

---

# LA COMUNICACIÓN: UN ÁREA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO\*

---

## RESUMEN

*Desde finales de los años 60, el campo de la comunicación adquiere, a nivel global, un protagonismo inusitado, superando los estudios clásicos. La renovación teórica trata de descubrir conspiraciones: quiénes son los dueños de los medios de comunicación, cómo se financian y qué realidad reflejan sus contenidos. La UNESCO, a través de sus informes periódicos, va a ser el principal actor que ponga de manifiesto el desequilibrio informativo Norte-Sur, desarrollado gracias a la generalizada aplicación del principio de "la libre circulación de la información". El Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC) fue una de las pocas iniciativas prácticas que se ofreció a los países del sur, dentro del marco de la UNESCO, como salida urgente y provisional a una polémica que amenazaba con seccionar definitivamente a la organización. A pesar de unos comienzos poco prometedores, el PIDC es uno de los ejemplos de cooperación oficial de carácter multilateral en el campo de la comunicación que financia total o parcialmente proyectos a través de la aportación voluntaria de los países a la Cuenta Especial. Los planes actuales del PIDC se dirigen fundamentalmente a África y a iniciativas relacionadas con la mujer.*

## I. Introducción

Los medios de comunicación representan en los países desarrollados uno de los sectores con mayor volumen de negocio, tanto desde el punto de vista publicitario, como tecnológico: sólo en el año 1997 se realizaron cerca de 300 operaciones internacionales en las que se movieron más de 1,92 billones de pesetas,

---

\* Profesora asociada de Relaciones Internacionales en la Facultad de CC. de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. Coordinadora del Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación que se imparte en dicha Facultad.

fundamentalmente en el ámbito de la radio y la televisión<sup>1</sup>. No cabe duda de que estas cifras se están viendo fácilmente superadas por las recientes fusiones empresariales y la tendencia imparable a la concentración de nuevas tecnologías en compañías veteranas, que han controlado tradicionalmente sectores estratégicos nacionales.

Además de esa repercusión financiera, los medios de comunicación forman parte de un poder internacional que se manifiesta en su capacidad de influencia en las relaciones internacionales; su propiedad, sus recursos y sus contenidos revelan una jerarquización mundial muy similar a la que se produce en las estructuras políticas, económicas o militares, de forma que existe un desequilibrio cuantitativo y cualitativo que favorece a los medios de comunicación de los países desarrollados.

Las diferencias, en las áreas de la información y la comunicación, afectan tanto a aspectos internos —el consumo de papel de prensa, el número de televisores y de estaciones de radio, o la producción propia de contenidos—, como a la participación internacional en el mercado de equipos audiovisuales, intercambio de programas, conexión a redes, o representación empresarial en cifras de negocios de sectores relacionados con los medios. Este panorama ha sufrido ciertos cambios en los últimos quince años a lo largo de los cuales la polaridad entre países ricos y países pobres ha permitido la entrada de una categoría intermedia: países con un cierto crecimiento económico y con una desigual distribución de la riqueza que ocupan una posición hegemónica, similar a la de los países ricos, en cuanto a propiedad de medios, grado de concentración empresarial y recursos de producción<sup>2</sup>. Es el caso, por ejemplo, de Brasil, México o India, donde la propiedad de los medios de comunicación, con la complicidad estatal, ha acabado concentrándose en uno o dos grupos privados, llevando hasta sus últimas consecuencias la tendencia al oligopolio de los países ricos.

Sin embargo, pese al impacto social, cultural o ideológico que pueden tener esas desigualdades y al papel que desempeñan los medios como fuentes de información de los países en desarrollo<sup>3</sup>, los proyectos de cooperación en el terreno de la comunicación y la información son minoritarios. Según el Informe Mundial sobre la Comunicación, realizado por la Organización de las

---

1. Datos difundidos por la consultora KPMG Corporate Finance. *El País*, 1 de julio de 1998.

2. CALDUCH, Rafael: "Concentración mediática y política internacional", en BENAVIDES DELGADO, Juan (Ed.): *El debate de la comunicación*, Fundación General de la U.C.M., Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1998, pp. 203-218.

3. ANGULO, Gloria: "El apoyo público a la cooperación al desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, primavera/verano 1998, pp. 135-138.

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “es legítimo, pues, preguntarse cuáles han sido las razones que han llevado, hasta la fecha, a las agencias nacionales de desarrollo a consagrar menos del 1% de sus recursos financieros a los proyectos relativos al desarrollo de la comunicación”<sup>4</sup>.

**Cuadro 1**  
**Comparación del acceso a televisión y del volumen de producción de diversos países en función del PIB/habitante y de la población**

		Acceso a televisión	Producción largometrajes/ficción TV	Acceso y producción
Gran Población/ PIB alto	Alemania	Elevado	Elevado	Elevado
	Estados Unidos	Elevado	Elevado	Elevado
	Francia	Elevado	Elevado	Elevado
	Italia	Elevado	Elevado	Elevado
	Japón	Elevado	Elevado	Elevado
	Reino Unido	Elevado	Elevado	Elevado
Gran Población/ PIB bajo	Brasil	Elevado	Elevado	Elevado
	China	Escaso	Elevado	Medio
	India	Escaso	Elevado	Medio
	Indonesia	Escaso	Escaso	Escaso
	México	Medio	Elevado	Elevado
	Paquistán	Escaso	Medio	Medio
Pequeña población/ PIB alto	Austria	Elevado	Escaso	Medio
	Dinamarca	Elevado	Escaso	Medio
	Finlandia	Elevado	Escaso	Medio
	Noruega	Elevado	Escaso	Medio
	Suecia	Elevado	Escaso	Medio
	Suiza	Elevado	Escaso	Medio
Pequeña población/ PIB bajo	Burundi	Escaso	Escaso	Escaso
	Chad	Escaso	Escaso	Escaso
	Guinea	Escaso	Escaso	Escaso
	Haití	Escaso	Escaso	Escaso
	Liberia	Escaso	Escaso	Escaso
	Rep. Centrafricana	Escaso	Escaso	Escaso

Fuente: Informe Mundial sobre la Comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías, UNESCO/Acento/Fundación Santa María, Madrid, 1999, p. 220.

