

El retorn dels Estats Units al si de la Unesco: flexibilitat o enduriment davant el fantasma de MacBride?

Divina Frau-Meigs

Sumari

Preguntar-se quines són les raons del retorn dels Estats Units a la Unesco el 2003 implica considerar-ne les de la seva sortida el 1984, és a dir, vint anys abans. Aquest article analitza una de les crisis culturals més grans de la Guerra Freda i el nou enfocament de què va ser objecte després. Dilucida la crisi en les seves dimensions estructural, personal i sociopolítica, i subratlla les continuïtats i mutacions que va tenir. Considera l'interval i els diferents tipus de mobilitzacions (diplomàtica, econòmica, cultural) que l'han caracteritzat, així com les crisis intermèdies (especialment les relacionades amb la diversitat cultural). També té en compte les recaigudes conjunturals dels esdeveniments terroristes de l'11 de setembre de 2001, que han donat plena legitimitat als arguments intervencionistes de la nova dreta americana.

L'autora examina les condicions d'un retorn falsament paradoxal, que marca menys una ruptura que una radicalització de les posicions anteriors, i en el qual cal veure-hi més un enduriment que una flexibilització de la política exterior americana, un enduriment de les modificacions aportades per la doctrina de Bush al sistema de govern matricial adoptat i enllustrat pels seus predecessors després de la Segona Guerra Mundial. La Unesco corre el risc, doncs, d'esdevenir una arma suplementària dins l'arsenal de la lluita contra el terrorisme, si permet als Estats Units fer avançar els seus projectes educatius i culturals a l'Orient Mitjà, amb vistes a afermar la seguretat de la seva democràcia. Tanmateix, davant

d'aquesta excepcionalitat, la Unesco continua sent igualment una instància de diàleg intercultural, cosa que pot retornar, a mig termini, els Estats Units als sentiments multilaterals i a un major esperit d'entesa.

La sortida dels Estats Units de la Unesco el 1984 va causar un xoc: ¿Els americans no havien contribuït en gran mesura a la implantació de totes les grans instàncies internacionals de postguerra, com l'Organització de les Nacions Unides, el Fons Monetari Internacional o l'Organització Mundial del Comerç?¹ La creació d'aquestes entitats certifica la diplomàcia dels Estats Units al segle xx, amb la doble mira universalista i utilitarista (en el sentit anglosaxó de *self-interest*²). Marca l'èxit d'un poder hegemònic paradoxal, que pot promoure alhora els seus interessos personals i oferir-los al món com a interessos generosos i democràtics. Ho fa amb el biaix de dues eines: la posada a disposició a baix cost de productes de primera necessitat i la gestió de conflictes pel dret contractual i les normatives internacionals, per construir-se, així, un entorn favorable, sense ocupació territorial³.

Els Estats Units, doncs, han projectat, amb èxit, una imatge de no ingerència que els ha donat una veritable autoritat moral i política, refermada per la força militar, sobretot després de la Segona Guerra Mundial. Però, amb la descolonització i la remuntada del bloc soviètic, l'equilibri d'aliances estables es va haver de replantejar pels anhels emancipadors dels estats del Tercer Món recelosos de la influència occidental. Vinguts a engrossir les fileres de les Nacions Unides, van obligar el poder hegemònic americà a convertir la seva política exterior en instrument de lluita anticomunista durant tota la Guerra Freda.

Internament, aquest període va veure com s'esfondrava el consens de la postguerra i com s'instal·laven els grans canvis dels anys vuitanta, que predicaven la tornada dels valors de base del partit republicà (liberalització de mercats,

Divina Frau-Meigs

*Catedràtica i sociòloga dels mitjans de la Universitat
París 3-Sorbonne, França*

desnormativització econòmica, reducció dels avantatges socials, etc.). La pujada al poder de la nova dreta ha tornat a qüestionar totes les polítiques de la identitat (suport a les minories, solidaritat amb els desfavorits, etc.), que han estat substituïdes per les polítiques de la moralitat (responsabilització individual, govern local, etc.). Externament, això s'ha traduït en una gran ofensiva per l'obertura de mercats internacionals, els cicles de negociació dels acords del GATT i una despreocupació de l'Estat en l'ajut al desenvolupament.

Aquests són els factors clau per comprendre la posició dels Estats Units respecte a l'ONU i encara més respecte a la Unesco. Perquè va ser amb l'arribada d'un president portat per la nova dreta, Ronald Reagan, que els Estats Units van sortir de la Unesco i va ser amb un altre president de la nova dreta, George W. Bush, que els Estats Units hi han tornat a entrar. En tots dos casos, per la política de la cadira buida o la de la cadira ocupada, aquesta continuïtat conservadora és una paradoxa que s'ha d'intentar explicar a la llum dels interessos americans i dels objectius d'igualtat i de diversitat de la comunicació.

1. La crisi de 1983-84: un dels enfrontaments més forts de la Guerra Freda

El 31 de desembre de 1984, els Estats Units efectuen la seva amenaça de sortida. Un comunicat de la Casa Blanca en dona les raons oficials: "La politització externa fora de les atribucions continua, la qual cosa és lamentable, igual que l'hostilitat endèmica cap a les institucions de base d'una societat lliure –en particular una premsa lliure, mercats lliures i, per damunt de tot, els drets de l'individu"⁴.

