

De UNESCO en de vrijheid van informatie

Een reconstructie van 50 jaar machtspolitiek

door Jan SERVAES

Docent aan de Katholieke Universiteit Brussel (KUB) en de Universiteit van Antwerpen (UIA), Visiting Professor aan de Cornell universiteit in Ithaca (VSA).

De begrippen 'vrijheid van informatie' en 'vrije informatiestroom' zijn van relatief recente datum. De ideeën waaraan ze ten grondslag liggen, zijn evenwel zeer oud. Ze gaan terug op de aloude principes 'vrijheid van denken', 'vrijheid van meningsuiting' en 'vrijheid van pers', principes die sinds eeuwen één van de wortels van het Westerse denken vormen. Zo liggen ze o.a. ten grondslag aan de Amerikaanse Onafhankelijkheidsdeclaratie van 1776 en de Franse Revolutie van 1789. Artikel 12 van de Amerikaanse *Bill of Rights* bepaalt dat "the freedom of the press is one of the great bulwarks of liberty and can never be restrained but by despotic government". In *Les Droits de l'Homme et du Citoyen* van 1789 werd gesteld dat "la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi".

Deze principes hebben steeds aan vrij grote en fundamentele beperkingen bloot gestaan. Bovendien oversteeg de praktische toepassing van deze vrijheden vrij snel het nationale domein, zodat de noodzaak aan internationale overeenkomsten zich opdroeg. In de naoorlogse periode heeft de *VN-organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur* (UNESCO) hierbij een toonaangevende rol gespeeld. Deze rol dient te worden gezien in het licht van de naoorlogse wijzigingen die zich binnen de sociale, economische en politieke machtsverhoudingen in de wereld hebben voorgedaan, en dientengevolge ook het beleid en de discussie over deze vrijheidsprincipes binnen de UNESCO hebben beïnvloed. Bovendien dient men er zich van bewust te zijn dat de UNESCO slechts één van de gespecialiseerde instellingen van de Verenigde Naties is, en dat zodoende de algemene ontwikkelingen binnen het raamwerk van de Verenigde Naties ook deze binnen de UNESCO mede hebben bepaald -- en omgekeerd.

De geschiedenis van de UNESCO kan worden geanalyseerd vanuit het perspectief van (wisselende) machtsfactoren. Deze machtsfactoren bepalen bijvoorbeeld enerzijds de spanning tussen bilaterale en multilaterale samenwerking, en anderzijds de wijze waarop humane basisrechten en -plichten door de jaren heen zijn geïnterpreteerd. In de afgelopen vijftig jaar tijd is de visie ten aanzien van internationale solidariteit immers fundamenteel gewijzigd. In het begin van de jaren vijftig schreef men nog in lyrische bewoordingen dat "de inrichting van de Organisatie der Verenigde Naties - zoals een kwarteeuw vroeger de Volkenbond, zij het dan op beperkter schaal - een mijlpaal in de geschiedenis der mensheid op weg naar de verwezenlijking van het ideaal der universele solidariteit" bete-

kende. Meer recente evaluaties klinken veel pessimistischer. Zo schreef de vorige VN-Secretaris-Generaal, Javier Perez de Cuellar, op 24 oktober 1986, ter gelegenheid van de Dag van de Verenigde Naties, inspelend op de Amerikaanse kritiek ten aanzien van de UNESCO: "Important though they are, the administrative and budgetary issues should not eclipse the far more crucial question whether member states recognize that multilateralism, of which the United Nations is the dynamic embodiment, is the only viable response to the nature of today's problems and the realities of the interdependence of nations". Gelijkluidende bedenkingen formuleerde de huidige Secretaris-Generaal, Boutros Boutros-Ghali (1995), ter gelegenheid van de vijftigste verjaardag van de Verenigde Naties.

Daarom wil ik het communicatiedebat in de UNESCO belichten vanuit een historisch perspectief. Ik meen namelijk dat de voornaamste redenen die de gezaghebbende Westerse landen (en vooral dan de Verenigde Staten) in hun kritiek op de UNESCO hanteerden, door henzelf in 1945 werden gebruikt om de UNESCO op te richten. Toendertijd hadden ze het voor het zeggen, in de loop van de jaren zeventig werden ze af en toe ook tot luisteren gedwongen. En dat zinde hen blijkbaar veel minder.

Tegelijk wil ik ook de rol die de Westerse nieuwsmedia gespeeld hebben, en nog steeds spelen, kort situeren. Zij zijn immers voor de meesten van ons de voornaamste bron van informatie, en vervullen zodoende ook vaak opiniërende en 'agenda-setting' functies.

De doctrine van de vrije informatiestroom

Slogans als *barriers down*, *freedom of expression* en *free flow of information* werden regelmatig gehoord in Amerikaanse toespraken van de jaren dertig en veertig. Kent Cooper, directeur van het persagentschap *Associated Press*, nam reeds voor de Tweede Wereldoorlog de Europese monopolisering en kartelvorming op internationaal nieuwsvlak regelmatig op de korrel. Hij stelde dat "in precluding the Associated Press from disseminating news abroad, Reuters and Havas served three purposes: (a) they kept out AP competition; (b) they were free to present American news disparagingly to the United States if they presented it at all; (c) they could present news of their own countries most favorably and without it being contradicted. Their own countries were always glorified. This was done by reporting great advances at home in English and French civilizations, the benefits of which would, of course, be bestowed on the world" (Cooper, 1942:43)¹.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog brokkelde de voorheen isolationistisch gerichte buitenlandse politiek van de Verenigde Staten langzaam af. President F.D. Roosevelt, in navolging van zijn voorganger W. Wilson, gaf te kennen dat hij een meer actieve Amerikaanse rol in de wereldpolitiek voorstond. Dat bleek bv. uit

1 Het is ironisch om vast te stellen dat de zgn. Derde Wereld in de jaren zeventig precies dezelfde argumenten in de mond zal nemen om de Amerikaanse surprenatie op nieuwsg gebied aan te klagen. Het debat eindigde, zoals de Canadese onderzoekster Marlene Cuthbert (1981:118) in haar vergelijkende studie opmerkt, evenwel verschillend "due to differences in the economic power of the participants. In the 1930s, the United States was fast gaining the economic strength to become a world power, and this strength enabled AP to free itself from the cartel, simultaneously attaining access to news at the source and becoming free to project the American image through American eyes. Contrary to the US experience, few Third World nations in the 1970s had the economic strength to give them world power status".

zijn zgn. *Quarantine-speech* van 5 oktober 1937 en zeker uit zijn *Four Freedoms*-toespraak van 6 januari 1941. In deze laatste stelde hij dat de wereld zich na de oorlog diende te baseren op vier fundamentele vrijheden: "Freedom of speech and expression, freedom to worship God, freedom from want, and freedom from fear".

De Amerikaanse professor communicatiewetenschap Herbert Schiller stelt bovendien dat de *free flow*-doctrine niet alleen de economische en politieke belangen van de Verenigde Staten ten goede kwam, maar eveneens de verspreiding van socialistische ideeën in het naoorlogse Europa en Azië afremde: "The issue of free flow of information provided American policy managers with a powerful cultural argument for creating suspicion about an alternate form of social organization. It thus helped to weaken the enormous popular interest in Europe and Asia at the war's end in one or another variety of socialism" (Schiller, 1976:30).

Hoe dan ook kan niet ontkend worden dat de Verenigde Staten alles in het werk stelden om het principe van de vrije informatiestroom reeds tijdens de oorlog te propageren en te doen aanvaarden als één van de pijlers waarop de naoorlogse samenleving zou moeten gebouwd worden. Blanchard (1986), Preston (1989), Schiller (1976), en Evans (1971) verhalen hoe de Amerikaanse media, gecoördineerd door de vereniging van dagbladuitgevers, de *American Society of Newspaper Editors* (ASNE), bij politieke partijen en regering aandrongen op de oprichting van een internationale organisatie die deze principes in haar vaandel zou voeren. Evans, UNESCO's Directeur-Generaal van 1952 tot 1958, woonde als notulist voor de VS-delegatie alle voorbereidende besprekingen en de conferentie van Londen (cfr. infra) bij. Zijn letterlijke notities werden in 1971, ter gelegenheid van UNESCO's zilveren verjaardag, gepubliceerd. Blanchard (1986), wiens in 1981 verdedigde proefschrift handelde over 'The conflict between Patriotism and Freedom of the Press during the Cold War 1946-1952', beschrijft de gebeurtenissen gedetailleerd en besluit dat "freedom of information was seen as the panacea for all of the world's ills, as the only way to prevent the recurrence of war". Deze stelling kan niet alleen worden geïllustreerd aan de hand van officiële uitspraken van gezagsdragers en leidende functionarissen in de media, maar blijkt ook uit de praktijk.

