



LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OPINIÓN PÚBLICA

Pedro LOZANO BARTOLOZZI

1. INTRODUCCIÓN

La relación entre las Naciones Unidas y la *opinión pública* es la historia de un desencuentro que ha generado un vacío. Las causas de este hecho son, naturalmente, varias y su consideración me trae a la memoria aquella respuesta de Protágoras cuando le pidieron su opinión sobre un tema esquivo: "el asunto es complicado y la vida humana es breve".

Adelantaré que parte del problema se funda en dos contrastes:

— La ONU tiene un trasfondo **metafísico** y la OP tiene un trasfondo **matemático**.

— La ONU pertenece al mundo de los Ideales Universales y la OP se forma entorno a debates concretos y hechos actuales y novedosos.

Esta imagen ideal que presenta la ONU para la mayor parte de las gentes queda bien reflejada en este párrafo de Justein Gaarder en su obra *El Mundo de Sofía*: "El País de las Maravillas es un país sin límites. Significa que el País de las Maravillas está en todas partes, más o menos como las Naciones Unidas. Por eso nuestro país debería ser miembro de honor de las Naciones Unidas. Deberíamos tener representantes en todas las comisiones, porque también las Naciones Unidas provienen del país de las maravillas de la gente"¹.

La relación entre la OP y la *comunidad internacional* es un viejo tema, que en el caso de las *organizaciones internacionales* se remonta a sus primeras manifestaciones. No es por lo tanto algo novedoso, pero sí lo es el alcance, las dimensiones y la evolución

1. GAARDER, J.: *El Mundo de Sofía*, Ed. Siruela. Madrid 1994, pg. 456.



que esta relación ha experimentado, o mejor dicho, está experimentando, desde la existencia de la ONU.

La idea central es que las *organizaciones internacionales* tienen que constituir "una tribuna o un foro de la opinión pública".

Paul Guggenheim recuerda en su trabajo *L'Organisation de la Société Internationale* que: "*Le propre de la conception wilsonnienne, qui a trouvé par la suite une certaine consécration dans le Pacte de la S. d. N. résidait dans l'idée qu'on devait arriver à constituer l'organisation internationale en une «tribune de l'opinion publique», afin de lui donner toute son efficacité. Ce postulat est en corrélation étroite avec les efforts qui tendaient, durant la guerre de 1914-1918 à préparer le monde à la démocratie. Ce mouvement était dirigé contre la prédominance de la diplomatie secrète et la «tribune de l'opinion publique» devait permettre aux courants d'opposition, non représentés dans les gouvernements des Etats membres de trouver aussi leur expression dans le cadre de l'organisation internationale future, expression réservée jusqu'alors aspirations ou aux intérêts gouvernementaux. D'autre part, Wilson espérait par le moins que l'opinion publique composant l'organisation internationale serait en mesure d'exercer une action pacificatrice assez efficace pour prévenir de nouvelles guerres. Il alla même jusqu'à envisager de faire de l'opinion publique mondiale un rouage de mécanisme des sanctions basé sur la sécurité collective et destiné à assurer la répression des actes contraires à l'ordre internationale*"².

Hemos adelantado que las posibles causas del desencuentro entre OP y ONU son varias. Enumeremos algunas de ellas:

A) Tensión entre la entidad excesivamente idealizada del concepto ONU para la OP y la realidad de su acción diaria.

B) La propia concepción universal y holística de la ONU frente a un mundo heterogéneo y complejo y un universo mosaico y efímero como el de la OP.

2. GUGGENHEIM, P.: *L'Organisation de la Société Internationale*, Ed. de la Bacconnière, Nenchatel 1944, pg. 127.



C) Tensión entre lo que se hace y lo que se informa. O dicho de otra forma; depreciación y reducción de lo que se hace al convertirse en noticia.

D) Asimetrías entre los espacios de interés originados por:

— La ONU como sujeto jurídico-político del *complejo relacional internacional* y la ONU como actor informativo del *complejo informativo internacional*.

— La Sociedad Internacional y la posible Opinión Pública Internacional.

— Los Públicos nacionales y la posible Opinión Pública Internacional o Transnacional.

— La Red Informativa Mundial y el flujo de sus contenidos informativos.

— El surgimiento de un **espacio informativo onusiano** dentro del campo más amplio de la Información Internacional.

— Las mutuas referencias entre OP y *diplomacia pública*, entre OP y *democracia* y entre *democracia* y ONU.

E) Carácter sistémico y referencial del fenómeno y del proceso constructor de esta relación entre ONU y OP.

Para que exista una OP sobre un tema o una institución hace falta que desde uno u otro se cree un campo de interés, un espacio informativo que desde la óptica del fenómeno comunicativo llamamos **audiencia** y que se funda en la constitución de un público.

Hay que tener también presente que la ONU, como actor comunicativo sigue siendo a la vez actor del *complejo relacional internacional* y para afrontar en su dimensión completa el análisis que nos ocupa es obligado situarlo en un marco proteiforme.

2. UNA SOCIEDAD TRANSNACIONAL

Centrando la reflexión sobre la ONU como actor del *complejo informativo internacional*, hay que vincularlo, al menos mínimamente, con cuestiones como la formación de la Sociedad Internacional, las *organizaciones internacionales*, la *diplomacia pública* y la *información internacional*.



2.1. En una de sus intervenciones con ocasión del 50 aniversario de la ONU, Butros Ghali ha dicho que: "Cabe decir para empezar que es evidente que hemos entrado en la era de la sociedad global. En la esfera de la economía, los progresos tecnológicos, la racionalización de los sistemas de gestión y la optimización de la productividad han hecho que las grandes empresas se mundialicen cada vez más y se estructuren en forma de redes. En el terreno financiero, la liberalización de las normas, el fin del control de los tipos de cambio, la innovación financiera y el progreso de las telecomunicaciones han hecho que el mundo de las finanzas se globalice en términos reales. En cuanto a la esfera de la información, hoy día vivimos al ritmo de la transmisión universal e instantánea de las noticias"³.

En efecto, es ya admitido generalmente que estamos en fase de construcción de una *sociedad transnacional*, que además como señala Merle es un espacio cerrado y en cierto modo concluso, pero en el cual coexisten subsistemas regionales⁴.

