

El retorno de los Estados Unidos al seno de la Unesco: ¿Flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride?

Divina Frau-Meigs

Sumario

Preguntarse acerca de las razones del retorno de Estados Unidos a la Unesco en 2003 implica considerar también las razones de su retirada en 1984, es decir, veinte años antes. Este artículo analiza una de las mayores crisis culturales de la Guerra Fría y el nuevo planteamiento después de esta etapa. Dilucida esta crisis en sus dimensiones estructural, personal y sociopolítica, y subraya sus continuidades y mutaciones. Considera el intervalo y los diferentes tipos de movilizaciones (diplomática, económica, cultural) que lo han caracterizado, así como las crisis intermedias (en especial las relacionadas con la diversidad cultural). También tiene en cuenta las recaídas coyunturales de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 que han dado plena legitimidad a los argumentos intervencionistas de la nueva derecha americana.

La autora examina las condiciones de un retorno falsamente paradójico, que marca menos una ruptura que una radicalización de las posiciones anteriores, y en el que debe apreciarse más un endurecimiento que una flexibilización de la política exterior estadounidense, un endurecimiento de las modificaciones aportadas por la doctrina de Bush al sistema de gobierno matricial adoptado y lustrado por sus predecesores después de la Segunda Guerra Mundial. La Unesco corre el riesgo, así, de convertirse en un arma suplementaria dentro del arsenal de la lucha contra el terrorismo, si permite que Estados Unidos sigan adelante con sus proyectos educativos y culturales en Oriente Medio, con vistas a afianzar la seguridad de su

democracia. Sin embargo, ante esta excepcionalidad, la Unesco sigue siendo igualmente una instancia de diálogo intercultural, lo que puede hacer renacer en Estados Unidos, a medio plazo, los sentimientos multilaterales y un mayor espíritu de entendimiento.

La salida estadounidense de la Unesco en 1984 causó estupor: ¿acaso los norteamericanos no habían contribuido en gran medida a la implantación de todas las grandes instancias internacionales de posguerra, como la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, o la Organización Mundial del Comercio?¹ La creación de estas entidades certifica el genio diplomático de Estados Unidos en el siglo xx, con la doble mira universalista y utilitarista (en el sentido anglosajón de *self-interest*).² Marca el éxito de un poder hegemónico paradójico, que puede promover al mismo tiempo sus intereses personales y ofrecerlos al mundo como intereses generosos y democráticos. Y lo hace con la ayuda de dos herramientas: la puesta a disposición a bajo coste de productos de primera necesidad y la gestión de conflictos mediante el derecho contractual y las normativas internacionales, para construirse un entorno favorable, sin ocupación territorial.³

Así, Estados Unidos han proyectado, con éxito, una imagen de no ingerencia que les ha conferido una verdadera autoridad moral y política, reafirmada por la fuerza militar, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, con la descolonización y la remontada del bloque soviético, el equilibrio de alianzas estables tuvo que ser replanteado por los anhelos emancipadores de los estados del Tercer Mundo recelosos de la influencia occidental. Llegados para engrosar las filas de las Naciones Unidas, obligaron al poder hegemónico americano a convertir su política exterior en instrumento de lucha anticomunista durante toda la Guerra Fría.

Divina Frau-Meigs

*Catedrática y socióloga de los medios de la Universidad
París 3-Sorbonne. (Francia)*

Internamente, este período vio cómo se derrumbaba el consenso de la posguerra y se instalaban los grandes cambios de los años ochenta, que predicaban el retorno de los valores de base del Partido Republicano (liberalización de mercados, desnormativización económica, reducción de las ventajas sociales, etc.). La subida al poder de la nueva derecha ha vuelto a cuestionar todas las políticas de la identidad (apoyo a las minorías, solidaridad con los desfavorecidos, etc.), que han quedado sustituidas por las políticas de la moralidad (responsabilidad individual, gobierno local, etc.). Externamente, esto se ha traducido en una gran ofensiva por la apertura de mercados internacionales, los ciclos de negociación de los acuerdos del GATT y una despreocupación del estado por la ayuda al desarrollo.

Éstos son los factores clave para comprender la posición de Estados Unidos respecto a la ONU y aún más respecto a la Unesco. Porque fue precisamente con la llegada de un presidente promocionado por la nueva derecha, Ronald Reagan, cuando Estados Unidos salió de la organización, y ha sido con otro presidente de la nueva derecha, George W. Bush, cuando ha regresado a ella. En ambos casos, por la política de la silla vacía o la de la silla ocupada, esta continuidad conservadora es una paradoja que hay que tratar de explicar a la luz de los intereses americanos y de los envites de igualdad y de diversidad de la comunicación.

1. La crisis de 1983-84: uno de los enfrentamientos más fuertes de la Guerra Fría

El 31 de diciembre de 1984, Estados Unidos efectúa su amenaza de salida. Un comunicado de la Casa Blanca expone los motivos oficiales: "La politización externa fuera de las atribuciones continúa, y esto es lamentable, igual que la hostilidad endémica hacia las instituciones de base de una sociedad libre; en particular, una prensa libre, mercados libres y por encima de todo, los derechos del individuo".⁴

Además de una crítica personal al director general de la Unesco, Amadou-Mahtar M'Bow, senegalés, musulmán y perteneciente al Tercer Mundo, percibido como la encarnación de la falta de transparencia y del clientelismo de la agencia, los puntos de enfrentamiento son múltiples, de naturaleza estructural y política, lo que explica la dureza

de la confrontación entre los Estados Unidos, de un lado, y las instancias dirigentes de la Unesco del otro, sostenidas por los países del Tercer Mundo y la URSS. Las fuerzas presentes son, por tanto, de talla, y enfrentan a los países que suministran las contribuciones de más peso (22% Estados Unidos, 12% la URSS).

