

Relaciones de poder en la crisis de la UNESCO: un análisis desde la geopolítica

Miquel Vilaró

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain

Data de recepció: gener 1998

Data d'acceptació: març 1998

Resumen

En este artículo se analiza la crisis de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desde la perspectiva que ofrece la geopolítica; se abordan las relaciones de poder que han determinado la evolución de este organismo especializado de las Naciones Unidas y se valora la capacidad de esta organización para acometer las complejas tareas que le fueron encomendadas en el momento de su fundación y que quedaron reflejadas en su Carta.

Palabras clave: relaciones de poder, crisis, UNESCO, geopolítica.

Resum. *Relacions de poder en la crisi de la UNESCO: una anàlisi des de la geopolítica*

En aquest article s'analitza la crisi de l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO) des de la perspectiva que ofereix la geopolítica; s'hi aborden les relacions de poder que ha determinat l'evolució d'aquest organisme especialitzat de les Nacions Unides i s'hi valora la capacitat d'aquesta organització per fer front a les complexes tasques que li foren encomanades en el moment de la seva fundació i que van quedar reflectides en la seva Carta.

Paraules clau: relacions de poder, crisi, UNESCO, geopolítica.

Résumé. *Relations de pouvoir dans la crise de l'UNESCO: une analyse du point de vue geopolitique*

Dans cet article, l'on analyse la crise de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) depuis la perspective offerte par la géopolitique; On aborde les relations de pouvoir qui ont déterminé l'évolution de cet organisme spécialisé des Nations Unies et on valore la capacité de cette organisation de remplir les tâches difficiles qui lui ont été confiées lors de sa fondation et qui ont été reflétées dans sa Charte.

Mots clé: relations de pouvoir, crise, UNESCO, géopolitique.

Abstract. *Power relations in the UNESCO crisis: a geopolitical analysis*

In this article the crisis of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) is analysed from a geopolitical perspective. The power rela-

tionships that have determined the evolution of this specialized organisation of the United Nations are discussed. Likewise an assessment is made of this organisation's capacity to undertake the difficult task entrusted to it at its foundation and reflected in its Charter.

Key words: power relationships, crisis, UNESCO, geopolitic.

Sumario

Introducción

La UNESCO se convirtió, a lo largo de la década de los setenta, en el principal foro internacional de debate del Nuevo Orden Internacional para la Información (NOII), que daría lugar en 1980 a la aprobación del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) (Mc Bride, 1980). Ésta fue la década de máximo protagonismo de una organización que había nacido híbrida entre los postulados idealistas de su predecesor, el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, creado en 1926 en el seno de la Sociedad de Naciones, y el paradigma funcionalista dominante en las ciencias sociales de una postguerra mundial en la que Estados Unidos pretendía recoger el relevo de Gran Bretaña como primera potencia mundial.

La actual crisis, desatada en 1984 con la retirada de Estados Unidos del seno de la organización, seguida en 1985 de las de Gran Bretaña y Singapur, constituye el ejemplo más relevante de la delicada situación que atraviesan el sistema de Naciones Unidas y las relaciones multilaterales. Estados Unidos se ha venido planteando en los últimos años abandonar los foros multilaterales, por considerar que su excesiva politización es contraria a su interés nacional. En su lugar se propone volver a ámbitos más bilaterales, o bien modelar un tipo nuevo de organizaciones intergubernamentales de espectro menos amplio y verticalizadas en función de la participación de los diferentes Estados en el presupuesto (Pines, 1984).

El final de la guerra fría y la aparición de potencias regionales capaces de amenazar seriamente el difícil equilibrio Norte-Sur, han dado en los últimos años un vuelco al sistema internacional. El consenso logrado en el Consejo de Seguridad en las graves crisis internacionales de los años noventa parece haber revitalizado el sistema de Naciones Unidas, aunque queda por ver si se trata de una apoteosis pasajera o, realmente, de un paso más en el arduo camino de la vertebración de un auténtico poder supranacional.

Crónica de una crisis anunciada

Con la retirada de EE.UU., Gran Bretaña y Singapur de la Organización se inició un proceso de profunda crisis que se vio ampliamente reflejado en los medios informativos de todo el mundo. Para EE.UU. la Organización sufría una «arterioesclerosis burocrática y espiritual, y por consecuencia mortal»¹. En términos parecidos se expresó la prensa occidental, que en su mayor parte se limitó a trasladar a las respectivas lenguas vernáculas los mismos argumentos que para la opinión pública americana ofrecieron en su día periódicos como el *Washington Post*, o el *New York Times*²: los EE.UU. se habían retirado de la UNESCO porque a partir de 1974 se había convertido en un foro internacional excesivamente «politizado». El hecho se achacó sobre todo a la gestión de su nuevo director general, el senegalés Amadou Mahtar M'Bow. Sus críticos le acusaron de la mala gestión de la Organización y de haber convertido la UNESCO en escenario de confrontación activa entre Occidente y un Tercer Mundo respaldado por el bloque de naciones socialistas. Así, la Organización se habría transformado bajo su mandato en una especie de feudo personal, donde el señor M'Bow destinaría el 80% del presupuesto a mantener una pesada burocracia adicta a su persona y predisposta a favorecer la máquina de propaganda marxista³.