4. UNESCO: Informe Mundial sobre la Comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías, UNESCO/Acento/Fundación Santa María, Madrid, 1999, p. 226.

## II. Las distintas concepciones de la información

Los nuevos Estados independientes que surgen tras el proceso descolonizador, carentes de recursos y alejados de una estructura internacional de la información que conciben ajena a sus necesidades e incapaz de representar su realidad social y cultural, aportan una nueva concepción de los medios de comunicación que trata de acentuar la responsabilidad del periodista, y busca, fundamentalmente, protegerse de la apabullante superioridad de los países del norte mediante el establecimiento de un cierto equilibrio en la circulación internacional de la información.

Hay que aclarar que esta concepción informativa tenía un carácter instrumental, similar, por otro lado, al que inspiraba a la postura liberal norteamericana y a la tesis defendida por los países socialistas, encabezados por la URSS, en la que los medios debían actuar como agentes de educación y adoctrinamiento y, por tanto, debían estar sujetos al control estatal. La principal aportación de los países del Tercer Mundo fue la denuncia de su precariedad informativa no sólo en cuanto a medios informativos sino en cuanto a contenidos: la mayor parte de la información que circula por los medios de comunicación internacionales se refiere a los países ricos, sobre todo, a sus actores políticos; la realidad distorsionada de los países en desarrollo aparece en esos medios sólo cuando algún acontecimiento espectacular —generalmente violento o trágico— puede llamar la atención del Norte<sup>5</sup>.

La IV Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en Argel en septiembre de 1973, y en la que se plantea por primera vez la necesidad de poner en práctica un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), dedica varios apartados de su Programa de Acción a la comunicación y la información en los que plantea la necesidad de reorganizar “los circuitos de comunicación actuales que son una herencia del pasado colonial y que les impide comunicar libre, directa y rápidamente entre ellos”<sup>6</sup>. Son las agencias internacionales de prensa el principal objetivo de estos ataques, ya que la prensa, la radio y la televisión tenían, entonces, un carácter básicamente nacional. En ese momento, las agencias norteamericanas United Press International (UPI) y Associated Press (AP), la británica Reuter, la soviética Telegrafnoi Agentsvo Sovietskavo Soiouza (TASS) y la francesa Agence France Press (AFP) controlaban cerca del 90% de la información internacional que recibían los medios de todo el mundo.

---

5. AA.VV.: *Las noticias extranjeras en los medios de comunicación: la información internacional en 29 países*, Colección Estudios y Documentos de Comunicación Social, nº 93, UNESCO, París, 1987.

AA.VV.: *La Información en el Nuevo Orden Internacional*, ILET, México, 1977.

6. Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o Gobierno de los Países No Alineados. Argel, 5-9 de septiembre de 1973, párrafos XIII y XIV.

A partir de la Cumbre de Argel y de la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en noviembre de 1974, en la que se elige al senegalés Amadou-Mahtar M'Bow como director general de la organización, se inicia un amplio debate en esos dos foros internacionales, debate eminentemente político —y politizado—, marcado por el contexto histórico del enfrentamiento bipolar y por otros intereses y factores que abundaron en esa falta de claridad.

Es indiscutible, sin embargo, el acierto de la denuncia del Tercer Mundo sobre el panorama informativo, incluso su validez actual —AP, Reuter y AFP editan y difunden hoy más del 80% de la información internacional que circula diariamente<sup>7</sup>—, agudizada por los efectos de la concentración empresarial que se produce también en la prensa, la radio y la televisión. Además, tanto en el Movimiento No Alineado, como en la UNESCO, y especialmente en las distintas organizaciones regionales y centros de investigación —América Latina fue el área geográfica más rica en producción de estudios y propuestas políticas y culturales concretas— donde comenzó a definirse y a llenarse de contenido el denominado Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC)<sup>8</sup> se abordaron otras cuestiones próximas, como el derecho a la comunicación, las políticas nacionales de comunicación, la falta de pluralismo en las infraestructuras y la simplificación que los medios del Norte realizan de la realidad del Sur.

Todos estos aspectos de la comunicación ponían abiertamente en entredicho las interpretaciones tradicionales; incluso la Conferencia General de la Unesco de 1974 debate el tema de la libre circulación de la información por su falta de sentido para los países que carecen de medios e infraestructuras, e incorpora el concepto de circulación libre y equilibrada de la información.

## II.1. Las interpretaciones occidentales y del bloque del Este

El principio de la libre circulación de la información es una referencia permanente en los discursos oficiales norteamericanos desde la Segunda Guerra Mundial. Y no es ajeno a ello el director de la agencia de noticias AP, Kent Cooper, quien realiza desde finales de 1941 una serie de entrevistas con editores

7. UNESCO: Op. cit., p. 134.

8. La primera vez que aparece el término "Nuevo Orden Internacional de la Información" es en marzo de 1976 en el Simposio Internacional sobre los medios para desarrollar la información entre los Países No Alineados, celebrado en Túnez.

Un análisis y una interpretación de la evolución terminológica puede encontrarse en:

NORDENSTRENG, Kaarle; GONZALEZ MANET, Enrique; KLEINWACHTER, Wolfgang: *New International Information and Communication Order*, International Organization of Journalists, Praga, 1986.