1.1. Una crítica estructural

EE.UU. se lamenta del peso burocrático de la Unesco. Sienten una carga jerárquica demasiado pesada, denuncian la elección de personalidades en los puestos importantes sobre la base del clientelismo más que de la competencia. Sostienen que el 80% del presupuesto se absorbe en la Oficina Central de París, en lugar de invertirlo en acciones sobre el terreno. Consideran fuera de lugar los gastos honoríficos y suntuarios de la dirección, y también opinan que existe un exceso de redundancia con programas ya conducidos por otras agencias de las Naciones Unidas. En fin, denuncian el juego de alianzas diplomáticas que es un factor de corrupción y lesiona los principios de la transparencia de gestión.

Estas críticas, por muy justificadas y compartidas que sean por parte de varios países (entre ellos, los europeos), emanan de una postura acusadora americana clásica y recurrente. Estados Unidos sufre una gran desconfianza hacia las instancias centralizadoras; prefiere deslocalizar para evitar toda burocracia, generadora de lentitudes y de costes de funcionamiento inútiles a sus ojos. Sólo puede remarcar su impaciencia ante una instancia como la Unesco, que aumenta este fenómeno multiplicándolo por los 180 países que desarrollan allí su diplomacia. Estas críticas, que los norteamericanos dirigen, por otra parte, al conjunto del sistema de la ONU, no apuntan a la Unesco por azar: de todas las agencias de la ONU, los Estados Unidos ha retado a la Unesco desde su origen. No corresponde al modelo utilitarista americano, que detesta separar la esfera cultural y educativa de la esfera privada y comercial. En esta perspectiva, no puede existir espacio derogatorio en el mercado y no debería existir ingerencia de los estados en los dominios que atañen a la esfera comercial y la gestión individual.⁵

Las controversias han esmaltado sus relaciones con Estados Unidos. Durante la era McCarthy, justo antes de la entrada de la URSS en su seno, la Unesco fue denunciada

por ser un nido de comunistas. En 1974, el Congreso americano, de acuerdo con el presidente republicano Henry Ford, había suspendido ya la contribución americana como consecuencia del reconocimiento de la Organización de Liberación de Palestina y de la condena del estado de Israel. En 1983, la Unesco agrava su caso con una nueva condena del estado de Israel: se suspende la ayuda cultural, como sanción por su política de educación en los territorios ocupados, percibida como una tentativa de asimilación cultural de los árabes. Por su parte, la OLP recibe el 7% de las becas de estudios atribuidas en 1981-83. Israel es fustigado igualmente por las extracciones en Jerusalén, que habrían modificado algunas características de la ciudad, patrimonio de la humanidad. El desliz entre la crítica estructural y la crítica política se opera por la afirmación de que las actividades llevadas a cabo son contrarias a la carta de la Unesco, con una politización comunista que el presidente Reagan no puede avalar.

En consecuencia, los americanos piden que la administración financiera de la agencia se confíe a los principales donantes, que se adopten nuevos procedimientos de voto, que se abandonen algunos programas demasiado politizados, y que se apliquen severas restricciones presupuestarias. Consideran que los resultados obtenidos ponen de manifiesto una falta de transparencia endémica en la organización, y que tanto esto como la mayoría de los textos producidos por la Unesco y aprobados por la dirección son ofensivos por su retórica antiamericana.

La Unesco intenta entonces responder a alguna expectativa de Estados Unidos con la creación de comisiones *ad hoc* y cooperando en una auditoría sobre la gestión de la agencia dirigida por la General Accounting Office. Algunos programas sospechosos se colocan en una lista de evaluación. La dirección propone también congelar el presupuesto durante dos años. Suspende algunos de los programas, así como una conferencia prevista sobre “la protección de los periodistas” percibida por los americanos como un ensayo de control de los medios por parte de los gobiernos no democráticos. Pero no puede por iniciativa propia responder a las exigencias americanas: deben aprobarse en la Conferencia General de los Estados Miembros, donde los americanos son sólo una voz entre todas las demás.

1. 2. Una crítica política y cultural

El obstáculo más difícil se halla en la naturaleza de las actividades de la Unesco, que parecen dominadas por un bloque de países soviéticos aliados en una coalición del Tercer Mundo (los No Alineados). Estos países buscan un *nuevo orden* mundial de la economía y de la comunicación que no satisface ni a Estados Unidos ni a sus aliados conservadores, en particular a Thatcher, primera ministra que desarrolló una *relación especial* con el presidente Reagan. La Unesco es fustigada por compartir los puntos de vista económicos del mundo soviético y del Tercer Mundo, con un control del Estado intolerable para los defensores de la economía liberal.

