

## **La ONU y sus públicos: Una relación bidireccional**

***Dra. María Eva Bocco Nieto***

Universidad Católica San Antonio de Murcia  
ebocco@pdi.ucam.edu

### **Resumen**

El artículo se centra en la Organización de Naciones Unidas (ONU) –organización intergubernamental pública– y su relación con los públicos (Estados, sociedad civil y empresas) que constituyen el centro de sus actividades, en el marco de las Relaciones Públicas internacionales. Los principios que regulan estas relaciones son el libre consentimiento, la buena fe y la norma *pacta sunt servanda*. El texto se estructura en base a los temas: *Definiciones y conceptualización de Relaciones Públicas internacionales*, *La Organización de Naciones Unidas (ONU)*, *Las Relaciones Públicas internacionales y la ONU*, *Los Públicos de la ONU* y un apartado de conclusiones.

### **Palabras clave**

ONU, organización internacional pública, Relaciones Públicas internacionales, tratado, públicos.

### **Abstract**

This article focus on the United Nation (UN) –a public intergovernmental organization– and its relation with the publics (States, civil society, and private companies) which constitutes the center of their activities in the framework of the international Public Relations. The principles that regulate these relations are the free consent, good faith and the *pacta sunt servanda* norm. The text is structured on the themes of: *Definitions and Conceptualizations of International Public Relations*,

*The Organization of United Nations (UN), International Public Relations and UN, Publics of UN and a conclusion.*

### **Key words**

UN, public international organization, international public relations, treaty, public.

### **Definiciones y conceptualización de Relaciones Públicas internacionales**

El contenido de este artículo se sitúa en la relación de la *Organización de Naciones Unidas (ONU)* y sus públicos, desde las Relaciones Públicas internacionales. Se centra en la visión de una organización con alcance global, que necesita de acciones publirrelacionistas con carácter local, para así abordar las temáticas y situaciones que inciden –en última instancia– en la misión y calidad de vida de sus principales públicos. Trasciende el enfoque de las Relaciones Públicas internacionales empresariales y sitúa en el punto de mira dónde pretenden confluir los intereses de los Estados, la sociedad civil y las empresas.

Wilcox, Aula, Agee y Cameron (2000) definen a las Relaciones Públicas internacionales *como la campaña planificada y organizada por una empresa, institución o gobierno para establecer relaciones de beneficio mutuo con públicos de otros países*. El alcance de dicha definición incluye la perspectiva de *su puesta en práctica en distintos países*.

Para Black (1994), las Relaciones Públicas internacionales se basan en *el intento de conseguir una comprensión mutua salvando un vacío geográfico, cultural o lingüístico, o todos ellos a la vez... Las Relaciones Públicas intentan conseguir la armonía y la comprensión y evitar los conflictos*. Señala el vínculo que existe con los términos *reputación, responsabilidad, credibilidad y confianza*. Rescata como idea principal la necesidad de desarrollar un pensamiento global y la capacidad de actuación local en un ámbito de *aplicación universal*.

Salvador Mercado (2002) reconoce a los Estados como *sujetos de Relaciones Públicas, para hacerse bien vistos en el concierto internacional*. Asocia la relación que existe entre las naciones en un marco de proximidad como consecuencia de las *influencias mutuas más estrechas*. Este

autor alude a la imagen externa, en el sentido de la *buena opinión que sobre un determinado estado se tenga en el exterior*, y la consiguiente influencia sobre *su vida política y económica*. Menciona que *todas las naciones dirigen ahora programas internacionales de Relaciones Públicas*, y rescata dos *funciones primarias* en éstos: *la información y la persuasión*<sup>1</sup>. La gestión de la información en las Relaciones Públicas internacionales pone de manifiesto el lugar hegemónico que las relaciones informativas ocupan en los procesos de comunicación de las organizaciones internacionales.

En la actualidad, las organizaciones que desarrollan las Relaciones Públicas internacionales se enfrentan a un desafío antes latente: una adecuada gestión del conocimiento en una nueva dimensión espacio-temporal. La existencia de sistemas de información emergentes coloca en el vértice a la gestión del conocimiento organizacional, con las características propias de un proceso de comunicación dinámico cuyas repercusiones son de alcance global. Las organizaciones internacionales –públicas y privadas, con y sin fines de lucro– no son ajenas a esta situación. El ámbito de *aplicación universal* y la *puesta en práctica en distintos países* establece que el ritmo de las relaciones internacionales dé preeminencia a sus grupos de interés estratégicos. En este sentido, la ONU, desde su creación, postula el desarrollo de la cooperación pacífica entre las naciones. El punto de inflexión entre la misión y la visión permite una aproximación a la relación con sus públicos.

