

DRIE BOEKEN OVER UNESCO

Unesco, een mooie fiets, maar zonder stuur en zonder ketting

door Barend ter Haar*

Van alle gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties is Unesco waarschijnlijk de meest verwarrende. Geen andere heeft zulke verheven doelstellingen – opvoeding van de mensheid voor rechtvaardigheid, vrijheid en vrede – en zo’n breed werkterrein, variërend van onderwijs en wetenschap tot cultuur en communicatie. Maar de afstand tussen woord en daad is vaak groot. Er is daarom dringend behoefte aan boeken en artikelen die proberen enige duidelijkheid te scheppen.

In dit artikel worden drie boeken besproken die recent¹ verschenen of herdrukt zijn:

- *UNESCO, Its Purpose and Philosophy*² van Julian Huxley;
- *UNESCO, creating norms for a complex world*³ van J.P. Singh; en
- *Bioethiek zonder grenzen*⁴ van Henk ten Have.

Wie een indruk wil krijgen van de idealen van de organisatie kan het beste beginnen met de preambule van de Constitutie van Unesco. Daarin staan de beroemde woorden dat, ‘omdat oorlogen in de geest van mensen ontstaan, de verdediging van de vrede in de geesten van mensen moet worden aangelegd’. Ook de rest is lezenswaardig, zoals de verklaring⁵ ‘dat de wijde verspreiding van cultuur en de opvoeding van de mensheid voor rechtvaardigheid, vrijheid en vrede onmisbaar zijn voor de waardigheid van de mens en een heilige plicht zijn die alle naties moeten vervullen in een geest van wederzijdse hulp en zorg’.

Deze hooggestemde woorden van de Constitutie zijn zowel een zegen als een last gebleken. Ze waren een zegen omdat ze de organisatie een visie boden, maar een last omdat niet werd aangegeven hoe deze doelen bereikt moeten worden.

Om een beter zicht te krijgen op het functioneren van de organisatie als geheel, is het nuttig enige afstand te nemen zodat de kleine successen en problemen uit het zicht verdwijnen en het duidelijker wordt hoe op wat langere termijn de prestaties van Unesco zich verhouden tot de kerndoelen, zoals goed onderwijs voor iedereen, wereldwijde samenwerking op het gebied van wetenschap en cultuur en vrijheid van meningsuiting. De conclusie is dan onontkoombaar dat er een enorme kloof gaapt tussen deze doelen en hetgeen Unesco tot stand heeft gebracht.

Natuurlijk kun je proberen deze kloof te vergoelijken: Unesco heeft op sommige gebieden, zoals statistiek, doping en cultureel erfgoed, immers wel degelijk iets tot stand gebracht; de doelstellingen van Unesco zijn veel te ambitieus, enz. Maar dat doet niets af aan het feit dat voor zover de onderwijssituatie in de wereld verbeterd is, de bijdrage van Unesco daaraan gering is en dat de bijdrage van Unesco aan wereldwijde wetenschappelijke samenwerking vrijwel onzichtbaar is.

Van een afstand bezien doet Unesco denken aan een fiets, een mooie fiets met toeters en bellen,

maar een fiets zonder stuur en zonder ketting. Met een stuur bepaal je waar je heen wilt en dus ook waar je niet heen wilt. Helaas stelt Unesco geen prioriteiten, ze wil overal tegelijk naar toe en komt dus nergens. En als Unesco, bij wijze van uitzondering, het eens is over een prioriteit der prioriteiten, zoals onderwijs voor iedereen, dan gebeurt er nog steeds niet veel, omdat de ketting ontbreekt die het wiel – de lidstaten – in beweging zet. De tweejaarlijkse Algemene Conferentie trapt er flink op los en onderschrijft allerlei nobele doelen, maar zolang de lidstaten niet in beweging komen, blijft het luchtfietserij. Het ontbreekt Unesco aan een mechanisme dat grote woorden omzet in grote daden.

Op de Algemene Conferentie belijden alle lidstaten het belang dat zij hechten aan onderwijs voor iedereen, aan vredesopbouw, aan interculturele dialoog, enz. Maar de daad bij het woord voegen doen zij niet. In plaats daarvan geven ze het Secretariaat opdracht zich daarvoor in te zetten, hoewel iedereen weet dat het Secretariaat met 2000 man personeel en een reguliere begroting van ruim € 200 miljoen per jaar (waarvan ruim de helft opgaat aan salarissen) deze doelen onmogelijk kan bereiken.

