



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

# La Gouvernance mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle : l'approche de l'UNESCO

par Irina Bokova

Directrice générale de l'UNESCO

# La Gouvernance mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle : l'approche de l'UNESCO

Quel est aujourd'hui le rôle des organisations internationales créées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ? Elles furent conçues pour refléter des constellations de puissances qui ont désormais changé, et leur but était de faire face à des défis qui ne sont plus les mêmes. Nous serions aujourd'hui entrés dans une ère nouvelle, un âge pour des institutions plus légères, nous dit-on parfois.

Ces propos méritent réflexion. L'analyse est juste – les temps ont profondément changé – mais il y a erreur sur le pronostic. Néanmoins, les questions demeurent : comment des organisations nées de l'expérience de la Seconde Guerre mondiale contribuent-elles aujourd'hui à la paix et à la sécurité dans le monde ? Plus précisément, quel est le rôle de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ?

La question est importante en ces temps d'austérité économique généralisée. Les contraintes strictes qui pèsent sur les budgets nationaux partout dans le monde conduisent les gouvernements à remettre en cause le niveau de leurs contributions aux nombreuses organisations internatio-

nales. Les problèmes ne sont pas seulement financiers. Ils s'accompagnent d'interrogations sur la pertinence des activités de ces organisations pour les intérêts nationaux et sur l'efficacité de leur action. Les réponses de l'UNESCO à ces questions doivent être convaincantes. Et elles le sont.

## **Une période de changement**

En 1997, *The Economist* publia un article traitant de deux visions antagonistes des affaires internationales – celle de l'homme de Chatham House et celle de l'homme de Davos. Le texte notait que les politiques de puissance traditionnelles n'avaient plus la primauté et que de nouvelles formes de pouvoir, économique et commercial, voyaient le jour dans un monde en pleine mondialisation.

Les temps ont changé. La relation essentielle entre l'économie et la politique a été mise en évidence lors de la pire crise mondiale que l'on ait connue depuis les années 1930. À mesure que la mondialisation croît, les manières de faire de la politique évoluent – tant au niveau national que mondial. Le pouvoir des idées progresse et le rôle des individus s'est accentué. Les récents événements au Moyen-Orient montrent la force révolutionnaire des aspirations au respect des droits de l'homme et à la dignité. L'acte tragique d'un seul individu – Mohamed Bouazizi – a affecté la réalité de millions d'autres. Les relations internationales connaissent une grande incertitude. La hausse du prix des aliments et du pétrole semble partie pour prolonger les effets de la crise économique mondiale. Les guerres ont lieu de plus en plus à l'intérieur des États, avec les civils de plus en plus souvent pris pour cibles. Entre 1998 et 2008, trente-cinq pays ont connu des conflits armés.

Le rythme du changement s'accélère. L'humanité se déplace comme jamais auparavant. Les chiffres des Nations Unies pour l'année 2010 font apparaître des mouvements massifs entre les pays du Nord (53 millions), entre ceux du Sud (61 millions), ainsi qu'entre le Nord et le Sud (62 millions du Sud vers le Nord et 14 millions du Nord vers le Sud). Plus de la moitié de la population mondiale vit en ville aujourd'hui. Cette proportion atteindra deux tiers d'ici 2030, et 95 % de cette croissance aura lieu dans les pays en voie de développement. Les villes soulèvent de gros enjeux en termes de gouvernance politique et économique et de réponse au changement climatique. La diversité croissante des sociétés modernes fait des villes les acteurs essentiels pour gérer la diversité.

L'humanité est également plus connectée que jamais. La révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication ouvre des perspectives fabuleuses d'échanges et facilite de nouvelles formes de dialogue et de coopération à travers les frontières. De nouvelles questions accompagnent ces phénomènes. Les individus et les cultures ne pèsent pas du même poids dans la balance de la mondialisation. Les contacts accrus vont de pair avec une anxiété également plus forte des communautés dont les coutumes et les langues subissent de nouvelles pressions. Les valeurs, les traditions, les coutumes et les expressions culturelles sont passées au premier plan des politiques nationales et des évolutions mondiales. Le multiculturalisme est une réalité pour la plupart des pays, mais des doutes s'expriment sur le multiculturalisme en tant que politique. De nouvelles questions se posent sur la gestion de la diversité au sein des États.

Le récent article de *Foreign Affairs* décrivant un monde mené par un « G-zéro » sans gouvernance réelle est

sans doute excessif, mais il rend bien compte du nouveau régime d'incertitude de la gouvernance mondiale. Le monde est plus complexe qu'en 1997. Ces problèmes affectent des femmes, des hommes et des enfants. Plus d'un milliard de personnes vivent dans une extrême pauvreté. Huit millions d'enfants meurent chaque année avant l'âge de cinq ans. Les relations internationales sont plus complexes à mener, avec de nouveaux joueurs, sur des terrains nouveaux. L'homme de Chatham House et l'homme de Davos sont bien vivants, mais ils sont rejoints par le blogueur de Tunis.

## **L'action de l'UNESCO**

Les États ne peuvent relever ces défis seuls. Gérer la complexité de la mondialisation nécessite de nouvelles politiques et de nouvelles façons de travailler.