### ***La Organización de Naciones Unidas (ONU)***

La *Organización de Naciones Unidas* es una *organización internacional* (Carta de la ONU, 1945) y pública. Se entiende por “*organización internacional*” una *organización intergubernamental* (Tratado de Viena; 1969). Fue creada en 1945 por 51 países para *mantener la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva*. Además, se incluye entre sus propósitos el *fomentar entre las naciones las relaciones de amistad*.

La ONU se fundamenta en los *principios de derecho internacional* que se incorporan en su Carta: *los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, de la igualdad soberana y de la independencia de todos los Estados, de la prohibición de la amenaza*

*o el uso de la fuerza y del respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades.*

En la actualidad, los países miembros de la *ONU* totalizan 192, es decir, que convienen en aceptar las obligaciones de la *Carta de Naciones Unidas*. Ambos, propósitos y principios recogidos en ésta, sientan las bases de las Relaciones Públicas internacionales de dicha organización.

### **Las Relaciones Públicas internacionales y la ONU**

Las relaciones internacionales entre Estados históricamente utilizan un instrumento para establecer sus formas de relación. Si bien las Relaciones Públicas se basan en la evolución de las relaciones de mutuo beneficio entre las organizaciones y sus públicos, en este tipo de Relaciones Públicas internacionales el *tratado* desempeña un rol estratégico. El *tratado* es el punto de partida para comprender cómo se articulan las relaciones en el seno de la *ONU*. Un *tratado* es un *acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular* (Tratado de Viena, 1969).

En este sentido, el *Tratado de Viena* –también conocido como el *Tratado de los Tratados*– establece los principios que regulan al *tratado* como fuente del derecho internacional: *libre consentimiento de las partes, buena fe* y norma *pacta sunt servanda*<sup>2</sup>. Por lo tanto, se establecen las bases de una relación de mutuo beneficio y credibilidad para el funcionamiento de las organizaciones internacionales (intergubernamentales).

La particularidad de las Relaciones Públicas internacionales entre los públicos de la *ONU* se sitúa en el seno de las relaciones internacionales que existen entre diferentes sujetos, sean personas físicas y/o jurídicas.

Castillo (2005) establece entre las *posibilidades de relación*, en una perspectiva *cuantitativa y cualitativamente, ilaciones entre Estados y organizaciones, Estados y Estados, Estados e individuos, individuos y organizaciones u organizaciones con organizaciones*. Todas estas posibilida-

des de relación coexisten en la *ONU*, en las actividades que desempeñan los órganos principales, como señalamos a continuación:

- Funcionamiento de la *ONU* (constituida por los Estados Miembros): la relación Organización-Estados miembros se basa en los siguientes propósitos, enunciados en la *Carta de Naciones Unidas* (1945), el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional.
- Funcionamiento de la Asamblea General de la *ONU* (constituida por los Estados miembros): la relación Estados-Estados se centra en la discusión en la Asamblea de *asuntos o cuestiones dentro de los límites de la Carta de UN*.
- Funcionamiento del Consejo de Administración Fiduciaria (constituido por los Estados miembros y *la persona especialmente calificada* para que represente a cada Estado miembro en el Consejo –art. 86.2–): la relación Estados-individuos se basa en el funcionamiento de la administración de territorios fideicometidos (se delega transitoriamente la administración de los territorios).
- Funcionamiento de la Secretaría (constituida por el Secretario General y el personal que requiera la *ONU*): la relación individuos-organizaciones establece que éstos *no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar de forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización* (art. 100).
- Funcionamiento del Consejo Económico y Social (constituido por 54 Estados miembros de UN): la relación organizaciones-organizaciones se debe a que es el órgano encargado de relacionarse con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, como puede ser el caso de la CEE y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El otro aspecto de las relaciones que establece la *ONU* con sus públicos se vincula a la utilización de técnicas de Relaciones Públicas. Castillo (2005) establece la propuesta de técnicas de Relaciones Públicas internacionales que cualquier organización que actúe a nivel mundial debe desarrollar.