Hoe heeft het zo ver kunnen komen?

UNESCO, Its Purpose and Philosophy, het opstel dat Julian Huxley, de eerste directeur-generaal van Unesco, in 1946 schreef en waarvan onlangs een facsimile-herdruk verscheen, geeft een gedeeltelijk antwoord op die vraag. Omdat oorlogen beginnen in de hoofden van mensen, stelde Huxley voor om mensen een positieve levensbeschouwing te geven, die ze aanzet tot samenwerking in plaats van verdeeldheid.⁶ Zo zou 'a single world culture' kunnen ontstaan. De bioloog Huxley, die in navolging van zijn grootvader Thomas Huxley zijn sporen had verdiend in de evolutietheorie, propageerde een op de evolutie gebaseerd humanisme. Hij meende dat Unesco zich ook over de mogelijkheden van eugenetica zou moeten buigen om

het bestaande taboe op een radicaal eugenetisch beleid te doorbreken.⁷ Hij erkende dat de middelen van Unesco – onderwijs, wetenschap en cultuur – niet volstonden om vrede op aarde te stichten. Hiervoor was politieke eenwording nodig en dat lag buiten haar mandaat. Maar Unesco zou door onderwijs wel de basis kunnen leggen waarop later een wereldwijde politieke eenheid gebouwd zou kunnen worden.⁸ Huxley's ideeën gingen velen te ver en dat heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat hij slechts twee jaar DG van Unesco bleef. Maar zijn idealistische opstel past wel bij de toonzetting van Unesco's Constitutie. Beide ademen een optimistisch geloof uit in de maakbaarheid van de wereld en in de bereidheid van de lidstaten zich hier voor in te zetten.

Helaas moeten we vaststellen dat het schilderen van vergezichten weinig oplevert wanneer bij de lidstaten de bereidheid ontbreekt de daad bij het woord te voegen. De waarheid is dat veel regeringen, waaronder ook de Nederlandse, niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn in vervulling van de doelstellingen van Unesco, zoals mondiale wetenschappelijke samenwerking en onderwijs voor iedereen. En toch heeft Unesco op deelterreinen wel degelijk veel bereikt. Denk bijvoorbeeld aan het Werelderfgoedverdrag, aan de ontwikkeling van normen op het gebied van bioethiek,⁹ aan het Instituut voor Statistiek in Montreal en aan de cruciale rol die de Inter-gouvernementele Oceanografische Commissie speelt bij het opzetten van een wereldwijd tsunamiwaarschuwingssysteem.

Waar behoefte aan bestaat, is een boek waarin ordening wordt aangebracht in deze verwarrende hoeveelheid pretenties en prestaties. J.P. Singh probeert dat in *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), creating norms for a complex world*. Het boek omvat een heleboel informatie over Unesco en er staan rake observaties in, maar het wemelt van de slordigheden,¹⁰ terwijl een goede analyse ontbreekt. Zo wijst Singh er terecht op dat Unesco successen boekte waar lidstaten,

individueen en NGO's samenwerkten¹¹ en stelt hij verderop dat het Secretariaat tot taak heeft het mandaat van de organisatie uit te voeren,¹² maar hij merkt de strijdigheid tussen beide opmerkingen niet op. Als vervulling van het mandaat van de organisatie samenwerking tussen lidstaten en NGO's vergt, dan is het immers onzinnig vervulling van het mandaat geheel aan het Secretariaat over te laten. Toch gebeurt dat en daarmee is een groot deel van het falen van Unesco verklaard.

Een cynicus zou kunnen stellen dat Unesco dus helemaal niet faalt, maar juist voldoet aan de wensen van de lidstaten die wel lippendienst aan de idealen van Unesco willen bewijzen, maar geen concrete daden willen die politieke en financiële kosten meebrengen. Maar een dergelijke cynische zienswijze gaat er aan voorbij dat de onderwerpen waar Unesco binnen de VN verantwoordelijkheid voor draagt, zoals onderwijs, wetenschap en communicatie, van fundamenteel belang zijn voor een doeltreffende aanpak van de problemen waar de wereld voor staat. De houding van diverse regeringen om de hoop op fundamentele hervorming van Unesco op te geven, is daarom kortzichtig.