A més d'una crítica personal del director general de la Unesco, Amadou-Mahtar M'Bow, senegalès, musulmà i tercermundista, percebut com l'encarnació de la manca de transparència i del clientelisme de l'agència, els punts de topada són múltiples, de naturalesa estructural i política, la qual cosa explica la duresa de l'enfrontament entre els Estats Units, d'una banda, i les instàncies dirigents de la Unesco de l'altra, sostingudes pels països dels Tercer Món i l'URSS. Les forces presents són, doncs, de talla, i enfronten els països que subministren les contribucions més pesants (22% per als EUA 12% per a l'URSS).

1.1. Una crítica estructural

Els Estats Units es planyen del pes burocràtic de la Unesco. Hi senten una càrrega jeràrquica massa feixuga, denuncien l'elecció de personalitats als llocs importants sobre la base del clientelisme més que no de la competència. Sostenen que el 80% del pressupost s'absorbeix al Quarter General, a París, en comptes d'invertir-se en accions sobre el terreny; consideren fora de lloc les despeses honorífiques i sumptuàries fetes per la direcció. Consideren, també, que hi ha massa redundància amb programes que ja havien dut a terme altres agències de les Nacions Unides. En fi, denuncien el joc d'aliances diplomàtiques, que és un factor de corrupció i lesiona els principis de la transparència de gestió.

Aquestes crítiques, per justificades i compartides que siguin per un cert nombre de països (entre ells, els europeus), emanen d'un posicionament acusador americà clàssic i recurrent. Els Estats Units pateixen una gran malfiança cap a les instàncies centralitzadores; prefereixen deslocalitzar per esquivar qualsevol burocràcia, generadora de lentituds i de costos de funcionament inútils als seus ulls. Només poden remarcar la seva impaciència davant d'una instància com la Unesco, que augmenta aquest fenomen multiplicant-lo pels 180 països que hi duen la seva diplomàcia. Aquestes crítiques, que els americans adrecen al conjunt del sistema de l'ONU, no apunten a la Unesco per atzar: de totes les agències de l'ONU, la Unesco és la que els Estats Units han reptat des de l'origen. No correspon al model utilitarista americà, a qui repugna separar l'esfera cultural i educativa de l'esfera privada i comercial. En aquesta perspectiva, doncs, no pot haver-hi espai derogatori al mercat i no hi hauria d'haver ingerència dels estats als dominis que atenyen l'esfera comercial i la gestió individual⁵.

Les controvèrsies han esmaltat les seves relacions amb els Estats Units. Durant l'era de McCarthy, abans mateix de l'entrada de l'URSS, la Unesco va ser denunciada per ser un niu de comunistes. El 1974, el Congrés americà, d'acord amb el president republicà Henry Ford, ja havia suspès la contribució americana com a conseqüència del reconeixement de l'Organització d'Alliberament de Palestina i de la condemna de l'Estat d'Israel. El 1983, la Unesco agreuja el seu cas amb una nova condemna de l'Estat d'Israel: se suspèn l'ajut cultural, com a sanció per la seva política d'educació als territoris ocupats, percebuda com una

temptativa d'assimilació cultural dels àrabs. A la inversa, l'OAP rep el 7% de les beques d'estudis atribuïdes el 1981-83. Israel és fustigada igualment per les extraccions a la mesquita de Jerusalem, que haurien modificat algunes característiques de la ciutat, patrimoni de la humanitat. La rellescada entre la crítica estructural i la crítica política s'opera per l'afirmació que les activitats portades a terme són contràries a la carta de la Unesco, amb una politització comunista que el president Reagan no pot avalar.

En conseqüència, els americans demanen que l'administració financera de l'agència es confiï als principals donants, que s'adoptin nous procediments de vot, que s'abandonin alguns programes massa polititzats, i que s'apliquin restriccions pressupostàries severes. Consideren que els resultats obtinguts palesen una manca de transparència endèmica en l'organització, i que tant això com la majoria dels textos produïts per la Unesco i aprovats per la direcció són ofensius per la seva retòrica antiamericana.

La Unesco intenta llavors respondre a alguna expectativa dels Estats Units, creant comissions *ad hoc* i cooperant en una auditoria sobre la gestió de l'agència dirigida per la General Accounting Office. Es posen alguns programes suspectes en una llista d'avaluació. La direcció també proposa congelar el pressupost durant dos anys. Suspèn alguns dels programes, així com una conferència prevista sobre "la protecció dels periodistes" percebuda pels americans com un assaig de control dels mitjans pels governs no democràtics. Però no pot, per iniciativa pròpia, respondre a les exigències americanes: cal que s'aprovin a la Conferència General dels Estats Membres, on els americans només són una veu entre totes les altres.

1. 2. Una crítica política i cultural

L'obstacle més difícil és la naturalesa de les activitats de la Unesco, que semblen dominades per un bloc de països soviètics aliats a una coalició del Tercer Món (els No Alineats). Aquests països cerquen un nou ordre mundial de l'economia i de la comunicació que no satisfà ni els Estats Units ni els seus aliats conservadors, en particular la primera ministra Margaret Thatcher, que va mantenir una "relació especial" amb el president Reagan. La Unesco és fustigada per compartir els punts de vista econòmics del món soviètic i del Tercer Món, amb un control de l'Estat intolerable pels defensors de l'economia liberal.

Aquests temors es concreten en les proposicions d'un Nou Ordre Mundial de la Informació i de la Comunicació (NOMIC), aparegudes arran de l'Informe MacBride. L'Informe identifica problemes en les estructures de comunicació internacionals, sobretot un desequilibri en el flux d'informació, en el seu accés i control⁶. Després de fer una relació dels llocs dels mitjans de comunicació al planeta, examina els canvis que semblen necessaris per a una redefinició del "bé comú", a escala internacional. Els països que sostenen el NOMIC volen trobar una alternativa a allò que perceben com una dominació occidental en matèria d'informació i un biaix parcial als mitjans occidentals. Els seus detractors, amb els americans i els anglesos al capdavant, consideren que aquest nou ordre intenta establir un control de la premsa i de la llibertat d'expressió pels governs, que reflecteix les visions soviètiques i restreny la llibertat dels individus.