PAVLIC, Breda; HAMELINK, Cees J.: *Le nouvel ordre économique international: économie et communication*, UNESCO, París, 1985.

y directores de distintos medios para trasladar al secretario de Estado, Cordell Hull, la necesidad de incorporar en los acuerdos de paz garantías sobre la libertad de prensa, el libre acceso a los despachos de agencias y a los medios para transmitirlos<sup>9</sup>. Y parece que los objetivos de Cooper surtieron su efecto, ya que el posterior secretario de Estado, John Foster Dulles, llegó a declarar: "Si tuviera que decidirme por un único aspecto de la política exterior lo haría por el de la libre circulación de la información"<sup>10</sup>. Lógicamente, este principio favorecía a quienes tenían los recursos suficientes para transmitir información, y oponía formalmente la libertad y la transparencia informativas a otro tipo de concepciones basadas en el control estatal, la instrumentalización y el secretismo informativo.

Los principales textos jurídicos internacionales proclamaban de una forma general la libertad de información y el derecho a difundir información, desde el Acta de Chapultepec, de 1945, hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, en su artículo 19, pasando por el Acta de Constitución de la UNESCO, de noviembre de 1945<sup>11</sup>, el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966, o los distintos convenios regionales.

Las Naciones Unidas convocaron una Conferencia sobre Libertad de Información, que se celebró en Ginebra entre los meses de marzo y abril de 1948. En ella, se pusieron de manifiesto tanto la postura de EEUU, abiertamente partidaria de la eliminación de trabas políticas y jurídicas a la circulación internacional de la información, como la postura soviética, la cual pretende, por su parte, hacer valer la supremacía de los derechos del Estado porque sólo donde éste es el propietario de los medios puede existir una verdadera libertad de información<sup>12</sup>. Uno de los tres proyectos de convenio aprobados en Ginebra revela el triunfo de la doctrina norteamericana: el Proyecto sobre el Acceso y Transmisión de la información a través de las fronteras nacionales pretende asegurar las condiciones de trabajo de los corresponsales en el extranjero, impidiendo su expulsión por ejercer legalmente el derecho a transmitir informaciones y opiniones y prohíbe la censura, salvo en situaciones especiales.

---

9. Además, la Oficina de Información del Departamento de Estado norteamericano utiliza durante el conflicto los despachos que la agencia AP le distribuye gratuitamente.

RENAUD, Jean-Luc: "AP et la bataille pour le marché mondial", *Médias-Pouvoirs*, nº 5, diciembre 1986, p. 103.

10. SCHILLER, Herbert I.: "La diplomacia de la dominación cultural y la libre circulación de la información", *Análisis*, nº 10/11, diciembre 1987, p. 72.

11. Herbert Schiller sostiene que incluso la creación de la UNESCO partió de una propuesta estadounidense, en la que se especificaba, como uno de los objetivos de la organización, la defensa de la libre circulación de la información. En SCHILLER, Herbert I.: Op. cit., p. 75.

12. TERROU, F.: "La liberté de l'information", *Études de Presse*, nº 1, 1951. Citado en LÓPEZ-ESCOBAR, Esteban: *Análisis del "nuevo orden" internacional de la información*, Eunsa, Pamplona, 1978, pp. 168 y ss.

A pesar de que estos proyectos tuvieron una viabilidad muy limitada debido al permanente aplazamiento de la Convención sobre Libertad de Información, marcaron decisivamente no sólo la práctica profesional en los países occidentales, sino también la doctrina de las distintas organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas. Los países comunistas trataron de frenar el impulso liberalizador, sin demasiados resultados salvo el propio control interno de sus medios y las trabas impuestas a los corresponsales extranjeros, sometidos a los vaivenes de la "guerra fría". El Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), de 1975, en la cesta 3ª, hace hincapié en la mejora de las condiciones de trabajo de los periodistas extranjeros y en la necesidad de facilitar una mayor y mejor circulación de la información<sup>13</sup>.

La concepción soviética de la prensa y, por extensión, de los países satélites, se inspiraba en la premisa leninista de que los medios de comunicación "son instrumentos en manos de la vanguardia para elevar la conciencia histórica del proletariado (...) y guiarle hacia los objetivos finales de destrucción del sistema capitalista"<sup>14</sup>. El intercambio de información no podría realizarse libremente, sino a través de acuerdos internacionales, y se debería tener presente el respeto al principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

## II.2. La interpretación del Tercer Mundo

Utilizando la afinidad política que existía en algunos casos y forzando otros consensos, la postura soviética y la de los países en vías de desarrollo buscaron y encontraron puntos en común que les permitieran hacer bloque unido en las votaciones de los foros internacionales: el propósito de la URSS sobre el control del intercambio informativo se complementaba, a través de una lectura laxa, con la búsqueda de un equilibrio en la circulación internacional de la información, objetivo declarado del Tercer Mundo. Estas similitudes acabaron confundiendo la necesidad de crear medios de comunicación propios por parte de los países en desarrollo, que les transformaran en activos emisores con el estímulo y la participación de los distintos sectores sociales, con una retórica estatalizadora utilizada por varios regímenes dictatoriales, que impidió la aparición de medios de comunicación privados o de oposición, y acabó estableciendo la censura previa.

13. Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975, cesta 3ª, sección 2ª.

14. VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel: *Historia y comunicación social*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 219.

Una de las primeras manifestaciones de soberanía de las antiguas colonias se concretó en la creación de agencias de noticias de carácter estatal que debían cumplir varios objetivos: en primer lugar, serviría para expresar una independencia informativa respecto de la antigua metrópoli<sup>15</sup>; en segundo lugar, podría actuar como un catalizador de los sentimientos nacionales e incluso contribuiría a su creación; como tercer objetivo, la agencia debía ejercer normalmente de correa de transmisión y portavoz del nuevo Gobierno; finalmente, la agencia nacional serviría de filtro de la información internacional al poseer el monopolio de la distribución nacional de la información procedente de las agencias extranjeras<sup>16</sup>. Junto a estos objetivos, los profesionales de los medios tendrían también la función de contribuir al desarrollo económico, a través de su trabajo y de la función educativa y divulgadora que pudieran realizar. De ahí que sistemáticamente para el Movimiento de Países No Alineados y para el Grupo de los 77, el NOMIC sea una parte fundamental del Nuevo Orden Económico Internacional: "Todo sistema de información existente es un subsistema del sistema económico vigente, por lo tanto, la posibilidad de transformarlo depende de la repartición del poder (económico), en el seno del orden existente"<sup>17</sup>.

