

El Informe MacBride, visto en perspectiva

Ulla Carlsson

Nosotros, los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003, con motivo de la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una sociedad de la información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos. (Declaración de principios. La construcción de la sociedad de la información: un reto mundial del nuevo milenio).

Estas palabras prologan el plan de acción político aprobado por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), celebrada en Ginebra en diciembre de 2003. No es la primera vez que la comunidad internacional ha redactado un proyecto para regular cuestiones relativas a la información y la comunicación en el ámbito mundial. En sus primeras décadas de existencia, las atribuciones normativas de la ONU y la Unesco estaban muy vinculadas a la protección de los derechos humanos, pero en la década de 1960 los progresos tecnológicos en el campo de las

telecomunicaciones pusieron de manifiesto la necesidad de una nueva regulación internacional. Las cuestiones relativas a la información adoptaron una nueva valencia o carga política y su debate giró cada vez más en torno a la doctrina de la libre circulación de la información. La guerra fría determinó las líneas del frente de ese período, pero también surgió un nuevo *frente*, el que separaba el Norte del Sur. Se formularon demandas de un nuevo orden internacional de la información y, en 1976, en el punto álgido del debate, la Conferencia General de la Unesco asignó a la Comisión MacBride la misión de analizar los problemas existentes en el campo de la comunicación y de proponer soluciones. Las autoridades internacionales y la comunidad diplomática reconocieron el carácter internacional de los medios de comunicación, sus estructuras, sus visiones del mundo y sus mercados.

Hoy, transcurridos 25 años, los avances tecnológicos han vuelto a generar un debate sobre la necesidad de una nueva normativa internacional en materia de comunicación, esta vez en el marco de la CMSI y en términos diferentes a los de la década de 1970. La ONU, la Unesco y la UIT son los interlocutores de nuevo escenario, donde las cuestiones relativas a la información y la comunicación se debaten principalmente en términos relativos a la “gobernanza mundial”. Hoy, como ayer, las cuestiones relativas a la democracia y el desarrollo son ejes centrales y se están haciendo esfuerzos por superar la división digital desde una perspectiva Norte-Sur.

Ulla Carlsson

Directora de Nordicom (Centro de Información Noruego de Investigación sobre Comunicación y Medios de Comunicación) de la Universidad de Goteborg (Suecia)

El Informe MacBride: un hito en el acalorado debate sobre el NOMIC

Los Países No Alineados pidieron un nuevo orden internacional de la información a mediados de la década de

1970 como ampliación de las demandas ya expresadas de un nuevo orden económico mundial. Aunque los países no alienados no constituían una unidad en términos de ideología o sistemas político-económicos y, además, como grupo, presentaban tendencias hacia un bloque y hacia el otro, sí que mantuvieron, sin embargo, un frente unido en relación con la cuestión del nuevo orden internacional de la información. Fue pura casualidad que la demanda de reforma del sistema internacional de las comunicaciones surgiera de las filas del movimiento no alienado. Uno de los principales factores fue el agitado cambio que se estaba produciendo en el mercado mundial del petróleo. La crisis de la OPEP, o crisis del petróleo, de 1973 hizo estallar la posición de dominio casi absoluto de que había gozado Estados Unidos durante más de un siglo y los países no alienados consiguieron una posición de negociación sin precedentes.

Después de 1973, ya no se trataba de una cuestión de liberación nacional en un sentido estrictamente político y jurídico, ya que las aspiraciones también se hicieron extensivas a los ámbitos económico y cultural. Este hecho hizo tambalear las relaciones de poder existentes. El nuevo orden internacional de la información se apoyaba sobre cuatro pilares, las “cuatro D”: Democratización de los flujos de información entre países; Descolonización, es decir, autodeterminación, independencia nacional, identidad cultural; Desmonopolización, es decir, imposición de límites sobre las actividades de las multinacionales de las comunicaciones; y Desarrollo, es decir, política nacional de comunicación, refuerzo de las infraestructuras, formación en periodismo y colaboración regional (Nordenstreng 1984). Los medios de comunicación, sobre todo las agencias de noticias, eran lo más importante. Se evidenció una nueva manera de ver el desarrollo, apoyada sobre principios como: “el desarrollo presupone autodeterminación y identidad cultural” y “los países receptores deben controlar la ayuda que reciben”. Añadamos a todo esto una perspectiva internacional y un compromiso con la cooperación regional.