C'est à ce niveau que l'UNESCO intervient. Notre conférence constitutive se tint à Londres, à l'Institute of Civil Engineers, du 1er au 16 novembre 1945, et fut présidée par Mme Ellen Wilkinson, ministre de l'éducation de Grande-Bretagne. L'idée de créer une telle organisation avait vu le jour en 1942, lorsque le Royaume-Uni avait commencé à convoquer régulièrement des Conférences des ministres alliés de l'éducation. La plupart d'entre eux travaillaient pour les gouvernements en exil de pays occupés, alors que la guerre était loin d'être terminée. Malgré tout, le Royaume-Uni promut la coopération internationale dans le domaine de l'éducation comme une force pour construire une paix durable. L'UNESCO fut modelée par la conviction qu'il faudrait trouver de nouveaux moyens de protéger la paix lorsque celle-ci serait rétablie. Cette idée

inspira la rédaction de notre Acte constitutif. Elle est au cœur même du système des Nations Unies.

Notre Acte constitutif déclare qu'une paix véritable doit être établie sur « le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité ». Une paix qui ne reposerait que sur des arrangements politiques et économiques ne serait pas durable. Des valeurs communes sont au cœur de ce projet, et en particulier les principes démocratiques de dignité, d'égalité et de respect mutuel. La Déclaration universelle des droits de l'homme s'inspira de l'Acte constitutif de l'UNESCO. Ces valeurs ont été et restent le point de départ de toutes nos actions et l'aune à laquelle se mesure leur réussite.

Sur ces fondations, le rôle actuel de l'UNESCO consiste à combler certaines lacunes de la gouvernance mondiale et à consolider certains biens publics qui glissent entre les mailles de la mondialisation et qui sont pourtant vitaux pour notre avenir commun.

Cela veut dire, en premier lieu, promouvoir la libre circulation de l'information et la liberté d'expression – domaine dans lequel l'UNESCO est la seule agence des Nations Unies à disposer d'un mandat explicite.

La liberté d'expression est un droit humain fondamental qui sous-tend toutes les autres libertés civiles. C'est un élément clé des sociétés ouvertes qui se révèle vital pour la gouvernance démocratique. La liberté d'expression joue également un rôle important dans la croissance. Elle permet la libre circulation des idées, nécessaire à l'innovation, et elle renforce la responsabilité et la transparence. Les menaces à ce droit fondamental sont réelles. Le fait est qu'une presse pluraliste et indépendante du point de

vue éditorial n'est pas la règle dans plusieurs parties du monde. Des mécanismes juridiques et réglementaires de contrôle existent dans de nombreux pays. La violence contre les journalistes reste la menace la plus sérieuse que connaît la liberté d'expression. Ils sont trop nombreux à se retrouver en prison pour de mauvaises raisons ou à devoir fuir leur pays. Ces atteintes à leur liberté ont joui d'une impunité grandissante durant la dernière décennie.

L'UNESCO intervient chaque fois qu'un journaliste est attaqué ou tué. Nous encourageons l'éducation aux médias et à l'information afin d'étendre l'accès à celle-ci et de faciliter la libre circulation des idées. Nous soutenons l'expression du pluralisme et de la diversité culturelle dans les médias, et nous nous employons à élargir l'accès de tous à l'information. L'Organisation appuie la formation des journalistes, en travaillant sur les programmes avec les écoles de journalisme. En Afghanistan, en Iraq, au Libéria et en Sierra Leone, nous mettons en place les cadres juridiques nécessaires à la liberté de parole. Nous avons condamné ouvertement toutes les violations de la liberté d'expression et d'information durant les récents événements survenus en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Nous avons immédiatement commencé à travailler en Tunisie et en Égypte pour renforcer les libertés par le biais de réformes des médias, d'un soutien à la formation au journalisme et d'une aide dans le processus pré-électoral.

L'éducation est un autre bien public mondial essentiel à la dignité humaine et au développement durable. L'UNESCO mène la campagne mondiale pour atteindre les objectifs de l'éducation pour tous, pour tous les enfants, les jeunes et les adultes d'ici à 2015.

Une éducation de base de qualité est un droit humain essentiel au développement et à la réalisation de chaque individu. C'est aussi un moteur de la réussite économique. Il serait possible de sortir environ 171 millions de personnes de la pauvreté si les élèves des pays à faibles revenus quittaient l'école en ayant acquis des compétences de base en matière de lecture – ce qui équivaldrait à une réduction de 12 % de la pauvreté à l'échelle mondiale. L'éducation est aussi une force pour l'égalité, surtout l'égalité entre les genres. Le niveau d'instruction d'une femme se répercute non seulement sur sa situation économique et sociale mais également sur la nutrition, la santé et l'éducation de ses enfants. L'éducation est capitale pour la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies. Les femmes qui ont poursuivi leurs études au-delà de l'école primaire ont cinq fois plus de chances que les femmes analphabètes de savoir ce qu'est le VIH/SIDA. À la base, l'éducation est affaire de valeurs. Elle nourrit le respect des libertés et des droits humains fondamentaux, et construit les bases de sociétés saines et vivantes.

L'importance de l'éducation vient d'être à nouveau reconnue par le Sommet 2010 sur les objectifs du Millénaire pour le développement qui s'est tenu en septembre dernier et par le Sommet du G-20 à Séoul. À quatre ans de la date butoir de 2015, les enjeux sont encore considérables. Nous avons enregistré d'énormes progrès depuis 2000, y compris dans de nombreux pays pauvres, mais 67 millions d'enfants n'étaient pas scolarisés en 2008. En Afrique subsaharienne, ils sont 10 millions à abandonner l'école primaire chaque année. Environ 796 millions d'adultes sont encore dépourvus des compétences de base en matière de lecture et d'écriture. Beaucoup trop d'élèves quittent encore l'école avec des compétences réduites. La crise économique grève



les budgets éducatifs. L'aide au développement en faveur de l'éducation de base stagne depuis 2008.