Lo novedoso respecto a otras épocas es la **globalidad del sistema**, sin que esto suponga, al menos todavía, uniformidad del mismo. El progreso de las comunicaciones que tanto influyó en el surgimiento del mundo moderno y en la formación del sistema eurocéntrico, sigue constituyendo uno de los factores decisivos del actual horizonte transnacional.

Merle señala que el advenimiento de este sistema mundial se caracteriza por los siguientes rasgos:

"1) partición igualitaria de todos los Estados en una red muy densa de organizaciones permanentes universales;

2) intensificación de los intercambios económicos en el marco de un mercado mundial;

3. Discurso del Secretario General de la ONU, Butros Ghali, en la sesión anual del Foro Económico Mundial (Suiza) con ocasión del 50 Aniversario de las Naciones Unidas. Texto en la Rev. *Política Exterior*, nº 44 (Abril-Mayo 1995).

4. "Le temps du monde fini commence". Lo que podía parecer una ocurrencia de Paul Valéry toma hoy día valor de premonición profética. La ocupación progresiva, ya concluida, de todo el espacio habitable por los hombres ha hecho coincidir los límites del sistema internacional con los del planeta. Por esta razón, el sistema que se ha hecho global aparece, al mismo tiempo, cerrado en sí mismo. Un sistema, en el espacio donde está encerrado, que engloba hipotéticamente fuerzas y relaciones ha de ser una temible complejidad. En consecuencia, la heterogeneidad del sistema aparece como la resultante de su globalidad y de su cierre". MERLE, M.: *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza Editorial, Madrid 1991, pg. 480.



3) instantaneidad de las comunicaciones en el campo de la información;

4) apertura de un campo estratégico unificado (gracias a los progresos realizados en el campo de la balística).

Se podría discurrir largamente sobre las causas de esta transformación y reflexionar sobre si conviene atribuir sus méritos a los progresos técnicos, a la concurrencia de intereses o a los cambios de mentalidad. Por el momento, poco importa la respuesta. Lo importante es que por vez primera en la historia todos los actores internacionales se hallan enfrentados conjuntamente al mismo tipo de problemas y sometidos al mismo tipo de coacciones; comenzando por la resultante de la interdependencia creciente entre sus respectivas posiciones"⁵.

2.2. Las NU, en el ámbito de los principios y declaraciones van más allá y aluden repetidamente al concepto más ambicioso de *comunidad internacional*.

El Prof. Carrillo Salcedo señala concretamente que "la noción de comunidad internacional aparece así frecuentemente utilizada en diversos instrumentos jurídicos adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas"⁶.

Pero esta emergencia de una *comunidad internacional* no implica una realidad homogénea, sino que mantiene todavía la realidad de una sociedad heterogénea. Esta circunstancia tiene, precisamente, gran relevancia a la hora de planeamos la pasividad de una OP no solo *internacional*, sino *mundial*⁷.

5. *Ibidem*, pg. 482.

6. En su trabajo *Cambios experimentados en las Naciones Unidas como consecuencia de su universalización*, Carrillo Salcedo recoge entre otros estos testimonios documentales onusianos: "El desarme se ha convertido en una tarea imperativa y urgentísima que tiene ante sí la comunidad internacional". "... Todos estos cambios han puesto de manifiesto la realidad de la interdependencia entre todos los miembros de la comunidad internacional... Así, pues, el bienestar político, económico y social de las generaciones presentes y futuras depende más que nunca de la cooperación entre todos los miembros de la comunidad internacional...". "La Estrategia Internacional del Desarrollo es una vasta empresa que abarca a toda la comunidad internacional, destinada a fomentar la cooperación internacional para el desarrollo". En el vol. colectivo "Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional", Estudios en Homenaje al Prof. D. Antonio Truyol, CEC, Madrid 1986.

7. "La mundialización de la sociedad internacional, consecuencia de la descolonización del mundo afroasiático, ha escrito el profesor Truyol, es el hecho



3. LA INFORMACIÓN INTERNACIONAL Y LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Si la formación de una incipiente *sociedad transnacional* es un hecho, resulta coherente hablar de un paralelo proceso de emergencia de una información igualmente transnacional, que supere los planteamientos mediáticos nacionales.

Este fenómeno coincide además con la instauración de la llamada Sociedad de la Información apoyada en las nuevas redes de comunicación y transporte a escala mundial.

3.1. El surgimiento de una red comunicativa mundial apoyada en centros urbanos y que tiene los satélites de comunicación y en las torres emisoras de televisión sus nuevos campanarios, es un fenómeno vinculada al auge de las metrópolis, a la urbanización de las sociedades y al señorío hegemónico de la ciudad sobre el campo. Las redes de ordenadores por donde "se navega" son los nuevos "Mediterráneos" de la *sociedad cableada y electrónica*.

Este conjunto de ciudades, que Alain de Marolles llega a comparar con el desarrollo **hanseático** y nos sitúa en el inicio de un universo de ciudades-Estados está conectado entre sí por las vías de comunicación rápidas: líneas aéreas, redes de ordenadores, correo electrónico, líneas férreas y también pronto por las autopistas de la información.

Las fronteras son cada día más permeables a las transmisiones informativas, especialmente a las difundidas por las agencias de noticias, los ordenadores conectados con bases de datos, las emisiones televisivas y las radiofónicas. El teléfono móvil, el fax, el dinero electrónico y de **plástico**, las posibilidades de trabajar y comprar desde el propio domicilio, es decir el tele-trabajo y la tele-compra, están alterando los comportamientos sociales e incluso confundiendo el ámbito de lo privado y de lo público.

mayor de la vida internacional y ha dado a la Organización de las Naciones Unidas su fisonomía peculiar, radicalmente distinta de la Sociedad de Naciones. La heterogeneidad de la sociedad internacional, por su parte, expresión del pluralismo cultural, ideológico y jurídico de un sistema social universal, pone en cuestión la unidad básica del sistema internacional ya que, como ha escrito el profesor Truyol, las mismas nociones de lo justo y de lo injusto, incluso cuando se expresen con palabras idénticas, tienen para unos y otros sentidos diferentes". CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Ibidem*, p. 273.



