

EL LLAMADO "NUEVO ORDEN MUNDIAL DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN" *

Manuel CAMACHO Y DE CIRIA
(España)

SUMARIO: I. Planteamiento del tema. II. Los presupuestos doctrinales del "nuevo orden". III. La polémica en torno al "nuevo orden". IV. Conclusión.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

1. Suele señalarse como *punto de arranque* de lo que pronto va a convertirse en un esquema articulado de acción la presentación en las Naciones Unidas, hace ya tres décadas, de un informe sobre "el hambre de información en el mundo", que sirvió de base para que la Asamblea General de la Organización encargase al Consejo Económico y Social la formulación de un programa dirigido a promover el desenvolvimiento de los medios de comunicación en los países en vías de desarrollo.

El tema fue acogido de inmediato por la UNESCO que, desde entonces, ha venido consagrando una atención creciente a la problemática compleja de los intercambios internacionales de información, subrayada vigorosamente —por otra parte— por los planteamientos reivindicativos del "Movimiento de Países no Alineados" que se insertan, desde las primeras formulaciones, en el marco de la lucha por la descolonización.

De esta forma, la década de los sesenta se abre con una intensa actividad en torno al problema. En 1960 y 1961 se celebran las primeras reuniones de expertos de la UNESCO sobre medios de comunicación en Bangkok, Santiago de Chile y París, que pronto se consagran a cuestiones más concretas, como el desarrollo de las Agencias de Información en Asia, África e Iberoamérica. Desde este momento, se suceden las reuniones y trabajos a todos los niveles, hasta que, en 1968, la XV Conferencia General de la UNESCO encomienda a su Director General la puesta en marcha de un amplio programa de investigación

* Estudio leído en el *Seminario de Derecho de la Información*, cit., el 8 de abril de 1987.

a largo plazo sobre el papel y los efectos de los medios de comunicación de masas en la sociedad moderna.

2. En este contexto, va tomando cuerpo la *elaboración doctrinal de los supuestos de un "nuevo orden" de la información*. En el mismo año 1968, las reuniones de Ljubljana y Montreal, organizadas en la órbita de la UNESCO, destacan los peligros de los desequilibrios existentes entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo y el impacto que todo ello implica en el riesgo creciente de "dependencia cultural". Al propio tiempo, y paralelamente, va manifestándose un interés cada vez mayor por temas específicos, como la comunicación por medio de satélites y el progreso de la tecnología moderna en diferentes países, que aporta una dimensión nueva a la problemática de la libertad de información. Este movimiento de ideas va perfilando posiciones en las XVI y XVII reuniones de la Conferencia General de la UNESCO (1970 y 1972) y conduce, en la segunda de ellas, a una Declaración de Principios sobre el uso de los satélites de radiodifusión y televisión para la libre circulación de la información, que suscita ya los primeros recelos críticos en los países occidentales.

Tras estos años de intensa labor preparatoria, se aborda ya resueltamente la necesidad de una ordenación sobre nuevas bases en la IV Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Argel en septiembre de 1973. Cabe afirmar que es en esta reunión donde se prefigura lo que ha de ser el esquema del "nuevo orden", que recibe un posterior impulso en la XVIII Conferencia General de la UNESCO, en 1974, en la que se aprueba una Resolución invitando a "facilitar la libre, múltiple y equilibrada circulación de la información", y se opera el tránsito —que va a ser básico en todo el proceso posterior— del concepto de "libertad de circulación de la información" al de "circulación libre y equilibrada"; concepto éste que se precisó aún más en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de los Países No Alineados de Lima (1975), durante la cual se reclama ya la puesta en marcha de un "nuevo orden internacional", con la ayuda de las Naciones Unidas.

Precisamente un año antes, en 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas había adoptado una Declaración sobre la instauración de un "nuevo orden económico internacional", al que, desde el primer momento, se consideró estrechamente vinculado el sector concreto de la información. Se presenta de esta forma la interpenetración de ambos temas, en el amplio marco de una "estrategia global".

3. Se entra así en el año 1976, que puede considerarse como el momento decisivo para la *formulación del "nuevo orden mundial de la información y la comunicación"* que, en adelante, va a conocerse abreviadamente por las siglas NOMIC. La expresión aparece por primera vez en la reunión en Túnez, en marzo de ese año, de un "Simposio internacional sobre los medios para desarrollar la información en los Países No Alineados". En mayo siguiente, tiene lugar en México otra reunión sobre el problema, organizada por el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, con la colaboración de la Fundación Dag Hammarskjöld. Dos meses más tarde, en San José de Costa Rica, se reúne la I Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe y, en Nueva Delhi, la Conferencia de Ministros de Información y Directores de Agencias de Prensa de los Países No Alineados: en ambas se aborda la necesidad de establecimiento de políticas globales de comunicación tanto en el plano nacional como en el regional, y de establecer las directrices generales de un programa integrado.

