

**EL COLEGIO DE MÉXICO**  
**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**JAIME TORRES BODET Y LA UNESCO:  
Los límites de la cooperación internacional.**

**Tesis que para optar por el título de Licenciado en Relaciones Internacionales  
presenta Carlos Enríquez Verdura.**

**Ciudad de México, 1997**

**A mis amigos**

**A mis padres**

**A mis abuelos**

**A esos otros dos que saben que somos tres**

## **Advertencia**

Todo el material del Archivo Torres Bodet consultado es propiedad de El Colegio de México y de la Universidad Nacional Autónoma de México y a ellos corresponden los derechos reservados sobre este acervo y sus características.

Actualmente El Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México están editándolo.

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| Introducción.....                         | 1   |
| Marco Teórico.....                        | 4   |
| I. Definición de cooperación.....         | 4   |
| II. Enfoques sobre la cooperación.....    | 6   |
| III. Regímenes v Organizaciones.....      | 17  |
| IV. Noción de compromiso.....             | 23  |
| UNESCO. El inicio.....                    | 26  |
| I. Los orígenes.....                      | 26  |
| II. La Fundación.....                     | 32  |
| III. Los propósitos. La Constitución..... | 37  |
| IV. La estructura.....                    | 48  |
| V. Los primeros años.....                 | 55  |
| Jaime Torres Bodet en la UNESCO.....      | 66  |
| I. La elección.....                       | 66  |
| II. Su pensamiento.....                   | 69  |
| III. El periodo.....                      | 81  |
| IV. La renuncia.....                      | 115 |
| Conclusiones.....                         | 120 |
| Bibliografía.....                         | 142 |
| Anexos                                    |     |

"El sabio gobierna de modo que  
vacía el corazón  
llena el vientre,  
debilita la ambición,  
y fortalece los huesos.

Lao Tse, *Tao Te King*

"Hecho de nada soy, por nada aliento;  
nada es mi ser y nada mi sentido  
y, muerto, no seré más que al oído  
un roce de hojas muertas en el viento..."

*Sonetos*, Jaime Torres Bodet

Cuando Jaime Torres Bodet se entera de la terrible enfermedad que lo aqueja decide aprovechar el insomnio que le causó la noticia y redacta un texto que traduce en palabras el desasosiego que experimentaba:

"Que el día que principia a encenderse haya de apagarse, que el pájaro que lo anuncia haya de enmudecer, y que el hombre que está escuchándolo sepa que sus semanas tendrán un término !que poco importa, después de todo! Somos, apenas, gotas de un río inmenso. Si una parte se pierde, millones y millones se disponen a reemplazarla. Nada acaba con el ente que acaba, sino --a lo sumo-- su oscuro estremecimiento. La única ley positiva de la existencia es la de no atar el destino del mundo a la dimensión de lo individual"<sup>1</sup>

Torres Bodet no quiso atar el destino de su mundo, el mundo de la posguerra, a la dimensión individual de su persona, quiso que su persona impulsara la voluntad del mundo hacia un destino que consideraba más bondadoso.

El objetivo primordial de la presente investigación es analizar el tránsito de Torres Bodet en el foro internacional de cooperación educativa, científica y cultural por excelencia, la UNESCO; y develar los momentos determinantes que condujeron a su renuncia como Director General, en 1952.

---

<sup>1</sup> Jaime Torres Bodet, "Moriturus...", *Vuelta*, num. 210, (mayo 1994), p.16.

En noviembre de 1948, el Dr. Jaime Torres Bodet, entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, fue nombrado Director General de la UNESCO y cuatro años más tarde presentó su renuncia una vez que se dio cuenta que los compromisos políticos y económicos de los miembros ensombrecían el apoyo que la UNESCO necesitaba.

La hipótesis central de este trabajo establece que Jaime Torres Bodet renuncia a la UNESCO porque hasta entonces no se había establecido un régimen internacional de cooperación educativa científica y cultural tal, que garantizara la evolución, el fortalecimiento y la expansión de la organización.

Para probar dicha hipótesis divido el trabajo en cuatro partes. En la primera, expongo el marco teórico que pretende explicar que se entiende por cooperación internacional, cuales son sus límites, por que se coopera para establecer organizaciones como la UNESCO y hasta donde llega el compromiso de sus miembros.

En la segunda parte analizo los orígenes, la fundación, la estructura y los primeros años de vida de la UNESCO. Estos elementos son determinantes para entender cual es el estado de la organización que encuentra Torres Bodet en 1948.

Cuando se lleva al cabo la Conferencia de Londres de 1945 ya había habido varios intentos por formalizar acuerdos de cooperación internacional en temas relacionados con la educación, la ciencia y la cultura; el Instituto Internacional para la Cooperación Intelectual, la Conferencia de Ministros de Educación Aliados, etc..., pero nunca se había logrado reunir a tantos miembros y de tan distintas realidades como en noviembre de 1945. Sin embargo esos primeros años estuvieron llenos de contradicciones, de desavenencias y de augurios poco halagüeños para los años por venir, por ello es importante analizarlos.

En tercer lugar, trato de sumergirme, con la profundidad que me lo permiten las dimensiones de este trabajo, en el periodo de Torres Bodet como Director General de la UNESCO, sobre todo desde la perspectiva del propio Director y de los principales actores involucrados. El buceo por esos años, de características determinantes para la historia contemporánea del mundo, revela la lucha constante entre la postura de Torres Bodet y la

de algunos países miembros, sobre todo aquellos que ejercían una mayor influencia en las ideas, las decisiones y en las acciones de la organización. Luchas que hacen que no resulte sorprendente la renuncia del Director a tan sólo cuatro años de haber sido elegido. En realidad podemos decir que se trataba de un enfrentamiento estructural entre un hombre de ideales, Torres Bodet, y un grupo de países impulsados por intereses particulares que en ocasiones iban en contra de los ideales pactados de común acuerdo.

En cuarto y último lugar recopiló el resultado del análisis del segundo y del tercer capítulos para responder a una serie de preguntas que, explicadas con base en los conceptos descritos en el primer capítulo, me llevan a demostrar la hipótesis propuesta. Al final de este cuarto capítulo esbozo un breve epílogo que reitera la condena con la que la UNESCO sobrevive, su condena a la marginalidad.

Antes de permitirle al lector continuar creo que es conveniente advertir que cuando uno estudia asuntos involucrados con la cooperación educativa, científica y sobre todo cultural, a nivel internacional, la bibliografía existente, la posibilidad de disponer de ella y el interés de la gran mayoría de los científicos sociales en el tema, es muy reducido. Los tópicos que llenan las bibliotecas de ciencias sociales en la actualidad, al menos en nuestro país, están muy lejos de la cultura y la educación globales, analizadas a profundidad y con una visión crítica. La cultura, parece a los ojos de muchos un asunto ocioso y los estudios al respecto parecen ociosos cuando uno se sumerge en las bibliotecas y descubre que los últimos estudios serios sobre la UNESCO se realizaron en la década de los setenta y que, de esos estudios, uno como lector tiene acceso a tan sólo un par de ellos. Creo que esta es otra muestra indirecta de las conclusiones del presente trabajo y de las profundas decepciones que experimentó Torres Bodet a lo largo de su relación con las instancias internacionales de educación, ciencia y cultura.

## **Marco Teórico**

Este primer capítulo tiene como intención exponer aquellos elementos teóricos que nos permitan entender más adelante el cómo y el por qué de la formación y el funcionamiento de una instancia de cooperación internacional como la UNESCO durante sus primeros años de vida. En una primera parte intentaré definir lo que a lo largo del trabajo se entenderá como cooperación internacional. Después, tratare de exponer la opinión de diversas corrientes teóricas que tratan de encontrar respuesta a la pregunta cimientio de este problema, ¿por qué y hasta dónde se coopera? En una tercera parte me detendré en la visión de la teoría de regímenes internacionales, la cual, desde mi punto de vista, explica mejor el porque se coopera en temas como la educación, la ciencia y la cultura; en una palabra, por que se coopera para crear y mantener a la UNESCO. En cuarto lugar, ya dentro de la teoría de regímenes, trataré de hacer explícito, junto con Oran Young, la diferencia entre regímenes --instituciones-- y organizaciones u --organismos-- internacionales. Y finalmente, expondré brevemente la noción de compromiso que concibe James P. Sewell para explicar el papel de la UNESCO y sus miembros dentro de la escena política internacional, con lo que creo tener suficientes elementos para explicar, en posteriores capítulos, la naturaleza de la evolución de una organización de cooperación como la UNESCO.

### **I. Definición de cooperación**

Antes de empezar es fundamental entender que la UNESCO es por propia definición un mecanismo de cooperación internacional y es por ello que resulta necesario comprender el significado del concepto 'cooperación' en las relaciones internacionales.

Después de muchos años de intentos por poner límites claros a la definición de cooperación, el consenso se logró a partir de la definición de Robert O. Keohane, que establece que la cooperación es el hecho que ocurre cuando "los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros actores, por medio de un

proceso de coordinación de políticas"<sup>1</sup>. En el caso particular de la UNESCO la coordinación de políticas supone que cada Estado modifica sus acciones para reducir consecuencias negativas sobre otros Estados, con la expectativa de que si todo sale "bien", se logre mejorar la situación de los más.

Con esta definición en mente vale la pena desglosar los elementos que la componen. Por un lado, asume que el comportamiento de cada actor está dirigido hacia una meta o metas, que no necesitan ser las mismas para todos los actores involucrados, pero sí se espera un comportamiento racional de cada una de las partes, lo cual, en última instancia, supone que los actores encaminen sus medios o sus acciones hacia la obtención de sus objetivos. Por otro lado, la definición implica que el hecho de cooperar se traducirá en ganancias y recompensas para los actores, las cuales no tiene que ser de igual magnitud o del mismo tipo, pero deben de ser mutuas. Cada actor ayuda al otro a obtener su objetivo adaptando o modificando sus propias políticas, en el entendido de que él también obtendrá un beneficio al actuar de dicha forma. Los actores no recorren el mundo en busca de alguien a quien ayudar, o con quien cooperar, más bien se detienen a ayudar cuando en el camino para la obtención de sus metas descubren que en ciertas circunstancias específicas es más costoso cooperar que no hacerlo.

En resumen, puede decirse que la definición de cooperación contiene dos elementos: primero, se trata de un comportamiento dirigido a obtener metas u objetivos; y segundo, que lo anterior conlleva a un ajuste mutuo de políticas para que todos los participantes terminen, después de cooperar, mejor de lo que estaban o de lo que estarían si no hubieran cooperado<sup>2</sup>. Puede decirse que considero que la UNESCO fue y, de hecho, es un mecanismo de cooperación internacional ya que los Estados miembros se comprometen, en mayor o menor medida, a ajustar su comportamiento, por leve que sea dicho ajuste, para alcanzar ciertos objetivos, asumiendo más o menos valores y principios compartidos.

---

<sup>1</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony*, pp. 51-52.

<sup>2</sup> Hellen Millner, "International Theories of Cooperation Among Nations", *World Politics*, p.468.

## II. Enfoques sobre la cooperación

En esta sección trataré de identificar, de manera muy superficial, a las principales corrientes que buscan explicar la cooperación internacional; sin embargo, dados los fines de este trabajo voy a prestar especial atención a la teoría de regímenes, que es, desde mi punto de vista, la que mejor explica el porque se coopera para crear un organismo como la UNESCO, aun cuando mencionaré otras hipótesis que puedan aportar elementos explicativos para el caso que me ocupa.

### 1. Hipótesis de las ganancias absolutas, ganancias relativas y reciprocidad.

La proposición central de esta hipótesis es que los Estados, siguiendo un razonamiento económico, cooperan para obtener ganancias absolutas; es decir, aumentar sus beneficios netos. 'Estados que buscan la maximización de sus utilidades', diría Robert Axelrod. Sin embargo, en un mundo anárquico (entendido como aquel en el que no existe un poder central o supranacional que regule las relaciones entre los Estados), como el que supone esta visión, para maximizar las ganancias absolutas, en una situación de dilema del prisionero<sup>3</sup>, es preferible seguir una estrategia de reciprocidad, la cual sugiere elementos como la sanción y la repetición. Bajo un esquema de dilema del prisionero es posible la cooperación cuando las traiciones pueden ser castigadas, y estas podrán ser castigadas sólo si la situación para cooperar se repite<sup>4</sup>. Pero la realidad no es tan directa y, según Keohane, existe otro elemento, la equivalencia, que sugiere que para que la cooperación sea posible es necesario que se de un intercambio más o menos equivalente de los costos --sean estos positivos o negativos. Por su parte, Joseph Grieco afirma que la condición necesaria para promover la cooperación, partiendo de la idea de la equivalencia de Robert O.Keohane, es lograr una distribución de ganancias balanceada: "ninguna nación concederá ventajas

---

<sup>3</sup> Robert Axelrod define el Dilema del Prisionero como un juego sencillo en donde "hay dos jugadores. Cada uno de ellos tiene forzosamente que elegir sin saber lo que va a hacer el otro. Independientemente de lo que el otro pueda hacer, la defección proporciona siempre un resultado mejor que la cooperación. El dilema está en que si ninguno coopera ambos saldrán peor librados que si hubiesen cooperado". Robert Axelrod, *La evolución de la cooperación*, p.19.

<sup>4</sup> Véase Robert Axelrod, *La evolución de la cooperación*, y Keohane, op.cit

políticas a otra nación sin la expectativa, bien fundada o no, de recibir ventajas proporcionales a cambio"<sup>5</sup>.

Por intercambio recíproco o balanceado Axelrod entiende que el saldo de la cooperación sea simétrico para ambas partes. Grieco por su parte, cree que un acuerdo está balanceado si hay la posibilidad de pagos colaterales que equilibren los beneficios de la cooperación. Estas visiones suponen que los Estados que decidieron conformar la UNESCO en 1945 consideraban que la cooperación en las áreas de educación, ciencia y cultura traería como consecuencia ganancias directas e indirectas. Y supondrían también que los Estados se retirarían del esquema en cuanto no se satisficieran sus expectativas.

## 2. Hipótesis de las comunidades epistémicas

Una comunidad epistémica es un grupo de profesionales que creen en las mismas relaciones causa-efecto, comparten valores y un entendimiento común sobre ciertos problemas y sus soluciones. Desde esta perspectiva parecería que antes de haber cooperación debería de existir una comunidad epistémica, ya que la comunidad epistémica enriquece a los negociadores con información 'experta' que puede ser una solución particular o un compromiso que haga avanzar la negociación, en torno a la cooperación, al coordinar las expectativas de los Estados. Esta información crea 'puntos focales' que promueven el acuerdo y la cooperación<sup>6</sup>. La hipótesis de Peter Haas a este respecto es que "la fuerza de los acuerdos de cooperación será determinada por el poder doméstico que tenga cada comunidad epistémica dentro de sus propios países"<sup>7</sup>. Aquí considero importante aclarar que la fuerza de los acuerdos de cooperación a la que se refiere Haas, no sólo depende de la fuerza que tienen las comunidades epistémicas en un gobierno determinado, sino también al tipo de comunidad de que se trata y la materia a la que se refieren; ya que no es lo mismo la fuerza que suponen temas como el medio ambiente, el arte, la cultura, la educación o las finanzas y los temas de estrategia militar.

---

<sup>5</sup> Joseph Grieco, *Cooperation Among Nations*, p.47.

<sup>6</sup> Millner, *op.cit.*, p. 479.

<sup>7</sup> Peter Haas, *Saving the Mediterranean*, p.57.

Existen ciertas comunidades epistémicas tan fuertes como para modificar la definición del interés nacional e impulsar más fácilmente a sus gobiernos a la cooperación. Las comunidades epistémicas fomentan la cooperación reduciendo la incertidumbre, dando información y facilitando la negociación.

En el caso de la UNESCO fue fundamental la participación de intelectuales, artistas, literatos, científicos y grandes educadores quienes pusieron en la mesa de la negociación internacional la importancia de estos temas en el logro de la paz, primero, y en su mantenimiento, después.

### 3. Hipótesis de Regímenes Internacionales

Quise dejar al último la explicación de la cooperación que da la teoría de regímenes internacionales, ya que es la que desarrollaré con mayor detalle porque considero que es la que mejor explica el porque se coopera para crear y mantener un mecanismo como la UNESCO. Pero antes de hablar específicamente de cooperación según esta teoría, creo que es importante hacer explícitos sus principales fundamentos.

"Los regímenes pueden ser entendidos como un conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causación y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para hacer o implementar elecciones colectivas"<sup>8</sup>.

Robert Keohane y Joseph Nye opinan que un régimen internacional se refiere a "un conjunto de arreglos gubernamentales que incluyen redes de reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento de los actores dentro del sistema y

---

<sup>8</sup> Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Regimes*, p.2.

controlan los efectos de tales comportamientos"<sup>9</sup>. Hedley Bull, por su parte, hace hincapié en las reglas e instituciones de la sociedad internacional. Reglas que se refieren a principios imperativos generales que hacen que ciertos grupos o clases de personas se comporten de manera prescrita; e instituciones que colaboran para asegurar la adherencia a las reglas, formulando, comunicando, administrando, interpretando, legitimando y adaptándolas<sup>10</sup>.

Sin embargo, un régimen internacional, opina Robert Jervis, implica no solo una serie de normas que facilitan la cooperación. Va más allá que una simple continuación de intereses individuales a corto plazo. El régimen internacional supone normas y principios que deben sostener un sentido de obligación general. En este punto la reciprocidad aparece como un elemento dentro del análisis; cuando los Estados aceptan la reciprocidad, entonces estarán sacrificando ciertos intereses de corto plazo con la expectativa de que los otros actores los compensarán en el futuro aun cuando no tengan obligación específica de hacerlo<sup>11</sup>.

En realidad es la influencia de los principios y normas en el comportamiento de los Estados lo que diferencia a las actividades regidas por un régimen, de aquellas guiadas exclusivamente por estrechos cálculos de interés particular. De lo cual se deriva que son los principios y normas los que proveen al régimen de sus características básicas y definitorias. Las reglas y procedimientos de toma de decisión, por su parte, se establecen de acuerdo con dichos principios y normas, aquellos pueden cambiar pero nunca en detrimento de éstos. Ya que cambios en los principios y en las normas suponen cambios del régimen mismo<sup>12</sup>.

Los regímenes pueden ser vistos como filtros entre las causas primeras (poder e intereses) y el comportamiento observado y sus consecuencias. No surgen de la nada, y más

---

<sup>9</sup> Roberto O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, p.19

<sup>10</sup> Hedley Bull, *The anarchical society*, p.54.

<sup>11</sup> Robert Jervis, "Security Regimes", *International Regimes*, p. 173.

<sup>12</sup> Es necesario distinguir entre el desgaste de un régimen y los cambios naturales dentro, o entre, regímenes. "Si los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones de un régimen se hacen menos coherentes, o si la práctica actual es insistentemente inconsistente con los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, entonces el régimen se ha debilitado ... En suma, el cambio dentro de un régimen involucra la alteración de reglas y procedimientos de toma de decisiones, pero no de normas y principios; el cambio del régimen involucra alteración de normas y principios; y por último, el debilitamiento de un régimen involucra incongruencia o inconsistencia entre los componentes del régimen y el comportamiento observado". Krasner, *op.cit.*, p.5.

que fines en si mismos, son medios para obtener mejores objetivos y alcanzar el 'óptimo de Pareto'<sup>13</sup>.

variables causales básicas ----- REGÍMENES----- comportamiento relacionado y  
-- resultados

Para la UNESCO esto supondría que los Estados miembros no tomarían decisiones o impondrían políticas particulares si estas no fueran congruentes con los principios, normas reglas y procedimientos de toma de decisiones acordados y formalmente planteados en la *Constitución* de la organización.

Con todo lo anterior, plantearé una serie de preguntas que sintetizan lo hasta ahora expuesto y que será conveniente tomar en cuenta ya que nos ayudarán más adelante para entender el surgimiento y desarrollo de la UNESCO durante sus primeros años de vida, y sobre todo porque serán útiles a la hora de analizar las circunstancias que giraron en torno al papel de Jaime Torres Bodet al frente de la organización. Las preguntas son: ¿Cuál es la relación entre las causas primeras y el régimen? y ¿que condiciones conducen a la creación, persistencia y disipación de un régimen?

Las respuestas a estas preguntas pueden venir de distintos enfoques<sup>14</sup> que a continuación explico:

El primer enfoque sobre la creación y mantenimiento de regímenes sostiene que el poder político es el elemento central del análisis, y se establecen dos orientaciones sobre la forma en que es utilizado dicho poder.

Una, es la orientación cosmopolita e instrumental, según la cual el poder es utilizado para asegurar resultados óptimos para todo el sistema: 'el poder al servicio del bien común'. "El bien de todos proviene del egoísmo de cada uno"<sup>15</sup>. La otra es la orientación del poder al servicio de intereses particulares. Para ella, el poder sirve para enaltecer los valores de un

<sup>13</sup> El óptimo de Pareto es una situación en donde ambas partes obtienen los mejores resultados posibles, y en donde una mayor ganancia por una de las partes, iría en detrimento de las ganancias de la otra.

<sup>14</sup> Krasner es quien primero desarrolla esta tipificación de acuerdo con las afirmaciones de distintos teóricos de la teoría de regímenes. Véase Krasner, *op.cit.*

<sup>15</sup> Krasner, *op.cit.*, p. 13.

actor específico dentro del sistema. Estos valores pueden ser: incrementar su propio poder, promover sus intereses económicos, culturales, ideológicos, etc...; 'el poder al servicio de unos cuantos'. Sin embargo, aun bajo esta configuración de intereses hay un incentivo para crear regímenes. Keohane ha argumentado que los hegemones juegan un papel crítico al suplir con los bienes colectivos que necesita el régimen para funcionar eficientemente<sup>16</sup>. Los hegemones proveen de estos bienes no porque se interesen en el bien común del sistema como un todo, pero porque los regímenes enaltecen sus propios valores nacionales. Esta orientación resulta muy clara cuando analizamos el caso de la UNESCO y, en general, de todo el sistema que surge bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Son ciertos valores occidentales, democráticos y liberales, aquellos triunfantes en la Segunda Guerra Mundial, los que marcan el carácter de ese sistema internacional. La teoría del liderazgo hegemónico, de Keohane, sugiere que cuando los hegemones declinan, declinará también el régimen. Sin liderazgo los principios, normas, reglas y procedimiento de toma de decisiones no podrán ser mantenidos en alto fácilmente y ningún actor podrá o querrá proveer de lo necesario para mantener el régimen. Se puede decir, siguiendo a Keohane, que en el sistema internacional las opciones estarán determinadas por las preferencias de los actores más poderosos<sup>17</sup>; si dichas preferencias no son satisfechas es muy predecible que dichos actores pierdan o relajen su compromiso original.

Cuando un Estado hegemónico es el que impone o influencia la estrategia que siguen otros actores dentro del régimen, entonces éste tiene su futuro colgando del hilo de la distribución del poder existente en el sistema internacional, por lo tanto si las capacidades relativas del hegemón declinan, el régimen se colapsará<sup>18</sup>.

Un segundo enfoque que propone respuestas a las preguntas: ¿cuál es la relación entre las causas primeras y el régimen? y ¿que condiciones conducen a la creación,

---

<sup>16</sup> Robert O. Keohane, "The theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-77", en Ole R. Holsti, *et al.*, *Changes in International System*.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Krasner, *op.cit.*, p.16.

persistencia y disipación de un régimen?, se centra en los usos y costumbres como medios para crear y mantener un régimen. En lo personal, considero que con esta aproximación no se alcanzan respuestas contundentes, pero que plantea elementos que aunque no suficientes, si son necesarios en el análisis de la naturaleza de un régimen particular. Es difícil pensar que los usos --patrones regulares de comportamiento basados en las prácticas actuales--; y las costumbres --prácticas añejas--; puedan ser capaces de crear y mantener un régimen por si solos, pero lo que sí es cierto es que suplen y refuerzan las presiones relacionadas con el egoísmo de intereses propios, el poder político y los valores. Elementos, todos, capaces de crear regímenes. Si cierto comportamiento basado inicialmente en intereses egoístas se repite regularmente puede llegar a crear expectativas compartidas. Un comportamiento regular acompañado de expectativas compartidas puede permearse de cierto significado normativo: las acciones basadas exclusivamente en cálculos instrumentales pueden ser vistas como una especie de regla o comportamiento con base en principios, asumiendo entonces cierta legitimidad.

Un tercer enfoque que quiero mencionar, se encuentra en la misma situación que el anterior, plantea elementos fundamentales aunque no del todo determinantes. Es el enfoque que ve en el conocimiento el elemento explicativo. El conocimiento es un apoyo, más que una fuente fundamental de regímenes. Ernst Haas define al conocimiento como "La suma de información técnica y teorías acerca de dicha información que logra suficiente consenso, en un tiempo dado, entre actores interesados, para servir como guía de las políticas públicas diseñadas para alcanzar cierto objetivo social ... El conocimiento crea una base para la cooperación al iluminar interconexiones complejas que antes no habían sido entendidas ni observadas" <sup>19</sup>. Pero para que el conocimiento puede tener un impacto independiente en el sistema internacional debe ser ampliamente aceptado por los gobernantes. No importa cuanto se sepa sobre el poder pacifista o bélico que tiene la educación si los gobiernos no lo

---

<sup>19</sup> Ernst Haas, "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes", *World Politics*, pp.367-68.

reconocen como tal y están dispuestos a invertir (en el sentido más amplio del término) en ello.