El espacio, antes concebido como una distancia geográfica está siendo cada vez más entendido como una categoría relacional, como una función comunicativa.

La distancia es ahora una variable del interés formativo y de la acción telemática⁸.

3.2. Las noticias **extranjeras** y las noticias **internacionales** tienen un contenido semejante al que ofrecen las llamadas noticias **locales** o **nacionales**, con el dato añadido de ser **relevantes** para compensar con su importancia el obstáculo que para su interés supone el ocurrir **fuera** y equilibrar de esta forma su alejamiento para el sujeto receptor.

Si el contenido no es por lo tanto la clave, al menos en esta primera aproximación, se muestra como requisito distintivo la **internacionalidad** en su sentido más amplio y la **extranjería** en el más estricto.

En principio, la **internacionalidad** es el requisito diferenciador de las noticias internacionales de las que no lo son, pero este planteamiento reclama algunas precisiones.

El área informativa no depende del espacio, sino de la relación de interés sobre el espacio, que crea un campo de audiencia. Las lejanías y vecindades son distancias relativas, "nuevas fronteras", función de afinidades asentadas en las creencias, intereses y sentimientos.

Por todo ello, noticia internacional no es cualquier noticia que se produzca en el extranjero, entendiéndose por extranjero el Estado situado más allá del territorio nacional del *medio*, sino todo lo contrario. Noticia internacional es aquella que "desextranjeriza lo externo y lo hace interno", que relaciona con su relato a todos los hombres, precisamente por sus características de ser relevante, actual e interesante a escala supranacional.

Situados en esta "orilla" nos sentimos como "ciudadanos del mundo" y ahora sí que podemos comprender que el objeto de la información serán aquellas noticias que procuran y dinamizan el Complejo Relacional Internacional y que la naturaleza de la información internacional es relatar esos acontecimientos destacados por su importancia política, cultural, social, deportiva, humana e

8. Véase por ejemplo los libros de Javier ECHEVERRÍA: *Telépolis*. Destino, Barcelona 1994, y *Cosmopolitas Domésticos*, Anagrama, Barcelona 1995, y la obra de Bill GATES: *Camino al futuro*, McGrawHill, Madrid 1995.



incluso exótica, que relacionan al hombre con sus semejantes de otras latitudes.

La fuerza vinculante del interés por los sucesos que nos afectan, además de ser otro "nivelador de la geografía", es una de las fuerzas que construyen el mundo, esa "visión de mundo" en que todos convivimos, aunque estemos en nuestras casas⁹.

3.3. La *información internacional* interesa como una actividad importante del sistema mundial y además contribuye al estudio teórico y el análisis práctico de las *relaciones internacionales*, que por añadidura pueden plantearse metodológicamente desde la óptica de la *razón comunicativa*.

Así escribe Del Arenal que "el especialista de las relaciones internacionales no puede en ningún caso desinteresarse del problema de la comunicación a nivel internacional, pues la misma representa un aspecto particularmente relevante de los flujos e interacciones que constituyen las relaciones internacionales, contribuyendo decisivamente a configurar la estructura de la sociedad internacional y, con ello, las relaciones de dependencia que caracterizan nuestro mundo. En este sentido, la actividad de los medios de comunicación de masas aparece cada vez con más fuerza como un factor clave de las relaciones internacionales, por cuanto influye decisivamente en los procesos políticos, sociales, económicos y culturales, tanto a nivel nacional como internacional. Su función, como formadora de la opinión pública, es igualmente decisiva. De ahí que si, por un lado, pueden contribuir de manera significativa a la solución de los actuales problemas nacionales e internacionales, por otro, pueden servir para perpetuar situaciones de desigualdad y dependencia y para agravar esos mismos problemas"¹⁰.

Y el mismo autor añade que "el mundo vive en una situación de interdependencia que se acentúa por momentos y ningún país es ajeno a lo que sucede o se produce en los demás"... "Surge así, como señala Cees Hamelink un «complejo industrial-informativo»

9. Véase el capítulo sobre *Metamorfosis de la Información Internacional* escrito por Lozano BARTOLOZZI en el libro de Clovis DE BARROS FILHO: *Ética na comunicação*. Ed. Moderna, Sao Paulo 1995, pgs. 108 a 121.

10. ARENAL MOYCA, C.: *El Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación*. Rev. Estudios Internacionales, Vol. 6, Nº 1 (1985) pg. 7. Ver también MERLE, M.: *Forces et enjeux dans les relations internationales*.



o un «complejo comunicación-industria» que controla los flujos internacionales de la información en todas sus manifestaciones"

3.4. La información internacional está transformándose, como hemos indicado, no en un mero intercambio de flujos informativos nacionales, sino además, en información transnacional propiamente dicha. Esto se debe al cambio que en el mismo sentido está experimentando el *complejo relacional internacional*, que de sistema interestatal está evolucionando a formas supra y transnacionales. No se trata de otra cosa que de la interacción entre el **ecosistema sociopolítico** y el **ecosistema informativo**.

Esta situación no implica la desaparición de la situación anterior, ni en lo referente al sistema político ni al informativo, sino "un plus" en un proceso de metamorfosis.

4. LA OPINION PÚBLICA

4.1. Y hablemos ahora de la OP, "el imperio soberano de la opinión pública". Con estas palabras mitológicas, dice Alain Minc, Tocqueville dio carta de naturaleza a la opinión pública de una forma tan definitiva como Marx al proletariado. Vivimos con la opinión pública, como nuestros padres vivieron con el proletariado. Pero, ¿qué es la opinión pública? ¿Es una realidad, un artilugio o un mito?

A su manera, la opinión pública se ha convertido en un fenómeno omnipresente y totalitario. "Una especie de presión inmensa de la mentalidad de todos sobre la inteligencia de cada cual". "El individuo está dispuesto a reconocer que está equivocado, cuando la mayoría lo afirma". "La opinión pública es la única guía que le queda a la razón individual en los pueblos democráticos y tiene un peso enorme en la conciencia de cada individuo". El florilegio de las profecías de Tocqueville sobre este tema no tiene límites. Tanto es así que el filósofo liberal llegó a decir incluso: "La fe en la opinión pública se convertirá en una especie de religión, en la que la mayoría será el profeta"¹¹.