Sin embargo, de todos los argumentos, el que se consideró como el auténtico detonante de la crisis surgió en 1978 con el proyecto denominado «Nuevo Orden Internacional para la Información» (NOEI). Estados Unidos consideró que el proyecto significaba una amenaza directa a la libertad de prensa («free flow of information») a través de la legitimación del control de los medios de información que «impondrían restricciones a los medios occidentales y restringirían las actividades de las empresas transnacionales»⁴. Asimismo, Washington acusó a la UNESCO de pretender imponer a través del «nuevo orden» un código de conducta que sacrificaba los derechos de los individuos a los derechos de los pueblos.

Para formalizar estos argumentos la Administración Reagan encargó en 1983 a Edmund Hennelly⁵, jefe de la delegación de EE.UU. en la XXII Conferencia

1. Esta expresión se ha tomado de la conferencia que dio, el día 7 de noviembre de 1990, en el club UNESCO de Barcelona, el señor Jeffrey Laurenti, director ejecutivo de estudios multilaterales de la Asociación para las Naciones Unidas de los Estados Unidos, sobre el tema: *El retorno de los Estados Unidos a la UNESCO*.
2. Véase el artículo del señor Own Harries: «The cost to leave UNESCO», escrito para el *New York Times* y publicado por el *International Herald Tribune*. París, 26/12/83.
3. Véase una síntesis de cómo se llegó a la crisis en el artículo «Refundación, hibernación o réquiem de la UNESCO» publicado en *La Nación*. Buenos Aires, 25/08/87.
4. La cita pertenece al informe que sobre la UNESCO presentó E. Hennelly, y está extraída del artículo de Georges Albert Astre: «Los naufragos». *Le Monde Diplomatique*, abril de 1985.
5. Albert Astre recalca el importante cargo que E. Hennelly tenía en la Mobil Oil Corporation, y recuerda como el mundo de los negocios se desvive por ser el principal responsable de las orientaciones culturales.

General de la UNESCO, un informe en el que se valorase el grado de desafío que para los intereses americanos representaba la trayectoria que en los últimos años había seguido la UNESCO.

Luis Ramallo Massanet, entonces presidente de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, calificó de montaje el Informe Hennely y los demás escritos que en esta línea se multiplicaron en la prensa occidental (Ramallo Massanet, 1984). Según este autor lo que se pretendía lograr era una justificación, con débiles argumentos, de intereses más sumergidos, directamente vinculados con sectores concretos de la derecha americana.

Tercia ahora preguntarse si realmente la crisis de la UNESCO es únicamente fruto de la confrontación desatada bajo el mandato de M'Bow y obedece a los argumentos anteriormente esgrimidos, o si, por el contrario, responde a otra causalidad más compleja, capaz de situar las discrepancias sobre el NOMIC en el terreno de las razones complementarias. Resultan a este nivel oportunas las interpretaciones de la crisis que se presentaron en la 25^a sesión de la Conferencia General, celebrada del 17 de octubre al 16 de noviembre de 1989⁶. La conclusión a la que se llegó fue que la ruptura americana se había confundido siempre —erradamente— con la «crisis de la UNESCO» propiamente dicha. Se precisó que, en realidad, esta crisis reflejaba una problemática compleja que admitía múltiples interpretaciones y que, seguramente, las auténticas razones se situarian en el punto de intersección de cada una de ellas.

Veamos ahora las tres principales corrientes que en la Conferencia se citaron como explicativas de la deriva de la Organización: la crisis de identidad, la crisis del multilateralismo y la crisis del debate internacional de la comunicación.

La crisis de identidad

La primera interpretación considera erróneo imputar al informe McBride el desencadenamiento de la crisis. Los partidarios de esta interpretación argumentan que la UNESCO llevaba desde su nacimiento las semillas de una profunda crisis de identidad. Ello se manifestó ya desde un principio en la falta de acuerdo sobre las supremas finalidades de la Organización.

El primer dilema surgió a la hora de determinar si se había de optar por una organización de tipo técnico (como la Oficina Internacional del Trabajo), o por una organización con orientación ideológica y ética. El secretario ejecutivo de la Comisión, Julian Huxley, que sería el primer director general, era partidario del segundo enfoque y propuso para la UNESCO el principio de una filosofía única exenta de todo sectarismo y basada en el humanismo mundial, científico y evolucionista⁷.