Ces problèmes sont exacerbés dans les zones de conflits. Tel est le message central du Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous, *La crise cachée : les conflits armés et l'éducation*. Entre 1998 et 2008, quelque deux millions d'enfants ont été tués dans des conflits, six millions sont restés handicapés. Environ 300 000 enfants sont exploités comme soldats. La dernière décennie a vu une augmentation des attaques perpétrées contre les écoles. Pour l'UNESCO, il s'agit d'une crise immédiate des droits humains, c'est aussi un désastre pour le développement à long terme. L'éducation doit progresser sur l'ordre du jour international de la construction de la paix. L'éducation ne peut rester le parent pauvre des efforts internationaux visant à gérer les conflits. Elle doit devenir prioritaire dès la conception de toute politique internationale, car elle fait office de pont entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.

L'UNESCO encourage les systèmes d'éducation inclusifs, qui bénéficient réellement à tous, et intervient là où les besoins se font le plus sentir. En Iraq, l'UNESCO soutient la formation des enseignants et la réorganisation de l'enseignement supérieur. Nous avons créé des Centres communautaires en dehors de Bagdad afin d'apprendre à lire et à écrire aux filles et aux femmes. Au Pakistan, nous aidons à la remise sur pied de l'enseignement secondaire et non formel dans les zones touchées par les inondations, nos efforts d'alphabétisation ciblent les filles et les femmes. En Afghanistan, nous travaillons avec 600 000 élèves dans 18 provinces – en visant prioritairement les femmes et les filles.

La position de l'UNESCO suit une ligne claire. L'éducation apporte de la durabilité au développement. Elle est source de dignité pour les individus et les communautés, et moteur d'innovation. L'UNESCO poursuit ces objectifs en fournissant les données et les analyses nécessaires à l'efficacité politique des gouvernements et des autres organisations internationales, y compris l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne. Nous apportons le soutien nécessaire en amont pour bâtir des systèmes éducatifs solides et nous travaillons sur le terrain à la création de cadres sectoriels efficaces. Nous exerçons un réel leadership dans les domaines de l'égalité entre les genres et de l'alphabétisation.

L'égalité entre les genres soulève des enjeux vitaux. À l'échelle mondiale, les filles sont plus susceptibles que les garçons de ne jamais entrer à l'école primaire. Les femmes représentent encore les deux tiers des analphabètes du monde. Les enjeux sont importants, car l'égalité des genres est l'un des accélérateurs les plus puissants pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ainsi que les objectifs de l'Éducation pour tous. L'égalité des genres est essentielle pour la santé des familles et pour la vigueur des sociétés. C'est également un moteur essentiel dans les situations de conflit et après les catastrophes. L'UNESCO affine ses objectifs dans ce domaine de l'égalité des genres. Notre nouvelle initiative mondiale pour l'éducation des femmes et des filles mobilise de nouveaux partenariats avec le secteur privé et est centrée sur le soutien à la politique de l'éducation en général, à l'éducation non formelle et à l'éducation des femmes adultes.

L'Afrique est aussi une priorité pour l'UNESCO. Chef de file pour la Décennie de l'alphabétisation des Nations Unies 2003-2012, l'UNESCO soutient l'alphabétisation comme accélérateur de développement essentiel pour éradiquer la pauvreté, réduire la mortalité infantile, freiner la croissance démographique et promouvoir l'égalité des genres. Au Mozambique, par exemple, l'UNESCO forme les enfants à l'enseignement de leurs propres familles. Grâce en partie à ce travail, l'analphabétisme y est tombé de 90 % à un peu moins de 50 % aujourd'hui. Un autre problème important concerne le besoin d'enseignants qualifiés. Selon les estimations de l'UNESCO, 99 pays auront besoin d'au moins 1,9 million d'enseignants supplémentaires dans les classes d'ici 2015 par rapport à 2008, afin de fournir un enseignement primaire de qualité pour tous. L'Afrique subsaharienne a besoin de plus d'une moitié de ces enseignants supplémentaires. Sur l'ensemble du continent africain, une moyenne de 306 000 enseignants devra être recrutée chaque année jusqu'en 2015 pour universaliser l'enseignement primaire et compenser les départs naturels. Les défis sont importants : embaucher et former de nouveaux enseignants, leur fournir un soutien adéquat et les déployer dans les endroits appropriés. L'Initiative de l'UNESCO pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne cherche à aider les pays à améliorer le statut et les conditions des enseignants et à créer des cadres efficaces de politique nationale.

L'UNESCO aligne ces priorités sur celles définies par l'Union africaine et ses États membres, et sur celles des communautés économiques régionales. L'accord que l'UNESCO a récemment signé avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) pour appuyer les nouvelles technologies dans le domaine de l'enseignement

supérieur reflète cet engagement. La transformation du Bureau d'Addis-Abeba en bureau de liaison avec l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique renforcera le travail de l'UNESCO sur des priorités communes. Ces priorités comprennent un effort particulier dans le soutien à la science, la technologie et l'innovation dans les pays africains ainsi qu'aux jeunes.