La concepción informativa del Tercer Mundo y sus aspiraciones de acceso y equilibrio generalizan un debate internacional a través de las conferencias regionales y los programas de la UNESCO y de la Asamblea General de Naciones Unidas. Los resultados teóricos más destacables van a ser: la elaboración de Políticas Nacionales de Comunicación, como dimensión nacional del NOMIC; el abandono de los estudios clásicos sobre los efectos de los medios; la incorporación de nuevas disciplinas, como la antropología o la economía política, al estudio de los medios y los procesos de comunicación; los nuevos análisis de contenido, que revelan la intencionalidad de unos mensajes protagonizados por la clase política de los países desarrollados; o la denuncia de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación. Los trabajos pioneros de Díaz Rangel, Pasquali, Juan Somavia, Mattelart, Tapio Varis, E. Veron<sup>18</sup>, entre otros, forman parte de la bibliografía crítica

---

15. Resulta curioso, sin embargo, que la mayor parte de las agencias nacionales de los países africanos, asiáticos y árabes se establezcan dentro de la corresponsalía de la agencia metropolitana, que utilicen sus recursos técnicos y humanos e incluso que imiten su esquema empresarial. Un gran número de agencias africanas, tanto las francófonas como las anglófonas, por ejemplo, han copiado la estructura de la agencia francesa AFP: propiedad estatal y consejo de administración plural.

16. Ese monopolio en la distribución de la información internacional se sigue ejerciendo hoy de forma generalizada en los países árabes y africanos, en menor medida en los asiáticos, y excepcionalmente en América Latina.

17. PRONK, Jan: *Algunas observaciones sobre las relaciones entre el Nuevo Orden Internacional de la Información y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Documento número 35 de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación (CIC), UNESCO, París, 1978, p. 22.

18. Para una aproximación a la nueva reflexión crítica, pueden consultarse las siguientes obras:  
DÍAZ RANGEL, Eleazar: *Pueblos subinformados*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1966.

desarrollada desde finales de los años 60, que rompe rotundamente con el análisis y la aplicación del modelo difusionista iniciado por E. Rogers.

Se produce, además, una coincidencia de puntos de vista que permite establecer paralelismos entre las teorías socio-económicas de la dependencia y las concepciones informativas, debido al creciente protagonismo de un grupo de economistas, investigadores sociales y políticos del Tercer Mundo que, en muchos casos, van a ser los principales artífices del nuevo enfoque estructural de la comunicación y el desarrollo: los medios de comunicación son instrumentos que contribuyen a mantener el proceso de dependencia en el cual la cultura tiene un valor mercantil y un aspecto industrial; en este contexto, las agencias internacionales de noticias actúan como agentes de dominación del Norte sobre el Sur. De esta forma, el *self-reliance*<sup>19</sup>, como estrategia de desarrollo a partir de los recursos propios, se incorpora también como solución informativa unilateral, que se plasma en la creación del *pool* de agencias de noticias de los países no alineados, en enero de 1975.

A través de este nuevo sistema, las agencias nacionales de información del Movimiento<sup>20</sup>, inician un intercambio informativo diario que pretende complementar a los grandes servicios internacionales de noticias, pero con unas carencias tecnológicas, unas dificultades geográficas y una serie de limitaciones políticas e informativas que van a determinar el endeble desarrollo e implantación del *pool* incluso dentro de los propios países miembros, y ello a pesar de contar en algunos casos —como ejemplo puede citarse a Egipto, Cuba o la antigua Yugoslavia— con unos profesionales de amplia experiencia y con unas políticas de comunicación propias, pese a sus servidumbres políticas.

### II.2.1. Balance de la renovación investigadora

Si desde el punto de vista de la investigación sobre comunicación, la corriente de reflexión crítica permite un enriquecimiento científico considerable, contribuye al conocimiento de procesos económicos y culturales que no se habían abordado anteriormente, y revela los complejos entramados de intereses que

PASQUALI, Antonio: *Comunicación y cultura de masas*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1963.

AA.VV.: *La información en el nuevo orden internacional*, ILET, México, 1977.

MATTELART, Armand y Michèle; PICCINI, M.: "Los medios de comunicación en Chile. La ideología de la prensa liberal", *Cuadernos de la Realidad Nacional (CEREN)*, marzo, 1970.

VARIS, Tapio; NORDENSTRENG, Kaarle: *Television Traffic-A one-Way Street?*, UNESCO, París, 1974.

VERON, Eliseo: *Conducta, estructura y comunicación*, Ediciones Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1972.

19. REIFFERS, J. L. et al.: *Sociétés transnationales et développement endogène: effets sur la culture, la communication, l'éducation, la science et la technologie*, UNESCO, París, 1981.