Toda esta actividad conduce a la XIX reunión de la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en Nairobi en octubre y noviembre de 1976, en la que las reivindicaciones de los Países No Alineados alcanzan su punto culminante, y que representa un paso decisivo en el proceso iniciado veinte años antes. La Conferencia aprueba un plan de acción a medio plazo y crea una Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, con especial atención a los relativos a una circulación "libre y equilibrada" —consagración oficial del nuevo concepto— de la información en el mundo, a fin de facilitar la instauración de un "nuevo orden mundial de la información", con arreglo a las perspectivas de un nuevo orden económico internacional. Cabe destacar —porque apunta aquí uno de los grandes temas polémicos— que, entre las tareas que se encomiendan a la Comisión, está la de "definir el papel que podría desempeñar la comunicación para lograr que la opinión pública llegue a percibir con claridad los problemas que se plantean al mundo y su solución mediante una acción aunada en los planos nacional e internacional".

La Comisión Internacional estuvo presidida por el irlandés Sean Mac Bride, Presidente de la Oficina Internacional de la Paz, miembro fundador de Amnistía Internacional, Premio Stalin de la Paz y Premio Nobel de la Paz; comenzó sus trabajos en diciembre de 1977 y presentó un informe provisional a la XX reunión de la Conferencia General de la UNESCO de 1978 en París, que no llegó a tomar postura sobre

él, pero en la que se adoptó, tras un tenso debate y un difícil consenso, una Declaración sobre "los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra", recogiendo una idea lanzada ya en 1970 y concretada en la Conferencia General de 1972, al aprobarse, a propuesta de la Unión Soviética, una Resolución propugnando la preparación de un proyecto de Declaración en este sentido, a partir de un primer texto elaborado por el profesor sueco Nilding Eek. Por otra parte, la Conferencia General de 1978 aprobó también distintas Resoluciones sobre la necesidad de poner fin a la situación de dependencia de los países en desarrollo en el campo de la información y sobre la contribución de la UNESCO al establecimiento del nuevo orden económico internacional, y recabó del Director General de la Organización la elaboración de un programa para el periodo 1979-1980, orientado a la implantación del "nuevo orden mundial de la información".

Mientras tanto, y tras la pausa impuesta por el desacuerdo en la Conferencia General de 1978, los trabajos de la Comisión Mac Bride siguieron su curso sobre la base del informe provisional presentado; y, en febrero de 1980, se trasladó el Informe definitivo —el conocido "Informe Mac Bride"— al Director General de la UNESCO; el mismo año en que una Conferencia Intergubernamental reunida en París aprobaba por consenso, a sugerencia de Estados Unidos, una recomendación que incluía un programa de medidas sobre el apoyo a los países en desarrollo para poner en marcha sistemas propios de información y comunicación, que daría lugar más tarde al "Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación", conocido por las siglas PIDC.

Ambos temas —el "Informe Mac Bride" y el Programa Internacional— se sometieron a la consideración y aprobación de la XXI Conferencia General de la UNESCO (Belgrado: 1980). En lo que respecta al primero, se aprobó finalmente una Resolución invitando a los Estados miembros a darle una amplia difusión y a estudiar sus conclusiones y recomendaciones e indicando las bases en que podría apoyarse un nuevo orden mundial en el campo de la información; y, en relación con el segundo, su aprobación supuso la puesta en marcha de los cauces instrumentales para el logro de los objetivos propuestos, pasando del plano de los principios al de las aplicaciones prácticas y las medidas concretas, cuyas formulaciones se alejaban sustancialmente del propósito y las propuestas iniciales norteamericanas que estuvieron en su origen y

que apuntaban a la creación de un mecanismo de asistencia técnica, financiera y profesional, dependiente de una entidad internacional de nueva creación, al margen de la UNESCO y con participación de instituciones públicas y privadas.

4. Sentadas las bases doctrinales y de actuación, toda la *evolución posterior* está presidida y marcada por la aplicación del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), cuyo Consejo Intergubernamental —compuesto de 35 miembros, con considerable mayoría de representantes de los Países No Alineados y de los del área soviética— comenzó sus tareas en París en junio de 1981, aprobando un plan general de actividades para 1981-83. En 1982, se celebró la segunda reunión del Consejo en Acapulco, donde se manifestó de manera abierta y acusada la discrepancia de los Estados Unidos y, en general, del grupo de países occidentales, con los criterios de actuación que venían siguiéndose. En sucesivas reuniones se aprobaron nuevas propuestas para el desarrollo de redes nacionales de radio y televisión y de agencias de prensa regionales y los correspondientes presupuestos de carácter anual.

Así se llega a la XXII Conferencia General de la UNESCO (París, 1983), donde se evidencia irreductible el clima de confrontación de puntos de vista de los respectivos grupos de países; en este ambiente, la Conferencia logra sacar adelante sus presupuestos para los próximos ejercicios y se elabora el llamado Gran Programa III para 1984-85, a fin de dar cumplimiento a las propuestas del PIDC. Y, simultáneamente, la acción de la UNESCO se proyecta también en la celebración de una serie de Conferencias, coloquios y reuniones sobre los diferentes temas que configuran la apoyatura doctrinal del "nuevo orden" y que no siempre alcanzan un resultado acorde con las finalidades perseguidas.