De oprichting en het statuut van de UNESCO

De oprichting van de UNESCO op 4 november 1946 te Parijs was een nageoeg volledig Westerse aangelegenheid. 27 landen waren aanwezig: acht uit Europa, vijf uit Azië, vijf uit het Midden-Oosten, zeven uit Latijns-Amerika en de Caraïben, plus Canada en de Verenigde Staten. Als men bedenkt dat zes landen tot het Britse Gemenebest behoorden en China was vertegenwoordigd door de Kwomintang, dan kon deze groep moeilijk op een geografische of ideologische representativiteit aanspraak maken.

De Sovjetunie en Oost-Europa traden pas in 1954 toe, en de meeste zogeheten Derde Wereldlanden hebben pas in de late jaren vijftig en begin jaren zestig hun 'onafhankelijkheid' veroverd. De ontwerptekst die na enige amenderingen tijdens de conferentie van Londen in november 1945 als de UNESCO-Constitutie werd aangenomen, werd geschreven door een groep Amerikaanse specialisten onder de supervisie van het Staatsdepartement. Het principe van de vrije informatie werd door de Verenigde Staten uitdrukkelijk in de constitutie opgenomen, en kreeg een autonome plaats in het programma. Vooraleer het zover was, had er evenwel een intensieve diplomatieke en politieke campagne plaatsgevonden.

den om de geallieerden voor de Amerikaanse standpunten te winnen. Zo werd begin 1945 -- dus nog vóór de wapenstilstand -- onder bescherming van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken een geheime ASNE-delegatie op pad gestuurd. In haar op 18 juni 1945 gepubliceerd rapport adviseerde dit ASNE *Freedom of Information Committee* de Amerikaanse regering om in haar nog af te sluiten vredesakkoorden vooral de onbelemmerde informatie-uitwisseling, en de garantie van géén regeringscensuur te beklemtonen.

Over de basisfilosofie -- *no more war* -- was iedereen het eens. De voornaamste passage uit het UNESCO-charter is mijns inziens dan ook: "Aangezien oorlogen hun oorsprong vinden in de geesten der mensen, moet ook de verdediging van de vrede in de geesten der mensen opgebouwd worden... (Daarom) zijn de Staten die zich bij dit Statuut aansluiten, gelovend in volledige en gelijke opvoedingskansen voor eenieder, in het onbelemmerde nastreven van objectieve waarheid, en in de vrije uitwisseling van ideeën en kennis, overeengekomen en voornemens de communicatie tussen hun volkeren te ontwikkelen en te vermeerderen, ten einde wederzijds begrip en een betere en diepere kennis van elkaars leven te bevorderen... Om dit doel te verwezenlijken zal de Organisatie... medewerken aan het bevorderen van de onderlinge kennis en het wederzijds begrip der volkeren door alle middelen van massacommunicatie, en te dien einde internationale overeenkomsten aanbevelen die nodig kunnen zijn om de vrije uitwisseling van ideeën door woord en beeld te vergemakkelijken... Om de onafhankelijkheid, de integriteit en de vruchtbare diversiteit van de culturen en opvoedingssystemen te vrijwaren, is het de Organisatie verboden zich te mengen in zaken die wezenlijk onder de eigen bevoegdheid van de lidstaten vallen". Zoals de meeste beginselverklaringen, bevat ook UNESCO's constitutie slechts een summier theoretische verantwoording en geen concrete programmapunten.

De concrete invulling van een aantal principes leidde tot de eerste meningsverschillen. De meest uitgesproken posities werden ingenomen door de Fransen aan de ene, en de Amerikanen aan de andere kant. De Fransen propageerden een soort 'werelduniversiteit' die dank zij haar samenstelling een internationaal prestige zou uitstralen en zodoende op vreedzame wijze de ontwikkeling van onderwijs, cultuur en wetenschap mogelijk kon maken. Ze spiegelde zich aan het in 1921 door de toenmalige Volkenbond opgerichte en in Parijs gevestigde *Institut International de Coopération Intellectuelle*, dat zich voornamelijk verdienstelijk maakte op het vlak van de uitwisseling van wetenschappelijke kennis, materiaal en personeel, het opstellen van een conventie ter bescherming van het auteursrecht, e.d. Het instituut coördineerde een vijftigtal niet-gouvernementele nationale comités, bestaande uit internationaal bekende namen uit de wetenschappelijke en culturele wereld, naar het voorbeeld van de prestigieuze *Académie Française*. Met de door de Fransen verdedigde verheven doelstellingen, die de UNESCO zou moeten nastreven, waren de Amerikanen het grotendeels eens. Maar het principe van een niet-gouvernementele vertegenwoordiging zinde hen niet. Zij stelden dat de nationale delegaties de respectieve regering dienden te vertegenwoordigen om op enige representativiteit en geloofwaardigheid aanspraak te kunnen maken.

Uiteindelijk kwam er een 'compromis' uit de bus: het idee van nationale comités bleef bewaard, maar de samenstelling daarvan werd toevertrouwd aan de nationale regeringen. Niet-gouvernementele internationale organisaties (b.v. journalistenfederaties) werden toegelaten, maar konden enkel op de status van waarnemer aanspraak maken. De Fransen lieten zich 'omkopen' met de belofte dat de hoofdzetel van de UNESCO in Parijs zou komen.

Ook op ander punten haalden de Amerikanen hun slag thuis. Zo steunen de interne structuur en werking van de UNESCO -- m.n. de plaats en taak (met inbegrip van de stemprocedure) van de Algemene Vergadering, de Uitvoerende Raad, het Secretariaat en de Directeur-Generaal -- nagenoeg volledig op een Amerikaans ontwerp. Vele van de n.a.v. de latere VS-uittrekking op de UNESCO geuite kritieken -- zoals de bureaucratisering, het gecentraliseerd management en de te grote autonomie van de Directeur-Generaal -- zijn als het ware een rechtstreeks uitvloeisel van de in 1945 door de VS ingediende voorstellen. Wat dit laatste betreft waren het ook weer de Verenigde Staten die als eerste de functie van de Directeur-Generaal 'politiseerden'. Het oorspronkelijke Franse idee om daarvoor een internationaal bekend en gewaardeerd wetenschapper of kunstenaar te nemen, maakte plaats voor het door de Amerikanen gewenste profiel van een politicus-manager. Terwijl de eerste twee Directeur-Generaal -- de Britse wetenschapper Julian Huxley (1946-1948) en de Mexicaanse schrijver en diplomaat Jaime Torres Bodet (1948-1952) -- eerder de Franse visie terzake belichaamden, voldeed de Amerikaanse bibliothecaris Luther Evans (1952-1958) beter aan de Amerikaanse verwachtingen. Deze evolutie naar een 'gepolitiseerde' functie werd op de achtste Algemene Conferentie (Montevideo, 1954) expliciet aan de hand van een amendement bij de constitutie bekrachtigd. Hierin werd bepaald dat elk lid van de Uitvoerende Raad zijn respectievelijke regering vertegenwoordigt en ook door deze wordt aangesteld en afgezet. Julian Behrstock (1986), voormalig directeur van UNESCO's *Division of Free Flow of Information*, die een uitvoerig overzicht van deze Koude Oorlogsjaren en het McCarthy-beleid geeft, stelt daarom dat het de Verenigde Staten zelf zijn geweest die, op aanwijziging van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, de politiek in de UNESCO hebben binnengehaald. De wrevel ten aanzien van deze Amerikaanse 'arrogantie' werd vooral door bevriende Westerse lidstaten geformuleerd.

Van een technisch en uitvoerend mandaat naar een meer sociaal-inhoudelijk beleid

Reeds tijdens de eerste sessie van de Algemene Vergadering stelden de Verenigde Staten voor om, in navolging van het Marshall-hulpplan, een mondiaal informatiesysteem op te richten dat alle communicatieproblemen uit de wereld zou helpen. Ze schatten de kostprijs op een kleine 250 miljoen dollar. Na fel Brits verzet werd dit voorstel ingetrokken. De Engelsen vreesden dat de VS de UNESCO wilden misbruiken "to blitz the world with American ideas" (Mehan, 1981:160).

