

DOCUMENTO

La UNESCO posterior a la Guerra Fría

MARIO OJEDA GÓMEZ

La UNESCO enfrenta hoy día una crisis múltiple. Primero, una crisis de vocación, de pérdida de rumbo: ¿cuál es mi papel en el mundo de hoy? Segundo, una crisis financiera, que disminuye en alto grado su efectividad e impacto. Tercero, una disminución significativa en su capacidad de gestión. Cuarto, una estructura organizativa obsoleta. Por último y como resultado de todo lo anterior, una pérdida de legitimidad ante los propios estados miembros, a excepción de los más pobres.

A decir verdad no es esta la primera vez que la UNESCO se enfrenta a una crisis. La primera se dio en 1952, cuando su director general, Jaime Torres Bodet, se vio empujado a renunciar al cargo ante la negativa de la Conferencia General, durante su séptima sesión, de aprobar su proyecto de presupuesto para el bienio 1953-1954. Algunos observadores piensan que tras esa negativa estaba la intención de forzar a la UNESCO, a través de su director, a tomar partido en la Guerra Fría.

Una segunda crisis se va a dar en 1984-1985, con la salida del organismo de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña. En su momento pareció que el ejemplo cundiría y que otros países de importancia como contribuyentes abandonarían también el organismo. Este fue el caso del Canadá, así como de la República Federal Alemana y el Japón. El fondo político de esta segunda crisis fue más bien un choque Norte-Sur que Este-Oeste y estuvo enredado principalmente en contra del director general, Amadou-Mahtar M'Bow y su política tercermundista.

La actual crisis es debida en parte a problemas recurrentes. Su carácter distintivo, sin embargo, es producto —irónicamente— del fin de la Guerra Fría. La UNESCO sufre también, en forma indirecta, los ataques a la ONU de los grupos conservadores, nacionalistas y partidarios del aislamiento de los Estados Unidos. La ONU llegó incluso a convertirse en rehén de la política electoral de los Estados Unidos durante las elecciones de 1996, al ser motivo de debate entre los precandidatos y los candidatos. Nueva es también la

proliferación de otros organismos y esquemas de asociación internacional de carácter regional. Veamos esto en mayor detalle.

1. La UNESCO enfrenta hoy día una pérdida de rumbo, de orientación. Fundada por los países victoriosos de la Segunda Guerra Mundial, como complemento de la ONU, la UNESCO se planteó como objetivo general inculcar la paz en la mente de los hombres con el fin de acabar con las guerras. Este cometido, en alto grado ambicioso, debía cumplirlo promoviendo la educación, la ciencia y la cultura.¹ O sea, a la ONU le correspondía la responsabilidad de evitar las guerras en el corto plazo mediante la negociación y a la UNESCO le tocaba la tarea de acabar con las guerras en el largo plazo, mediante la propagación de una nueva cultura a través de la cooperación en materia educativa.

Sin embargo, poco después de fundados estos organismos, los países victoriosos se dividieron en dos campos rivales, surgió la carrera nuclear y empezó la Guerra Fría. En consecuencia, la responsabilidad principal de la ONU se tradujo en evitar una confrontación nuclear. Pero sucede que esta gran responsabilidad terminó de golpe con el fin de la Guerra Fría y por ello la ONU ha perdido importancia e interés ante las dos grandes potencias nucleares. Esta súbita pérdida de importancia relativa de la ONU repercutió en la UNESCO y en los demás organismos de las Naciones Unidas derivados de Dumbarton Oaks. La familia de las Naciones Unidas se debate ante la necesidad de definir cuál es su verdadero papel en el mundo actual, al tiempo que enfrenta acusaciones de ineficiencia y burocratización. Por otra parte, a últimas fechas han cobrado importancia otros organismos internacionales y agrupamientos de países que se caracterizan por tener una vocación regional y no universal y, al decir de algunos observadores, más pragmática. Éstos compiten con los organismos de la familia de las Naciones Unidas, restándoles fuerza y legitimidad. Organismos y agrupamientos como la OTAN, el G-7, la OECD, la APEC, la Unión Europea, el Mercosur, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, la Asociación de Estados del Caribe, la Cumbre Iberoamericana, el Grupo de Río, el Grupo de los Tres.

2. La UNESCO enfrenta hoy día una situación financiera difícil. Al retirarse los Estados Unidos y el Reino Unido de la UNESCO en 1984 y 1985 respectivamente, el organismo perdió 30% de su financiamiento regular, 25 correspondiente al primero de los países y cinco al segundo.