En contraposición a todo ello, y mientras se llevan a cabo estas acciones en desarrollo y aplicación de las Declaraciones y Programas de la UNESCO y de los principios inspiradores del "nuevo orden", se exteriorizan en el área de los países occidentales, cada vez con mayor fuerza, las actitudes de rechazo a todo este proceso, que habrán de culminar en la crisis de la propia Organización, que en estos momentos se mantiene gravemente abierta. Puede recordarse como especialmente significativa la reunión en Talloires (Francia), en mayo de 1981, de una Asamblea Mundial, bajo el lema "Voces para la libertad", a la que más adelante nos referiremos, que elaboró una dura Declaración final. Y, por otra parte, la actitud de los distintos Gobiernos desborda ya el

campo estricto de los problemas de la información y la comunicación para plantear un enfrentamiento total con la propia UNESCO, que culmina en el abandono de la Organización por parte de los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur; con la actitud claramente reticente de algunos otros países en cuanto a su permanencia; y con el documento conjunto de 24 países (marzo de 1984), en el que se pide decididamente "la despolitización de los planes de ayuda" y "la renuncia a financiar y ejecutar proyectos que caigan fuera del ámbito propio de la Organización".

Y en este ambiente de clara oposición y enfrentamiento se han celebrado finalmente diversas reuniones del Comité Ejecutivo de la UNESCO y la reciente XXIII Conferencia General reunida en Sofía del 8 de octubre al 12 de noviembre del pasado año 1985, hasta cuya fecha el "Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación" había participado ya en 115 proyectos orientados sustancialmente a la construcción de sistemas nacionales de comunicación en los países en desarrollo.

II. LOS PRESUPUESTOS DOCTRINALES DEL "NUEVO ORDEN"

1. A partir de los documentos que al efecto han ido elaborándose, y fundamentalmente del Informe Mac Bride, se puede trazar el esquema doctrinal en que se apoya la construcción del "nuevo orden". En líneas generales, el fenómeno de la información y la comunicación se contempla desde una triple dimensión: en primer término, *la dimensión histórica*, que va desenvolviéndose a través de un largo proceso evolutivo de progreso técnico; en segundo lugar, *la dimensión funcional*, considerada en su contorno social, político y cultural, en la que se subraya la estimación de la comunicación como "instrumento político", en íntima conexión con los planteamientos económicos, destacando, en consecuencia, sus repercusiones en las estrategias de desarrollo y su significación como factor potencial educativo y de impulso cultural; y, por último, *la dimensión internacional*, que abarca todas las cuestiones suscitadas por el debate mundial sobre el tema, y lo sitúa en una estrategia global.

2. En esta triple perspectiva, el estudio se inserta, desde el primer momento —impulsado por las reivindicaciones del Movimiento de los Países No Alineados— en el marco general de "su *lucha por la descolonización política, social, cultural y económica*". Sobre ello va montándose un andamiaje en torno a un determinado lineamiento doctrinal, asentado en un fenómeno de "colonización", en el que aparece como

punto referencial y secuela ineludible lo que Johan Galtung llama "imperialismo comunicacional" o Herbert Schiller, con más amplia resonancia expresiva, "imperialismo cultural". Las referencias a la huella de la colonización en la situación actual son constantes. En el Simposio de Túnez de 1976 se fija como objetivo prioritario el conseguir la "descolonización de la información"; en las Conferencias de Colombo de 1976 y Kuala Lumpur de 1979 se atribuye a la "herencia de la época colonial" la génesis de los desequilibrios en las estructuras de la comunicación y la circulación de la información. Serían innumerables las citas en que se acusan los "mecanismos de dominación colonial". Y así, finalmente, la cascada terminológica y conceptual es asumida por los redactores de las Declaraciones e informes de la UNESCO en que se habla continuamente de "los pueblos oprimidos que luchan contra el colonialismo, el neocolonialismo" . . . y "todas las formas de opresión", y del "proceso de eliminación de ese colonialismo y neocolonialismo en todas su formas y manifestaciones".

3. En consecuencia, el enfoque de las funciones de los medios de comunicación en las sociedades de los países no desarrollados se sitúa de modo exclusivo en *la perspectiva de las "relaciones de dominación"* —de tan inequívoco linaje leninista—. En las reuniones de Ljubljana y Montreal (1968) se acusa el riesgo creciente de "dependencia cultural"; y la "alienación cultural" se esgrime en las Conferencias de Argel, Costa Rica y Nueva Delhi. La Conferencia de Colombo presenta el desequilibrio informativo como generador de una "situación de dependencia y dominación". La pugna, clamorosa y repetidamente proclamada, se resuelve en un enfrentamiento contra los "sistemas de dominación y centros de poder transnacionales", acogido por los documentos de la UNESCO a través de todo el proceso. Con este planteamiento, nada tiene de extraño que el Informe de la Comisión Mac Bride incorpore análogos puntos de partida y que se hable en él de la "influencia dominante de ciertos países" —sin pensar nunca, naturalmente, en la Unión Soviética— y "la situación de dependencia de otros muchos" —lo que, como es obvio, no se refiere a los sometidos a su ocupación o a su influencia—, del "predominio y dominación de los más poderosos", de la "enormidad de las empresas transnacionales" como fenómeno nuevo de la comunicación y de la "necesidad de tomar medidas apropiadas para sustituir la dominación, la dependencia y la desigualdad por unas relaciones de interdependencia y de complementariedad más abiertas y más fecundas".