Amb independència dels fonaments de les crítiques en contra del NOMIC, la gestió americana s'explica igualment per interessos comercials. En menor grau, també el Regne Unit, ja que l'eix angloamericà domina l'accés a la informació mundial, pel biaix de dues agències de premsa que són gairebé monopolis (Associated Press i Reuters). Contràriament a les seves afirmacions, els Estats Units són d'allò més intervencionistes en matèria d'informació i de comunicació. L'Estat ha consentit ajuts financers enormes (el Pentàgon i la NASA) per a la recerca i el desenvolupament en aquest domini amb finalitats tant militars com comercials. Joseph S. Nye, conseller proper del president Bill Clinton, ha pogut, així, afirmar que els Estats Units estan situats en l'hegemonia mundial del segle XXI, perquè ostenten el control dels recursos *hard* i *soft* de la informació⁷. Els Estats Units històricament han inclòs les telecomunicacions i les noves tecnologies de la informació en les seves estructures utilitaristes de dominació i de vigilància, siguin quines siguin les tendències polítiques dels seus dirigents. Així, va ser sota el govern de Clinton que es va votar la Llei de telecomunicacions de 1996, gràcies a la qual es facilitava la convergència d'empreses multimèdia, amb finalitats de concurrència internacional; també va ser Clinton qui va declinar la invitació al retorn dels Estats Units al si de la Unesco el 1997, mentre que el Regne Unit s'hi acomodava (després de sortir-ne el 1985).

L'altra inquietud americana es relaciona amb el nou ordre

econòmic internacional, una fórmula que els conservadors americans tradueixen com una consigna per l'oposició mundial a la liberalització del comerç, l'exponent del qual n'és el president Reagan. L'argument econòmic es perfila aquí en termes de dèficit comercial americà. Per evitar el finançament per impostos, sempre mal vist per l'electorat, la solució del desenvolupament del comerç exterior resulta la menys onerosa políticament i financera per als americans. És una qüestió de conservació del nivell de vida de la nació (i del finançament dels seus plans de defensa). Aquesta vegada el marc depassa la Unesco, amb cicles de negociacions multilaterals que atenyen l'OMC, i cadascun dels integrants dels nous sectors han d'aixecar barreres duaneres internacionals. Els Estats Units volen introduir al procés la informació i els seus serveis, així com les qüestions de propietat intel·lectual, cosa que van fer durant els anys noranta, a la ronda d'Uruguai.⁸

En el seu desig unilateral de retirada, el govern americà negligeix considerar els aspectes benèfics de la seva presència mantinguda en alguns projectes, en especial en els programes científics, cosa que deploren educadors, investigadors i empresaris. Alguns polítics, inclosos els republicans, preconitzen la continuació de pressions per a una reforma estructural de l'interior, ja que la política de la cadira buida només pot donar als adversaris dels Estats Units "un extraordinari alçaprem" al si de la instància internacional més gran, repetint les paraules de Jim Leach (republicà, de Iowa). Són els conservadors de la nova dreta instal·lats prop de Reagan els que el porten, sobretot per l'orientació de les pressions de grups de reflexió (*thinktank*), com la influent Heritage Foundation, per a la qual la Unesco "durant molt de temps ha donat prioritat a polítiques antiamericanes i antioccidentals i ha deixat d'interessar-se de prop per les necessitats mundials en matèria d'educació, de ciència i de cultura"⁹.

Els objectius dels americans en retirar-se són triples: fer pesar una amenaça creïble sobre els països comunistes i els seus aliats; intimidar els països que estiguin temptats d'alinear-se amb les posicions tercermundistes; captar els europeus, i fins i tot fer que els segueixin en la seva retirada (cosa que farà el Regne Unit). Per la radicalització de les posicions, volien anar-se'n per actuar lliures de mans, però guardant la posició del poder ofès, que diplomàticament dóna un cert avantatge. Van protestar enèrgicament tot

esperant llibertats de comerç i d'expressió, i designant bocs emissaris i enemics amb els quals era impossible pactar. Fent això volien demostrar que, sense ells, la Unesco no podria sobreviure.

Es van trobar, però, amb un aïllament real: els països comunistes i els No Alineats es van acantonar en les seves posicions mentre que els aliats europeus tradicionals van intentar temporitzar i convèncer els Estats Units de reformar la Unesco des de dins. Els deu van escriure, també, una carta al president Reagan tot demanant-li que reconsiderés la seva retirada. La dificultat per l'Europa d'aleshores (estava discutint els termes de la propera governació, l'entrada de nous membres, els detalls de la seva moneda única, etc.) rau en la necessitat de presentar un front unit i de posicionar-se com a no americana, tot i no ser antiamericana. Sens dubte, la seva situació de dependència respecte als Estats Units i les seves mateixes vel·leïtats d'independència en relació amb els dos blocs van inhibir-li les reaccions; tant, que la liberalització de mercats podia ser prematura per la posada a punt de les seves indústries culturals.