De Verenigde Staten voelden zich door deze geallieerde tegenwind evenwel allerminst uit het lood geslagen. Mehan, hoofd van de UNESCO-voorlichtingsdienst in de VS en Canada, schrijft in zijn analyse van de relaties tussen de Verenigde Staten en de UNESCO: "The US continued pursuing this approach, producing material for UNESCO radio programs that even friendly editorial comment in Western Europe called 'American propaganda'."

Als een gespecialiseerde organisatie in het kader van de Verenigde Naties kreeg de UNESCO aanvankelijk een technische rol toebedeeld als uitvoerder van het door de Verenigde Naties en haar raden (vooral de Economische en Sociale Raad of ECOSOC) uitgevaardigde beleid. Het begrip communicatie en de sociale gevolgen ervan werden vooralsnog volledig terzijde geschoven. Zo werden bijvoorbeeld tentoonstellingen georganiseerd, films ter beschikking gesteld van bioscopen en tv-stations, en de bekende *UNESCO Koerier* uitgegeven. In 1951 werd ook gestart met de jaarlijkse publikatie van statistische mediagegevens uit alle lidsta-

ten (het *UNESCO Statistical Yearbook*). Deze data werden regelmatig in een meer gecompileerde en beschrijvende context gepresenteerd in *World Communications* (met edities in 1951, 1956, 1964 en 1975)². Op basis van onderzoek naar de internationale nieuwsvoorziening werd de regionale coördinatie van nieuwsagentschappen bepleit. Ook de opleiding en training in de communicatiewetenschap en -praktijk werd gestimuleerd en verbeterd dankzij de oprichting of verdere uitbouw van regionale onderwijscentra. Voorts fungeerde de UNESCO ook als 'public liaison': om de uitwisseling van wetenschappelijk materiaal en personeel te vergemakkelijken, introduceerde de UNESCO in 1948 het gebruik van door haar gedekte reisqueu en boekencoupons.

De UNESCO telde in 1950 55 leden, in 1961 waren dat er reeds 101. Tussen 1960 en 1962 alleen al traden 24 pas onafhankelijk geworden Afrikaanse staten toe. Deze uitbreiding van het zgn. Derde Wereld-front zal, samen met de reeds gesignaleerde 'politisering' van de UNESCO, een stempel drukken op UNESCO's activiteiten gedurende het Eerste Ontwikkelingsdecennium. Ook binnen andere internationale instellingen zorgde de aangroei van het Derde Wereld-blok voor een kentering in de thematiek en strategie van het beleid.

Een duidelijke kentering in UNESCO's tot dan officieuze technisch-uitvoerende functie vond plaats op 12 december 1958, toen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de UNESCO vroeg "to formulate concrete proposals to assist in meeting the needs of less developed countries in building up adequate media of information" (resolutie 1313). Tevens droeg de ECOSOC de UNESCO op om de communicatieproblematiek op wereldschaal te bestuderen. Reeds in 1961 kwam men tot de bevinding dat "there is a clear and reciprocal relationship between the development of information media and economic and technical development". De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van december 1962 bekrachtigde vervolgens in een resolutie het principe dat "development of communication media was part of overall development" en vaardigde de aanbeveling uit dat "technical assistance be made available for the purpose of improving media facilities".

De Amerikaanse communicatiewetenschapper Wilbur Schramm werd gevraagd om enige beleidsvoorstellen uit te werken. In 1964 presenteerde hij *Mass Media and National Development. The Role of Information in Developing Countries*, een boek dat smalend wel eens de 'UNESCO-bijbel' wordt genoemd. Schramm bouwde voort op de zgn. moderniseringstheorie (voor meer uitleg, zie bv. Seruaes, 1989a). Hij zag een verband tussen (economische) onderontwikkeling en het tekort aan massamedia. De introductie van massamedia -- tien kranten, vijf radiotoestellen, twee bioscoopzetels en twee televisietoestellen per honderd inwoners waren de streefcijfers -- zou de totale maatschappelijke ontwikkeling ten goede komen, zo stelde hij. Deze richtlijnen hebben UNESCO's ontwikkelingsbeleid nog lange tijd gedictieerd.

Slechts geleidelijk kwamen in de UNESCO ook meer sociale en inhoudelijke aspecten aan bod. Volgens Behrstock (1986) gebeurde dit voor het eerst op een in 1965 door UNESCO georganiseerde expertenmeeting over ruimtetelecommunicatie. Verschillende van de in die jaren goedgekeurde overeenkomsten hebben meer oog voor de maatschappelijke context waarbinnen communicatie en cultuur zich situeren en willen daarbij aan de overheid een grotere rol toebedelen ter vrijwaring van de culturele autonomie en nationale soevereiniteit. Zo kun-

2 In 1989 werd gestart met een uitgebreider en gestructureerder *World Communication Report*, waarvan wellicht in 1996 een nieuwe ge-actualiseerde versie zal verschijnen.

nen we bijvoorbeeld verwijzen naar de in 1966 aangenomen *Declaration of the Principles of International Cultural Cooperation*, de *International Covenant on Civil and Political Rights*, en het *Treaty on Principles Governing the Exploration and Use of Outer Space including the Moon and other Celestial Bodies*, dat alle naties gelijke toegang tot de ruimte garandeert.

Terwijl het Westen vasthield aan de uit de jaren veertig daterende liberale visie op de informatievrijheid, verwezen de socialistische en ontwikkelingslanden in de discussie over de vrije informatiestroom tijdens de jaren zeventig en begin jaren tachtig naar deze overeenkomsten uit 1966. Opvallend is echter dat al deze overeenkomsten door alle lidstaten -- dus ook door de Verenigde Staten -- werden onderschreven.

Van een 'vrije' naar een 'vrije en evenwichtige' informatiestroom

Ook op het theoretische vlak van de ontwikkelings- en communicatiewetenschap valt een met het beleid samenhangende evolutie waar te nemen. Enerzijds vond er een verschuiving plaats van de Westerse moderniseringsvisie naar de in Latijns Amerika op gang gebrachte discussie over de structurele afhankelijkheid van de Derde Wereld ten aanzien van het Westen (de dependentietheorie). Anderzijds poogt men in de communicatiewetenschap af te stappen van de Amerikaanse onderzoekstraditie, die vooral geïsoleerde, lineaire, kwantitatief meetbare effecten op korte termijn bestudeert, en richt men zich naar een meer maatschappelijk, structureel en interdisciplinair onderzoek van de plaats en de rol van de communicatie (voor meer gegevens, zie Servaes, 1987). De eerste kritieken op het Amerikaanse communicatie-onderzoek vielen te noteren op een door de *International Association of Mass Communication Research* (IAMCR) aan de universiteit van Ljubljana (september 1968) georganiseerd symposium over *Mass Media and International Understanding*, en op een door de UNESCO samengeroepen deskundigenbijeenkomst over *Mass Communication and Society* (Montreal, juni 1969). Het is tijdens laatstgenoemde vergadering dat het principe van een *vrije en evenwichtige informatiestroom* voor het eerst in de discussie opduikt. In het verslag kan men lezen dat "differences come to light between the doctrine of 'free flow' and the objective of a 'more balanced flow'". Tijdens de daaropvolgende Algemene UNESCO-Conferenties van 1970 en 1972 werd dit principe van een 'vrije en evenwichtige informatiestroom', die de culturele identiteit van de betrokken landen geen schade mag berokkenen, door de ontwikkelingslanden als prioriteit aan de orde gesteld. Zo lezen we in de notulen van de Algemene Vergadering van 1970: "Delegates from a number of developing countries stressed the need to ensure that the free flow of information and international exchanges should be a two-way operation. They asserted that the programme must continue to emphasize the rights of less privileged nations, to preserve their own culture".

De zestiende Algemene UNESCO-Conferentie (1970) onderkende tevens het belang van onderzoek naar de samenhang tussen communicatie en maatschappelijke ontwikkeling, en zette het licht op groen voor een onderzoeksprogramma in massacommunicatie: "It was high time that the notion of communication as a public service be generally recognized, and that, as a consequence, communication planning and the formulation of communication policies be included in overall development planning". Reeds in 1971 lagen enkele *Proposals for an International Programme of Communication Research* op tafel, die vervolgens in studieprojecten en conferenties werden uitgediept. Hier werd de basis gelegd

van de beleids- en planningsgerichte interesse die het huidige internationale communicatie-onderzoek kenmerkt.