Finalmente, un cuarto enfoque, el más acabado, que mejor responde a las preguntas: ¿cuál es la relación entre las causas primeras y el régimen? y ¿qué condiciones conducen a la creación, persistencia y disipación de un régimen?, --y que más útil va a ser a la hora de analizar los primeros años de la UNESCO--, es el que emplean, independientemente, Arthur Stein, Robert Keohane y Oran Young. Para Stein y Keohane, los regímenes son importantes, pero sólo bajo determinadas circunstancias muy específicas. Los dos opinan que en un mundo de Estados soberanos la función básica de los regímenes internacionales es coordinar el comportamiento de los Estados para alcanzar los fines deseados en áreas particulares (*issue areas*)<sup>20</sup>. La cooperación basada en regímenes es posible, entonces, sólo en ciertas *issue areas* específicas y cuando el óptimo de Pareto no se puede alcanzar actuando anárquicamente y estando descoordinados. Se puede establecer un régimen de protección de áreas consideradas patrimonio cultural de la humanidad, pero no uno sobre educación básica para todos. Adelantando un poco las conclusiones podemos decir que el problema que enfrentaba la UNESCO era que para la organización ambas están incluidas en la laxa definición de sus principios y ambas resultaban, en teoría fundamentales.

Stein considera que un régimen internacional puede tener cierto efecto autónomo cuando el hecho de que cada individuo actúe de manera independiente conduce a resultados desastrosos para ambas partes<sup>21</sup>. Las ideas que desarrolla Young, que, para fines de este trabajo, voy a analizar con mayor detenimiento, plantean que hay tres caminos para formar un régimen. Por un lado, está la creación espontánea, en la cual los regímenes surgen de la convergencia de expectativas de muchas acciones individuales. Por otro, está la creación negociada que da vida a un régimen a partir de acuerdos específicos. Y finalmente, la impuesta, en donde son actores externos --por lo general los hegemones en el sistema

---

<sup>20</sup> Krasner, *op.cit.*, p.7.

<sup>21</sup> Robert O. Keohane y Arthur Stein, "Structural perspectives", *International Regimes*, p.116,

internacional-- los que llegan a imponer un régimen a otros actores menos poderosos. Young enfrenta el asunto de los regímenes internacionales desde una perspectiva institucional; para él:

"Los regímenes son instituciones sociales que gobiernan las acciones de aquellos involucrados en ciertas áreas específicas o sobre una serie de actividades. Como toda institución social son prácticas que conciben roles reconocidos, unidos por ciertas ataduras de reglas o convenciones que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de dichos roles... Como otras instituciones sociales, los regímenes pueden estar más o menos articulados formalmente y pueden o no estar acompañados por organizaciones explícitas"<sup>22</sup>.

Para Young como para Keohane y Stein un régimen internacional supone arreglos especializados sobre actividades, recursos y áreas geográficas bien definidas (issue areas) y, por lo general, incluye sólo a un subgrupo de todos los miembros de la sociedad internacional. La sola existencia de instituciones sociales supone un cierto orden para las actividades que gobiernan, pero no se puede asumir que los arreglos institucionales guiaran la actividad humana hacia metas sustantivas bien definidas, tales como el fortalecimiento de la paz, la eficiencia económica, etc...; a menos que los actores encuentren motivaciones para cumplir con el rol que les corresponde como parte sustantiva del régimen. Dado que el corazón de todo régimen internacional está constituido por un aglomerado de derechos (todo aquello que se le asigna a un individuo en virtud del rol que ocupa) y reglas (guías bien definidas que regulan las acciones de los miembros), basadas en valores compartidos<sup>23</sup>, la motivación para mantener a las instituciones sociales debe venir del consenso sobre dichas reglas y valores. Detrás de esta visión reside la idea de que es necesario tomar en cuenta ciertos valores, normas y principios comunes que fomenten la confianza en el otro para así inducir la cooperación basada en la confianza mutua, fruto de valores compartidos.

A pesar de estas estructuras y de la tendencia que existe de pensar que los regímenes son construcciones muy coherentes e internamente consistentes, la realidad demuestra que los regímenes son muchas veces asistemáticos y ambiguos, ya que su desarrollo involucra

---

<sup>22</sup> Oran R. Young, *International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, p.12-13.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp.15-16.

frecuentemente un regateo intenso por parte de los actores involucrados, que conduce a un compromiso crítico y frágil. Además de esto los regímenes internacionales generalmente evolucionan y cambian en el tiempo en respuesta a presiones económicas y políticas. Esto sucede aun en regímenes formulados inicialmente con un contrato constitucional comprensivo<sup>24</sup>. Si, como sucedió en la UNESCO durante el periodo de Torres Bodet -- quien pretendía consolidar un régimen internacional en materia de cooperación educativa, científica y cultural-- no hubo una adaptación a las presiones económicas y políticas imperantes, entonces era muy difícil lograr sus objetivos.

Dependiendo de las restricciones que los regímenes impongan a sus miembros pueden ser: muy libres o profundamente directivos (si ejercen presión sobre sus miembros a actuar en conformidad con metas sociales o colectivas claramente identificadas). Sin embargo, aun cuando en principio haya habido acuerdo sobre la búsqueda de alguna meta social, en el mundo real hay varios factores que dificultan el logro de dichos objetivos<sup>25</sup>.

En resumen puede decirse que las principales variables que explican el desarrollo de regímenes internacionales son el egoísmo de intereses propios (comúnmente económicos), y el poder político en si, una vez que encuentran acomodo pactado dentro del sistema. Y junto con estas variables existen otras: ciertas normas y valores compartidos, algunos usos y costumbres y el conocimiento en ciertas áreas específicas, que pueden contribuir a su desarrollo.

Una vez aclarada la naturaleza de los regímenes volvamos a Hellen Millner para puntualizar en el porque se coopera dentro de los regímenes. Se entiende que los regímenes facilitan la cooperación por medio de las funciones que realizan para los Estados, por ejemplo: mitigando los efectos de la anarquía internacional que sufren los Estados; o

---

<sup>24</sup> Ibidem, pp. 22.

<sup>25</sup> Ibidem, p.29-30.

ayudando al fortalecimiento descentralizado de los acuerdos. Su mayor punto de injerencia se da frente a la posibilidad de la deserción. La existencia de un régimen de cooperación en cierta área del sistema internacional reduce la incertidumbre y el miedo de un Estado a ser traicionado y por ende reduce la posibilidad de que éste a su vez traicione. Se cree que los regímenes mejoran la información que sobre un actor tiene el otro, especialmente sobre su posibilidad, o no, de hacer trampa, con lo cual se modifica el patrón de costos de transacción de la cooperación, al reducir los incentivos para violar los principios del régimen<sup>26</sup>.

El poder del conocimiento y la información, como ya lo había señalado, es un elemento fundamental en la teoría de regímenes internacionales. Los Estados están preocupados acerca de su posición relativa y por ello suelen estar en desacuerdo sobre la cantidad de información que están dispuestos a dar a los otros, y acerca de los principios que definen al régimen; ya que en última instancia son estos principios los que determinan la forma en que el régimen impone costos y beneficios sobre las distintas acciones. Como resultado de lo anterior, la información y la estructura de los costos de transacción están altamente politizados. Así, dado que la reciprocidad influye ampliamente en la viabilidad de la cooperación, un intercambio de información balanceado y recíproco resulta fundamental<sup>27</sup>.

Incluso hay casos en donde un régimen establecido en un área específica ayuda en las negociaciones de cooperación de otra área, con lo cual la hipótesis que afirma que los regímenes fomentan la cooperación, tiene un alcance más amplio. Y si además, como ya dijimos, los acuerdos balanceados o recíprocos son la clave para una cooperación exitosa,

---

<sup>26</sup> Millner, *op.cit.*, p.475.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 476. Joseph Grieco y Robert Keohane, nos dice Millner, utilizan el ejemplo del GATT para demostrar como sus funciones informativas promueven la cooperación. Lo mismo que afirma Peter Haas para el caso de la recuperación del Mediterráneo, enfatizando la importancia de la información como medio para la cooperación. A continuación, una breve descripción del caso a manera de ejemplo ya que puede sernos práctico para el análisis posterior. Inicialmente los miembros de la ONU (ONUMA) aportaron información que contribuyó a la cooperación. Al hacer público el problema de la contaminación, la ONUMA persuadió a los gobiernos mediterráneos sobre la importancia de aceptar las nuevas metas para la protección ambiental, frente a lo cual los gobiernos llegaron al punto de hacer sacrificios económicos para lograr dichas metas. Los Estados cooperan, a partir de cierta información, en áreas en donde tienen beneficios disponibles. El régimen aportó información y con ello fomentó la cooperación. Véase Grieco, *op.cit.* y Haas, *op.cit.*.

entonces las funciones de los regímenes para promover dicho balance resultan claves. Los regímenes en un área pueden promover la cooperación en otras al permitir que los Estados relacionen, o unan asuntos en la búsqueda por una distribución balanceada de los costos y los beneficios de la cooperación.

Se dice que la mano invisible de mercados perfectamente competitivos terminará por asignar de la manera más eficaz posible los recursos disponibles, sin embargo el estudio de las relaciones internacionales ha demostrado que esto no es totalmente cierto y que en muchas ocasiones deben surgir reglas o convenciones sociales que faciliten el alcance de metas comunes y de resultados óptimos, sobre todo si en el sistema internacional no todos los participantes son igualmente competitivos. Se ha descubierto, también, que por lo anterior, es necesaria la presencia de ciertos arreglos sociales que fomenten la cooperación si se espera que los acuerdos organizativos tengan éxito. Se ha demostrado, por ejemplo, que los Estados estarán más dispuestos a aceptar restricciones a su comportamiento, cuando identifiquen que por ello obtendrán ganancias a largo plazo o maximizarán las que ya de por sí esperaban; más que por una verdadera devoción a las metas comunes<sup>28</sup>.

### **III. Regímenes y Organizaciones.**

Ahora es necesario establecer que además, o a pesar, de los regímenes existen las organizaciones internacionales, ya sea colaborando con ellos, o actuando de manera independiente, y suponen la formalización de ciertos arreglos de cooperación pactados entre los actores de la escena internacional. Aun cuando parecería que a todo régimen corresponde una organización, en muchas ocasiones los regímenes echan mano de organismos ya creados para otros propósitos o asociados con un orden internacional más amplio, en vez de crear sus propias organizaciones<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Millner, *op.cit.*, p.478.

<sup>29</sup> Young menciona como ejemplo de esta situación el caso del papel de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y del Fondo Mundial para la Vida Silvestre quienes administran el régimen para las especies en peligro articulado en la Convención sobre Comercio de Especies de Flora y Fauna en

Pero una vez que surge una organización surgen también varias preguntas, que en el caso del presente trabajo serán respondidas, directa o indirectamente, a lo largo de la investigación realizada alrededor de los primeros años de vida de la UNESCO. ¿Cuánta autonomía *vis a vis* otros centros de autoridad en el sistema social debe tener esta organización?, ¿qué tipo de procedimiento de toma de decisiones debe poseer?, ¿qué tipo de poder discrecional debe tener para hacer cambios que afecten el contenido sustantivo del régimen mismo?, ¿cómo se va a financiar la organización, de donde y como llegarán sus fondos?, ¿cómo será poblada?, es decir, ¿quién trabajará en ella?, ¿qué tipo de facilidades e instalaciones debe tener y dónde deben de estar? Las respuestas a estas preguntas podrán determinar el impacto que la organización y, de ser el caso, también el régimen, tendrá sobre sus miembros y sobre el sistema internacional.

A continuación pretendo relacionar la idea de regímenes o instituciones internacionales<sup>30</sup>, con la idea de organismos u organizaciones internacionales, volviendo a las ideas de Oran Young y al patrón que desarrolla, para ver como se presentan en la realidad y lograr con ello identificar de que tipo de organización se trata la UNESCO.

Para Young: "Las instituciones (o regímenes) son prácticas sociales que consisten en roles fácilmente reconocibles que van de la mano con un grupo de reglas o convenciones que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de dichos roles. Las reglas se unen a los roles institucionales, y, por lo tanto son la superestructura de la institución y suponen también una serie de derechos y asignaciones, así como una serie de prescripciones sobre su comportamiento. En todos los casos, la existencia de una institución monta una red o patrón de relaciones de comportamiento que da orden y predicibilidad a los asuntos de que se refiere... Las organizaciones, por su parte, son entes materiales que poseen una localización física, oficinas, personal, equipo y un presupuesto"<sup>31</sup>.

La sociedad internacional tiene muchas instituciones y también muchas organizaciones. El sistema de Estados, por ejemplo, es una elaborada institución que

---

Peligro de Extinción; que aparece en el libro de Simon Lyster, *International Wildlife Law*, Cambridge, Grotius Publications, (1985).

<sup>30</sup> Vale la pena hacer notar lo que Oran Young sostiene: "Los regímenes son instituciones sociales que gobiernan las acciones de aquellos involucrados en actividades específicas u grupos de actividades... Los regímenes internacionales son una categoría de las instituciones internacionales". Véase Young, *op.cit.*, p.12-13.

<sup>31</sup> *Ibidem.*, p.32.

controla no sólo la interacción entre Estados, pero también la relación de individuos u otras personas jurídicas que son tratadas como nacionales de un Estado dentro del sistema. La ONU, a su vez, es una organización.

Podemos decir, entonces, que las instituciones y las organizaciones son cosas distintas que se relacionan y pueden o no incluirse. Algunos regímenes internacionales necesitan de una organización para que los administre, otros no. Así como muchas organizaciones están explícitamente vinculadas a un régimen, otras funcionan como '*free-standing entities*' que actúan de manera autónoma o en ausencia de un régimen.

La siguiente figura muestra una matriz que refleja estas relaciones

|             |    | ORGANIZACIÓN U ORGANISMO     |                                    |
|-------------|----|------------------------------|------------------------------------|
|             |    | SI                           | NO                                 |
| RÉGIMEN O   | SI | Sociedad Civil               | Anarquía Internacional             |
| INSTITUCIÓN | NO | 'Freestanding Organizations' | Estado de Naturaleza Internacional |

Ahí donde existe un régimen pero no hay organización se considera estado de anarquía internacional, que huelga decir, no supone un absoluto desorden, ni un mundo de caos ya que ahí está el régimen para controlarlo. Si además de existir un régimen se crea una organización que lo regule aquello se convierte en una sociedad civil. En situaciones cuando una determinada organización internacional funciona independientemente de que exista o no un régimen se le considera una '*free standing organization*'. Y finalmente cuando no hay regímenes o instituciones, ni organizaciones se considera como un estado de naturaleza.

Para efectos de este trabajo voy a detenerme exclusivamente a explicar las características de la 'sociedad civil' y el de las '*free-standing organizations*'.

Sociedad Civil.

¿Por qué son importantes las organizaciones aun en el ambiente anárquico de la sociedad internacional? Siempre que se negocia el establecimiento de un régimen internacional y la naturaleza de la cooperación dentro del mismo se pondrá en la mesa la necesidad o no de crear una organización formal lo cual, en última instancia, está determinado por las características propias del régimen y de sus problemas.

Existen problemas para cuya solución es necesario un organismo centralizado. Cuando el objetivo es establecer un procedimiento institucionalizado para alcanzar acuerdos sobre la designación de sitios de protección específicos, --zonas consideradas patrimonio cultural de la humanidad, por ejemplo--, es difícil no crear una comisión o un comité capaz de revisar propuestas y tomar decisiones<sup>32</sup>.

Lo mismo sucede cuando el problema a resolver tiene que ver con el desarrollo de arreglos que supongan costos compartidos para la provisión de un bien público, como el mantenimiento de la paz o cierta investigación conjunta. En estos casos es difícil no pensar en crear un ente que recolecte y distribuya el dinero, la información, o cualquier otro bien.

Existen situaciones en donde la necesidad de crear una organización surge del proceso y naturaleza de la negociación misma. Piénsese en el problema de recolección de información y análisis. Muchos regímenes internacionales necesitan de la recolección de información para tomar decisiones. Es fácil entender que el establecimiento de un organismo como centro de acopio puede significar una solución desde el punto de vista de los negociadores particulares. "Estas organizaciones poseen un aura de imparcialidad y credibilidad, un factor de mucha importancia en la atmósfera competitiva/cooperativa del proceso de negociación. Lo que es más importante, es que organismos de este tipo pueden

---

<sup>32</sup> Ibidem., p.46.

llenar la necesidad de símbolos tangibles de éxito en los esfuerzos para crear regímenes negociados sin poner restricciones severas a la libertad de acción de los participantes"<sup>33</sup>.

Por otro lado, es importante hacer mención de las modas intelectuales imperantes en el momento en que se crea una organización, ya que éstas pueden determinar si se crea, o no, y sus características. Este es el caso particular del espíritu surgido a finales de la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual se crearon una serie de organismos internacionales que pretendían formalizar la cooperación con el objeto de evitar acciones unilaterales que significaran una amenaza para la paz y la seguridad alcanzadas.

Finalmente, vale la pena dedicar unas líneas al tema de las relaciones centro-periferia, las cuales significan una amenaza latente para este estado del sistema internacional. Ya que por sobre cualquier moda intelectual, por lo general las potencias centrales prefieren establecer redes de relaciones bilaterales en las cuales las colonias menos poderosas interactúan subordinadas a la potencia central, con muy poca oportunidad de interactuar entre ellas. La atracción principal de dichos arreglos es que facilitan los esfuerzos de las potencias centrales por mantener el control, al aislar a los líderes de las periferias minimizando así la posibilidad de que las periferias se unan en oposición al centro<sup>34</sup>. Naturalmente dichas relaciones bilaterales no generan roles significativos para una organización internacional multilateral. Lo interesante es notar que comúnmente han sido de las mismas potencias centrales de donde han surgido las iniciativas para crear organizaciones internacionales y esto se relaciona con el tema anteriormente tratado acerca del interés de los Estados centrales por intensificar su rango de influencia en el sistema internacional. Dentro de la propia UNESCO se daba este tipo de situaciones: países promotores del establecimiento de la organización que al mismo tiempo estaban muy interesados en mantener estructuras de cooperación bilaterales al margen de los mecanismos globales.

---

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p.47.

<sup>34</sup> Young desarrolla este mismo razonamiento pero hablando en términos de potencia colonial y colonias. Considero que puede también aplicarse al modelo centro/periferia y me parece que en esta época es más adecuado, aun cuando se creó la UNESCO el problema de las colonias estaba en auge.

*'Free-standing organizations'*.

Inicialmente la idea de una organización funcionando sin un arreglo institucional, o un régimen propio parecería anómalo. Supondría la imagen de un aparato administrativo sin nada que administrar. Sin embargo, hay muchas organizaciones de este tipo, varias agencias especializadas de la ONU, por ejemplo. Por lo general estas organizaciones se especializan en actividades de asistencia y su tarea es promover servicios bien definidos, de importancia para varios grupos en el sistema internacional, sin tener que involucrarse en grandes controversias que enfrenten a sus miembros, en este punto huelga decir, anticipándome un poco a las conclusiones, que en el caso dado de que las controversias aparecieran, como en el estudio que nos ocupa, el elemento más vulnerable debe salir para garantizar la existencia de la organización.

Además, pueden ser agencias que resuelvan problemas y busquen mejorar la situación sobre temas que pueden ser disruptores del orden internacional. "Agencias de la ONU, como la UNESCO", por ejemplo, opina Young, "pueden llegar a jugar un papel importante como factores de apoyo en procesos más amplios"<sup>35</sup>, --o al menos la intención de este trabajo es ver si esto era cierto en 1952 y hasta que punto. En estos casos las *'free-standing organizations'* buscan mejorar problemas bien definidos más que asumir cualquier papel protagónico en el restablecimiento de los arreglos institucionales prevalecientes en la sociedad internacional.

Las *'free-standing organizations'* abarcan a aquellas que están orientadas hacia un régimen en el sentido de que uno de sus mayores propósitos es contribuir a la formación de nuevas instituciones o regímenes internacionales, y si no lo alcanzan se debe quizás a que sus

---

<sup>35</sup> Ibidem, p.48.

objetivos o no están claramente definidos o sean tan amplios que sobrepasan las expectativas y el compromiso real de sus miembros.

#### **IV. Noción de compromiso**

El desarrollo de este último concepto me servirá como patrón para evaluar la relación de los miembros de la UNESCO con la organización y así tener más elementos para analizar sus primeros años de vida.

'Compromiso' significa, en este caso: involucramiento en una relación internacional continua con vistas a que la unión con otros actores, en busca de objetivos comunes, perdure y se fortalezca. James Sewell sostiene que "el involucramiento es el motor de los actores dentro de una organización internacional como la UNESCO...", y que "el concepto de 'compromiso' debe algo a la idea de obligación, tanto como a la idea de participación, en el sentido de relaciones sostenidas y predecibles, antes que comportamientos transitorios"<sup>36</sup>.

El involucramiento en la creación y desarrollo de una organización supone la aceptación de patrones de conducta sobre acciones momentáneas, bajo el entendido de que nuestro destino depende de las acciones de los demás. En un mundo de significativa interdependencia el destino de uno parece estar determinado por las acciones de los otros. Así las cosas, las organizaciones intergubernamentales pueden hacer más predecibles algunos de los comportamientos de los miembros. Sin embargo, algunas de las situaciones que tienen que enfrentar los miembros resultan inesperadas y suscitan respuestas tampoco previstas que suponen retos no anticipados para otros actores. El involucramiento comienza cuando un actor internacional, a punto de actuar, percibe una situación internacional determinada y decide verla como una oportunidad o como una amenaza. Escoger cómo, cuándo y dónde involucrarse depende de las visiones particulares frente al sistema

---

<sup>36</sup> James P. Sewell, *UNESCO and World Politics*, p.7.

internacional. La evolución de las intenciones del participante ayuda a explicar su involucramiento o desinvolucramiento.

Un actor se involucra o se compromete internacionalmente con una organización intergubernamental por que ésta le promete los medios para moldear un curso de acontecimientos preferible; o porque desde dentro podría influenciar las acciones de los otros. Conforme pasa el tiempo el participante en el compromiso se da cuenta de que cada vez tiene que comprometerse más si quiere cumplir con las expectativas y con los objetivos originales.

El mayor o menor compromiso con una organización internacional, por parte de los Estados, refleja como cada Estado ve los propósito y resultados de la unión. El nivel de compromiso es una determinante *sine qua non* de los organismos internacionales y su fortaleza o debilidad<sup>37</sup>. Dentro de la UNESCO de los primeros años, los países miembros que más recursos aportaban manifestaban con sus acciones la prerrogativa de decidir como y cuanto invertir y por ende como y cuanto se involucraban en la organización.

En resumen podemos decir que el compromiso o no compromiso de los actores o de los miembros de una organización puede determinar en gran medida su futuro. En última instancia a mayor compromiso de las partes para con el todo, mayor será la posibilidad de que el todo consiga los objetivos originales pactados por las partes; y viceversa.

Hasta aquí he desarrollado varios de los elementos teóricos que estarán presentes a lo largo de la investigación. Primero, la idea de la cooperación y las diferentes visiones que de ella tiene cada una de las aproximaciones teóricas que aportan elementos para explicar la realidad que intenta analizar mi trabajo. Más adelante, me centré, sobre todo en la teoría de regímenes internacionales, y cómo y por qué se logra la cooperación entre ellos, asunto primordial para entender procesos como los de la formación de la UNESCO y la suerte de sus primeros años. En tercer lugar, aprovecho el modelo de Oran Young, que relaciona a las

---

<sup>37</sup> Véase Sewell, *op.cit.*

instituciones y regímenes internacionales con las organizaciones internacionales, para crear una tipología que localiza a la UNESCO como lo que él llama una '*free-standing organization*' o lo que yo llamo una organización en busca de régimen. Finalmente, describo brevemente la 'noción de compromiso' que desarrolla James Sewell ya que la considero un elemento primordial para explicar la naturaleza de los problemas que enfrentó la UNESCO durante sus primeros años, punto nodal y genético del presente trabajo.

## UNESCO. El inicio

En este capítulo pretendo introducir al lector directamente al mundo de la UNESCO, comenzando por el principio: los orígenes de la idea de formar un organismo internacional para la cooperación en materia de educación, ciencia y cultura. ¿Cuáles fueron los acontecimientos que condujeron a la creación de la organización y que determinaron sus primeros años de vida? ¿Cuáles se plantearon como los objetivos y qué estructura se diseñó para alcanzarlos? En suma, ¿cómo fueron esos inicios?

### I. Los orígenes

Son muchos los orígenes de la UNESCO. Resulta evidente que no es sólo fruto del último enfrentamiento mundial, pues ya antes de 1945 habían habido intentos para que se modificara el hecho de que se prefería exportar cultura a importarla y actuar unilateralmente en asuntos culturales y de educación.