2. 1983-2003: l'interval, de la Guerra Freda a la guerra contra el terrorisme

2.1. La mobilització diplomàtica: el manteniment dels observadors

Tanmateix, la política de la cadira buida només va ser-ho a mitges. Els Estats Units van crear un grup d'observadors (*observer panel*), amb la missió de vigilar les activitats de la Unesco al seu Quarter General de París. L'intervencionisme d'aquests observadors s'anirà fent evident de mica en mica en la mesura que alguns debats o els interessos comercials americans estiguin en joc. Aquesta missió d'observació es va mantenir durant tot el període de retirada, i les contribucions voluntàries dels Estats Units van representar al voltant de dos milions de dòlars a l'any. A més, els americans van mantenir la seva participació selectivament, en la discussió sobre la Universal Copyright Convention, la Comissió Oceanogràfica Internacional, el Comitè del Patrimoni Mundial, i el programa Home i Biosfera, així com en alguns canvis en l'àmbit de l'educació.

Els Estats Units van fer que algunes ONG juguessin un veritable rol de *lobby* i de gos guardià: si l'Education

Foundation, l'International Foundation for Science, el World Heritage Center o el World Wildlife Fund van actuar amb discreció, no és el cas del World Free Press Committee, que es va mobilitzar per totes les qüestions rellevants de la informació i de la comunicació, o de l'Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI), pels drets d'autor i la propietat intel·lectual. La instrumentalització d'algunes ONG no implica tornar-les suspectes als ulls dels països del Tercer Món, que hi veien una eina de la panòplia utilitarista americana.

Els Estats Units es revelen molt actius en la creació d'una subdivisió suplementària, al si de l'agència (malgrat les seves recomanacions d'economia). Es tracta de la subdivisió dedicada específicament a la "llibertat d'expressió, la pau i la democràcia", que coexisteix al costat de les subdivisions de la informació i de la comunicació.

2.2. La mobilització econòmica i cultural

D'altra banda, els Estats Units sostenen la ciència, l'educació, la cultura i la comunicació pel biaix d'altres agències de les Nacions Unides, que estan vinculades a la Unesco, en especial la Unicef, l'International Bureau of Education (IBU), l'Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació (OAA), el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD). Però una part dels fons concedits a aquestes agències es reserva a agències federals americanes, com la US Information Agency o la US Agency for International Development (USAID). Les altres beneficiàries són el Foreign Agricultural Service, el Bureau of International Organization Affairs, l'Environmental Protection Agency (EPA), la National Commission on Libraries and Information Science, la National Oceanic Atmospheric Administration (NOAA), la National Science Foundation, el Peace Corps i la US Trade and Development Agency. Les missions d'aquestes agències són paral·leles a les de la Unesco, de vegades en concurrència directa amb ella.

Els Estats Units creen tota una panòplia d'ajut al desenvolupament; la seva estratègia consisteix a tractar bilateralment amb els països sol·licitants, tot discriminant els "estats brètols" (*rogue states*) dels altres¹⁰. Les accions apunten cap a diversos tipus de països, i en bandegen d'altres. La seva capacitat de pressió i de dissuasió augmenta amb el final de la Guerra Freda, sobre els països que volen

ser acceptats a l'OMC, com els de l'Europa de l'Est i d'Àsia (especialment la Xina), dues zones de mercat interessant per als Estats Units, sense indústries culturals nacionals capaces de concórrer amb les multinacionals americanes.

2.3. Les crisis intermèdies

En efecte, amb la retirada consumada, el debat, tanmateix, no es va tancar i els objectius que tibaven el conflicte persisteixen, fins i tot després de la caiguda del mur de Berlín el 1989. Les polítiques culturals engegades pels Estats-nació, tant a Europa com al Tercer Món, s'endureixen, i la liberalització mundial dels mercats no va fer sinó exacerbar-les.

Hi ha un cert esverament, amb la doble presa de consciència que la mundialització avança pel mercat, però que ha de passar, també, per una visió de societat, que no pot donar un xec en blanc a l'hegemonia americana. S'hi oposen dos conjunts d'arguments, amb postulats de retirada que faran referència a reptes de civilització: un discurs de la diversitat contra un discurs de la prosperitat, una oposició a la uniformització contra una oposició al proteccionisme nacionalista. Tot al voltant d'un objecte comú, la cultura, i en nom de la llibertat, que és el valor de base compartit i reivindicat per tots dos camps.

2.3.1. L'excepció cultural

Tot i que la caiguda del mur de Berlín va confirmar la victòria de les posicions americanes i va obligar el camp dels antics països soviètics a reconvertir-se, inclosos els del si de la Unesco, es prenen altres relleus, aquesta vegada al camp mateix dels països aliats dels Estats Units. Les posicions es radicalitzen al voltant de l'expressió *excepció cultural*, provocada per les negociacions del GATT, el 1994. Aquesta expressió subratlla que les polítiques i les indústries culturals depassen les qüestions econòmiques i van intrínsecament associades a qüestions identitàries i lingüístiques. Els lliurecanvistes prediquen l'abandó total de mesures de protecció amb el seu defensor americà, mentre que els excepcionistes volen mantenir les indústries nacionals sense tancar d'una manera hermètica les seves fronteres. El seu defensor és la Unió Europea, impulsada per França i recolzada pel Canadà.

Els acords del GATT deixen la porta oberta a les interpretacions tant d'uns com d'altres i mantenen un cert *statu quo* en les mesures de protecció nacional. Es

produeixen nous enfrontaments per l'Acord Multilateral sobre la Inversió (AMI), en el marc de l'Organització de Cooperació i de Desenvolupament Econòmic (OCDE), que, al contrari del GATT, preveia sancions financeres per als estats reticents. També per la nova ronda de l'OMC, la ronda de Doha, que confirma l'emergència d'una proximitat tercermundista renovada: l'altermundialització.