### **Técnicas de Relaciones Públicas Internacionales**

---

- Organización de encuentros con responsables de medios de comunicación.
  - Organización de reuniones específicas con otras organizaciones que actúan en el mismo ámbito profesional.
  - Presentar a personas que ocupan posiciones estratégicas en el sistema político que puedan ayudar a la organización.
  - Entablar encuentros con líderes de opinión.
  - Información sobre la estructura económica, social, política, cultural y otros ámbitos.
  - Asesorar en los cambios que deben hacer la organizaciones que desean actuar en otros países.
  - Poseer contactos con empresas de Relaciones Públicas de otros países, ya que se puede planificar la estrategia en el país de origen y aplicarse por parte de una empresa del país de destino.
  - Contar con especialistas en las materias y no acometer actuaciones basadas en el voluntarismo.
  - El idioma es esencial, por lo que hay que contar con expertos en las traducciones, comunicados de prensa, rotulaciones diversas, realización de impresos, etc.
- 

Fuente: Castillo (2005: 175).

A estas técnicas de Relaciones Públicas se debe añadir la utilización de los sitios webs, como sedes virtuales de los Órganos Principales del Sistema de Naciones Unidas. La inclusión de múltiples técnicas de Relaciones Públicas dentro de una estrategia de comunicación multicanal *on line*, que va desde vídeo-conferencias a salas de prensa virtuales, pasando por un número incontable de herramientas como las Intranets o el tradicional correo electrónico.

### **Los públicos de la ONU**

En la ONU se pueden diferenciar tres grandes agrupamientos de la sociedad internacional: los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas. Sin embargo, se deben incluir los públicos que garantizan el funcionamiento del día a día de esta organización pública internacional (y de todos sus organismos). Las definiciones de “público” que a continuación se recogen permiten dimensionar las perspectivas desde las cuales es posible entender las relaciones de los diversos públicos de la ONU.

Wilcox, Autt, Agee y Cameron (2000), en el capítulo “Cómo llegar al público adecuado”, definen al público en términos de *una compleja mezcla de grupos con diversos rasgos culturales, étnicos, religiosos y económicos, y cuyos intereses unas veces coinciden y otras veces entran en conflicto*. Como consecuencia de estos rasgos, existen *diversos tipos de públicos* en las Relaciones Públicas internacionales. La *dinámica variable del público*, entendida en toda su amplitud, se sintetiza en la heterogeneidad de los públicos. También señalan *los distintos grupos de personas que se ven afectados por (o que pueden afectar a) las operaciones de una empresa, institución o gobierno específico*.

Por su parte, Grunig (2000) postula en la *teoría situacional* como *público activo* a los grupos que se identifican con un tema cuando confluyen tres factores:

- El *reconocimiento del problema*: el tema se considera problemático para el grupo por la carencia de algo o que ese algo está fuera de lugar (necesidad de información).
- El *reconocimiento de las restricciones*: afecta a los miembros del grupo de modo personal y se ven limitados por factores externos para modificar la situación (búsqueda de información necesaria para desarrollar planes de acción).
- El *nivel de involucración*: asumen como grupo la necesidad de abordar la situación y el compromiso para modificar la situación (que la resolución de la situación se convierta en objeto de comunicación).

Cutlip y Center (2000) sostienen que *los asuntos y situaciones específicas determinan la composición, tamaño y rango de respuesta de cada público*. Para estos autores *los públicos resultan de situaciones o asuntos específicos y no de rasgos situacionales compartidos*. Los públicos trascienden los atributos o actitudes demográficas y se posicionan sobre situaciones de reconocimiento de intereses mutuos, y varían en los asuntos específicos que configuran las relaciones en cada grupo de interés.

Seitel (2002) delimita el concepto de público a *un grupo de personas con un interés en una cuestión, organización o idea*. Se posiciona en torno a una temática donde confluyen intereses comunes de personas diversas.

Simon (1996) señala cuatro *ramificaciones clave* sobre el público: 1. *No hay una entidad como “el público”, ya que éste es un mito*; 2. *No hay uno sino muchos públicos*; 3. *Los temas crean a sus propios públicos*; y 4. *La naturaleza de una organización suele dictar a sus públicos*. La idea que refuerza Simon se basa en la existencia de tantos públicos como temas y organizaciones existan y, a la vez, que la consistencia del público –como agrupamiento de personas– es relativa a cada situación.

Por su parte, Arceo (2004) considera que los *públicos activos y pasivos* (Grunig y Hunt, 2000) son un *componente estratégico más de la relación de una organización con los públicos*. La esencia de la segmentación de los públicos en *activos y pasivos* se centra en la posibilidad de favorecer la mejora de la comunicación con éstos. El grado de receptividad de los públicos de las organizaciones es directamente proporcional a la actitud de los mismos.