L'accord récent signé avec la République démocratique du Congo pour l'établissement d'un Centre de recherche et de documentation sur les femmes, le genre et la consolidation de la paix dans la région des Grands Lacs souligne l'imbrication entre les priorités Genre et Afrique de l'UNESCO. Situé à Kinshasa, ce centre UNESCO de catégorie 2 traitera d'une question d'importance vitale pour les droits de l'homme, la paix sociale et le développement dans la région.

La culture soulève aussi des questions stratégiques pour la gouvernance mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle. Beaucoup ont écrit sur « le village mondial » qui émerge aujourd'hui. Les contacts et les échanges commerciaux s'intensifient entre les sociétés et les individus. De nouvelles formes d'expression se font jour, ainsi que des relais innovants de dialogue. En parallèle, dans des sociétés de plus en plus complexes et des villes toujours plus diverses, le défi du vivre ensemble prend de l'importance.

L'UNESCO met la culture en avant comme force dynamique qui renouvelle l'humanité et ouvre de nouveaux horizons. Notre travail passe d'abord par l'établissement de normes mondiales, matérialisées dans des conventions internationales sur des aspects différents du patrimoine culturel y compris le subaquatique, le matériel et l'immatériel. La Convention du patrimoine mondial est l'emblème d'une politique de sauvegarde de près d'un millier de

sites dans le monde représentant « une valeur universelle exceptionnelle ». En janvier 2011, j'ai signé un accord avec le Premier ministre de la République démocratique du Congo pour renforcer la préservation de la remarquable biodiversité de ce pays – en particulier dans les parcs nationaux de la Garamba, de Kahuzi-Biega, de la Salonga et des Virunga, et dans la Réserve de faune à okapis. Cette avancée a une portée qui va bien au-delà des frontières de la République démocratique du Congo.

Le patrimoine culturel constitue une ressource pour les générations futures. C'est aussi un instrument pour la réconciliation au présent. Souvent première victime de la guerre, la culture permet de restaurer des liens précédemment rompus. Cette préoccupation sous-tend nos efforts actuels pour sauvegarder le patrimoine culturel en Tunisie, en Égypte et en Lybie.

Ce travail est lié à la promotion par l'UNESCO de la diversité culturelle comme point de départ pour approfondir la compréhension entre les êtres humains et pour favoriser le dialogue. C'est pour cela que l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à l'UNESCO d'être chef de file pour la Décennie internationale de la promotion d'une culture de la non-violence et de la paix au profit des enfants du monde (2001-2010) et l'Année internationale du rapprochement des cultures 2010. Ces initiatives mondiales ont mobilisé un nombre impressionnant d'acteurs, allant des jeunes aux chefs d'État. Plus de 75 millions de personnes à travers le monde ont signé le Manifeste 2000 pour une culture de la paix et de la non-violence. L'Année internationale du rapprochement des cultures a promu plus d'un millier d'activités à travers le monde pour approfondir la compréhension comme socle du respect et du dialogue.

La culture est aussi source d'innovation. En 2009, elle a généré des emplois et des revenus pour une valeur de 1 300 milliards de dollars. Les industries culturelles sont en expansion, mais elles ont besoin d'être soutenues. Tel est le but de la Convention pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO (2005). Elle guide le travail que nous effectuons avec l'Union européenne pour soutenir les industries culturelles dans 67 pays en voie de développement. En septembre dernier le document final du Sommet sur les objectifs du Millénaire pour le développement a fait date car il souligne le besoin d'encourager « la coopération internationale dans le domaine culturel en vue de réaliser les objectifs de développement. » La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée Culture et développement (20 décembre 2010) est une autre étape importante dans la reconnaissance du lien entre culture et développement.

À travers tout cela, nous restons fidèles à des valeurs communes. Toutes les cultures sont différentes, mais l'humanité est unie autour de droits humains et de libertés fondamentales. Ces droits et ces libertés sont universels, même s'ils ne sont pas universellement acceptés. Encourager les sociétés à avancer dans ce sens est un objectif essentiel de la gouvernance mondiale aujourd'hui.

Canaliser le pouvoir de la science pour le bien de tous est un autre objectif majeur. De nombreux États ont besoin d'un soutien à la création de cadres nationaux durables pour la science, la technologie et l'innovation et pour faire progresser l'enseignement des sciences. Il devient aussi de plus en plus important de réduire les risques liés aux catastrophes naturelles, de mettre en place des systèmes d'alerte précoce et de préparation à ce type d'événements

et de concevoir des stratégies d'adaptation et de réduction des impacts. La dernière décennie a connu le plus grand nombre de catastrophes naturelles jamais enregistrées sur une telle période. Depuis le début de l'année, nous avons déjà assisté à une triple catastrophe au Japon (séisme, tsunami et désastre nucléaire), à des inondations en Australie et en Thaïlande, et à un tremblement de terre en Nouvelle-Zélande.

L'UNESCO joue un rôle de premier plan pour aider les États à se préparer aux risques et à les réduire, puis à s'adapter à leurs conséquences. Lorsqu'un tremblement de terre survint au large du Japon le 11 mars 2011, une alerte au tsunami fut émise trois minutes plus tard – grâce au Centre d'alerte aux tsunamis dans le Pacifique, mis en place par la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO. L'UNESCO aide à la création de systèmes similaires dans d'autres régions du monde. L'Organisation a organisé récemment la première simulation d'alerte au tsunami dans les Caraïbes, impliquant 33 pays.