6. Véase un resumen de lo que se trató en la 25^a Conferencia General en el artículo «El papel de la UNESCO». *El Nacional*. Caracas, 25/02/90.
7. Véase lo que para Julián Huxley debía ser la UNESCO en su estudio publicado con el título *La UNESCO, sus metas y su filosofía*.

Las delegaciones de los gobiernos participantes⁸ mostraron posiciones divergentes, no sólo sobre el carácter técnico o filosófico que debía asumir el nuevo organismo, sino también sobre el papel que en él debían tener los diferentes Estados. Incluso los países partidarios de un enfoque filosófico no creyeron posible conciliar el principio de una filosofía única, propuesto por Huxley, con la diversidad de ideologías y creencias. Sin embargo, no vieron con malos ojos los propósitos de dotar a la UNESCO de una capacidad de decisión independiente del poder público. Los argumentos esgrimidos a tal fin fueron que una organización de carácter gubernamental se vería obstaculizada por la formación de bloques que harían más difícil el entendimiento y la comprensión mutuos.

Al final se optó por una solución intermedia. Mientras en el Acta Constitutiva quedaron reflejados unos objetivos morales tan amplios como promover la paz, los derechos del hombre y la comprensión internacional⁹, en el plano práctico se optó por pasar inmediatamente a la acción debido a la apremiante necesidad de reconstruir los sistemas educativos de los países europeos afectados por la Segunda Guerra Mundial.

Esta dualidad, lejos de desaparecer, se convertirá en una constante y será el elemento principal que hará de la UNESCO la organización menos especializada y de más difícil calificación de entre las múltiples organizaciones especializadas de las Naciones Unidas (Rodés, 1997).

La amplitud de objetivos, su falta de concreción y la posibilidad de llegar a posturas contradictorias ante los fines supremos que pretende alcanzar, sitúan a la UNESCO fuera de las coordenadas funcionalistas que determinaron el diseño de la mayoría de las organizaciones internacionales creadas en la postguerra, y la convierten en campo abonado para una situación de crisis crónica. Ya en 1950, Benedetto Croce la calificó de «empresa errónea» (Croce, 1950).

Además, al menos originariamente, se ha tratado de la organización internacional con un control estatal más leve. No es de extrañar, pues, que determinados Estados miembros nunca hayan dejado de preguntarse si ésta iba por buen camino, y la hayan convertido en el primer blanco de sus críticas.

Por último, los partidarios de este enfoque suman a la confrontación filosófico-técnica un segundo factor de crisis a partir de 1954, cuando, a instancias de Washington, los miembros del Consejo Ejecutivo¹⁰, en lugar de ser escogidos *intuitu personae*, fueron propuestos por los respectivos gobiernos, siguien-

8. Los países participantes en la conferencia preparatoria que se reunió del 1 al 6 de noviembre de 1945 eran 44: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, India, Irak, Irán, Libano, Liberia, Luxemburgo, Méjico, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Países Bajos, Polonia, República Dominicana, Reino Unido, El Salvador, Siria, Checoslovaquia, Turquía, Unión Soviética, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.
9. Para conocer los campos de acción de la UNESCO, véase el artículo «Pour mieux connaître l'UNESCO... les secteurs clés», publicado en *L'Orient-Le Jour*. Beirut, 20/02/89.
10. Fue precisamente éste el año en que España se incorporó al ejecutivo de la UNESCO. Véase *La Vanguardia Española*, 08/12/54.

do, evidentemente, otros criterios. Fue así como diplomáticos, a menudo de segundo orden, reemplazaron las figuras que dieron su lustre y su eficacia a la UNESCO¹¹. Como resultado, la organización se transformó progresivamente en un foro más para debates políticos que para la discusión cultural (Balta, 1987).

Por lo que a este enfoque respecta, cabe, pues, descartar la influencia de relaciones de poder externas como factores de crisis. Para sus partidarios, los problemas de la UNESCO responden básicamente a factores endógenos, generados por la vulnerabilidad que se desprende de la propia complejidad de la organización.

La crisis del multilateralismo

La segunda interpretación pretende explicar la crisis de la UNESCO como el resultado de un efecto local de la crisis generalizada del multilateralismo. Ramallo Massanet vio en la retirada de EE.UU. y de Gran Bretaña el inicio de un posible proceso de desguace del sistema de Naciones Unidas (Ramallo Massanet, 1984), opinión que compartía el profesor Rodés al considerar la «crisis de la UNESCO» como la parte visible de un iceberg: el de la «crisis de las Naciones Unidas» (Rodés, 1997). Así, los avatares de la organización seguirían un pulso correlativo al deterioro de las relaciones USA-URSS.

La polarización del mundo durante la guerra fría en dos bloques políticos antagónicos colapsó en la práctica, ya desde un principio, todo el sistema de Naciones Unidas. Las superpotencias prefirieron saldar sus cuentas bilateralmente, por lo que el papel de la ONU fue, hasta principios de los noventa, claramente secundario. Además, el proceso de descolonización y la emergencia de lo que se ha llamado «Tercer Mundo», puso en tela de juicio el indiscutido liderazgo americano anterior. A partir de ahí no han parado los ataques de la derecha americana contra el sistema de Naciones Unidas.