Xifra (2003) expone la tesis de la *única vía para resolver* la problemática sobre el alcance del término y se basa en considerar *todos los grupos hacia los que se dirigen los programas de Relaciones Públicas como públicos, abandonando terminologías que no hacen más que redundar y confundir tildando de manera dispar –y disparatada– unos mismos fenómenos que sólo difieren en sus niveles de actividad-pasividad*. El público es *un grupo con el que una organización anhela establecer y mantener una relación*<sup>3</sup>. Este autor rescata la clasificación de Hallahan (2000) sobre los públicos según el nivel de implicación (*activos, informados, atentos, inactivos y no-públicos*), y aporta las *estrategias alternativas para comunicarse con los públicos* en función del grado de compromiso/implicación de éstos.

Considero que el alcance del término “público” en la *ONU* debe situarse en la relación de la organización con los grupos de interés con los cuales está vinculada y con los grupos que quiere vincularse (independientemente de las variables geográficas, étnicas, religiosas, políticas o de otro tipo). Como organización dinámica, debe ser receptiva con otros “públicos” que pretendan relacionarse con ella, y que no estén contemplados en su estructura actual de funcionamiento. Público y relación configuran el binomio indisoluble para comprender las Relaciones Públicas internacionales de esta organización. Los tres grandes grupos de públicos de la *ONU* son los Estados miembros, la sociedad civil y las empresas.

Los *Estados miembros de la ONU* tienen carácter permanente, son 192, y representan a los países del mundo. Tienen una activa participación en los principales órganos de *UN*.

Incluimos en la siguiente página el organigrama del *Sistema de UN*. En la parte superior se visualizan los principales órganos: *Consejo de Administración Fiduciaria, Consejo de Seguridad, Asamblea General, Consejo Económico y Social, Corte Internacional de Justicia y Secretaría*. A continuación, se visualizan los órganos subsidiarios, programas y fondos, institutos de investigación y capacitación, comisiones orgánicas, comisiones regionales, organismos especializados, otros órganos de *UN*, otros órganos fiduciarios, órganos conexos, departamentos y oficinas.

El organigrama permite reconocer la infraestructura internacional de la *ONU*, y cómo la relación con sus públicos se establece en función de éste.

Los programas internacionales o regionales, los pactos, las cumbres, las conferencias o las declaraciones, son tan sólo instrumentos que ayudan a establecer o a mejorar, en algunos casos, o a restablecer relaciones entre los Estados miembros y la sociedad internacional, en otros.

Pero ¿a qué llama la *ONU* sociedad civil? *La relación asociativa que los ciudadanos*, independientemente de sus familias, amigos y lugares de trabajo, *entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías*. No se considera ni la actividad con fines de lucro (sector privado) ni en el gobierno (sector estatal o público). Por lo tanto, según la *ONU*, al referimos a la *sociedad civil* debemos considerar *las organizaciones populares, las organizaciones profesionales, las organizaciones confesionales, el mundo académico, las organizaciones no gubernamentales benéficas, los movimientos sociales y redes de activistas*<sup>4</sup>.

El otro gran público de la *ONU* lo constituyen las empresas, definidas como *toda sociedad con ánimo de lucro*. En el *Foro Económico Mundial celebrado en Davos* (1999), el Secretario General de la *ONU* (Koffy Annan) planteó a los *líderes de la comunidad empresarial mundial el desafío de “adoptar y promulgar” un conjunto de principios universales* dentro de sus esferas de influencia en los sectores de derechos humanos, normas laborales y medio ambiente. De esta forma, la *ONU*, en calidad de Secretaría y órgano facilitador, promueve la consolidación de la *red del Pacto Global*.



Este pacto articula la relación entre representantes de los públicos: *empresas sobre cuyas actividades pretende influir; fuerza laboral de la que depende todo el proceso de la producción mundial; organizaciones de la sociedad civil, que representan a una comunidad más amplia de personas e instituciones de interés, y gobiernos, que definieron los principios en los que se basó la iniciativa.*

- Un elemento clarificador de cómo se articula el *Pacto Global* es el *organigrama de la Comunicación de Progresos del Pacto Mundial*. Incluye tres aspectos:
- La comunicación con las partes interesadas.
- Cómo se debiera transmitir la comunicación de progresos a las partes interesadas.
- Y la sugerencia de formatos para la comunicación de progresos.

Por otra parte, insiste en la mejora continua de la publicación y difusión de la *Comunicación de progresos*, a través del sitio web y mediante otro canal de comunicación con las partes interesadas.

Entre las iniciativas de los últimos años que promueve la *ONU* se hallan los *Objetivos de desarrollo del Milenio* y los documentos elaborados en la *Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información* (la declaración de principios, el plan de acción, el compromiso y la agenda de Túnez). La sociedad internacional busca a inicios del siglo XXI armonizar los intereses de los Estados miembros, la sociedad civil y las empresas.

