

International Cooperation, Media and The Challenges of Contemporary Public Communication: Remarks on an Emerging Field of Study and Practice

Cooperación internacional, medios y los desafíos de la comunicación pública contemporánea: observaciones sobre un emergente campo de estudio y práctica

Cooperação internacional, mídia e os desafios da comunicação pública contemporânea: observações sobre um campo de estudo e prática emergentes

Silvio Waisbord
George Washington University
Estados Unidos
waisbord@gwu.edu

Resumen: A pesar de una larga tradición de práctica y reflexión de la cooperación internacional en apoyo a la libertad de prensa y el pluralismo mediático, no queda claro que constituya un área o campo definido de especialización, con un objeto común de estudio y acción o preguntas comunes. Esto se complejizó aún más después del fin de la Guerra Fría: frente al libertarismo ortodoxo, ganan terreno visiones más atentas a los contextos específicos y basadas en el paradigma de los derechos humanos. Además, mientras los antiguos problemas de la comunicación pública persisten, surgen otros nuevos. Estas condiciones agudizan problemas crónicos que esta área enfrenta para definirse como tal.

Palabras clave:

Cooperación internacional; desarrollo de medios; comunicación pública; área de especialización

Abstract: Despite a long tradition of practice and reflection of international cooperation in support of press freedom and media pluralism, it is not clear that it constitutes a defined area or field of specialization, with a common object of study and action or common questions. This became even more complex after the end of the Cold War: against orthodox libertarianism, visions that are more attentive to specific contexts and based on the paradigm of human rights gain ground. In addition, while the old problems of public communication persist, new ones

emerge. These conditions exacerbate chronic problems that this area faces to define itself as such.

Key words:

International cooperation; media development; public communication; specialization area.

Resumo: Apesar de uma longa tradição de prática e reflexão da cooperação internacional em apoio à liberdade de imprensa e ao pluralismo da mídia, não está claro que ela constitua uma área ou campo de especialização definido, com um objeto comum de estudo e ação ou questões comuns. Isso se tornou ainda mais complexo após o fim da Guerra Fria: contra o libertarianismo ortodoxo, visões mais atentas a contextos específicos e baseadas no paradigma dos direitos humanos ganham terreno. Além disso, enquanto os antigos problemas de comunicação pública persistem, novos problemas emergem. Essas condições exacerbam os problemas crônicos que essa área enfrenta para se definir como tal.

Palavras-chave:

Cooperação internacional; desenvolvimento da mídia; comunicação pública; área de especialização

1. Introducción

Desde la posguerra, la cooperación internacional ha apoyado programas dedicados a la promoción de la libertad de prensa y el pluralismo en los sistemas de medios bajo los rótulos “desarrollo de medios” “asistencia a medios” y otros nombres. Estas etiquetas abarcan una enorme variedad de actividades diseñadas, financiadas e implementadas por donantes públicos y privados, agencias multilaterales técnicas, organismos gubernamentales e intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, y grupos de activistas (Price, Abbott y Morgan 2011). Asimismo, esta área cubre temáticas dispersas en la investigación académica en estudios de comunicación, tales como las políticas de sistemas de medios, medios comunitarios, estudios de periodismo, medios para el desarrollo y el cambio social, y la “diplomacia pública”. Situado en el cruce de iniciativas sobre desarrollo internacional y la comunicación pública, aquí se incluyen una gama de problemáticas tales como la legislación sobre medios, la protección del trabajo de

prensa, la promoción de competencias periodísticas, el apoyo a “medios independientes” y otros objetivos.

A pesar de una larga tradición de práctica y reflexión, no es claro que sea un área o campo definido de especialización, con un objeto común de estudio y acción o preguntas comunes. La persistente ambigüedad de su nombre refleja precisamente las continuas dificultades para definir exactamente sobre qué trata y cuáles preguntas eje definen tanto la práctica como la investigación. Conceptos claves tales como “medios”, “desarrollo” o “asistencia” carecen de definiciones simples y únicas.