El Instituto Internacional para la Cooperación Intelectual (IICI), surgido en el periodo de entreguerras, recibió el *status* de subsidiaria de la Liga de las Naciones en 1931<sup>1</sup>, lo cual es considerado como el suceso que abre el camino a este tipo de organizaciones de cooperación en la escena de la política internacional.

Años después, ya durante la Segunda Guerra Mundial, a principios de 1941 los representantes de los países aliados y de la Francia de la Resistencia se reunieron en Londres para formar el CAME (Conferencia de Ministros de Educación Aliados), por iniciativa del Consejo Británico y del Ministerio Británico para la Educación, quienes ya habían planeado un documento en donde informaban a sus colegas sobre lo que consideraban debía ser el futuro de la educación, la ciencia y la cultura mundiales, una vez terminada la guerra, siempre y cuando ellos resultaran vencedores.

---

<sup>1</sup> UNESCO, *UNESCO on the eve of its fortieth anniversary*, p.11.

Su recomendación era: "Que las naciones aliadas se congregaran lo más pronto posible para establecer una Organización Internacional de Educación"<sup>2</sup>. Así, más adelante, el 16 de noviembre de 1942, siguiendo la convocatoria que hiciera Malcom Roberts --bajo órdenes de R.A. Butler, ministro inglés de educación--, se convocó a otra reunión en Londres; sólo que ahora la lista de invitados superaba a la original, incluyendo a representantes no europeos, lo cual determinó una modificación en el carácter particularista de la reunión, que al final no condujo más que a una serie de acuerdos diplomáticos. James P. Sewell opina que a pesar de que la amplitud en la convocatoria "hizo evidente que el problema de la reconstrucción no era un asunto exclusivamente europeo y que además éste no era el único problema, en un principio Butler parecía más un agente de la política cultural exterior británica, que el director de un organismo intergubernamental"<sup>3</sup>.

El resultado de este otro encuentro no fue la conformación de la Organización Internacional de la Educación, pero sí se logró ampliar la CAME, la cual inició su corta existencia, limitada por premisas bilaterales, a pesar de la insistencia del francés René Cassin, quien sostenía que debían crearse principios generales de acuerdo inspirados en el ya existente Instituto Internacional para la Cooperación Intelectual, con sede en París. Por otro lado, el ministro checo del interior, Juraj Slavik, "propuso la creación de un modelo de convención cultural que sirviera como base para los acuerdos bilaterales entre el Reino Unido y los gobiernos aliados" y, entre otros pares de Estados, y así se hizo<sup>4</sup>.

La tendencia general de los acuerdos logrados por la CAME se enfocaba en la reeducación de los europeos por medio de libros y de material audiovisual. Ya que, en opinión de Roosevelt, era "igualmente imposible ganar una guerra ideológica sin libros, que una guerra marítima sin barcos"<sup>5</sup>. Además se abogó por el rescate de objetos culturales, la

---

<sup>2</sup> Sewell, *op.cit.*, p.35.

<sup>3</sup> *Ibidem.*, p.36-37.

<sup>4</sup> Joint Commission of the Council for Education in World Citizenship and the London International Assambley, *Education and the United Nations*, London, march (1943), p.52, en *Ibidem.*, p.37.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p.38.

reconstrucción de la ciencia, la aplicación de las ciencias sociales y el establecimiento de una agencia de posguerra que continuara con las labores ya comenzadas.

Dentro de la CAME se estableció una Comisión de Libros y Periódicos que pretendía, sobre todo, eliminar las barreras impuestas por los gobiernos nacionales y permitir el libre flujo de información, y además se realizaron escrutinios a los libros de texto para deshacerse de aquellos que resultaban ofensivos para alguna nacionalidad. Es importante notar que en lo referente a las leyes de derechos de autor no se impulsaron acciones durante la guerra.

Otra de las preocupaciones del momento eran los objetos culturales amenazados, para cuya atención se creó la Comisión de Protección y Restitución de Material Cultural, la cual actuó intensamente en Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Estados Unidos y la URSS. Cabe señalar que los Estados Unidos y la Unión Soviética no fueron miembros activos de la CAME sino hasta 1944. Vale la pena hacer notar el espíritu de reconstrucción que imperaba en las acciones de la CAME, el cual pone de manifiesto un innovador patrón de unión frente a problemas específicos de este tipo.

En lo concerniente a la ciencia, durante el enfrentamiento bélico se establecieron contactos bilaterales entre científicos, con el objeto de satisfacer las necesidades de sus naciones o de sus aliados. Este fue el inicio de futuros contactos científicos multilaterales. A este respecto el científico inglés Joseph Needham proponía, en 1943, la creación de un Servicio Mundial de Cooperación Científica que fomentara el desarrollo de la ciencia y de sus aplicaciones prácticas, tanto para promover el interés de los científicos, como para animar el intercambio de información<sup>6</sup>.

Conforme se acercaba el fin de las hostilidades, distintos organismos e individuos se abocaron a la tarea de diseñar el mundo de la posguerra. Tiempo antes de que se firmara la paz, algunos norteamericanos y de nuevo los ingleses ofrecían planes comparables a los propuestos como cimiento de la CAME. Estas propuestas (norteamericanas e inglesas) no

---

<sup>6</sup> Véase, Joseph Needham, *Science and International Relations*, Oxford, (1949).

oficiales, y tampoco muy difundidas, corrían por líneas de organización similares: una asamblea plenaria, un consejo y un *staff*. Sin embargo, quizás lo que hizo que fuera la CAME la que se convirtiera en la organización de posguerra, fue "el aumento de la presión sobre su líder, R.A. Butler, ejercida por distintos competidores dentro de los países aliados, que pensaban crear un organismo de la misma naturaleza"<sup>7</sup>. Butler y Gran Bretaña impusieron su postura antes de que algún otro aliado llegara a imponer la suya, por ello puede decirse que la UNESCO fue moldeada fundamentalmente por las actividades de la CAME y heredó también su forma de trabajo.

El 4 de febrero de 1944 René Cassin apoyó oficialmente el hecho de que la CAME sobreviviera al fin de las hostilidades y que fungiera como marco de referencia de la futura organización. Los líderes de la CAME aceptaron esa propuesta y decidieron ser ellos mismos quienes estructuraran el nuevo organismo. Butler insistía en la necesidad de reorganizarse en torno a una 'oficina' (*bureau*) que contara con un ejecutivo "meramente temporal", cuya función sería, por un lado, establecer cierto orden frente al aumento de miembros que la CAME estaba experimentando, y, por otro, enfrentar la responsabilidad de crear una oficina para la educación dependiente de la ONU. Era necesario restringir el tamaño de ese '*bureau*', y se estructuró de la siguiente manera:

-Grupo no designado: China, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y la URSS -- con un representante cada uno.

-Grupo A: Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega -- dos representantes que rotaban cada 6 meses.

-Grupo B: Checoslovaquia, Grecia, Polonia, Yugoslavia -- dos representantes que rotaban cada 6 meses.

-Grupo C: Dominios e India -- un representante que rotaba cada 6 meses.

-Grupo D: Aliados de América Central y Sudamérica -- un representante que rotaba cada 6 meses.

---

<sup>7</sup> Sewell, *op.cit.*, p.58.

Este esquema fue aprobado sobre la base expuesta por el Ministro de Educación noruego, Alf Sommerfelt:

"El Ministro de Educación de Noruega es de la opinión que ninguna organización de carácter no político, --y sobre todo de carácter cultural-- debe introducir el principio de desigualdad entre Estados. Sin embargo, con un espíritu de cooperación acepta la recomendación de un Comité Selecto en el entendido de que es estrictamente temporal y no perjudica de manera alguna la introducción de otros principios más aceptables en la organización final"<sup>8</sup>.

Por su parte, la URSS se mostraba muy escéptica frente a la posibilidad de que la nueva organización significara un compromiso mayor. No estaría de acuerdo con un organismo de educación que tuviera injerencia directa en sus programas educativos. Frente a esa posibilidad el gobierno soviético prefería una estructura de cooperación bilateral y por consiguiente no se involucró más en la CAME, ni formó parte del nuevo organismo transitorio. En última instancia, la URSS demostró que no confiaba mucho en los ideales liberales, que serían la base ideológica de la nueva organización.

El caso de la URSS es el más extremo, pero cada caso particular tuvo respuestas distintas frente a la creación del nuevo organismo. Sin embargo, más o menos convencidos, los trabajos preparatorios avanzaban coordinados por el cuerpo ejecutivo de la CAME y con las nuevas propuestas que aportaban los miembros recién llegados. El objetivo era rediseñar estructuras creadas para un tiempo de guerra y adaptarlas a un tiempo de paz. En abril de 1944 una delegación de Estados Unidos llegó a Londres con sus propuestas --que entre otras cosas buscaban que la CAME extendiera su acción y su membresía más allá del teatro europeo--, lo que a la larga haría de la vieja organización una "organización enteramente nueva"<sup>9</sup>. Los restantes miembros fundadores, al contrario de los soviéticos, no debieron sentir muy amenazados sus intereses ya que sin problemas se adhirieron a la convocatoria norteamericana para establecer una nueva constitución llamada 'Sugerencias para el desarrollo de una Conferencia de Ministros de Educación Aliados dentro de la ONU para la educación y la reconstrucción cultural'. Los puntos nodales de estas sugerencias eran: 1)

---

<sup>8</sup> Ibidem., p.60.

<sup>9</sup> Ibidem., p.63.

establecer la relación de la organización con los otros organismos internacionales; 2) repartir los gastos administrativos entre todos los miembros con porcentajes que se determinarían en el pleno; 3) se requería que los gobiernos miembros aportaran información sobre sus programas educativos y culturales (lo cual termino de ahuyentar a los soviéticos); 4) subrayaba la necesidad de un director fuerte y único quien propondría y sería responsable de las acciones que desempeñarían el pleno de la Conferencia, el Comité Ejecutivo y el *staff*.

Sin embargo, más adelante el representante norteamericano, J. William Fullbright<sup>10</sup>, encabezó un pequeño comité que modificó la propuesta anterior y lanzó otra que sometió a la reacción de distintos gobiernos. La nueva propuesta reflejaba cierto debilitamiento en el interés, en el involucramiento y en el entusiasmo norteamericano por los mecanismos multilaterales, ya que sometía a la consideración de los países involucrados la posibilidad de un cambio en los objetivos y la creación de una organización aparte, encargada de la 'reconstrucción y la rehabilitación'<sup>11</sup>. No es difícil pensar que para entonces los Estados Unidos ya sospechaban como habrían de repartirse los gastos y quizás no estaban tan dispuestos a comprometerse y cooperar en proyectos de reconstrucción que a ellos no beneficiarían tan directamente.

Hasta ahora el esfuerzo por crear una organización para la cooperación cultural y educativa se había dado al margen de los esfuerzos encaminados para formalizar ese organismo más amplio que suponían las Naciones Unidas. Sin embargo, durante la Conferencia de San Francisco en 1945 --donde se dio vida a la ONU--, Henri Bonnet, el representante francés, apoyado por varios países de América Latina, recomendó que se convocara a una conferencia general encargada de crear una organización para la

---

<sup>10</sup> James William Fullbright fue un destacado político norteamericano que entre otras cosas inició un programa de intercambios académicos que hasta la fecha llevan su nombre. Se le conoce, también, por haberse opuesto a las propuestas anticomunistas del senador McCarthy. Como presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Fullbright aconsejó al presidente Kennedy para que no invadiera Cuba y se opuso a la intervención norteamericana en la República Dominicana en 1965. Pero sobre todo, es reconocido por su sólida oposición a la guerra de Vietnam. *Encyclopedia Britannica*, "Fullbright, James William", t.5, pp.42-43.

<sup>11</sup> Sewell, *op.cit.*, p.65.

cooperación intelectual vinculada estrechamente a la Organización de las Naciones Unidas. Surgieron varias propuestas sobre quien debía convocarla. Los Estados Unidos apoyaron que fueran los ingleses, ya que así suponían que se garantizaba la utilización de la propuesta EU-CAME como borrador para la constitución de la nueva organización. Al momento en que esto se fraguaba pareció que los ingleses no necesitaban de los Estados Unidos como patíños, ya que sin el menor aviso, el 12 de julio de 1945, el recientemente electo gobierno laborista inglés se adelantó y anunció que la conferencia se llevaría a cabo el 1 de noviembre de 1945, frente a lo cual ni los norteamericanos, ni los franceses ocultaron su decepción por la forma como se habían dado las cosas. Los franceses demostraron su indignación presentando otro proyecto de cooperación intelectual directamente en la ONU, y los Estados Unidos se quejaron de que los ingleses parecían haberlo hecho todo solos y sin reconocer su ayuda en la creación del documento preparatorio. Sin embargo debido a la ventaja temporal de los ingleses había mucho más que hacer. La fecha estaba escrita y ya en Londres se hacían los preparativos para que se vieran de nuevo las caras, ingleses, norteamericanos, franceses y varios países más.

## **II. La Fundación**

Durante la guerra algunos experimentos de cooperación entre las fuerzas aliadas demostraron que cuando la supervivencia estaba en juego, conceptos como la soberanía nacional podían ser modificados y emociones como el nacionalismo, ponderados, con tal de permitir una efectiva cooperación entre Estados. La cooperación, al menos en teoría, era vista como una forma de salvar a la humanidad de los horrores de la guerra. El fortalecimiento de esta cooperación por medio de la educación, la ciencia y la cultura contribuiría al mantenimiento de la paz y la seguridad a largo plazo, a través del fortalecimiento de la solidaridad universal. La UNESCO se fundó con esta idea en mente. Sin embargo, aquí cabe tener en cuenta que los hechos demuestran que es casi seguro que en el caso de la cooperación educativa, científica y cultural, los participantes no veían con

claridad que la falta de cooperación en materia de educación, ciencia y, mucho menos, cultura pusiera en juego su supervivencia; o al menos no estaban convencidos de que la naciente organización estaría ahí para amedrentar tal amenaza.

El sistema de Naciones Unidas --que incluiría a la futura UNESCO-- representaba un intento por aplicar las doctrinas democrático-liberales de varios países del sistema internacional y con esto fomentar la cooperación. El papel de el uso de la fuerza para el mantenimiento de la paz no quedaba descartado, pero se buscaba intensificar el papel de la persuasión, de la acción conjunta y de la cooperación. "La aplicación más extensa de las ideas democrático-liberales se encuentra en la procuración de la cooperación en asuntos económicos, sociales y humanitarios impresos en la Carta de la ONU y en sus agencias especializadas"<sup>12</sup>.

Esta nueva fórmula, más profunda que sus antecesoras, marcaba un avance considerable en la concepción de la cooperación internacional en áreas de educación y cultura, que hasta entonces "habían sido confinadas casi por completo a las relaciones bilaterales"<sup>13</sup>. Por lo tanto, la creación de la UNESCO estaba vinculada a los esfuerzos por establecer un marco democrático que contribuyera a la cooperación internacional. Léon Blum<sup>14</sup> opinaba que las operaciones de la nueva organización debían conducir "en dirección hacia esa ideología de democracia y progreso que es la condición psicológica, la base psicológica, de la paz y la solidaridad internacionales"<sup>15</sup>.

Así, a pesar de que seguramente habría algunos escépticos de la cooperación habían varios que veían que atacar los problemas educativos y culturales destinando recursos para

---

<sup>12</sup> Walter H. C. Laves y Charles Thomson, *UNESCO Purpose, Progress, Prospects*, p.XVIII.

<sup>13</sup> UNESCO, *Unesco on the eve of its fortieth anniversary*, p.15.

<sup>14</sup> Léon Blum fue un destacado político francés recordado por ser el forjador del Partido Socialista Francés moderno. En 1936 se convirtió en el primer judío y en el primer socialista en llegar a ser primer ministro. Durante la ocupación fue encarcelado por el gobierno de Vichy y llevado a un campo de concentración en Alemania de donde fue rescatado por las tropas aliadas en mayo de 1945. De nuevo en paz Léon Blum era reconocido como uno de los grandes políticos de su país. Al final de su carrera logró importantes prestamos internacionales que contribuyeron a la reconstrucción francesa. En 1947 se retiró de la vida pública pero siguió asistiendo a André Marie hasta 1948. *Encyclopedia Britannica*, "Blum, Léon", t.2, pp.303

<sup>15</sup> UNESCO, Preparatory Commission, *Conference for the Establishment of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, p.27.

ello, era una manera lógica y necesaria de mantener una comunidad de naciones unidas en paz. Existía un cierto tono de esperanza en los discursos de la época que demostraban que las naciones democráticas habían logrado la victoria gracias a la cooperación --aun cuando esta hubiera sido militar--, lo cual daba un nuevo clímax a la idea de la cooperación internacional en general.

En noviembre de 1945 se reunieron en Londres los representantes de 44 naciones en el Instituto de Ingenieros Civiles, de la calle Great George, para poner en blanco y negro todas las ideas que inspiraba este espíritu. Probablemente la ausencia más notoria fue la de la URSS, muestra de su escepticismo y de su falta de involucramiento en un proceso del cual no estaba muy segura. Sin duda, la presencia más significativa, al menos para fines de la presente investigación, fue la del Dr. Jaime Torres Bodet, quien asistió a la Conferencia como representante del gobierno mexicano. Las reuniones duraron 16 días y la mayoría estuvieron abocadas a decidir las palabras --en inglés y francés-- que definirían el espíritu de la nueva organización. Había que decidir, también, entre dos proyectos: el francés --que proponía una extensión del Instituto Internacional de Cooperación Intelectual--, y el que habían elaborado los miembros de la CAME y los Estados Unidos. Para ello se tomaron en cuenta los puntos expuestos en los varios debates que se suscitaron. Estos puntos eran, de manera muy resumida, los siguientes:

a) Reconstrucción.

Era evidente que habría que reconstruir los sistemas y los bienes educativos y culturales de los países más dañados (Polonia, Grecia, China y Filipinas, por mencionar sólo algunos), y además era necesario reconstruir los sistemas de los países dominados por el Eje.

b) Construcción de la paz a través del entendimiento.

Era necesario evitar otro nazismo y sus consecuencias xenófobas. Las delegaciones más activas en Londres abogaban por que se creara una agencia que hiciera de la educación un instrumento de paz, antes que un arma para la guerra. El entendimiento internacional

jugaba un papel positivo. "Los delegados en Londres pedían mejor educación, que creara mejores hombres para la nueva vida de las sociedades democráticas"<sup>16</sup>.

c) Intercambio de conocimiento útil.

Los franceses y otros europeos estaban preocupados por el intercambio de conocimientos e ideas entre intelectuales y académicos de 'élite' (lo que ahora podría definirse como comunidades epistémicas), ya que suponían que gracias a dichos líderes del conocimiento, las ideas ejercerían influencia sobre las masas.

Para algunos la cooperación intelectual era ya un fin en si mismo, mientras para otros era sólo un medio para lograr un fin mayor. Torres Bodet proponía "la cooperación de los hombres pensantes para prevenir la reproducción de los horrores monstruosos que llevaron a las naciones a solucionar sus problemas con la violencia"<sup>17</sup>. En Londres las dos visiones estuvieron de acuerdo en que la organización abriría canales para que toda la gente tuviera acceso al conocimiento mundial.

d) Apoyo a países económicamente menos desarrollados.

Los delegados de los países menos desarrollados pedían toda la ayuda posible para mejorar las condiciones económicas y sociales de la mayoría de sus habitantes. Torres Bodet insistió en este punto, que después al ser Director General de la UNESCO, se traduciría en su demanda articulada de apoyo y asistencia técnica, y recordó que el gran problema de la educación en el mundo no se resolvería simplemente con un cambio en la orientación de su enfoque, sino que era necesario garantizar su acceso a las grandes mayorías que carecían de ella. Por ello se declaró, entonces, a favor de acabar con el analfabetismo mundial<sup>18</sup>.

Ambos proyectos --el de los franceses y el CAME-EU tenían muchas coincidencias, pero son sobre todo las divergencias las que conviene señalar: por un lado el proyecto francés incluía a los organismos transnacionales no gubernamentales preocupados por asuntos culturales, y los ubicaba en el mismo nivel que a los Estados miembros. Además,

<sup>16</sup> Jan Opocensky, *Unesco History*, en Laves y Thomson, *op.cit.*, p.6.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.38.

<sup>18</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.7-8.

para los galos cada Estado signatario se obligaba a establecer una Comisión Nacional 'representativa del genio nacional' en varias ramas de la ciencia, la educación y la cultura, por medio de la cual el conocimiento sería diseminado. La propuesta francesa daba más importancia al papel del Consejo Ejecutivo que al Director General, por considerar que el primero había sido marginado por el segundo en la propuesta CAME-EU. El Consejo Ejecutivo, según los franceses, sería el encargado de dirigir el trabajo de la organización preparando la agenda de la Conferencia General y asegurándose de que se llevara al cabo el programa aprobado. Además, los franceses ponían más hincapié en el establecimiento y aplicación de estándares internacionales que regularan el comportamiento de los Estados miembros sobre todo en las áreas sustantivas de la organización. El borrador francés proponía una mayor relación orgánica con los cuerpos centrales de la ONU y daba al pleno de la Conferencia un papel de asesor o consejero de la Asamblea General de ésta, en problemas de educación y cultura. Además de que dicha Asamblea General debería aprobar el presupuesto y las asignaciones por miembro. Finalmente, para los franceses el *staff* del Instituto Internacional para la Cooperación Intelectual sería quien debería permanecer en la nueva organización.

La discusión se dio en torno a las iniciativas CAME-EU y la francesa, pero al final los franceses retiraron su propuesta de establecer y aplicar estándares internacionales, y, sobre todo, su petición de que los gobiernos, las comisiones nacionales, y las asociaciones internacionales entregaran reportes sobre sus actividades en lo referente a los intereses de la organización, cuando los Estados Unidos hicieron hincapié en los obstáculos constitucionales internos que supondría una determinación así, y como ello contribuiría a disminuir el entusiasmo demostrado por varios Estados<sup>19</sup>.

Los participantes en la Conferencia de Londres favorecieron una coordinación presupuestaria con otras agencias de la ONU, pero al mismo tiempo querían que la nueva organización disfrutara de una amplia autonomía.

---

<sup>19</sup> Sewell, *op.cit.*, pp.72-74.

Los representantes británicos sacaron a colación el tema de la localización física de la nueva organización; una de las propuestas fue Ginebra, Suiza, la cual no recibió demasiado apoyo de los miembros. Mas tarde León Blum habló representando a Francia y propuso a París como sede: "si los franceses poseemos algunas ventajas, estas serían que la cultura francesa siempre ha estado marcada por una tendencia hacia la universalidad, París, por lo tanto, representa una de las ciudades del mundo donde la futura organización pudiese encontrar su asiento natural"<sup>20</sup>. Conforme se fortalecía la postulación de París como ciudad sede, la delegación francesa desistió en su intento de imponer su proyecto de organización y se conformó con proponer que el Instituto de Cooperación Intelectual aportara su experiencia a la nueva organización.

Una vez aprobada la ciudad sede y más o menos definidas las directivas de la nueva organización era fundamental darle un nombre oficial. El científico inglés Joseph Needham fue quien lo sugirió después de que en febrero de 1945 se le cuestionó a él, y a otros connotados hombres de ciencia, sobre la posibilidad de que los Servicios Needham de Cooperación Científica fueran parte de la nueva organización, con lo cual estuvo de acuerdo siempre y cuando la ciencia tuviera un reconocimiento titular. Y así, en abril de 1945 propuso las siglas U.N.E.S.C.O. (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) las cuales hasta fecha son reconocidas internacionalmente. El primer mandato de la recién creada organización fue la creación de una Comisión Preparatoria, presidida por Sir Alfred Zimmern, para la Primera Sesión de la Conferencia General que se llevaría al cabo ya en París del 19 de noviembre al 10 de diciembre de 1946.

### **III. Los propósitos. La Constitución.**

Para describir los propósitos de la UNESCO y como estos se formalizaron en su *Constitución* es necesario recordar que durante la guerra los aliados opinaban que los esfuerzos de la posguerra debían de enfocarse a la adquisición de seguridad global. El

---

<sup>20</sup> Krill de Capello, "The Creation of UNESCO", en Sewell, *op.cit.*, p.77.

objetivo principal era prevenir otro enfrentamiento militar y --resulta obvio que esta meta estuviera presente en las reuniones de la CAME, ya que se llevaban al cabo en una ciudad constantemente asolada por los bombardeos alemanes. En una de estas reuniones Fullbright opinaba que "los esfuerzos internacionales en materia de educación podrían hacer más para mantener la paz a largo plazo que cualquier número de tratados comerciales"<sup>21</sup>. Archibald MacLeish<sup>22</sup>, por su parte, creía que "si la decisión de vivir juntos no dependía de las mentes y los corazones de los hombres; no se habría escogido la alternativa de vivir"<sup>23</sup>.