No obstante, en una perspectiva más amplia, debe situarse el inicio de la ofensiva a principios de la década de los cincuenta, en el periodo de la «caza de brujas» del maccarthysmo. Ya entonces, determinados sectores de la derecha americana abogaron por una política aislacionista, movilizándose contra la *New Deal* de Roosevelt. La tentativa de obstrucción de las relaciones EE.UU./ONU afectó de lleno a la UNESCO. Contra ella se desató una campaña de des prestigio, detrás de la cual se encontraban algunos sectores de la extrema derecha americana, confabulados en una organización que se autotitulaba «American Flag Committee» (Comité para la Bandera) (Bourdet y Harris, 1987). Se acusó a la UNESCO de querer envenenar el espíritu de los niños con misivas antipatrióticas de corte comunista.

Sin embargo, los ataques más frontales al multilateralismo se llevarán a cabo a partir de los años setenta, que es cuando toma forma la nueva derecha ame-

11. La funciones del consejo ejecutivo pueden consultarse en el artículo «UNESCO: un polémico Consejo Ejecutivo». Agencia Alasei. Méjico, junio de 1988.

ricana, resultado, paradójicamente, de la fusión de ciertos elementos sionistas con los movimientos históricamente antisemitas de la época del senador McCarthy. De esta manera, además de las críticas a su política educativa, la UNESCO será acusada de ser antiisraelí por su supuesto alineamiento en favor de la causa palestina en los territorios ocupados.

El proceso de descolonización multiplicó el número de Estados que tenían reconocida su soberanía, y por tanto voz y voto en el sistema de Naciones Unidas. No es de extrañar que, paralelamente al incremento del número de sus actores, los foros multilaterales resultasen ámbitos cada vez más politizados. Por primera vez, organizaciones de carácter universalista como la UNESCO, ofrecerán a los países recién incorporados, subdesarrollados en su mayoría, la posibilidad de poseer el control de los votos. La cristalización del movimiento de Países no Alineados complicará aún más el diálogo de sordos que tradicionalmente solían mantener en la ONU los dos bloques. Fue en la UNESCO donde más pronto se dejaron sentir voces que discutían el liderazgo americano. La reacción de Estados Unidos fue desde un principio criticar a una organización donde la democracia de funcionamiento no iba acompañada de una democracia de financiamiento.

En la UNESCO, el creciente proceso de politicización se plasmó en tres objetivos: la paz, el fomento de los derechos humanos y la lucha contra el racismo y el colonialismo. Además, la entrada en la organización de muchos países nuevos contribuyó a dar un significado más concreto a la noción de desarrollo. Se pasó de una idea de desarrollo como crecimiento lineal del Producto Nacional Bruto, a un concepto global de desarrollo que potenciaba cada vez más la dimensión humana¹². De esta manera, la educación dejó de ser considerada un gasto suntuario y fue reconocida como una inversión de futuro. Las tareas de la UNESCO en este campo se centraron mayormente en programas de enseñanza técnica y profesional, en un intento de aproximar la educación, la enseñanza y la investigación científica; el desarrollo cultural y la comunicación a las realidades propias de los países en desarrollo. El nuevo signo terminó de imprimirllo el senegalés Amador Mahtar M'Bow, elegido director general en 1974, un líder carismático y controvertido. Bajo su mandato, para unos, la UNESCO quiso acercarse al viejo ideal de Jaime Torres Bodet de ser «la conciencia de las Naciones Unidas», y se transformó en un foro de fértiles debates en el que los esfuerzos se encaminaron, sobre todo por medio del Debate de la Comunicación, hacia el objetivo de Naciones Unidas de establecer un nuevo orden mundial más justo y equilibrado. Para otros, los países más desarrollados, la aspiración terceromundista y progresista de un nuevo orden resultó ser contraria a su interés nacional. De ahí los recelos contra las directrices trazadas por M'Bow, que a menudo situaron la polémica en el plano personal.

Lo cierto es que la emergencia del Tercer Mundo ha complicado la cooperación internacional, y los ámbitos multilaterales cada vez responden peor a

12. Véanse las principales teorías de desarrollo económico en TODARO, M. (1988).

las tendencias imperantes en un sistema internacional donde las grandes transnacionales de los países desarrollados exigen la cooperación bilateral. Ello lleva a los partidarios de esta segunda interpretación a considerar que la necesidad de relaciones y cooperación bilaterales del capitalismo transnacional constituye la clave que permite entender la crisis del multilateralismo y, con ella, la crisis de la UNESCO. Los ámbitos bilaterales revisten en la actualidad una fuerza tal que, como asegura Ana de Boisas, *mutatis mutandis*, están marcando la transformación misma del multilateralismo (De Boisas, 1987). La razón principal debe buscarse en la política de redistribución de la riqueza que persigue la ONU, que es incompatible con el libre mercado.

