

## Capítulo XIII

# Comunicación y Protocolo

*M<sup>a</sup> Carmen Martínez Sánchez*

### Introducción

El protocolo es una herramienta estratégica de comunicación, utilizada a través de los tiempos para proyectar la mejor identidad de las instituciones y personas que constituyen el poder establecido en forma de Estado. A través de la representación visual del poder, los profesionales de protocolo deben conseguir, como objetivo último, que los públicos tengan una percepción positiva tanto de la organización como de la persona que emite el mensaje, es decir que se formen una imagen favorable de la institución y de las autoridades que la representan.

### 1. Definiciones y características de un elemento fundamental

El protocolo es, a nuestro juicio, uno de los pilares que debe sustentar todo buen plan de comunicación institucional. Estamos convencidos de que la comunicación protocolaria, presente siempre en la producción de los actos públicos oficiales, constituye un elemento fundamental al servicio de las relaciones públicas institucionales.

Pero ¿qué es protocolo? Depende de a quién se lo preguntemos nos dará una respuesta u otra. Estamos refiriéndonos a una materia en la que se mezclan conocimientos diversos (diplomacia, relaciones internacionales, sociología, relaciones públicas, marketing, comunicación, derecho, heráldica, vexilología, historia, nobiliaria...) y que, por lo tanto, nos ofrece distintas definiciones.

El Embajador Tomás Chávarri señalaba que *unos autores destacan su carácter de ordenación de autoridades en la vida de relación oficial; otros subrayan su papel como utensilio imprescindible para la organización de actos solemnes y públicos; algunos fijan su atención en su naturaleza jurídica (normas, usos, costumbres, historia...); y también los hay que acentúan su forma externa, el ceremonial.* (Tomás Chavarrí, 2004: 31)

La acepción mayormente aceptada es la de Protocolo como **conjunto de normas y disposiciones legales vigentes que, junto a los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos, rige la celebración de los actos oficiales.**

El protocolo encierra en si mismo sutileza y gracias al trabajo discreto de muchos profesionales se evitan tensiones o enfrentamientos -reales o simbólicos- que suelen emplearse como instrumentos de victimismo de un poder frente a otro, como medio para mostrar una agresión sufrida frente a la opinión pública o, en general, como vía de deslegitimación del adversario.

Estamos convencidos de que los profesionales del protocolo deben formar parte de la organización en dependencia directa de su dirección. Abogamos por unos profesionales formados para enfrentarse a la cada vez más compleja realidad organizativa, independientes para ser capaces de ejercer un protocolo justo, leales con la institución para aplicar criterios acertados que vayan más allá de las personas, responsables para asumir la importancia de una producción estratégica y eficiente de los eventos, y coherentes para aceptar los resultados conseguidos en función de las decisiones tomadas en cada acto.

Pero entendemos también que el Protocolo (con mayúscula) es una disciplina que se enmarca en el ámbito académico de la comunicación, de las relaciones públicas y del marketing político. Creemos que es necesario sentar las bases para establecer una teoría del protocolo del

siglo XXI. Y, en este sentido, defendemos que esta materia sea incluida en diferentes planes de estudio porque afecta a varios campos de docencia e investigación. Y, sobre todo, porque a través de ella podemos inculcar a los jóvenes unos conocimientos necesarios para desarrollar esta profesión y, cómo no, para actuar correctamente en sociedad, para avanzar en urbanidad, para perfeccionar la conducta, en definitiva.

El protocolo es algo más que sentido común y, sobre todo, es mucho más que saber colocar unas banderas o la mera ordenación espacio-temporal-personal de un acto público, como tradicionalmente podía ser considerado.

Nosotros lo definimos también como una herramienta estratégica de comunicación, que ayuda a comunicar “personalidades”, con lo que estaríamos hablando de imagen y, por tanto, al hablar de imagen entramos de lleno en uno de los elementos indispensables de estudio del marketing político, nos sumergimos en el ámbito de la persuasión.

El protocolo es un instrumento rector de un proceso de comunicación, en concreto del ceremonial público oficial, y defendemos que forma parte de las estrategias y tácticas de la comunicación institucional.

Hablamos de la comunicación no verbal de una institución, de la forma en la que dicha organización transmite un mensaje visual a la sociedad diciéndole qué va a hacer, por qué y para qué lo va a hacer.

Vemos pues la complejidad y las múltiples facetas que ofrece nuestro objeto de estudio, como profesión, como disciplina académica y como herramienta estratégica de comunicación.

A modo de ejemplo, resulta interesante el artículo de Gema Martínez, periodista del diario *Sur*<sup>1</sup>, cuando alude a la definición de este oficio que ofreció, en cierta ocasión, un ex embajador al jefe de protocolo del Ayuntamiento de Málaga, Rafael Illa: “Un jefe de protocolo es un administrador de las vanidades ajenas”.

También se refiere la citada periodista a una curiosa definición del arqueólogo José Luis Arsuaga, responsable de las excavaciones de Atapuerca: “Chimpancé más protocolo, igual a hombre”. La frase, enunciada por el investigador tras recibir su galardón en la ceremonia de los premios Príncipe de Asturias, es utilizada por algún experto<sup>2</sup> para argumentar su convencimiento de que el orden en torno a la organización jerárquica se encuentra en el origen mismo de la civilización.