James P. Sewell considera que "en noviembre de 1945 estas palabras debieron de sonar como un llamado elocuente para la acción colectiva intergubernamental; sin embargo, a la luz de los eventos subsecuentes y de las decisiones de los gobiernos, se leen, más bien, como una justificación por la falta de actividad gubernamental en terrenos exclusivos de la conciencia privada"<sup>24</sup>.

En las reuniones de 1945 hubo varias menciones al problema del 'bienestar de la humanidad'. Muller, el representante belga, estuvo de acuerdo, junto con algunos otros, en que la idea del 'bienestar' estaba muy relacionada con los objetivos primordiales de paz y seguridad. Por otro lado, el primer ministro inglés, Clement Attlee, en su discurso inaugural a la Conferencia de Londres, mencionó la obvia dificultad que suponía la educación de los pueblos atrasados, a lo cual Jaime Torres Bodet preguntó, sin obtener una respuesta inmediata, si los países más desarrollados y los gobiernos de esos países estarían de acuerdo en elevar los niveles educativos de la humanidad en general. Como única respuesta se relegó

---

<sup>21</sup> "Plans for a Cultural U.N.R.R.A.", *The Observer*, 9 abril 1944, en Sewell, *op.cit.*, p.79.

<sup>22</sup> Archibald MacLeish fue un destacado poeta, dramaturgo, profesor y político norteamericano cuya preocupación por la democracia liberal se refleja en toda su obra. Además de haber estudiado en Yale, MacLeish viajó a Francia para perfeccionar su quehacer literario. A partir de los años treinta MacLeish se convirtió en un férreo enemigo del fascismo lo cual demostró a largo de su vida. Entre 1944 y 1945 fungió como Secretario de Estado Asistente. Años más tarde se dedicó a la academia en la Universidad de Harvard. *Encyclopedia Britannica*, "MacLeish, Archibald", t.7, p.641-642.

<sup>23</sup> Sewell, *op.cit.*, p.80.

<sup>24</sup> *Idem.*

la idea de 'bien común' del estatuto formal, aun cuando no desapareció del todo como justificación para las acciones organizacionales<sup>25</sup>

La constitución que finalmente se redactó resultó muy flexible y permitía mucha amplitud en los propósitos y en las funciones. Ello daba pie a la pregunta: "¿hasta que grado debía la agencia ser directamente operacional en lo particular?"<sup>26</sup>

En términos generales podemos decir que la Conferencia de Londres de 1945 enfrentó cinco puntos principales que determinaron la naturaleza de la UNESCO durante sus diez primeros años:

1. El programa, su contenido y su rango de acción.

Por principio de cuentas quedó acordado que la UNESCO no iba a tener injerencia en asuntos exclusivos de los Estados, que pusieran en duda las soberanías nacionales. Su acción se reduciría a 'fomentar', 'recomendar' o 'sugerir', según se expone en la *Constitución*<sup>27</sup>, acciones deseables. La naturaleza de la organización y lo vasto de sus objetivos complicaban la definición de un programa. El principal asunto y el que suscitó más controversia fue el de la reconstrucción educativa. Las posiciones estaban encontradas; por un lado, estaban los Estados Unidos, quienes consideraban que la nueva organización no debería convertirse en un proveedor de recursos, ya que para esto estaba la UNRRA (Administración de Naciones Unidas para la Rehabilitación y Ayuda). Por otro, estaban los países que pedían asistencia a gritos, --destaca el caso de Polonia y su representante Bernard Drzewieski, quien estaba indignado de que la organización se convirtiera en un "instituto de investigación o en un club de debates, mas que en una institución de ayuda"<sup>28</sup>: "tienen que ayudarnos no mañana, ni pasado mañana, tienen que ayudarnos hoy, inmediatamente, en el presente, sin demora... nuestras necesidades son tremendas"<sup>29</sup>. Y por último, países como la

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> Véase UNESCO, *Constitución*, art. 1, p.2, anexo I.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.83.

<sup>29</sup> UNESCO, Preparatory Commission, *Conference for the Establishment of the United Nations...*, p.91.

India, que afirmaban que la reconstrucción sería temporal y que había que buscar objetivos a más largo plazo.

En esta acalorada situación y tomando en cuenta el hecho de que los Estados Unidos eran el principal contribuyente de la UNRRA, la Conferencia optó por aceptar que la Comisión Preparatoria (establecida para guiar el proceso que llevaría a la UNESCO del papel a la acción) se convirtiera en un punto de encuentro entre donadores potenciales y países devastados por la guerra que demostraran que realmente necesitaban ayuda, y con ello coordinar los ofrecimientos con las solicitudes.

"La Conferencia de Londres restringió las actividades iniciales de la UNESCO en el ámbito de la reconstrucción educativa, a la recolección y circulación de información"<sup>30</sup>.

## 2. Propósito: único o múltiple.

La UNESCO fue establecida, sobre todo, para alcanzar la paz gracias a la cooperación en las esferas de la educación, la ciencia y la cultura. Esto se lograría mediante una búsqueda del bienestar de la humanidad, apoyando a los países devastados por la guerra y también a los subdesarrollados; y mediante la ampliación y circulación del conocimiento. Por lo tanto, era natural encontrar estos principios en la *Constitución*<sup>31</sup>. Durante la Conferencia de Londres el propio Torres Bodet apelaba a la solidaridad intelectual y moral de la humanidad como modo para mantener la paz<sup>32</sup>.

Estos eran los principios generales, sin embargo, respecto de los propósitos específicos de la UNESCO, discutidos desde los orígenes, siguieron existiendo disparidades fundamentales. Nunca logró establecerse un consenso real sobre lo que la UNESCO debía hacer. Las diferentes posturas eran el resultado de los distintos grados de desarrollo de las tradiciones educativas y culturales propias, y de los sistemas económicos, políticos y sociales de cada uno de los miembros. Es importante destacar que aun cuando en el prólogo de la

---

<sup>30</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.28.

<sup>31</sup> Véase UNESCO, *Constitución*, p.1-2, anexo I.

<sup>32</sup> Jaime Torres Bodet, "La UNESCO y la integración del hombre del porvenir", Discurso pronunciado el 2 de noviembre de 1945 en Londres durante la Conferencia Constitutiva de la UNESCO, *Obras escogidas*, p 970-971.

*Constitución* la paz y el desarrollo están expuestos como objetivos fundamentales de la organización, en el artículo 1º se menciona sólo a la paz como objetivo, y al fomento del bienestar y al desarrollo, como medios para alcanzarla. Si sólo la paz era el objetivo fundamental, los medios podían cambiar. La Conferencia de Londres no encontró un lenguaje que fuera claro e inequívoco. "A pesar de que el título del artículo 1º 'Propósitos y funciones' sugiere un propósito múltiple, el cuerpo del mismo artículo sostiene un propósito único, contribuir a la 'paz y la seguridad'"<sup>33</sup>. "Paz, en este contexto significa más que la simple ausencia de hostilidades abiertas, significa una condición de solidaridad, armonía de propósitos y coordinación de actividades"<sup>34</sup>.

La discusión central, al menos durante su primera década de vida, era si la UNESCO debía atender objetivos políticos más amplios o limitarse a servir propósitos técnicos específicos. Haciendo una simplificación enorme, podemos decir que los estudiosos del tema identificaban dos aproximaciones básicas a este problema sostenidas por distintos miembros dentro de la organización. La primera, representada principalmente por Estados Unidos, asumía que el propósito de la UNESCO era contribuir directamente en la consolidación de la paz y la seguridad, para lo cual era necesario encaminar sus acciones hacia ciertos objetivos políticos y, por qué no, estratégicos, que condujeran a ello. La segunda, más congruente con la visión y con las expectativas de México y América Latina, por ejemplo, sostenía que el acercamiento a la paz debía ser indirecto y darse por medio del aumento en el bienestar de la humanidad a través del apoyo a procesos educativos, científicos y culturales.

La primera aproximación pretendía que todas las funciones o acciones de la UNESCO se dieran como un esfuerzo consciente y directo para conseguir la paz; y enfatizaba una estrecha coordinación entre las acciones de la UNESCO y las de la ONU, especialmente las del Consejo de Seguridad. Frente a esto, la segunda proponía un campo más amplio en el tiempo y en el rango de acciones, argumentando que el fortalecimiento de

---

<sup>33</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.30, véase también UNESCO, *Constitución*, art.1º, p.2, anexo I.

<sup>34</sup> UNESCO, Conferencia General, "Primera sesión", Documento de UNESCO/C/30, p.219, en Laves y Thomson, *op.cit.*, p.32.

la educación, de la ciencia y de la cultura promoverían un cierto nivel de bienestar, y que éste sería el modo más seguro de consolidar la paz.

La primera aproximación reflejaba un miedo frente a las amenazas a la paz. De ahí que todo su argumento girara en torno a su mantenimiento, con la convicción de que el programa de la UNESCO podía tener un efecto inmediato en los asuntos mundiales y de que se trataba de un actor dentro del sistema político mundial. Sostenía que si la organización no era consciente de su papel político, pasaría a un segundo plano. En contraste, la segunda asumía que el mantenimiento de la paz en las relaciones internacionales contemporáneas era una responsabilidad de la ONU, de su Consejo de Seguridad y de su Asamblea General. La tarea de la UNESCO era establecer los fundamentos de una paz futura. El proyecto de la UNESCO no debía tener, por naturaleza, un efecto inmediato en el mantenimiento de la paz. Debía ser un proyecto de largo plazo.

Esta visión simplificada describe los dos polos entre los cuales fluctuó la racionalidad de los programas de UNESCO<sup>35</sup>. Ninguna visión se impuso definitivamente en el diseño de los programas, ni ninguna había sido consistentemente sostenidas (al menos hasta 1958) por la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo, o el Secretariado. Sin embargo, como veremos más adelante, el esfuerzo de Torres Bodet, como Director General de la organización se inclinó hacia la segunda aproximación, y por ello en 1957 Laves y Thomson opinaban que era "indudable que la convicción de que la UNESCO se mantenga fuera de la lucha política contemporánea ha desincentivado el apoyo de los gobiernos durante los años duros de la Guerra Fría"<sup>36</sup>. El costo que se pagó por aspirar a no ser una fuerza política fue el de perder paulatinamente su importancia en la escena internacional.

Las dos aproximaciones se enfrentaban en casos como el de la reconstrucción educativa

---

<sup>35</sup> Julian Huxley, "UNESCO; The first phase I. The two views", The Manchester Guardian, 10 agosto 1950, en Laves y Thomson, op.cit., pp.29-30.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 30.

-- considerada por obvias razones como un objetivo inmediato--, pero también lo hacían frente a otros objetivos que surgían como reacción indirecta de la catástrofe.

A pesar del enfrentamiento entre las dos aproximaciones imperaba un entusiasmo sin límites y en un enorme deseo de evitar que se repitieran los horrores de la guerra. Dicho entusiasmo se mantuvo gracias a que durante la Conferencia no fue necesario discutir los presupuestos. "Uno de los factores de éxito para la Conferencia de Londres, fue la ausencia de una necesidad inmediata de considerar los presupuestos"<sup>37</sup>, ya que --como se verá más adelante-- son estos precisamente los que condensaban los descontentos, radicalizaban posiciones e imposibilitaban una amplia cooperación.

Al final resultó que la *Constitución* de la UNESCO, como aquellas de muchas otras agencias internacionales públicas, fue, y continua siendo, un compromiso deliberadamente vago, cuya redacción no es una guía clara para determinar de manera sencilla la clase de actividades que la organización debe llevar al cabo. El informe de los debates dentro de la Conferencia de Londres revela diversidad más que unidad en las intenciones de los fundadores<sup>38</sup>.

En los primeros años de vida de la organización la situación política del mundo se deterioraba constantemente debido, sobre todo, a las tensiones suscitadas por la Guerra Fría, lo que dio razón para que se siguieran cuestionando los propósitos de corto y largo plazo. El clima internacional forzó a la organización a optar por un camino. Las opciones eran: fungir como fuerza política e intensificar sus actividades para enfrentar las amenazas más directas a la paz, enarbolando forzosamente una bandera particular, o continuar su proceso de fundación de las bases para lograr establecer una paz de largo plazo. Al final se siguió el segundo camino.

Según Laves y Thomson, la UNESCO optó por la segunda opción dadas una serie de situaciones particulares. En parte, por la aparición de una serie de nuevos Estados no

---

<sup>37</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.34.

<sup>38</sup> *Idem.*

conscientes aún del peligro que la situación mundial suponía para su seguridad e independencia. Estos nuevos Estados mostraban fuertes expresiones de autodeterminación y nacionalismo y llegaron presionando por conseguir ayuda en su combate contra la pobreza, la malnutrición y el analfabetismo de sus pueblos. Pero además, la falta de acción inmediata y directa se debió, también, a la falta de interés por parte de algunos Estados fundadores, quienes no consideraban que la UNESCO pudiera actuar seriamente como un instrumento de paz, al menos no en los términos que ellos defendían.

"En resumen, la Conferencia de Londres anticipó la falta de claridad concerniente a los propósitos básicos de la UNESCO, que caracterizarían a las siguientes conferencias. La experiencia ha demostrado que aun cuando el propósito único de contribuir a la paz y la seguridad no ha sido deliberadamente ignorado por los Estados miembros, estos han mostrado una marcada preferencia por las actividades que contribuyen indirectamente más que las que lo hacen directamente. Por lo tanto el objetivo inmediato de UNESCO tiende a ser concebido como el avance del conocimiento, la promoción del bienestar humano y el desarrollo del entendimiento internacional. En la práctica esto ha significado la aceptación de propósitos múltiples que justifican un más amplio rango de actividades del que habría si se hubiera optado por que cada actividad contribuyera directamente a la paz y la seguridad"<sup>39</sup>.

### 3. Dimensión. Gubernamental o no gubernamental.

El tercer punto crítico que tuvo que enfrentar la Conferencia de Londres de 1945 fue determinar que tipo de organización debía ser la UNESCO. ¿Los representantes de los países miembros serían miembros de los gobiernos o particulares?, ¿debían referirse a su gobierno, a grupos reducidos dentro de éste, o a sus pueblos en general?

Después de varias consideraciones los delegados en Londres aceptaron que la Conferencia General eligiera a los miembros del Consejo Ejecutivo, de entre los delegados de los gobiernos presentes. Una vez elegidos dejarían de ser representantes de sus propios países para convertirse en funcionarios de la organización. En relación a su propio gobierno, estos miembros debían funcionar como individuos libres sólo responsables frente a la Conferencia General<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p.36.

<sup>40</sup> Esta política duró hasta 1952 cuando fue modificada durante la Séptima Reunión de la Conferencia General. véase UNESCO, *Constitución*, artículo 5, p.5, anexo I.

El papel de los gobiernos y de las agencias privadas está contemplado en la primera oración de la *Constitución*: "Los gobiernos de los Estados parte de esta *Constitución* a nombre de sus pueblos declaran..."<sup>41</sup>; esto demuestra que la UNESCO es, en primer lugar una organización de gobiernos que actúan a nombre y a favor de sus pueblos.

Sobre el término 'pueblos' también había varias visiones. Los franceses, entre otros europeos, sostenían, por un lado, que para la UNESCO el elemento clave dentro del Estado-nación era la élite de intelectuales. Por otro lado, los norteamericanos daban al término una idea general que abarcaba a toda la gente de un país y lo vinculaban mucho con la idea de la comunicación de masas. Finalmente, un tercer grupo consideraba que la UNESCO debía acercarse a los líderes, pero también a las masas. En la Conferencia de Londres, Jaime Torres Bodet declaró: "el objetivo es encontrar una forma de convivencia en la que la creación de las grandes personalidades no suponga el olvido de las masas y en la que la expansión de las masas no implique la asfixia del individuo"<sup>42</sup>. Más tarde, en la Sexta Sesión de la Conferencia General de 1951, afirmaría que la UNESCO tenía la complejidad de una organización sintética; "por su estructura administrativa la UNESCO está unida a los gobiernos, por sus Comisiones Nacionales esta más unida con los pueblos y por los organismos internacionales no gubernamentales está unida con los expertos. Todos estos recursos deben convergir para lograr el éxito de la UNESCO"<sup>43</sup>.

#### 4. La UNESCO y la ONU.

El punto que menos controversia suscitó fue quizás el que se refería a la relación de la UNESCO con la ONU. La UNESCO aparece en la Carta de la ONU como una agencia especializada estrechamente vinculada al Consejo Económico y Social. Y como tal es independiente, pero debe dar a éste un informe anual. El presupuesto de la UNESCO es

---

<sup>41</sup> *Ibidem.*, p.1.

<sup>42</sup> Jaime Torres Bodet, "La UNESCO y la integración del hombre del porvenir", *Obras Escogidas*, p.972.

<sup>43</sup> UNESCO, *Final Report on the Expert Committee on Education for International Understanding and Cooperation*, Document UNESCO/ED/142, (1955), pp 4-5, en Laves y Thomson, *op.cit.*, p.39.

aprobado por su Conferencia General, aun cuando un comité consultivo de ONU para esos asuntos lo examina regularmente y puede comentar acerca de él<sup>44</sup>. La UNESCO es, en palabras de Laves y de Thomson, "un planeta dentro del sistema solar de la ONU"<sup>45</sup>.

## 5. La UNESCO en uso.

Frente a las opiniones de las cuales ya hemos hablado, surge la pregunta de cómo debía, en la práctica, funcionar la UNESCO, sobre todo frente al amplio espectro de acción que plantea su *Constitución* y a lo reducido de su presupuesto.

Por un lado, los europeos enfatizaron el propósito del 'bienestar humano', favorecieron un acercamiento indirecto a la paz y a la seguridad, y vieron en el intercambio de información y en la 'cooperación intelectual' entre académicos, la principal labor de la organización. Con esta información en la mesa, no es de sorprender que vieran a la UNESCO como un centro de intercambio de números telefónicos, un punto de encuentro donde se contactaran y se conectaran líneas de comunicación, que al menos en Europa y en Norteamérica ya existían. Para estos miembros no era muy importante si la UNESCO se abocaba o no al mantenimiento de la paz a través de grandes esfuerzos por eliminar las posibles disrupciones causadas por los efectos del atraso y la pobreza de algunos miembros.

Los países del sur, en Asia, Medio Oriente y América Latina, quienes enfrentaban graves problemas de pobreza, enfermedad y analfabetismo, y quienes además no contaban con una red de comunicaciones, infraestructura educativa y cultural, no iban a beneficiarse en lo absoluto si la UNESCO se dedicaba a ser exclusivamente un centro de información. Ellos lo que querían era más acción a través de proyectos específicos: una cruzada mundial contra el analfabetismo, por ejemplo. Para ellos la asistencia técnica y la educación básica eran determinantes.

---

<sup>44</sup> véase Peter I. Hajnal, *Guide to UNESCO*, pp. 15-19.

<sup>45</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.41.

Ninguna de ambas posturas se impuso al final. Una vez más imperó la falta de definición y la apertura para casi cualquier propuesta. El funcionamiento real iba a determinarse en la práctica.

Al final de la Conferencia de Londres de 1945 las conclusiones se mostraron en tres documentos: el *Acta Final*, la *Constitución* y un Instrumento que establecía las Comisiones Preparatorias encargadas de hacer de la UNESCO una organización activa.

La Conferencia concluyó que el acercamiento de la organización a los problemas sería básicamente indirecto, como una agencia de servicios para miembros y un estímulo para los gobiernos y las asociaciones privadas. El rango de acción sería amplísimo<sup>46</sup> y debía darse en función del mantenimiento de la paz y la seguridad, a través de tres propósitos principales: 1) promoción del entendimiento internacional, 2) promoción del bienestar humano, 3) avance del conocimiento.

Las consecuencias de estos objetivos tan vagos fueron desfavorables para la concentración de los programas, pero favorables, quizás, porque se suponía que lograrían un mayor apoyo de individuos, grupos privados e instituciones no gubernamentales.

Al final de la Conferencia de Londres, William Benton ofreció un juicio incuestionable entonces, y ahora: "La carta (refiriéndose a la *Constitución* de la UNESCO) es buena y provee de un marco excelente, pero la UNESCO logrará sólo muy poco, a menos que esté apoyada por hombres y por dinero, quizás lo más importante sean los hombres. Si los hombres que lleguen a ser líderes están a la altura de las oportunidades harán que el dinero llegue de alguna forma"<sup>47</sup>, -¿de qué forma? se preguntará Jaime Torres Bodet unos años más tarde.

---

<sup>46</sup> El rango de acción incluía toda la educación, todas las ciencias, las artes, la filosofía y las humanidades, librerías, bibliotecas, museos, radio, televisión, prensa escrita, etc...

<sup>47</sup> Sewell, *op.cit.*, p.84.

#### IV. La estructura.

En realidad, el sentido de la estructura administrativa de la organización gira en torno al desarrollo de los programas de acción y al seguimiento de dichos programas, por lo cual será mejor explicarla con una pregunta en mente, ¿quién hace los programas de la UNESCO?

La respuesta más sencilla sería decir que los hacen los representantes de cada país miembro de la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y el Director General; sin embargo, esto nos daría idea de que las responsabilidades son equivalentes y ese no es el caso, además de que estaríamos omitiendo partes fundamentales de la estructura, como son las Comisiones Nacionales y el Secretariado o *Staff* del Director General. Antes de continuar vale la pena aclarar que la UNESCO no tiene autoridad para actuar dentro de un Estado, salvo petición explícita por parte de éste; y que el programa también puede incluir asuntos concernientes a la relación de la UNESCO con la ONU, u otra agencia especializada.

La Conferencia General<sup>48</sup>, compuesta por delegados de cada país miembro, tiene la última palabra de autoridad frente a la organización y por ende frente a los programas, presupuestos, etc., propuestos e impuestos. Los delegados que la conforman son, al menos en teoría, representantes de la visión de sus propios gobiernos y la reunión de todos ellos se convierte en una de las principales, sino la principal, instancia que determina la acción de la UNESCO.

El Consejo Ejecutivo<sup>49</sup>, constituido por individuos distinguidos por sus acciones y su experiencia en áreas sustantivas para la organización, conforma un grupo geográfica y culturalmente balanceado. Esta segunda instancia revisa el programa formulado por el Director General y da recomendaciones a la Conferencia General sobre dicho programa. Sus responsabilidades con respecto a la ejecución del programa se reducen a tomar "todas las disposiciones necesarias para asegurar la ejecución eficaz y racional del programa del

---

<sup>48</sup> Véase Hajnal, *op.cit.*, pp.33-35 y UNESCO, *Constitución*, art. IV, p.3-5, anexo I.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp.35-37 y UNESCO, *Ibidem*, art. V, p. 5-7, anexo I.

Director General"<sup>50</sup>; esto a partir de 1952, cuando se reformó la Constitución, pero antes era también directamente responsable, junto con el Director General, de la ejecución del programa aprobado por la Conferencia General.

El Director General y su Secretariado<sup>51</sup> se constituyen como el tercer órgano que determina el programa, formula propuestas y prepara el presupuesto que acompaña al programa. El hecho de que también proponga el presupuesto es un asunto fundamental para entender la importancia de su relación con otras instancias de la organización y su temor a los topes presupuestales. El Director General es la cabeza del Secretariado, su jefe administrativo. El papel del Secretariado es básico en la elaboración y ejecución del programa, dadas sus responsabilidades internacionales claramente definidas por la *Constitución*<sup>52</sup>. El Secretariado se convierte en la influencia más estable en el momento de crear el programa y dirige, en mucho sentidos, el uso del poder para influir en el programa formalmente asignado a la Conferencia General, al Comité Ejecutivo y al Director General<sup>53</sup>.

Los grupos especializados (educativos, culturales o científicos) son considerados como un cuarto factor en la definición de los programas. La UNESCO representa para ellos un foro donde sus propuestas pueden ser apoyadas formalmente. Estos grupos han demostrado que creen que la función de la UNESCO es contribuir a la paz de manera indirecta y a largo plazo, y se resisten a que se use a la organización como un instrumento directo para la paz, y por ende como un instrumento político. Sin embargo, la amplitud de intereses y de propuestas que caben dentro de la idea de la UNESCO dificulta la posibilidad de concentración, contribuye a la vaguedad del programa y entorpece la puesta en práctica de las iniciativas impulsadas por estos grupos.

---

<sup>50</sup> UNESCO, *Idem.*

<sup>51</sup> Véase Hajnal, *op.cit.*, p.37-40 y UNESCO, *Ibidem.* art. 6, p.7-8, anexo I.

<sup>52</sup> UNESCO, *Idem.*

<sup>53</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, pp. 306-308

El esquema formal resultante es el siguiente: Director General y Secretariado, formulan el plan del programa y sus costos --- Comité Ejecutivo, aconseja y comenta --- Conferencia General, aprueba, modifica o rechaza (con un voto por país) --- Director General, lleva al cabo el programa guiado por el Comité Ejecutivo y apoyado por el Secretariado.

Esta estructura circular da mucha preeminencia al papel del Director General, pero también muy poca autonomía, al permitir la posibilidad de que se le impongan topes presupuestales a los que debe someterse. Claro que sería utópico pensar que fuera de otra manera.