No sorprende, por lo tanto, la presencia de huecos importantes en la definición tanto del objeto de reflexión como de las áreas de acción. El concepto “medios” es demasiado abierto y discutible como para dar claridad y unidad ontológica. Especialmente considerando los cambios constantes en el proceso de mediación social en la actualidad, el concepto de “medios” está asociado con varios temas y focos analíticos: estructura como propiedad y financiamiento, prácticas como competencias de trabajadores en redacciones y activismo, plataformas analógicas y digitales, acceso público a una variedad de canales y contenidos, producción de contenidos, usos de plataformas, y otras cuestiones. “Periodismo” es demasiado específico si vemos tanto la gama de prioridades programáticas como las cambiantes formas de producción, circulación y usos de las noticias e información.

Además, los horizontes normativos clásicos, tales como “libertad de prensa” o “pluralismo” son igualmente ambiguos para entender el propósito de diferentes programas o las preguntas que guían el análisis. Tampoco hay marcos teóricos y analíticos propios que pudieran contribuir a definir un campo de estudio único, ya que esta área ha funcionado como un espacio de encuentro de intereses anclados en otros campos de estudio – desarrollo internacional, paz y resolución de conflicto, participación ciudadana, medios alternativos, acceso digital, y políticas y legislación de medios.

“El desarrollo de medios” o “medios en sociedades en desarrollo”, ambas equívocas traducciones del concepto “*media development*”, permanece como punto de intersección de diferentes intereses y programas más que como un campo que reúna los requisitos claves de cualquier campo académico – un objeto común de estudio y acción, marcos teóricos claros y propios, una caja de herramientas conceptual propia, y proposiciones rectoras que articulen preguntas comunes. Se pueden sugerir algunas preguntas que, a lo largo del tiempo han

concitado interés, como “el rol de los medios en el desarrollo humano”, “las condiciones que impulsan una comunicación de masas plural y diversa” o “acciones para apoyar la libertad de prensa”, pero ninguna ha sido definitiva o propia, sino que se superponen con otras áreas de investigación en los estudios de comunicación, el desarrollo internacional y el cambio social.

La dispersión temática es producto del hecho que tanto los donantes públicos como privados, agencias internacionales, y organizaciones implementadoras de proyectos han tenido varios objetivos como apoyar la democracia, contribuir a aliviar emergencias humanitarias y la violencia política, apoyar programas de desarrollo humano (por ejemplo, salud, comunidades, educación, juventud). Los donantes internacionales han tenido una influencia notable al marcar rumbos programáticos y parámetros analíticos. Las agendas temáticas han girado en torno a agendas de la cooperación internacional y prioridades de cada agencia y organismo, ya sea asistencia humanitaria o resolución de conflictos, más que a debates académicos. Dado que las prioridades de la cooperación internacional cambian debido a coyunturas políticas y problemas emergentes que reciben atención de organismos financieros y técnicos, no sorprende que esta área haya agregado intereses múltiples de programas de desarrollo internacional y agendas investigativas.

1. Diagnósticos y perspectivas

No hay duda de que actualmente es un área más compleja y diversa, tanto en términos programáticos como analíticos, que lo que fue durante la Guerra Fría. Por aquel entonces, estuvo estrechamente ligada a programas que promovían una perspectiva sobre la “libertad de prensa” y la “independencia” de los medios anclada en visiones libertarias y relativamente simplistas de la tradición occidental y especialmente norteamericana. Los programas fueron inseparables de la lucha propagandística entre el capitalismo y el comunismo sobre modelos de prensa. La perspectiva libertaria definió programas y objetivos (“prensa independiente”) como así también intervenciones como la capacitación de periodistas y la protección legal. Subyacía una visión negativa del Estado basada en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y la concepción del mercado como base para la organización de los sistemas de medios en democracia.

Esta visión sobrevivió con sus premisas intactas a la caída del Muro de Berlín y la expansión global de la democracia en la década de los noventa. El convencimiento de sus propias