In 1969 verscheen het artikel van Jean D'Arcy, de toenmalige directeur van het VN-voorlichtingsbureau in New York, waarin voor het eerst gesproken werd van "the right of man to communicate". Terwijl aanvankelijk vooral het actieve recht van de zgn. zender-communicator werd beklemtoond om zonder extern opgelegde beperkingen informatie te verschaffen, wordt nu het actieve en passieve recht van de ontvanger onderstreept om te worden geïnformeerd en zelf te informeren. Pas in 1974 zal dit principe als *the right to communicate* zijn intrede doen in de UNESCO (zie Fischer, 1982, 1983; of XXX, 1988).

Het Noord-Zuidconflict

De jaren zestig kunnen als een overgangperiode omschreven; een tijd waarin de Oost-Westtegenstelling naar de achtergrond schoof, terwijl het Noord-Zuidconflict op de voorgrond kwam. De dependentievisie bleef ook in het begin van de jaren zeventig het centrale discussiethema op de diverse wereldfora. In dezelfde periode werden ook andere mensenrechten opnieuw ter discussie gesteld worden. Er vond een *verschuiving* plaats van een politiek-liberale conceptie naar een meer sociaal-economische inschatting van mensenrechten, die algemeen met het concept *Nieuwe Internationale Economische Orde* (NIEO) kan worden aangeduid.

Omstreeks het midden van de jaren zeventig keerde, onder andere tengevolge van de economische wereldcrisis, het tij. Het Westen stelde zich opnieuw harder op en weigerde enige jaren lang elke 'dialogue'. Geleidelijk echter werd, vanuit een interdependentievisie en met een op eigenbelang gerichte strategie in het achterhoofd, een zakelijke aanpak effectiever geacht. De geschiedenis van de zgn. *Massamedia-declaratie* kan hier als voorbeeld worden genoemd³.

De UNESCO Declaratie over de Massamedia

Het voorstel tot het opstellen van een verklaring "concerning the fundamental principles governing the use of the mass information media with a view to strengthening peace and international understanding and combating war propaganda, racialism and apartheid" werd tijdens dezelfde Algemene Vergadering van 1972 door de Sovjetunie ingediend. Dit voorstel werd, zeer tegen de zin van het UNESCO-secretariaat, onder druk van de lidstaten als resolutie 4113 aanvaard. In de daaropvolgende vergaderingen die aan deze mediadeclaratie werden gewijd, poogde het Westen met alle middelen stokken in de wielen te steken. Om hun ongenoegen over de ontwikkelingen binnen de UNESCO te uiten, oefenden de VSA reeds toen financiële druk uit om een ongewenste politisering tegen te gaan. Zo blokkeerden ze hun financiële bijdragen voor de jaren 1975 en 1976.

3 Voor een vrij volledig overzicht van de geschiedenis van de mediadeclaratie, zie Mowlana (1989), Nordenstreng (1984), en UNESCO (1982). Karl Nordenstreng heeft als professor aan de Finse universiteit van Tampere, voorzitter van de *International Organization of Journalists* (IOJ), lid van de Finse UNESCO-commissie en mede-opsteller van de zgn. massamedia-declaratie de communicatiediscussie in de jaren zeventig van nabij gevolgd.

De Algemene UNESCO-Conferentie van november 1976 in Nairobi betekende een mijlpaal in het debat. Het grote struikelblok voor het Westen vormde artikel 12 van de ontwerp-tekst: "States are responsible for the activities in the international sphere of all mass media under their jurisdiction". In feite was de formulering van dit artikel op eerder toevallige wijze tot stand gekomen tijdens de zoveelste herformulering van de ontwerpverklaring. Zelfs de oorspronkelijke Russische formulering was gematigder, en luidde als volgt: "States shall bear responsibility for the activities of the mass media in territories under their jurisdiction, in accordance with international law".

Er werden drie verschillende standpunten ingenomen. Het Westerse blok, aangevuld met Japan en enkele Latijns-Amerikaanse landen, verwierp de ontwerp-declaratie in haar geheel. Zich beroepend op de informatievrijheid werd iedere vorm van preventieve censuur onaanvaardbaar geacht. De Oosteuropese landen drongen aan op de goedkeuring van de tekst en waren bereid het betwiste artikel 12 te laten amenderen. Het Derde-Wereldblok was, hoewel voorstander van de verklaring, er ook niet volledig tevreden over. Deze landen pleitten voor een nieuwe formulering van de tekst. Het Noorse lid van de Uitvoerende Raad, Gunnar Garbo, toonde zich bereid om deze opdracht uit te voeren. Het was de bedoeling om de herziene versie op een later tijdstip gedurende de conferentie opnieuw te bespreken. Volgens Garbo (1985) was het Westen evenwel niet tot onderhandelen bereid. Men diende de problematiek dan ook tot de volgende Algemene Vergadering te verdagen. De enige concrete beslissing die in Nairobi werd genomen, was de aanbeveling tot oprichting van een "reflexion group of wise men" die tot taak had "a comprehensive study on the problems of communication in the modern world" te presenteren, hetgeen resulteerde in het zogeheten MacBride rapport (1980).

In Nairobi maakten de bij het dispuut betrokken partijen aan elkaar duidelijk waar de grens lag voor hun bereidheid tot het aangaan van een compromis. Het Westen wilde niet dat werd getornd aan traditionele, diepgewortelde liberale principes op het vlak van de informatievrijheid. Deze waren 'heilig' en onaantastbaar. Aan de andere kant wenste de Derde Wereld, hierin gesteund door de socialistische landen, (nog) niet af te stappen van de eis voor een nieuwe informatie-orde en een vrije, maar tevens evenwichtige informatie-uitwisseling.

Dat compromis kwam op 22 november 1978 tijdens de twintigste Algemene Vergadering in Parijs dan toch tot stand, toen de Massamedia-declaratie unaniem werd aangenomen. Alle delegaties waren ervan overtuigd dat het bereikte resultaat een belangrijk was. De Amerikaanse delegatie legde volgende verklaring af: "This revised Declaration... is a triumph of the spirit of goodwill and international co-operation that can and should animate the United Nations in general, and UNESCO in particular... Not everyone, I am sure, is fully satisfied with every word or phrase this Declaration contains. But it does express ideals to which we can all subscribe while imposing no ideological or mandatory constraints on the way each of us conceives to be the role of the press in our society. This is why I call it a triumph of goodwill and, may I add, of commonsense, that can only serve to strengthen UNESCO and the cause of international understanding". Dat deze verklaring niet onbezonnen werd geuit, moge blijken uit het feit dat ongeveer gelijktijdig, ten behoeve van de in Washington gestationeerde nieuwsmakers, de VS-regering, bij monde van haar woordvoerder Hodding Carter III, de volgende gelijkluidende verklaring voorlas: "The result of intensive negotiations, it is a text which not only is stripped of all language implying state authority over the mass media but also includes positive language on freedom of information... With a commitment of freedom of information as its foundation state, the declaration

represents an acceptable accommodation by UNESCO members on a number of mass media issues... The Department has worked closely with leaders of the US media community in dealing with this issue and is grateful for the solid support and valuable counsel they have supplied. The Department also wishes to commend the Director-General of UNESCO for the positive role he played in the final negotiations" (geciteerd in het *Department of State Bulletin* van februari 1979).

NIO of NWICO?