L'Organisation joue aussi un rôle moteur au niveau international dans l'observation des effets du changement climatique sur la disponibilité en eau et dans l'élaboration d'approches de gestion intégrée de l'eau. C'est le mandat de notre Programme hydrologique international. Ce travail implique un transfert de technologies vers les pays en voie de développement pour suivre l'évolution du niveau de la mer. En Haïti, par exemple, nous participons à l'élaboration d'un système d'alerte aux risques côtiers.

L'éducation reste le meilleur moyen de faire évoluer les mentalités et les comportements pour s'adapter au changement et en maîtriser les impacts. Ces objectifs guident notre travail sur l'éducation au changement climatique

durant la Décennie des Nations Unies pour l'éducation au service du développement durable (2005-2014), menée par l'UNESCO. Ces mêmes objectifs inspirent l'approche intégrée de l'UNESCO pour protéger la biodiversité et répondre aux défis du changement climatique à travers son réseau mondial de réserves de biosphère. Ces réserves sont des plateformes uniques pour développer une base commune de connaissances sur le changement climatique et pour concevoir de nouvelles approches d'atténuation et d'adaptation à son impact.

## **Un multilatéralisme efficace**

Ces exemples donnent un aperçu de l'engagement de l'UNESCO, qui comprend de nombreux autres domaines, pour répondre aux questions fondamentales de la gouvernance mondiale aujourd'hui.

Pour comprendre le rôle de l'Organisation, il convient de rappeler la pensée du théologien et penseur politique Reinhold Niebuhr, représentant des États-Unis lors de la 4<sup>e</sup> session de la Conférence générale de l'UNESCO. Niebuhr rédigea en 1950 un article intitulé « La théorie et la pratique de l'UNESCO » dans lequel il réfutait l'affirmation selon laquelle l'Organisation n'était guère plus qu'une « marchande de rêves ». Il insistait notamment sur ce qu'il appelait l'« importance incroyable » qu'elle avait prise en jetant les bases d'une paix durable entre les États. Mais, prévenait-il, elle devait être jugée selon le bon critère.

Ceci reste vrai aujourd'hui. L'UNESCO ne fournit pas d'aide au développement, mais elle met en place les conditions propices à ce dernier. L'Organisation elle-même ne maintient pas la paix, mais elle s'emploie à la faire durer. Elle fournit des outils vitaux pour la paix et le développement



dans un monde difficile et pressé. La valeur de l'UNESCO repose dans son rôle de moteur international pour encourager des actions collectives liées aux biens publics clés de l'éducation, la culture, la science et la communication. Ce sont là des objectifs globaux qui affectent autant les pays riches que les pays pauvres. L'UNESCO les fait progresser grâce à sa capacité à faire accepter de nouvelles idées, à fixer des normes internationales, à réunir les acteurs appropriés pour réaliser des objectifs communs. Ces qualités répondent bien aux exigences de la gouvernance mondiale aujourd'hui.

La mission de l'UNESCO a été définie à Londres il y a soixante-cinq ans : construire la paix par la coopération dans l'éducation, la science, la culture, la communication et l'information. Ce mandat fut ambitieux alors ; il le reste aujourd'hui. à l'heure où nous réfléchissons aux défis posés par la gouvernance mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle, il n'a jamais été plus pertinent.

La gouvernance mondiale demande des organisations internationales encore plus efficaces. C'est aussi pourquoi l'Organisation connaît aujourd'hui une réforme profonde et de grande envergure. Ce siècle a besoin d'un ordre international solide fondé sur des valeurs communes et une action collective efficace. Renforcée, l'UNESCO sera le pilier central de cet édifice.

*Liliane Borrouç*

This text is adapted from the address by the Director-General of UNESCO to the Royal Institute of International Affairs (Chatham House) on 11 April 2011, in London.

Published in May 2011 by the Sector for External Relations and Public Information of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

7, place de Fontenoy, 75352, Paris 07-SP

©UNESCO 2011

All rights reserved

The printer is certified Imprim'Vert<sup>®</sup>, the French printing industry's environmental initiative.

Printed by UNESCO

ERI-2011/WS/4



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization



# Global Governance for the 21st Century: The UNESCO angle

by Irina Bokova

Director-General of UNESCO

# Global Governance for the 21st Century: The UNESCO angle

What is the role today of international organizations created in the aftermath of the Second World War? These organizations were designed to reflect constellations of power that have changed, and they were created to address challenges that have evolved. This is the age of “soft institutions”, we are sometimes told, a time for more light-footed creatures.

The charges require reflection. The analysis is right – times have changed profoundly – but the prognosis seems misplaced. Nonetheless, the questions remain: How do organizations born from the experience of the Second World War contribute today to international peace and security? More specifically, what is the role of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)?

These questions are especially important at a time of widespread economic austerity. Strict constraints on national budgets are leading governments across the world to question the scale of their contributions to many international organizations. The questions are not only financial. They are accompanied by queries

about the relevance of the activities of international organizations to national interests and about the effectiveness of their action. UNESCO's answers to these questions must be convincing – and they are.

## **Times of Change**

*The Economist* published an article in 1997 that spoke of two contending visions of international affairs held by two species of men, Chatham House Man and Davos Man. The article was pointing to a shift away from the primacy of traditional power politics towards the rise of new forms of economic and business power in a world that was rapidly globalizing.

The world has moved on since then. The vital relationship between economics and politics has been underlined in the worst global crisis experienced since the 1930s. As globalization deepens, the ways by which politics are conducted are evolving, at the national and global levels. The power of ideas has returned to the fore, and the role of individuals has sharpened. Recent events in the Middle East show the revolutionary force of aspirations for human rights and dignity. They demonstrate also how the tragic act of a single individual – Mohamed Bouazizi – can affect the reality of millions. International relations feature also rising uncertainty. Rising food and oil prices look set to prolong the effects of the global economic crisis. War occurs more frequently within states, with civilians increasingly as direct targets. Between 1998 and 2008, 35 countries suffered from armed conflict.