Estos temores se concretan en las proposiciones de un Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación (NOMIC), aparecidas a raíz del Informe MacBride. Éste identifica problemas en las estructuras de comunicación internacionales, sobre todo un desequilibrio en el flujo de la información, en su acceso y control.⁶ Después de elaborar una relación de la posición de los medios de comunicación en el planeta, el informe examina los cambios que parecen necesarios para una redefinición del *bien común*, a escala internacional. Los países que sostienen el NOMIC desean encontrar una alternativa a lo que perciben como una dominación occidental en materia de información y una visión parcial en los medios de comunicación occidentales. Sus detractores, con los americanos y los ingleses a la cabeza, consideran que este nuevo orden trata de establecer un control de la prensa y de la libertad de expresión por los gobiernos, que refleja las visiones soviéticas y restringe la libertad de los individuos.

Independientemente de los fundamentos de las críticas en contra del NOMIC, la gestión americana se explica igualmente por intereses comerciales. También la del Reino Unido, aunque en menor grado, ya que el eje angloamericano domina el acceso a la información mundial desde dos agencias de prensa casi monopolios (Associated Press y Reuters). Contrariamente a sus afirmaciones, Estados Unidos son de lo más intervencionistas en materia de información y de comunicación. El estado ha consentido ayudas financieras enormes (el Pentágono y la NASA) para la investigación y el desarrollo en este dominio con finalidades tanto militares como comerciales. Joseph S. Nye, consejero próximo al presidente Bill Clinton, ha podido

así afirmar que Estados Unidos está situado en la hegemonía mundial del siglo XXI, porque ostentan el control de los recursos *hard* y *soft* de la información.⁷ Este control, históricamente, ha incluido las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías de la información en sus estructuras utilitaristas de dominación y de vigilancia, sean cuales sean las tendencias políticas de sus dirigentes. Así, con el gobierno de Clinton se votó la Ley de telecomunicaciones de 1996, que facilitaba la convergencia de empresas multimedia, con finalidades de competencia internacional. También fue Clinton quien declinó la invitación de retorno de Estados Unidos al seno de la Unesco en 1997, mientras que el Reino Unido se acomodaba en la organización (después de haber salido en 1985).

La otra inquietud americana se relaciona con el nuevo orden económico internacional, una fórmula que los conservadores americanos traducen como una contraseña para la oposición mundial a la liberalización del comercio, que encuentra su exponente en el presidente Reagan. El argumento económico se perfila aquí en términos de déficit comercial americano. Para evitar la financiación por impuestos, siempre mal vista por el electorado, la solución del desarrollo del comercio exterior resulta la menos onerosa política y financieramente para los americanos. Se trata de una cuestión de conservación del nivel de vida de la nación (y de la financiación de sus planes de defensa). Esta vez el marco ultrapasa a la Unesco, con ciclos de negociaciones multilaterales que atañen a la OMC, y cada uno de los integrantes de los nuevos sectores ha de levantar barreras aduaneras internacionales. Estados Unidos desea introducir la información y sus servicios, así como las cuestiones de propiedad intelectual en el proceso, algo que ya hizo durante los años noventa en la ronda de Uruguay.⁸

En su deseo unilateral de retirada, el Gobierno americano desatiende la consideración de los aspectos beneficiosos de su presencia en algunos proyectos, en especial en los programas científicos, algo que lamentan educadores, investigadores y empresarios. Algunos políticos, incluidos los republicanos, preconizan la continuación de presiones para una reforma estructural interior, ya que la política de la silla vacía sólo puede dar a los adversarios de Estados Unidos “una extraordinaria capacidad de influencia” en el seno de

la mayor instancia internacional, repitiendo las palabras de Jim Leach (republicano de Iowa). Son los conservadores de la nueva derecha instalados cerca de Reagan quienes la ejercen, sobre todo por la orientación de las presiones de grupos de reflexión como la influyente Heritage Foundation, por la cual la Unesco “durante mucho tiempo ha dado prioridad a políticas antiamericanas y antioccidentales y ha dejado de interesarse de cerca por las necesidades mundiales en materia de educación, ciencia y cultura”.⁹

Los objetivos de los americanos al retirarse son triples: conseguir que pese una amenaza creíble sobre los países comunistas y sus aliados, intimidar a los países que tengan tentaciones de alinearse con las posiciones tercermundistas, captar a los europeos, y ver cómo éstos les siguen en su retirada (algo que sí hará el Reino Unido). Por la radicalización de las posiciones querían irse para actuar libres de manos, pero guardando la posición del poder ofendido, que diplomáticamente otorga cierta ventaja. Pusieron el grito en el cielo, esperando libertades de comercio y de expresión, designando chivos expiatorios y enemigos con los que era imposible pactar. Actuando de esta forma, esperaban demostrar que, sin ellos, la Unesco no podría sobrevivir.

Sin embargo, se encontraron con un aislamiento real: los países comunistas y los no alineados se acantonaron en sus posiciones mientras que los aliados europeos tradicionales intentaron temporizar y convencer a Estados Unidos de reformar la Unesco desde dentro. Los diez también escribieron una carta al presidente Reagan pidiéndole que reconsiderara su retirada. La dificultad para la Europa de entonces (estaba discutiendo los términos de la próxima gobernación, la entrada de nuevos miembros, los detalles de su moneda única, etc.) reside en la necesidad de presentar un frente unido y de posicionarse como no americana, sin ser antiamericana. Sin lugar a dudas, su situación de dependencia respecto a los Estados Unidos y sus propias veleidades de independencia en relación con los dos bloques inhibieron las reacciones, tanto que la liberalización de mercados podía ser prematura para la puesta a punto de sus industrias culturales.