Es así como los defensores de este enfoque sitúan detrás de la crisis de la UNESCO, y de todo el sistema de Naciones Unidas, a poderosas organizaciones conservadoras de algunos países desarrollados, capaces de influir en la toma de decisiones en política exterior de sus respectivos gobiernos.

Hay coincidencia en señalar como abanderada de esta conspiración a la Fundación Heritage. Este grupo de presión, establecido en 1973 con sede en Washington, es un instituto de investigación de asuntos públicos que basa sus principios en la libre empresa competitiva, en la limitación de las competencias del Gobierno, en la libertad individual y en un fuerte sistema de defensa nacional. Kevin J. Kelly lo define como el más influyente diseminador de ideas conservadoras en los Estados Unidos y lo coloca en el centro del movimiento que llevó a Ronald Reagan al poder (Kelley, 1987). Se trata, como afirma Fernando Quirós, de una organización que «se ha ramificado notablemente, promoviendo y financiando grupos conservadores que, a su imagen y semejanza, han ido surgiendo en el mundo industrializado a lo largo de los últimos años» (Quirós, 1989). Este mismo autor considera homónimos conservadores de Heritage en Europa al Instituto de Defensa Europea y Estudios Estratégicos del Reino Unido (al que achaca el mismo papel que Heritage en la crisis de la UNESCO: promover el abandono de su país), y a la Fundación Libertad de Francia.

Pocas dudas hay en afirmar que estas organizaciones no se conforman sólo con presionar a sus gobiernos para obtener la privatización de determinados campos de la cooperación, sino que en los sectores más radicales existe un claro deseo de diseñar un nuevo sistema internacional sin las Naciones Unidas.

La polémica surge cuando se quiere evaluar la capacidad real de estos grupos de presión para conseguir tal fin. ¿La retirada de Estados Unidos significa el inicio de un proceso de desarticulación de la ONU, o, simplemente, se trata de un ataque simbólico para demostrar quién lidera el sistema internacional?

En principio parecía que la crisis de la UNESCO podía tener un efecto dominó sobre las otras organizaciones que en el informe Newell¹³ recibieron un

13. Gregory Nelly fue subsecretario de estado para organismos internacionales bajo la presidencia de R. Reagan. Se le encargó una amplia revisión de la participación norteamericana en los organismos internacionales. En su memorandum, Newell aseguró que la mayoría de las agencias de las NNUU no seguían los propósitos norteamericanos en materia de presupuesto y, además, dificultaban el liderazgo de EE.UU.

balance negativo (la FAO, la OMS, la UNTACD y la propia ONU). El paso más relevante que dieron los Estados Unidos en este sentido fue dejar de pagar su contribución al presupuesto de estas organizaciones con el fin de provocar una crisis financiera suficiente para presionar y probar de obtener la aplicación de un sistema de voto ponderado proporcional a la participación de los Estados en el presupuesto (Grall, 1987). Además, en el caso de la UNESCO, se llegó a crear una alternativa a esta organización. En 1986 los EE.UU. establecieron un Fondo para la Cultura, la Ciencia y la Educación (FOCUSED) que, con una estructura similar a la del Fondo Monetario Internacional, pretendía ser la primera de un proyecto de aplicación paulatina del mismo esquema para suplantar a las otras agencias de la ONU. Afortunadamente, al menos por el momento, la posición de EE.UU. permanece asilada porque no encuentra apoyo en los países europeos.

La perspectiva que ofrecen los años transcurridos desde que EE.UU., Gran Bretaña y Singapur abandonaran la UNESCO permiten considerar más sólida la segunda de las posiciones formuladas anteriormente, es decir, la que se inclina a considerar la salida de estos países como un ataque simbólico. Las pruebas más tangible están en la reactivación del protagonismo de la ONU a principios los noventa bajo la dirección de Pérez de Cuéllar y en el interés reciente que ha demostrado Estados Unidos para que la ONU cuente, en la figura de Kofi Annan, con un secretario general de su confianza que legitime su liderazgo. Además, el Reino Unido viene manifestando recientemente su deseo de regresar a la UNESCO.

Por su parte, el actual secretario general, Federico Mayor Zaragoza, no parece dar su brazo a torcer y se muestra convencido de la necesidad de potenciar la cooperación multilateral. Cooperación que juzga conveniente incluso para las grandes potencias, por los grandes desafíos que se presentan al hombre a escala mundial¹⁴. La globalización del mundo actual está poniendo de relieve lo extraordinariamente interrelacionados que están los intereses de los Estados y cuán necesario será, para garantizar la paz, potenciar el papel de árbitro de las Naciones Unidas y promocionar el desarrollo económico y social a través de las agencias especializadas de esta Organización.