¹ Existe una definición más operativa que ésta en cuanto al propósito de la UNESCO y es la que establece el artículo primero de su Constitución: "[...]contribuir a la paz y a la seguridad promoviendo la colaboración entre las naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura [...]".

Esta situación se fue agravando, a partir de entonces, en la medida en que fueron ingresando 29 nuevos estados miembros y dos miembros asociados.

En 1997 el Reino Unido regresó a la UNESCO, aliviando en algo el problema del financiamiento, generando esperanzas de que los Estados Unidos regresen también y desalentando, quizás, la salida de otros miembros.

Cabe hacer notar que la ausencia de los Estados Unidos no se limita a un problema de orden financiero solamente. Hay que verlo también como un problema de falta de universalidad del organismo y como la ausencia del país que tiene el mayor peso en el mundo en materia de educación, ciencia, tecnología e información.

3. La UNESCO enfrenta también un problema de capacidad de gestión. Esto se debe, en parte, al crecimiento en el número de miembros y a la reducción del presupuesto ordinario. Pero se debe, particularmente, a la proliferación de programas y proyectos. Es decir, la UNESCO ha sido rebasada por las demandas excesivas de sus propios miembros.

Los países que firmaron originalmente el acta constitutiva de la UNESCO en 1946 fueron 20. Los que enviaron delegados a la Primera Conferencia General, celebrada en París, el 20 de noviembre de 1946, fueron 48. Hoy día, con el reingreso de la Gran Bretaña, el número de miembros asciende a ciento ochenta y seis.

El aumento significativo del número de países miembros de la UNESCO fue resultado, en un primer periodo, del proceso de descolonización. En fecha más reciente se debe al desmembramiento de países, como son los casos de la antigua Unión Soviética, la antigua Yugoslavia y la antigua Checoslovaquia.

El aumento significativo en el número de países miembros es en principio algo positivo pues ha conducido a la casi total universalidad de la UNESCO, si descontamos a los Estados Unidos. Sin embargo, el número tan alto de miembros, aunado a los diversos intereses que éstos representan, y a la necesidad de dar satisfacción a las múltiples demandas, ha desembocado en una desmedida proliferación de programas y proyectos. Éstos, en su mayoría, no llegan a tener sino un impacto superficial, dada la precariedad de los recursos financieros que se les asignan. O sea que la acción de la UNESCO en el mundo ha quedado casi pulverizada. Esta es la razón que condujo a la UNESCO a declarar cuatro áreas prioritarias y concentrar parte de los recursos en ellas: la mujer, la juventud, los países menos adelantados y el África. Pero aun así, los recursos siguen siendo altamente insuficientes.

4. La UNESCO enfrenta también un problema de estructura organizativa. El sistema original no se adapta ya a la complejidad del mundo actual, ni al número de miembros que hoy día la componen.

Desde el punto de vista formal, la Conferencia General es, por señalamiento expreso de la Constitución de la UNESCO, el órgano de mayor jerarquía dentro de su estructura de gobierno. Sin embargo, el poder de iniciativa que la propia Constitución de la UNESCO otorga al Consejo Ejecutivo propicia la conversión de la Conferencia en un mero órgano sancionador de dicha iniciativa.

El hecho de que la Conferencia se reúna cada dos años acentúa esta situación. Más aún, la duración de la reunión bienal de la Conferencia, que es de sólo cuatro semanas; el número tan alto de participantes, que pasó de 48 a 186; y el cúmulo de asuntos que se presentan, imposibilitan la consideración a fondo de la agenda y refuerzan, en la práctica, el desequilibrio entre el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General.

Lo anterior podría dar lugar a pensar que el Consejo goza de un gran poder. Sin embargo, el Consejo no es tampoco el órgano con mayor poder de iniciativa dentro de la UNESCO.

Si bien el Consejo es más reducido en número que la Conferencia y en consecuencia más ágil que ésta, en la práctica sigue siendo, por su carácter colegiado y por su tamaño (58 miembros), un cuerpo demasiado grande y heterogéneo para poder analizar a fondo los asuntos bajo su consideración. Por otra parte, sus reuniones son también por periodos cortos, de cuatro semanas, y sólo dos veces al año. Esto hace que, en la práctica, sea la Dirección General el órgano de gobierno con mayor dinamismo y poder de iniciativa. Además, es la Dirección General la que formula la agenda y esto le concede mayor discrecionalidad para controlar el desahogo de los asuntos.