20. Hay que tener en cuenta que en 1975 cerca de 30 países del movimiento no contaban aún con agencia nacional propia.

existen en la industrias culturales, en particular, en los medios de comunicación, no se manifiesta ese dinamismo y esa transparencia en otros ámbitos:

1. Los líderes políticos se escudaron en el Estado, como principal agente reivindicador del nuevo orden, pero nunca hicieron explícitas las diferencias entre el nuevo orden perseguido por los estados democráticos y plurales y la definición que los regímenes dictatoriales o totalitarios hacían de ese mismo objetivo. Esto sirvió, en algunos casos, para imponer unas políticas de comunicación basadas en la censura y el control estatales, e incluso para impedir legalmente la distribución de los medios de comunicación internacionales o incluso la creación de medios privados.
2. Pese a que la cultura, el desarrollo propio o la expresión comunitaria, formaban parte esencial de esas reivindicaciones tan legítimas que planteaba el nuevo orden, la elaboración del mismo no contó nunca con la participación social de los pueblos y de las culturas que reclamaba. Es decir, fue un debate impermeable, protagonizado por élites políticas, económicas y académicas, pero nunca se trasladó al resto de la sociedad.
3. Lógicamente, estos aspectos negativos marcaron de manera decisiva las limitadas soluciones que se presentaron, tanto a nivel nacional como regional. Por un lado, porque un debate que englobaba cuestiones tan amplias como la ausencia o no de diversidad de medios de comunicación, las limitaciones de recursos tecnológicos, la posible distorsión e imposición de contenidos sobre el Sur por parte de los medios del Norte, por no enumerar otros temas más concretos, como el reconocimiento de los distintos derechos relacionados con la información, quedó simplificado a una necesidad de crear medios de comunicación, sobre todo, agencias de noticias, recurriendo a la cooperación regional o a la ayuda internacional canalizada a través de la UNESCO. Por otro lado, en el ámbito interno, los estados han practicado —y siguen practicando— una política informativa absolutamente incoherente y errática: fomentan la creación de medios de comunicación —estatales, por supuesto— e inmediatamente después los abandonan a su suerte, olvidando todos sus compromisos, salvo el ejercicio del control de contenidos.

### **III. La cooperación como solución de compromiso**

La UNESCO, en su XIX Conferencia General, celebrada en Nairobi, en 1976, asume por primera vez una papel ejecutivo en el desarrollo de proyectos informativos en los países del Tercer Mundo, incluyendo la asistencia financiera al pool de los no alineados a través de proyectos presentados por Túnez e India.

Asimismo, en Nairobi, el director general de la organización decide crear una Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, la Comisión presidida por Sean MacBride<sup>21</sup>.

A partir de la Conferencia de Nairobi, el diálogo dentro de la UNESCO se convierte en un ejercicio cada vez más complicado, y en el que el tema de las transferencias de tecnología —planteado por los países occidentales— se utiliza como coartada para aplazar la aprobación de una Declaración de Medios de Comunicación propuesta por la URSS. Tanto la XX Conferencia General, celebrada en París, en 1978, donde se aprueba el Informe Provisional de la Comisión MacBride, como la XXI Conferencia General, de 1980, en Belgrado, ponen a prueba la capacidad de la organización y de su director general para establecer unos mínimos consensos que permitieran armonizar las demandas de los no alineados con las diferencias Este-Oeste. Esas diferencias servirían de excusa a Estados Unidos para abandonar la organización, en 1984, alegando su politización, su falta de democracia y el despilfarro presupuestario<sup>22</sup>. Y la misma postura adoptará el Reino Unido<sup>23</sup>, un año más tarde, con la consiguiente pérdida del carácter universal de esta organización internacional.

### III.1. La creación del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación

La Conferencia General de Belgrado marcó un hito en la historia de la UNESCO, fundamentalmente, por la aprobación de dos resoluciones: la 4/19, en la que se aprueban los comentarios del director general sobre el Informe MacBride, e invita a los estados a estudiar las recomendaciones que figuran en el mismo; y la resolución 4/21, que aprueba definitivamente la creación del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación (PIDC)<sup>24</sup>, tras las reco-

21. En el Plan a Medio Plazo 1977-1982, la Conferencia General expresaba la siguiente intención: "Hubo acuerdo general en que debe darse la máxima prioridad a las medidas encaminadas a reducir la diferencia que existe en materia de comunicación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y lograr una circulación internacional de la información más libre y equilibrada (...). Conviendría examinar la totalidad de los problemas de la comunicación en la sociedad moderna". Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, *Informe Provisional sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna*, UNESCO, París, 1978, p. 12.

22. MASSING, Michael: "UNESCO under fire", *The Atlantic Monthly*, julio de 1984, p. 89.

REYES MATTA, Fernando: "Información y desarrollo bajo la contraofensiva Reagan", *Comunicación y Cultura*, nº 7, 1982.

La posición oficial del Gobierno estadounidense se hace pública en el documento "U.S./UNESCO Policy Review".

23. El 1 de julio de 1997, el Reino Unido vuelve a formar parte de los estados miembros de la UNESCO.

24. El PIDC surge de la combinación de dos proyectos: uno de ellos, presentado por Túnez, sugería la creación de un centro dependiente de la UNESCO, y encargado de realizar estudios y de recaudar fondos para desarrollar sistemas nacionales de comunicación. La otra propuesta partió de EEUU, y pretendía el patrocinio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y otras agencias del sistema de Naciones Unidas.

mendaciones sobre el mismo de la Conferencia Intergubernamental, y destina, dentro del presupuesto ordinario, una partida de 1.750.000 dólares para la fase inicial del Programa.

Debido al carácter polémico que tuvo el PIDC desde la propia elaboración de su proyecto, el Estatuto del Programa, aprobado también en Belgrado, recomienda el consenso en la toma de decisiones, aunque atribuye a cada miembro un voto<sup>25</sup>. Los objetivos que la Conferencia General de Belgrado asigna al PIDC son los siguientes:

- Asistencia a los países en desarrollo en la elaboración y aplicación de planes de desarrollo de información y comunicación.
- Recopilación de información sobre necesidades y recursos globales.
- Coordinación, dentro y fuera del marco de Naciones Unidas, entre las partes donante y receptora de asistencia en proyectos de información internacional.
- Financiación de proyectos de comunicación a través de las contribuciones que se establezcan dentro del Programa.

El principal órgano del PIDC es su Consejo Intergubernamental, formado por 39 estados, elegidos por la Conferencia General de la UNESCO. Las reuniones del Consejo se celebran anualmente, y en la actualidad está presidido por el alemán Reinhard Keune<sup>26</sup>.