2. 1983-2003: El intervalo de la guerra fría a la guerra contra el terrorismo

2. 1. La movilización diplomática: el mantenimiento de los observadores

La política de la silla vacía, no obstante, sólo fue a medias. Estados Unidos crearon un grupo de observadores, con la misión de controlar las actividades de la Unesco en su Oficina Central de París. El intervencionismo de estos observadores se irá evidenciando poco a poco en la medida en que algunos debates o los intereses comerciales americanos estén en juego. Esta misión de observación se mantuvo durante todo el período de retirada, y las contribuciones voluntarias estadounidenses representaron cerca de dos millones de dólares al año. Además, los americanos mantuvieron su participación selectivamente, en la discusión sobre la Convención Universal sobre Derecho de Autor, la Comisión Oceanográfica Internacional, el Comité del Patrimonio Mundial, y el programa Hombre y Biosfera, así como en algunos cambios en el ámbito de la educación.

Asimismo, Estados Unidos hizo que algunas ONG desempeñaran un verdadero papel de *lobby* y de perro guardián: si bien la Fundación para la Educación, la Fundación Internacional para la Ciencia, el Centro del Patrimonio Mundial, o el Fondo Mundial para la Naturaleza actuaron con discreción, no es el caso del Comité, Mundial de la Prensa Libre que se movilizó por todas las cuestiones relevantes de la información y de la comunicación, o de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que lo hizo por los derechos de autor y la propiedad intelectual. La instrumentalización de algunas ONG no implica que éstas fueran sospechosas a los ojos de los países del Tercer Mundo, que veían en ellas una herramienta de la panoplia utilitarista americana.

Asimismo, los Estados Unidos se revelan muy activos en la creación de una subdivisión suplementaria, en el seno de la agencia, pese a sus recomendaciones de economía. Se trata de la subdivisión dedicada específicamente a la «libertad de expresión, la paz y la democracia», que coexiste junto a las subdivisiones de la información y de la comunicación.

2.2. La movilización económica y cultural

Por otra parte, Estados Unidos apoya la ciencia, la educación, la cultura y la comunicación desde la perspectiva de otras agencias de las Naciones Unidas, vinculadas a la Unesco, en especial UNICEF, la Oficina Internacional de Educación (OIE), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pero una parte de los fondos concedidos a estas agencias se reserva a agencias federales americanas, como la Agencia de Información de los Estados Unidos o la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las otras beneficiarias son el Servicio de Agricultura Exterior, la Oficina de Asuntos de Organizaciones Internacionales, la Agencia de Protección Ambiental (EPA), la Comisión Nacional de Bibliotecas y Ciencias de la Información, la Administración Nacional de los Océanos y la Atmósfera (NOAA), la Fundación Nacional de la Ciencia, Peace Corps y la Agencia de los Estados Unidos para el Comercio y el Desarrollo. Las misiones de estas agencias son paralelas a las de la Unesco, e incluso a veces entran en competencia directa.

Los Estados Unidos crean una gran panoplia de ayuda al desarrollo; su estrategia consiste en tratar bilateralmente con los países solicitantes, discriminando a los “estados canallas” de los otros.¹⁰ Sus acciones apuntan hacia varios tipos de países, y apartan a otros. Su capacidad de presión y de disuasión aumenta, con el final de la guerra fría, sobre los países que desean ser aceptados en la OMC, como los de Europa del Este y Asia (especialmente, China), dos zonas de mercado interesantes para los Estados Unidos, sin industrias culturales nacionales capaces de competir con las multinacionales americanas.

2.3. Las crisis intermedias

Pero con la retirada consumada, el debate no se cerró y los envites que tensaban el conflicto persistieron, incluso después de la caída del muro de Berlín en 1989. Las políticas culturales emprendidas por los estados naciones, tanto en Europa como en el Tercer Mundo, se endurecieron, y la liberalización mundial de los mercados no hizo más que exacerbarlas.

Se produjo cierta alarma con la doble toma de conciencia

de que la mundialización avanzaba por el mercado, pero que debía pasar también por una visión de sociedad, que no podía entregar un cheque en blanco a la hegemonía americana. Se oponían dos conjuntos de argumentos con postulados de retirada que se referirán a retos de civilización: un discurso de la diversidad contra un discurso de la prosperidad, una oposición a la uniformización contra una oposición al proteccionismo nacionalista. Todo alrededor de un objeto común, la cultura, y en nombre de la libertad, que es el valor de base compartido y reivindicado por ambos campos.

2.3.1. La excepción cultural

Aunque la caída del muro de Berlín confirmó la victoria de las posiciones americanas y obligó al sector de los antiguos países soviéticos a reconvertirse, incluidos los del seno de la Unesco, se toman otros relevos, esta vez en el mismo sector de los países aliados de Estados Unidos. Las posiciones se radicalizaron en torno a la expresión *excepción cultural*, suscitada por las negociaciones del GATT en 1994. Esta expresión subraya que las políticas y las industrias culturales van más allá de las cuestiones económicas y van intrínsecamente asociadas a cuestiones lingüísticas y de identidad. Los librecambistas predicaban el abandono total de medidas de protección con su defensor americano, mientras que los excepcionistas querían mantener las industrias nacionales sin cerrar herméticamente sus fronteras. Su defensora era la Unión Europea, impulsada por Francia y apoyada por Canadá.