Las quejas del Tercer Mundo y las demandas que elevó a la Unesco respecto a un nuevo orden internacional de la información generaron una dura batalla que alcanzó un punto crítico en la “Declaración sobre los medios de comunicación” a mediados de la década de 1970. Justo

cuando el conflicto sobre esta declaración llegaba a su punto álgido en 1976, se convocó la Comisión MacBride para que propusiera principios que orientasen los pasos hacia un nuevo orden mundial de la información y de la comunicación (el NOMIC). La comisión —presidida por el político y diplomático irlandés y premio Nobel Sean MacBride— presentó su informe final (*Many Voices, One World. Communication and Society, Today and Tomorrow*) justo antes de la Conferencia General de la Unesco de 1980.

Las grandes diferencias que habían caracterizado los debates a lo largo de los años setenta también estaban presentes en la Comisión MacBride. Teniendo en cuenta que estaba constituida por dieciséis miembros, en representación de diferentes ideologías, diferentes sistemas políticos, económicos y culturales y diferentes áreas geográficas, fue un logro considerable que la comisión alcanzara un acuerdo sobre tantos puntos. En el prólogo del informe, Sean MacBride destaca que los miembros “consiguieron lo que creo que es un grado sorprendente de acuerdo sobre las grandes cuestiones, pues las opiniones parecían irreconciliables” (p. 18). A causa de las diferencias dentro del grupo, el informe no ofrece ninguna propuesta específica en relación con los principios reguladores de la comunicación. Sí que ofrece, en cambio, unas cuantas recomendaciones y propuestas destinadas a crear un “orden mundial de la información y de la comunicación más justo y más eficaz”. Hasta entonces no se había redactado nunca un documento como éste y después tampoco se ha hecho nada comparable en el mundo de la comunicación. La mayoría de los que hicieron comentarios sobre el informe, muchos de ellos críticos, coinciden en afirmar que se trata del documento más minucioso que se ha hecho sobre el mundo de la comunicación (cf. Hamelink 1980).

El informe de la Comisión destaca que no sólo atañe a los países en vías de desarrollo llevar adelante todos los cambios necesarios, sino a toda la humanidad, porque, si no es así, no es posible conseguir la libertad, la reciprocidad o la independencia en el intercambio de la información en todo el mundo. La comisión constató la persistencia de los desequilibrios en los flujos de noticias e información entre los países y de las fuertes desigualdades en la distribución de los recursos comunicativos. La comisión, si bien con disparidad de criterios, vio en el dominio de las

multinacionales una amenaza contra la integridad cultural y la independencia nacional y coincidió en la necesidad de un cambio porque la situación era “inaceptable para todos” (*Many Voices, One World* 1980, 18)

La comisión trató, sobre todo, de hallar soluciones que permitieran a los países del Tercer Mundo desarrollar y reforzar su independencia, la autodeterminación y la identidad cultural. Investigaron vías para mejorar el funcionamiento de las agencias de noticias internacionales y las condiciones de trabajo de los periodistas. Algunas propuestas más básicas se centraron en la democratización de la comunicación, es decir, en cuestiones relativas al acceso y la participación; “se hizo hincapié en ‘el derecho a comunicar’ en todos los ámbitos, internacional, nacional, local e individual” (*Many Voices, One World* 1980, 265, 173).

El informe de la Comisión MacBride fue uno de los puntos principales de la agenda de la XXI Conferencia General de la Unesco de 1980. Pese a todo, por consejo del director general, que se vio sometido a una gran presión, las recomendaciones de la comisión se desestimaron y se archivaron entre la documentación preliminar del plan a medio plazo de la Unesco para 1984-1989. La amenaza lanzada por Estados Unidos de retirarse de la Unesco a causa del NOMIC empañaron la conferencia. No obstante, las recomendaciones de la Comisión MacBride aparecían a menudo en el debate e influyeron indirectamente en la formulación de la resolución de la Unesco sobre la Comisión Internacional de Estudio de los Problemas de la Comunicación (4/19). Las secciones más concretas de la resolución se referían al desarrollo y la asistencia. Estas secciones se reforzaron aún más con la creación de un Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC), fruto indirecto de la Comisión MacBride. La posición occidental se vio reforzada; los intentos por poner en práctica una idea política en algunas de las recomendaciones quedaron encallados y prevalecieron las iniciativas de asistencia práctica.