Las sesiones iniciales de Acapulco y París, de 1981 y 1982, definieron los criterios para la aprobación y financiación de proyectos, priorizando las iniciativas regionales para tratar de aprovechar la experiencia proporcionada por las distintas conferencias sobre políticas de comunicación que venían celebrándose desde mediados de los años 70 con carácter regional. Se abordó también otro tema espinoso, la financiación del PIDC, sobre el que existían, cómo no, dos posturas enfrentadas: los países occidentales defendían procedimientos de financiación bilaterales, con el consiguiente protagonismo de los países desarrollados; en cambio, el Grupo de los 77, pretendía la creación de un fondo

---

25. Estas normas trataban de satisfacer a los representantes norteamericanos, que exigían la posibilidad de veto en la toma de decisiones y ciertos mecanismos de control sobre el director del Programa y el Consejo Intergubernamental. Para un estudio más amplio de las exigencias norteamericanas y su oposición al proyecto final: HARLEY, William G.: "The U.S. Stake in the IPDC", *Journal of Communication*, vol. 31, nº 4, Autumn, 1981. POWER, Sarah G.: "The U.S. View of Belgrade", *Journal of Communication*, vol. 31, nº 4, Autumn, 1981.

26. Inicialmente el número de estados miembros fue de 35. La mitad de la composición del Consejo se renueva cada dos años. Los miembros actuales son: Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Bangladesh, Bielorrusia, Bélgica, Benin, Brasil, Bulgaria, Camerún, Cabo Verde, Costa de Marfil, Cuba, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guyana, Haití, Hungría, India, Indonesia, Irán, Jamaica, Luxemburgo, Kenya, Macedonia, Malasia, Malí, Namibia, Noruega, Omán, Perú, República de Corea, Rusia, Suiza, Túnez, Yemen, Zimbabue.

multilateral controlado por el Consejo del PIDC. La solución adoptada fue la creación de una *Cuenta Especial*, —formada por las aportaciones voluntarias de los países—, las contribuciones de bienes y servicios (ayuda técnica y equipamiento, asesoramiento de expertos, becas de formación y prácticas, etc.) y los *fondos en depósito* constituidos por aportaciones bilaterales, tanto de países como de agencias internacionales.

### III.2. Los primeros proyectos del PIDC

A pesar del entusiasmo inicial, las aportaciones a la Cuenta Especial del PIDC sufrieron una drástica reducción a partir de 1987, lo que hizo descender el número de proyectos aprobados y financiados de 68, en 1987, a sólo 39, dos años más tarde. Las dos causas fundamentales fueron, por un lado, el abandono de EE.UU. y Gran Bretaña y, por otro, el escaso estímulo de los países occidentales por participar en un Programa que no admitía una de sus exigencias básicas, como era la financiación de proyectos con carácter multilateral.

Desde el Consejo de Acapulco, de 1982, hasta la décima sesión, celebrada en París, en 1989, el PIDC financió a través de la Cuenta Especial 353 proyectos totales o fases de proyectos, en África, Mundo Árabe, América Latina y Caribe y Asia-Pacífico. Más del 30% de los fondos se destinaron a África, continente que sigue siendo preferente en la realización de proyectos regionales<sup>27</sup>.

La creación de agencias de noticias fue inicialmente uno de los destinos más frecuentes de los fondos, tanto en América Latina, con la puesta en marcha en 1983 de la Agencia Latinoamericana de Servicios de Información Especiales (ALASEI), como en Asia, a través de la Red de Intercambio de información para Asia y el Pacífico. Sin embargo, el proyecto estrella del PIDC ha sido a lo largo de muchos años la Pan African News Agency (PANA).

Tras una serie de declaraciones e iniciativas de la Organización para la Unidad Africana (OUA), acerca de la necesidad de crear un sistema informativo continental, la PANA comienza a funcionar en 1983, desde Dakar, a través de la recepción de noticias enviadas a su redacción por las agencias nacionales del continente que la PANA reelabora y envía a centros regionales de distribución. Su evolución ha estado condicionada por la dependencia estatal, la

27. En África también se ponen en marcha, de forma sucesiva, tres proyectos regionales para desarrollar agencias de prensa: Wanad (West-Africa News Agencies Development), en 1984, Seanad (South-East Africa News Agencies Development), en 1986, y Canad (Central Africa News Agencies Development), en 1991. Los tres proyectos están financiados mayoritariamente por el gobierno alemán, a través de los fondos en depósito, a petición de la UNESCO, y en una mínima parte por la Cuenta Especial del PIDC. Se puede encontrar información más detallada en: PIDC, Newsletter: "La priorité au pays profond", nº 1, vol. IV, 1993, pp. 1-6.

precariedad técnica, la falta de unos medios de comunicación privados y solventes en el contexto africano y las crisis periódicas con la UNESCO.

El PIDC ha contribuido permanentemente al mantenimiento de la PANA<sup>28</sup>, financiando tanto la formación periodística y técnica, como la puesta en funcionamiento de un satélite propio y la informatización de la agencia. Sin embargo, en 1993 se inicia un proceso de privatización de la PANA que prevé la suscripción de su capital entre unos accionistas, que serán los países miembros<sup>29</sup>. Según el plan, adoptado por la OUA, las acciones se irán transfiriendo progresivamente a las agencias nacionales de noticias o a medios privados o públicos de esos estados. Sin embargo, la agencia continúa presente en los últimos proyectos aprobados y financiados por la Cuenta Especial del PIDC.

Tanto la iniciativa de la PANA, como la ALASEI, el Proyecto Árabe de Planificación e Intercambio de Comunicación (ACPE) o la Red de Acción de Sistemas de Información Nacionales (ASIN), que funciona en América Latina desde 1983, son proyectos que tratan de responder a la inminente necesidad de crear canales de comunicación propios que permitan la circulación de información al margen de la intervención de las tradicionales agencias internacionales.

