tres misiones preliminares para ellas mismas en el periodo de transición:

1. Fungir como un medio de difusión tradicional mediante la oferta de noticias e información en asuntos importantes, tales como la democracia y el sistema político, medio ambiente y el crecimiento económico.
2. Proveer asistencia a estaciones de radio vernáculas; y
3. Capacitar al personal y a dueños de las radios vernáculas.

RFE/RL se vendió a sí misma como “el modelo occidental del periodismo, una fuente alternativa de noticias y seguridad contra la posible censura gubernamental”. Estableció agencias en toda la antigua Europa del Este en países enfocados, así como en la antigua República Soviética, y retransmitió en cadenas con licencia de aquellas naciones.

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

La atmósfera de la época influyó en las preferencias burocráticas. Grupos de cabildeo y servidores públicos favorecieron la "sustitución", o una tendencia evidente, hacia las instituciones que reciben subsidios de los impuestos. Esta posición ocasionó fervores y ganancias en las radios por encima de la Voice of America; fue una manifestación de ardor. El 30 de octubre de 1997, dos nuevos servicios de radio financiados por Estados Unidos iniciaron su transmisión en Irán e Irak.<sup>21</sup> Estos servicios, producidos por RFE/RL, estaban ubicados en Praga. El servicio en Irán originalmente se llamó *Radio Free Irán* y tenía su fuente política en el Congreso y no en la Oficina de Estado. En mayo de 1997, después de la elección del presidente Khatami, la Oficina de Estado intentó posponer o cancelar el servicio en Irán como parte de un acercamiento diplomático. Para abril de 1998, la Oficina de Estado, bajo una presión intensa del Congreso, fortaleció a la RFE/RL y a aquellos que estuvieran a favor de la idea de la *sustitución*, legitimó el nuevo servicio como diseñado para enriquecer el debate político interno del país y no para minar al gobierno.

Las implicaciones del cambio global y el incremento en la competencia privada de las radios puede verse en el énfasis puesto en la continuación de los servicios nacionales articulados por el Congreso de Estados Unidos:

Es la intención del Congreso que la Radio Free Europe y la Radio Liberty deben continuar su transmisión para las personas de Europa Central, Euroasia y el Golfo Pérsico hasta el momento en que: (1) cualquier nación en particular haya demostrado claramente la estabilidad eficaz y consolidación de un Estado democrático; y (2) sus medios de comunicación internos ofrezcan noticias e información imparcial, certera y

<sup>21</sup> La VOA ha estado transmitiendo a Irak en árabe por más de medio siglo y a Irán en reposición de la *Farsi Service* desde 1979.

comprensiva, y se haya establecido firmemente y esté accesible a la audiencia nacional; entonces, la transmisión de Radio Free Europe o Radio Liberty se convertirá superflua. Hasta el momento en que cierta nación alcance reunir estas condiciones, RFE/RL deben asumir la transmisión en dicha nación.<sup>22</sup>

#### 4. Transformaciones en Radio Free Asia

Radio Free Asia es un caso de estudio por el esfuerzo puesto en transformar la transmisión internacional de medios electrónicos para afectar la esfera informativa en determinados países.<sup>23</sup> Este servicio de sustitución, establecido en la Ley de transmisión internacional de 1994 de Estados Unidos (US International Broadcast Act), fue diseñado para enfocarse hacia China, Vietnam, Burma, Laos, Cambodiaa y Corea del Norte.<sup>24</sup> RFA es una manera moderna y común de utilizar las ondas etéreas, enfatizando en el cambio entre los países enfocados de la guerra fría y otros nuevos. Los debates acerca de Radio Free Asia hacen eco de aquellos de otras radios sustitutas. Estos debates son importantes dentro de los Estados Unidos, asimismo, por un salto general hacia un enfoque de sustitución intencional, designado y agudo.

22 United States Code, título 22, sec. 6211.

23 Esta sección está basada en las investigaciones de Michael Likosky durante su trabajo para graduación en el Center for Socio-Legal Studies, University of Oxford.