Por supuesto, no estamos descubriendo nada al decir que la estrategia es imprescindible para la comunicación, para eso ya tenemos la extensa bibliografía del profesor Rafael Alberto Pérez. Pero si nos parece importante destacar que al repasar los principales principios estratégicos militares, vemos que todos ellos son perfectamente aplicables a la producción de un acto público: concentración de fuerzas, conocimiento del terreno y elección del lugar de la batalla, efecto sorpresa, armonización de objetivos y medios y, finalmente, unidad de doctrina.

## 2. Una perspectiva histórica

Y así lo hemos observado a través de la historia. Toda conducta estratégica está orientada hacia la consecución de objetivos, estamos hablando pues de actos comunicativos con

---

<sup>1</sup> En 2002 el buque petrolero *Prestige*, se accidentó cargado con 77.000 toneladas de petróleo frente a la costa de Galicia, en el noroeste España, hundiéndose a más de 200 kilómetros de la misma tras varios días de maniobra para intentar alejarlo de la zona. Se trató de una gran catástrofe medioambiental.

<sup>2</sup> Bouza da un paso más en el trabajo de investigación de la Opinión Pública y añade lo que denomina Agenda Personal (o Público-Personal), que se define como la respuesta que dan los sujetos de una encuesta a la pregunta: ¿Cuáles son los problemas que a Ud., personalmente, le afectan más? La relación entre esta agenda con la Agenda Pública, podría ser de gran interés aunque aún está sin estudiar. El autor ha iniciado ese camino ya y usa el concepto Área de Impacto de la Comunicación Política para definir el conjunto-intersección de las dos agendas. (Bouza, 2004b).

una acción finalista clara y con una intención consciente de controlar todo el proceso de comunicación.

El Estado ha utilizado siempre estrategias de representación propagandística, recursos materiales, simbólicos, ceremoniales e iconográficos, que han sido puestos al servicio de sus objetivos de poder y de su necesidad de omnipresencia.

Los usos y ritos de la Corte en las ceremonias religiosas, en las comidas, en los juegos de la cámara regia, en la etiqueta, a través de las artes, en grandes eventos ocasionales como las entradas reales en las ciudades, la recepción de embajadores, nobles y otras dignidades, así como las ceremonias caballerescas y de gobierno, se regían por prácticas que tendían a “comunicar y señalar simbólicamente un rango y un status determinados en el universo político institucional y sociocultural de la época.

El protocolo no es, por tanto, una invención moderna. Si realizamos un recorrido por la historia del protocolo podemos decir que existe un período primitivo (siglos VII al XIV), un denominado “protocolo europeo” en los siglos XV al XVII, que dará paso al “protocolo internacional” del XVIII, XIX y comienzos del XX, hasta alcanzar el nacimiento del protocolo empresarial en el último tercio del siglo XX.

En España, adquiere protagonismo propio desde la llegada del protocolo Borgoñón que, por petición expresa de Carlos I, introdujo en la Corte española, en 1548, Don Fernando Álvarez de Toledo y Pimentel, tercer Duque de Alba, con motivo de la visita que tenía que hacer el entonces Príncipe Felipe a los Países Bajos.

Sin duda, los gobiernos de los distintos representantes del Estado español han intentando influir siempre sobre la opinión pública utilizando las normas, usos y costumbres de la época.

Así, a modo de ejemplo, destacamos el progresivo aislamiento social de Felipe II al hacer uso de las estrictas normas que rodeaban al Soberano. Se convirtió en una especie de rey-sacerdote en su palacio divinizado, El Escorial, que construyó a semejanza del Templo de Salomón en Jerusalén.

Es la cultura hermética y mística del siglo XVI. Y citamos un párrafo de la obra *El símbolo hecho piedra*, escrita por Javier Morales Vallejo:

“...en el templo de Salomón el pueblo no entraba sino al atrio desde donde podía divisar el altar y donde nadie se sentaba excepto el rey. En la basílica de El Escorial, sin bancos para sentarse, el pueblo sólo entraba hasta el sotacoro y tenía su función religiosa fuera, en el Patio de Reyes, donde se decía Misa desde la ventana que se abre en mitad de las estatuas de los reyes”.

Por su parte, Felipe III, de carácter extremadamente religioso, se identificó con la misión divina de la monarquía española, identidad política de los Austrias. Murió prematuramente, a los cuarenta y tres años de edad, al parecer por un absurdo uso del rígido protocolo de la corte, ya que no llegaron a encontrar a la persona que debía retirar el brasero colocado cerca del Rey. Empapado de sudor, aquella misma noche se le presentó una erisipela que le produjo la muerte.

Importantes fueron las contribuciones de Felipe IV, creador de la figura del “Conductor de Embajadores” y de “Las Etiquetas Generales y Funciones de la Casa Real” de 1651. No así las de su sucesor, Carlos II, que estaba esclavizado por su propio protocolo y al que cabe destacar que le gustaba presenciar el auto general de fe, que era una ceremonia durante la cual el Tribunal de la Inquisición publicaba las sentencias e imponía las penas a los reos acusados de herejía.