En este sentido, Fernando Quirós cree que no hace falta una disposición altruista para justificar el multilateralismo: tradicionalmente «grandes empresas como Mobil Oil, Xerox o Boeing, e incluso US Navy, se benefician notablemente de la cooperación multilateral a través de la UNESCO» (Quirós, 1989).

Por otro lado, José Luis Abellán dejó clara, ya en 1984, la postura española respecto a la crisis, al manifestar que la sustitución del principio de solidaridad universal, es decir, del multilateralismo, por acuerdos bilaterales es entrar en la dinámica de países amigos y enemigos, con su inevitable secuela de favo-

14. Véanse las declaraciones al respecto que en el ecuador de su mandato efectuó Federico Mayor Zaragoza en *El País*, 22/07/97.

ritismos y discriminaciones que promueve desequilibrios económicos y provoca focos de tensión internacional susceptibles de convertirse en guerras¹⁵. Para Abellán, lo que lograrán los países que sustituyen la diplomacia multilateral por la bilateral será profundizar en su propio aislamiento y estrechar lazos de dominación y dependencia con países más débiles y pobres, lo que dará como resultado un deterioro de su imagen en el mundo.

Como conclusión, puede afirmarse que este segundo enfoque no hace más que evidenciar la emergencia de otros actores (multinacionales, grupos de presión conservadores, etc.) en la escena internacional, cuyos intereses económicos son a menudo divergentes con lo que políticamente sería deseable para levantar definitivamente en el espíritu del hombre los baluartes de la paz¹⁶. Lo más peligroso es que estas organizaciones establezcan un poder paralelo capaz de eclipsar las posibilidades de diálogo que ofrecen los ámbitos multilaterales.

Cabe esperar, por tanto, que en un mundo donde ha dejado de ser una utopía la idea de Aldea Global de McLuhan, la humanidad disponga, como pretendía M'Bow, de organismos de concertación y de acción donde sea posible dialogar y establecer programas en común, y entre ellos haya un lugar para la UNESCO¹⁷.

La crisis del debate internacional de la comunicación

La tercera de las interpretaciones es la más conocida por la polvareda que levantó en todos los medios de comunicación la aprobación del Informe McBride y la posterior agudización del enfrentamiento Norte-Sur en materia de comunicación. Sus defensores argumentan que la crisis de la UNESCO es fruto de una guerra civil provocada por el alejamiento de posturas entre los países desarrollados y los subdesarrollados, especialmente en el control de los medios de información. Para unos, la crisis se debe a una actitud irresponsable de un Tercer Mundo que, escudándose en el principio de universalidad de la UNESCO, pretende dirigir a la organización hacia posturas inaceptables en relación con el NOMIC y diametralmente opuestas a las libertades individuales que garantiza el libre flujo de la información. Para otros, es fruto de la insolidaridad de unos países poderosos respecto a un Tercer Mundo indefenso frente a la circulación de información en un solo sentido, por lo que los posicionamientos radicalizados constituyen la única

15. Estas opiniones las manifestó el señor Abellán en su intervención en la sesión del 17 de mayo de 1984 en el Consejo Ejecutivo de la UNESCO. El texto completo de la intervención puede consultarse en *Revista de Información* de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, núm. 38, abril-junio de 1984.
16. La frase «Como la guerra nace en el espíritu del hombre, es en el espíritu del hombre donde deben levantarse los baluartes de la paz» es del poeta norteamericano Archibald Mc Leish, y figura en el preámbulo del acta constitutiva de la UNESCO.
17. Véase el texto íntegro de la carta que M'Bow dirigió al secretario de estado norteamericano, George P. Shultz en *Revista de Información*. Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, núm. 38, abril-junio de 1984.

vía para defenderse de las continuas agresiones de los medios de información occidentales a su identidad cultural.

Así, la crisis se explica por la pugna que se estableció por el control de una organización cada vez más politizada y polarizada en dos bandos: por un lado, los países occidentales y, por el otro, un Tercer Mundo aliado con el entonces bloque socialista. En esta pugna las controversias respecto al NOMIC deben tomarse como detonante de todo un proceso más amplio de crisis general, originado por la inadecuación del sistema de Naciones Unidas a las pretensiones de un nuevo orden internacional.

Gifreu (1986) señala tres etapas dentro del debate internacional de la comunicación que se dio en el seno de la UNESCO: un periodo inicial, que iría de 1945 a 1970, en el que la hegemonía americana impondría la doctrina del *free flow of information* en el mundo; un segundo periodo que correspondería a la década de los setenta, que lo califica como de confrontación acelerada en el debate, y que tendría como protagonistas a dos organizaciones: la UNESCO y el movimiento de Países no alineados; y una tercera etapa, post McBride, de consolidación de las posiciones críticas, que significaría la retirada progresiva de EE.UU. de los foros internacionales donde sus posiciones eran derrotadas.