24 Como un asunto histórico, el servicio de sustitución dirigido a China existió previamente de 1951 a 1953. "La estación internacional Radio Free Asia, supuestamente pública (pero en realidad financiada por la CIA) operaba fuera de San Francisco, pero se encontró que transmitía desde Manila. Su misión dual fue la de fortalecer la resistencia dentro de China hacia el nuevo gobierno comunista y, además, prevenir hacia el exterior de China para que Asia no se 'convirtiera en víctima de la propaganda comunista de China' ", *Broadcasting in Asia and the Pacific: A Continental Survey of Radio and Television*, John A Lent (ed.), Filadelfia, Temple University Press, 1978. La creación de RFA fue una vez más debatida durante la guerra de Vietnam. "CRS Report for Congress", *Radio Free Asia*, 2 de enero de 1997.

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

Radio Free Asia es también el ejemplo de otras hipótesis: los instrumentos de la transmisión internacional son un reflejo de las prioridades y políticas internas de la nación emisora.<sup>25</sup> Se dice que la mayoría de la política exterior, incluyendo la transmisión internacional de medios electrónicos, puede describirse por la influencia de la política interna. Existe un número de temas en la historia de la RFA que ilustran la relación entre las políticas domésticas en los Estados Unidos y el diseño de transmisión internacional de medios. Por ejemplo, lo que se desprende del debate es la introducción de Radio Free Asia en China como comerciante interno para construir la capacidad de asistencia en las “naciones más favorecidas”. En 1990, cuando había un sinnúmero de objeciones a las políticas de derechos humanos en China, y cuando la política de comercio liberalizada se tomó como rehén para ejercer una actitud más agresiva hacia China, la RFA fue una técnica conveniente para ganar votos: aquellos en favor de un tratado de libre comercio podían demostrar su lealtad a través del puño de la radio y al mismo tiempo fracturaban la barrera frente a la apertura de mercados económicos.

El debate internacional subsecuente sobre la transmisión de la RFA se montó en el papel de muchas de las batallas pasadas por las transmisiones internacionales de medios norteamericanas hacia otros lugares enfocados incluyendo la Unión Soviética y Cuba. Por un lado, los Estados Unidos argumentaron que su facultad para transmitir se hallaba contenida en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que da a todos el derecho a “investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras y por cualquier

<sup>25</sup> Rosenau, James (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, Nueva York, Free Press, 1967.

medio de expresión".<sup>26</sup> Estos argumentos asumieron, como se mencionó anteriormente, que el "derecho" de los individuos en países enfocados dio a los Estados Unidos la facultad correlativa u obligación bajo el sistema legislativo internacional, para satisfacer las insuficiencias legales e informativas que estos países puedan tener. China, Korea y Vietnam argumentaron que dichas transmisiones violaban los principios y acuerdos de la soberanía interna.

## 5. Las transformaciones y la "intervención informativa"

Los cambios en la transmisión internacional de medios electrónicos fueron también causados por los conflictos étnicos que clausuraron el siglo veinte. Existe un balance complicado que la comunidad internacional intenta cuando altera la esfera mediática para prevenir conflictos futuros y un genocidio potencial. Capacitar a los periodistas, fortalecer voces nuevas, encender a los medios vernáculos, son todos pasos hacia el incremento de estabilidad y fortalecimiento de la participación política plural y diversa. Sin embargo, existen contextos donde el campo para éstas medidas más avanzadas fue una barrera. En países como Cambodia y Ruanda, en cierto momento, la eliminación de las radios internacionales pudo haber sido el mecanismo principal para introducir un ambiente hospitalario para la paz o para ayudar a iniciar un cambio en la política. Actualmente surgen combinaciones para monitorear la llamada transmisión para la paz (esfuerzos externos que ofrecen información neutral) y el atestamiento (*jamming*) como elementos de una fórmula para prevenir el conflicto y promover la sanación de las heridas después de la guerra y el genocidio.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> United States Code, título 22, secc. 6201, párrafo 1.

<sup>27</sup> Ver Metzli, "Rwandan Genocide".