Con la llegada de los Borbones, Felipe V introduce una nueva concepción del protocolo. Esta dinastía entendía la importancia del estilo borgoñón y la cultura cortesana como instrumentos estratégicos de propaganda. La expresión del poder real y de su autoridad se reflejaba con gran esplendor. Al transmitir una imagen que impresionaba, que los engrandecía,

que los magnificaba, sólo se pretendía manipular la opinión de los que les observaban. Era necesario mostrar una imagen majestuosa, colosal, extraordinaria, y ello lo conseguían con la etiqueta, una arquitectura palaciega imponente, muebles lujosos, sirvientes y guardias uniformados, grandes eventos musicales y teatrales, fuegos artificiales y comidas imperiales.

Fernando VI fue un monarca de transición que gobernó entre dos reyes célebres de la historia española. Si destaca por algo es por el superávit que durante su reinado consiguieron las arcas públicas y por prescindir de una de las ceremonias reales más especiales, quizás la más solemne, la del juramento, en la cual el monarca, su heredero y los grandes señores, prelados y oficiales de la corte y del reino, se juraban lealtad uno a otro y a la ley. Este ritual se producía normalmente en la iglesia medieval de San Jerónimo de Madrid ante la familia real congregada, enviados extranjeros, todos los grandes oficiales de la Casa Real, el gobierno y la ciudad, y con el primado, el arzobispo de Toledo, oficiando la misa. Fernando VI no quiso celebrar dicho acto por considerarlo que era relativamente superficial.

Sería Carlos III quien, a mediados del XVIII, perfecciona las funciones del Conductor de Embajadores, que a partir de ese momento no solamente recibe, atiende y conduce al nuevo Embajador, sino que personalmente lo "introduce", es decir, lo presenta al Soberano. Cambiará, por tanto, su denominación por la de "**Introducción de Embajadores**", que se conserva hasta hoy.

El mismo Carlos III determina también el "**Ceremonia! de Recepción y Presentación de las Cartas Credenciales de los Embajadores acreditados ante Su Corte**", que, con algunas modificaciones impuestas por el tiempo, ha llegado sustancialmente igual a nuestros días.

Creó también, en 1772, su propia Orden, **la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III**, que va a actualizar y modernizar las distinciones honoríficas típicas del Antiguo Régimen. Bajo el lema "Virtuti et merito", tiene por objeto condecorar a aquellas personas que hubiesen destacado especialmente por sus buenas acciones en beneficio de España y la Corona.

Pero si por algo es conocido este monarca es, sin duda, porque implantó los Símbolos de España, la bandera, que era la de su Armada, y el himno nacional, conocido tradicionalmente por "Marcha Granadera" o "Marcha Real Española".

Nos faltaría citar como Símbolo el escudo, pero, en este caso, el primero que puede considerarse en alguna medida como Escudo de España es el que, con el águila de San Juan como soporte, eligieron Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla como armas comunes en 1475.

Pues bien, durante los siglos XVI y XVII, la enseña española más utilizada era la blanca, color que representaba el poder real, con las aspas de la cruz de San Andrés o Borgoña en rojo. Pero también la mayoría de los países utilizaban pabellones en los que predominaba el color blanco y aquello creaba confusión a grandes distancias y con "vientos calmosos" entre los buques de guerra. Para evitarlo, Carlos III encargó un proyecto para la sustitución del pabellón naval.

La nueva bandera entraría en vigor el 1 de enero de 1786, y según establece su propio Decreto, sería una *Bandera dividida á lo largo en tres listas, de las que la alta y la baxa sean encarnadas, y del ancho cada una de la quarta parte del total, y la de en medio amarilla, colocándose en esta el Escudo de mis Reales Armas reducido á los dos quarteles de Castilla y León con la Corona Real encima.*

Sólo durante la Segunda República (1931-1939), se adoptaría otra bandera nacional de colores diferentes. El 27 de abril de 1931, el Gobierno Provisional promulgó un decreto que determinaba que la bandera nacional estaría formada por "tres bandas horizontales de igual ancho, siendo la roja la superior; amarilla la central y morada oscura la inferior".

En la actualidad, la **Ley 39/1981, de 28 de octubre, regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas**, y el Real Decreto 441/1981, de 27 de febrero, especifica técnicamente sus colores.

Hay que destacar que el artículo 2.2. de la citada Ley establece: “En la franja amarilla se podrá incorporar, en la forma que reglamentariamente se señale, el escudo de España”. El escudo nacional no se recoge pues directamente en la Constitución, sino en una ley posterior, en concreto, la **Ley 33/1981, de 5 de octubre, del Escudo de España**, en cuyo artículo 1 queda perfectamente definido.

Por su parte, el Himno Nacional está regulado por el **Real Decreto 1560/1997, de 10 de octubre**, en el que se describen los compases musicales, se establecen las dos versiones del mismo, la completa y la breve, y cuándo ha de utilizarse cada una de ellas.

Las primeras decisiones de Carlos IV mostraron unos propósitos reformistas. El propio Monarca tomó la iniciativa de derogar la Ley Sálica impuesta por Felipe V, medida ratificada por las Cortes de 1789, que no se llegó a promulgar.