11. MINC, A.: *La borrachera democrática*. Ed. Temas de Hoy, Madrid 1995. pg. 117.



A) La relación entre opinión pública, política y sociedad tiene antigua ejecutoria. En su excelente trabajo sobre el tema, Noelle-Neumann, que denomina a la opinión pública como "nuestra piel social" encuentra el tratamiento del tema en autores como Locke, Hume, Madison, Rousseau, e incluso cita a Platón, Maquiavelo, Shakespeare o Montaigne.

"Rousseau déjà souligne dans le Contrat social, II, 12, le rapport étroit qui existe entre le pouvoir politique et l'opinion publique: «Je parle des moeurs, des coutumes, et surtout de l'opinion, partie inconnue à nos politiques mais de laquelle dépend le succès de toutes les autres"¹².

B) Escribe Calduch "que toda determinación del concepto de OP, nos obliga a referirnos previamente al concepto de **público**, componente social a partir del cual se genera la OP". Podemos decir que el **público** es: *aquel conjunto de individuos que participan de forma regular en ciertos procesos de comunicación como consecuencia de los cuales alcanzan y desarrollan una conciencia de pertenencia grupal que, en ocasiones, puede llegar a institucionalizarse y a influir en sus comportamientos*. Con ello, lo que se pone de manifiesto es el nexo circular que existe entre las relaciones comunicativas y la sociedad a través de la conformación de ciertos tipos de agrupaciones colectivas que denominamos públicos.

La existencia del público, o si se prefiere de públicos especializados, como señalaba Meynaud, constituye el fundamento sociológico de la OP, que podemos definir, en consecuencia como: *el conjunto de creencias, valoraciones y actitudes sustentadas por los individuos que integran el colectivo social que denominamos público*¹³.

4.2. La existencia de una OP como factor influyente en la vida política internacional, no ofrece únicamente la dimensión nacional, pues la realidad de medios de comunicación internacionales y de públicos externos ha llevado a la formación de **opiniones**

12. Ver NOELLE NEUMANN, E.: *La espiral del silencio: opinión pública, nuestra piel social*, Paidós, Barcelona 1995.

13. CALDUCH CERVERA, R.: *El público, la opinión pública y las relaciones internacionales. Acoitaciones para un estudio de los procesos de comunicación en la Sociedad Internacional*, en el vol. ya citado "Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional", pg. 259.



públicas transnacionales. Puede decirse por tanto que la opinión pública nacional como la transnacional, son hoy día factores operativos de la vida y de la política internacionales.

A) Los autores ya habían advertido este hecho de modo general. Como escribió García Arias, "las relaciones internacionales en otros siglos se conducían en forma arcana; sus protagonistas estaban alejados de toda presión periodística. Hoy las cancillerías no sólo han de contar con las reacciones, favorables o contrarias de la prensa extranjera, sino también con el eco que la propia acción estatal hacia el exterior encuentra en la prensa nacional, pues ésta no sólo refleja sino que acaso también en buena medida crea la OP, de la que nunca puede prescindir el hombre de Estado"¹⁴.

B) El interés por la OP y por los medios de comunicación que la crean y difunden ha pasado del terreno doctrinal al normativo y, después de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por asegurar, proteger, defender o reglamentar la actividad informativa, la libertad de expresión y el derecho a la información, queda reflejada en numerosos documentos, acuerdos, cartas y textos internacionales.

Esta relevancia de la OP en el sistema internacional, tanto entendida como un factor de **audiencias nacionales** o vista también como algo que supera fronteras y puede instaurarse en **audiencias transnacionales** no quiere decir que pueda afirmarse la existencia de una opinión predicable de toda la Comunidad Internacional en las actuales circunstancias, sino de opiniones **sectoriales**, tanto en lo espacial (regionales) como en lo temático (sobre temas muy perfilados).

Los tres procesos de los que venimos hablando; la emergencia de una *sociedad*, de una información y de una OP de dimensiones transnacionales, están intervencidos.

Veamos un último aspecto, igualmente conexo, que conviene plantear antes de afrontar la consideración de la ONU como sujeto y objeto informativo; la *diplomacia pública*.

14. GARCÍA ARIAS, L.: *Estudios sobre Relaciones Internacionales y Derecho de Gentes*, Cap. "La prensa y la política internacional", I.E.P., Madrid 1971, pg. 351.



5. LA DIPLOMACIA PÚBLICA

El paralelo desarrollo del sistema comunicativo y del sistema democrático, con la consiguiente profundización y universalización de los flujos informativos y de los regímenes democráticos, son la causa de la formulación de un nuevo tipo de acción diplomática, conocida por *diplomacia pública* para destacar su relación con los Medios y con los Públicos. También se habla de *media diplomacy*.

5.1. "La diplomacia pública", como afirma Bullion¹⁵, "se deriva de la idea wilsoniana de «Open covenants, openly arrived at», que reta al concepto tradicional de la diplomacia basada en las comunicaciones interpersonales secretas entre plenipotenciarios".

A) Existen varias definiciones en torno a la diplomacia pública. Las opiniones más cualificadas, como las de Malone y las de "Edward Murrow Center of Public Diplomacy", apuntan a que la diplomacia pública puede definirse como aquellos intentos públicos o privados dirigidos a influir en la opinión pública extranjera; o como aquellos esfuerzos gubernamentales dirigidos a influir en la opinión pública en otros países con el propósito de establecer canales de comunicación con un público específico o con el público general en aras del interés nacional¹⁶.

15. BULLION, S.J.: *Presse Roles in Foreign Reporting*, en "Gazette International Journal For Mass Communication Studies", Amsterdam 1983, vol. 32 (Nº 3 pg. 141-216).