Después de ser autorizado por la Conferencia General, el programa se concretiza en una serie de resoluciones que permiten al Director General llevar al cabo actividades específicas. Para este fin el Director General cuenta con la asistencia de las Comisiones Nacionales<sup>54</sup>, que se encargan de vincular a los grupos de ciudadanos de los distintos Estados miembros con el trabajo de la organización. La *Constitución* de la UNESCO establece que cada Estado miembro debe enlazar a su principal asociación educativa, cultural y científica con las actividades de la UNESCO, por medio de las Comisiones Nacionales que "asesorarán a las delegaciones de sus países respectivos en la Conferencia General y a sus gobiernos, en cuestiones relacionadas con la Organización, desempeñando el papel de órganos de enlace para todas las cuestiones que interesen a la Organización"<sup>55</sup>. En la práctica las Comisiones han tenido tres servicios: consejeras, contacto y asistencia al momento de llevar a la práctica el programa de UNESCO; sin embargo, las distintas realidades nacionales han condenado a las Comisiones Nacionales a funcionar de distinta forma dependiendo de cada país.

En cada sesión de la Conferencia General, el presidente de la Consejo Ejecutivo presenta el reporte y los comentarios sobre labores realizadas por el Director

---

<sup>54</sup> Hajnal, *op.cit.*, pp.82-85.

<sup>55</sup> UNESCO, *Constitución*, art. VII, p. 8, anexo I.

General ese año. Los comentarios del Consejo Ejecutivo y este reporte funcionan como base para el debate en la Conferencia.

A continuación voy a profundizar sobre algunas de las más importantes relaciones dentro y alrededor de la estructura de la UNESCO, para revelar el carácter de esos sus primeros años de vida.

#### -Estados Miembros y la Conferencia General-

Los Estados miembros son muy distintos entre si, lo cual ha tenido efectos determinantes en la práctica, sobre todo a la hora de votar el programa y el presupuesto. Lo anterior se hace más evidente conforme el número de miembros aumenta y cuando, por consiguiente, se espera que el programa responda a esta dinámica.

Las discusiones en la Conferencia de Londres de 1945 giraban en torno a la reconstrucción educativa de Europa, la cooperación intelectual, el avance del conocimiento, la educación fundamental y el entendimiento internacional a la luz de la historia europea. Con la llegada de países del Mediterráneo oriental, de Asia, y de América Latina, llegaron a la organización nuevas demandas (ayuda a resolver problemas como analfabetismo, expansión de la educación primaria, asistencia técnica básica y desarrollo tecnológico).

El Dr. Tara Chand, de la India, trató, en la Tercer Sesión de la Conferencia General de 1949, de esquematizar y plantear dos grupos. Uno eran aquellos países principalmente preocupados por la paz; los otros, los preocupados por el bienestar y el desarrollo. Los 'Estados de paz' eran sobre todo las grandes potencias occidentales cuyas políticas nacionales podrían chocar y causar una guerra; y eran los que, a pesar de la Segunda Guerra Mundial, tenían ya una infraestructura básica en educación, ciencia y cultura.

Los otros eran aquellos que necesitaban, antes que nada, librarse del hambre, el analfabetismo, la ignorancia y la enfermedad. Se sabía que estos Estados eran muy débiles como para embarcarse, con sus propios medios, en una guerra de dimensiones internacionales que pusiera en peligro la paz internacional, y tenían, además, demasiados problemas como para apostar su atención y sus recursos al entendimiento universal. Sin

embargo, paradójicamente, era su misma debilidad lo que los podría convertir en una amenaza para la paz, lo cual podían alegar para obtener recursos<sup>56</sup>; no obstante, como ya veremos, no lo hicieron, al menos no en los primeros diez años de vida de la organización .

La diversidad de los miembros de la UNESCO se reflejaba en la cantidad de nuevas propuestas que surgían cada año, las cuales eran, por lo general, demasiado específicas para elevar el interés de la mayoría, además de que no siempre traducían las necesidades más urgentes para el conjunto de los países involucrados. Cada Estado decidía lo que quería o necesitaba obtener de la organización, y luchaba en cada sesión por conseguirlo; sin embargo, muchos miembros ni siquiera conocían con exactitud las necesidades propias de su país y era necesaria la participación de la UNESCO para establecer un diagnóstico<sup>57</sup> .

Aunado a esto existían bloques regionales que compartían necesidades y el carácter de sus propuestas, pero no lograron establecer nunca un liderazgo: el de América Latina, el árabe y el soviético. Aun cuando no había un liderazgo específico, era evidente que las delegaciones de las naciones más poderosas ejercían un cierto poder hegemónico que en muchas ocasiones rompía la cohesión de dichos bloques a la hora de votar el presupuesto, por ejemplo.

Además de lo anterior, habían otros problemas que como el idioma de las sesiones y la falta de coordinación y comunicación entre los representantes y sus gobiernos, conducían al incumplimiento oficial de los acuerdos.

Laves y Thomson afirmaban que "durante la primera década la Conferencia General no ha sostenido el liderazgo en la planeación. Sino que esta función ha sido realizada por otros dos órganos: el Consejo Ejecutivo y el Director General, especialmente entre las sesiones de la Conferencia General"<sup>58</sup> .

-El Consejo Ejecutivo y el Director General

---

<sup>56</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.287.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p.288.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p.290.

Los primeros años de vida de la UNESCO demostraron que tanto la formulación, como la ejecución del programa corrían a cargo del Director General, y que el suyo era un trabajo de tiempo completo. Era el administrador en jefe, designaba al Secretariado, estaba encargado del trabajo diario de la organización y tenía contacto directo con los Estados miembros. Sin embargo, en un principio se desconfió de la inexperiencia del Director General, por lo que se dispuso que las resoluciones que había de llevar al cabo, según la Primera Sesión de la Conferencia General de 1946, fueran primero aprobadas por el Consejo Ejecutivo, con lo que se aumentaba la autoridad de este último.

El Consejo Ejecutivo y el Director General tenían --hasta 1952-- en teoría la responsabilidad compartida, pero ninguno daba cuentas al otro, y el problema era que el Consejo Ejecutivo estaba compuesto por individuos sin ningún control aparente. El avance en la administración del programa era posible sólo si la relación entre poderes era positiva; si había fricciones ambas instancias tendían a negarse, poniendo en peligro el prestigio de la organización. Se trató de evitar el conflicto en los primeros años, pero el conflicto medular nunca se resolvió del todo.

El hecho de que, en el papel, la responsabilidad ejecutiva estuviera dividida, se reflejaba también en la necesidad de tener un Consejo Ejecutivo constituido por individuos libres de presiones gubernamentales y políticas. Se pensaba que la UNESCO no tendría que ver con asuntos políticos y que además con un Consejo de ese tipo se tendría asesoramiento profesional y representación pluricultural, lo cual fomentaría la cooperación.

Además, el Consejo Ejecutivo sería un control frente a la concentración del poder en la figura del Director General, punto importante, sobre todo, después de las dictaduras de la Segunda Guerra. Sin embargo, en la práctica la responsabilidad estaba tan dividida, entre el Director General y el Consejo Ejecutivo, que el uso responsable del poder fue puesto en peligro de "ingobernabilidad" y no fue sino hasta 1952 cuando se modificaron los estatutos para fortalecer el poder del Director General.

El problema irresuelto sobre los propósitos de UNESCO, junto con la falta de certeza sobre lo que la organización podía hacer, incrementó la dificultad para hacer cortes claros al programa. El programa que presentó la Comisión Preparatoria en 1946 era demasiado grande para los recursos con que contaba la organización, así que como en la Conferencia General no se pudieron poner de acuerdo en como reducir el programa, una vez que habían aumentado algunos proyectos y reducido el presupuesto, le pasaron la tarea al Director General y al Consejo Ejecutivo.

Este procedimiento fue repetido en México, durante la Segunda Sesión de la Conferencia General de 1947, con lo cual se aumentaban las tareas del Director General y del Consejo Ejecutivo, pero no se delimitaban sus responsabilidades y la división de autoridad entre ellos.

El Consejo Ejecutivo le servía al Director General como campo de prueba en donde veía como iban a ser acogidas las propuestas formuladas por el Secretariado; aun cuando no era claro si las opiniones de los miembros del Consejo Ejecutivo reflejaban su propia visión o la de sus países.

En los primeros años, el Consejo Ejecutivo fue muy ineficiente a la hora de apoyar los programas presentados por el Director General. Los miembros del Consejo eran, en muchos casos, también los representantes de sus países, y llegaban a la Conferencia General como delegados y actuando acorde con sus propios gobiernos, con todo lo que ello significaba. La influencia que tenían se debía más al *status* de su país, que al hecho de ser un individuo destacado. Así que aun cuando el programa era presentado por el presidente del Consejo, por lo general era defendido por el Director General y su Secretariado, que eran quienes --podemos afirmar, casi sin duda-- habían propuesto las iniciativas.

La confusa relación entre el Consejo Ejecutivo y el Director General dio lugar a muchos arranques en falso. La organización estaba cargada con responsabilidades que sobrepasaban sus recursos, el tiempo y la fuerza del Secretariado y la habilidad de los

Estados miembros para responder a los proyectos aprobados por la Conferencia General. La tensión entre las dos instancias era enorme y constante<sup>59</sup>.

A partir de 1950 el Comité Ejecutivo demostró signos de funcionar más eficientemente, pero no fue sino hasta después de la renuncia de Jaime Torres Bodet como Director General, en 1952, cuando el Ejecutivo tomó conciencia de la necesidad de reformar el programa, y también a partir de entonces se reformó la *Constitución*.

## V. Los primeros años

Como ya se mencionó, al término de la Conferencia de Londres se creó una Comisión Preparatoria --presidida por Sir Alfred Zimmern, antiguo colaborador del IICI (al cual seguramente tomó como ejemplo) y de la CAME-- para la siguiente sesión de la Conferencia General, que sería la encargada de hacer realidad todas las declaraciones oídas y escritas en la capital inglesa. Nombrado por la Comisión, Secretario Ejecutivo, Zimmern se abocó a su tarea con doce asistentes. Se creía que sería el primer Director General, pero una grave enfermedad le cuartó toda posibilidad. Frente a esta desgracia la ministro de educación inglesa, Ellen Wilkinson, pidió a John Maud que le recomendara algún prospecto, y Maud pensó en Julian Huxley como el hombre ideal para reemplazar a Zimmern, y lo mismo pensó la comisión *ad hoc* que lo eligió en marzo de 1946 como el nuevo Secretario Ejecutivo de la Comisión Preparatoria. Julian Huxley era hijo de Julia Arnold y Leonard Huxley, hermano de Trevenen, Aldous --el famoso escritor-- y de Margaret. Los Huxley eran una familia de científicos y artistas. Desde pequeño, Julian tuvo una personalidad destacada y sus estudios le valieron una serie de becas y reconocimientos a lo largo de su formación científica. Su labor se hizo notar en las áreas biológicas y zoológicas. En los años treinta y durante la guerra presidió la London Zoological Society. Realizó varios viajes de investigación a las colonias británicas y fungió como asesor de la

---

<sup>59</sup> Ibidem, p.293.

CAME. Aunque su participación en los organismos internacionales había sido muy reducida, estaba convencido de todo lo que se podía hacer en esa área<sup>60</sup>.

En esta etapa inicial los gobiernos cargaron con la responsabilidad de contratar a los primeros miembros del Secretariado, algunos de los cuales ya habían sido asesores de los miembros de la CAME; además, Huxley llevó también a algunos colaboradores. A principios del verano de 1946 el Secretariado estaba conformado por 130 personas que trabajaban en un par de casas victorianas en el centro de Londres. En septiembre de ese año se mudaron al Hotel Majestic situado en la calle Kebler en París y para entonces ya eran 225 personas. Eran muy buenos momentos para la organización ya que se trabajaba con un espíritu de 'creatividad y camaradería'. Huxley imprimía un ambiente de aula universitaria con una visión del mundo como un ente orgánico. El científico inglés sostenía que "los valores económicos debían ceder su importancia a los valores sociales", y también afirmaba que "trabajando juntos, estableceremos una base consciente para un nuevo orden mundial, el paso siguiente en la evolución humana"<sup>61</sup>.

A pesar de su visión orgánica y de conjunto, Huxley tenía un amplio sentido de la especialización dentro del Secretariado y esperaba que las unidades (educación, ciencia, cultura, etc..) fueran autodeterminadas.

Todavía como Secretario Ejecutivo de la Comisión Preparatoria, Julian Huxley intentó delinear, desde la primera reunión, los principios de una filosofía que sirviera de marco para el programa, argumentando que la organización necesitaba una hipótesis de trabajo más precisa que las propuestas expuestas en la *Constitución*. Para ello desarrolló un principio filosófico que no fuera estático, sino que evolucionara con el quehacer humano, llamado: 'humanismo científico mundial'. Dicha propuesta se enfrentó, primero, a la dura crítica yugoslava --principal vocero de los soviéticos-- que argumentaba que una filosofía así rompía con la idea de tolerancia en la diversidad y esclavizaba los principios de creatividad

---

<sup>60</sup> Véase Ronald W. Clark, *The Huxleys*, New York, MacGraw-Hill, (1968), en Sewell, *op.cit.*, p.86.

<sup>61</sup> Sewell, *op.cit.*, p.89-90.

humanos. Por su parte, William Benton<sup>62</sup>, el representante norteamericano, afirmaba que la paz mundial no podía descansar en un sólo principio de filosofía política o fe religiosa. Finalmente, la Conferencia General afirmó que el 'humanismo científico mundial' se trataba exclusivamente de la visión de Huxley y no la de la organización, la cual, en el intento por delinear una filosofía que determinara el programa, prefirió regresar a los principios delineados en su *Constitución*, intencionalmente vagos. Finalmente se llegó a la conclusión que si tenía que haber una filosofía esta sería la del 'respeto a la diversidad y un pluralismo consciente'<sup>63</sup>.

En lo referente al tamaño de la organización, a pesar de que el reporte del 26 de marzo de 1946 afirmaba que el Secretariado nunca sería demasiado grande dada la lógica de 'hacer que otros hagan y hacer que otros actúen', para finales de 1947 la UNESCO tenía ya 600 empleados.

Podía intuirse que el aumento en la burocracia de la UNESCO era el resultado de lo laxo y amplio de su programa, ya que cada uno de los miembros fundadores acomodaba sus acciones dependiendo de sus intenciones particulares y de su idea de lo que debía ser la organización. No parecía haber ningún interés real por limitar el programa, ya que incluso se retomaron ciertos proyectos iniciados por el CAME. Los nuevos proyectos que lo engrosaban surgían de grupos de especialistas que hacían coaliciones con los miembros del Secretariado, y de los gobiernos nacionales quienes contribuían enormemente, aprobando nuevas propuestas y proponiendo adiciones.

---

<sup>62</sup> William Benton, publicista, editor, académico, político, empresario de la radio, se convirtió en uno de los principales voceros de la cultura norteamericana. Su carrera estuvo muy relacionada con la publicidad y posteriormente con la vida académica de la Universidad de Chicago, en donde se desempeñó como vicepresidente. Más adelante convenció a la compañía Sears de que donara a la Universidad los derechos de la Enciclopedia Británica que de ahí en adelante se convirtió en un emporio cultural. Desde el gobierno, como Secretario de Estado Asistente adaptó los Servicios de Información de Estados Unidos para los tiempos de paz. Fomentó los programas de intercambio internacionales, dirigió la "Voice of America" y organizó la participación de Estados Unidos en la conformación de la UNESCO. Y en el Senado, se opuso a las tácticas del Senador MacCarthy. Entre sus libros destaca, *The Voice of Latin America. Encyclopedia Britannica*, "Benton, William (Burnett)", t.2, p.114.

<sup>63</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.49-50.

Cuando en julio de 1946 la Comisión Preparatoria se enfrentó al enorme rango de actividades propuestas, las encontró tan amplias y tan numerosas que adoptó un esquema de prioridades: 1) aquellos proyectos que debían llevarse al cabo inmediatamente; 2) aquellos que podían ser considerados para llevarse al cabo en 1947 y 1948; 3) aquellos que debían ser estudiados y activados después; 4) los proyectos de muy largo plazo aprobados sólo como principio<sup>64</sup>.

La Comisión también clasificó las actividades en tres grupos dependiendo de sus objetivos: 1) aquellas acciones que promoverían la paz y la seguridad directamente, 2) aquellas que mejorarían el bienestar humano directamente, 3) aquellas que indirectamente servirían a tales objetivos al desarrollar recursos educativos, científicos y culturales<sup>65</sup>. A final de cuentas no se logró recortar el programa pero se establecieron prioridades. Los intentos por aplicar dichas prioridades se vieron reflejados en varias áreas del quehacer de la UNESCO.

Algunos miembros de la Comisión Preparatoria sostenían que el principal rubro del programa debía ser la educación; sin embargo, este término también era enormemente vago y amplio. Casi tanto como una declaración de los Estados Unidos que proponían como objetivo 'la iluminación de los ciudadanos del mundo'. Clarence Beeby, primer Asistente del Director General para Asuntos de Educación, propuso la viabilidad administrativa de los gobiernos como un criterio de selección de aquellos que habrían de ser apoyados con recursos.

Sin embargo, los hombres de ciencia, encabezados por el activo Joseph Needham, estaban mejor organizados internacionalmente, además de que la atmósfera de la posguerra era muy propicia para la cooperación científica, y ello le valió a su área de interés, una porción mayor de recursos. A partir de su experiencia, Needham adaptó oficinas de cooperación científica destinadas a dar asistencia y tecnología a aquellos lugares que

---

<sup>64</sup> UNESCO, Preparatory Commission, *Verbatim record of the Seventh Meeting*, July 9,(1946), Document UNESCO Prep. Com. 5th Session/P.V.7, p.2, en Laves y Thomson, *op.cit.*, p.47.

<sup>65</sup> UNESCO Preparatory Commission, *Report on the Program of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Document UNESCO/C/2, pp.5-6, en *Idem.*

permanecían aislados de los centros de investigación. Los logros en esta área superaron las expectativas del Consejo Económico y Social de la ONU ya que lograron establecerse laboratorios internacionales modelados e impulsados por Needham y su equipo.

Las actividades culturales, por otro lado, ya tenían cierta tradición de reconocimiento desde antes de la guerra. Jean Thomas fue el primer Asistente del Director General para Asuntos Culturales; su visión era conformar una cultura mundial en donde todas las culturas particulares contribuyeran, incluidas la alemana y la italiana. El objetivo de la UNESCO debía ser facilitar el terreno para el intercambio cultural. Su principal labor, decía Thomas, "debía ser la de convertirse en el *switch board* (conmutador) del mundo, y además debía facilitar la colaboración en la ciencia y las artes"<sup>66</sup>. Thomas desarrolló un programa de intercambios vastísimo, echando mano de la información que heredó del IICI, del cual también heredó algunos proyectos.

Los norteamericanos integraron el tema de la comunicación de masas en la agenda y en las discusiones que definirían el programa. Archibald MacLeish buscaba "medios en los que la gente del mundo pudiera oírse y responderse"; y Howard Wilson sostenía que "las guerras son más factibles entre sociedades de economías desiguales cuando una de las facciones tiene todo el control de las comunicaciones". William Benton llegó a proponer en el Senado norteamericano un 'Plan Marshall de las Ideas', que pretendía "cerrar la brecha mental entre nosotros y el resto del mundo"<sup>67</sup>. Había detrás de todas estas propuestas la idea de imponer verdades universales que los norteamericanos alegaban haber descubierto. El mayor enfrentamiento respecto a este tipo de temas lo encabezaban los Estados Unidos en contra del Reino Unido. Los ingleses, apoyados por los latinoamericanos, proponían una mayor autonomía, con base en la autodeterminación cultural, frente al liberalismo y a la apertura de información propuesta por Washington.

---

<sup>66</sup> Laura Vitray, "UNESCO: adventures in understanding", *Free World*, num. 12, november (1946), pp.23-28, en Sewell, *op.cit.*, p.96.

<sup>67</sup> *Idem.*

La elección de un Director General para la Primera Conferencia General no suscitó demasiados problemas, ya que se eligió al propio Julian Huxley, el hasta entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Preparatoria. Sin embargo, los Estados Unidos estaban temerosos de que Huxley no quisiera reducir el programa y al personal de la organización, lo cual, para los norteamericanos, les significaría un incremento en su cuota, un costo mayor. Afortunadamente para ellos su apoyo era fundamental y pudieron en momentos negociar y en momentos, imponer condiciones. La primera, era que Huxley debía aceptar su designación, pero en el entendido de que a los dos años regresaría a la vida privada; la segunda, establecía que sería nombrado un subdirector, que debía ser norteamericano, con responsabilidad administrativa, del personal y financiera. Huxley aceptó ambas condiciones. No es sorprendente que los Estados Unidos estuvieran muy interesados en moldear y asegurar cuanto tendría que comprometerse y cuanto le costaría ese compromiso con la UNESCO. Es importante destacar que los Estados Unidos contribuía con el 31.30% del presupuesto general de la organización, lo cual lo hacía, por mucho, el que más gastaba en ella<sup>68</sup>.

Además de todo lo anterior, el espíritu progresista del zoólogo inglés, y su preferencia por los individuos y las organizaciones no gubernamentales, pusieron nerviosos a varios gobiernos. El objetivo, desde su punto de vista, debía ser crear un nuevo marco social que supusiera innovadores caminos para la evolución de la organización. Aun cuando apoyaba casi cualquier proyecto, no demostró una enorme pasión por la educación. "La UNESCO debe de preocuparse antes que nada por la ciencia y la cultura y pensar en la educación... (y la comunicación)...como el medio para transmitir las"<sup>69</sup>.

A la larga, aun cuando estemos de acuerdo en que no se tomara una filosofía única como parámetro para la configuración del programa, como la que proponía Huxley, es evidente que el hecho de que no se tuvieran límites claros y contundentes para las

---

<sup>68</sup> véase anexo II.

<sup>69</sup> Sewell, *op.cit.*, p.110.

propuestas que podía contemplar la UNESCO en su programa, contribuyó a la autonomía de las divisiones del Secretariado y a la proliferación de temas, con el consiguiente ensanchamiento del programa. Es cierto que Huxley permitió la multiplicación de los proyectos, pero no era el único responsable; como también es cierto que él solo no podía sancionar la adopción de ciertos temas para la agenda. Para julio de 1946 se habían adoptado alrededor de 150 proyectos y los representantes gubernamentales, miembros de la Comisión Preparatoria, habían contribuido con sus sugerencias a esta lista creciente<sup>70</sup>.

A pesar de que el valor o la viabilidad práctica de los proyectos variaba, el sentimiento general se resumía en lo que opinaba sobre ellos el *Informe de progresos* de la Comisión Preparatoria: "todos ellos, incluso los menos prometedores, tienen un valor concreto incuestionable, así sean sólo en expediente o en la práctica, que por supuesto no es en este momento cuestionada"<sup>71</sup>. La cita anterior pone de manifiesto el poco interés real por hacer de la UNESCO un organismo práctico. Era importante demostrar, aunque sólo fuera por la imagen, el interés en varios programas y en las posturas y necesidades de todos los países miembros.

La propuesta del programa hecha por la Comisión Preparatoria para la Conferencia General de 1946 fue adoptada casi intacta por el pleno durante su Primera Sesión, llevada al cabo en París a finales de 1946. Sin embargo, antes de presentar la propuesta, dicha Comisión legó su responsabilidad frente a la decisión final sobre el programa declarando: "deseamos hacer claro que el Director General, como el oficial responsable de la organización debe, en su último análisis, ser quien haga la selección y produzca el programa final"<sup>72</sup>. Los criterios de selección tomarían en cuenta primero que nada el propósito mismo de la organización: la paz y la seguridad, y después el mantenimiento de la coherencia

---

<sup>70</sup> *Ibidem.*, p.117.

<sup>71</sup> UNESCO Preparatory Commission, *Preparatory Commission's Progress Report*, July (1946), en Sewell, *op.cit.*, p.117.

<sup>72</sup> Sewell, *op.cit.*, p.118.

general del programa, la viabilidad en términos del personal disponible, la viabilidad económica, y finalmente, la relevancia de los proyectos con vista a su fin.

Un año después, el Consejo Ejecutivo intentó reordenar el programa que presentarían en la Segunda Sesión de la Conferencia General de 1947, reagrupándolo bajo los siguientes rubros: "Elevación de los niveles educativos, científicos y culturales; libre flujo de ideas; educación para el entendimiento internacional; el hombre y el mundo moderno; acción a través de gobiernos y gentes"<sup>73</sup>. Había que concretizar los enormes ideales que suponían estos principios y para ello se buscó el consejo de un comité seleccionador constituido por Ronald Walker, Pierre Auger<sup>74</sup>, Jan Opocensky, Milton Eisenhower<sup>75</sup>, quien acabó por ceder su lugar a Dean Richard McKeon. El consejo del comité *ad hoc* fue "identificar las necesidades más urgentes, definir la manera para enfrentarlas, atraer hacia ellas la atención de las agencias más indicadas y estimular la acción hacia ellas"<sup>76</sup>. Aconsejaban también que la efectividad de la participación no se apoyara en los participantes gubernamentales, sino en el Secretariado y en el Director General. Los consejos del comité seleccionador no hicieron más que contribuir a la idea de que no había mucho camino andado y que los mismos miembros de la organización no tenían todavía un método de trabajo y de planeación estructurado. A pesar de los consejos, la postura gubernamental siguió siendo determinante para el resultado de las políticas, y era obvio ya que se trataba de una organización con un poder propio muy reducido que no podía hacer nada si no contaba

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>74</sup> Pierre Victor Auger, físico francés, profesor de la Sorbona especialista en el estudio del efecto fotoeléctrico de los rayos X y descubridor de los grandes haces de las radiaciones cósmicas. En 1945 recibió el cargo de Director de Educación Superior del gobierno francés y en 1948 colaboró en la UNESCO como director del departamento de ciencias. "Auger, Pierre Victor", *Grand Dictionnaire Encyclopedique Larrouse*, vol. 1, p. 824-825.