Los acuerdos del GATT dejan la puerta abierta a las interpretaciones de unos y otros, y mantienen cierto *status quo* en las medidas de protección nacional. El Acuerdo Multilateral sobre la Inversión (AMI) produce nuevos enfrentamientos en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que, al contrario del GATT, preveía sanciones financieras para los estados reacios. También para la nueva ronda de la OMC, la “Ronda de Doha”, que confirma la emergencia de una proximidad tercermundista renovada, la *altermundialización*.

2.3.2. Los debates sobre la infoética y la diversidad cultural

La Unesco, al ser la entidad intelectual y cultural de la comunidad internacional, registra estos debates mundiales

como si fuera una caja de resonancia. Sin embargo, en tanto que agencia de la ONU, sólo puede reflejar las tensiones que existen y hacerse eco de las voces opuestas. Paradójicamente, esto la sitúa en el centro de las críticas: es más fácil “disparar al mensajero” que al mensaje.

En los años noventa, varios informes muy sensibles saltaron a la palestra de los debates en la agencia, referidos en conjunto a cuestiones de información, de propiedad intelectual y de diversidad cultural. Estaban exasperados por la preparación de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Génova 2003, con una continuación prevista en Túnez en 2005) y por el resultado de los debates sobre el proyecto de recomendación sobre multilingüismo y acceso universal al ciberespacio. Estos debates dejan con creces espacio para entidades múltiples, tanto desde el punto de vista de los estados como de las ONG y los *lobbies* de los sectores industriales implicados. En ellos se pueden oír las demandas de la sociedad civil sobre los abusos de la posición dominante y sobre las mutaciones de los equilibrios entre derechos de los creadores, derechos de los difusores y derechos de los usuarios. Están teñidos por la evolución de la altermundialización y por lo que se podría denominar el “efecto ONG”, para rendir cuentas de la paradoja de una clase media occidental que defiende los intereses del Tercer Mundo, en la medida en que también son sus intereses, especialmente en lo que concierne a las preocupaciones globales como el medio ambiente, la fractura numérica, el derecho de los usuarios, etc.

La agencia actúa así como reflejo del viejo debate, relanzado por las nuevas tecnologías, y como reflejo del interés general contra la libertad privada. Rinde cuentas de la renegociación necesaria de los diferentes equilibrios jurídicos y legales que han quedado obsoletos por las costumbres de la sociedad civil y las convergencias multimedia. Es la punta de las nuevas ideas en la materia, en su búsqueda de principios rectores universales, incluso si han de descansar sobre el difícil equilibrio del respeto a la diversidad y a la libre circulación de las ideas. La situación no deja de evocar semejanzas con la del Informe MacBride, lo que inquieta a Estados Unidos.

En efecto, los grandes *lobbies* del sector privado consideran que el posicionamiento de la agencia va más allá de sus misiones. Su análisis reproduce la antigua confusión entre los puntos de vista de las naciones

individuales de algunas ONG que representan los intereses de la sociedad civil con las actividades de la propia agencia. Esta confusión ha contribuido a removilizar a Estados Unidos; su grupo de observadores estaba frustrado al no poder votar para alterar el sentido y el alcance de varias recomendaciones y convenciones.

Estallaron varias polémicas en el seno de la agencia. Sobre la infoética, las definiciones del *dominio público global* fueron objeto de depuraciones sucesivas, porque se percibían como un ataque contra los derechos de autor, lo que movilizó a la OMPI y al conjunto del *lobby* de los editores. Sobre la diversidad cultural y su repercusión en el ciberespacio, las cuestiones de su financiación y del rol controvertido de las fuerzas del mercado fueron objeto de quejas del Comité Mundial de la Prensa Libre que veía ahí un retorno al control de la libertad de expresión y de prensa.

Sin embargo, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural fue adoptada por unanimidad por todos los Estados miembros en la conferencia general de 2001, poco después de los atentados del 11 de septiembre. Recibida como una nueva ética para la paz y el desarrollo, implica una mayor atención al ámbito público de la información y al servicio público de los medios de comunicación, no con una misión de control del estado, sino como garantía para el estado de la diversidad y la pluralidad de puntos de vista.¹¹ Estados Unidos la perciben como una muestra de resistencia a las evoluciones globales que ellos preconizan y como una amenaza a sus intereses comerciales, lo que les incita a reconsiderar su reintegración en la Unesco.

2.3.3. El 11 de septiembre de 2001: el terrorismo y sus repercusiones en la seguridad pública

La movilización de Estados Unidos se acrecienta después de los cambios en política interior tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Los conservadores de la nueva derecha, que no habían podido recoger los frutos de su política anticomunista después de la caída del mur, (habían perdido el poder en beneficio de los demócratas socioliberales) recuperan el terreno perdido. Con un balanceo brusco, su discurso guerrero, militarista, patriótico, predicador de la especificidad mesiánica americana, se encuentra de repente en sintonía con la mayoría de países. Para los americanos, resulta crucial establecer un sistema de ciberseguridad global, como

indican sus distintas intervenciones en las conferencias preparatorias de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (especialmente en Bucarest en 2002).

La nueva derecha enfoca también la moralización del espacio público mundial; su mesianismo tiene como misión reducir el terrorismo de origen islámico, sobre la vaga idea del *choque de civilizaciones* que permite reencontrar, como en los tiempos de la Guerra Fría, un enemigo exterior. La polarización se efectúa sobre la defensa, pero sobre la escuela y la cultura como herramientas de socialización que hay que reinvertir. El mensaje es simple por dentro y por fuera: el liberalismo social es la causa de los males de la sociedad, la defensa nacional es la mejor prevención contra el comunismo y el terrorismo. Las soluciones se hacen evidentes: el mercado es el mejor regulador de la sociedad, el presupuesto de defensa y vigilancia de la seguridad debe aumentar. Así, la visión extraterritorial es coherente con la mira interna, sólo puede ser unilateral porque es mesiánica.