16. Véase OVIAMONAYI, V.: *Diplomacia Pública* (Tesis presentada en la Universidad de Navarra en 1993 cuyo texto está todavía sin publicar). Como bibliografía de consulta puede verse, entre otros FISHER, Glen H.: *Public Diplomacy and Behavioral Sciences*. Bloomington (USA): Indiana University Press 1972. HANSEN, Allen C.: *USIA: Public Diplomacy in the Comter Age*. New York: Praeger, 1984. HENDERSON, Gregory, S.W. BARTON, Johannes A. BINNENDIJ y Carolyn E. Setlow: *Public Diplomacy and Politica Change. Four Case Studies: Okinawa, Peru, Czechoslovakia, Guinea*, New York: Praeger Publishers, 1973. HITCHCOCK, Jr., David I.: "U.S. Public Diplomacy", en *The Center for Strategic and International Studies*, Washington, D.C.: CSIS, 1988 (vol. X, Number 17). MALONE, Gifford D.: "Managing Public Diplomacy", en *The Washington Quarterly*, Summer 1985. TUCH, Hans N.: "Public Diplomacy" What It Is and How It Works", en *Murrow Reports*, Medford: The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Fall 1985. STAAR, Richard F.: (ed. lit.), *Public Diplomacy: USA Versus USSR*, Stanford, California: Hoover Institution Press, Stanford University Press, 1986.



Si la llamada *media diplomacy* se enfoca expresamente hacia los medios de comunicación de masas e incluye, además de las notas de prensa, entrevistas, declaraciones y ruedas de prensa, la diplomacia pública, como señala Cohen, "incluye no sólo el trabajo informativo y las actividades culturales, donde los medios están involucrados, sino todos los aspectos públicos de la política exterior"¹⁷.

Estas nuevas modalidades del oficio diplomático no han puesto fin, lógicamente a las negociaciones más o menos secretas y a los encuentros confidenciales, pero ilustran la tendencia cada vez más extendida de dar a conocer a los públicos cuanto se hace por los Gobiernos, como un corolario de los planteamientos democráticos de la política y a veces, por simples razones electorales y de búsqueda de popularidad de los estadistas.

La acción a través de los medios no busca sólo influir en las propias audiencias nacionales, sino frecuentemente hacerlo también en los públicos externos.

La diplomacia pública utiliza especialmente la televisión. Como escribe David R. Gergen, "desde 1970 se ha convertido en axiomático que la televisión constituye una fuerza independiente en los asuntos internacionales"¹⁸.

17. COHEN, Y.: *Media Diplomacy*, Frank Cass, Londres 1986.

18. "Since the early 1970s, it has been axiomatic that television constitutes an independent force in international affairs. President Richard Nixon carefully choreographed his visit to China for primetime viewing back home. President Jimmy Carter's administration engaged in «verbal ping-pong» with Tehran as the two sent messages back and forth through the channels of television; and President Reagan converted «photo ops» into a science in his foreign trips. And even President Bush, though lower-keyed, chose Malta as the site for his first Soviet summit, searching for the perfect visual effect.

Recognizing the camera's power, foreign leaders, diplomats and terrorists have all followed suit, tailoring their messages to television audiences in America and elsewhere. Egypt's Anwar Sadat was one of the first foreign leader to hire American communication experts; the Sandinistas are only among the most recent. And who will soon forget the Chinese students in Tiananmen Square carrying aloft their Goddess of Liberty or the young men and women dancing atop the Berlin Wall, sending a euphoric message to television viewers across the world?" GERGEN, D.R.: *Diplomacy in a Television Age: The Dangers of Teledemocracy*, en el libro "The Media and Foreign Policy", ed. SERFATYS en St. Martins Press, Nueva York 1991, pg. 47.



6 LA ONU COMO ACTOR DEL COMPLEJO INFORMATIVO INTERNACIONAL

6.1. Las *organizaciones internacionales*, que constituyen uno de los fenómenos más característicos del actual sistema internacional, son un magnífico ejemplo de como han ido modificándose los actores, factores, medios y mensajes del *complejo relacional internacional*. Nacieron como asociaciones de Estados y evolucionan buscando la consecución de una entidad diferenciada y autónoma.

La ONU está cumpliendo una función estructurada del nuevo horizonte histórico al propiciar un espacio institucional, político, jurídico, diplomático e incluso comunicativo, según veremos.

Como escribe Carrillo: "Las Naciones Unidas son hoy, en mi opinión, muy distintas de como fueron concebidas en 1945, ya que en la actualidad se configuran como la estructura institucional de una incipiente comunidad internacional, interdependiente, solidaria y universal. Sus lagunas e insuficiencias son innegables, pero a pesar de ellas han contribuido a la consolidación de la noción de comunidad internacional. No estamos aún ante una federación mundial, pero sí ante una institución política progresivamente dedicada a actividades operacionales y al planteamiento de problemas globales que afectan e interesan a la comunidad internacional en su conjunto¹⁹."

6.2. Uno de los aspectos de esta consideración de la ONU como actor del *complejo relacional* es su actuación como sujeto y como objeto de la información internacional.

La organización constituye un sujeto emisor de mensajes múltiples y además son igualmente fuentes informativas todas las demás Agencias y Organismos que integran la llamada **constelación onusiana**.

En este sentido es 1) Fuente de *documentos e informes* especializados en cantidad ingente, emitidos por sus organizaciones, por las actividades que promueve y por las conferencias temáticas que lleva a cabo. Y es además 2) Fuente periodística con emisión de noticias y boletines propios; sirviendo de foro para que las personalidades políticas realicen declaraciones y ruedas de prensa;

19. CARRILLO SALCEDO: *op. cit.*, pg. 274.



facilitando el debate diplomático. Edita publicaciones dirigidas a la divulgación de sus actividades (Crónica de la ONU, Noticias de la ONU, Resumen Semanal de Información, emisiones de radio y televisión, películas y videos).

Mantiene 67 Centros de Información en el mundo, de ellos 23 en Africa, 13 en América, 17 en Asia y Oceanía y 14 en Europa²⁰.

El Secretario General, es en sí mismo un emisor privilegiado de información internacional. De igual modo que se ha podido hablar de su función como protagonista de una *diplomacia privada*, es también una fuente noticiosa de primer rango²¹.