2.3.2. Els debats sobre la infoètica i la diversitat cultural

La Unesco, l'entitat intel·lectual i cultural de la comunitat internacional, enregistra aquests debats mundials com una caixa de ressonància. Tanmateix, en tant que agència de l'ONU, no pot ni tallar pel dret ni té on agafar-se: només pot reflectir les tensions que hi ha i fer-se ressò de les veus oposades. Paradoxalment, és això el que la posa al centre de les crítiques: és més fàcil "disparar al missatger" que al missatge.

Als anys noranta, diversos dossiers molt sensibles es van posar a l'ordre del dia dels debats al si de l'agència, referits en conjunt a qüestions d'informació, de propietat intel·lectual i de diversitat cultural. Estaven exasperats per la preparació de la Cimera Mundial de la Societat de la Informació (Gènova 2003, amb una continuació prevista a Tunis el 2005) i pel resultat dels debats sobre el projecte de Recomanació sobre el Multilingüisme i l'Accés universal al Ciberespai. Aquests debats deixen prou espai a entitats múltiples, tant des del punt de vista dels estats com de les ONG i *lobbies* dels sectors industrials implicats. S'hi poden fer escoltar les demandes de la societat civil sobre els abusos de la posició dominant i sobre les mutacions dels equilibris entre drets dels creadors, dels difusors i dels usuaris. Estan tenyits per l'evolució de l'altermundialització i pel que es podria anomenar "l'efecte ONG", per retre comptes de la paradoxa d'una classe mitjana occidental que defensa els interessos del Tercer Món, en la mesura que també són els seus, sobretot pel que fa a les preocupacions globals com el medi ambient, la fractura digital, el dret dels usuaris, etc.

L'agència fa, així, de reflex del vell debat, relançat per les noves tecnologies, de l'interès general contra la llibertat privada. Ret comptes de la renegociació necessària dels diversos equilibris jurídics i legals esdevinguts obsolets pels costums de la societat civil i les convergències multimèdia.

Per aquí, és la punta de les noves idees en la matèria, en la seva recerca de principis directors universals, fins i tot si han de descansar sobre el difícil equilibri del respecte a la diversitat i a la lliure circulació de les idees. La situació no deixa d'evocar semblances amb la de l'Informe MacBride, la qual cosa inquieta els Estats Units.

Aquest posicionament de l'agència es percep pels grans *lobbies* del sector privat com un ultrapassament de les seves missions. La seva anàlisi reproduïx la confusió ja antiga entre els punts de vista de les nacions individuals d'algunes ONG que representen els interessos de la societat civil amb les activitats de la mateixa agència. Aquesta confusió ha contribuït a fer tornar a mobilitzar els Estats Units: el seu grup d'observadors estava frustrat per no poder votar per alterar el sentit i l'abast de diverses recomanacions i convencions.

Van esclatar diverses polèmiques al si de l'agència. Sobre la infoètica, les definicions del *domini públic global* van ser objecte de depuracions successives, perquè es percebien com un atac contra els drets d'autor, cosa que va mobilitzar l'OMPI i el conjunt dels editors. Sobre la diversitat cultural i la seva repercussió en el ciberespai, les qüestions del seu finançament i del rol controvertit de les forces del mercat van ser objecte de queixes del World Free Freedom Committee, que hi veia un retorn al control de la llibertat d'expressió i de premsa.

Tanmateix, la Declaració Universal sobre la Diversitat Cultural és adoptada unànimement per tots els estats membres en la conferència general de 2001, poc després dels atemptats de l'11 de setembre. Rebuda com una nova ètica per a la pau i el desenvolupament, implica parar esment a l'àmbit públic de la informació i al servei públic dels mèdia, no amb una missió de control de l'Estat, sinó com una garantia per a l'Estat de la diversitat i de la pluralitat de punts de vista¹¹. Els Estats Units la perceben com una resistència a les evolucions globals que ells preconitzen i com una amenaça als seus interessos comercials, la qual cosa els incita a tornar a considerar la seva reintegració a la Unesco.

2.3.3. L'11 de setembre de 2001: el terrorisme i les repercussions que té en la seguretat pública

La mobilització dels Estats Units s'acrex amb els canvis de la política interior, després dels atacs terroristes de l'11 de

setembre de 2001. Els conservadors de la nova dreta, que no havien pogut recollir els fruits de la seva política anticomunista després de la caiguda del mur (havien perdut el poder en benefici dels demòcrates socioliberalers) recuperen el terreny perdut. Amb un balanceig brusc, el seu discurs guerrer, militarista, patriòtic, predicador de l'especificitat messiànica americana, es troba, de sobte, en sintonia amb la majoria de països. Per als americans esdevé essencial establir un sistema de ciberseguretat global, com ho indiquen les seves diverses intervencions en les conferències preparatòries de la Cimera Mundial de la Societat de la Informació (sobretot el 2002, a Bucarest).

La nova dreta també enfoca la moralització de l'espai públic mundial; el seu messianisme té com a missió reduir el terrorisme d'origen islàmic, sobre la vaga idea del "xoc de civilitzacions" que permet de retrobar, com als temps de la Guerra Freda, un enemic exterior. La polarització es fa sobre la defensa, però sobre l'escola i la cultura com a eines de socialització a reinvertir. El missatge és senzill, per dins i per fora: el liberalisme social és la causa dels mals de la societat, la defensa nacional és la millor prevenció contra el comunisme i el terrorisme. Les solucions es tornen evidents: el mercat és el millor regulador de la societat, i el pressupost de defensa i vigilància de la seguretat ha d'augmentar. Així, la visió extraterritorial és coherent amb la mira interna, i només pot ser unilateral perquè és messiànica.