virtudes no fue sorprendente: el colapso de sistemas de medios estatales simbolizado por el comunismo fue interpretado como confirmación de la primacía del sistema privado y comercial de la prensa “libre” en Occidente -en verdad, norteamericana, ya que los sistemas europeos fueron organizados sobre la base de principios mixtos-. De hecho, las ideas clave –el mercado como ordenador del sistema de medios, la privatización como opción frente a regímenes estatistas, y la libertad de prensa simplemente como ausencia de intervención gubernamental, fueron pilares de programas internacionales en el mundo postcomunista. Estas ideas estaban en sintonía con la ideología de la globalización, la liberación de los mercados, y el avance tecnológico, sustentada por los centros políticos y económicos del desarrollo mundial a fines del siglo veinte. En este contexto, la llamada “asistencia internacional a los medios” adquirió mayor interés dentro de la cooperación global, a pesar de que continuó recibiendo exiguos porcentajes de fondos comparados con otras áreas programáticas. Se convirtió en un área de intervención y reflexión con énfasis en contribuir a apoyar marcos legales y prácticas periodísticas en sistemas de medios de democracias emergentes y países en situación de post conflicto en el Sur Global.

Hoy en día, la visión libertaria perdió la pátina y presencia que tuviera en los programas de “asistencia” internacional a la prensa y los medios. Una rápida mirada a varios programas recientes muestra la ampliación tanto de la perspectiva analítica como del horizonte normativo. No hay una única causa de este cambio ya que obedece a razones que varían según agencias y donantes globales. Este cambio refleja, ante todo, el descontento con la idea de que el mercado debe ser el principio central de los sistemas de medios y que el Estado es *in toto* enemigo de la prensa y la comunicación pública. Durante las últimas décadas, las experiencias en varias regiones muestran que las políticas de privatización en combinación con la corrupción resultaron en la concentración de propiedad y la colusión entre corporaciones de medios (usualmente parte de conglomerados industriales) y gobiernos. La captura de los sistemas de medios y políticas públicas por parte de los mismos intereses que debieran ser regulados muestra el fracaso de visiones mercantiles para fortalecer la “libertad de expresión” y el pluralismo.

Los llamados “medios independientes” (o que modestamente aspiran a tener cierta distancia respecto a actores políticos y económicos) no son compañías dominantes que acaparan enormes inversiones publicitarias y públicos. Por el contrario, generalmente son medios con estructuras económicas pequeñas, que pugnan por sobrevivir económicamente y tratan de mantener distancia prudente tanto de anunciantes como del estado, ya sean de propiedad privada, mixta o

comunitaria. Sacarse de encima al “gobierno” como mantra impreso en la filosofía libertaria de la prensa no genera mejores condiciones para la expresión pública, sino que agudiza varios problemas. Más aún, tal grito de batalla usualmente disimuló la hipocresía de medios “independientes” interesados en mantener lazos comerciales, políticos y periodísticos con el estado para ventaja propia.

Asimismo, es imposible sostener el mito simplista de la “independencia” de los medios considerando el comercialismo, clientelismo, y partidismo en los sistemas de medios en Occidente. Esa ficción choca con situaciones donde los márgenes de independencia legal de la prensa frente al estado son solamente una faceta de la realidad considerando que “los medios” mantienen lazos políticos, económicos y sociales con varios actores. Es difícil categorizar cualquier sistema de medios en términos de “libertad de prensa” considerando que es un término multifacético y normativamente problemático en tanto no permite entender adecuadamente las condiciones y los obstáculos que sostienen o reducen el pluralismo de expresiones en la esfera pública.

Frente a la posición del libertarismo ortodoxo, visiones alternativas sobre la expresión pública han ganado una presencia importante en las últimas décadas. Las diferencias son notables. Existe la intención de tener perspectivas amplias e institucionalistas para comprender los desafíos para la expresión y los medios, más sensibles a los contextos y las necesidades locales y menos interesadas en la simple imposición de modelos. Hay mayor escepticismo, si no crítica absoluta, frente a la definición de la expresión y sus condiciones por parte de agencias de cooperación internacional de Estados Unidos o Europa. Hay una creciente sensibilidad a comprender problemas locales desde perspectivas locales. No existen versiones únicas del significado de libertad de expresión como así tampoco hay modelos rectores claramente definidos y posibles en contextos diversos. Lo que es posible en determinadas sociedades no puede ser simplemente deseado, exportado, o impuesto en sociedades con distintas tradiciones legales, sociales y culturales que articulan concepciones particulares sobre la expresión pública, el periodismo, y la libertad de prensa. En épocas de crecientes sospechas sobre los objetivos y los mecanismos de la cooperación internacional, cualquier idea pergeñada fuera de contextos particulares es sospechada de imposición e imperialismo cultural, de ignorar demandas y horizontes locales, y de sobreponer sus propios intereses sobre necesidades de medios y públicos.