Singh doet uiteenlopende uitspraken over doel en functie van Unesco, maar gaat grotendeels voorbij aan de vraag of het mogelijk is al die verschillende functies (denktank, overlegorgaan, adviesorgaan, uitvoeringsorgaan, enz.) tegelijkertijd goed te vervullen. Hij beweert dat doel, functies en activiteiten van Unesco goed beschreven staan in de Constitutie,¹³ maar het tegendeel is het geval. Zowel over de doelen van de organisatie als over wie verantwoordelijk is voor het bereiken van deze doelen, is de Constitutie vaag en verwarrend. Zo zou men alleen al op basis van de laatste preambulaire en de eerste operationele paragraaf tot de volgende formuleringen van het doel van Unesco kunnen komen:

- bevorderen van vrede en welzijn;¹⁴
- bevorderen van vrede en veiligheid;¹⁵
- bevorderen van universele eerbied voor

rechtvaardigheid, rechtsstaat en mensenrechten;¹⁶ en

- bevorderen van samenwerking op het gebied van onderwijs, wetenschap en cultuur.¹⁷

Dit zijn allemaal behartigenswaardige doelen, maar door ze achter elkaar te zetten, maakt men het stellen van prioriteiten er niet gemakkelijker op. Ook over de vraag wie er voor vervulling van deze doelen moet gaan zorgen, is de Constitutie onduidelijk. Wordt dit aan het Secretariaat opgedragen of nemen de lidstaten die de Constitutie onderschrijven hier zelf de verantwoordelijkheid op zich? Dat laatste ligt voor de hand, want zij zijn immers de enige die daartoe de middelen hebben. De Constitutie is dus allerm minst duidelijk en biedt lidstaten een uitvlucht om de verwezenlijking van de doelen van Unesco aan het Secretariaat op te dragen, hoewel alleen de lidstaten over de middelen beschikken om deze doelen te verwezenlijken.

Singh beweert dat Unesco over 'enorme intellectuele vermogens' beschikt om te overleggen over de meest ingewikkelde wereldproblemen'. Helaas wordt in Parijs van die 'enorme intellectuele vermogens' te weinig gebruik gemaakt. Op het gebied van vormgeving behoren de publicaties van Unesco tot de wereldtop, maar inhoudelijk is het niveau lang niet altijd wat je van een intellectuele wereldorganisatie zou verwachten.¹⁸ In de vergaderingen van de Algemene Conferentie en de Uitvoerende Raad beperken de meeste delegaties zich tot het voorlezen van wenslijstjes, gelardeerd met retoriek. Over de aanpak van mondiale problemen op het gebied van onderwijs, wetenschap, cultuur en communicatie vindt zelden een inhoudelijk debat plaats.

Henk ten Have zorgde er als directeur van de afdeling voor ethiek van wetenschap en technologie voor, dat Unesco op het gebied van bio-ethiek een rol van wereldwijd belang speelde. Zijn boek *Bioethiek zonder grenzen, mondialisering van gezondheid, ethiek en wetenschap* heeft niet de pretentie een compleet overzicht van Unesco te geven, maar als insider slaagt

Ten Have erin een beeld van Unesco te schetsen dat dichterbij de werkelijkheid staat dan dat van Singh. Uiteraard staan typisch ethische vraagstukken centraal, zoals orgaanhandel, kloonvlees, gebruik van mensen als proefkonijn en de gevolgen van werving van medisch personeel in ontwikkelingslanden, maar hij legt steeds verband met bredere vraagstukken. Zo grijpt hij de discussie over nanotechnologie aan om de vraag aan de orde te stellen hoe ervoor gezorgd kan worden dat de resultaten van onderzoek niet alleen ten goede komen aan de rijke landen. Voor hem is het geen grote stap van ethiek naar de verantwoordelijkheid van de mens voor de natuur en zo komt hij uit bij de pogingen van Unesco hieraan vorm te geven door de instelling van Mens en Biosfeer-reservaten en Werelderfgoedparken en door het bevorderen van Onderwijs voor Duurzame Ontwikkeling.

Tussen bio-ethiek en de Franse keuken als immaterieel erfgoed legt hij impliciet verband in een bespreking van het debat over voeding in het verpleeghuis: 'voeding heeft te maken met zorg en samenzijn. Het gaat er niet om, zoals bij de Franse eenden, een hoeveelheid materie in ons darmstelsel te krijgen, maar het is een gelegenheid om met anderen aan tafel te zitten, dingen te bespreken, ervaringen uit te wisselen, herinneringen op te halen.' Frankrijk is gehecht aan de traditie van een met toewijding bereide, met zorg opgediende en met aandacht geproefde maaltijd en beschouwt deze daarom als immaterieel erfgoed dat gekoesterd dient te worden.