Maar al snel begon de sinds 1976 moeizaam opgebouwde consensus alweer af te brokkelen. Op inhoudelijk vlak vond de kentering reeds plaats gedurende de eenentwintigste Algemene UNESCO-Conferentie van Belgrado (oktober 1980). Resolutie 4/20, die de mediadeclaratie in herinnering bracht en er enige praktische aanbevelingen uit distilleerde, werd met slechts met 68 stemmen voor (van de socialistische en Derde Wereld), één tegen (Zwitserland) en 27 onthoudingen (van het Westen) aangenomen. Een van de redenen voor de zoek geraakte consensus ligt natuurlijk in de aard van dit soort verklaringen besloten. Een alle ideologische extremen overstijgend compromis kan moeilijk anders dan 'misverstanden' uitlokken. Maar anderzijds gaf de westerse houding ook reeds aan dat het Westen -- onder invloed van de veranderde machtsverhoudingen op politiek en economisch vlak in de wereld en de Verenigde Staten -- niet langer bereid bleek om andere dan Westerse principes in overweging te nemen. Dat bleek ook tijdens de discussie over de door de MacBride-commissie gedane aanbevelingen en de daaraan gekoppelde resolutie over "a new, more just and more effective world information and communication order" (UNESCO, 1980). De resolutie noemde de volgende 11 basisprincipes als essentieel voor de New World Information and Communication Order (NWICO):

- " 1- Elimination of the imbalances and inequalities which characterize the present situation.
- 2- Elimination of the negative effects of certain monopolies, public or private, and excessive concentrations.
- 3- Removal of the internal and external obstacles to a free flow and wider and better balanced dissemination of information and ideas.
- 4- Plurality of sources and channels of information.
- 5- Freedom of the press and information.
- 6- The freedom of journalists and all professionals in the communication media, a freedom inseparable from responsibility.
- 7- The capacity of the developing countries to achieve improvement of their own situation, notably by providing infrastructure and by making their information and communication means suitable to their needs and aspirations.
- 8- The sincere will of developed countries to help them.
- 9- Respect for each other's cultural identity and the right of each nation to inform the world public about its interests, its aspirations and its social and cultural values.
- 10- Respect of the right of all people to participate in international exchanges of information on the basis of equality, justice and mutual benefits.
- 11- Respect of the right of the public, of ethnic and social groups, and of individuals to have access to information forever and to participate actively in the communication process".

Het begrip *Nieuwe Internationale Informatie Orde* kreeg een andere omschrijving en werd, in vergelijking met vroegere versies, inhoudelijk uitgehold. Een ver-

dere uitholling van de NWICO vond plaats op de tweeëntwintigste Algemene UNESCO-Conferentie in Parijs waar, in opvolging van de in Belgrado in 1980 bij consensus aangenomen resolutie 4.19 (73) -- "The General Conference calls upon UNESCO to demonstrate its willingness in its short-term and medium-term activities to contribute to the clarification, elaboration and application of the concept of a new world information and communication order" -- werd besloten om de fundamentele principes in het begrip "nieuwe, rechtvaardiger en efficiëntere wereldinformatie en communicatie-orde" van een meer voorwaardelijke formulering te voorzien.

De meeste auteurs die hebben gepoogd het concept van een Nieuwe Internationale Informatie Orde inhoudelijk af te bakenen, onderscheiden twee fundamentele spanningsvelden: de spanning tussen enerzijds 'vrijheid' en 'soevereiniteit' en tussen het privé- en het overheidsinitiatief anderzijds. Terwijl in het Westen de individueel-liberale vrijheid van het privé-initiatief centraal staat, beklemtonen vooral de Niet-Gebonden Landen het zelfbeschikkingsrecht en de nationale soevereiniteit in een mondiaal verband. Zodoende bepleiten ze een directe relatie met de Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO). Iedere natie moet zelf over de eigen informatiebronnen, -grondstoffen en -kanalen kunnen beschikken, zo wordt gesteld (Becker, 1986; Keune, 1984; Pavlic, 1984).

De vanuit een Derde-Wereldstandpunt meest adequate definitie van de Nieuwe Internationale Informatie Orde werd bepaald op de *Intergovernmental Coordinating Council for Information* van de Niet-Gebonden Landen (Bagdad, juni 1980). De principes waarop een Nieuwe Internationale Informatie Orde zich dient te baseren zijn:

- 1- The fundamental principles of international law, notably self-determination of people, equality of states, sovereignty and non-interference in internal affairs of other states;
- 2- the rights of every nation to develop its own independent information system and to protect its national sovereignty and cultural identity, in particular by regulating the activities of transnational corporations;
- 3- the right of people and individuals to obtain an objective picture of reality by means of accurate and comprehensive information as well as to express themselves freely through various media of culture and communications;
- 4- the right of every nation to use its means of information to make known worldwide its interests, aspirations and its political, moral and cultural values;
- 5- the rights of every nation to resist, within constitutional limits, the distribution of false or distorted information;
- 6- the right of every nation to participate at governmental and non-governmental level in the international exchange of information under favorable conditions in a sense of justice, equality and mutual advantage;
- 7- the responsibility of various actors in the process of information for its truthfulness and objectivity, as well as for the particular social objectives to which the information is devoted" (Padachira, 1989).

De vroegere Sovjet- of communistische interpretatie staat weliswaar dicht bij de door de Niet-Gebonden Landen geponeerde versie, maar wijkt er toch op twee essentiële punten van af. Enerzijds wordt de band tussen de NIEO en NIIO niet als fundamenteel en prioritair beschouwd; anderzijds heeft men weinig oog voor de structurele vormen van afhankelijkheid, en concentreert men zich veeleer op de ideologische en dus inhoudelijke aspecten van communicatieprocessen (Kolosov, 1984).

Er is ook een vierde interpretatie van de Nieuwe Informatie Orde mogelijk. Robert White (in Lee, 1985) vat deze in zes punten samen:

- "1- The communications media should serve the interests of all the public, not just the interests of the economically and politically powerful, whether the powerful be individuals, corporations, or countries;
- 2- communication is not a process of handing down in didactic fashion the knowledge of an elite, but rather a fostering of horizontal interchange and a mutual fashioning of culture among equals;
- 3- more decentralized communication systems are needed, allowing broader access to, participation in and use of these systems;
- 4- communication is a human right and communication systems should allow greater participation in their creation and administration;
- 5- if the right to communicate is basic, then education to use this right should be an integral part of all education;
- 6- the authoritarian models of communication implicit in the traditional concept of the science of communication need to be questioned and radically reformulated" (zie ook, Servaes, 1988, 1989c)⁴.

Deze vierde interpretatie van de NIO vertrekt dus van een zgn. 'bottom-up' perspectief, en benadrukt het recht om te communiceren als een basisrecht van de samenleving.

De nieuwe zakelijkheid

Na het aantreden van president Ronald Reagan werd het buitenlands beleid van de Verenigde Staten bepaald door neoconservatieven die pleitten voor een harde en onverzoenlijke VS-opstelling ter bescherming van Westerse waarden en vrijheden. Een begin 1982 gepubliceerd rapport over het Amerikaanse beleid ten aanzien van de Verenigde Naties was bezorgd over "the efforts by the Soviet Union and some Third World governments to legitimize, under the rubric of 'New International Information Order', government controls over the collection, transmission and publication of news by the press and other mass media". Het suggereerde een meer selectieve en bilaterale samenwerking met landen die de westerse informatieprincipes onderschrijven. Impliciet lag in deze aanbeveling vervat dat multilaterale samenwerkingsvormen, zoals bijvoorbeeld binnen de UNESCO, niet langer zinvol werden geacht. Expliciet werd deze visie trouwens reeds

⁴ Er zijn tenminste twee organisaties die pogen de zgn. vierde interpretatie van de NWICO verder in te vullen:

Tijdens het eerste internationale congres van de World Association for Christian Communication (WACC), dat van 15 tot 19 oktober 1989 in Manila plaatsvond, werd de *Manila Declaration: Communication and Community* aangenomen. Hierin leest men dat "the Congress participants, committed to a vision of democratic communication, are anxious to enter into a new phase of dialogue with related organisations and all people of goodwill to achieve a common understanding of communication in the service of free, just and peaceful communities at the local and international levels. The growth of technology, the increase in the monopolisation of the media and the vulgarisation of content, make this task all the more urgent. The principles of communication envisaged should be based on the power of the people, going beyond the formal processes of party politics and seeking new ways of participation which increase the freedom of all people to communicatie". De WACC publiceert ook het kwartaaltijdschrift *Media Development* en het maandblad *Action*, waarin regelmatig aandacht besteed wordt aan deze problematiek.