La Comisión MacBride realizó sin duda una importante aportación al estructurar el área problemática, lo que permitió elevar el nivel intelectual del debate. Las cuestiones se concretaron a partir de las soluciones que proponía la comisión, pero las cuestiones fueron desapareciendo de la agenda internacional a medida que aparecía un nuevo clima político y las nuevas relaciones de

poder de los años ochenta. Si miramos atrás, la década de 1970 representó un gran cambio que hizo inclinar la balanza de la política y la ideología hacia la interacción de las fuerzas de mercado. Los años sesenta fueron años de optimismo: las naciones ricas estaban en pleno *boom*, las antiguas colonias conseguían su independencia y la fe en el gobierno y la tecnología era muy sólida. Los años setenta fueron años turbulentos: las ideologías entraron en conflicto, los sistemas eran objeto de crítica y se proponían alternativas; las soluciones colectivas se vieron favorecidas. Los años ochenta, en cambio, se pueden considerar como una época de desregulación, comercialización, consumismo y soluciones individuales. Los adelantos se vieron muy vinculados a la aceleración de un proceso de globalización impulsado por la tecnología.

La aportación de la Comisión MacBride y la investigación en el mundo de las comunicaciones

La ausencia de repercusiones políticas de las recomendaciones de la comisión, al contrario de lo que esperaban sus autores, fue, lógicamente, una decepción. El Informe MacBride no era un documento teórico, sino las conclusiones de la comisión a partir de una investigación en el campo de la comunicación. No en vano, la comisión solicitó la colaboración de muchos especialistas externos de diferentes disciplinas para producir informes especializados sobre aspectos de la labor de la comisión. Nunca hasta entonces se había hecho un trabajo de tal magnitud. Entre los estudios figuraban desde análisis conceptuales hasta informes estadísticos, estudios de legislaciones nacionales sobre medios de comunicación y bibliografías, presentados todos ellos en casi cien publicaciones. Si miramos atrás, uno de los principales legados de la comisión es la articulación de un tercer paradigma del desarrollo.

La independencia y la identidad cultural eran los principios clave en las recomendaciones de la comisión. Se hicieron explícitos conceptos como el acceso y la participación. La comisión también introdujo el ámbito local y la comunicación horizontal en la reflexión sobre el desarrollo. También se insinuó que las causas del subdesarrollo había que buscarlas tanto en los países desarrollados como en

los países en vías de desarrollo. Las recomendaciones de la Comisión MacBride, no obstante, no eran del todo claras. Las ambigüedades eran bastante evidentes en el tratamiento que la comisión daba a la tecnología de la comunicación y al desarrollo tecnológico. En este sentido, la reflexión de la comisión oscilaba entre el paradigma de la modernización y el paradigma de la dependencia. Aun así, iban tomando forma las líneas de un tercer concepto alternativo del desarrollo.

A principios de la década de 1980, expertos y especialistas en desarrollo empezaron a hablar de “otro desarrollo”. Este tercer enfoque se podría caracterizar como una reacción contra el paradigma de la modernización y contra el paradigma de la dependencia. Durante la última década, gran parte del trabajo de este “otro desarrollo” se ha centrado en el concepto de multiplicidad. Aquí, el principio básico es que no existe un camino único hacia el desarrollo, pues éste debe entenderse como un proceso integral, multidimensional y dialéctico, específico de cada país. Por eso, “desarrollo” es un concepto relativo, y ninguna sociedad ni ninguna parte del mundo pueden decir que representan el modelo ideal de “desarrollo”. La importancia concedida a la multiplicidad también ha propiciado que se dé importancia a una comunicación participativa que favorezca el cambio social (véase, por ejemplo, el trabajo de Servaes, Bordenave, Fair, Kivikuru, Jacobson, Kumar, Lie y White).

Los vínculos entre este tercer paradigma del desarrollo y el debate sobre el NOMIC y las ideas implícitas en la resolución de la Comisión MacBride son evidentes. Conceptos como la independencia y la identidad cultural consiguieron ocupar un lugar en la agenda internacional y ganaron, por tanto, aceptación política en el ámbito conceptual. En la Comisión participaron sociólogos, politólogos, pedagogos, especialistas en medios de comunicación, etc., y esto garantizó la inclusión de muchos de los conceptos que a la postre serían recurrentes tanto en la teoría como en la práctica en las décadas siguientes. Resulta difícil, no obstante, distinguir entre la causa y el efecto. Es muy probable que la posición actual sea el fruto de los intercambios mutuos entre regiones, disciplinas académicas, expertos, políticos, etc., gracias al camino que abrió en su momento la Comisión MacBride.