Terzijde zij hierbij opgemerkt dat, anders dan vaak wordt beweerd, er geen officiële immateriële tegenhanger bestaat van de materiële Werelderfgoedlijst. Op de laatstgenoemde staan onder meer de Waddenzee en de grachtengordel van Amsterdam. Wel is er een representatieve lijst van immaterieel erfgoed, maar die is vooral bedoeld als illustratie van wat immaterieel erfgoed is. Plaatsing van de Franse keuken op deze lijst betekent overigens niet dat andere keukens niet als immaterieel erfgoed beschouwd kunnen

worden. Integendeel, wij zouden in plaatsing van de Franse keuken op de representatieve lijst een aanmoediging kunnen zien om Nederlandse tradities, zoals beschuit met muisjes bij geboorte, pepernoten en speculaaspoppen met Sinterklaas en oliebollen met oudjaar, op onze eigen lijst van immaterieel erfgoed te plaatsen.

Boeiend is ook zijn betoog over het concept 'Erfgoed van de Mensheid'. Aanvankelijk werd dit begrip alleen gebruikt voor gebieden die buiten nationale grenzen liggen, zoals Antarctica en de maan. Vervolgens is het uitgebreid tot gebieden en objecten die binnen de grenzen van een staat liggen, maar voor de hele wereld van belang zijn, zoals het erfgoed op de Werelderfgoedlijst van Unesco. Voorwaarde voor plaatsing op de lijst is dat het om iets van uitzonderlijke en universele waarde gaat. Omdat plaatsing op de lijst helpt toeristen te trekken, willen landen hun natuurgebieden en monumenten graag op de Werelderfgoedlijst plaatsen, ook al moeten ze daarvoor een klein stukje van hun nationale soevereiniteit inleveren. Nu de Amsterdamse grachtengordel op de Werelderfgoedlijst staat, heeft Nederland niet langer het recht daar een heel andere bestemming aan te geven, zoals de aanleg van een parkeerterrein op een gedempte Herengracht.

Wie een indruk wil krijgen van wat Unesco momenteel presteert, is met het laatstgenoemde boek het beste af. Maar het wachten is nog op een boek dat de mogelijkheden en beperkingen van Unesco op heldere wijze uiteenzet. Daarin zouden de volgende vragen centraal moeten staan:

- Wat zijn de wereldwijde uitdagingen op het gebied van onderwijs, wetenschap, cultuur en communicatie?;
- Welke rol zou Unesco kunnen spelen bij het aangaan van deze uitdagingen?; en
- Hoe moet Unesco gereorganiseerd worden om deze rol naar behoren te vervullen?

De slotsom zal mijns inziens moeilijk anders kunnen zijn dan dat Unesco, om zijn mandaat te kunnen vervullen, volledig op zijn kop zal moe-

ten worden gezet. Van een organisatie waar de verantwoordelijkheid bij het Secretariaat ligt met de lidstaten in een ondersteunende rol, zal het een organisatie moeten worden waarin de verantwoordelijkheid bij de lidstaten ligt, met het Secretariaat in een heel belangrijke, maar vooral ondersteunende rol.

* **Barend ter Haar** is medewerker van het Instituut Clingendael. Van 2007 tot 2011 was hij permanent vertegenwoordiger van Nederland bij UNESCO. Dit artikel weerspiegelt zijn persoonlijke visie. Voor *VNForum* 2009/4 schreef hij 'Unesco, twee visies onder dezelfde naam'.