<sup>75</sup> Milton Stover Eisenhower, hermano del General Dwight D. Eisenhower, fungió, durante la Segunda Guerra Mundial, como Director Asociado de la Oficina de Información de Guerra, órgano del gobierno norteamericano que amalgamaba la información recopilada por distintas agencias gubernamentales. Fue director de tres universidades en Estados Unidos, de las cuales destaca la John Hopkins. Durante estos años de liderazgo académico fue llamado frecuentemente a Washington para asesorar al gobierno sobre temas relacionados con América Latina. Richard E. Gross, "Eisenhower, Milton Stover", *Encyclopedia Americana*, t. 10, pp. 107.

<sup>76</sup> Charles S. Ascher, *Program making in UNESCO 1946-1951*, p. 18 en Sewell, *op.cit.*, p. 120.

con el apoyo absoluto de los gobiernos que la patrocinaban: su autonomía era mínima, sobre todo al momento de llevar al cabo los proyectos y de decidir el presupuesto.

Los primeros proyectos aprobados fueron los que se referían a la reconstrucción y a la rehabilitación de la educación para el entendimiento internacional, proyectos para fomentar la educación básica y un plan para la cuenca del Río Amazonas. Los principales promotores de la educación básica como prerrogativa dentro de la organización fueron Jaime Torres Bodet y Kuo Yu-shou. Sin embargo, el concepto de educación básica significaba cosas distintas para cada quien. Aun cuando en términos generales parecía lo mismo, al ser llevado a la práctica las diferencias salieron a relucir. El concepto podía abarcar desde educación primaria para todos los jóvenes, hasta enseñanza de oficios básicos o reglas de urbanismo, pasando por la alfabetización masiva. La delegación mexicana estaba muy consciente de esta situación, y así lo demuestra el Memorándum Mexicano que recibió la Comisión Preparatoria el 12 de abril de 1946:

"La ignorancia no es un factor social aislado, sino más bien, un aspecto de una condición general de atraso que tiene otras muchas realidades; como la lentitud en la producción, ausencia de industrialización, exportaciones insignificantes, transportes y comunicaciones pobres, ingreso y capitales deficientes, bajas condiciones alimenticias, de vestido, de vivienda y salud, y una alta tasa de mortalidad. El analfabetismo es el primer síntoma de ignorancia entre el pueblo y necesita ser combatido rápida y activamente. La causa primera es la serie de atrasos históricos que constituyen la historia de un país. De ahí puede intuirse que una solución radical al problema del analfabetismo debe de buscarse en la promoción y el desarrollo de los países que a la fecha sufren de atraso, hasta que alcancen el nivel de las naciones más desarrolladas"<sup>77</sup>.

Este reclamo mexicano, por invariable que parezca, pone de manifiesto el meollo del asunto: las diferencias insalvables que convivían en las reuniones del Hotel Majestic. Las expectativas en torno a la UNESCO resultaban enormemente dispares y casi incompatibles.

El reto financiero para enfrentar las actividades autorizadas por la Conferencia General puso en tela de juicio el compromiso de los gobiernos miembros. Una primera intimidación ocurrió durante la fase final de la Comisión Preparatoria. Huxley proponía un presupuesto de cerca de US\$10,000,000.00, aun cuando no había mucha evidencia de como se relacionaban los ingresos con los egresos para llevar al cabo los programas aprobados.

---

<sup>77</sup> Sewell, *op.cit.*, p. 122.

Quizás si se hubieran comparado ambas cifras se habría demostrado la modestia de la petición, pero a pesar de ello, fue reducida por los gobiernos miembros a US\$7,500,00.00 millones de dólares y algunos miembros llevaban la consigna de reducirlo aún más<sup>78</sup>.

Así las cosas, se crearon dos comisiones, una para el Programa --que multiplicaba sus recomendaciones--, y otra, para las finanzas, la administración, la legalidad y las relaciones exteriores --que se encargaba de considerar el presupuesto. Los Estados Unidos tenían la intención de reducir el presupuesto a US\$6,000,000.00, dado que William Benton, su representante, sostenía que un presupuesto modesto sería muy provechoso, ya que demostraría la economía y prudencia de la organización, con lo cual podrían ganar apoyos. Por otro lado, el representante inglés fue menos atrevido y sostenía que "estarían traicionando la confianza si desde el principio de la carrera de la UNESCO se hacen movidas para reducir los recursos financieros a un punto menor de lo que se creía necesario para ejecutar el programa aprobado"<sup>79</sup>.

Sorprende que Inglaterra no estuviera a favor de reducir el presupuesto, sobre todo si se sabe que unos años más tarde serían ellos los principales abogados de un presupuesto bajo. Esto podía deberse a que en esos primeros años mucho del presupuesto se destinó a la reconstrucción y rehabilitación, rubro en el cual los ingleses necesitaban mucha ayuda.

El asunto del presupuesto se convirtió en uno de los puntos más espinosos en la historia de la UNESCO. Durante la Segunda Sesión de la Conferencia General, llevada al cabo en la Ciudad de México de 6 de noviembre al 3 de diciembre de 1947, sucedió lo mismo y se redujo el presupuesto anual propuesto por Huxley a US\$7,682,637.00. Y una vez más el año siguiente, en la Tercer Sesión de la Conferencia General, en Beirut, cuando el Director General solicitó US\$8,474,000.00, suplicando que no fuera recortado por debajo de los US\$ 8,250,000.00 para poder llevar al cabo las acciones planeadas para 1949. Los británicos, sudafricanos y otros delegados criticaron los costos administrativos y con una

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 126.

decisión de la Conferencia General, iniciada por los Estados Unidos y Francia, se estableció un presupuesto tope de US\$ 8,000,000.00. En esa ocasión sólo México se abstuvo en la votación que arrojó un resultado revelador de 30 votos a favor del presupuesto tope y cero votos en contra. Finalmente, en esta Conferencia General de 1948, en donde también se eligió al nuevo Director General, el presupuesto se recortó hasta US\$7,780,000.00.

Como se habrá visto hasta ahora, los primeros años de la UNESCO marcaron mucho de lo que serían los años subsecuentes. Desde un principio se notaron las enormes diferencias, muchas de ellas irreconciliables, que se oían en las voces de los distintos miembros. La falta de decisión clara sobre los medios para alcanzar el objetivo, el poco compromiso real que se tradujera en un verdadero apoyo económico, la laxitud en los propósitos y en los programas, la falta de coordinación estructural y metodológica, la falta de definición, etc., pusieron de manifiesto la enorme labor que estaba por delante y los pocos recursos, de todo tipo, con que se contaba para enfrentarla. El discurso seguía siempre un camino muy distinto a la realidad, y esa fue una de las causas que conducirían en 1952 al penoso fin de esta primera etapa de la UNESCO.

## **Jaime Torres Bodet en la UNESCO**

El objetivo de este tercer capítulo es describir como fueron los cuatro años, que van de 1948 a 1952, en el Hotel Majestic del la avenida Kleber, en los cuales Jaime Torres Bodet fungió como Director General de la UNESCO. Se mostrará cual era el ambiente dentro de la organización en esos años, en los que se inauguraba el periodo de la Guerra Fría, que desembocaron en la renuncia del Director General, con lo que se ponían de manifiesto los límites de la cooperación internacional en materia de educación, ciencia y cultura.

### **I. La elección**

A fines de 1948, durante la Tercer Sesión de la Conferencia General que tuvo lugar en Beirut del 17 de noviembre al 11 de diciembre, y que por cierto fue inaugurada por el presidente de la delegación mexicana, el Dr. Francisco del Río y Canedo<sup>1</sup>, llegó el momento de suplir a Julian Huxley. El primer candidato para hacerlo fue el australiano Ronald Walker, quien se había destacado como un férreo abogado de la causa del recorte presupuestal y como un activo miembro del Consejo Ejecutivo. Sin embargo, el Sr. Walker, tras sondear la opinión de los delegados sobre su posible candidatura, declinó en su intento por convertirse en el nuevo Director General.

Los latinoamericanos querían apoyar a un coterráneo o al menos no a otro anglosajón. Los franceses apoyaban a un candidato hindú, pero cuando apareció el nombre de Torres Bodet, secundaron la propuesta abiertamente. Así, el 23 de noviembre de 1948 el Consejo Ejecutivo decidió proponer como candidato al Dr. Jaime Torres Bodet, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, sin saber a ciencia cierta si aceptaría.

Tres días después, el 26 de noviembre, se procedió a la votación y Jaime Torres Bodet resultó electo como Director General de la UNESCO --después de haber recibido el

---

<sup>1</sup> véase Fernando Valderrama, *Historia de la UNESCO*, p.53.

apoyo del propio Huxley-- por 30 votos a favor, 3 en contra y 2 anulaciones; y tomo posesión de su cargo el 10 de diciembre de ese año.

El nombramiento de Torres Bodet representaba un reconocimiento no sólo a su trayectoria profesional --de la cual no resulta apresurado suponer que su papel en la revisión de los planes de estudio y en la reforma del artículo 3º constitucional dijera mucho de su apreciación de la educación y de su postura ideológica, al menos a los ojos de los norteamericanos--, pero también significaba un reconocimiento a la presencia de nuestro país en el extranjero y a su política exterior, distinguida por su apoyo casi incondicional a todos los esfuerzos multilaterales destinados al mantenimiento y fomento de la paz.

Pero, ¿quién era este nuevo Director general? Por principio de cuentas era, sin duda, uno de los más, si no es que el más indicado político mexicano para ocupar un puesto como ese. Ya había sido Secretario de Educación Pública y al momento de su nombramiento se desempeñaba como Secretario de Relaciones Exteriores; una combinación profesional que no podía ser mejor para alguien que dirigiría a la UNESCO.

Sin embargo, conviene ir un poco más atrás en el tiempo para decir que Jaime Torres Bodet nació en la Ciudad de México en el año de 1902, único hijo de Emilia Bodet y Alejandro Torres Gibrent. Su padre era un productor de teatro y empresario. Su madre, de ascendencia francesa, lo acercó desde pequeño al mundo de la cultura europea. Afortunadamente, su profundo conocimiento de la cultura universal le permitió al joven Jaime destacarse en las esferas culturales y artísticas de nuestro país desde sus primeros años. Estudió en la Preparatoria Nacional, --aquella que inaugurara Don Gabino Barreda-- en un momento de profundo cuestionamiento a la educación positivista porfiriana, y perteneció junto con Xavier Villaurrútia, Salvador Novo y Bernardo Ortiz de Montellano, entre otros, a la generación de los *Contemporáneos*, fundadores de la revista del mismo nombre. Desde muy joven Torres Bodet se destacó en la política del lado de la cultura y fungió como secretario particular de José Vasconcelos en la Universidad Nacional en 1920, de donde lo siguió a la Secretaría de Educación Pública como jefe del Departamento de

Bibliotecas, en un momento en el cual, por dirección de Vasconcelos, la educación básica y la lectura masiva eran el estandarte de la política educativa. No es difícil imaginar que la influencia de don José, en estos primeros años, se hizo presente en Torres Bodet más adelante cuando, como Director General de la UNESCO, quiso llevar hasta ahí ideas como la alfabetización masiva y la educación básica para todos. José Vasconcelos decía: "Tenemos todas las ideas que necesitamos, incluso más de las que podemos usar. Lo que necesitamos es dinero, recursos, gente, detalles, persistencia"<sup>2</sup>, más adelante Torres Bodet descubriría que eso era precisamente lo más difícil de obtener. Las esperanzas compartidas por Vasconcelos, en México, y por su discípulo, desde París, encontraron a la larga muchas puertas cerradas

Para 1924, una vez que Vasconcelos salió de la Secretaría de Educación Pública, Torres Bodet recibió el encargo de impartir la materia de literatura francesa en la Escuela de Altos Estudios, de donde salió para dedicarse, por un corto lapso, a trabajar en el Ministerio de Salud. Fue entonces cuando solicitó ser admitido como diplomático, y por muchos años representó a México en Madrid, la Haya, París y Bruselas. En 1940 fue nombrado como segundo de abordo en la Secretaría de Relaciones Exteriores y tres años después le fue conferido el cargo de su maestro José Vasconcelos, como titular de la Secretaría de Educación Pública. Desde ahí lanzó su campaña de alfabetización, concreción de la idea de que:

"Ser mexicano ha significado inconformidad e insatisfacción. Y tendrá que significar inconformidad e insatisfacción quién sabe por cuanto tiempo; pues, mientras haya en la República millones de niños sin escuela y cientos de millares de familias para las cuales el hogar es una cocina sin lumbre, un lecho sin abrigo, y el amago perpetuo de una mañana sin pan, toda voluntad bien intencionada estará impedida por dos afanes imprescriptibles: nutrir a México, educar a México. En síntesis: libertar a México. Libertarlo del hambre y la miseria. Libertarlo de la pereza y de la incultura. Libertarlo de la mentira y de la enfermedad<sup>3</sup>".

---

<sup>2</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.130.

<sup>3</sup> Torres Bodet, "La misión de México es misión de lucha", Discurso pronunciado en la Ceremonia ante la Columna de la Independencia organizada por las Delegaciones de los Estados y del Distrito Federal en la Campaña Nacional de Alfabetización, México D.F., 2 de septiembre de 1945. Jaime Torres Bodet, *Obras Escogidas*, p.962.

Más tarde se calculó que más de un millón de personas aprendieron a leer y a escribir, por un costo promedio de setenta y siete centavos de dólar, con ésta campaña de alfabetización.

Junto con mentes como la de Gabriela Mistral identificó y abogó por superar el profundo abandono que sufrían grandes estratos de la población en países económicamente atrasados. Estaba dispuesto a luchar por que ello terminara, ya fuera desde su oficina en la Secretaría de Educación Pública o desde el principal foro internacional para la educación.

A continuación detallaré su visión sobre la educación nacional e internacional que para fines de la presente investigación resulta fundamental, al hacerlo recorreré los años que precedieron a su gestión como Director General.

## II. Su pensamiento

Cuando empleo el término pensamiento me refiero a los ideales, principios y metas que Jaime Torres Bodet tenía en mente y exponía, en su oportunidad, sobre cómo, por qué y para qué debía funcionar la UNESCO. Ideas que eran el fruto de su experiencia en México y de sus expectativas sobre los alcances de la organización internacional. "La obra de Torres Bodet en el campo de las relaciones internacionales no es sino una extensión de sus tesis fundamentales acerca de la dignidad del individuo, la hermandad humana y los principios de acción democrática"<sup>4</sup>.

Ya desde 1944 Torres Bodet había recomendado, en la CAME, adscrita entonces a Liga de las Naciones, que fueran los Estados Unidos y México quienes experimentasen el sistema propuesto por la Organización para la Cooperación Intelectual<sup>5</sup>. Dicho sistema sostenía que sólo era posible alcanzar la plenitud cultural mediante el intercambio intelectual libre entre todas las naciones, aceptando el principio de universalidad, por medio de la impartición de una educación amplia y general para toda la humanidad. Torres Bodet

---

<sup>4</sup> Cowrad, *op.cit.*, p.32.

<sup>5</sup> *Mexico's role in International Intellectual Cooperation*, (1945), p.45, en Bill F., Coward, *La obra educativa de Torres Bodet*, p.36.

confiaba en que México era capaz de aceptar y acatar dichos principios. En su discurso afirmo que:

"... uno de los problemas más serios del periodo de posguerra será el de coordinar los procedimientos educativos de todo el mundo, de tal suerte que no se vuelva a repetir el grave error de enseñar a la juventud y a la niñez de un grupo de países a creer en el poder de la razón y la justicia, mientras otro grupo es entrenado, por pedagogos dogmáticos y serviles, en la técnicas de la muerte, y enseñando a respetar únicamente la violencia y el látigo"<sup>6</sup>.

Aquí resulta muy ilustrativo recordar que entonces Torres Bodet era Secretario de Educación Pública en México --su periodo abarco desde 24 de diciembre de 1943 hasta el 30 de noviembre de 1946--, periodo en el cual impulsó las reformas educativas iniciadas durante el comienzo de la presidencia del General Manuel Ávila Camacho<sup>7</sup>. Torres Bodet llego a las oficinas de la Secretaría de Educación Pública después de Luis Sánchez Pontón y Octavio Véjar Vázquez, cuyas gestiones al frente de la Secretaría pusieron en evidencia las tensión existentes sobre la definición de la inclinación política del gobierno. Sánchez Pontón formaba parte del Comité en Pro de la Educación Socialista y Véjar Vázquez propuso desde su toma de posesión, entre otras cosas, atemperar ideológicamente los planes de estudio, combatir los elementos radicales y comunistas en las burocracias administrativas y sindicales, e incorporar de manera más activa la acción de la iniciativa privada en la enseñanza. Como puede verse ambas facciones estaban encontradas y tuvo que llegar Torres Bodet, a finales de 1943, a conciliar los polos<sup>8</sup>. Durante sus años como Secretario de Educación Pública,

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Jesús Sotelo Inclán nos recuerda que en México la Segunda Guerra Mundial fortaleció la "doctrina de la Unidad Nacional", y el nuevo régimen afrontaba los conflictos de orden interno y externo, producto de los acomodados y ajustes de los distintos intereses de la burguesía nacional en ascenso y de la burguesía internacional, la primera desarrollada por los avances de las fuerzas productivas durante el cardenismo y la segunda como consecuencia de los efectos que venía provocando la guerra. La "doctrina de la Unidad Nacional" se fue configurando a través de la campaña electoral de Manuel Ávila Camacho. Doctrina que en el ámbito educativo significaba, según palabras del propio Ávila Camacho, "no...organizar un Estado totalitario que regimiente las conciencias y suprima las libertades". Esto significaba indirectamente un giro al contenido y orientación del artículo 3º constitucional. Fernando Solana, et.al., *Historia de la Educación Pública en México*, pp. 306-307.

<sup>8</sup> Una de las labores más importantes en este sentido fue la unificación magisterial en torno al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En su discurso inaugural, al Congreso de Unificación Magisterial, Torres Bodet afirmó: "Si hemos de hacer de la educación un baluarte inexpugnable del espíritu de México, habremos de comenzar por eliminar la agitación malsana de sus recintos". Ibidem, p.316-317.

Torres Bodet impulsó varios proyectos que hasta la fecha son recordados con nostalgia y que representan uno de los esfuerzos educativos más celebres en el México postrevolucionario<sup>9</sup>. Sin embargo, quizás para fines de este trabajo, son dos de los elementos de su administración aquellos que vale la pena destacar: la revisión de los planes de estudio y de los textos escolares, y la reforma al artículo 3º constitucional.

El 3 de febrero de 1944 en la instalación de la Comisión Revisora y Coordinadora de los Planes Educativos y Textos Escolares, además de trazar los lineamientos de los planes, contenido y métodos, Torres Bodet indicó: "La primera norma que las naciones señalarán a la educación será la de ser ella una doctrina constante de paz, la segunda norma será una educación para la democracia y la tercera será una educación que habría de ser una preparación para la justicia". Al respecto Jesús Sotelo Inclán opina que "el Secretario estaba ya proyectando en sus palabras los lineamientos de nuestra educación nacional conforme a los principios que anunciaban la creación del organismo internacional de la UNESCO"<sup>10</sup>.

Así mismo, el 15 de octubre de 1946 se declaró reformado el artículo 3º constitucional, con base en la "política de la unidad nacional" y en las orientaciones de una educación integral para la paz, la democracia y la justicia, la lucha contra la ignorancia, etc... planteadas por la naciente UNESCO durante la Conferencia de Londres en 1945. El nuevo texto del artículo 3º suprimía la orientación socialista de la educación, postulando nuevos principios como son los de la educación integral, científica, democrática, obligatoria y gratuita impartida por el Estado. Y dentro del ámbito internacional proclamaba, entre otras cosas, una educación para mejorar la convivencia humana.

Es fundamental tener en cuenta estos antecedentes a la hora de analizar las acciones de Torres Bodet dentro de la UNESCO ya que resulta que sus acciones en pro de la educación nacional y a favor de la educación mundial están estrechamente vinculadas entre si.

---

<sup>9</sup> De entre esos proyectos destacan la Campaña Nacional de Alfabetización, la Biblioteca Enciclopédica, el Instituto Nacional de Capacitación al Magisterio, el Programa de Construcción de Escuelas, la Reforma a la segunda enseñanza, etc... Idem.

<sup>10</sup> Ibidem, p.318.

Como ya se mencionó en el segundo capítulo Torres Bodet, como representante de México en la Conferencia de Londres, alzó la voz para opinar que las actividades de la UNESCO "serán útiles siempre y cuando estemos decididos a hacer que nuestros gobiernos y nuestra gente entienda que todo lo que adoptan en la esfera cultural también los compromete en otras esferas de la vida y más específicamente en la esfera de la política"<sup>11</sup>. Sewell opina que "para Torres Bodet, a diferencia de Huxley, la UNESCO jugaba un papel fundamental en la búsqueda por conseguir la paz mundial"<sup>12</sup> y, como muestra, vale la pena continuar con el discurso pronunciado en Londres.

"Es así como todos nos encontramos ante la misma tarea: empezar una era distinta en la historia humana. La paz, que buscamos durante años, ha sido establecida por los ejércitos. A organizar esa paz, en la esfera de lo político y de lo económico, se aprestan los gobernantes, los diplomáticos, los obreros, los industriales, los militares; todos los hombres que a si mismos se llaman --y por razones que respetamos-- hombres de acción. Acontece, no obstante, que el mundo aguarda algo más que un arreglo de límites y de zonas de influencia... Y eso, que el mundo aguarda, es un nuevo trato entre las naciones y los hombres... Sí, una meta que justifique, por su excelencia, el anhelo de marchar hasta ella sin flaquezas y sin miserias"<sup>13</sup>.

La apuesta era enorme y el compromiso revelado no era menor:

"si la organización que proyectamos no contara con elementos para hacerse escuchar en la horas graves, si en sus planes reinase la paz, la bondad y el amor para todos los seres sobre la tierra, en tanto que en las resoluciones políticas y económicas imperan el egoísmo de las facciones, la voracidad de los poderosos y las injusticias y oleras del pasado, la historia, mañana, podría acusarnos de algo más que de ingenuidad: de una vasta y sórdida hipocresía. Y, debilitadas por un sistema de educación que no hubiese tomado en cuenta la realidad, toda la realidad, las generaciones del porvenir maldecirían, tarde o temprano, nuestra inocencia"<sup>14</sup>.

Creo que es importante una cita más de ese su primer discurso en la naciente organización.

"En gran parte, la guerra es siempre el producto extremo de una insuficiencia o de una transformación lamentable de los sistemas educativos de las naciones... Es cierto: los postulados totalitarios, que guiaron a los falsos educadores del despotismo, produjeron un daño intenso en la tierra entera. Más ¿hubiese sido posible implantar y desarrollar esa instrucción para el odio y para la muerte si, en la totalidad

---

<sup>11</sup> Torres Bodet, "La UNESCO y la integración del hombre del porvenir", *Obras Escogidas*, p.973.

<sup>12</sup> Sewell, *op.cit.*, p.143.

<sup>13</sup> Torres Bodet, *Obras Escogidas*, p.973.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 976-977.

de los otros pueblos, hubiese habido un entusiasmo cordial por la democracia, un amor activo de la cultura y, para decirlo cruel, pero brevemente, un concepto eficaz de la educación?"<sup>15</sup>

Es evidente que el Dr. Torres Bodet esperaba una respuesta negativa. Resulta muy ilustrativo observar los postulados que llevan detrás sus palabras, ya que en ellos estaban contenidas las ideas que guiarían sus acciones tres años más tarde, una vez designado como Director General de la UNESCO.

Para continuar, cabe incluir dos fragmentos más que redondean, en parte, las ideas básicas de su pensamiento.

"Para algunos de los delegados aquí presentes, venidos de naciones en las que el analfabetismo prácticamente ha desaparecido, podrá parecer anacrónico que haya pueblos en los que, al lado de una élite universitaria, y sobre los restos de culturas de gran linaje ... (no es difícil adivinar a quien se estaba refiriendo) ... millones de jóvenes y de adultos no posean siquiera el dominio del alfabeto... Cuanto más convencidos estemos de la importancia de la alta cultura, más habremos de interesarnos por hacerla llegar a extensiones cada vez mayores de toda la población. Lo contrario sería tan absurdo como construir presas en un sistema de riego, sin abrir los canales por cuyo cauce habrían de circular las aguas de aquellas presas para fertilizar los terrenos que las aguardan"<sup>16</sup>.