Dezelfde principes worden herhaald en verder bediscussieerd tijdens de zgn. *MacBride Roundtables on Communications* die jaarlijks georganiseerd worden (in 1989 in Harare, in 1990 in Praag, in 1991 in Istantboul, in 1992 in Sao Paulo, in 1994 in Honolulu, in 1995 in Tunis, en in augustus 1996 in Seoul).

op de tweede samenkomst van het *International Program for the Development of Communication* (IPDC), in januari 1982 te Acapulco, in praktijk gebracht. Met dit technische hulpprogramma, dat in 1978 op voorstel van Nederland en de VSA werd opgericht (Seroo, 1990), beoogden de Verenigde Staten een 'praktische en positieve' samenwerking tot stand te brengen tussen het technologierijke Westen en informatie-arme Zuiden in de hoop de internationale communicatiediscussie uit haar 'negatieve, politieke polarisatie' te halen. Hoewel het IPDC dus een geesteskind van de VSA mag genoemd worden, was de 'hulp' die Washington in 1982 toezegde niet meer dan symbolisch te noemen.

Ook een begin 1983, in opdracht van de VS-regering en op aandringen van een aantal conservatieve instituten (waaronder de Heritage Foundation), voltooidde beleids- en beheersmatige doorlichting van 96 internationale organisaties, plaatsde de UNESCO in de schijnwerpers. Uit deze studie bleek namelijk dat UNESCO het verst van de VS-politiek afweek⁵. Precies op het vlak van de informatievrijheid en de nieuwe informatie-orde liggen de officiële VS- en UNESCO-standpunten ver uit elkaar, zo werd geconcludeerd. Vervolgens werd op 29 december 1983 door Schultz, de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, de uittreding uit de UNESCO aangekondigd. (Het Verenigd Koninkrijk en Singapore volgden een jaar later.) Shultz somde drie redenen op voor de Amerikaanse terugtrekking uit de UNESCO: "UNESCO has extraneously politicised virtually every subject it deals with, has exhibited hostility towards the basic institutions of a free society, especially the free market and the free press, and has demonstrated unrestrained budgetary expansion". In Westerse perscommentaren werd vooral uitgeweid over de derde aangehaalde reden ("unrestrained budgetary expansion"), en werd UNESCO's Directeur-Generaal M'Bow van wanbeheer, nepotisme en corruptie beschuldigd.

De rol van de westerse nieuwsmedia

Volgens het Engelse dagblad *The Guardian*, dat zich beriep op een geheim rapport van het VS-Staatsdepartement, werd veel van de in de Westerse media gepubliceerde kritiek op de UNESCO door de VS-regering 'gemanipuleerd' (geciteerd door UNESCO's *Regional Communication Advisor for Asia and the Pacific*, S.M. Ali, 1984:5). Werther (1985:28) illustreert dit in *Le Monde Diplomatique* als volgt: "Vingt-cinq éditoriaux identiques publiés sans nom d'auteur au printemps dernier et dirigés contre l'organisation, et vingt-six tribunes d'un ton généralement critique parues à peu près à la même époque émanaient en réalité du Copley News Service de San Diego, Californie". Ook Davies, hoofdredacteur van de *Far Eastern Economic Review*, opperde op 23 februari 1984 de bedenking dat "the free American media seem most impressed with Reagan's skills as a communicator; in general they treat Reagan as reverently as any 'guided press' in less democratic lands".

Dat de media in deze materie geen objectieve of neutrale waarnemers zijn, maar betrokken partij, werd reeds herhaaldelijk vastgesteld. Zo hebben diverse onderzoeken (zie bibliografie) aangetoond dat de westerse media zich voornamelijk interesseren voor de informatieproblematiek en zodoende weinig of geen oog hebben voor UNESCO's prestaties in de domeinen van de wetenschap, cultuur en educatie, en vaak extremer standpunten innemen dan hun eigen regeringen. Vooral voor de standpunten van de Niet-Gebonden Landen en de activiteiten van 'alternatieve' nieuwsagentschappen als de nieuwspool van Tadjik en het Derde

5 Als tweede instelling werd de VN-Voedsel en Landbouworganisatie (FAO) genoemd.

-Wereldpersagentschap IPS had de Westerse pers weinig positieve woorden over. Ook de UNESCO werd regelmatig op de korrel genomen. Het Westerse perscommentaar op de in 1978 aangenomen Massamedia-declaratie week volledig af van de door de delegaties ingenomen standpunten. Het hoofdartikel in *The Washington Post* van 27 november 1978 kan hier als representatief voorbeeld worden aangehaald: "How can something acceptable to, let us say, the Soviet Union or Nigeria, be also acceptable to the West? One answer is, of course, that the declaration is a compromise, carrying everyone's ideological baggage on level shoulders. But to the extent that this is so, it indicates how far from the principles of its charter UNESCO has moved... From the viewpoint of the US news media... the result represented a clear erosion of the favor and protection they were accorded three decades ago by the UNESCO charter. And that is what worries us now". Het gezaghebbende Amerikaanse *Journal of Communication* publiceerde in de herfst van 1981 een aantal analyses van de berichtgeving over de UNESCO-Conferentie van Belgrado (oktober 1980), en voegde er in een voorwoord aan toe: "Judging by the studies offered here, it might well be asked whether the treatment of the MacBride Report and the Belgrade Conference exemplify the very problems that prompted the Report". Een van de toonaangevende figuren in het Westerse anti-UNESCO-perskoor is Rosemary Righter (1978), journaliste bij de Londense *Sunday Times* en adviseur voor het te Zürich gevestigde *International Press Institute* (IPI). Zij speelde een actieve rol bij het opstellen van de zgn. declaratie van Talloires van 1981, en in de door de VS op gang gebrachte campagne tegen UNESCO.

Elie Abel, het Amerikaanse lid van de *MacBride Commission*, voelde zich genoodzaakt in *Editor & Publisher* van 8 november 1980 te verklaren dat "the American press does not understand the UNESCO communication decisions of recent years. Many in the US press are viewing the UNESCO debates on communication through narrow, parochial eyes instead of taking a broader, historical perspective which would reveal the Third World's growing efforts to develop their own communication systems and gain control of their own resources".

Een van de steeds terugkerende Westerse bezwaren tegen de Derde-Wereld-eisen is het gevaar van regeringscontrole op de berichtgeving. Uit een studie over de Westerse berichtgeving over de Amerikaanse uittreding uit de UNESCO blijkt evenwel dat de Westerse nieuwsagentschappen vaak aan dezelfde kwalen lijden die ze in de Derde Wereld menen waar te nemen. Het onderzoek besluit: "It is ironic that American news agencies, which have argued against a New Information Order on the ground that it would promote a press that would do little more than repeat government announcements, should have relied on government resources for the bulk of its coverage" (Giffard, 1985)⁶.

Met de uittreding uit de UNESCO kwam de Amerikaanse regering weer op dezelfde lijn te zitten als de VS-media en de Amerikaanse publieke opinie. Uit de meeste (Amerikaanse) studies blijkt immers dat de Amerikaanse publieke opinie en massamedia weinig of niet geïnteresseerd in buitenlandse onderwerpen zolang er geen nadelige gevolgen voor Amerikanen (en hun belangen) aan verbonden zijn (Frederick, 1988; Giffard, 1985; Nordenstreng, 1993; Schiller, 1984). Ook

6 Ook in een door ons uitgevoerde studie over de wijze waarop de Europese pers berichtte over de invasie van Grenada werden deze vaststellingen gemaakt (Servaes, 1986). Voor een meer gedetailleerd overzicht van de wijze waarop de westerse nieuwsmedia een aantal recente internationale gebeurtenissen verslagen hebben, verwijs ik naar o.a. Demac (1984), Gerbner (1987, 1993), Gunaratne (1994), MacPhail (1987), Padachira (1989), Parenti (1986) en Roach (1987).

uit de scriptie van Van Outrive (1986), die de VS-uittrekking bestudeerde aan de hand van officiële Amerikaanse rapporten en onderzoeksverslagen, komt tot uiting dat de houding van de drukkingsgroepen en publieke opinie zich kenmerkt door anti-communisme, patriottisme, nationalisme, isolationisme en loyaliteit ten aanzien van de VS. Verder kan ook de grootmacht-politiek van de Verenigde Staten, die globaal dient beschouwd te worden, in herinnering gebracht worden. Daarom stelt Gonzalez-Manet (1987) dat "the United States' withdrawal from UNESCO cannot be discussed in logical terms, as normal foreign policy praxis. Its explicit intention - which has been officially declared - is to change the rules of procedure and aims of the international organizations and to make them conform to the United States' economic, political and strategic interests"⁷.