Como hecho a destacar señalamos la promulgación de la **Novísima Recopilación de las Leyes de España**, sancionada por Carlos IV en 1805, y que reviste particular interés por ser la última recopilación oficial de la legislación castellana, que constituye antecedente inmediato de nuestro Ordenamiento Jurídico y fuente a la que aún hoy ha de acudir en alguna ocasión.

Podemos resaltar el Libro Tercero *Del Rey, y de su Real Casa y Corte*, donde se establecen normas como la sucesión del Reino, la periodicidad con la que el rey debe dar Audiencia pública los lunes y viernes de cada semana; también el Título IX que dedica en exclusiva a los Embajadores; o el XII en el que se detallan los oficiales de la Casa Real, sus criados y dependientes (en este caso recoge el Real Decreto de 19 de febrero de 1761, dictado por su padre Carlos III en El Pardo).

Otro de los hechos que nos interesa destacar de Carlos IV es que fue el creador de la **Real Orden de Damas Nobles de la Reina María Luisa**, en 1792, a instancia de su esposa María Luisa de Parma, para que ella tuviera una manera de recompensar a las mujeres nobles que se distinguieran por sus servicios o cualidades. Es una distinción reservada a mujeres.

José Bonaparte firmó un decreto de 18 de septiembre de 1809, disolviendo todas las Órdenes Militares, incluyendo la femenina de María Luisa, y exceptuando únicamente la del Toisón de Oro, pero estas medidas se anularon tras su expulsión de España y la restauración borbónica.

El Decreto republicano de 24 de julio de 1931, sin referirse expresamente a esta Orden, la abolió como institución oficial. Pero tanto Alfonso XIII como su hijo, don Juan de Borbón, otorgaron algunas bandas de esta Orden a princesas de su familia.

De José Bonaparte podemos decir que introdujo novedades importantes en el protocolo español. Suprimió las órdenes existentes en la época de Carlos III, excepto el Toisón de Oro, y estableció una serie de disposiciones de carácter protocolario: creó la Orden Real de España, copiando la Legión de Honor; e introdujo en el Escudo de España por primera vez las Armas de Navarra. Todas estas medidas se anularon tras su expulsión de España y la restauración borbónica.

Con Fernando VII debemos recordar que volvió a entrar en vigor la sucesión establecida en *Las Partidas* de Alfonso X El Sabio. En 1830, seis meses antes del nacimiento de la que reinaría como Isabel II, el rey publica la *Pragmática Sanción*, aprobada como hemos visto en 1789 por las Cortes durante el reinado de Carlos IV pero que no se había hecho efectiva por razones de política exterior. La *Pragmática* dejaba sin efecto el Auto Acordado de 1713 que, a imitación de la Ley Sálica francesa, excluía la sucesión femenina al trono. Se restablecía así el derecho sucesorio tradicional castellano, recogido en *Las Partidas*, según el cual podían acceder al trono las mujeres en caso de morir el monarca sin descendientes varones.

Llegamos al reinado de Isabel II, período en el cual se produce una vasta producción normativa, que se ocupa de la casuística en la celebración de actos oficiales y de los problemas de precedencias.

De ella, destacamos el **Real Decreto de 17 de mayo de 1856**, que dispone a qué autoridades corresponde presidir las funciones públicas y recibir la corte en las provincias. En esta norma podemos observar claramente cómo las autoridades de la época se ocupaban de que la imagen y el prestigio de los delegados del poder en las provincias no se vieran afectados por conflictos protocolarios.

Este Real Decreto daba primacía al Gobernador Civil frente al poder militar, a excepción de las sedes de Capitanías Generales, y establecía que en las provincias primaba la categoría de la Autoridad, después la extensión del territorio y por último la antigüedad en el cargo. Además decía que cuando una Autoridad militar presidiese tendría a su derecha a la Autoridad civil y viceversa.

### 3. El siglo XX

Y para seguir con la normativa específica sobre protocolo, vamos a adentrarnos ya en el siglo XX, donde tres normas marcan la Etiqueta, el Ceremonial y el Protocolo español, en 1908, 1968 y 1983.

La primera, durante el reinado de Alfonso XIII, sería la **Real Orden de 15 de enero de 1908**, que regulaba *las Recepciones generales que se verifican en Palacio en el Salón del Trono*. Esta disposición fijaba el orden que había de guardarse para la entrada en el salón del trono y desfile ante Su Majestad en las recepciones generales.

Recogía las Etiquetas de José Bonaparte y representa hasta 1931, cuando se establece la II República, la última ocasión en que las siete Salas del Palacio Real serían ordenadas según el Uso de Borgoña.

La Doctora Otero Alvarado (2000: 80-82) la define como la última de las disposiciones que se puede considerar de “etiqueta de corte”. La “cuota de poder” queda representada por la proximidad a la Cámara Real de los distintos grupos con acceso a las diferentes Salas del Palacio. Destaca igualmente la autora la intencionalidad de esta norma para ordenar y mezclar la Corte con el Estado, los antiguos estamentos y las nuevas categorías sociales, militares, administrativas y religiosas de la nación.