La ONU posee un amplio soporte tecnológico para transmitir ese intenso flujo informativo. Tiene incluso una *división de servicios electrónicos*, un sistema mundial de telecomunicaciones, estación terrestre de comunicaciones por satélite, oficinas exteriores, líneas de cables submarinos, líneas terrestres y circuitos arrendados a INTELSAT²²

20. Datos facilitados por el Centro de Información de la ONU en Madrid.

21. Como escribe M. C. Smouts; Des la première expérience, le Secrétaire général se présente comme l'instrument indispensable de coordination et d'information. Considérons par exemple la commission spéciale des Nations Unies pour les Balkans (U.N.S.C.O.B.): l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie refusaient de coopérer avec l'U.N.S.C.O.B., alléguant qu'elle avait été par l'Assemblée générale et donc en violation de la Charte qui requiert dans ce domaine l'unanimité des membres permanents au Conseil. On aurait pu penser qu'il n'y aurait donc aucun contact entre ces pays et la commission. Or, il est intéressant de noter l'artifice employé: "Présentées seulement pour l'information du Secrétaire général des Nations Unies et de l'opinion publique", c'est au Secrétaire général que l'Albanie et la Bulgarie adressèrent leurs plaintes. Les communications se firent par l'intermédiaire du Secrétaire général qui les transmet à la commission"... "Le Secrétaire général occupe une place centrale dans le réseau d'informations des Nations Unies: il les recueille et les redistribue. On entrevoit déjà la tentation et la possibilité pour un Secrétaire général entreprenant d'intervenir dans le processus, et d'être autre chose qu'un «facteur» diligent". SMOUTS, M.C.: *Le Secrétaire General des Nations Unies*, Armand Colin Ed., Paris 1971, pgs. 235-236.

22. "Juan Carlos Brandt, Portavoz Adjunto del Secretario General, considera que la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas es «indispensable para el cumplimiento del mandato de las Naciones Unidas». Buena parte de la información que se facilita diariamente a los corresponsales en las Naciones Unidas se recibe a través de esa red, que sirve de sistema de comunicaciones en ambos sentidos para esa oficina. «Recibimos cientos y cientos de facsímiles todos los días en esta oficina», dice el Sr. Brandt. El Departamento de Información Pública envía diariamente información a centros y oficinas de todo el mundo sobre las actividades del Secretario General, del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y de los organismos especializados, entre otros. «De este modo, cuando las Naciones Unidas intervienen en algún foro o hacen alguna declaración, lo hacen con una sola



6.3. Paralelamente la ONU es objeto de información para la numerosa red de corresponsales acreditados ante sus distintas sedes y organismos, especialmente en Nueva York y para las *agencias informativas internacionales*.

6.4. Aspecto relevante de esta actividad informativa es la contribución de la ONU para influir en la formulación de la *agenda temática internacional*.

Se debe a Maxwell McCombs este término de *agenda* para mencionar la capacidad que tienen los medios de comunicación de masas para establecer la agenda temática de la actualidad.

También se habla, como hace Denis McQuail de **jerarquización** de noticias. La teoría de la agenda "parte de la constatación del poder (mediante su capacidad simbólica) que ejercen los medios de comunicación de masas para influir y determinar el grado de atención que el público otorga a ciertos temas sometidos a la atención y al interés colectivo"²³.

En cierto modo, los *grandes temas* de la *agenda internacional* vienen ya definidos por los *propósitos* y *principios* que figuran en la Carta de las Naciones Unidas. Entre estos recordaremos la paz y la seguridad, la cooperación internacional, la amistad, la resolución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humano, el desarrollo y estímulo de los derechos humanos, etc.

En un escalón menor y más coyuntural, las actividades concretas de las Naciones Unidas y sus *organismos*, de sus *conferencias* y *sesiones*, dibujan en cada ocasión nuevas *agendas temáticas*.

voz y en coordinación con el resto del sistema», señala el Sr. Brandt". En el art. *Telecomunicaciones de las naciones Unidas*, en "Crónica ONU", Dic. 1994.

23. "McCombs y Shaw definían la función de la «Agenda Setting» como el resultado de la relación que se establece entre el énfasis manifestado por el tratamiento de un tema por parte de los mass media y las prioridades temáticas manifestadas por los miembros de una audiencia tras recibir los impactos de los media. Según esta hipótesis, que ahora formulamos tan sólo indicativamente, cuanto mayor es el énfasis de los media sobre un tema, mayor es el incremento de la importancia que los miembros de una audiencia ofrecen a estos temas como orientadores de la atención pública. Existe, pues, una relación entre la agenda de los media y la agenda pública, siendo la primera la que inicia el proceso (Becker, McCombs y McLeod, 1975, p. 38)". Ver *SAPERAS: Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Ariel, Barcelona 1987.



6.5. Finalmente recordar que es también foro y altavoz para los personajes políticos que realizan sus declaraciones y ruedas de prensa en las instalaciones de la ONU o con ocasión de su asistencia a sesiones o actos de las Naciones Unidas. Se busca así directamente un cierto respaldo o un mayor eco para esas declaraciones, que persiguen de algún modo la difusión y mayor dimensión que proporciona la Organización.

6.6. Otro campo en el cual convergen la actividad onusiana y el mundo de la información es el inspirador y regulador de este último. En efecto, tanto en el ámbito de los principios rectores como en el más específico de la acción normativa, la ONU ha contribuido decisivamente al desarrollo y protección de la libertad de expresión y del derecho a la información.

Su impronta también ha sido destacada en el complejo campo de los desequilibrios informativos entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, como se ilustra por el Informe McBride y la amplia actuación de la UNESCO.

6.7. La ONU se constituye por lo tanto como un activo sujeto emisor de informaciones y es a la vez objeto de la información que desarrollan los medios y agencias de noticias. Sin embargo, ni el volumen de informaciones que llegan al gran público está en proporción a este esfuerzo, ni la OP resultante es del todo positiva, sino más bien crítica.

Al considerar los elementos que contribuyen a fomentar esta situación de insuficiencia comunicativa, conviene destacar cuatro conjuntos causales.

A) Respecto a la estructura interna del proceso comunicativo pueden enumerarse una serie de barreras informativas:

1. Las comunes a toda información internacional, como son la complejidad temática, la extranjería, la heterogeneidad, menor accesibilidad y alejamiento entre emisor y receptor en detrimento del interés.