4. Otra constante de la presentación conceptual del "nuevo orden" es su *vinculación radical con un nuevo orden económico internacional*, del que —siguiendo la terminología de Jean Prouk— el sector de la información se configuraría como un "subsistema" o un "complemento". El yugoslavo Bogdan Osolnik, miembro de la Comisión Mac Bride, subrayaba este hecho diciendo que el "establecimiento de relaciones nuevas y equitativas en el campo de la información está estrechamente ligado al logro de los objetivos del nuevo orden económico internacional", que es su condición necesaria, ya que "sólo cambios de gran alcance en las relaciones económicas internacionales pueden asegurar a los países en desarrollo las condiciones materiales y técnicas necesarias para crear sus propios sistemas de información y comunicación". En el mismo sentido, otro miembro destacado de la Comisión, el tunecino Mustafá Masmoudi, decía también que "el nuevo orden mundial de la información es indisociable, en último análisis, de la consecución de un nuevo orden económico internacional, porque las dos acciones tienen por finalidad promover ante todo y por encima de todo, la más amplia colaboración entre los países en desarrollo". Esta constante en el planteamiento del problema se reflejó en el mandato de la Conferencia General de la UNESCO a la Comisión Mac Bride en el sentido de que el análisis de los problemas de la comunicación en sus diversos aspectos habría de hacerse "con arreglo a la perspectiva de un nuevo orden económico internacional". Y tuvo lógicamente su eco en las formulaciones finales del Informe de la Comisión, que aparecen impregnadas de esta idea.

5. A partir de estos presupuestos básicos, condicionantes del completo edificio conceptual, se pasa al terreno de las realidades actuales y se denuncian *los hechos esenciales de la situación presente*. La acusación fundamental se centra en el hecho evidente de la existencia de una circulación desequilibrada de la información, que tiende a encauzar la corriente en una dirección norte-sur y a coartar el aumento de los intercambios entre los países en desarrollo. A los desequilibrios cuantitativos se unen también los de carácter cualitativo, unos y otros enlazados a la presencia de una circulación de sentido único y de orientación vertical. Por otra parte, se destaca la existencia de un número casi infinito de trabas que entorpecen la libre circulación de la información, y que se encuentran en todas las sociedades, aunque sean muy variables su naturaleza y su gravedad, su frecuencia y su número. Y la influencia decisiva en muchos supuestos de las innovaciones tecnoló-

gicas, que pueden producir a menudo efectos económicos o sociales negativos, interacciones y disparidades.

6. Del diagnóstico de esta situación preocupante se pasa —y aquí radican los puntos más agudamente polémicos— a la *determinación de las causas* que la generan. Según la exposición del Informe Mac Bride, las condiciones actuales del mundo tienden a favorecer las relaciones de dependencia, agravadas en este campo por el fenómeno de la "industrialización de la comunicación" que crea, de hecho, un evidente monopolio en manos de un número reducido de estructuras empresariales de carácter transnacional, que —según afirma— "no sólo movilizan y transfieren al mercado de la comunicación capital y tecnologías, sino que además venden innumerables productos de consumo socio-cultural". Por otra parte, considera que la aplicación del principio de libre circulación ha generado, en fin de cuentas, la circulación desequilibrada en sentido único, "fiel reflejo de las estructuras políticas y económicas dominantes en el mundo"; "los críticos de los países en desarrollo —añade el Informe— saben por experiencia que la teoría de la libre circulación queda invalidada por el predominio de la información procedente de un pequeño número de países industrializados y destinada a amplias zonas regionales en desarrollo".

7. ¿Cuáles son, a juicio de los propugnadores del "nuevo orden", los *criterios en que ha de orientarse la solución* de todos estos problemas? En el terreno de las formulaciones genéricas, se entiende que, para ponerlo en marcha, ha de emprenderse, como instrumento esencial, el establecimiento de "políticas de comunicación", teniendo en cuenta el doble marco de referencia institucional y estructural y, en todo caso, la realidad política, económica y social de cada país. A este fin, se propugna la formulación por los países en desarrollo de "políticas de comunicación globales" acomodadas a sus propias necesidades y tradiciones. Y, para ello, se señala especialmente la importancia de contar con sólidas agencias de prensa nacionales, de establecer redes regionales viables para aumentar la circulación de la información, de fomentar la existencia de periódicos en zonas rurales, de estimular la producción nacional de publicaciones y organizar redes para su distribución; de desarrollar redes nacionales de radiodifusión y televisión, de disponer de una capacidad nacional de producción y distribución de programas de radio y de establecer los medios necesarios para la enseñanza y formación de profesionales ligados al mundo de la comunicación. Todo ello lógicamente unido a la existencia de posibilidades de finan-

ciación adecuada y de atención a las necesidades infraestructurales básicas que han de satisfacerse en cada caso.