The pace of change is accelerating. Humanity is on the move more than ever before. United Nations

figures from 2010 highlight important movements between countries in the North (53 million), between countries in the South (61 million) as well as between the North and the South (62 million from South to North and 14 million from North to South). More than half of the world's population lives in cities today. This will reach two thirds by 2030, with 95 per cent of the growth occurring in developing countries. Cities raise high stakes for political and economic governance. They are also vital platforms for designing responses to climate change. The increasing complexity of modern societies makes cities key actors also for managing diversity.

Humanity is more connected than ever before. The revolution in information and communication technology is opening up fabulous opportunities for exchange, and it is facilitating new forms of dialogue and cooperation across borders. New questions accompany this. People and cultures do not all weigh the same in the scales of globalization. With increasing contact has come heightened anxiety from communities whose customs and languages face new pressures. Values, traditions, customs and cultural expressions have moved to the front of national politics and global trends. Multiculturalism may be a reality for most countries, but doubts have been expressed about it as a policy. New questions have arisen about managing diversity within states.

A recent article in *Foreign Affairs* described a “G-Zero World”, without effective governance. The argument went too far, but it did capture the fact that global governance is unsettled today. The world is more chal-

lenging than in 1997. These challenges are felt by women, men and children. Over one billion people still live in extreme poverty, while eight million children die every year before the age of five. International relations are becoming more complex, with new actors rising, playing on new fields. Chatham House Man and Davos Man are well and alive, but they have been joined by others, including the Tunis Blogger.

## **UNESCO's Action**

States cannot tackle these challenges alone. Managing the complexity of globalization calls for new policy mixes and new ways of working.

UNESCO's role lies here. The Organization's constituent conference took place in London at the Institute of Civil Engineers on 1-16 November 1945, presided over by Ms. Ellen Wilkinson, Minister of Education of Great Britain. The idea of creating such an organization was born in 1942, when the United Kingdom called regular Conferences of Allied Ministers of Education. Many of these ministers worked for governments-in-exile from countries under occupation, at a time when the war was far from over. Nonetheless, despite the circumstances, the United Kingdom promoted international cooperation in education as a force for a lasting peace. UNESCO was forged in the conviction that, when peace was won, new ways would be needed to protect it. This idea inspired the drafting of UNESCO's Constitution and lies at the heart of the United Nations system.

Our Constitution states that meaningful peace must be founded "upon the intellectual and moral soli-

parity of mankind.” A peace based solely on political and economic arrangements is not enough to be lasting. Shared values are cornerstones for the defences of peace – namely, the democratic principles of dignity, equality and mutual respect. The Universal Declaration of Human Rights drew inspiration from the UNESCO Constitution. These values have been and remain the starting point for all of UNESCO’s action and the measure of its success.

On these foundations, UNESCO’s role today lies in bridging some of the gaps that exist in global governance. The Organization works to bolster those public goods that tend to slip through the cracks of globalization and that are vital for our common future.

This means, first, promoting the free flow of information and freedom of expression – for which UNESCO is the only United Nations agency with a clear mandate.

Freedom of expression is a fundamental human right that underpins all other civil liberties. It is a key ingredient of open societies and vital for democratic governance. It is also important for growth, allowing for the free flow of ideas that is necessary for innovation and bolstering accountability and transparency. This fundamental human right faces many threats today. The fact is that a pluralistic and editorially independent press is not a common reality in many parts of the world. Legal and regulatory mechanisms of control remain strong in many countries. Violence against journalists remains the most serious danger to freedom of expression. Too many journalists find themselves in prison for the wrong reasons, while too many others are forced to flee their countries. The last



decade has seen rising impunity for such violations of freedom.

UNESCO stands up for every journalist attacked or killed. The Organization promotes media and information literacy to increase access to and ease the free flow of ideas. We work to support the expression of pluralism and cultural diversity in the media and to widen access for all to information. UNESCO supports the training and education of journalists through curriculum design and assistance to journalism schools. In Afghanistan, Iraq, Liberia and Sierra Leone, the Organization is helping to develop the legal frameworks necessary for free speech. UNESCO has been outspoken in condemning all violations of freedom of expression and information during recent developments in North Africa and the Middle East. The Organization has started immediate work in Tunisia and Egypt to strengthen freedoms through media sector reform, support to journalism education, and pre-electoral assistance.

Education is another global public good that is vital for human dignity and sustainable development. UNESCO leads the global campaign to reach the goals of Education for All for all children, youth and adults by 2015.

A quality basic education is an essential human right that provides individuals with the tools and skills to make the most of their capacities. It is also a motor for economic success. An estimated 171 million people could be lifted out of poverty if students in low-income countries left school with basic reading skills – equivalent to a 12 per cent cut in world poverty. Education

is a force for equity, especially gender equality. A woman's level of education impacts on her economic and social position as well as on her children's nutrition and education. Education is vital for combating HIV and AIDS, malaria and other diseases. It has been shown that women with post-primary education are five times more likely than illiterate women to know about HIV and AIDS. At its core, education is about values. It fosters respect for fundamental freedoms and human rights and provides the building blocks for healthy and vibrant societies.