2. El lenguaje técnico y especializado, predominantemente jurídico.

3. Asimetría entre temas muy generales y abstractos (la *paz*, el *desarrollo*) o temas muy específicos y focalizados.



4. Burocratismo en las fuentes emisoras.
5. Exceso de idealismo en los objetivos globales.
6. Abundancia de cifras y de vocabulario económico.
7. Exceso de estilo retórico y de reiteraciones en la mayor parte de los discursos e intervenciones que tienen lugar en el seno de la ONU.
8. Riesgos de maniqueísmo y simplismos en algunos planteamientos.
9. Desinterés inmediato del público por la mayor parte de la *agenda temática*.

B) Sobre la estructura externa, es decir, acerca de cómo se tratan los temas onusianos por los medios de comunicación, cabe señalarse, entre otros los siguientes aspectos:

1. La ONU "no da imagen" ni en televisión ni en los reportajes gráficos, predominando (casi en exclusiva) cuatro motivos icónicos: a) vista exterior del edificio de la ONU en Nueva York, por cierto, una fachada grandilocuente y opaca, b) vistas del interior del edificio, normalmente de la Asamblea General o de sesiones del Consejo de Seguridad, c) imágenes de políticos y personajes que visitan la ONU o intervienen en las sesiones, que las respectivas audiencias tienden más a identificarlos con su país de origen que con una situación "onusiana" autónoma y d) imágenes del Secretario General de la ONU, icono arquetipo y casi omnipresente del funcionariado y de todo el complejo activo de la Organización.

2. Por contraste, los medios ofrecen imágenes de guerras, catástrofes, pobreza y hambrunas que ilustran las informaciones sobre temas de *paz*, intervenciones humanitarias, sanidad, educación y desarrollo.

La combinación de ambos hechos resulta **muy negativa** para la **imagen**, valga la redundancia, que da la ONU ante la opinión pública. (Mientras unos atildados señores sonríen y discuten, otros pasan hambre, sufren toda clase de violencias y penalidades e incluso mueren).

3. Los *grandes temas* de la *agenda escapan* al tratamiento diario de los informadores.

4. Hay una cierta **sosería** en los tratamientos estilísticos, predominando las informaciones escuetas entre los demás géneros. Apenas se ven reportajes amenos, de interés humano, de



periodismo de investigación o entrevistas. Los artículos de opinión y editoriales son, cuando los hay, mayoritariamente críticos.

5. Igualmente se registra cierta reiteración temática que unida a la impresión de impotencia e insuficiencia de la acción onusiana, genera sentimientos de apatía y desinterés en los públicos.

C) En tercer lugar, parece existir una especie de **espiral del silencio**, por emplear la terminología de Noelle Neumann, en torno a las actividades más específicas que desarrollan las *agencias* y *organizaciones* especializadas del sistema onusiano. La razón básica está en su naturaleza excesivamente técnica y focalizada, que posiblemente las aleja del interés, normalmente más generalista de las grandes audiencias.

En este mismo sentido cabe añadir que la costumbre casi axiomática del quehacer periodístico de entender que las **buenas noticias** apenas interesan o al menos importan menos que las **malas noticias**, opera en sentido restrictivo frente a los hechos positivos que esos actores, en cuanto sujetos y objetos informativos, promueven.

A mayor abundamiento, el carácter pormenorizado, disperso y en cierto sentido **menor** de estas actividades, si se las compara con los *grandes temas* de la *agenda*, las devalúa y casi **evapora**. No resulta exagerado decir que existe un muro que rodea y aísla la acción positiva y minuciosa de las *agencias* especializadas que ignora las realizaciones cotidianas de estos actores. Realizaciones de las que se da cuenta además, con un discurso informativo muy especializado, técnico, burocrático y frío, hecho que se agravará, sobre todo en los medios audiovisuales, por la actual tendencia periodística de convertir cuanto ocurre en espectáculo.

C) Finalmente, al dar cuenta de la acción onusiana, se tiende a **despiezarla y nacionalizarla**, es decir se rompe su autonomía informativa, capaz de generar un espacio periodístico propio y se priman los temas y sujetos nacionales.

Este hecho es todavía más evidente al informar de cuestiones vinculadas al país al que pertenece el medio de comunicación, que frecuentemente replantea toda la información recibida de su propia óptica nacional.

El resultado de combinar estos cuatro rasgos condicionantes que hemos resumido es frustrante. Se informa poco de la acción



onusiana en sí, beneficiando la acción nacional de los actores estatales. Cuando se consigue afrontar una temática propia, esta se resiente de una tensión paradójica: o bien pierde interés por su excesiva universalización y globalidad o bien lo pierde por su excesivo tecnicismo y focalización²⁴.

7. CONCLUSIONES

A) Recordemos que la ONU es un actor del *complejo relacional internacional* y un sujeto del *complejo informativo internacional* y por ambos motivos, objeto de información en sentido amplio y de información publicística o periodismo en sentido estricto.

De este hecho se deriva su condición de emisor y receptor de mensajes, de creador de *agenda temática noticiosa*, de medio de comunicación canalizador de información especializada y de generador de políticas y normas sobre la comunicación y la información internacionales.

Resulta también que las Naciones Unidas como *organización* es influida por las informaciones internacionales y las opiniones públicas nacionales, sectoriales y transnacionales, sirviendo además de foro para el diálogo de las nuevas formas de la diplomacia, es decir directa, parlamentaria, privada y pública.

B) Por otro lado, la formación de públicos externos y de problemas y respuestas internacionales está propiciando la aparición de públicos transnacionales y consecuentemente de opiniones públicas transnacionales. Este hecho se vincula al ya conocido de los sistemas de comunicación periodística igualmente transnacionales.

C) Sin embargo es patente que hay un desencuentro entre la ONU y las diversas modalidades de la OP y ello parece deberse a una información desde y sobre la ONU insuficiente o inadecuada,

24. Este análisis ha sido el resultado de un trabajo de Seminario en la asignatura de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de Navarra, durante el curso 1995-1996.



incapaz de resucitar el interés capaz de hacer surgir un espacio informativo lo bastante rico.

Por contraste se busca en ocasiones, la utilización interesada del **marchamo** ONU para aparecer ante la OP y revalidar así planteamientos sectoriales y nacionales e incluso ideológicos y particulares, como se aprecia en las recientes *conferencias temáticas* propiciadas por la Organización (Copenhague, Pekín 1995).