## **A modo de síntesis**

Si consideramos la proyección laboral del profesional de las Relaciones Públicas internacionales, la actividad profesional en la *ONU* trasciende el ámbito de las relaciones informativas. La gestión de la información de los gabinetes de prensa debe ceder ante el impulso de los gabinetes de comunicación en la gestión de la comunicación como medio de relación de los públicos involucrados.

Las Relaciones Públicas internacionales no se agotan en las relaciones que hasta hoy se han desarrollado en el seno de la *ONU*. Con el impulso de los sistemas de información actuales es de esperar que evolucionen nuevas formas de relación entre los públicos.

Si bien la *ONU* desde su creación ha sido cuestionada por algunas de sus actividades, mientras no surja otra organización internacional pública que dé cabida a la sociedad internacional, los públicos internacionales actuales siguen en la búsqueda de armonizar su relación con ésta.

Finalmente, las Relaciones Públicas internacionales vinculadas a la *ONU* constituyen una parte de la renovada geografía de las Relaciones Públicas internacionales.

## **Bibliografía**

- ARCEO VACAS, J. (coord.) (2004): *Las Relaciones Públicas en España*. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U.
- BLACK, S. (1994): *ABC de las Relaciones Públicas*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000 S.A.
- BLACK, S. (1994): *Casos de Relaciones Públicas Internacionales*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000 S.A.
- Carta de Naciones Unidas* (1945): <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm> [2006/10/10].
- CASTILLO ESPARCIA, A. (2005): “Las Relaciones Públicas Internacionales”, en *Comunicación Organizacional: Teorías y Estudios*. CASTILLO ESPARCIA, A. (coord.). Málaga, Editorial Clave Aynadamar.
- Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información* (2005): <http://www.itu.int/wsis/index-es.html> [2006/10/02].
- CUTLIP, S.; CENTER, A. (2000): *Relaciones Públicas Eficaces*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000 S.A.
- Declaración del Milenio* (2000): <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html> [2006/09/30].
- GRUNIG, J.; HUNT, T. (2000): *Dirección de Relaciones Públicas*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000 S.A.
- La guía en la Comunicación de Progreso* [http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/gp\\_full\\_spanish.html](http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/gp_full_spanish.html) [2006/10/10].
- MURIEL, L.; ROTA, G. (1980): *Comunicación Institucional: Enfoque Social de Relaciones Públicas*. Quito, Ediciones CIESPAL.
- Objetivos de desarrollo del milenio de la ONU* (2000): <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> [2006/09/30].

- SALBUCHI, A. (2000): *El cerebro del mundo: la cara oculta de la globalización*. Córdoba, Ediciones del Copista.
- SALVADOR MERCADO, H. (2002): *Relaciones Públicas Aplicadas: un camino hacia la productividad*. México, Internacional Thompson Learning.
- SEITEL, F. (2002): *Teoría y práctica de las Relaciones Públicas*. Madrid, Editorial Prentice Hall.
- SIMON, R. (1996): *Relaciones Públicas: teoría y práctica*. México, Editorial Limusa S.A.
- The Global Compact in Spanish* (2004):  
<http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish.html>  
[2006/10/10].
- U.N. DOC A/CONF.39/27 (1969): *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*.
- WILCOX, D.; AUTT, P.; AGEE, W.; CAMERON, G. (2000): *Relaciones Públicas: estrategias y tácticas*. Madrid, Pearson Educación S.A.
- XIFRA, J. (2003): *Teoría y Estructura de las Relaciones Públicas*. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U.

## Notas

- 1 Salvador Mercado (2002) señala, en concreto, los programas de Relaciones Públicas internacionales contemporáneos desarrollados por los gobiernos de Gran Bretaña, Alemania Occidental y Estados Unidos. Las *funciones primarias de información y propaganda* se consolidan así en el siglo XX en tres de los países que actualmente son miembros del Grupo de los Siete. Entre los antecedentes de estos países un dato que conviene recordar es su activa participación en la Primera y en la Segunda Guerra Mundial, y en la conformación de la ONU.
- 2 “*Pacta sunt servanda*”. *Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe* (Tratado de Viena, 1969).
- 3 Para profundizar sobre las formas de comunicación con los públicos se puede consultar la Tabla 6.2. *Estrategias alternativas para comunicarse con los públicos* (Xifra; 2003:182).
- 4 [http://www.un.org/spanish/civil\\_society/sociedadcivil.html](http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html)  
[2006/09/26].