The importance of education was recognized again at the 2010 Millennium Development Goals Summit and the G20 Summit in Seoul. However, four years away from 2015, the stakes remain high. Considerable progress has been made since 2000, including in many poor countries. But 67 million children remained out of school in 2008. In sub-Saharan Africa, some 10 million children drop out of primary school every year. An estimated 796 million adults still lack basic literacy skills, while far too many students still leave school with minimal skills. At the same time, the economic crisis is taking a toll on education budgets in many countries. Development assistance to basic education has stagnated since 2008.

These problems are exacerbated in areas affected by conflict. This is the headline message of UNESCO's 2011 Education for All Global Monitoring Report, entitled this year, *The hidden crisis: Armed conflict and education*. Between 1998 and 2008, some two million children were killed in conflicts, while six million were left disabled. Around 300,000 children are

being exploited as soldiers. The last decade has seen also an increase in the level of attacks on schools. In UNESCO's view, this is both an immediate human rights crisis and a long-term development disaster. Education must rise on the peace-building agenda of the international community. It should not remain the poor cousin of international efforts to manage conflicts. Education must be built into international policy from the start and act as a key bridge between humanitarian and development assistance.

In addition to supporting inclusive education systems that reach out to all, UNESCO is acting where needs are most acute. In Iraq, UNESCO is supporting teacher training and the rehabilitation of higher education. The Organization has set up Community Learning Centres outside Baghdad to provide literacy to girls and women. In Pakistan, UNESCO has been assisting the recovery of secondary and non-formal education in flood-afflicted areas, targeting girls and women for literacy skills. In Afghanistan, the Organization is reaching out to some 600,000 learners across 18 provinces – with women and girls as a priority.

UNESCO's position is clear. Education brings sustainability to development. It is a source of dignity for individuals and communities and an accelerator of innovation. UNESCO takes these objectives forward by providing the data and analysis that are necessary for effective policy-making by governments and other international organizations, such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the European Commission. UNESCO supplies the upstream support necessary to build strong education

systems and we work on the ground to create effective sector-wide frameworks. UNESCO also leads from the front on key issues of literacy and gender equality.

Gender equality raises, indeed, vital stakes. Globally, girls are more likely to never enter primary school than boys, and women still represent two thirds of the world's illiterate population. The stakes are high, as gender equality is one the most powerful accelerators for achieving the Millennium Development Goals and the objectives of Education for All. Gender equality is vital for building healthy families and stronger societies. It is also a key vector for peace-building in situations of conflict and after disasters. UNESCO is sharpening its focus on promoting gender equality. A new global initiative on girls' and women's education will focus on sector-wide policy support, non-formal education and the education of adult women, by mobilizing new partnerships with the private sector.

UNESCO focuses also on Africa as a priority. As lead agency for the UN Literacy Decade 2003-2012, UNESCO is working to support literacy as a development multiplier that is essential for eradicating poverty, reducing child mortality, curbing population growth, and promoting gender equality. In Mozambique, for instance, UNESCO is training children to teach their own families. Partly as a result, illiteracy has dropped from 90 per cent to just below 50 per cent today. Addressing the need for qualified teachers is a key issue. According to UNESCO projections, 99 countries will need at least 1.9 million more teachers in classrooms by 2015 than in 2008 in order to provide quality primary education for all. More

than one half of the additional teachers are required in sub-Saharan Africa. Across the African continent, an average of 306,000 teachers must be hired each year until 2015 to universalize primary education and to compensate for attrition. Many countries face steep challenges to hire and train new teachers, to provide them with the right support and to deploy them in the right locations. UNESCO's Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa is supporting countries to improve the status and conditions of teachers and to create effective national policy frameworks.

UNESCO works to take forward priorities that are aligned with those defined by the African Union and its member states, as well as with regional economic communities. The agreement that UNESCO recently signed with the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) to support new technologies in the field of higher education reflects this commitment. The transformation of the Bureau in Addis Ababa into a Liaison Office for the African Union and the Economic Commission for Africa will sharpen UNESCO's work on shared priorities. These include a strong focus on supporting science, technology and innovation in African countries as well as on youth.

The recent agreement with the Democratic Republic of the Congo to establish a research and documentation Centre on Women, Gender and Peace-Building for the Great Lakes Region highlights the overlap between the gender equality and Africa priorities for UNESCO. Located in Kinshasa, this UNESCO category 2 centre will address an issue of vital importance for

human rights, social stability and development across the region.

Culture also raises strategic stakes for global governance today. Many have written of the “global village” emerging today. This is true. Contacts, trade and exchanges are deepening between societies and people. New forms of expression are emerging, along with innovative venues for dialogue. At the same time, in increasingly complex societies, within cities that are ever more diverse, the challenge of living together has increased in importance.

UNESCO promotes culture as a dynamic force that renews humanity and that enlarges opportunities. We do this, first, through global standard-setting, embodied in groundbreaking international conventions on many different aspects of cultural heritage – including underwater, the tangible and the intangible. The World Heritage Convention is a flagship for safeguarding almost a thousand sites across the world of “outstanding universal value”. In January 2011, for instance, I signed an agreement with the Prime Minister of the Democratic Republic of the Congo to strengthen the preservation of this country’s exceptional biodiversity – namely, the Garamba, Kahuzi-Biega, Salonga and Virunga National Parks, and the Okapi Wildlife Reserve. This breakthrough matters far beyond the borders of the Democratic Republic of the Congo.