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

En Cambodia, a mediados de 1990, cuando la comunidad internacional intervino, los medios vernáculos habían caminado muy poco y se creó la radio de la ONU para asegurar que hubiera una fuente de información “justa” durante las elecciones. Pero después de eso, la radio de la ONU se suspendió. Con el propósito de llenar aquello que se concebía vacío, Radio Free Asia buscó establecer una estación confiable en FM en la capital Phnom Penh.<sup>28</sup> El Hun Sen persuadió al Ministerio de Información para que accediera a permitir la transmisión de la estación, pero antes de que el acuerdo se concluyera y la estación de hecho tomara una forma concreta, la autorización de la estación se puso en duda. Los periódicos acusaron a Hun Sen de amenazar a las radiodifusiones de la RFA y la VOA porque “la transmisión de la RFA constituye un misil poderoso que puede destruir todas las tácticas conducidas por la camarilla dictatorial en un abrir y cerrar de ojos”. Con la transmisión de la RFA en FM en Phnom Penh, “la gente puede estar inmediatamente informada de lo que el gobierno de Hun Sen ha hecho ya sea para el desarrollo nacional o para la destrucción nacional”.

Los dueños de los medios internacionales, en estos nuevos papeles de influir en la resolución del conflicto y el mantenimiento de la paz, a menudo deben trabajar con esfuerzos coordinados para bloquear las comunicaciones indeseadas e influir en la postura de la comunidad internacional. Especialmente bajo el contexto de una amenaza de genocidio o una privación potencial a gran escala de los derechos humanos, se han encontrado diferentes formas de intervención legítimas. Estas intervenciones modernas son incluso más drásticas que el atestamiento

<sup>28</sup> “Government Plans to Ban US-funded RFA Criticized”, *Samleng Yuveak-chon Khmer*, 8 de abril de 1999, reimpresso en *World Broadcast Information*, 23 de abril de 1999, Lexis News Library, archivo BBCSWB.

(*jamming*) y no están dentro de la definición estándar. Las ondas etéreas tienen que ser —o al menos eso parece— afectadas de manera positiva y negativa. Durante el bombardeo de radiodifusoras en Afganistán, antes de que la transmisión internacional entrara al espacio etéreo, las radiodifusoras locales fueron destruidas para lanzar fuera los discursos que incitaran a intensificar el conflicto.<sup>29</sup> En otro ejemplo, en mayo de 1999 en el clima del conflicto en Yugoslavia, el consejo directivo del *Eutelsat* discontinuó la transmisión en la programación vía satélite de la Radio-TV en Serbia (RTS) y por tanto hizo inaccesible a la RTS en los países europeos.<sup>30</sup>

## 6. Transformaciones y nuevas tecnologías

Una pregunta importante es saber de qué manera la transmisión internacional de medios electrónicos está siendo afectada por las nuevas tecnologías. Existen innovaciones, pero uno puede también concluir que la transmisión exterior continúa siendo una industria de baja tecnología, y que el radio onda corta hasta el momento es la herramienta más efectiva. En el análisis de la posguerra de cómo se construyeron los medios afganos, un enfoque fue el de apoyar una serie de transmisiones de

<sup>29</sup> Suficientemente similar para ser citado aquí fue la decisión de Israel para destruir el edificio de la Corporación de Transmisión Palestina en enero de 2002. Los líderes palestinos y los guardianes de los medios comandaron el ataque israelí en el cuartel general de Ramalá. Israel sostuvo que la radio y televisión palestinas incitaron a la violencia. La destrucción de los cuarteles generales de transmisión palestinos reiniciaron un debate acerca de la conveniencia de atacar productos administrados por civiles. "Analysis: Israel destroys Palestinian broadcasting HQ in West Bank", *BBC Summary of World Broadcasts*, 24 de enero de 2002, BBC Monitoring Research.

<sup>30</sup> Por supuesto, esto sucedió durante una intervención armada. Ver "Eutelsat Decision 'Culmination of Hypocrisy' ", *Tanjug News Agency*, 27 de mayo de 1999, reimpresso en *World Broadcast Information*, 4 de enero de 1999, Lexis News Library, archivo BBCSWB.