Así, la que proponen los estados es una visión paradójica de la mundialización, ya que coexiste con un gran proteccionismo. La política internacional de G. W. Bush se caracteriza por el rechazo sistemático de cualquier ingerencia extranjera en los intereses económicos o políticos americanos: denegación de los tratados de protección del medio ambiente (Tokio), denegación de un tribunal de justicia internacional (La Haya), denegación de las opiniones de la ONU (Iraq). La inversión en la Unesco, en este contexto, sólo puede verse como un intento de recuperación en manos de la agencia.

Este proteccionismo se caracteriza por un unilateralismo de hierro en las relaciones tanto con los aliados como con los enemigos, de modo que las lecciones aprendidas a raíz del 11 de septiembre no son las de la alianza sino las de la desconfianza. Se vuelve a culpar al enemigo exterior, que pasa de Bin Laden a Saddam Hussein; la menor duda de los aliados los coloca en la lista de traidores en quienes no se puede confiar. Se trata, en concreto, del caso de Francia, que se encuentra en las primeras casillas de los ataques americanos, tanto por sus posiciones sobre la diversidad cultural, el ámbito público mundial, como por sus posiciones contra la entrada en guerra con Iraq, amparándose en la ONU.

Francia se encuentra en una posición compleja ante el gobierno global predicado por Estados Unidos. Su tradición

de centralización y de dirigismo de estado la sitúa mal en la mundialización, sostenida por los actores del sector privado y el individualismo.¹² De ahí su tendencia a erigirse en portavoz de los países desfavorecidos, aunque su visión universalista le lleve a defender el interés general contra el interés privado. En el seno de Europa, predica, no obstante, alianzas negociadas con Estados Unidos, pero éstos responden desde ahora a la retórica de las alianzas con la retórica de sus intereses. Con un curioso giro, los Estados Unidos se convierten en unilateralistas cuando los franceses y los europeos se vuelven multilateralistas y predicán un modelo de gobierno respetuoso con las diferencias. Allí donde éstos jugaban la partida de las alianzas estables, ellos promueven a partir de ahora la desestabilización de las alianzas, poniendo constantemente en peligro su modelo de control flexible, que tiende a evitar la ocupación territorial y prefiere la gestión de los conflictos por normativas internacionales.

3. Las condiciones de retorno falsamente paradójico

Estas condiciones internas y externas dan una mala imagen de la hegemonía americana. El regreso al seno de la Unesco se ha alentado como una iniciativa positiva, presentada como uno de los medios para establecer una paz duradera para el mantenimiento del desarrollo y la educación. La agencia aparece como uno de los lugares estratégicos para combatir la intolerancia y el terrorismo de origen islámico. Así opinan algunos miembros del Gobierno, entre ellos el antiguo ministro de Asuntos Exteriores, George Shultz, que propició la retirada en su momento. Obtienen la financiación de 60 millones de dólares requeridos para la reintegración (53 millones/año y 5,3 millones de reintegración, es decir, cerca del 11,5% de participación), votado por el Congreso en 2001.

Los grupos de reflexión conservadores se mantienen, respecto a ellos, bastante mitigados, sobre todo la Heritage Foundation, que no ve qué interés puede tener Estados Unidos en convertirse en una voz entre las 188 de la Conferencia General, y en contribuir notablemente al presupuesto de la Unesco para programas que son o bien inútiles o bien contrarios a los derechos humanos. Consideran que el Gobierno ha cedido a la presión externa

y a la necesidad de no parecer demasiado unilateral en su política exterior.

Las razones oficiales del retorno se indican en un documento del Ministerio de Asuntos Exteriores. Además del homenaje rendido al nuevo director japonés y proamericano, Koïchiro Matsuura (elegido en 1999), por su exitosa reestructuración de la agencia, los americanos avanzan que los programas de la Unesco promoverán desde ahora la responsabilidad cívica y la tolerancia, que es un arma para combatir el terrorismo. Admiten la redundancia entre los programas de la ONU y los programas americanos, como en el caso de “Educación para todos”, que se parece al “No Child Left Behind” (Ningún niño sin atender), que se presenta como un progreso de las ideas americanas en el mundo. Las otras ideas americanas también se han confirmado, como la adopción de normas científicas sólidas o la promoción de la libertad de prensa. El documento también menciona las orientaciones hacia el futuro, en cuanto a la bioética y la diversidad cultural. A la política de la silla vacía, Estados Unidos opone desde ahora la de la ocupación en todos los frentes: “Estados Unidos tiene la intención de participar activa y plenamente en estos debates”.¹³

3.1. Una razón estructural

El retorno se presenta, principalmente, como algo natural, ya que la Unesco parece haber conseguido su reestructuración de acuerdo con las exigencias americanas. En el discurso que anunciaba la reintegración, pronunciado en la ONU por George W. Bush, éste subraya que “la institución se ha reformado en aquellos ámbitos que Estados Unidos ha tratado de reformar después de su salida, lo que supone una gestión más sana, una depuración de las actividades y una adecuación a sus misiones, en particular a la libertad de prensa”¹⁴

Estados Unidos acaba de anunciar su plan de participación, que apunta hacia la ONU en conjunto y hacia la “eliminación del derroche y de la ideología antilibertad de la Unesco”. Se caracteriza por su voluntad intervencionista, por el rechazo de países y dirigentes que violan las normas de la ONU, por la búsqueda de finanzas saneadas y bajo vigilancia, y por una evaluación constante de los programas con obligación de resultados, deseando “eliminar las agencias, departamentos y programas ineficaces o

inútiles”.¹⁵ Implica también recursos humanos y en especial puestos de dirección para sus miembros, según su contribución, en todas las instancias de la Unesco, especialmente en los sectores clave de la información y la educación. Obtienen así un espacio inmediato en el Consejo Ejecutivo donde los miembros son generalmente elegidos (esto obliga a algunos países europeos, entre ellos Grecia y Portugal, a retirar su candidatura).