Y continúa con tres preguntas que surgen frente a los cinco grandes temas emanados de la Conferencia de Londres a los que hice mención en el segundo capítulo de la presente investigación, pero que quizás convenga repetirlos para mantenerlos en mente: 1) El programa y su contenido, 2) su propósito: único o múltiple, 3) su carácter: gubernamental o no gubernamental, 4) su relación con la ONU, y 5) su función: cómo debería ser utilizada.

"Entendemos que la organización que se proyecta es un primer paso y, como tal, lo apreciamos y lo aplaudimos. Pero sentimos que deberá seguir a ese primer paso una reunión que afronte valientemente estas tres cuestiones: ¿Qué están dispuestos a hacer los países más ricos y técnicamente más preparados para ayudar a que eleven los otros el nivel de instrucción de sus habitantes? ¿Cómo conciliaremos tal ayuda con el deber de respetar la libertad de cada nación en la elección de sus métodos internos para organizar la enseñanza en su territorio? ¿Y de que modo coordinaremos esa libertad --que juzgamos inalienable-- con la urgencia de decidir acerca de los fines generales de la educación del hombre?"<sup>17</sup>.

En las tres preguntas de Torres Bodet se vierten, de alguna manera, muchas de las preocupaciones que determinan la política exterior mexicana, junto con el pensamiento de

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.971.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.973.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.974.

don Jaime. Su cimiento son temas como la solidaridad internacional, el apoyo a la cooperación, pero también la defensa incuestionable de la soberanía nacional y de la libertad de elección, con fuertes tintes de no injerencia. Y si se hurga un poco más no es difícil encontrar rasgos del universalismo y el humanismo de Alfonso Reyes o de José Vasconcelos. En su discurso de toma de posesión como Director General de la UNESCO intitulado, *Aceptemos nuestro deber*, Torres Bodet afirma:

"No podemos ya aceptar sin revisión la imagen del hombre y de la cultura que los hombres de Occidente recibimos del humanismo clásico... hoy empezamos a sentir que este humanismo, centrado casi exclusivamente en la inteligencia, no puede encontrar una acogida universal... (ya que) cuando, después de siglos de racionalismo, sobrevino el desencanto de la razón, el resultado fue caer en el irracionalismo de las dictaduras. Lo que debe hacerse, por tanto, sin sacrificar la inteligencia, es integrarla armoniosamente con otras virtudes humanas que acaso de otras culturas extrañas a la nuestra podamos aprender... el humanismo moderno no puede tener términos ni fronteras. Contribuir a plantear este nuevo humanismo en la conciencia de la humanidad es, por ventura, el más alto fin de la UNESCO"<sup>18</sup>.

Sobre lo anterior Coward opina que se trata de "un nuevo humanismo que tendría que ver con el logro del equilibrio entre el progreso científico y el progreso cultural de la humanidad. El intelecto debía tener, además, el desenvolvimiento de un sentido de apreciación estética y de inclinaciones hacia la moralidad"<sup>19</sup>.

Descubrimos que muchos de los puntos mencionados arriba, en lo que hemos llamado el pensamiento de Torres Bodet, y lo que el proponía que debía ser la filosofía de la UNESCO, los menciona en las siguientes líneas extraídas del discurso leído en Beirut en 1948:

"Si ha podido hablarse de una filosofía de la UNESCO... (podría decirse que) bastaría con que hubiese un consenso sobre cierto número de normas. Tales serían, por ejemplo, el respeto a la libertad; el repudio a la violencia; la preferencia incondicional de la paz en la justicia, sobre la guerra para la hegemonía; la persuasión de que el hombre no es un medio, sino un fin; la repulsa absoluta a toda discriminación por razón de sexo, raza, lengua, clase social o religión; y otras convicciones análogas. La interdependencia mundial, que hoy se impone con caracteres irresistibles, no tiene lugar sólo en lo económico y lo político. El espíritu y la cultura no son en modo alguno ajenos a ella"<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Torres Bodet, "Aceptemos nuestro deber", Discurso pronunciado al asumir el cargo de Director General de la UNESCO, Beirut, Líbano, 19 de diciembre de 1948, *Discursos en la UNESCO*, p.148-149.

<sup>19</sup> Coward, *op.cit.*, pp.38-39.

<sup>20</sup> Torres Bodet, *Discursos en la UNESCO*, p.148-149.

Estimo que a pesar de que pueda parecer un abuso echar mano de las palabras de Torres Bodet --que huelga decir mantienen siempre el estilo que lo caracterizó como una de los poetas más destacados de su generación--, estos cuantos fragmentos pueden resultar muy ilustrativos. Si los analizamos con detenimiento, y en eso nos ayuda su claridad, podemos identificar cuatro elementos o principios básicos que --amen de algunos otros-- persistirán a lo largo de sus cuatro años como Director General de la UNESCO:

a) Una idea de cooperación a partir de la corresponsabilidad de todos los países frente a la paz. Una familia, un mismo barco, etc...

b) El enaltecimiento del poder de la educación, la ciencia y la cultura, como medios indispensables, además de la economía y la política, por supuesto, para lograr el mantenimiento de la paz.

c) Que una vez reconocida la educación, la ciencia y la cultura como medios para lograr el mantenimiento de la paz --como afirmaban las declaraciones conjuntas de principios y valores--, era fundamental empezar por debajo garantizando una educación básica para todos. Seguir apoyando los grandes centros de investigación de punta, pero sobre todo las cuadrillas de alfabetización y de educación fundamental.

d) El apoyo a los países menos desarrollados a aquellos que padecían las consecuencias de su pobreza y mantenían a enormes poblaciones marginadas, analfabetas o con niveles bajísimos de escolaridad.

Dichos puntos se relacionan entre si y establecen casi una cadena que supone el siguiente argumento, el cual seguramente estaba detrás de los discursos y de las declaraciones de Torres Bodet:

Generalmente en los países menos desarrollados la mayoría de la población es analfabeta o mínimamente educada, y con niveles de desarrollo científico y cultural bajísimo; dado que la educación y la cultura se reconocen como medios determinantes para el mantenimiento de la paz, primordial objetivo del conjunto de organizaciones englobadas en las Naciones Unidas; entonces es fundamental que se utilicen todos los recursos disponibles

para fortalecer el desarrollo de los países pobres y poco educados con el objeto de elevar sus niveles educativos, científicos y culturales, por lo menos a un grado básico, para evitar que se ponga en peligro la paz alcanzada. Sin embargo, como los recursos están primordialmente en manos de los países más ricos, recae en ellos parte de la responsabilidad de apoyar moral y materialmente a los menos favorecidos, en su esfuerzo por acceder a estadios de mayor desarrollo, en el entendido de dos cosas: por un lado, que un país pobre y analfabeta puede ser muy inestable y que la guerra interna puede conducir a un conflicto internacional; por otro, que todos los seres humanos merecen la oportunidad de mejores niveles de vida.

En palabras del propio Torres Bodet: "La historia demuestra que, siempre que una minoría disfruta de una elevada educación frente a una mayoría totalmente iletrada, surgen individuos o grupos cuyas mentes son una mezcla angustiosa de ignorancia y de ilustración, de inteligencia y de rudeza, de salvajismo y de progreso. Una mezcla así constituye el más letal de los explosivos. Por eso pienso que la división más inquietante del mundo prevalece entre las regiones culturalmente privilegiadas y las regiones culturalmente desheredadas; es decir, entre los que tienen y los que no tienen elementos bastantes para triunfar en la lucha por la existencia...

...los países adelantados deben otorgar ayuda educativa y asistencia económica a las áreas poco desarrolladas del planeta. Existen, no obstante, algunas limitaciones para la acción individual de los gobiernos en este terreno. Ciertas tareas podrían llevarse al cabo mucho mejor por conducto de una agencia internacional, de imparcialidad absoluta, y exenta de todo interés político"<sup>21</sup>.

El argumento parece claro; sin embargo, desde ahora podemos dilucidar, sin mucho esfuerzo, cuales son y serán sus puntos débiles, al momento de ser llevado a la práctica.

La última cita forma parte de un discurso pronunciado en Cleveland, Ohio, en abril de 1949, y junto con las que siguen, pronunciadas en París el 24 de octubre del mismo año, no hacen sino corroborar el argumento que propongo como su racionalidad, como su pensamiento: "Los analfabetos no desencadenarían conflagraciones próximas, ni los enfermos. Ni, mucho menos, los muertos por falta de nutrición o de auxilios médicos. Pero todos esos males --la miseria, la ignorancia, el hambre, la enfermedad-- no son siempre, como en el Apocalipsis, los jinetes que siguen el cortejo fúnebre de las guerras. En ocasiones

---

<sup>21</sup> Torres Bodet, "La UNESCO, una fe personal", Discurso pronunciado el 1 de abril de 1949, en ocasión de la Segunda Conferencia Nacional de la Comisión Nacional de los Estados Unidos para la UNESCO, celebrada en Cleveland, Ohio", *Discursos en la UNESCO*, p.165

son los heraldos que las anuncian"<sup>22</sup>. Como puede notarse, estas citas incluyen un elemento más que será fundamental en la discusión sobre los objetivos de la UNESCO como organización internacional: el hecho de que la UNESCO sea propuesta como el canal más propicio de ayuda a los países en vías de desarrollo, por no tener intereses directos, no estar politizada y por ser depositaria de una "imparcialidad absoluta". Estas son algunas de las bondades que Torres Bodet identifica en la organización y que hacen que su "fe personal" se deposite en este tipo de mecanismos antes que en intercambios unilaterales o bilaterales, que están siempre motivados por intereses particulares, o al menos así lo creía él.

A estas alturas es claro que la principal preocupación de Torres Bodet es la educación básica y la alfabetización de las masas desheredadas del planeta. "Huxley ya había advertido", nos dice Sewell, "sobre la posibilidad o el peligro de que todos los esfuerzos de la UNESCO se empeñaran en elevar los estándares educativos de la 'sección menos avanzada' del mundo"<sup>23</sup>. Una de las primeras declaraciones de Torres Bodet al llegar a la UNESCO, como Director General, apuntaba hacia una campaña para erradicar el analfabetismo alrededor del mundo y no sólo en los países devastados por la guerra: "es mi deseo intensificar en una área más amplia, el trabajo iniciado en mi propio país"<sup>24</sup>.

Desde un principio Torres Bodet marcó su visión de no disipar los esfuerzos de la organización en muchos proyectos y enfatizó la necesidad de reducir dichos proyectos con tal de que la UNESCO fuera eficiente. Sewell trata de demostrar el énfasis de estos planteamientos al revelar partes borradas de un discurso pronunciado por Torres Bodet en Nueva York en 1948

--antes de llegar a Beirut para tomar posesión como nuevo Director General.

"Debemos de buscar la salida del laberinto en que los teóricos de la UNESCO parecen querer mantenernos indefinidamente. El mundo espera mientras nosotros discutimos. No estamos en Bizancio, y lo

---

<sup>22</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.73.

<sup>23</sup> Sewell, *op.cit.*, p. 130.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.131.

que las masas esperan de nosotros no son vanas promesas, practicables o no, sino empresas inmediatas y tangibles que estén directamente relacionadas a los deseos de la humanidad en general"<sup>25</sup>.

Un punto determinante en la visión de los Directores Generales de la UNESCO giraba en torno a como la agencia especializada había de relacionarse con la ONU y sus otras agencias. Huxley, por ejemplo, tenía como principal interés a la ciencia, y buscaba su ascenso como área fundamental dentro de las prioridades de la ONU y la UNESCO. Torres Bodet, por su parte, pretendió, sin mucho éxito, que la ONU y la UNESCO enfocaran su apoyo, la primera, y sus recursos, la segunda, a aquellas tareas que, como ya hemos visto, le parecían fundamentales, las relacionadas con la educación básica.

Torres Bodet era un digno representante del sentimiento fundador de la UNESCO, ya que consideraba que ésta debía ser la conciencia de las Naciones Unidas, y confiaba, también, en la solidaridad de todos en la búsqueda de bienes comunes. "Un hombre posee nada, si no usa lo que tiene para el bienestar de la humanidad"<sup>26</sup>. Según Sewell, el Director General pretendía que todos los gobiernos participantes en la UNESCO vivieran bajo su ética de la dedicación, como se puede ver en el discurso que el Director General pronunció en Washington el 4 de abril de 1949, durante un almuerzo ofrecido por la Organización de Estados Americanos.

"Otras manifestaciones interestatales se fundan en el principio de la interdependencia material y política de los pueblos. Para la UNESCO, un principio priva sobre aquel que acabo de mencionar, y es el postulado de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad...

Los pueblos, como los hombres, no se asocian fructuosamente cuando no flota sobre sus almas la bandera de una esperanza y cuando no se halla inscrita, en la bandera de la esperanza, la divisa de un ideal...

Ese nuevo concepto no podrá ser un concepto político y económico. O, para ser mas exacto, no podrá ser solamente un concepto político y económico. Si las naciones se resignaran a una limitación de sus ambiciones políticas y a una restricción de sus intereses económicos ayudarían, tal vez, a consolidar entre ellas una interdependencia estática, deprimente para los débiles; pero no avanzarían gran cosa en el camino de la solidaridad dinámica que requiere, para el progreso de todos, el bien de todos.

Sin la colaboración de las almas, no habrá jamás un acuerdo pacífico entre los pueblos. Una fe es lo que falta, principalmente, a los países desquiciados de nuestra era... No; la fe que redima al mundo no podrá

---

<sup>25</sup> Sam Pope Brewer, "UNESCO Welcomes Its New Director", *New York Times*, 11 diciembre 1948, en Sewell, *op.cit.*, p.131.

<sup>26</sup> Sewell, *op.cit.*, p.144.

ser la fe en los instrumentos que inventa el hombre para aumentar su fortuna o su aptitud de dominación, sino la fe en el que inventa y fabrica tales instrumentos; la fe en el hombre"<sup>27</sup>.

Humanista como el que más, Torres Bodet demuestra en estas líneas su profunda esperanza de que la UNESCO se convirtiera en un "instrumento redentor", si es que algo así existe, que modificara los patrones de conducta de los gobiernos, primero, y de los pueblos, después, en favor de los más. Se trataba, según sus propias palabras, de modificar los modelos de evolución y de convivencia, apelando a ciertos valores universales, supuestamente aprobados por todos, en las declaraciones originales de la ONU y la UNESCO. En realidad, nunca dejó de ser congruente, aunque sí profundamente idealista.

Como ya lo había mencionado, Torres Bodet tenía la intención de concentrar el programa, y en 1949, durante la Cuarta Sesión de la Conferencia General, propuso ciertos parámetros para seleccionar las actividades de la UNESCO, los cuales reflejan otro aspecto de su pensamiento con respecto a como debía funcionar la organización. El método de concentración consistía en someter cada propuesta a tres preguntas, que eran: ¿El proyecto va a fomentar el bienestar masivo? ¿Incluye la cooperación de líderes intelectuales en todas partes para trabajar por la humanidad? ¿Producirá resultados tangibles pronto? Estas preguntas demuestran que Torres Bodet no había puesto demasiada atención al hecho de que el propósito primordial de la UNESCO, según su *Constitución*, no era el bienestar masivo, era el mantenimiento de la paz y la seguridad. Esta debilidad del Director General será una constante a lo largo de su mandato.

Cuando Torres Bodet presentó estos criterios --durante la discusión del programa con el Consejo Ejecutivo-- fue atacado y tuvo que dar marcha atrás en varios puntos, lo cual lo llevó a pensar --sugieren Laves y Thomson-- que ningún sistema de prioridades podría soportar la presión de proyectos favoritos de algún Estado miembro, de algún miembro del Secretariado o del Consejo Ejecutivo<sup>28</sup>. Lo cual nos da una pista sobre lo que pasaría

---

<sup>27</sup> Jaime Torres Bodet, "La ciudad de los hombres sin uniforme", Discurso pronunciado en Washington el 4 de abril de 1949, durante el almuerzo ofrecido por la Organización de Estados Americanos", *Obras Escogidas*, p.1020.

<sup>28</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.52.

después y nos deja ver, también, como desde esos primeros meses se demuestra que la idea de la imparcialidad y el desinterés personal o regional en favor del interés colectivo era sólo una idea que de su dimensión abstracta no habría de bajar para hacerse presente en la realidad concreta.

Poco a poco Torres Bodet luchó en contra de esta realidad, que evidentemente no le era del todo nueva, ya que con seguridad habría enfrentado situaciones semejantes, de distinta dimensión quizás, pero semejantes, durante su carrera política en México. Como buen político estaba consciente de que para hacer valer sus ideas era fundamental mantener el apoyo de los Estados miembros, sobre todo porque sabía que había llegado a París demostrando una enorme capacidad de convocatoria no sólo con los menos desarrollados, pero también con los más poderosos. Con el objeto de ganar el apoyo y el voto de la mayoría fue muy persuasivo durante los primeros años ya que suponía que como Director General podría impulsar proyectos congruentes con sus ideales y, porque no, también benéficos para su país. La influencia de sus elocuentes discursos y de sus encuentros privados fueron un importante factor político a la hora de defender sus ideas sobre el cómo, el por qué y el para qué de la organización. En ciertas situaciones difíciles contó con el apoyo del bloque latinoamericano y árabe, indispensable en el momento de votar. Su estrategia consistió en echar mano del nuevo poder que le daba la supremacía numérica de los menos desarrollados, al mismo tiempo que justificaba su apoyo con discursos muy fuertes.

El pensamiento de Torres Bodet, según Laves y Thomson, reflejaba la necesidad de que los pueblos menos desarrollados se sirvieran de la UNESCO, y el reconocimiento de ellos hacia él era, dicen, palpable en cada sesión de la Conferencia General, en donde su apoyo era casi incondicional<sup>29</sup>. Sólo era puesto en duda en ocasión de votar los presupuestos.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.298.

Por último, conviene mencionar un tema ya sugerido que era fundamental en la filosofía de Torres Bodet: el tema de los derechos humanos. Ya desde su toma de posesión éste fue un punto que tenía en mente, y a tan sólo tres meses de haber sido nombrado Director General tuvo la oportunidad de declarar su importancia y vincular ésta a las acciones de la organización que ahora dirigía. Esto sucedió durante el discurso pronunciado el 24 de febrero de 1949 en el gran anfiteatro de la Sorbona de París.

"La Declaración Universal de los Derechos del Hombre es, a mi juicio, el texto internacional más rico en promesas que, desde 1945, los gobiernos hayan suscrito para dar vida a la Carta de San Francisco y para establecer un sólido lazo entre la Carta y el Acta Constitutiva de la UNESCO. Esta Declaración es el primer manifiesto internacional en que se enumeren los derechos del individuo y se precisen las condiciones con que han de cumplir los Estados que quieran respetar la libertad y la dignidad de la persona humana...

Sólo pensando en el hombre y tratando de reconstruirlo (de reconstruir su conciencia, sus esperanzas, su amor al bien) es como llegaremos a rehacer un día, sin demasiadas vacilaciones y sin demasiados errores, el contorno político de la tierra, el mapa económico y social del mundo contemporáneo.

Es el deber de quienes ... como nosotros en la UNESCO, consagran sus energías a despertar en el hombre, por medio de la cultura, una eficaz adhesión a la aventura común de la humanidad. Lo que la UNESCO busca entre los ciudadanos de todas las naciones, entre los habitantes de todos los países, es, ante todo hombres"<sup>30</sup>.

Torres Bodet confiaba en la democracia, en la justicia y en la libertad de expresión, y su preocupación por el apoyo a los países menos favorecidos no lo mantuvieron alejado del papel intelectual de las élites, especialmente las de Europa Occidental, con las que mantenía una relación muy estrecha. Su talento como intelectual y poeta era reconocido en toda Europa, pero especialmente en los círculos más encumbrados de París, --cuya universidad le otorgó el Doctorado *honoris causa*.

### III. El periodo

Sabemos a grandes rasgos cual era el sentir y las ideas del Dr. Jaime Torres Bodet respecto al organismo que dirigía desde las oficinas de la calle Kleber en París. Ahora voy a describir algunos de los hechos más significativos durante su gestión, para poder entender el desenlace final de sus cuatro años al frente de la UNESCO.

---

<sup>30</sup> Torres Bodet, "Los derechos del hombre", Discurso pronunciado el 24 de febrero de 1949 en el gran anfiteatro de la Sorbona de París, *Obras Escogidas*, p.1015.

Por principio de cuentas vale la pena tener en mente que la mayoría de los gobiernos permanecían poco involucrados con los resultados de las políticas particulares. Aquellos que participaban en la UNESCO acababan por delegar proyectos, que corresponderían a la organización, a organismos no-gubernamentales, a pesar de que insistían constantemente en la importancia de la agencia dirigida por Torres Bodet. Al final quedaba demostrado que los países que participaban en este organismo intergubernamental afirmaban fines pero negaban los medios. Las preferencias de los miembros estaban muy dispersas y también eran distintas las capacidades de presión de cada grupo para la aprobación de un determinado proyecto dentro del programa<sup>31</sup>. Quien más pagaba tenía, formal o informal, directa o indirectamente, mayor capacidad para hacer que sus peticiones y sus propuestas fueran aprobadas. Todo esto condujo a la proliferación de las tareas y responsabilidades de la organización.

Sobre los años que van de 1948 a, por lo menos, 1960, Sewell se pregunta, "¿cuál era el mundo de la UNESCO?, ¿un mundo de individuos culturalmente innovadores, masas culturalmente libres de intereses particulares, o una serie de gobiernos que actuaban a favor de su Estado particular?". La respuesta tácita a estas preguntas se sugiere en una afirmación del propio Sewell: "La era heroica de la organización dio paso a lo que alguien llamaría su Edad Media"<sup>32</sup>. Hago mención a lo anterior para poner en la mesa ciertos antecedentes sobre el clima que imperaba en la organización a fines de los años cuarenta.

Afortunadamente muchos se opusieron a que algunos Estados poderosos hicieran suya la legitimidad de la organización. Casos como los de Vladislav Ribnikar, observador yugoslavo, que se opuso a ciertas declaraciones durante la Primera Sesión de la Conferencia General, se repitieron a lo largo de los años. Las actividades de la UNESCO en Alemania en 1949, por ejemplo, fueron blanco de ataque del representante polaco Ogrodzinski, quien atacaba a los *warmongers* de querer convertir a la población en "mercenarios en una nueva expedición contra el Este", y terminó poniendo a prueba a la organización: "La manera en

---

<sup>31</sup> Sewell, *op.cit.*, p.135.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.138.

que este problema sea resuelto (refiriéndose a la presencia de los gobiernos Aliados en Alemania) --decía el polaco--, demostraría si la UNESCO realmente tiene la intención de permanecer fiel a sus principios de universalidad, o aparecerá a los ojos de sus miembros como un instrumento político en manos de un Estado o de un bloque de Estados"<sup>33</sup>.

Pero, antes de observar, aun cuando sea sólo superficialmente, algunos de los aspectos más importantes sucedidos en la UNESCO entre 1949 y 1952, haciendo especial hincapié en las sesiones de la Conferencia General, principal foro de discusión y termómetro de la situación de la organización, conviene recordar; por un lado, cual era la principal idea en torno a la cual giraba la UNESCO; y por otro, cuales eran las ideas en torno a las cuales Torres Bodet diseñaba sus programas.

Sabemos que para los primeros meses de 1949 todas las grandes ideas de la UNESCO ya habían sido planteadas; la paz, su búsqueda y su mantenimiento eran el hilo conductor, el fundamento de todas ellas. Sin embargo, había muchas formas de acercarse y de alcanzarla y ahí aparecían las disyuntivas. Torres Bodet, en su *Reporte a las Naciones Unidas para 1950-1951*, sugirió, una vez más, la integración de tres de los posibles acercamientos generales: 1) La organización de la cooperación internacional entre especialistas y expertos para la mayor diseminación posible de la información técnica; 2) El empleo de todas las oportunidades ofrecidas por la ciencia y el conocimiento para permitir a todos los hombres y mujeres, en todos los ramos del desempeño humano, contribuir al progreso de la humanidad y compartir sus beneficios; 3) La contribución de los ámbitos del quehacer intelectual en pro del entendimiento internacional. Todas estas ideas y sus ramificaciones estaban en el aire, pero lo que realmente se quería, o se haría no era tan claro<sup>34</sup>.

Por lo que se refiere a las preocupaciones concretas de Torres Bodet, conviene aprovechar la síntesis que Coward hizo del programa de acciones con que Torres Bodet

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.142.