Noten

- ¹ Van de oudere uitgaven verdient met name *Een halve eeuw UNESCO vermelding*, geschreven door Andries van Helden (Nationale Unesco Commissie, 2001).
- ² *UNESCO, Its Purpose and Philosophy* van Julian Huxley verscheen in 1946 in het Engels en Frans. In 2010 werd door Euston Grove Press een facsimile gepubliceerd van beide teksten. Tzamen tellen zij 134 blz.
- ³ *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), creating norms for a complex world* van J.P. Singh telt 166 blz.. Het werd in 2011 uitgegeven door Routledge in de *Global Institutions Series*.
- ⁴ *Bioethiek zonder grenzen, mondialisering van gezondheid, ethiek en wetenschap* van Henk ten Have (256 blz.; Valkhof Pers. 2011).
- ⁵ In de vierde preambulaire paragraaf.
- ⁶ Blz.59: 'we can achieve a good deal more if we can give people the world over some simple philosophy of existence of a positive nature which will spur them to act in place of the apathy, pessimism or cynicism which is so prevalent today, and to act in common instead of in separate groups.'
- ⁷ Blz. 38: 'in the not very remote future the problem of improving the average quality of human beings is likely to become urgent; and this can only be accomplished by applying the findings of a truly scientific eugenics.'
- ⁸ Blz. 13: 'in its educational programme it can stress the ultimate need for world political unity and familiarise all peoples with the implications of the transfer of full sovereignty from separate nations to a world organization.'
- ⁹ Zoals de *Universal Declaration on the Human Genome and Human Rights* (1997), de *International Declaration on Human Genetic Data* (2003) en de *Universal Declaration on Bioethics and Human Rights* (2005).
- ¹⁰ Enkele voorbeelden: Blz. 4: Huxley's ideeën kwamen niet 'dichtbij' eugenetica. Hij was er een uitgesproken voorstander van. Zie voetnoot 6; Blz. 9: De preambule van de Constitutie zou al over 'deliberating climate control' spreken. Dat speelde toen nog niet; Blz. 26: De begroting van de afdeling voor Communicatie en Informatie zou groter

zijn dan die van Wetenschap. Uit de cijfers op blz. 23 en 40 blijkt echter het tegendeel; Blz. 27: Unesco's laatste *World Education Report* verscheen in 2000. Tegenwoordig verschijnt jaarlijks het *EFA Global Monitoring Report*; Bz. 41: Japan zou 25% van de reguliere begroting van Unesco betalen. Dat is niet waar; Blz. 48 en 72: De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens stamt uit 1948, en niet uit 1945; Blz. 52 en 152: met 'Fan Coomans' wordt Fons Coomans bedoeld, zoals uit de eindnoot blijkt.

- ¹¹ Blz. 18: 'Throughout its history, the organizations' remarkable achievements lie in areas where member states, individuals, and non-governmental organizations have worked together to solve humanity's problems.' NB: het Secretariaat wordt hierbij niet eens genoemd.
- ¹² Blz. 32: 'the international civil service that must implement the organization s mandate'.
- ¹³ Blz. 18: 'UNESCO s purpose, functions and activities are well defined in its Constitution'.
- ¹⁴ 'for the purpose of advancing (...) the objectives of international peace and of the common welfare of mankind.'
- ¹⁵ 'The purpose of the Organization is to contribute to peace and security'.
- ¹⁶ 'by promoting collaboration among the nations through education, science and culture'.
- ¹⁷ 'in order to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms'.
- ¹⁸ Een voorbeeld daarvan is het *UNESCO World Report Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue*. Hierin worden de brede definitie van cultuur (als vormgeving van het leven, inclusief leefstijlen, waardesystemen en geloven) en de beperkte definitie (kunst) op willekeurige en verwarrende wijze door elkaar gebruikt. Bij navraag bleek dat dit kwam omdat bijdragen van verschillende auteurs gewoon achter elkaar waren geplakt. Sommige van deze auteurs waren kennelijk cijferblind, want het rapport wemelt van de onderling tegenstrijdige cijfers. In 2009 heeft de Nederlandse delegatie het Unesco Secretariaat en de redactie zowel mondeling als schriftelijk op een serie fouten en tegenstrijdigheden gewezen. Hoewel de redactie toegaf dat er allerlei fouten waren gemaakt, vond men het kennelijk niet nodig deze te verbeteren en de fouten zijn gewoon overgenomen in de vertalingen die vervolgens van het rapport zijn gemaakt. Zo staat in de Nederlandse samenvatting van het rapport op blz. 18: 'In 2006 genereerden de media en culturele industrieën meer dan 7% van het mondiale BBP en waren zij ongeveer US\$ 1,3 triljoen [sic] waard...' Het BNP van de wereld was in 2006 naar schatting US\$ 49 biljoen. US\$1,3 biljoen is ongeveer 2,6% van US\$ 49 biljoen, niet 7%. Nu kan men zeggen dat het hier slechts om een klein detail gaat, maar zou een organisatie met enige intellectuele ambitie zulke domigheden gewoon ongewijzigd laten?