La política estadounidense ha presentado el plan de participación activa hacia los países en desarrollo expuesto por el presidente Bush en 2002 con la fórmula del “Plan para la Cuenta de los Desafíos del Milenio”,¹⁶ sometido al Congreso en febrero de 2003 y presentado como nueva visión de la ayuda al Tercer Mundo. Lo que significa una mayor financiación (50% más en tres años) para “proyectos en naciones que gobiernan con justicia, que invierten en su pueblo y que fomentan la libertad económica”. Acción muy dirigida, por tanto, que trata de responder a las críticas que apuntan que Estados Unidos es, de todos los países desarrollados, el que suministra menos ayuda al desarrollo. Este programa selectivo se fundamenta en el apoyo al sector privado. Se impone la colaboración con la Unesco, en la medida en que “los programas de la Unesco reflejan y promueven los intereses estadounidenses”.

3.2. Razones políticas y culturales

La declaración sobre la diversidad cultural es, sin lugar a dudas, una de las razones más poderosas que explican el retorno de Estados Unidos, porque se percibe como un ataque contra las normativas del comercio internacional establecidas por la OMC y como una tentativa de protección contra los productos americanos. Por otra parte, hay quien ve un proteccionismo americano a contrapelo, el de los intereses de los estudios hollywoodienses. A la defensa del pluralismo como una forma de defensa de la libertad de expresión se opone la concepción de una libertad de expresión entendida como una libertad de consumo. Al deber de los poderes públicos de reequilibrar los extremos del mercado se opone el rechazo de cualquier traba a la competencia.

Se trata, así, de un retorno a la *casilla cero* en relación con los motivos de la salida. Además, en ambos casos Estados Unidos se encuentran en condiciones de aislamiento parecidas. El NOMIC o la diversidad cultural expresan el

intento de muchos países de oponerse a la hegemonía americana, tanto por lo que respecta al comercio mundial como a la difusión de la información y de los productos culturales. Persisten ambos problemas, a los que deben sumarse la amalgama de la crisis israelo-palestina y el conflicto contra el terrorismo de origen islámico. El fantasma de MacBride sigue vagando sobre las cuestiones de equidad y de diversidad de la comunicación mundial.

Así, pese a la distensión del debate y al desplazamiento de alianzas y envites, la decisión americana sólo resulta contradictoria en apariencia. Los móviles americanos no han cambiado, sólo ha variado el método. El retorno no se interpretará como un relajamiento o una debilidad en relación con la ONU o la Unesco, ni un giro humanitario, que puede explicar una conducta fracasada, sin excusas, donde el mensaje moralista es el orden: “¡Que os sirva de lección!”. Es también una afirmación del poder de la nueva derecha y una ocasión para que el mundo conozca sus ambiciones y las acciones que han de tener lugar. La elección de la Unesco mediante todas las agencias de la ONU no es precisamente inocente y no puede considerarse amistosa. La nueva derecha no está a favor del internacionalismo sino del patriotismo; se preocupa por la educación en su aspecto religioso y por el humanitarismo en su aspecto caritativo, muy lejos en este sentido de los planteamientos de la Unesco.

Más allá de la Unesco, apunta sin duda hacia la ONU en una maniobra de intimidación de la comunidad internacional que revela el mismo procedimiento que el del reingreso en el Consejo de Seguridad. Se trata de una recuperación de poder en conexión con el proyecto hegemónico reafirmado de Estados Unidos, que es en realidad uno de los muchos resultados del final de la Guerra Fría. El multilateralismo de la Unesco contribuye a las necesidades de esta empresa internacional, por su legitimidad y su funcionamiento colectivo. El país necesita una legitimación de su presencia en Iraq, y de su ofensiva —cruzada— contra el mundo árabe. La Unesco, arma suplementaria en el arsenal de la lucha contra el terrorismo, le permite que avancen sus proyectos educativos y culturales en Oriente Medio, con el fin de garantizar la seguridad de su democracia.

Por tanto, esta política, fomentada por la doctrina de Bush,¹⁷ no es el síntoma de una subida, sino más bien de una radicalización de la política internacional estadouniden-

se, según el principio de que lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para todo el mundo: el excepcionalismo justifica entonces la guerra preventiva, el aislacionismo autoriza el unilateralismo. Este principio existe en proporción inversa a cómo se percibe el país en la realidad internacional, lo que lo vuelve vulnerable. En efecto, existen algunos riesgos, además de un antiamericanismo flagrante y un aislamiento creciente, también por parte de otras naciones democráticas. Así, Estados Unidos son vulnerables en la contradicción entre su excepcionalismo y la necesidad de forzar al mundo a que se parezca a ellos. También corren el riesgo de creer que sólo con el poder militar se puede reforzar la seguridad a largo plazo. Otro riesgo es que tiendan a los peligros de la autosatisfacción, a una percepción exagerada de su recto derecho, a hacer oídos sordos respecto a la realidad del reposicionamiento de las alianzas.