La “Orden del Rey” daba primacía a los Grandes de España frente a las autoridades políticas y militares y sitúa en esa precedencia, para la entrada en el Salón del Trono, a las autoridades religiosas, los Títulos del Reino, los Caballeros de las Órdenes Militares, los de las Reales Maestranzas de Caballería y los Caballeros Hijodalgo de la Nobleza de Madrid.

Con la llegada de la dictadura militar de Primo de Rivera, entre otras medidas represivas, debemos recordar que en materia protocolaria el Directorio Militar prohibió la bandera y el himno catalán y restringió el uso de la lengua catalana al terreno privado.

Primo de Rivera intentó cambiar el protocolo mediante la **Real Orden circular de 19 de enero de 1926**, disponiendo que *los besamanos o recepciones que se celebren donde no residan SS. MM. tengan lugar en las Capitanías generales, y donde no las haya, en los Gobiernos civiles, que se observen las reglas que se insertan*. En su preámbulo se manifiesta no poder establecer unas normas de carácter general, dada la dificultad y complejidad del ceremonial español en ese momento histórico.

Durante la Segunda República se produjo una ruptura definitiva con el Antiguo Régimen y con las normas protocolarias existentes. Se cambió el Himno Nacional por el de Riego, la Bandera rojigualda por la tricolor y se unifica el Escudo de España con los cuarteles de Castilla, León, Aragón, Navarra y Granada; entado en punta; timbrado con la corona mural; suprimiéndose

el escusón con las armas de la Dinastía Borbón-Anjou y colocándose las Columnas de Hércules, sin coronas.

Se abolieron las grandes condecoraciones del Toisón de Oro, de Carlos III, la Orden de Ma Luisa, Órdenes de Caballería, Reales Maestranzas de Caballería y Cuerpos de Hijosdalgo de la Nobleza de Madrid; y se derogaron los Títulos de Grandes de España.

Se mantuvieron como condecoraciones civiles la Real y Americana Orden de Isabel la Católica (suprema condecoración del Estado republicano al mérito civil, que había dejado de denominarse como "Americana" en virtud del Real Decreto de 15 de abril de 1889) y la Orden del Mérito Civil y como condecoración militar la Orden del Mérito Naval.

Entre los diferentes aspectos del derecho premial de la época, destacamos la creación en 1932 de la *Orden Honorífica de la República* -distinción civil de primer rango-, la de la *Orden de África* en 1933 y la titulación de *Ciudadano de Honor de la República*.

Todo ello volvería a cambiar durante la época franquista. Llegamos así a la segunda fecha destacada en el apartado normativo del siglo XX. Nos referimos al **DECRETO de la Presidencia del Gobierno 1483/1968, de 27 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Precedencias y Ordenación de Autoridades y Corporaciones** (modificado por el Decreto 2622/1970, de 12 de septiembre, para dar entrada en ese Reglamento a la figura del Príncipe de España, que asumió el actual Rey, Don Juan Carlos de Borbón).

El Preámbulo del Reglamento expone que se pretende resolver con carácter general el triple problema que, en cuestiones de precedencias, pueda plantearse, es decir, clasificación de los actos, presidencia de los mismos y ordenación de los asistentes.

La importancia de este Decreto radica en que, por primera vez:

- se establece una moderna clasificación de actos y autoridades públicas,
- se marca el principio de unipersonalidad para las presidencias,
- se establecen criterios de ordenación (la residencia, el orden departamental o la antigüedad),
- la Jefatura de Protocolo del Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano competente para ordenar e interpretar las normas que emanan del citado Reglamento,
- se contempla la triple ordenación (individual, departamental y colegiada),
- y aparece la figura del *funcionario encargado de protocolo*.

Muy curioso nos resulta el Título VIH, que en las Disposiciones especiales, artículo 21, recoge que las autoridades de cualquier rango limitarán lo más posible la organización de actos dentro de los horarios de trabajo y la asistencia de las autoridades a los actos durante la jornada legal. Todo un detalle a favor de la conciliación de la vida familiar y laboral.

Y, por último, debemos mencionar el vigente Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el **Reglamento del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado**.

Se trata de una norma que viene determinada por los poderes públicos emanados de la Constitución, y cuyo ámbito exclusivo de aplicación de esta ordenación son los actos oficiales y el protocolo de Estado.

Los principales aspectos del Real Decreto, cuya actualización vienen reclamando los expertos y profesionales del protocolo desde hace años, son los siguientes:

- Concede mayor valencia a las investiduras electivas y de representación que las definidas por designación.
- Mayor reconocimiento a las Instituciones del mundo de la cultura.
- Crea la Jefatura de Protocolo del Estado, encargada de aplicar las normas del mencionado ordenamiento<sup>3</sup>.
- Divide los actos oficiales en generales y especiales.
- Fija que la presidencia sea ocupada por la autoridad que organice el acto.
- Confiere mayor prelación a la autoridad de la propia residencia y a la de mayor antigüedad.
- Legaliza los usos y costumbres, los convierte en norma.
- Establece tres rangos de ordenación: el individual o personal, el departamental y el colegiado, aunque hace mención también a la ordenación mixta.
- No admite las representaciones. El Real Decreto descarta que las autoridades que subroguen a otras ostenten la precedencia del cargo al que representan, salvo que ostente expresamente la representación de Su Majestad el Rey o del Presidente del Gobierno.
- Establece el ordenamiento, tanto en actos celebrados en la Villa de Madrid, como en las Comunidades Autónomas.
- Los presidentes de las Autonomías se ordenarán de acuerdo a la antigüedad de la publicación oficial del correspondiente Estatuto de Autonomía y, en su caso, por la antigüedad de los presidentes.
- Equipara al Presidente de la Diputación Foral de Navarra con los demás autonómicos, así como al Presidente del Parlamento Foral de Navarra con los de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- El Alto personal que acompaña a SS.MM. los Reyes en actos oficiales se situará en un lugar especial próximo a las reales personas, pero sin interferir el orden general y de precedencias.
- Regula el ordenamiento de los Embajadores de España en el extranjero cuando representantes de los Gobiernos ante los que se han acreditado visiten oficialmente nuestro país. (Se colocarán inmediatamente a continuación de los ex Presidentes del Gobierno. Cuando acuden a un acto en nuestro país, sin que se produzca esta circunstancia, se los sitúa tras los Secretarios de Estado).

#### **4. La importancia de los símbolos, gestos y palabras**

Para ir concluyendo, podemos decir que partiendo de la utilización de los símbolos nacionales, de diversos elementos formales, o bien de las palabras y los gestos, y mediante la descripción de algunos incidentes protocolarios relacionados con los mismos, se puede

---

<sup>3</sup> El Consejo de Ministros del Gobierno de España aprobó el Real Decreto 838/ 1996 por el que se suprime la Jefatura de Protocolo del Estado y crea la Dirección General de Protocolo, adscrita a la Secretaría General de la Presidencia. La nueva Dirección General asume las competencias de Protocolo del Estado y de Protocolo de la Presidencia del Gobierno. Igualmente, el Real Decreto 562/2004, de 10 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, suprime la Dirección General de Protocolo, Cancillería y Ordenes del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuyo titular era al mismo tiempo Introdutor de Embajadores, y cuyas funciones asume la Subsecretaría del Ministerio, una decisión del Gobierno que provocó un severo malestar en el conjunto de la profesión.



comprobar la importancia que el protocolo puede llegar a tener en la representación visual o en la expresión plástica<sup>4</sup> del poder.

Así, vemos la importancia y la repercusión que puede llegar a tener un simple pero a la vez desafortunado gesto, como fue la decisión del entonces líder de la oposición, José Luis Rodríguez Zapatero, de permanecer sentado ante la enseña de EE.UU., como muestra de protesta por la actuación de dicho país en el conflicto con Irak. Sobre todo, comparada con imágenes de años posteriores, cuando siendo ya Presidente del Gobierno se mantiene firme, de pie frente al paso de la bandera estadounidense en el desfile de la Fiesta Nacional.

Un gesto, en este caso un desaire a una bandera, puede tener una repercusión enorme. De hecho, esta situación provocó un conflicto diplomático importante.



Pero, y qué decir del momento en el que el Ministro de Defensa en 2003, Federico Trillo, desplazado a Trebisonda (Turquía) para comprobar la tragedia aérea del Yak-42, se resguarda de la lluvia bajo un paraguas sujetado por un asistente, al contrario que el resto de personas presentes, y tal como se dijo en algún medio con “uniforme de ejecutivo neoyorquino”.



El entonces Ministro Federico Trillo-Figeroa, en el lugar del siniestro del Yak-42 en Trebisonda (Turquía), el 26 de mayo de 2003. EFE

Este segundo caso no tuvo la trascendencia diplomática del primero, pero si nos demuestra igualmente que las organizaciones deben cuidar mucho los grandes y los pequeños detalles para evitar tales situaciones y que es necesario elaborar estrategias de comunicación en las que el protocolo se convierta en una pieza clave, en un instrumento para definir el mensaje más adecuado, en ese momento determinado, para alcanzar los objetivos de la entidad.

También, a modo de ejemplo significativo, podemos destacar la toma de posesión del nuevo lehendakari vasco, Patxi López, el 7 de mayo de 2009. Los socialistas vascos vivían una jornada histórica con la promesa del cargo del primer lehendakari de este partido tras 30 años de gobierno nacionalista. Sin entrar en connotaciones sociales y políticas, vamos a destacar los cambios protocolarios del evento.

A partir de 1936, desde el primer lehendakari, José Antonio Aguirre, la fórmula de juramento utilizada había sido: 'Ante Dios humillado, en pie sobre la tierra vasca, en recuerdo de los antepasados, bajo el árbol de Guernica, ante vosotros, representantes del pueblo, juro desempeñar fielmente mi cargo'.

En la Sala de Juntas se celebró la parte institucional y el nuevo Presidente prometió el cargo sobre el árbol de Gernika (Vizcaya), acompañado de algunos predecesores. Momentos después, el lehendakari saliente, Juan José Ibarretxe, le entregó la makila -vara de mando-. Sobre un ejemplar del Estatuto de Gernika fabricado a este efecto, López, primero en euskera y después en castellano, pronunció las siguientes palabras: "Tomo posesión y asumo el cargo de lehendakari del Gobierno del País Vasco, así como de la condición de representante ordinario del Estado en su territorio y prometo cumplir las obligaciones de mi cargo con lealtad a la Corona, al Estatuto de Autonomía de Gernika y demás leyes vigentes".