És, doncs, una visió paradoxal de la mundialització la que proposen els estats, ja que coexisteix amb un gran proteccionisme. La política internacional de G.W. Bush es caracteritza pel refús sistemàtic de qualsevol ingerència estrangera en els interessos econòmics o polítics americans: denegació dels tractats de protecció del medi ambient (Tòquio), denegació d'un tribunal de justícia internacional (La Haia), denegació de les opinions de l'ONU (Iraq). La inversió en la Unesco, en aquest marc, només es pot veure com un intent de recuperació en mans de l'agència.

Aquest proteccionisme es caracteritza per un unilateralisme de ferro en les relacions tant amb els aliats com amb els enemics, de manera que les lliçons sorgides arran de l'11 de setembre no són les de l'*aliança* sinó les de la *malfiança*. Es torna a culpar l'enemic exterior, que passa de Bin Laden a Saddam Hussein; el dubte més ínfim emès

pels aliats els col·loca al dossier de traïdors en els quals no es pot confiar. És en concret el cas de França, que es troba a les primeres caselles dels atacs americans, tant per les seves posicions sobre la diversitat cultural, l'àmbit públic mundial, com per les seves posicions contra l'entrada en guerra contra Iraq, recolzant-se en l'ONU.

França es troba en una posició complexa davant el govern global predicat pels Estats Units. La seva tradició de centralització i de dirigisme d'Estat la situa malament en la mundialització, sostinguda pels actors del sector privat i l'individualisme¹². D'aquí, la seva tendència a fer-se portaveu dels països desfavorits, encara que la seva visió universalista la dugui a defensar l'interès general contra l'interès privat. Al si d'Europa, predica, tanmateix, aliances negociades amb els Estats Units, però aquests responen d'ara endavant a la retòrica de les aliances amb la retòrica dels seus interessos. Amb un tomb curiós, els Estats Units esdevenen unilateralistes quan els francesos i els europeus es tornen multilateralistes i prediquen un model de govern respectuós amb les diferències. Allà on aquests jugaven la partida de les aliances estables, ells promouen a partir d'ara la desestabilització de les aliances, posant constantment en perill el seu model de control flexible, que tendeix a evitar l'ocupació territorial i prefereix la gestió dels conflictes per normatives internacionals.

3. Les condicions d'un retorn falsament paradoxal

Aquestes condicions internes i externes donen una mala imatge de l'hegemonia americana. El retorn al si de la Unesco s'ha encoratjat com una iniciativa positiva, presentada com un dels mitjans per establir una pau duradora per al sosteniment del desenvolupament i l'educació. L'agència apareix com un dels llocs estratègics per combatre la intolerància i el terrorisme d'origen islàmic. És l'opinió d'alguns membres del govern, entre ells l'antic ministre d'Afers Estrangers, George Shultz, que va afavorir la retirada en el seu moment. Obtenen el finançament dels 60 milions de dòlars requerits per a la reintegració (53 milions/any i 5,3 milions de reintegració, o sigui, al voltant de l'11,5% de participació), votat pel Congrés el 2001.

Els *think tanks* conservadors resten respecte a ells prou mitigats, sobretot, l'Heritage Foundation, que no veu

l'interès americà a esdevenir una veu entre les 188 de la Conferència General, i a contribuir feixugament al pressupost de la Unesco per a programes que són, o bé inútils o bé contraris als drets humans. Consideren que el govern ha cedit a la pressió externa i a la necessitat de no semblar massa unilateral en la seva política exterior.

Les raons oficials del retorn s'indiquen en un document del Ministeri d'Afers estrangers. A més de l'homenatge retut al nou director japonès i proamericà, Koïchiro Matsuura (elegit el 1999), per la seva reestructuració reeixida de l'agència, els americans avancen que els programes de la Unesco promouran d'ara endavant la responsabilitat cívica i la tolerància, que és una arma per combatre el terrorisme. Admeten la redundància entre els programes de l'ONU i els programes americans, com és el cas d'Educació per a tothom, que sembla el No Child Left Behind, que es presenta com un avenç de les idees americanes al món. Les altres idees americanes també hi estan confirmades, com l'adopció de normes científiques sòlides o la promoció de la llibertat de premsa. El document també esmenta les orientacions cap al futur, pel que fa a la bioètica i la diversitat cultural. A la política de la cadira buida, els Estats Units oposen des d'ara la de l'ocupació en tots els fronts: "Els Estats Units tenen la intenció de ser participants actius i de totes totes en aquests debats"¹³.

3.1. Una raó estructural

El retorn és, sobretot, presentat com a natural, ja que la Unesco sembla haver aconseguit la seva reestructuració, d'acord amb les exigències americanes. En el discurs en què s'anunciava la reintegració, presentat a l'ONU, George W. Bush subratlla que "la institució ha estat reformada en aquells àmbits que els Estats Units han cercat de reformar després de la seva sortida, la qual cosa suposa una gestió més sana, una depuració de les activitats i una adequació a les seves missions, en particular a la llibertat de premsa"¹⁴.