8. Una atención específica se dedica al problema de *los límites de la libertad en este terreno* y a la actuación de la responsabilidad que su ejercicio conlleva. Partiendo de la idea de que "la libertad sin responsabilidad desemboca en todo tipo de abusos", se sugiere la adopción de medidas encaminadas a realizar la posición del periodista en la sociedad, con el fin de asegurar el reconocimiento de su actividad profesional; el estímulo de la preparación profesional y la asunción de un nivel de conciencia profesional cada vez más alto; la instauración de Consejos de Prensa y de Comunicación Social y la institucionalización de los cauces par actuar prácticamente la responsabilidad de los profesionales; y, finalmente, la conveniencia —el Informe Mac Bride lo juzga "deseable"— de la adopción de Códigos de ética profesional en el plano nacional, y a veces en el regional. Por otra parte, si bien el Informe Mac Bride recomienda la abolición de la censura y las "formas de control arbitrarias", no deja de admitir que "en aquellos sectores en que estén justificadas unas restricciones razonables, éstas queden definidas en una ley y su aplicación sometida al control judicial". Se cierra con todo ello el círculo conceptual en que se inserta la contraposición de una noción de "seguridad en la información" frente a la tradicionalmente vigente de la "libre circulación".

9. Finalmente, parece interesante resaltar un aspecto al que, a lo largo del proceso de elaboración de los presupuestos doctrinales del "nuevo orden" se ha prestado una atención muy particular y que ha suscitado la reacción recelosa de las democracias occidentales y países de su órbita ideológica. El tema, que enlaza con el carácter finalista de la función de la información, se plantea ya en los propios términos del encargo a la Comisión Mac Bride cuando, en el último punto del mismo, y como vimos anteriormente, se le encomienda "definir el papel que podría desempeñar la comunicación para lograr que la opinión pública llegue a percibir con claridad los problemas que se plantean al mundo y su solución mediante una acción aunada en los planos nacional e internacional". Laten en ello las tesis reiteradamente formuladas en el seno del Movimiento de los Países No Alineados —y que podemos resumir con palabras del tunecino Mustafá Masmoudi— de que "los medios de información tienen precisamente como función —función social— la de sensibilizar la opinión pública a transformaciones para el conjunto de la humanidad", partiendo de la convicción de que "en todas partes debe admitirse la idea de que el orden actual es sólo una

amalgama de desórdenes y que, en consecuencia, el cambio es ineludible". Es el mismo criterio que inspiró la Declaración sobre el uso de los medios, impulsada por el bloque socialista y aprobada en la Conferencia General de París de 1978. El Informe Mac Bride lo recoge matizadamente. Pero parece lógica la inquietud de que esta preocupación por la función formadora de la opinión pública que incumbe a los medios de comunicación desemboque en la tentación de dictarles una determinada línea de conducta y en la justificación de la intervención de los Estados en la obtención, tratamiento y difusión de las informaciones.

III. LA POLÉMICA EN TORNO AL "NUEVO ORDEN"

1. Tanto el Informe Mac Bride como los restantes documentos y declaraciones de la UNESCO sobre el tema recogen en definitiva, y hacen suyos, los argumentos y las tesis que sirven de base a los planteamientos de los Países No Alineados. Es sintomático, a este respecto, que los dos únicos documentos de trabajo que se presentan con el texto definitivo del Informe Mac Bride a la consideración de la Conferencia General sean los elaborados por los miembros tunecino y yugoslavo de la Comisión, Mustafá Masmoudi y Bogdan Osolnik. En consecuencia, es lógico que, al considerar la postura de los Países No Alineados en torno al "nuevo orden" volvamos a encontrar las que acabamos de ver reflejadas en los documentos de la Organización, a partir de la referencia a la "liberación del yugo del pasado colonial" que, a su entender, trata de prolongarse a través de una hegemonía política que no es más que la manifestación de una voluntad de explotación de signo neo-coloniano en el orden político, económico y cultural. Una vez y otra se alude a la división que el colonialismo ha generado entre "países amos y países vasallos" —división profundizada con los "procesos económicos y políticos del periodo de la industrialización"—, y una vez y otra, en consecuencia, el análisis del tema se realiza desde el ángulo de enfoque de las "relaciones de dependencia y dominación". "La supervivencia del poder de los sistemas de dominación trasnacional —se afirma— depende fundamentalmente del mantenimiento de las estructuras de información y comunicación diseñadas a mediados del siglo XIX en función de una hegemonía global."