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

baja potencia que llegaran a áreas locales más que buscar una audiencia nacional. Cambios como la expansión de la VOA a la televisión, las cuotas de uso del satélite para un gran número de estaciones de radio alrededor del mundo, la introducción del monitoreo, atestamiento (*jamming*), la transmisión en aviones como medio para introducir mensajes generalmente durante la guerra y, por supuesto, el vuelco al internet ha sugerido que la modernización sea necesaria y útil. ¿Pero realmente estos esfuerzos hacen alguna diferencia? ¿Las nuevas tecnologías hacen particularmente posible la extensión de un Estado hacia otro, y los Estados emisores usan las nuevas tecnologías en formas que afecten las estrategias de las transmisiones internacionales de medios?

A finales de 1996 y principios de 1997, el presidente de Serbia, Slobodan Milosevic, tomó medidas enérgicas sobre los medios independientes durante las movilizaciones opositoras, en protesta a la anulación de su régimen y la victoria de la oposición en catorce contiendas electorales municipales en Serbia. La BBC, VOA y RFE, todos buscaban llenar el vacío existente de información. La VOA no solamente amplió su transmisión en lenguaje serbio por la onda corta y media para llegar a más radioescuchas en Yugoslavia, además rentó tiempo de de la TV Eutelsat para semitransmitir su producción dentro de los diez días después de que Milosevic intentó derribar la estación de radio independiente serbia llamada B-92.<sup>31</sup> La semitransmisión de la VOA radio-TV en lenguaje serbio fue un esfuerzo pionero para planear la expansión de la programación de la VOA-TV de los años noventa en adelante.

En 1999 NATO (North Atlantic Treaty Organization) organizó una campaña en contra de Yugoslavia para ofre-

<sup>31</sup> Varios miles de millones de hogares en Yugoslavia fueron equipados con antenas parabólicas capaces de recibir señales de televisión internacional independientemente del cable local o canales terrestres controlados por el gobierno.

cer un análisis adicional en la adopción de nuevas tecnologías. Durante esta campaña, el gobierno yugoeslavo clausuró todas las transmisiones de medios extranjeros y vetó la retransmisión de las cadenas internacionales en las estaciones de radio locales en la medida de lo posible. En octubre de 1998, durante el periodo de amenaza de los ataques de NATO, el entonces ministro de Información Aleksandar Vucic promulgó un decreto que vetó la "retransmisión de reportes de medios extranjeros que sembraran el miedo, pánico o derrotismo". Él señaló en particular al *Deutsche Welle* por sus "numerosas fabricaciones" acerca de eventos en Kosovo y declaró que la *Voice of America* condujo una campaña propagandística en contra de Serbia.

Esta es una manera de prevenir la guerra de propaganda-psicológica que algunos países extranjeros han hecho contra nosotros, ya sea por transmitir sus programas o parte de sus programas en radios locales y estaciones de TV, o por influir directa o indirectamente en conceptos editoriales de ciertas compañías, especialmente, si provienen de países que están directamente desafiados a utilizar la fuerza militar en contra de nosotros.<sup>32</sup>

Con las transmisiones de la *Voice of America* y *Radio Free Europe* eliminadas del aire en las estaciones de Serbia, en abril de 1999 el jefe de *International Broadcasting Board* anunció que el gobierno de Estados Unidos decidió unirse en la construcción del "ring around Serbia". La decisión fue utilizar a los radiodifusores de FM para que las agencias norteamericanas consiguieran señales dentro de Serbia y comunicar a los ciudadanos serbios. Los radio-

<sup>32</sup> "Information Minister Defends Relay Ban", Agencia de Noticias de Tanjug, 10 de octubre de 1998, reimpreso en *World Broadcast Information*, 16 de octubre de 1998, Lexis News Library, archivo BBCSWB.