I els Estats Units acaben d'anunciar el seu pla de participació, que apunta cap a l'ONU en conjunt i cap a "l'eliminació del malversament i de la ideologia antilibertat de la Unesco". Es caracteritza per la seva voluntat intervencionista, pel rebuig de països i dirigents que violen les normes de l'ONU, per la recerca de finances sanejades i sota vigilància i per una avaluació constant dels programes amb obligació de resultats, tot desitjant "d'eliminar les

agències, departaments i programes ineficaços o inútils"¹⁵. Implica, també, recursos humans i especialment llocs de direcció dels seus membres, segons la seva contribució, en totes les instàncies de la Unesco, sobretot en els sectors clau de la informació i de l'educació. Obtenen, així, un lloc immediat al Consell Executiu, on els membres acostumen a ser elegits (això obliga alguns països europeus, entre ells Grècia i Portugal, a retirar la seva candidatura).

La policia nord-americana ha presentat el pla de participació activa vers els països en desenvolupament, que el president Bush va exposar el 2002, sota la forma del Plan for the Millenium Challenge Account¹⁶, sotmès al Congrés el febrer de 2003 i presentat com una nova visió de l'ajut al Tercer Món. Això significa un finançament acrescut (50% més en tres anys) per a "projectes en nacions que governen amb justícia, que inverteixen en el seu poble i que encoratgen la llibertat econòmica". Acció molt dirigida, doncs, que assaja de respondre a les crítiques segons les quals els Estats Units són, de tots els països desenvolupats, els que subministren menys ajut al desenvolupament. Aquest programa selectiu es fonamenta en el recolzament al sector privat. S'imposa la col·laboració amb la Unesco, en la mesura en què "els programes de la Unesco reflecteixen i promouen els interessos dels Estats Units".

3.2. Raons polítiques i culturals

La Declaració sobre la diversitat cultural és, sens dubte, una de les raons més poderoses que expliquen el retorn dels Estats Units, perquè es percep com un atac contra les normatives del comerç internacional establertes per l'OMC i com una temptativa de protecció contra els productes americans. A la inversa, alguns hi veuen un proteccionisme americà a repèl, el dels interessos dels estudis hollywoodians. A la defensa del pluralisme com una forma de defensa de la llibertat d'expressió, s'hi oposa la concepció d'una llibertat d'expressió entesa com una llibertat de consum. Al deure dels poders públics de reequilibrar els extrems del mercat, s'hi oposa el refús de qualsevol trava a la concurrència.

És, doncs, un retorn a la *casella zero*, pel que fa a les raons de la sortida. Els Estats Units es retroben, a més, en condicions d'aïllament semblants en tots dos casos. NOMIC o diversitat cultural expressen l'assaig de nombrosos països

d'oposar-se a l'hegemonia americana, tant pel que fa al comerç mundial com pel que fa a l'espargiment de la informació i dels productes culturals. Hi resten tots dos problemes, a la qual cosa s'afegeix l'amalgama entre la crisi israelopalestina i el conflicte contra el terrorisme d'origen islàmic. El fantasma de MacBride continua vagarejant sobre les qüestions d'equitat i de diversitat de la comunicació mundial.

Així, malgrat l'esmunyiment del debat i el desplaçament d'aliances i envits, la decisió americana només és contradictòria en aparença. Els mòbils americans no han canviat, només ha canviat el mètode. El retorn no s'interpretarà com un relaxament o una feblesa amb relació a l'ONU o a la Unesco, ni un viratge humanitari, que pot explicar un capteniment fracassat, sense excuses, on el missatge moralista és l'ordre: "Que us serveixi de lliçó!" També és una afirmació del poder de la nova dreta i una ocasió per fer conèixer al món ambicions i accions futures. L'elecció de la Unesco mitjançant totes les agències de l'ONU no és pas innocent i no es pot veure com a amistosa. La nova dreta no està a favor de l'internacionalisme sinó del patriotisme; es preocupa per l'educació en el seu aspecte religiós i per l'humanitarisme en el seu aspecte caritatiu, ben lluny en això dels enfocaments de la Unesco.

Més enllà de la Unesco, apunta sens dubte cap a l'ONU, en una maniobra d'intimidació de la comunitat internacional, que revela el mateix procediment que el de la reintegració al consell de seguretat. Es tracta d'una represa de poder en connexió amb el projecte hegemònic refermat dels Estats Units, que és de fet un dels resultats diversos del final de la Guerra Freda. El multilateralisme de la Unesco serveix les necessitats d'aquesta empresa internacional, per la seva legitimitat i el seu funcionament col·lectiu. Al país li cal una legitimitació de la seva presència a l'Iraq, i de la seva ofensiva (*croada* contra el món àrab). La Unesco, arma suplementària en l'arsenal de la lluita contra el terrorisme, li permet de fer avançar els seus projectes educatius i culturals a l'Orient Mitjà, per tal de garantir la seguretat de la seva democràcia.

Aquesta política, que anima la doctrina de Bush¹⁷, no és, doncs, el símptoma d'una pujada, sinó més aviat d'una radicalització de la política internacional americana, segons el principi que allò que és bo per als Estats Units és bo per a tothom: l'excepcionalisme justifica llavors la guerra

preventiva, l'aïllacionisme autoritza l'unilateralisme. Aquest principi existeix en proporció inversa a la manera en què el país és percebut en la realitat internacional, la qual cosa el torna vulnerable. En efecte, hi ha alguns riscos, a més del d'un antiamericanisme flagrant i d'un aïllament creixent, també per part d'altres nacions democràtiques. Els Estats Units són, en efecte, vulnerables en la contradicció entre el seu excepcionalisme i la necessitat de fer que el món s'assembli a ells. També corren el risc de creure que només amb el poder militar es pot, a llarg termini, refermar la seguretat. Un altre risc és que tendeixen als perills de l'autosatisfacció, a una percepció exagerada del seu recte dret, que fa el sord a la realitat del reposicionament de les aliances.