Sin negar su utilidad, los logros de estos primeros proyectos del PIDC han sido muy limitados, en lo que a las agencias de noticias se refiere. Si bien han contribuido a crear unas infraestructuras de comunicación y una cooperación regional que no se había producido antes, su financiación exterior<sup>30</sup> y la falta de compromiso por parte de los Estados participantes no han facilitado la búsqueda de un mercado interno propio, al margen de los servicios oficiales de información, ni han estimulado un trabajo profesional comprometido con una realidad concreta; muy al contrario, algunos de estos servicios están sometidos con frecuencia a las servidumbres del poder político, del que suelen depender institucionalmente<sup>31</sup>, y han acabado asumiendo unos mecanismos de trabajo rutinarios y/o funcionariales.

---

28. Esta aportación, junto a la ayuda bilateral de países como Italia, o de instituciones como la OUA, contribuyó a crear una dependencia casi absoluta de la ayuda y la cooperación internacional en el funcionamiento de la agencia, ya que la mayor parte de los estados miembros se han negado sistemáticamente a asumir sus obligaciones económicas.

29. Se puede acceder al servicio de noticias de la PANA, así como al memorándum de información, en la siguiente dirección web: <http://www.africanews.org/pana/news/>

30. En varios de estos proyectos participan, además de la UNESCO, la cooperativa Inter Press Service, la Fundación alemana Friedrich Ebert, así como otro tipo de Organizaciones no Gubernamentales europeas.

31. Un ejemplo significativo lo ofrece la agencia PANA: hasta 1991, su estatuto le obligaba a utilizar como únicas fuentes informativas a las agencias nacionales; durante las matanzas contra los hutus del verano de 1990, la agencia nacional de Burundi no transmitió a PANA ninguna información sobre los sucesos. La agencia, considerada el servicio continental de información sobre África, no informó en ningún momento de los sangrientos incidentes que se estaban produciendo.

Para tratar de corregir errores y responder al nuevo contexto internacional, la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en noviembre de 1989, aprobó el programa "La comunicación al servicio de la humanidad", con el que se trata de iniciar una nueva etapa, lejos de la confrontación anterior. En el nuevo programa apenas aparecen las referencias al NOMIC, y se reconoce al PIDC como el principal instrumento para establecer estructuras de comunicación en los países en desarrollo, por lo que es necesario "aumentar sus recursos financieros mediante una mayor movilización de los países desarrollados a cuya iniciativa se estableció el PIDC"<sup>32</sup>.

### III.3. Evolución en los proyectos del PIDC

A partir de la celebración, en Windhoek, del Seminario para el Desarrollo de una Prensa Africana Independiente y Pluralista, en 1991, en cuya declaración se reconoce la correspondencia entre procesos de democratización y libertad de prensa, la UNESCO asume explícitamente que "no deberían subvencionarse los medios de comunicación públicos, a menos que las autoridades garanticen la libertad de información y expresión y la independencia de la prensa, tanto en el plano constitucional como en el de los hechos"<sup>33</sup>. Esta advertencia tiene como resultado para el PIDC la admisión de proyectos presentados por el sector privado, así como el inicio de un acercamiento a los grandes consorcios de medios de comunicación para atraer su participación a la Cuenta Especial.

En la reunión del Consejo Intergubernamental, celebrada en 1992, se aprueban, por primera vez, cuatro proyectos presentados por grupos de prensa privados: la creación de dos periódicos de mujeres en Mozambique y Gabón, un diario de información general en Ghana y un curso sobre desarrollo de prensa independiente y plural en África.

Junto a esta novedad, que, en la práctica y de momento no ha tenido mayores consecuencias para la Cuenta Especial del PIDC, a lo largo de los años 90 se han incorporado proyectos de otras áreas geográficas al Programa, como los países del Este de Europa o las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central, así como los proyectos interregionales. Y han pasado a segundo plano los proyectos de agencias de noticias, adquiriendo prioridad

32.. Tercer Plan a Plazo Medio (1990-1995). Área Principal IV del Programa "La comunicación al servicio de la humanidad". UNESCO, 25 C/4.

33. UNESCO: *Informe mundial sobre la comunicación. Los medios frente al desafío de las nuevas tecnologías*. Op. cit., p. 224.

los relacionados con formación e investigación, informatización —especialmente entre 1990 y 1992—, y proyectos audiovisuales<sup>34</sup>.

África sigue siendo el continente favorito en la financiación de proyectos, lo que pone de manifiesto una coherencia por parte del Programa y una continuidad en el mantenimiento de los proyectos, tanto en los tradicionales —la agencia PANA, o los proyectos de formación Wanad, Seanad o Canad—, como en nuevas propuestas, como la radio rural o la asistencia institucional, especialmente a las organizaciones profesionales. De los 37 proyectos aprobados en 1998, con financiación adjudicada, 19 eran africanos; y en la selección previa de 1999, el 30% de los proyectos con asignación financiera procedían también de África.

La apertura de la Cuenta Especial a otras instituciones, lejos de mejorar la situación económica, ha sufrido un descenso en las aportaciones, desde el año 1996, cercano al 7% del total. Sin embargo, es esta Cuenta la que permite financiar total o parcialmente la mayor parte de los proyectos, destinando en torno a un 6,5% de sus recursos a financiar los planes presentados y aprobados anualmente. Por tanto, la mayor parte de los fondos se orienta al mantenimiento y la continuidad de proyectos anteriores.