Een 'nieuwe' communicatiestrategie

Tijdens de negende Topontmoeting van de Niet-Gebonden Landen (Belgrado, 4-8 september, 1989), werd een nieuwe resolutie over de NIICO aangenomen die het klassieke Derde-Wereldstandpunt (*a free and balanced flow of information*) nogmaals herhaalde. Niettemin werd dit standpunt enige weken later, tijdens de vijfentwintigste Algemene Conferentie van de UNESCO (Parijs, 17 oktober- 16 november 1989), gevoelig afgezwakt. Bij consensus werd voor 1990-1995 een door de nieuwe Directeur-Generaal Federico Mayor voorgestelde nieuwe, minder politiek gevoelige communicatiestrategie -- *communication in the service of humanity* -- aangenomen. De drie basisconcepten zijn: vrijheid, pluralisme en solidariteit. De zinsnede 'vrije en evenwichtige informatiestroom' is verdwenen en vervangen voor de "erkenning van het vrij verkeer van informatie, de vrije meningsuiting, de persvrijheid, en het belang van onafhankelijkheid, diversiteit en pluralisme voor de media". Het debat over de communicatie-strategie werd sterk beïnvloed door de ontwikkelingen in Oost-Europa. De ontwikkelingslanden werden enigszins tegemoet getreden met passages waarin het streven naar 'evenwichtige verspreiding' van de internationale informatiestroom, en het stimuleren van programma's voor verbetering van de communicatie-infrastructuur, de opleiding van journalisten, en de bescherming van de culturele identiteit van zwakkeren bepleit wordt. Maar daarbij wordt telkens gesteld dat deze programma's "de vrije meningsuiting nooit mogen hinderen". Deze consensus-tekst maakte, volgens insiders, de terugkeer van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië tot de UNESCO mogelijk. Tot op heden is dat echter nog niet het geval. De Indiase UNESCO-'watcher' Shelton Gunaratne stelt dan ook dat "the US and UK withdrawals and their current intentions to re-join go well beyond the overt reasons that they have propagandized" (Gunaratne, 1994: 19).

Bij wijze van besluit

De begrippen 'vrijheid van informatie' en 'vrije informatiestroom' deden na de Tweede Wereldoorlog hun intrede. Het kostte het door de Verenigde Staten aangevoerde Vrije Westen in 1945, na een fascistische en autoritaire oorlogperiode, weinig moeite om deze beginselen binnen de Verenigde Naties als univer-

7 Gelijkluidende analyses vindt men bij Bajpai (1986), Gunaratne (1988), Imber (1989), McPhail (1987), Richardson [in Gerbner, 1984], Roach (1987), Schöni (1988), of in het herfstnummer van het *Journal of Communication* (1984), dat een 28-tal internationale communicatiedeskundigen om hun mening vroeg.

sele waarden aanvaard te krijgen. Aanvankelijk werd het vrijheidsbegrip op een vrij individualistisch-liberale wijze geïnterpreteerd. Geleidelijk vond er evenwel een verschuiving plaats van een politiek-liberale naar een meer sociaal-economische invulling van mensenrechten in het algemeen en informatievrijheden in het bijzonder. Deze verschuivingen kunnen deels op basis van veranderende machtsfactoren worden verklaard, deels ook op basis van cultureel bepaalde interpretatieproblemen⁸.

Tot slot wil ik verwijzen naar de algemene vaststellingen die ik reeds elders naar aanleiding van meer gedetailleerde analyses van de UNESCO-geschiedenis heb gedaan (zie Servaes, 1985, 1987, 1990):

- Deze geschiedenis dient te worden gezien in het licht van de na-oorlogse wijzigingen die zich binnen de sociale, economische en politieke machtsverhoudingen in de wereld hebben voorgedaan.
- De discussie over en in de UNESCO vormt slechts een reflectie van deze algemene politiek-economische en culturele strijd. De UNESCO trad hierbij misschien als katalysator op, maar geenszins als stimulator of initiatiefnemer in het debat.
- De hoogverheven 'universele' waarden en principes waarop de zogenoemde 'machtblokken' zich beroepen, dienen vaak ter rationalisatie van achterliggende politieke en economische belangen. Dikwijls hebben internationale gelegenheden meer prioriteit dan internationale samenwerking.
- De stelling van de Derde Wereld dat de vroegere economische en politieke uitbuiting heeft plaatsgemaakt voor meer subtiele vormen van cultureel en communicatief 'imperialisme', is niet van alle grond ontbloot. De (nieuws)media komen in analyses met betrekking tot deze materie eerder als betrokken partij dan als 'neutrale' of 'objectieve' waarnemers naar voren.

⁸ Deze problematiek is verder uitgewerkt in Servaes (1989c). In dit verband kan worden gewezen op het feit dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1981 werd aangevuld met een Universele Islamitische Verklaring van de Rechten van de Mens. In oktober 1986 is er ook een Afrikaans Handvest van de Rechten van de Mens en Volkeren uitgevaardigd. Voor meer informatie, zie ook Berting (1990), Bomert (1995), of Hamelink (1994).

BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE

ABEL E. (1979), *Communication for an independent, pluralistic world*, UNESCO, Paris.

ALI S.M. (1984), "Western media and UNESCO: credibility gap for US press", *The Nation*, 23 February.

BAJPAI U.S. & VISWAM S. (eds.) (1986), *UNESCO. In retrospect and prospect*, Lancer International, New Delhi.

BECKER J. (ed.) (1984), *Information Technology and the New International Order*, Studentlitteratur, Lund.

BEHRSTOCK J. (1986), *The eighth case. Troubled times at the United Nations*, University Press of America, New York.

BERTING J., BAEHR P. a.o. (1990), *Human Rights in a Pluralist World*, Netherlands Commission for UNESCO, The Hague.

BLANCHARD M. (1986), *Exporting the First Amendment*, Longman, White Plains.

BOMERT B. & VAN GENUGTEN W. (red.) (1995), *Vijftig jaar Verenigde Naties: Grote Problemen, Bescheiden Middelen*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, KUNijmegen.

BOUTROS-GHALI B. (1995), *Confronting New Challenges*, United Nations, New York.

COLIN J-P (1989), "L'UNESCO peut-elle oublier le tiers-monde?", *Le Monde Diplomatique*, octobre.

COOPER K. (1942), *Barriers down: the news agency epoch*, Farrar & Rinehart, New York.

CUTHBERT M. (1980), "Reaction to international news agencies: 1930s and 1970s compared", *Gazette*, 26, 2.

DEMAC D. (1984), *Keeping America uninformed. Government secrecy in the 1980s*, Pilgrim Press, New York.

EVANS L.H. (1971), *The US & UNESCO. A summary of the US Delegation Meetings to the Constituent Conference of the UNESCO in Washington and London, Oct.-Nov. 1945*, Oceana Pub., New York.

FISCHER D. (1982), *The right to communicate: a status report*, UNESCO, Paris.

FISCHER D. & HARMS L.S. (ed.) (1983), *The right to communicate: a new human right*, Boole Press, Dublin.

FORTNER R. (1993), *International Communication: History, conflict, and control of the global metropolis*, Wadsworth, Belmont.

FREDERICK H. (1988), *UNESCO's Mass Media Declaration: Its accomplishments ten years later*, Paper IAMCR Conference, Barcelona.

GARBO G. (1985), *A world of difference. The international distribution of information: the media and developing countries*, UNESCO, Paris.

GEHLHOFF W. (1992), "Krise und Wandel in der UNESCO", *Europa Archiv*, 47, 557-565.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1984), *Improvements needed in UNESCO's management, personnel, financial, and budgeting practices*, Report to the Com-

mittee on Foreign Affairs and Committee on Science and Technology, House of Representatives, Washington.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992), *UNESCO: Status of improvements in management, personnel, financial, and budgeting practices*, Report to Congressional requesters, GAO/NSIAD-92-172, 9 June, Washington.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), *UNESCO: Improvements in management, personnel, financial, and budgeting practices*, Report to chairman, Subcommittee on International Operations, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, GAO/NSIAD-93-159, 23 March, Washington.

GERBNER G. (1987), *The Mass Media declaration in the American press*, Paper International Symposium on the Mass Media Declaration of UNESCO, Tampere.

GERBNER G., MOWLANA H. & NORDENSTRENG K. (eds.) (1993), *The global media debate: Its rise, fall and renewal*, Ablex, Norwood.