Lo que se propugna es que estas estructuras, y sus bases ideológicas, se revisen en función de las nuevas condiciones de funcionamiento de los grandes medios de comunicación, a fin de transformar

las relaciones de dominación en relaciones de igualdad, sobre la base de una "circulación libre y equilibrada" de la información. Pero en este nuevo concepto —que se esgrime como correctivo al de la "libre circulación"— subyace un poso ideológico de signo distinto sobre el concepto mismo de la libertad y, en consecuencia, de la libertad de información. En la raíz del planteamiento está la crítica de lo que se considera como "principio abstracto de la libertad de información" y del "principio de libre circulación de la información" que lleva consigo —según se afirma— el germen y el riesgo de la dominación. La concepción tradicional de los derechos en el terreno de la comunicación, fundados en la consideración nuclear de la persona humana y de inevitable signo individualista, se hace girar hacia preocupaciones eminentemente colectivas, hacia los derechos de la comunidad, hacia lo que se llama "derecho natural de toda la colectividad humana". Y de esta preeminencia de lo colectivo, de lo social, deriva como consecuencia lógica la negación radical de la libertad de información como valor absoluto, la potenciación de la función social de la información y la reflexión sobre las responsabilidades de quien la tiene a su cargo y, en último término, sobre "el derecho del Estado a imponer orden" y adoptar medidas de protección cuando la libertad de información produce un desvío de la función esencial y "el monopolio excluye la libertad". La tesis mantenida, en fin de cuentas, es la de que "en un mundo pluralista, la participación del Gobierno en la comunicación es una realidad, las más de las veces una necesidad y a menudo una necesidad absoluta", a fin de "impedir la monopolización de la información y de garantizar un mayor equilibrio y una mayor libertad para el pueblo, en su totalidad, y no para una sola de sus partes".

La fuerza de las llamadas estructuras monopolísticas —que se resuelve en el poder financiero, industrial, cultural y tecnológico de los países desarrollados y que relega a los países en desarrollo a la condición de simples consumidores de una información vendida como mercancía: aplicación al tema de la dialéctica "producción-consumo"— convierte de hecho la libertad de información, en las tesis que este grupo de países mantiene, en libertad del agente informador. Y aquí está, para ellos, la génesis de los desequilibrios cualitativos y cuantitativos de la información en el mundo de hoy.

El tema, en sus planteamientos esenciales, aparece ligado, en definitiva, a dos cuestiones de fondo: la de la responsabilidad de los medios y la de la actuación de la soberanía de los Estados en este campo y la oportunidad de elaborar instrumentos normativos que se

impongan a todos en la esfera de la comunicación. A este respecto, se propugna, en última instancia, la implantación de una reglamentación jurídica —o, al menos, de una normativa ética— que rijan el intercambio de informaciones, con principios internacionalmente aplicables; y, sobre todo, en lo que se refiere a la sujeción de los profesionales de la información a reglas o códigos de conducta que especifiquen y definan sus funciones, sus derechos y sus obligaciones.

2. A lo largo de todo el proceso, el planteamiento de los Países No Alineados sobre la configuración del "nuevo orden" ha tenido el decidido respaldo de la Unión Soviética y de los países del bloque comunista, si bien en determinados momentos, y en relación con el texto de los documentos finales, han subrayado el hecho de que, a su juicio, "no se había tenido suficientemente en cuenta la experiencia de los países socialistas" y de que, con frecuencia, "los análisis propuestos estaban demasiado desligados del contexto socio-político". Pero la postura en cuanto al fondo del tema queda suficientemente ilustrada en los términos de la Declaración formal de la URSS, en documento hecho público a finales de 1984, de que "el nuevo orden mundial de la información es necesario para que los países en desarrollo puedan alcanzar su independencia ideológica, cultural e informativa, sin la cual el proceso de descolonización no será completo ni definitivo".

Cabe resaltar que este bloque de países ha puesto un subrayado especialmente enérgico en lo referente a la función de la información como formadora de la opinión pública. Ya vimos como, partiendo de una propuesta de la Unión Soviética, se propuso y se aprobó finalmente, con algunas matizaciones sobre su redacción inicial, la Declaración de 1978 sobre la contribución de los medios —el "uso de los medios" se decía en el primer proyecto— al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra. Todos estos objetivos, evidentemente, definen causas nobles y aspiraciones justas a las que es imprescindible servir. Pero tras ellas se esconde la inconfesable pero patente unilateralidad en el tratamiento de todos estos temas en el terreno de los hechos y subyace sin duda —para decirlo con terminología grata a sus planteamientos— una indudable "estrategia global" que afecta a conceptos básicos relacionados con la comunicación; entre los que se acusan como más sensibles el dilema de la libertad y sus límites, la correlación entre los derechos y los deberes, las implicaciones de la desigualdad entre países