El conjunto de la investigación que se presentó en relación

con la Comisión MacBride se podría comparar con un proyecto exhaustivo de investigación multidisciplinaria. Si comparamos los dos procesos, el de la CMSI destaca por la ausencia de fundamento científico. En realidad, es deplorable que la CMSI no haya solicitado la colaboración de investigadores de diferentes disciplinas y orígenes geográficos para conseguir un conocimiento mejor y más profundo de la situación de la comunicación y de los medios, ya que está relacionada con los fenómenos actuales de la globalización. Una iniciativa como ésta sin duda reforzaría la CMSI en la creación de un entorno que favoreciera la comunicación y los medios en un plano internacional.

De la Comisión MacBride a la CMSI

Un solo mundo, voces múltiples resiste el paso del tiempo. Su lectura, hoy día, plantea distintos tipos de reflexiones. Algunos de los progresos de la última década se podían predecir incluso en la época de la Comisión MacBride. De hecho, la creciente concentración de medios de comunicación, la monopolización de los mercados y la reducción de la diversidad eran algunas de las quejas que la comisión puso sobre la mesa. Pero no resultaba nada fácil prever la amplitud y la profundidad de lo que estaba por llegar; nadie se podía imaginar todo lo que llegaría a producir la tecnología de la información. La globalización de los medios de comunicación se ha acelerado y la división digital se ha ampliado en los últimos años.

Las relaciones entre los países ricos y los pobres que describía la Comisión MacBride a finales de los años setenta no parece que hayan variado demasiado, si bien la terminología es relativamente nueva. Algunos países del Sur siguen sin tener infraestructuras adecuadas para los medios de comunicación modernos, algo que pone trabas a su desarrollo y al mismo tiempo impide su acceso al sistema internacional de medios de comunicación y de noticias. Aquellos que pueden cambiar la situación no siempre están motivados para hacerlo y aquellos que quieren cambiar la situación no siempre están en disposición de hacerlo.

Ahora que las cuestiones relacionadas con la información internacional y los medios de comunicación vuelven a

acaparar la atención, muchos han expresado su preocupación por el hecho de que la CMSI acabe adoptando una perspectiva cada vez más técnica en las cuestiones relacionadas con las telecomunicaciones e internet. Muchas voces, no sólo dentro de la sociedad civil, han exigido que se preste más atención en el documento definitivo a los medios de comunicación y a su pluralismo, a los derechos humanos y a los derechos de comunicación.

Cuando se haya aprobado el documento definitivo de la CMSI en 2005, habrán transcurrido 25 años desde que la Comisión MacBride presentó su informe a la Unesco. Aunque los puntos de partida y los términos de referencia utilizados hoy son bastante diferentes de los años setenta, el *desarrollo* sigue vinculado al proyecto de modernización. Hoy, sin embargo, el proceso para hallar soluciones a estos problemas no parte de las instancias más altas. La sociedad contemporánea es mucho más compleja. Ahora nos encontramos en la era de la gobernanza multilateral del sistema de la comunicación, donde predomina la interacción entre muchos interlocutores diferentes, públicos y privados, en múltiples ámbitos, desde lo local a lo global. Pero al final, los objetivos de la CMSI y la Comisión MacBride son esencialmente los mismos, y las palabras de Sean MacBride sobre la importancia de un nuevo orden de la información siguen siendo válidas:

[...] el “nuevo orden mundial de la información y de la comunicación” se podría definir con más exactitud como un proceso y no como un conjunto determinado de condiciones y prácticas. Los detalles del proceso se modificarán constantemente, pero sus objetivos serán constantes: más justicia, más equidad, más reciprocidad en el intercambio de información, menos dependencia en los flujos de la comunicación, menos difusión de los mensajes desde las altas esferas hacia la población, más independencia e identidad cultural, más beneficios para toda la humanidad. (Many Voices, One World 1980, 18)

Bibliografía

CARLSSON, U. (2003). “The Rise and Fall of NWICO. From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance”. *Nordicom Review*, N.º 2.

CARLSSON, U. (1998). *Frågan om en ny internationell informationsordning; en studie i internationell mediepolitik* (La cuestión de un nuevo orden mundial de la información; estudio de la política de los medios de comunicación). Departamento de Periodismo y Comunicación de Masas, Universidad de Goteborg.

Gazette. Número especial sobre la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. N.º 3-4, 2004.

HAMELINK, C. (1980). *Communication in the Eighties: A Reader on the MacBride Report*. Roma: IDOC.

NORDENSTRENG, K. (1984). *Defining the New International Information Order*. En: Gerbner, G. & Siefert, M. (eds.). World Communications. Nueva York/Londres: Longman.

SERVAES, J. (2002). *Communications for Development. One World, Multiple Cultures*. Cresskill, Nueva Jersey: Hampton Press.