GERSH D. (1993), "A return to UNESCO?", *Editor & Publisher*, 29 May.

GIBBONS A. (1985), *Information, ideology and communication, The New Nations' perspectives on an intellectual revolution*, University Press of America.

GIFFARD A. (1985), *News agency coverage of the United States withdrawal from UNESCO*, Paper AEJMC Conference, Memphis, August.

GONZALEZ-MANET E. (1987), *La guerra oculta de la informacion*, Ediciones de Ciencias Sociales, Havana

GUNARATNE S. & CONTEH A. (1988), *Global communication and dependency: Links between the NIEO and NWICO demands and the withdrawals from UNESCO*, Moorhead State University Press, Moorhead.

GUNARATNE S. (1994), *U.S. and U.K. Re-entry into UNESCO (October 1995?): A reportorial description and a theoretical analysis*, Paper IAMCR Conference, Seoul, 3-8 July.

HAMELINK C. (1994a), *The politics of World Communication*, Sage, London.

HAMELINK C. (1994b), *Trends in World Communication. On disempowerment and self-empowerment*, Southbound, Penang.

HAMMARSKJOLD K. (1989, December 20), *The final report of the Independent Commission on UNESCO*, UNESCO, Paris.

HAMMARSKJOLD K. & WILENSKI P. (1992, January 15), *Consolidated report on UNESCO Secretariat reform*, UNESCO, Paris.

IMBER M.F. (1989), *The USA, ILO, UNESCO, and IAEA: Politization and withdrawal in the specialized agencies*, MacMillan, Basingstoke.

KEUNE R. (1984), *An international information order?*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

KOLOSOV Y. & TSEPOV B. (1984), *The NIIO and the problems of maintaining peace*, Nauka Publishers, Moscow.

LEE P. (ed.) (1985), *Communication for all. The church and the New World Information and Communication Order*, Satprakashan Sanchar Kendra, Indore.

MacBRIDE S. (ed.) (1980), *Many voices, one world. Communication and society. Today and tomorrow*, UNESCO, Paris.

MAYO J. & SERVAES J. (eds.) (1994), *Approaches to Development Communication. An orientation and resource kit*, UNFPA/UNESCO, New York/Paris.

McPHAIL T. (1987), *Electronic colonialism. The future of international broadcasting and communication*, Sage, Londen.

MEHAN J.A. (1981), "UNESCO end the US: Action and reaction", *Journal of Communication*, 31, 4.

MOURIK M. (1989), *Culturele existentie; een integrale benadering van buitenlands cultureel beleid*, Boekman Stichting, Amsterdam.

MOWLANA H. (ed.) (1989), *Aspects of the Mass Media Declaration of UNESCO*, Hungarian Institute for Public Opinion Research, Budapest.

NORDENSTRENG K. (1984), *The mass media declaration of UNESCO*, Ablex, Norwood.

NORDENSTRENG K. & SCHILLER H. (1993), *Beyond national sovereignty: International communication in the 1990s*, Ablex, Norwood.

PADACHIRA P. (ed.) (1989), *New International Information Order. Media news in perspective*, Cadre of Media Resources and Action (CAMERA), Bombay.

PARENTI M. (1986), *Inventing reality. The politics of the mass media*, St. Martin's Press, New York.

PAVLIC B. & HAMELINK C. (1984), *The relationship between the NIEO and the NIIO*, UNESCO, Paris.

PRESTON W., HERMAN E. & SCHILLER H. (1989), *Hope and folly. The United States and UNESCO. 1945-1985*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

RIGHTER R. (1978), *Whose News? Politics, the Press and the Third World*, Burnett Books, London.

ROACH (1987), "The US position on the New World Information and Communication Order", *Journal of Communication*, 37, 4, Autumn.

ROACH (1987), "The position of the Reagan Administration on the NWICO", *Media Development*, 34, 4.

SCHILLER H.I. (1976), *Communication and cultural domination*, International Arts & Sciences Press, New York.

SCHÖNI W. (1988), *UNESCO. Krise der Westlichen Hegemonie*, Campus Verlag, Frankfurt.

SEROO D. (1990), *Je Maintiendrai? De opstelling van de Nederlandse regering ten aanzien van de Unesco in de periode 1974-1987*, scriptie KUNijmegen.

SERVAES J. (1985), *UNESCO, de Verenigde Staten en het internationale communicatiedebat*, CeCoWe, Leuven.

SERVAES J. & DRIJVERS J. (1986), *Grenada: een kruidnagel in de Europese pers*, CeCoWe, Leuven.

SERVAES J. (1987), *Media Aid. Naar een 'ander' communicatie- en ontwikkelingsbeleid*, Acco, Leuven.

SERVAES J. (1988), "The right to communicate is a basic human right", *Media Development*, 35, 4.

SERVAES J. (1989a), *One World, Multiple Cultures*, Acco, Leuven.

SERVAES J. (1989b), "Cultural identity and modes of communication", ANDERSON J. (ed.), *Communication Yearbook 12*, Sage, Newbury Park.

SERVAES J. (1989c), "Beyond the four theories of the press", *Communicatio Socialis Yearbook Volume 8*, Rome

SERVAES J. (1990), "Discussie over de NIO en/of NWICO in de UNESCO", *Mas-sacommunicatie*, 18, 1.

SERVAES J. & TONNAER C. (1992), *De Nieuwsmarkt. Vorm en inhoud van de internationale berichtgeving*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

STEIN M.L. (1993), "US appears ready to rejoin UNESCO", *Editor & Publisher*, 11 September 1993.

STEVENSON R. (1988), *Communication development and the Third World: The global politics of information*, Longman, New York.

UK (1993), *Fifth report of the Foreign Affairs Committee on Membership of UNESCO*, Parliamentary Papers (Commons) No. 690, 21 July 1993, London.

UNESCO (1946), *Constitution*, UNESCO, Paris.

UNESCO (1982), *Historical background of the mass media declaration*, UNESCO, Paris.

UNESCO (1990), *Major Programme Area IV: Communication in the service of humanity. Third Medium-Term Plan (1990-1995)*, UNESCO, Paris.

UNESCO (1993), *UNESCO activities in the matter of free flow of information and freedom of expression*, UNESCO, Paris.

US (1982), *Review of US participation in UNESCO*, US Government Printing Office, Washington.

US (1984), *US withdrawal from UNESCO*, US Government Printing Office, Washington.

US (1992), *The UNESCO: joint hearing before the Subcommittees on Human Rights and International Organisations and International Operations of the Committee on Foreign Affairs and the Subcommittee on Environment of the Committee on Science, Space, and Technology*, US Congress, 102nd Cong., 2nd sess., 25 June 1992, No. 152.

US (1993), *Report of Interagency Working Group: US Policy review of UNESCO*, Department of State, 7 June 1993, Washington.

VAN OUIRIVE M. (1986), *De UNESCO en de Verenigde Staten*, Eindverhandel-ling Politieke Wetenschappen, KULeuven.

WERTHER B. (1985), "Les Etats-Unis contre l'UNESCO", *Le Monde Diploma-tique*, janvier.

XXX (1984), "World forum: the US decision to withdraw from UNESCO", *Journal of Communication*, 4.

XXX (1988), "Communication is a human right" (special issue), *Media Development*, 35, 4.

XXX (1992), "New Communications for a New Century" (special issue), *Media Development*, 39, 2.

YADAVAJ. (ed.) (1984), *Politics of news. Third World perspective*, Concept Pub-lishing Company, New Delhi.

Summary: Unesco and the Freedom of Information. A Reconstruction of 50 years of Power Politics.

This article assesses the role and profile of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) in the international information and communication debate over the past fifty years. It describes the ideological controversies and shifts which took place as a result of and/or conditioned by political and economic power changes.

The concepts 'freedom of information' and 'free flow of information' are of a relatively recent date. However, the ideas on which they are based are very old. For centuries, these principles have been at the base of the Western way of thinking. The practical application of these liberties soon escaped the national level and the need for international agreements was felt. This shift can partly be explained as a result of changing power factors, partly also through culturally defined interpretation problems.

A number of examples are presented. The interpretation of communication principles, the MacBride Report, or the New International Information Order, is linked to powershifts on the political and/or economic level, as well as to the questioning of their universal validity.

The article also addresses the role of the Western newsmedia as agenda setters for the public and political opinion.