Sus antecesores lo habían hecho sobre uno de los 252 ejemplares de la primera edición de la Biblia publicada íntegramente en euskera en 1865 y con un crucifijo presente.

A continuación, ya en el exterior, el nuevo Presidente del gobierno vasco dijo: 'De pie en tierra vasca, bajo el árbol de Guernica, ante vosotros representantes de la ciudadanía vasca en recuerdo de los antepasados, prometo desde el respeto a la ley desempeñar fielmente mi cargo de lehendakari'.

Es decir, que la fórmula empleada por López cambiaba el juramento por la promesa, suprimía la frase "ante Dios humillado", modificaba la referencia de "representantes del pueblo" por la de "representantes de la ciudadanía" e introducía una alusión, antes inexistente, al "respeto a la Ley". Asimismo cambió el orden de intervenciones que hasta entonces había sido a la inversa, primero ante el árbol de Guernica y más tarde en la Sala de Juntas.

Tampoco pronunció el discurso habitual al que, anteriormente, obligaba el protocolo. A cambio, el lehendakari leyó dos poemas: "Maiatzan" (mayo en euskera) de Kirmen Uribe, una alegoría de un tiempo renovador, y "Nada es dos veces" de la poetisa polaca Wislawa Szymboreka.

Se trataba pues de una ceremonia laica en la que se eliminaban todos los elementos religiosos usados por sus predecesores del Partido Nacionalista Vasco (PNV), desde las referencias a Dios hasta la presencia de la Biblia y el crucifijo.



En la Sala de Juntas, frente a los miembros de la Mesa del Parlamento vasco, el lehendakari asumió su cargo, con la mano sobre un ejemplar del Estatuto de Guernica en la mesa utilizada por los anteriores lehendakaris.



El lehendakari, bajo el árbol de Gernika, junto a la presidenta del Parlamento vasco, Arantza Quiroga.

## 5. A modo de conclusiones

En definitiva, y a modo de conclusiones, podemos decir que:

**1. La comunicación no verbal se convierte en un instrumento fundamental de transmisión selectiva de mensajes.** Define el proceso de transmisión de información a través de la imagen, de un discurso, de un símbolo, de la gestualidad, de la expresión facial de las emociones, del tacto, del olor,... es decir, con elementos que muchas veces significan más que las propias palabras. Todo comunica.

**2. La comunicación institucional es una obligación legal, ética y política que los representantes públicos tienen con la ciudadanía.** Además de informar y formar, se busca proyectar una imagen positiva, ganar la confianza de los públicos y conseguir incrementar la notoriedad de los representantes políticos.

**3. Las Instituciones deben contar con un departamento especializado de gestión-comunicación, incorporado al sistema de dirección de la organización, del cual forme parte el servicio de protocolo.** Las organizaciones necesitan expertos en comunicación que expliquen a los distintos públicos cuáles son sus objetivos. En un marco de interacción y sinergias entre comunicación y relaciones públicas, incorporamos a los profesionales del protocolo como transmisores del trabajo corporativo que es necesario realizar para optimizar la percepción que el público tiene de la organización.

El técnico de protocolo interviene como actor principal de una política de comunicación integral e integrada que debe gestionarse de forma coordinada y siguiendo estrategias perfectamente definidas, desde una Dirección de Comunicación, que incluya tres ejes: relaciones con la prensa, relaciones públicas y protocolo.

**4. La organización de un acto público oficial nos permite crear el marco adecuado para realizar una transmisión de mensajes acordes con los objetivos de la institución.** Del éxito o fracaso de un acto dependerá que ofrezcamos una imagen positiva o negativa de nuestra organización, que consigamos emitir correctamente el mensaje implícito o explícito, y que cumplamos el objetivo que justifica al propio acto. La meta de los responsables de protocolo es configurar una adecuada proyección no verbal de la identidad de nuestra organización y de sus relaciones con su universo.

**5. La utilización del protocolo como herramienta estratégica de comunicación ha sido, es y será una constante histórica.** El protocolo es una ciencia milenaria. El poder establecido ha utilizado a lo largo de la historia numerosas estrategias, técnicas y tácticas para visualizar y representar los diferentes estatus sociales. La imitación como factor de renovación es simplemente una continuidad histórica reflejada en numerosos casos, circunstancias y resultados actuales. El protocolo se viene usando desde hace miles de años y es una constante en el día a día de la sociedad actual, por lo que es importante tener al menos un conocimiento básico acerca de él.

**6. Los responsables de protocolo contribuyen a mejorar la imagen corporativa de las Instituciones.** Si una organización genera confianza entre sus públicos significa que sus mensajes son creíbles, que la forma de emisión es adecuada, que sus representantes o portavoces son profesionales responsables, y que se le respeta como entidad. En definitiva, que su reputación social es reconocida, posee por tanto un valor intangible, un activo inmaterial, que es valorado positivamente, en términos generales, por los públicos objetivos de dicha organización.