en lo que respecta a la posesión y utilización de los medios, la relación entre el poder y la comunicación y la multitud de sistemas de comunicación existentes en un mundo pluralista. Lo que subyace es la afirmación del principio de la acción formativa y orientadora sobre la opinión pública, con un uso activo de la información para lograrlo, en pro de una finalidad última, cualquiera que ésta sea, y según determine la "praxis" en cada coyuntura histórica. Los teóricos de los Países No Alineados habían hablado ya de la necesidad de "sensibilizar la opinión pública de los países industrializados de manera que preste una atención creciente a las reivindicaciones del Tercer Mundo y adhiera al cambio necesario". Y en la última reunión de la Conferencia General de la UNESCO (Sofía: 1985) despertó un gran interés la propuesta de resolución presentada por la Unión Soviética en la que resaltaba el papel de la Organización "en la generación de un clima de opinión pública mundial que conduzca a la *implantación y desarrollo de una nueva manera de pensar* en la era nuclear para evitar la amenaza de un desastre termonuclear". Otra vez la causa justa y, tras ella, la conformación de "una nueva manera de pensar" haciendo uso de los medios de comunicación. No es infundado el recelo, ni la inquietud, cuando ello se liga al recuerdo de consignas genéricas permanentes como la de que "para derrocar al poder político es siempre necesario, ante todo, crear la opinión pública y trabajar en el terreno ideológico" y que, con este fin, hay que "afianzar el frente de lucha para arrebatar a la burguesía y al imperialismo el control de los medios de comunicación masiva" y operar una "vertebración de la información alrededor de un eje para hacer posible la creación de una forma de pensar de las masas que corresponda a un estilo de vida, único y coherente", a un "mensaje que apunte a crear y transmitir un nuevo orden de valores".

Intimamente ligado con este tema está la reserva expresa hecha al Informe Mac Bride por el miembro soviético de la Comisión, Sergei Losev, Director General de la Agencia TASS, en relación con el punto concreto de la abolición de la censura, manifestando que esta cuestión, así como la del libre acceso a las fuentes de información no oficiales y, en definitiva, todo lo referente al control discrecional de la información, "corresponde a la legislación nacional de cada país y debe resolverse en el marco jurídico nacional, tomando en consideración sus propios intereses".

3. La postura de los países occidentales —manifestada desde el planteamiento mismo del problema a través de los sucesivos debates—

parte de la idea de que está en presencia de cuestiones extremadamente delicadas y complejas, que afectan a conceptos esenciales de orden filosófico, ideológico y político. Esta complejidad hace que el tema haya de abordarse con especial cuidado, huyendo en absoluto de todo planteamiento unilateral y demagógico, porque "pocas decisiones tomadas en nombre de un pueblo, sea cual fuere, afectan más a su filosofía política subyacente que las que tocan a la propiedad y el control de sus redes de información".

En ningún momento han puesto en duda los países del mundo libre el hecho evidente de la existencia de disparidades y desequilibrios, e incluso de "dependencias históricas", en el campo de la información y de la ineludible exigencia de corregirlos. El Pr. Elie Abel, miembro norteamericano de la Comisión Mac Bride, afirmó continuamente que la tarea consiste en estudiar la forma que han de adoptar las inevitables transformaciones, y decidir quién habrá de asumir la responsabilidad de las mismas, en virtud de qué principios y con qué fines. Y que, penetrando en el fondo de la cuestión, se hace patente que la situación actual está irremediamente ligada al ritmo desigual del desarrollo económico general y deriva fundamentalmente de la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y materiales de que disponen los países en desarrollo. El problema es básicamente de orden estructural y el remedio, por tanto, debe buscarse a través de un esfuerzo de solidaridad de carácter técnico y financiero, con la adopción de medidas adecuadas, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, para "mejorar la situación de los países que aún son prisioneros de una pobreza tradicional"; a través de "un esfuerzo internacional masivo para aumentar la capacidad de comunicación a todos los niveles". En cierta medida, se hace constar que ese esfuerzo se viene realizando por medio de acciones de cooperación bilateral o multilateral que habrán de intensificarse para reducir progresivamente las disparidades que existen. En esta línea, el Pr. Elie Abel concluía que, para cumplir esta tarea, es más aconsejable "concentrarse en las perspectivas de futuro que en el análisis agresivo de la herencia de un pasado colonial".

En todo caso, el punto de partida indeclinable de la postura de estos países es la afirmación de la libertad de información como derecho fundamental del ser humano, que no puede limitarse, restringirse ni subordinarse a ningún tipo de reglamentación que desborde lo dispuesto en las Declaraciones y Convenios internacionales sobre la materia; la libertad de información y, en consecuencia, el libre acceso

a las diversas fuentes son elementos constitutivos de una sociedad democrática libre y pluralista; el papel del Estado ha de limitarse a crear las condiciones y ofrecer las infraestructuras necesarias para el ejercicio de estos derechos.

De aquí el rechazo a cuanto pueda suponer intervención del Estado en lo que afecta al contenido de los mensajes o suponer imposición de su propio criterio sobre hechos y situaciones. De aquí también la oposición decidida a toda presión sobre los profesionales de la información, sea a través de medidas de control sea de la más difusa, pero igualmente llena de riesgos —y que constituye uno de los puntos sustanciales de la nueva ordenación propuesta de su sujeción a reglas o Códigos de conducta que especifiquen y definan sus funciones, sus derechos y sus obligaciones. De aquí, finalmente, el recelo de que la finalidad del preconizado "nuevo orden" consista en "consagrar la tutela de los medios de comunicación por los Gobiernos y en poner trabas a la libertad de expresión".