Cultural heritage is a resource for future generations; it is also a tool for reconciliation today. Often the first victim of war, culture can help to restore ties that have been broken. These concerns have guided UNESCO’s

work most recently in safeguarding cultural heritage in Tunisia, Egypt and Libya.

This work is closely tied to UNESCO's promotion of cultural diversity as the basis for deepening understanding and fostering dialogue. This mandate led the United Nations General Assembly to request UNESCO to lead the International Decade for a Culture of Peace and Non-violence for the Children of the World (2001-2010) and the 2010 International Year for the Rapprochement of Cultures. These global initiatives mobilized an impressive range of actors, from young people to heads of state. More than 75 million people worldwide signed the Manifesto 2000 for a Culture of Peace and Non-Violence. The International Year for the Rapprochement of Cultures promoted over a thousand activities across the world – all designed to deepen understanding, as the basis for greater respect and more meaningful dialogue.

Culture is also a source of innovation. In 2009, culture generated jobs and income to an estimated value of US\$1.3 trillion. Cultural industries are growing, but they need support. This purpose underpins UNESCO's 2005 Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. The same idea has guided UNESCO's work with the European Union to support cultural industries across 67 developing countries. The outcome document of the Millennium Development Goals Summit in September 2010 was important in this respect, as it noted the need to encourage "international cooperation in the cultural field, aimed at achieving development objectives." The United Nations General Assembly Resolution on

Culture and Development, of 20 December 2010, was another important step recognizing the links between culture and development.

Throughout all of this, UNESCO remains firmly committed to promoting shared values. All cultures are different, but humanity stands united around human rights and fundamental freedoms. These are universal, even if they are not always universally accepted. Supporting societies in this respect is one of the key tasks of global governance today.

Harnessing the power of science for the greater public good is another key challenge. Many states need support in creating sustainable national frameworks for science, technology and innovation and for taking forward inclusive science education. There is increasing need for disaster risk reduction, early warning and preparedness, as well as wider strategies for adaptation and mitigation. The last decade has seen the greatest number of natural disasters on record. 2011 has already witnessed the triple disaster in Japan (seismic, tsunami and nuclear), floods in Australia and Thailand, and the earthquake in New Zealand.

UNESCO plays a leading role in supporting states to prepare for and reduce risk and to adapt to its impact. When the earthquake occurred off the coast of Japan on 11 March, a tsunami alert was issued three minutes later – thanks to the Pacific Tsunami Warning System, set up by UNESCO's Intergovernmental Oceanographic Commission. UNESCO is supporting the creation of similar systems in other parts of the world. Most recently, UNESCO conducted the first ever



simulated tsunami alert in the Caribbean, involving 33 countries.

The Organization plays also a unique global role in understanding the effects of climate change on water availability and in developing integrated management approaches for water. This is the mandate of our International Hydrological Programme. This work includes the transfer of technology to developing countries for sea level monitoring. In Haiti, for instance, UNESCO is assisting the development of a coastal hazards and warning system.

Education is the best way to develop new ways of thinking and new forms of behaviour necessary to adapt to and mitigate the impact of change. These goals have guided UNESCO's work on climate change education as lead agency for the United Nations Decade of Education for Sustainable Development (2005-2014). They have also inspired UNESCO's integrated approach to addressing biodiversity and climate change challenges through its world network of Biosphere Reserves. These Reserves provide unique platforms for developing a shared climate change knowledge base and designing new approaches to mitigation and adaptation.

## **Effective Multilateralism**

This overview provides only a snapshot of UNESCO's work, which includes many other areas, to highlight the Organization's contribution to core issues of global governance today.

In understanding UNESCO's role, it may be worth recalling the thoughts of theologian and political thinker Reinhold Niebuhr, who served as United States representative to the 4th session of UNESCO's General Conference. Niebuhr wrote an article in 1950 entitled "The theory and practice of UNESCO," where he countered the claim that UNESCO was little more than a "merchant of daydreams" by pointing to what he called the "tremendous significance" of the Organization in laying the ground for lasting peace amongst states. But, Niebuhr warned, the Organization had to be judged against the right criteria.

The same is true today. UNESCO does not deliver development aid as such, but crafts the conditions for development. UNESCO does not itself keep the peace, but works to make it last. UNESCO provides vital software for peace and development in challenging and fast-paced times. The Organization's strength lies in the international leadership it provides to foster collective action on key public goods in education, culture, science and communication. These are global goals that affect rich and poor countries alike. To take them forward, UNESCO's power lies in its ability to broker new ideas, to set global standards, and to bring the right actors together for common objectives. These are a good fit for global governance today.

In London, 65 years ago, UNESCO's mission was defined as that of building peace through cooperation in education, science, culture, communication and information. This mandate was ambitious then, and it remains so today. As we consider the challenges

of global governance in the 21st century, this mission has never been so relevant.

Global governance requires ever more effective international organizations. This is also why UNESCO is undergoing deep and far-reaching reform. The 21st century needs a robust international order that is based on shared values and effective collective action. A stronger UNESCO is a key pillar of this order.

*Line Bonus*

This text is adapted from the address by the Director-General of UNESCO to the Royal Institute of International Affairs (Chatham House) on 11 April 2011, in London.

Published in May 2011 by the Sector for External Relations and Public Information of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

7, place de Fontenoy, 75352, Paris 07-SP

©UNESCO 2011

All rights reserved

The printer is certified Imprim'Vert<sup>®</sup>, the French printing industry's environmental initiative.

Printed by UNESCO

ERI-2011/WS/4