En esta trayectoria, la maduración del debate a lo largo de los setenta la centra Gifreu en torno a cuatro cuestiones:

1. La reivindicación y definición del NOMIC.
2. La redefinición del papel de los medios de comunicación.
3. La propuesta, definición y articulación de las políticas nacionales de comunicación.
4. La emergencia y discusión del derecho a la comunicación.

En realidad, las discrepancias en el campo de la comunicación justificarían mal la crisis, si no fuera porque fue precisamente gracias a ellas que los EE.UU. hallaron donde aferrarse para lanzar sus ataques más directos a la totalidad del sistema de Naciones Unidas. El gobierno americano encontró en los medios de comunicación occidentales una impresionante fuerza de choque capaz de confundir a la opinión pública de estos países, haciéndoles creer que la razón principal del abandono se debía a los continuos atentados que desde la UNESCO se infringían a la libertad individual. EE.UU. libró la batalla utilizando las grandes agencias de prensa aglutinadas en torno a un comité creado específicamente para este fin: el World Press Freedom Committee (WPFC). Ello puede interpretarse como una muestra más del abismo que separaba a los contendientes: por un lado, se alzaba la voz de unos países desarrollados cuyos intereses privados son capaces de construir grupos de presión internacionales que en cierto modo diluyen el poder de sus respectivos gobiernos, y pretenden utilizar los organismos internacionales con fines neofuncionalistas, exigiendo soluciones prácticas a los retos con que se enfrentan; y, por otro lado, se oía el discurso de unos gobiernos terceromundistas que proponían que estas organizaciones sirvieran para construir una identidad nacional, muchas veces ficticia, y les permitieran, al mismo tiempo, captar hegemonía en el reparto mundial de fuerzas.

Si realmente la UNESCO tuviera esa capacidad de actuar en dos sentidos, talmente como reconoce Fatouros para el Fondo Monetario Internacional (Fatouros, 1980), comprensible un ataque tan desmesurado por parte de unos, y una defensa tan a ultranza por parte de otros. Sin embargo, la UNESCO ha sido siempre un organismo con cierto poder de palabra y poco poder de acción.

Si se acepta la predisposición de Fatouros en la que arguye que el funcionalismo es sensible a las diferencias entre Estados a nivel político, económico y social, y que puede existir y crecer sólo allí donde los Estados interesados comparten percepciones de intereses comunes, resulta que la UNESCO es la menos funcionalista de todos los organismos especializados de NN.UU. Pero no por ello, y a pesar de todo, la más inútil, ya que puede cumplir un papel eficaz como centro mundial de creación de pautas de trabajo o de génesis de grandes ideas. Quizás sea un organismo que, como propuso Mayor Zaragoza, deba reintelectualizarse¹⁸, pero que de ningún modo se le puede condenar al ostracismo.

Los tres pilares —coacción a la libertad individual, cesarismo interno y despilfarro— con que los medios de comunicación occidentales tejieron la estrategia del rumor con la que se atacó a la UNESCO carecen de fundamento, no sólo porque cuestan de creer argumentaciones de despilfarro en una organización que, a pesar de ser de ámbito universal, se mantiene con unos presupuestos inferiores a los de algunas universidades americanas, sino también porque la amenaza que representaba la discusión del NOMIC era irrelevante. La nueva estratagema de Occidente dejaba fuera de juego un debate centrado en unos intercambios de información que no representan más del 20% de los flujos internacionales de datos. La aplicación de nuevas tecnologías de la información (cuyo componente más revolucionario consiste en la sustitución de las bandas de frecuencia, de espectro limitado, por el cable de fibra óptica, de expansión prácticamente ilimitada) sitúan el control occidental en baluartes tan inexpugnables, que a los propios países del Tercer Mundo les resulta más rentable derivar las discusiones sobre comunicación hacia organismos más de cooperación tecnológica, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), donde las ventajas, al menos a corto plazo, prometen ser mayores.

En el debate internacional de la comunicación el futuro se decide en un ámbito nuevo: el control de las nuevas tecnologías. En esta perspectiva, Joan Piñol (1990) apunta que se está perfilando una nueva división internacional del trabajo en la que tienen un papel protagonista las grandes multinacionales que, atendiendo criterios de máxima productividad, basan su estrategia a nivel global. El resultado es la creación de un sistema nervioso que conecta todo el globo. Piñol considera una decisión de carácter colectivo y societal el mantenimiento de la soberanía estatal, o la creación de criterios axiológicos nuevos que favorezcan el desarrollo y permitan un despegue económico rápido a los países menos favorecidos.

18. Véanse las declaraciones de FEDERICO MAYOR en *El País*, 19/10/87.

El resultado podría ser un nuevo orden internacional en el que las potencias centrales necesitasen para su progreso de una periferia mínimamente desarrollada que garantizase la seguridad y rentabilidad de sus inversiones. Ello llevaría a potenciar las políticas de cooperación, con el consiguiente efecto amortiguador de los movimientos reivindicativos de los países subdesarrollados. Qué duda cabe que en este proceso, el desarrollo de los sistemas de comunicación surgirá más de las necesidades del centro que de la presión de la periferia.