A lo largo de todo el proceso de elaboración del Informe Mac Bride o de las sucesivas Declaraciones sobre el tema se habían venido denunciando los peligros de que se acusase una tendencia a "querer dictar a los medios de comunicación su línea de conducta" y a justificar "una intervención de los Estados en la obtención, tratamiento y difusión de las informaciones"; y se había llegado a afirmar que, tras las formulaciones propugnadas, se escondía "un ataque contra la libertad de prensa". La postura ha seguido manteniéndose cuando, a través del PIDC, se ha pasado al terreno de las aplicaciones prácticas, y se ha manifestado en muy diversos escenarios y en muy distintas formas.

A estas tesis se han adherido sin reservas Asociaciones profesionales relevantes, que subrayan el peligro implícito de otorgar a los Estados una intervención excesiva "en un terreno donde debe prevalecer la libertad". Un punto especialmente significativo de este movimiento de ideas fue la reunión de Talloires, a que hemos hecho referencia ya anteriormente, que congregó en Asamblea Mundial a los representantes de numerosos países y virtualmente a todos los del mundo occidental, y se hizo eco de las inquietudes suscitadas por los peligros latentes tras el esquema conceptual del "nuevo orden" apoyados por la UNESCO y las actividades del PIDC. Como conclusión de la reunión, se redactó una dura Declaración Programática en la que, tras afirmar la creencia en la libre información y la circulación de las ideas como esencial para la comprensión mutua y la paz mun-

dial, se consideraba que "las restricciones del libre movimiento de las noticias y de la información son contrarias a los intereses de la comprensión internacional y suponen una violación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Constitución de la UNESCO, del Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, y una contradicción de la Carta de las Naciones Unidas". Y concluía mostrando su preocupación por el hecho de que "exista una creciente tendencia, dentro de muchos países o en el seno de Organismos internacionales, a colocar los intereses gubernamentales por encima de los del individuo, particularmente en lo que se refiere a la información".

Recapitulando todo lo anteriormente dicho, la posición de las democracias occidentales y de los países de su entorno ideológico puede resumirse en dos puntos: la afirmación incontestable de una línea de principio basada en el valor inalienable de la libertad y el reconocimiento de la existencia de una situación desequilibrada en el mundo de la información a nivel internacional, a la que hay que dar una respuesta "práctica y constructiva". El camino para ello es orillar las cuestiones político-filosóficas más espinosas, que propician el enfrentamiento de sistemas dispares, y tratar de encontrar fórmulas de solución para aquellas otras de naturaleza menos controvertida, sobre las cuales pueden buscarse elementos de consenso y es más fácil, por tanto, llegar a un acuerdo: por ejemplo, las relativas a los tráficos postales internacionales, a las tarifas de telecomunicaciones, al acceso universal a los servicios de satélites, a las transferencias de tecnología, a la asistencia financiera o al apoyo en materia de formación profesional. En todos estos terrenos se manifiesta la mejor disposición para coadyuvar con la ayuda técnica y económica necesaria para la solución de los problemas del desarrollo informativo, pero sin admitir, en línea de principio, la pérdida de control sobre los fondos que se aporten a estos fines y de la facultad de decisión de los Estados donantes sobre la aplicación concreta de los mismos. En consecuencia, la postura del grupo occidental se orienta, en cuanto a la financiación —y frente al establecimiento de mecanismos multilaterales, propiciado por los países en desarrollo—, hacia fórmulas bilaterales de país a país o a la puesta en marcha de un plan de asistencia técnica, financiera y profesional, dependiente de una entidad internacional existente o de nueva creación, al margen de la UNESCO, con participación de instituciones públicas y privadas.

IV. CONCLUSIÓN

Hasta aquí el esbozo del proceso de elaboración del llamado "nuevo orden mundial de la información y la comunicación", de las líneas generales de su contenido y del debate ideológico y conceptual en torno al mismo. En estos momentos, el futuro de este intento de dar solución a problemas planteados a nivel internacional en el mundo de la información es evidentemente incierto. El abandono de la UNESCO por parte de los Estados Unidos de América, del Reino Unido y de Singapur, la actitud reticente de muchos otros países y la crítica generalizada a unos determinados modos de actuación —uno de cuyos puntos esenciales es el de la orientación de estos Programas— ha puesto a la Organización al borde de la crisis, cuya superación requiere, sin duda, decisivas rectificaciones.

En consecuencia, ha de ser motivo de ponderada reflexión hasta qué punto debe evitarse que una causa noble, una aspiración justa, una reivindicación legítima, se convierta en un instrumento propiciador de enfrentamientos, al darle un sentido unilateralmente agresivo, que convierte un elemento de la dialéctica Norte-Sur en un importante factor operativo —y en un sector clave como el de la información y la comunicación— en la "estrategia global" del conflicto Este-Oeste.