D) La mutua interacción entre el **ecosistema político-social** y el **ecosistema informativo** condiciona la existencia de una opinión pública a la formación previa de un espacio informativo semejante que responda a la realidad de una sociedad internacional emergente, sobre la cual, por otra parte, aquella revierte.

Un ejemplo que ilustra este proceso se puede advertir en la formación de un espacio informativo europeo que día a día va cobrando autonomía y peso específico en los medios de comunicación y en las audiencias. Del mismo modo, aunque no formalmente tan institucionalizados, se aprecia la génesis de espacios regionales en Oriente Medio, Extremo Oriente y Sudamérica. Y en el mismo sentido puede hablarse de espacios temáticos sectoriales acerca del desarme, el desarrollo, la descolonización, los derechos humanos, el racismo, el deterioro medioambiental, la promoción de la mujer, la cooperación internacional, etc.

E) A la vista de nuestro análisis resulta prematuro hablar tanto de una opinión pública mundial como de un campo informativo de la misma dimensión. Ambos supuestos están todavía en fase de gestación. Sí cabe hablar, en cambio de un espacio informativo onusiano, visto tanto como sujeto y como objeto de información.

Sin embargo, este espacio noticioso está todavía poco desarrollado. Sí cubre un importante papel en una primera fase o círculo; al suministrar un copioso flujo informativo a las **audiencias especializadas** de los sectores de población vinculados directamente con la actividad de toda la constelación onusiana y a los *medios y agencias*.

Es patente la contribución de la ONU en la creación y distribución de documentos focalizados sobre todas sus actividades, como lo es su función de foro para el diálogo político y la diplo-



macia pública. En cambio es todavía pobre el flujo que traspasa ese primer círculo y logra acceder hasta los grandes públicos de los distintos países.

F) Otra circunstancia a tenerse en cuenta es el carácter de **continuo hacerse** de la ONU, situación de cambio que además se aloja en un mundo igualmente en evolución y vinculándose a los ámbitos ya descritos de la Sociedad de la Información (tecnologías, medios, contenidos, públicos) igualmente inmersa en una veloz **metamorfosis** que está construyendo tanto una red mundial como las bases para un espacio informativo mundial.

La formación de esta Sociedad de la Información y su ciberespacio no conlleva la desaparición de las redes o espacios regionales, temáticos y nacionales. Lo mismo puede predicarse de la **metamorfosis** de la OP.

G) Informativamente la ONU –como sujeto– se enfoca todavía desde las diversas ópticas e intereses nacionales y por lo tanto genera opiniones públicas preferentemente locales. Solo ante los *grandes temas* de la *agenda*, dada su naturaleza globalista es más factible el surgimiento de opiniones públicas transnacionales. Hay también temas –y por lo tanto espacios y opiniones– sectoriales y regionales.

La excesiva espacialización de los contenidos noticiosos por un lado o su igualmente excesiva generalización por otro, polarizan una curiosa paradoja que en cambio frustra la producción de noticias prototípicas, es decir, con novedad, actualidad, interés y accesibilidad suficiente y comunicable a grandes públicos.

A esta doble problemática de dimensión y contenido hay que añadir los rasgos anteriormente citados de reiteración, retoricismo, opacidad, complejidad, tecnicismo y burocratismo en los componentes semióticos de su discurso lingüístico.

La ONU produce mayoritariamente resoluciones, documentos, discursos, textos articulados, informes, boletines e incluso notas de prensa, pero la OP se alimenta esencialmente de *noticias*. Y estas ocupan un porcentaje menor en este flujo comunicativo.

H) La ONU despierta poca credibilidad y eficacia al contraponerla con un actor más o menos inoperante frente al conjunto de todos los problemas que sufre el mundo, especialmente las gue-



rras y diferencias más llamativas entre los pueblos. Este planteamiento, que es objetivamente erróneo e injusto, anida en el fondo de la temática noticiosa, creando un desequilibrio prácticamente insalvable que condena a la ONU a convertirse en algo así como un chivo expiatorio de todo el sistema internacional.

Por otra parte si la diplomacia pública acostumbra a realizarse en el areópago de Nueva York es porque la ONU constituye un valioso altavoz mundial.

En esta contradicción entre la escasa valoración noticiosa de la ONU y su utilización como foro propagandístico radica seguramente la clave del problema: La ONU más es un **continente** que un **contenido**, un receptáculo, una caja de resonancia, un **medio de comunicación**, más que un flujo de mensajes noticiosos.

Este carácter **mediático** que nos acaba mostrando la ONU es coherente con su función en el sistema internacional donde también opera más como un punto de encuentro y un areópago mundial que como un actor realmente autónomo.

Pudiera incluso cuestionarse la existencia de una ONU independiente de sus Estados miembros, especialmente de las *grandes potencias* y por ello es lógico que si se reduce la *organización* a una idea o a un nombre, adoptándose criterios exageradamente nominalistas, resulta muy difícil que una entidad tan etérea pueda ser soporte noticioso.

I) Añadiremos que el sustrato de la ONU es platónico, idealista y choca con el ser de la OP, en cierto modo más aristotélico por anclarse en datos tomados de la realidad, encuestas, estadísticas y hasta informes numéricos.

De este carácter idealista deriva también la visión de inoperancia, ineptitud y hasta inutilidad que amplios sectores de la opinión tienen acerca de la acción de un *organismo* al que en principio se le ha colocado en una especie de pedestal sagrado.

Si las Naciones Unidas no logran proyectarse más allá del primer círculo informativo y acceder a los grandes públicos, estos no estarán completa y directamente enterados, pero esta es una tarea que depende más de los medios de comunicación y agencias, que operan de *gate-keeper* o guardabarreras y a ellos compete producir noticias e informaciones más amenas e interesantes sobre la ONU.



El aislamiento de la ONU de las audiencias nacionales y transnacionales convierte al rascacielos acristalado de las orillas del Hudson en un castillo poco menos que embrujado y distante.

Si la ONU quiere responder al primer párrafo de su Carta Fundacional no puede asentarse solo en los Estados, sino en los *pueblos*. Y los *pueblos*, informativamente hablando, son los *públicos*.