Otro problema a este respecto es el del tipo de representación de los estados miembros. Existen estados miembros con delegaciones permanentes, exclusivas para la UNESCO. Existen otros que tienen un embajador permanente que hace las veces de representante diplomático ante el gobierno de Francia y de delegado ante la UNESCO. Un tercer caso es como el anterior, pero agregándole la representación concurrente ante terceros países. Un cuarto caso sería aquel en que se tiene nombrado un delegado permanente ante la UNESCO, pero con residencia fuera de París y de Francia. Finalmente existen casos en los que, independientemente de que los países tengan adscrito formalmente un delegado, éste no se presenta del todo a las sesiones o sólo parcialmente. Esto dificulta las negociaciones y el poder coordinar políticas y posiciones entre las delegaciones, pues, en el mejor de los casos, aquellos delegados que comparten la responsabilidad multilateral con la bilateral tienden a otorgar prioridad a la segunda, por razones obvias. En cuanto a los demás, su ausencia frecuente o permanente impide el intercambio fluido con el resto de las delegaciones.

Además, el agrupar por regiones a los países, suponiendo que tienen un tipo similar de intereses y objetivos, no tiene fundamento alguno. Los países anglófonos del Caribe, por ejemplo, siempre han expresado su malestar por compartir grupo con los latinoamericanos, por considerarse diferentes y tienden a votar fuera del Grupo Electoral para Latinoamérica y el Caribe (GRULAC).

Los centroamericanos y Panamá, por ejemplo, tienen una alianza muy estrecha con Taiwan y su voto se orienta en ocasiones en esa dirección. Aun el México de hoy día enfrenta dificultades respecto de cómo proceder con su voto. México ya no es miembro del Grupo de los 77. Lo es de la OECD y en consecuencia del Grupo de Información dentro de la UNESCO. Por otra parte México es signatario del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y por lo tanto socio del Canadá y los Estados Unidos. ¿Hacia dónde debe entonces orientar su voto? ¿Qué posiciones debe privilegiar?

Otro problema que aqueja a la UNESCO es el desequilibrio entre el peso específico de los países por su población y la representación real ante el Consejo Ejecutivo. Esto se genera por la aplicación del principio de igualdad:jurídica de los estados aunado al de rotación geográfica de los puestos. La igualdad:jurídica de los estados es un principio saludable, sancionado por la práctica, pero al aplicarlo hoy día a la distribución de los puestos genera grandes distorsiones. Por ejemplo, el GRULAC se componía en 1997 de 33 países, 20 latinoamericanos y 13 caribeños. En 1998, Haití decidió pasar a formar parte del subgrupo caribeño, para tener mayor oportunidad de ser electo y la composición cambió a 19 y 14, respectivamente. Esto significa que al Caribe le corresponde en principio un representante ante la UNESCO por cada millón de habitantes, mientras que a América Latina, uno por cada 24 millones de habitantes.

En el Consejo Ejecutivo de 1997-1999, el Caribe tenía tres escaños, o sea un consejero por cada 4.44 millones de habitantes. América Latina, por su parte, tenía siete escaños, o sea un consejero por cada 65 millones de habitantes.

Esta situación, a la que se ha llegado en nombre del principio de la igualdad:jurídica de los estados, constituye una notoria discriminación en contra de la América Latina. Pero hay algo más. Cuando el asunto se enfoca con un criterio de representación cultural y lingüística, el desequilibrio se hace mayor. A los habitantes de habla inglesa del GRULAC les corresponde un consejero por cada dos millones y medio de habitantes. A los de habla francesa, uno por los siete millones que son. A los de habla española, uno por cada 50 millones de habitantes. A los de habla portuguesa, uno solo para los 159 millones de brasileños. Finalmente, los 48 mil habitantes de lengua holandesa no tienen consejero alguno.

Por otra parte, se puede decir que sujetar la representación ante el Consejo Ejecutivo a un proceso electoral se traduce en desperdicio de tiempo y de esfuerzos valiosos y provoca, además, enfrentamientos inútiles. Tal vez un sistema que establezca la rotación obligatoria para todos los miembros, admitiendo excepciones más frecuentes para aquellos con mayor peso demográfico, resulte, en todo caso, más equitativo que el que se practica en la actualidad.

Sin embargo y a pesar de todas las deficiencias mencionadas, el valor de la UNESCO para los países sigue siendo alto. Quizás aún mayor hoy día dado el mundo materializado en que vivimos por la globalización económica. La UNESCO debe revigorizarse con el apoyo de todos los países a fin de que siga siendo, como uno de sus fundadores dijo, la conciencia del mundo.