Los fondos en depósito, constituidos a partir de acuerdos bilaterales con Estados o agencias internacionales, financian un número reducido de proyectos<sup>35</sup>, y son los Estados los que aportan mayores cantidades; sin embargo, en los últimos años, nuevas instituciones se han incorporado al círculo de donantes:

Países con principales aportaciones a la Cuenta Especial <sup>36</sup>		Donantes de fondos en depósito <sup>37</sup>	
Noruega	Finlandia	Alemania	Estados Unidos
Francia	India	Francia	Suiza
Alemania	Suecia	Dinamarca	UNICEF
Dinamarca	Suiza	PNUD	Fundación Ford
		Unión Europea	Fundación Rockefeller
		Noruega	Fundación Soros

Fuente: Boletines periódicos de *La Lettre du PIDC/PIDCNewsletter*, 1988-1999.

34. Por ejemplo: de los 38 proyectos aprobados en 1992, 16 se referían a medios audiovisuales; 7 a formación e investigación, y sólo 3 a agencias. En 1996 se aprueban 37 proyectos con financiación concreta; de ellos, 11 se refieren a formación e investigación, 11 relativos a audiovisual y 4 a agencias. En los proyectos de 1998, la formación e investigación siguen ocupando el primer lugar, acorde con la prioridad de área asignada por el Consejo Intergubernamental.

35. Desde 1982 hasta 1998, el PIDC ha financiado algo más de 700 proyectos; de estos, aproximadamente 625 se han sufragado con cargo a la Cuenta Especial, el resto a través de fondos en depósito.

36. En 1991 se produce la primera aportación presupuestaria de España.

37. En el ranking de países principales contribuyentes de los fondos en depósito, España figura en undécima posición, con una aportación de 50.000 \$ USA.

### III.4. Los proyectos actuales del PIDC

Los proyectos de comunicación desarrollados en África en 1998 —tanto los de nueva creación, como los anteriores— son los que presentan una mayor variedad en cuanto a los objetivos y a la procedencia de la financiación, a pesar de que todos ellos han sido aprobados por el PIDC de la UNESCO: casi el 40% de los fondos son aportados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mientras que el PIDC contribuye en poco más del 20%; el 40% restante está compuesto por fondos en depósito de Dinamarca, Alemania, Holanda, Bélgica, Noruega, Luxemburgo y Francia. Las actividades de los proyectos con mayor presupuesto son las siguientes: formación de periodistas para trabajar en periódicos independientes; creación de medios que sean elementos de concienciación educativa; formación audiovisual para profesionales de países de habla portuguesa; la creación de tres unidades de producción audiovisual; formación cinematográfica a profesionales de Zimbabue; creación de un boletín de mujeres de África editado por la agencia PANA; la rehabilitación de prensa rural en Malí o la creación de una nueva prensa rural en Guinea...

En Europa, la mayor parte de los proyectos son nacionales, y, en los proyectos de comunicación, la Unión Europea contribuye en una cuantía muy similar al porcentaje financiado por la Cuenta Especial. Los proyectos regionales se desarrollan en los países de la antigua Yugoslavia y en la Comunidad de Estados Independientes.

Más del 90% de los proyectos aprobados para América Latina y Caribe se financian con cargo a la Cuenta Especial del PIDC. Los proyectos del Caribe están destinados a mejorar la formación profesional y a fomentar la producción audiovisual propia que permita reflejar los valores autóctonos. En América Latina, los proyectos regionales están destinados a las siguientes áreas: reforzar los estudios de integración regional entre los países miembros del Mercosur, promover las investigaciones sobre libertad de expresión e información, fomentar una actividad periodística libre e independiente entre los países de la región andina, crear redes para la democracia, el desarrollo y la paz en Centroamérica, entre otros.

Los proyectos de comunicación para los países árabes están financiados en un 50% por Italia. Las realizaciones regionales están orientadas a la promoción de una prensa independiente, mientras que los proyectos nacionales se ocupan de la informatización y modernización de las agencias nacionales, especialmente de la Agencia de Noticias Palestina (Wafa), y de la Corporación Palestina de Televisión (PBC).

En Asia, la aportación de fondos se reparte prácticamente al 50% entre la Cuenta Especial y los fondos en depósito de Dinamarca. Y los proyectos se refieren a la concienciación sobre la necesidad de reconocer un marco legal para la información y a la necesidad de cooperación entre los institutos asiáticos de prensa. Mientras que en Asia Central, donde el Fondo de Población de Naciones Unidas aporta el grueso de los fondos, se prevé crear una red de medios de mujeres y fomentar el intercambio de información entre las estaciones de radio independientes.

Al igual que en América Latina, en el Pacífico, los proyectos, mayoritariamente nacionales, se financian con cargo a la Cuenta Especial. El proyecto regional más importante prevé la formación y el intercambio entre las organizaciones de medios de comunicación de las islas del Pacífico.

#### **IV. Balance**

El PIDC es la consecuencia del pragmatismo adoptado por la UNESCO en una etapa crítica de su historia, en parte, aún no superada debido a la ausencia de Estados Unidos<sup>38</sup>. Pese a los resultados obtenidos y a la nueva política adoptada por la organización en lo que a comunicación se refiere, el desequilibrio informativo sigue siendo tan alarmante como en los años 70. La brecha tecnológica se agudiza de forma progresiva, con la telemática y las nuevas comunicaciones a través de la red; sin embargo, en un alarde optimista, éstas pueden facilitar la ruptura de estructuras tradicionales de comunicación definidas por las políticas de libre mercado.

Aún siendo una solución adoptada por los países del Norte, las aportaciones a la Cuenta Especial del PIDC son sumamente limitadas, y los fondos en depósito tienen una procedencia muy poco diversificada, lo que pone de manifiesto, también, el escaso compromiso de un considerable número de países del norte en la participación en proyectos de comunicación.

Parece que los logros del PIDC tienden a mantenerse estables y que sus posibilidades de ampliación y crecimiento, en cuanto a proyectos aprobados y financiados, son bastantes escasas, si tenemos en cuenta que desde que se aprueba su participación, en 1992, los grupos privados desempeñan un papel muy secundario.

---

38. Aún sin ser miembro de pleno derecho, EEUU participa en varios proyectos de la organización, entre ellos en el PIDC.