En el contexto del reconocimiento de las limitaciones de enfoques libertarios y los problemas crónicos para la expresión pública, conceptos como “democracia mediática” y “pluralismo mediático” han ganado presencia como normativa principal de programas de asistencia internacional. A diferencia de ideas como “independencia” o “libertad” de prensa, estos conceptos tienen por objeto ampliar la mirada analítica y los espacios de intervención para promover la expresión de voces e intereses. Asimismo, esta orientación supera el problema de pensar en el Estado simplemente como obstáculo para la expresión y, en cambio, asume que determinadas políticas son necesarias para fortalecer la expresión pública.

A tono con la legislación internacional vigente, esta perspectiva coloca los derechos humanos al centro de la expresión pública. La expresión es un derecho humano y no solamente una cuestión que incumbe a la prensa y al periodismo. Posiciona el tema de “los medios” dentro de temas más amplios – los derechos a la expresión de diferentes poblaciones como mujeres, jóvenes, grupos étnicos y raciales, y minorías lingüísticas. Reconoce pilares de la libertad de expresión clásica, como la protección legal del derecho individual y las garantías civiles, pero coloca la desigualdad en la esfera pública al centro del análisis y la acción. Enfoca la cuestión de la violencia contra el periodismo y la ciudadanía como una violación de derechos. Amplía el análisis más allá de los obstáculos impuestos por los estados en cercenar espacios para la expresión a través de mecanismos económicos y legales como así también la violencia.

Esta paulatino giro analítico y programático es fundamental especialmente considerando las enormes dificultades para la expresión pública en el mundo. Es claro que la restitución de libertades democráticas y el gradual afianzamiento de instituciones constitucionales no resolvió problemas estructurales – desde la garantía de seguridad para formas de expresión disidentes hasta las condiciones políticas y económicas que sostengan una pluralidad de ideas y voces.

Dentro de estas difíciles condiciones como el agudizamiento de viejos problemas, queda pendiente entender las contribuciones que hace la cooperación internacional en los focos programáticos centrales tales como el apoyo a la cultura de derechos, el desarrollo de infraestructura tecnológica, la producción de contenidos, y la capacitación de periodistas y ciudadanos. A pesar de los notables esfuerzos realizados, persisten preguntas sobre el impacto de esta asistencia en términos de contribuir a la resolución de problemas. La limitada asignación de fondos para la evaluación de programas sumada al énfasis en la capacitación no ofrece evidencia significativa para sacar conclusiones generales sobre el éxito de distintas intervenciones para

enfrentar problemas complejos políticos y económicos que subyacen al funcionamiento de los medios y la expresión pública (Dal Zotto & Mavhungu 2017; Lugo-Ocando 2018).

2. Nuevos desafíos

En paralelo a los cambios de perspectiva y las incógnitas sobre el impacto de programas, la revolución digital introdujo cambios revolucionarios tanto en la estructura de los medios como en la esfera pública, que presentan nuevos desafíos y confunden más aún este campo de estudio y acción. Temas como la ampliación del acceso digital, las transformaciones y las crisis en la industria de noticias y el periodismo, el enorme poder de las corporaciones digitales, los intentos oficiales de censurar e influir la comunicación digital, la invasión de la privacidad, el acoso oficial de voces disidentes en Internet, y las distopías de la sociedad digital como los discursos del odio y la información falsa, se agregan a los problemas crónicos de la expresión pública y las prioridades programáticas de la cooperación internacional.

Esta expansión notable en la agenda temática tiene consecuencias importantes para cualquier agencia internacional a la hora de decidir sus prioridades considerando los enormes desafíos tanto para el pluralismo mediático como para la comunicación pública contemporánea. Lo que aplica a democracias consolidadas no necesariamente es similarmente importante en estados frágiles, situaciones de post conflicto y democracias “emergentes”. Asimismo, a la luz de experiencias recientes es necesario repensar acciones virtuosas en diferentes contextos. Intervenciones necesarias en determinadas situaciones, tal como apoyo a medios de minorías étnicas, no necesariamente produce consecuencias similares en sociedades con conflictos latentes o historias de rivalidad entre diferentes grupos. Además, el hecho de que el financiamiento de programas para “medios” dependa de fondos asignados a otros objetivos para el “desarrollo” global (salud, educación, seguridad, medio ambiente) dificulta la posibilidad de determinar acciones y expectativas en función de objetivos ligados a la comunicación pública, el periodismo o la expresión ciudadana (Noske-Turner 2015).