El retorno no es la prueba de una flexibilización, sino de un endurecimiento, como ponen de manifiesto dos medidas inmediatas: la implantación de Microsoft y el vaciado de la Convención sobre la Diversidad Cultural. La Unesco tiene por costumbre establecer colaboraciones con el sector privado, concretamente con las fundaciones sin finalidades lucrativas, como sucede con la Fundación Hewlett-Packard. Para ello procede mediante una consulta a los Estados miembros, que se pronuncian sobre la naturaleza y la extensión del contrato. En el caso de Microsoft, la entidad comercial ha sido impuesta, sin consultar a los estados, por negociación directa con Matsuurá. La corporación multinacional americana aporta, además, no sólo su material y sus programas, sino también su logística y su modelo de organización y de formación de los usuarios. El vaciado de la Convención sobre la Diversidad Cultural se traduce en una doble estrategia retórica y jurídica. Las discusiones semánticas sobre el texto cuestionan la presencia de algunos términos como *protección*, *industrias culturales* o incluso *contenidos y expresiones*. Las discusiones sobre el fondo tienden a anular la creación de un derecho que compensaría los otros instrumentos existentes, especialmente los de la propiedad intelectual e industrial, ambos protegidos por la OMPI. Estados Unidos cuestiona el rol de la Unesco como organismo de referencia para regular las consultas y las diferencias y han propiciado la retirada de las sanciones y los anexos que enumeran las

distintas industrias culturales implicadas. La Convención, si su texto queda ratificado por la Asamblea General de 2005, se habrá despojado de su legitimidad como instrumento jurídico internacional.

Del mismo modo que conviene apaciguar el optimismo del retorno, tampoco hay que verlo sólo con pesimismo. Los Estados Unidos todavía son una gran potencia democrática en cuyo seno existen fuerzas de desobediencia civil, así como fuerzas de multilateralismo y de tolerancia, que sobrepasan de lejos la coyuntura política actual. Además, si algunas exigencias americanas se aprueban en el ámbito de la Unesco, es también porque otras potencias así lo quieren, sobre todo los países europeos (los mayores donantes), que piden asimismo transparencia y claridad en la gestión. No se trata, en el futuro, de aislar a Estados Unidos, aunque él mismo sepa hacerlo soberbiamente, sino de mostrarles que si han hallado una virtud en su excepcionalismo, no pueden reprocharles a los demás que reclamen respeto para ellos. Una cultura universal no se puede elaborar sin diálogo entre las culturas específicas, pero la batalla sobre las posiciones de igualdad y de libertad será larga y difícil. El fantasma de MacBride amenaza con vagar aún durante mucho tiempo.

Notas

- 1 Este artículo es una versión revisada y puesta al día del capítulo "UNESCO: le retour des États-Unis" (UNESCO: el retorno de los Estados Unidos), publicado en el *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 5, París y Bruselas: La documentation française et Bruylant, 2004, pp. 860-877.
- 2 FRAU-MEIGS, D. (2001). *Médiamorphoses américaines dans un espace privé unique au monde*, París: Editions Economica, cap. 1, pp.7-10.
- 3 JOFFE, J. (2001). «Who is Afraid of Mister Big?», *The National Interest*.
- 4 «U.S. affirms Plan to Leave UNESCO at End of month», *The New York Times*, 20 de diciembre de 1984, p.1.
- 5 D. Frau-Meigs, ibídem, cap. 1.
- 6 MACBRIDE, S. (dir). *Voix multiples, un seul monde. Communication et société, aujourd'hui et demain*, París: Unesco-La documentation française, 1980.
- 7 NYE, J. S., (1990). *Born to Lead. The Changing Nature of American Power*, Nueva York: Basic Books.
- 8 FRAU-MEIGS, D. «La excepción cultural», *Quaderns del CAC*, n.º 14, septiembre-diciembre 2002, pp. 3-18, consultable en línea <http://www.audiovisualcat.net>, en francés, inglés, español y catalán.
- 9 «U.S. affirms Plan to Leave UNESCO at End of month», *The New York Times*, 20 de diciembre de 1984, p.1.
- 10 MÉLANDRI, P. y VAÏSSE, J. (2001). *L'empire du milieu*, Odile Jacob: París.
- 11 FRAU-MEIGS, D., (enero 2005). «La diversité culturelle est-elle l'avenir du service public?», *Médiamorphoses*, pp. 173-181.
- 12 MEUNIER, S. «The French Exception», *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2000, pp. 104-114.
- 13 Ministerio del Interior, Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de EE. UU. «The United States Rejoins UNESCO», comunicado oficial del 22 de septiembre de 2003, <http://www.usinfo.state.gov>.
- 14 Presidente George W. Bush, 57ª Asamblea General de la ONU, 12 de septiembre de 2002. <http://www.usinfo.state.gov>.
- 15 Presidente George W. Bush, ibídem.
- 16 Presidente George W. Bush, Banco Interamericano de Desarrollo, 14 de marzo de 2002.
- 17 LAFEBER, W. (2002). «The Bush Doctrine», *Diplomatic History* 26 - 4, pp. 543-556.