El retorn no és la prova d'una flexibilització, sinó d'un enduriment, com ho testimonien dues mesures immediates: la implantació de Microsoft i el buidatge de la convenció sobre la diversitat cultural. La Unesco té per costum establir col·laboracions amb el sector privat a través de les fundacions sense finalitats lucratives (*non-profit*), com és el cas de la fundació Hewlett-Packard. Així, procedeix, mitjançant una consulta als estats membres, que es pronuncien sobre la natura i l'extensió del contracte. En el cas de Microsoft, l'entitat comercial ha estat imposada, sense consultar els estats, per negociació directa amb Matsuura; la corporació multinacional americana aporta, a més, no tan sols el seu material i els seus programes, sinó també la seva logística i el seu model d'organització i de formació dels usuaris i usuàries. El buidatge de la convenció sobre la diversitat cultural es tradueix en una doble estratègia, retòrica i jurídica. Les discussions semàntiques sobre el text qüestionen la presència d'alguns termes com *protecció*, *indústries culturals* o fins i tot *continguts i expressions*. Les discussions sobre el fons tendeixen a anul·lar la creació d'un dret que contrabalancaria els altres instruments existents, especialment els de la propietat intel·lectual i industrial, protegits tots dos per l'OMPI. Els Estats Units qüestionen el rol de la Unesco com a organisme de referència per regular les consultes i les diferències i han fet retirar la secció pel que fa a les sancions i els annexos que enumeren les diverses indústries culturals implicades. La Convenció, si el seu text el ratifica l'Assemblea General de 2005, s'haurà buidat de la seva legitimitat d'instrument jurídic internacional.

Si convé temperar l'optimisme del retorn, tampoc no cal veure'l només amb pessimisme. Els Estats Units encara són una gran potència democràtica al si de la qual hi ha forces de desobediència civil, així com forces de multilateralisme i de tolerància. Ultrapassen de lluny la conjuntura política actual. A més, si algunes exigències americanes es passen a l'àmbit de la Unesco, és, també, perquè altres potències ho volen així, sobretot els països europeus (els majors donants), que demanen, així mateix, transparència i claredat en la gestió. No es tracta, en el futur, d'aïllar els Estats Units, tot i que ells mateixos ho sàpiguen fer superbament, sinó de mostrar-los que han trobat una virtut en el seu excepcionalisme: no poden retreure als altres que reclamin respecte per a ells. Una cultura universal no es pot elaborar sense diàleg entre les cultures específiques, però la batalla sobre les posicions d'igualtat i de llibertat serà llarga i difícil. El fantasma de MacBride amenaça de vagarejar encara durant molt de temps.

Notes

- 1 Aquest article és una versió revisada i posada al dia del capítol "Unesco: le retour des États-Unis" ("Unesco: el retorn dels Estats Units"), publicat a l'*Annuaire Français de Relations Internationales* ('Anuari Francès de Relacions Internacionals') vol. 5, París i Brussel·les, *La documentation française et Bruylant* ('La documentació francesa i Bruylant'), 2004, p. 860-877.
- 2 FRAU-MEIGS, D. *Médiomorphoses américaines dans un espace privé unique au monde* ('Mediamorfosis americanes en un espai privat únic al món'). París: Edicions Econòmica, 2001, cap. 1, p. 7-10.
- 3 JOFFE, J. "Who is Afraid of Mister Big?". *The National Interest*, estiu de 2001.
- 4 "U.S. affirms Plan to Leave Unesco at End of month". A: *The New York Times*, 20 de desembre de 1984, p.1.
- 5 FRAU-MEIGS, *ibíd.*, cap 1.
- 6 MACBRIDE, S. (dir.). *Voix multiples, un seul monde. Communication et société, aujourd'hui et demain* ('Moltes veus, un sol món. Comunicació i societat, avui i demà') París: Unesco-La documentation française, 1980.
- 7 NYE, J.S. *Born to Lead. The Changing Nature of American Power*. Nova York: Basic Books, 1990.
- 8 FRAU-MEIGS, D. "L'excepció cultural". A: *Quaderns del CAC*, núm. 14, setembre-desembre 2002, p. 3-18, consultable en línia www.audiovisualcat.net, en francès, anglès, espanyol i català.
- 9 "U.S. affirms Plan to Leave UNESCO at End of month", *The New York Times*, 20 de desembre 1984, p.1.
- 10 MÉLANDRI, P; VAÏSSE, J. *L'empire du milieu* ('L'imperi del centre'). París: Odile Jacob, 2001.
- 11 FRAU-MEIGS, D. "La diversité culturelle est-elle l'avenir du service public?" ('La diversitat cultural és l'avenir del servei públic?'). *Médiomorphoses* ('Mediamorfosis'). Gener de 2005, p. 173-181.
- 12 S. Meunier, «The French Exception», *Foreign Affairs*, juliol-agost 2000, p. 104-114.
- 13 Ministeri de l'Interior, U.S. Department of State's Office of International Information Programs "The United States Rejoins UNESCO", comunicat oficial 22 de setembre de 2003, Usinfo.state.gov, telecarregat 13.11.03.
- 14 President George W. Bush, 57th UN General Assembly, 12 de setembre sw 2002. Usinfo.state.gov, telecarregat 13.11.03.
- 15 President George W. Bush, *ibíd.*
- 16 President George W. Bush, Inter-American Development Bank, 14 de març de 2002.
- 17 LAFEBER, W. "The Bush Doctrine". A: *Diplomatic History*, 26 4, tardor 2002, p. 543-556.