Estas condiciones agudizan problemas crónicos que esta área enfrenta para definirse como tal. ¿Cómo definir un campo de reflexión y acción? ¿Es posible identificar preguntas comunes considerando que el objeto de estudio e intervención se encuentra en la intersección de varias especializaciones interesadas en preguntas similares? ¿Qué elementos comunes existen en programas interesados en preguntas diversas – apoyar al periodismo en áreas de conflicto, la

capacitación del periodismo en plataformas digital, la promoción del acceso a la información oficial, el apoyo a sitios digitales de investigación?

No hay opciones sencillas para resolver estos dilemas enraizados tanto en la riqueza analítica como la diversidad temática.

Una opción es articular los programas de la cooperación internacional con los objetivos del Milenio, pero puesto que no hay objetivos específicos sobre medios o expresión pública, no sería claro cómo es posible. Recordemos que gran parte de lo que apunta a trabajar con medios, prensa y periodismo está vinculado, tanto técnicamente como programáticamente a otras áreas. Lamentablemente, el pluralismo de los sistemas de medios o la expresión pública en democracia como abanico de prioridades y desafíos no figura como objetivo global.

Otra opción, más académica, sería la identificación de preguntas teóricas que puedan ser analizadas y cotejadas desde la práctica y la investigación. Algunas posibilidades son: ¿Cuáles son acciones efectivas para promover el pluralismo y superar una variedad de obstáculos contra la expresión democrática? ¿Qué similitudes y diferencias existen en diversos contextos políticos, económicos y sociales? ¿Cómo se complementan acciones nivel global, nacional y local? ¿Cuáles son los significados del pluralismo en el presente caos comunicacional de la sociedad digital? (Segura and Waisbord 2016)

No hay opciones obvias ni fáciles especialmente considerando que los problemas para la expresión pública son múltiples y exceden los parámetros analíticos tradicionales (Stremlau, Gagliardone, y Price 2018). Cualquier opción requiere una alianza de intereses de académicos y agencias de la cooperación internacional que puedan desarrollar un vocabulario y objetivos comunes que den cierta forma a la diversidad existente. De lo contrario, es factible que continúe la situación presente de enorme riqueza, pero sin un centro analítico ni un núcleo de problemas comunes que articule preguntas y acciones dispersas.

3. Referencias Bibliográficas

Dal Zotto, C. y Mavhungu, J. (2017). *Introducción de los editores invitados al número especial sobre desarrollo de medios de comunicación y sostenibilidad en África*, Journal of Media Business Studies, 14: 1, 1-4, DOI: [10.1080 / 16522354.2017.1292712](https://doi.org/10.1080/16522354.2017.1292712)

- González Cauhapé-Cazaux, E. y Kalathil, S. (2015). *Official Development Assistance for Media: Figures and Findings: A Report by CIMA and the OECD*. Washington. CIMA/OECD.
- Gordon, A. (2015). *Media Development – a ten-year perspective*, *Glocal Times* 22/23: 1-3.
<http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/gt/article/view>
- Lugo-Ocando, J. (2018). A Mouthpiece for Truth: Foreign Aid for Media Development and the making of journalism in the Global South. *Brazilian Journalism Research*, 14(2).
DOI: <https://doi.org/10.25200/BJR.v14n2.2018.1101>
- Noske-Turner, J. (2016). *10 Years of Evaluation Practice in Media Assistance: Who, When, Why and How?* *Nordicom Review* 36, pp. 41-56.
- Segura, M. S. y Waisbord, S. (2016). *Media Movements: Civil Society and Media Policy Reform in Latin America*. London: Zed.
- Stremlau, N., Gagliardone, I. & Price, M. (2018). *World Trends in Freedom of Expression and Media Development 2018*. Recuperado de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002597/259756e.pdf>