De todo lo expuesto se deduce que, de las tres teorías que pretenden explicar la crisis de la UNESCO, esta tercera resulta ser la más irrelevante. Argumentar que un objetivo tan a largo plazo como el NOMIC representaba una amenaza, y que en el foro donde se discutía se tramaba contra Occidente, era llenar el discurso de falsedades. Con o sin EE.UU., el debate sobre el NOMIC hubiese decaído igualmente, absorbido por necesidades inmediatas más apremiantes, para las que resultan más competentes otros organismos internacionales.

Conclusiones

Con la retirada de EE.UU., el Reino Unido y Singapur de la UNESCO, los medios de comunicación occidentales tendieron a confundir este hecho con las auténticas razones de la crisis que sufre esta organización. Así, argumentos como cesarismo interno, despilfarro y atentados contra la libertad de información, además de acusaciones de partidismos prosoviéticos y contubernios antiisraelíes, fueron presentados a la opinión pública como las auténticas causas de la retirada del principal contribuyente en el presupuesto de la organización.

Un análisis más minucioso ha demostrado que la crisis es fruto de una causalidad mucho más compleja, cuyo denominador común se encuentra en la desconfianza que han sentido siempre los EE.UU. hacia una organización donde la democracia de funcionamiento no va acompañada de una democracia de financiamiento. En el fondo, el blanco de esta desconfianza no es, ni ha sido, la UNESCO, sino todo el sistema de Naciones Unidas, surgido después de la Segunda Guerra Mundial, cuando eran pocos los actores e indiscutible la hegemonía americana.

La crisis de la UNESCO debe interpretarse como un ataque simbólico sobre el eslabón más débil, de un orden creado cuando eran otras las circunstancias, que demuestra el interés norteamericano de seguir liderando el sistema internacional en un momento en que el principio de universalidad pone este liderazgo en tela de juicio. La multiplicación de actores en los foros multilaterales, que los hace más proclives al babelismo, y las presiones crecientes de un capitalismo transnacional que exige la cooperación bilateral, o, cuando menos, ámbitos multilaterales verticalizados, constituyen las claves que explican el interés norteamericano de estructurar un nuevo orden internacional que asegure su hegemonía.

La deriva de la UNESCO no es, por tanto, ni una crisis aislada, ni un fenómeno que se deba a la falta de capacidad de esta organización para enfrentar-

se a sus fines, ni tampoco el resultado de la competencia de otros organismos internacionales que pudiera hacer creer que se trata de un foro obsoleto; es, simplemente, la consecuencia de un orden internacional donde las relaciones de poder exigen el respeto a las jerarquías.

Bibliografía

- ASTRE, G.A. (1985). «Los naufragos». *Le Monde Diplomatique*, abril.
- BALTA, P. (1987). «Comment l'UNESCO pourrait se reformer». *Le Monde Diplomatique*, diciembre.
- BOURDET, C.; HARRIS, B. (1987). «La droite US. De l'UNESCO a l'Irangate. La subversion a l'americaine». *Témoignage Chrétien*, septiembre.
- CROCE, B. (1950). «La UNESCO, una empresa errónea». *Il Mondo*, julio.
- DE BOISAS, A. (1987). «UNESCO, sueño y realidad». *La Vanguardia*, diciembre.
- FATOUROS, A. (1980). «On the hegemonic role of the International, Functional Organisation». *G.Y.I.L.*, vol. 23, p. 9-36.
- GIFREU, J. (1986). *El debate internacional de la comunicación*. Barcelona: Ariel.
- GRALL, J. (1987). «Crise financière et guerre de succession. La FAO, après l'UNESCO...». *Africa-infors magazine*. París, segundo trimestre.
- KELLEY, K. (1987). «Foundation for conspiracy». *Newstime*. Hyderabad, agosto.
- MC BRIDE, M. y otros (1980). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PINES, B. (1984). *A world without UNO. What would happen if the UN shut down*. Nueva York: The Heritage Foundation.
- PIÑOL i RULL, J. (1990). «Los servicios proporcionados por las nuevas tecnologías de la información». *Anuario CIDOB*.
- QUIRÓS FERNÁNDEZ, F. (1989). *El olvido de la UNESCO*. Madrid: Culminación.
- RAMALLO MASSANET, L. (1984). «USA-UNESCO: análisis de una polémica». *Razón y fe*, marzo.
- RODÉS, J.M. (1997). «UNESCO, el llarg part de la raó». *Panorama*, septiembre.
- TODARO, M. (1988). *El desarrollo económico del Tercer Mundo*. Madrid: Alianza Editorial.