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

difusores de FM brillarían en Serbia desde los países de alrededor aunque, en ese momento, las normas de transmisión internacional de medios no eran específicas acerca de qué países estaban involucrados. Los radiodifusores de FM se construyeron con fondos del USAID. Aunque FM tiene un margen limitado, es problemático en terrenos accidentados y más vulnerable al atestamiento o *jamming* que la onda corta; sin embargo, las autoridades recurrieron a FM porque es el medio radial de la elección en Serbia.<sup>33</sup> La construcción de cualquier estrategia para transmitir señales en FM requería de un esfuerzo complejo para obtener los derechos de uso de radiotransmisores. En el caso de Serbia, el uso estaba facilitado en Kosovo y la República Srpska, la entidad de Bosnia Serbia.

En el verano de 2001, el Reino Unido anunció que la restricción de las transmisiones de onda corta en su emisión internacional iban del brazo con las de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y las Islas del Pacífico. Los radioescuchas tendrían en cambio que acceder al World Service por internet o escuchar los servicios limitados de semitransmisiones en FM de las estaciones locales. El movimiento terminó con la tradición establecida en 1932, cuando el Empire Service, como era llamado entonces, salió al aire apuntando cada hora con la firma familiar "*This is London*" y ofrecer por primera vez a muchos usuarios, una voz en vivo desde una tierra lejana.<sup>34</sup> La *Voice of America* suspendió sus servicios de onda corta también, pero se extendió en el contenido de Internet. El contexto en el que funcionaron el *BBC World Service* y la *Voice of America* ha cambiado, y lo ha hecho dramá-

<sup>33</sup> "US to Surround Serbia with FM transmitters", *Voice of America Broadcast*, 10 de abril de 1999, reimpresso en *World Broadcast Information*, 16 de abril de 1999, Lexis News Library, archivo BBCSWB.

<sup>34</sup> "BBC World Service to Cut Back Broadcasts", *Daily Telegraph*, 26 de mayo de 2001.

ticamente. Las nuevas tecnologías, incluyendo al internet, ahora, en localidades específicas, tienen audiencias mayores que los medios tradicionales de comunicación. Virtualmente por primera vez, por la naturaleza “sin fronteras” del internet, una regulación impuesta por el Congreso para que la VOA no pueda ser dirigida a la audiencia interna de Estados Unidos está siendo amenazada en términos de tecnología en gran medida.

## 7. Conclusión

Los eventos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y la “guerra contra el terrorismo” trajeron a colación debates acerca del futuro de la diplomacia pública y la transmisión internacional. Estos debates pulieron la comprensión que una sociedad tiene en el espacio mediático de otros.

Existen muy pocos contextos en los cuales es tan directa la discusión de los propósitos nacionales que alteran la mezcla de voces, afectan el mercado de lealtades, alcanzan una mayor participación cívica en sociedades enfocadas y, finalmente, ganan sobre los corazones y conciencias. Si es que hay una “revolución en la diplomacia pública”, la transmisión internacional de medios electrónicos sería un punto crítico para su implementación.

La tendencia puede ser hacia “re-etiquetar” (*rebranding*), para usar una frase de vanguardia, un énfasis del proceso general por representar a los Estados Unidos, hacia uno más instrumental en atención al contenido específico. La transmisión internacional puede pasar de ser un componente activo de la relación entre la democracia y los medios, a una función muy relacionada con los asuntos de seguridad global y medios. Las múltiples instituciones de la transmisión internacional de medios pueden empezar a imitar a sus competencias comerciales. Puede haber una

## DIPLOMACIA PÚBLICA Y TRANSMISIÓN INTERNACIONAL

transferencia de las noticias al entretenimiento, del reportaje “objetivo e imparcial” a la promoción de una cultura en particular o moda.

Las nuevas tecnologías, los nuevos géneros, los nuevos tipos de asociaciones, todos estos, de hecho, caracterizarán el futuro de las transmisiones internacionales. Los venerables activistas canadienses y el escritor Graham Spry tuvo una advertencia relevante (aunque él hablaba del servicio de transmisión pública): “El confiar esta arma [la formación de la opinión pública a través de los medios electrónicos] a los agentes de la publicidad y las corporaciones interesadas parece completamente descabellado”.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Carta de Graham Spry, 1931, citada en McChesney, Robert M., “Graham Spry and the Future of Public Broadcasting”, *Canadian Journal of Communications* 24 (1999).