**7. El protocolo se convierte en un aliado esencial para dar a conocer una organización coherente con sus principios y valores, para que los públicos perciban y se formen la imagen más acorde con la identidad corporativa de dicha organización.** La comunicación protocolaria se convierte en un eje fundamental de la estrategia de comunicación integral que deben aplicar las Instituciones en la producción de los actos públicos oficiales.

**8. El protocolo, como instrumento rector de un proceso de comunicación (el ceremonial público oficial), permite la representación visual y plástica del poder.** La comunicación protocolaria representa una parte esencial para mostrar la excelencia de la organización y para proyectar la imagen de las personas e instituciones que constituyen el poder establecido en forma de Estado.

Son muchas las asignaturas pendientes del protocolo oficial. Especialmente, resultaría necesario contar con una normativa de rango nacional que se adapte a la nueva estructura del Estado y que cubra los vacíos legales que se producen en muchos ámbitos. Pero este tema continúa siendo un debate entre los profesionales de nuestro país desde hace años que no parece oportuno reproducir en estos momentos.

### LAS CLAVES

La comunicación no verbal se convierte en un instrumento fundamental de transmisión selectiva de mensajes.

Las Instituciones deben contar con un departamento especializado de gestión- comunicación, incorporado al sistema de dirección de la organización, del cual forme parte el servicio de protocolo.

La organización de un acto público oficial nos permite crear el marco adecuado para realizar una transmisión de mensajes acordes con los objetivos de la institución.

La utilización del protocolo como herramienta estratégica de comunicación ha sido, es y será una constante histórica.

Los responsables de protocolo contribuyen a mejorar la imagen corporativa de las Instituciones.

El protocolo se convierte en un aliado esencial para dar a conocer una organización coherente con sus principios y valores, para que los públicos perciban y se formen la imagen más acorde con la identidad corporativa de dicha organización.

El protocolo, como instrumento rector de un proceso de comunicación (el ceremonial público oficial), permite la representación visual y plástica del poder.

### CONSEJOS PRÁCTICOS

Como profesionales del protocolo:

Es conveniente formar parte de la organización en dependencia directa de su dirección.

Ser independientes para ser capaces de ejercer un protocolo justo.

Realizar una formación continua para enfrentarse a la cada vez más compleja realidad organizativa.

Lealtad con la institución para aplicar criterios acertados que vayan más allá de las personas.

Responsabilidad para asumir la importancia de una producción estratégica y eficiente de los eventos.

Coherencia para aceptar los resultados conseguidos en función de las decisiones tomadas en cada acto.

## Fuentes documentales

### a) Bibliografía esencial

Fuente Lafuente, Carlos, *Técnicas de organización de actos - Manual de protocolo actualizado*, Ediciones Protocolo, Madrid, 2004.

López-Nieto y Mallo, Francisco, *Honores y Protocolo* (2 tomos), Editorial *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Madrid, 2000.

Marín Calahorra, Francisco, *Fundamentos del Protocolo en la Comunicación Institucional. Guía Práctica*, Editorial Síntesis, SA, Madrid, 1997.

Otero Alvarado, María Teresa, *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo*, MERGABLUM, Edición y Comunicación, S.L., Sevilla, 2000.

Ramos Fernández, Fernando, *La comunicación corporativa e institucional. De la imagen al protocolo*, Editorial Universitas, S.A., Madrid, 2002.

Urbina y De La Quintana, José Antonio de, *El gran libro del protocolo*, Ediciones Temas de Hoy, S.A., Madrid, 2006.

Urquiza, Adolfo de, *Ceremonial Público*, Taller Gráfico Herrera, Madrid, 1932.

### b) Bibliografía complementaria

Alberto Pérez, Rafael, *Estrategias de comunicación*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 2005.

Batlle Mercadé, Pablo; Sanjuán Monforte, José Carlos; y Sunyé Mendiá, Juan, *Protocolo y Buenas maneras*, Libros Cúpula, Scyla Editores, S.A., Barcelona, 2007.

Chávarri Del Rivero, Tomás, *Protocolo Internacional. Tratado de ceremonial diplomático*, Ediciones Protocolo, Colección Ceremoniales, Madrid, 2004.

Fernández, Fernando, *Ceremonial y Protocolo*, Oberón, Madrid, 2004.

Fernández Camacho, Carmen, *Comunicación política y empresarial en Ámbitos*, *Revista Internacional de Comunicación*, Número especial 9-10, Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación, dirigida por Ramón Reig, Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla, 2º semestre 2002- Año 2003.

### c) Otras fuentes

#### Internet

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Símbolos de España - <http://www.la-moncloa.es/Espana/EIEstado/Simbolos/default.htm>

<http://www.diariosur.es/20080106/local/malaga/protocolo-arte-ponerlos-sitio-200801061059.html>

[http://www.gaceta.es/07-05-2009+galeria\\_imagenes\\_patxi\\_lopez\\_jura\\_cargo\\_como\\_lehendakari,noticia\\_1img,1,1,56161](http://www.gaceta.es/07-05-2009+galeria_imagenes_patxi_lopez_jura_cargo_como_lehendakari,noticia_1img,1,1,56161)