<sup>34</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1950-1951*, p.8

pretendía proyectar sus ideales. Si la menciono es porque considero útil tenerla a la mano al recorrer los años de don Jaime en la UNESCO. Coward sostiene que el programa de Torres Bodet estaba englobado por los siguientes puntos: 1) educación fundamental que hiciera hincapié en los métodos nuevos y ventajosos para resolver las necesidades humanas básicas: alimento, vestido y educación; 2) la extensión de la educación obligatoria y gratuita; 3) la educación femenina que pusiera énfasis en el cuidado de los niños, en la higiene personal y en otros problemas de interés especial de las mujeres (como advertencia para todas las feministas cabe recordar que estos puntos fueron concebidos hace casi cincuenta años); 4) educación general para el civismo mundial; 5) intercambio de maestros y alumnos; 6) intercambio de conocimientos técnicos en seminarios especiales; 7) acuerdos internacionales para el respeto a los derechos de autor; y 8) establecimiento de un sistema internacional para promover el intercambio libre de libros y revistas<sup>35</sup>. Ahora sí, de lleno al periodo.

En los primeros meses de 1949 una de las actividades del Director General fue asistir en Bruselas a la instalación de la Comisión Nacional belga. Ahí opinó que

"A fuerza de buscar lo más original que había en su lengua y las tradiciones de su cultura, los creadores de esos tipos ilustres (refiriéndose a Don Quijote, Martín Fierro, Raskolnikov, etc...) pudieron llegar a lo eterno humano. En otras palabras: si las culturas se oponen, a veces por su relieve, la similitud de sus objetivos profundos contribuye siempre a acercarlas. Esa debía ser la función de la UNESCO: ir, por medio de la educación, de la ciencia, de la cultura, hasta el fondo de la unidad del linaje humano"<sup>36</sup>.

El Consejo Ejecutivo de la organización se reunía regularmente en París en las oficinas del Hotel Majestic. En febrero de 1949 hubo una de esas reuniones en donde ya se notaban síntomas de freno en el impulso inicial que motivaba las acciones. "La última sesión del Consejo Ejecutivo... me había desalentado mucho... hasta las intervenciones más favorables a la tesis que ahí sostuve, revelaban en casi todos los oradores, una actitud de fatiga, de burocrático aburrimento y de amable pero evidente desinterés"<sup>37</sup>, recuerda Torres Bodet.

---

<sup>35</sup> Coward, *op.cit.*, p.39-40.

<sup>36</sup> Jaime Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.23.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.27.

Ya desde el inicio de su gestión como Director General comenzaron a notarse una serie de desavenencias entre su opinión sobre las que debían ser las acciones de la UNESCO y la opinión de algunos países, con especial mención a los Estados Unidos. Así lo demuestran las afirmaciones que Torres Bodet hizo con motivo de la reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en Ginebra, en julio de 1949:

"Convenía establecer una distinción muy clara entre la noción de aprovechamiento económico, que no atiende sino a la explotación de los recursos, y la noción de desenvolvimiento, que implica un progreso social concomitante. El objetivo final no había de ser, como parecía desprenderse del discurso de Truman<sup>38</sup>, el de proporcionar a las naciones insuficientemente desarrolladas equipos transitorios de técnicos extranjeros, sino el de auxiliares para formar equipos propios... Pronto nos percatamos de que el famoso 'punto cuatro' del discurso del Presidente Truman no abriría durante años, sino un camino bastante estrecho para la actuación internacional. En ciertos casos los Estados Unidos preferirían acuerdos bilaterales"<sup>39</sup>.

Y siguiendo con la relación de Torres Bodet con los Estados Unidos, cabe recordar el sentido de las palabras pronunciadas el 1 de abril de 1949, durante una gira por aquel país, palabras que reflejan mucho del pensamiento expuesto en el segundo inciso de este capítulo y que representan una advertencia sobre lo que después sería su actitud frente a problemas como la Guerra de Corea:

"Quise afirmar que la UNESCO no estaría nunca dispuesta a servir una sola causa política, por buena que la estimase, ni a propagar una sola cultura, por válida que fuera. Tal advertencia no era superflua. Los Estados Unidos creían mucho en la eficacia de los 'slogans'. La UNESCO bajo mi dirección no se plegaría al mito de los 'standards', ni aceptaría convertirse en una agencia de 'slogans' afortunados"<sup>40</sup>.

La Cuarta Sesión de la Conferencia General de la UNESCO se llevó al cabo en París entre el 19 de septiembre y el 5 de octubre de 1949. Una de las primeras acciones dentro de ella fue la presentación de un informe de labores<sup>41</sup> que, en opinión de Torres Bodet, eran

---

<sup>38</sup> Se refiere al discurso de toma de posesión del presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, ocurrido el 20 de enero de 1949. Truman expuso entonces cuatro puntos fundamentales, de los que destaca el cuarto: "Abrigo la convicción de debemos hacer asequibles a los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestros conocimientos técnicos, a fin de ayudarlos a realizar sus aspiraciones a una vida mejor... esto debe ser una tarea cooperativa, en la que todas las naciones trabajen de común acuerdo a través de la ONU y de sus agencias especializadas, siempre que sea factible", en Torres Bodet, *Ibidem*, p.28.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p.29-30.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p.32.

<sup>41</sup> Dicho informe de labores incluía, en resumen, los siguientes datos: 1) realización de la Conferencia para la Educación de los Adultos, con sede en Dinamarca. 2) Seminario contra el analfabetismo, realizado en Quintandinha, Brasil. 3) El envío de dos misiones de educadores, una a Filipinas y otra a Tailandia, y una que se preparaba para ir a Afganistán. 4) La circulación de un examen tipo para los manuales escolares

insignificantes. "Cuanto aquí sintetizo --y lo mucho que no menciono-- era, a mi juicio, raquíptico"<sup>42</sup>. Y es que raquíptica era la acción de la UNESCO. Sólo piénsese que estos puntos eran para el Director General los que más valía la pena destacar. ¿Cuáles serían los otros?

Por otro lado, durante esta sesión de la Conferencia General se dio una presión generalizada para que en el borrador del programa para 1951 hubiera una lógica más clara en la formulación del programa y se le solicitó al Director General y al Consejo Ejecutivo que se incluyera un Programa Básico de la Organización basado en los propósitos establecidos en su Constitución. Dicho Programa Básico debía ser simple, estar concebido para el largo plazo y la Conferencia General tenía que estar pendiente de él año con año.

Durante ésta, su primera Conferencia General como Director, Torres Bodet recibió, como era de suponerse, un enorme apoyo por parte del bloque latinoamericano y árabe. Al respecto dicen Laves y Thomson, "tan fuerte fue su apoyo... que durante las sesiones de la Conferencia General en 1949 fue advertido el peligro que significaría polarizar a su favor todo el apoyo de la mayoría numérica de países pobres y en su contra a la minoría rica, que más contribuía al presupuesto y que tenía una mayor capacidad de presión. El primer grupo, sin embargo, buscaba el desarrollo de sus propios recursos educativos, científicos y culturales y eran más activos a la hora de aplicar los programas de la UNESCO"<sup>43</sup>.

En estos primeros meses Torres Bodet lanzó con todo ímpetu sus ideas de concentrar el programa<sup>44</sup> y de fomentar la coordinación de las actividades de UNESCO en materia de educación fundamental como apoyo a los países pobres; ya que hasta entonces,

---

vigentes en los países miembros, a fin de mejorarlos desde el punto de vista de la comprensión internacional. 5)La creación y distribución del primer catálogo de reproducciones a color de la pintura moderna. 6)Se puso a disposición de 13 países la muestra de reproducciones de las obras de famosos pintores contemporáneos. 7)Distribución de bonos por US\$ 144,000.00 para facilitar, en los países de monedas débiles, la compra de libros editados en países de monedas fuertes. 8)Se sentaron las bases para la creación de una Asociación Internacional de Universidades. 9) Se estableció el Consejo de Filosofía y de las Ciencias Humanas. 10) Se robusteció la actividad de organismos como el Instituto Internacional del Teatro; etc... Ibidem, pp. 58-59

<sup>42</sup> Idem

<sup>43</sup> Laves y Thomson, op.cit., p. 297.

<sup>44</sup> En sus memorias, Torres Bodet nos recuerda que en la visita que realizó a Gran Bretaña en abril de 1948, "No ignoraban mis colaboradores que algunos intelectuales británicos temían, que en mi propósito de

"cerca de doscientos mil dólares de nuestro presupuesto anual se habían ya destinado, como subsidios, a 42 asociaciones, de las cuales 39 tenían sede en Europa, una en los Estados Unidos, otra en Canadá y otra más en Nueva Zelandia. Los subsidios estaban justificados por todo género de razones. Los señalo tan sólo porque la proporción geográfica de los cuerpos colegiados que los recibían demuestra la situación de las instituciones culturales, científicas y educativas en 1949. El mundo se hallaba repartido en dos grandes zonas: Europa, que junto con América del Norte conservaba el mayor número de centros de acción auténtica, y el resto del planeta, que con excepción de Nueva Zelandia, parecía no tener relación alguna, de carácter profesional con nuestra organización. Ni África, ni América Latina, ni Asia habían logrado una ayuda económica para sus asociaciones culturales"<sup>45</sup>.

El problema no era sólo dónde se estaban gastando los recursos, sino de dónde iban a salir más. Así que otra de sus grandes empresas sería buscar por todas partes fondos con que satisfacer las enormes carencias en ese sentido. Una de las nuevas formas de financiamiento serían fondo del Programa de Naciones Unidas para la Asistencia Técnica, que empezó a apoyar las medidas de Torres Bodet a partir de 1949. Sin embargo, el apoyo de dicho programa no era suficiente, y la aprobación del presupuesto durante las sucesivas sesiones de la Conferencia General, se convirtió, como ya lo veremos, en un constante dolor de cabeza. Ya en su primera Sesión como Director General, Torres Bodet se refería así a dicho problema:

"De acuerdo con el Consejo Ejecutivo había yo presentado un programa que exigiría la erogación de US\$ 8,748,000.00, es decir, US\$ 968,000.00 más que la cantidad aprobada en Beirut para 1949. Ese aumento --de un poco más de 12% al año, en una institución que pronto contaría con el concurso de 52 naciones-- pareció inaceptable a los poderosos. Fue menester que Roger Seydoux invitara una noche a su casa a los delegados de los Estados Unidos para que discutiesen con el ministro Bidault, y conmigo, la posibilidad de una cifra máxima. Bidault habló, en nombre de Francia, con magnífica decisión. Yo defendí, hasta donde pude, los intereses legítimos de la UNESCO. Pero ni él ni yo logramos que los norteamericanos admitieran todas nuestras demandas. Tras de regateos que me abrumaron, conseguimos tan solo que el aumento fuese de US\$ 220,000.00, con lo cual el presupuesto para 1950 no excedería los 8 millones"<sup>46</sup>.

Torres Bodet afirmaba que fue gracias a ese pequeño aumento en el presupuesto como lograron impulsar, años más tarde, algunos proyectos específicos que se enmarcaban

---

concentración, fuese quizás demasiado lejos y omitiera resoluciones y actividades que les interesaban singularmente. Por eso manifesté que sería un error abdicar para siempre la magnitud de nuestro programa, pero que hubiera sido un error más grave no comprender que los mejores programas son los que se realizan". *El desierto internacional*, p.35.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p.48.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.64.

en el esfuerzo educativo de la organización. "Ese centro<sup>47</sup>... fue una especie de obsequio que se dignaron brindarme los mayores contribuyentes... Con el propósito de imponerme un silencio breve, los ricos se resignaron a no negarme los fondos que el proyecto reclamaria"<sup>48</sup>.

Pasaron pocos meses entre la Cuarta Sesión de la Conferencia General y la Quinta, meses en los que el trabajo se enfocó, sobre todo, en la preparación del proyecto que se presentaría en Florencia durante el mes de mayo de 1950.

Acerca de los difíciles meses anteriores a la Conferencia de Florencia Alan Moorehead, Director General adjunto, escribió:

"él (refiriéndose a Torres Bodet) ha hecho todo lo posible por ajustarse a los métodos democráticos de Estados Unidos y Europa occidental, ha trabajado al grado que su salud se quebrantó, y en esos muchos momentos en que pudo vislumbrar claramente el camino se ha forzado a tratar pacientemente con caracteres menores, escuchar sus largos argumentos y acepta sus lentos procesos mentales. Bajo esa presión que siente todo jugador experto cuando está entre amateurs, ha querido renunciar varias veces y lo ha dicho en privado. Pero esto es más que una partida de bridge. Él concebía a la UNESCO como la unión de naciones moviéndose hacia un ideal definitivo bajo su liderazgo y todo lo que necesitaba era la libertad para actuar dentro de las líneas correctas. Él cree que la UNESCO tiene una gran misión y debe tener una gran reputación. Él piensa que los hombres están locos si creen que pueden andar sin sentido cuando está de por medio el que haya o no otra guerra. Quiere entusiasmo y quiere dinero, no críticas al presupuesto y pequeños discursos cautelosos llenos de envidias nacionales"<sup>49</sup>.

Llegado el momento, entre el 22 mayo y el 17 de junio de 1950, se llevó al cabo la Quinta Sesión de la Conferencia General de la UNESCO en Florencia, Italia. En el centro del escenario apareció Torres Bodet con un programa y un presupuesto que podía considerar propio, pero también con la enorme posibilidad de que sus principios se vieran amenazados por la falta de apoyo. Sewell afirma que "las expectativas de Torres Bodet provienen de un hombre complejo y por tanto son objeto de una simplificación extrema al

---

<sup>47</sup> Jaime Torres Bodet se refiere al CREFAL (Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina) dirigido por el Maestro Lucas Ortiz y que se estableció, según un acuerdo firmado el 11 de septiembre de 1950, en Pátzcuaro, Michoacán, México, en 1951, y que estaba abocado a la formación de especialistas y a la preparación de material de enseñanza para fomentar la educación fundamental en los países de América Latina.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p.64-65.

<sup>49</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p.145.

verlas en retrospectiva, de la misma forma como fueron malentendidas en el momento de ponerlas en acción"<sup>50</sup>.

En su *Reporte a las Naciones Unidas para 1950-1951*, Torres Bodet expuso los cuatro puntos principales tratados en la el Palacio Pitti en la primavera de 1950: 1) la adopción del 'Programa Básico'; 2) la adopción de una Lista de Métodos disponibles a la organización para que los Estados se unieran a las recomendaciones y convenciones propuestas por la organización en temas de su incumbencia; 3) la aprobación, por parte de la Conferencia General, para que la UNESCO participara en el Programa Extendido de Asistencia Técnica para el Desarrollo Económico, de las Naciones Unidas; y 4) la autorización de la Conferencia General al Director General y al Consejo Ejecutivo, para lanzar proyectos especiales, además del programa oficial, destinados a reforzar los objetivos de la organización<sup>51</sup>. A continuación voy a ahondar en algunos de estos logros mencionados por Torres Bodet, a fin de esclarecer la importancia de la Quinta Sesión de la Conferencia General.

Siguiendo el reclamo expuesto en la Cuarta Sesión, en Florencia se discutió no sólo el programa regular para 1951 sino también un borrador del 'Programa Básico' organizado en siete secciones: educación, ciencias naturales, ciencias sociales, actividades culturales, intercambios, comunicación masiva y servicios de apoyo. Después de largas discusiones se logró establecer una lista de noventa y seis propuestas sobre las principales actividades que habían de continuarse año con año. Este borrador las resumía en resoluciones generales, pero falló en apuntar las líneas de mayor importancia. Los Estados Unidos presionaron para que se establecieran diez tareas primordiales; sin embargo, a este decálogo se opusieron aquellos ya comprometidos con algunos proyectos predilectos. La idea de concentrar el programa, sobre todo hacia ciertas áreas, seguía en el aire. Se reconocía que los programas de servicio técnico y profesional eran útiles y que se debía continuar con ellos. Estos eran,

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.142.

<sup>51</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1950-1951*, p.7.

por ejemplo, el intercambio de conocimientos en lo referente a desarrollo educativo, científico y cultural, además de la cooperación e intercambio entre científicos y académicos; la asesoría sobre experiencias educativas particulares; y, por último, el impulso a la comunicación masiva. Se argumentaba que todo lo anterior había de vincularse o aplicarse en un número más pequeño de proyectos, pero de mayores dimensiones. Menor cantidad, pero mayor calidad y alcance. Por ejemplo, la intensificación de esfuerzos para asistir a los alemanes en su readaptación al mundo de la cooperación internacional. Sin duda se seguía pensando en el pueblo alemán como una posible amenaza, ya que se había visto que una Alemania resentida y aislada podía ser muy peligrosa.

Al final, el 'Programa Básico' para 1951 establecía que las principales tareas de la UNESCO debían ser:

- 1) Eliminar el analfabetismo y fomentar la educación básica.
- 2) Ver que cada persona obtenga educación conforme a sus aptitudes y a las necesidades de la sociedad, incluyendo entrenamiento tecnológico y educación superior.
- 3) Promover el respeto a los Derechos Humanos, en todas las naciones, por medio de la educación.
- 4) Sobreponer los obstáculos al libre flujo de personas, ideas y conocimientos entre todos los países del mundo.
- 5) Promover el progreso y la utilización de la ciencia para bien de la humanidad
- 6) Estudiar las causas de tensión que pueda conducir a una guerra y combatirlas a través de la educación.
- 7) Demostrar la interdependencia cultural del mundo
- 8) Proyectar los valores de la verdad, la libertad y la paz, a través de los medios disponibles: prensa, radio y cine.
- 9) Fomentar el entendimiento entre la gente del mundo y convencerlos de la necesidad de lograr una cooperación leal entre unos y otros en el marco de las Naciones Unidas.

10) Funcionar como punto de encuentro e intercambio de información y experiencias en todos sus campos de acción<sup>52</sup>.

Los Estados Unidos argumentaban que había que presentar al mundo planes dramáticos y sugerentes sobre proyectos destacados, con objeto de lograr mayor apoyo económico de particulares, aparte del presupuesto oficial. Sin embargo, la esperanza de que se concentrara efectivamente el programa murió pronto, a pesar de que se propusieron mayores proyectos específicos. Las tensiones producidas entre la idea de expandir o concentrar el programa fueron, en parte, causantes de la crisis de Florencia que condujo a Torres Bodet a presentar por primera vez su renuncia, a pesar de que su opinión estaba todavía cargada de una leve sensación de esperanza: "el periodo pionero ha terminado, y es claro, ahora, que la concentración (del programa) es una prioridad. Darnos cuenta de que no podíamos actuar exitosamente en varios sentidos simultáneamente con un presupuesto de unos pocos millones de dólares. Esa creo, fue la doctrina esencial de la Conferencia de Florencia"<sup>53</sup>

En lo que se refiere a la asistencia técnica, durante la Quinta Sesión de la Conferencia General se apoyó la participación de la UNESCO en el Programa de Naciones Unidas para la Asistencia Técnica, que se enfocaba en el desarrollo económico de las naciones, el cual proponía la cooperación con otras agencias especializadas de las Naciones Unidas para lograr una mejora sustancial en los niveles de desarrollo de algunos de sus miembros. Torres Bodet apoyó fuertemente la inclusión de la UNESCO en este programa ya que opinaba que:

"a pesar de que el programa expandido tiene características administrativas y financieras propias, y objetivos de desarrollo económico muy precisos que lo ubican en una categoría distinta, la noción de asistencia técnica a países subdesarrollados no es nueva y ha inspirado gran parte de la labor de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas desde sus inicios... En segundo lugar, es sólo gracias a la experiencia obtenida en los últimos años al desempeñar sus tareas con recursos propios, como las organizaciones involucradas han logrado obtener el conocimiento y las técnicas que les permiten ahora colaborar en el programa extendido... Pero el punto central de esta cuestión, es que el programa expandido es complementario a los programas

---

<sup>52</sup> Ibidem, p.109-110.

<sup>53</sup> Ibidem, p.8.

normales. E introduce un equilibrio del cual adolecíamos. Ha hecho posible, que a petición de cualquier Estado y dentro de las áreas aprobadas, se puedan lanzar un buen número de operaciones que antes sólo se podían hacer a pequeña escala y con las limitaciones presupuestales impuestas por el programa normal de trabajo"<sup>54</sup>.

Dentro de este mismo reporte, vale la pena destacar un párrafo en donde Torres Bodet sitúa las acciones de una organización como la UNESCO.

"Cualquier esfuerzo que podamos hacer para concentrar nuestros esfuerzos y recursos, por más generosa que pueda ser nuestra Conferencia General al proveer los medios para llevar al cabo nuestras acciones, es evidente que ninguna de nuestras organizaciones tiene los recursos para hacer algo más que la más modesta incursión dentro de las enormes y desesperadas necesidades de la humanidad. Todo lo que podemos aspirar a hacer es motivar y apoyar a los países a enfrentar sus propios problemas, proveiéndoles información y datos, haciendo disponibles para ellos consejos técnicos, y en casos muy aislados impulsando demostraciones a pequeña escala y programas piloto que puedan estimularlos a repetir el experimento a gran escala. Para ser sincero, ninguno de nosotros puede, con nuestros recursos propios, enfrentar las realidades del mundo en la escala en la que existen.

Y es así, como programas especiales como el programa expandido toma todo su valor, ya que permite que un experimento benéfico de probado valor, se reproduzca a gran escala multiplicando su ventajas e impulsando un mayor desarrollo"<sup>55</sup>.

La aprobación de proyectos especiales es otro punto que Torres Bodet destacó de la Quinta Sesión, en su reporte a las Naciones Unidas, haciendo especial énfasis en el programa de educación fundamental.

"El programa de educación fundamental que hemos estado desarrollando es, tal vez, el más vital de nuestros proyectos, si tomamos en cuenta la magnitud de las necesidades. En las áreas menos desarrolladas del mundo, a las cuales el Consejo Económico y Social ha pedido a la UNESCO que provea especial atención, existen millones de niños y adultos a los que se les ha negado la educación más rudimentaria"<sup>56</sup>

Torres Bodet consideraba que cierta educación básica era una precondition necesaria para alcanzar los objetivos pilares de la organización.

En la parte final de la introducción al *Reporte a las Naciones Unidas para 1950-1951*, Torres Bodet hace ciertas afirmaciones que me parece importante recordar ahora, sobre todo porque nos sirven como síntesis a su pensamiento y como justificación de las actividades realizadas hasta entonces por la organización. Concluye Torres Bodet:

"No he intentado cubrir todos los aspectos de la organización en esta Introducción. En cambio me he centrado en el tema de la educación y su relación con el desarrollo económico, haciendo hincapié en el nuevo esfuerzo que estamos realizando en el área de la educación básica, ya que se que el desarrollo

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p.11

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>56</sup> *Idem*

económico esta presente en las mentes de los miembros del Consejo, y creo que en su visión, tanto como en la mía la educación es un componente esencial de éste. No voy a argumentar que el conocimiento y la cultura necesaria y automáticamente devienen en seres humanos con visiones más amplias y pacíficas. Trato simplemente de decir que sin un mínimo de conocimientos y cultura, ese hombre no podrá llegar a ser lo que ahora vemos como un ser humano digno de su herencia: una herencia de cincuenta siglos de luchas y esperanzas, de desastre y muerte, de victorias conseguidas y pérdidas de nuevo, o ganadas una y otra vez hasta que fueron ganadas definitivamente. El espíritu humano, creemos, es inconquistable, hagamos nuestro mejor esfuerzo para sostener esa creencia"<sup>57</sup>.

No obstante, por encima de la postura de Torres Bodet, que aparece en este reporte, existían una serie inmensa de situaciones adversas que dificultaban mucho las cosas. Uno de los puntos más espinosos fue la actitud de Estados Unidos. Durante la Conferencia de Florencia el senador norteamericano W. Benton reiteró las afirmaciones que ya había hecho ante el Senado norteamericano, en el sentido de que su país podría usar a la UNESCO para "agujerear la cortina de hierro transmitiendo (mensajes de radio pro occidentales) desde Alemania". Cabe destacar que en sus palabras Benton reflejaba el sentir y la desconfianza de su gobierno; ya el propio presidente Truman había dejado ver en algunos de sus discursos opiniones similares: "cuando la gente a lo largo del mundo está decidiendo entre comunismo y democracia, lo importante no es que sabemos nosotros de nuestros propósitos y acciones, sino que saben ellos"<sup>58</sup>. Además Benton anunció durante la Conferencia nuevas estrategias, que incluían darle al General Lucius Clay US\$ 16,500.000.00 para apoyar los programas norteamericanos de reeducación en Alemania. "Este discurso", refiriéndose al de Benton ante la Conferencia General, escribió un reportero del Manchester Guardian, "llevó a Torres Bodet a las profundidades de la desesperación", y más adelante afirmó que "había que estar atento para que la UNESCO no se convirtiera ni en cómplice, ni en víctima de las disputas que lastimaban al mundo"<sup>59</sup>.

Otro de los puntos álgidos durante la Quinta Sesión de la Conferencia General fue el asunto de las dos Chinas. La moción checa de reconocer a la República Popular China en lugar de al Kuomintang fue rechazada con el alegato de que debía ser la ONU quien tomara

---

<sup>57</sup> Ibidem, p.14-15.

<sup>58</sup> Sewell, op.cit., p.140

<sup>59</sup> Idem.

tales decisiones. Frente a esto Sarvepalli Radhakrishnan, el representante hindú, afirmó: "Cuando nos conviene alegamos ser la conciencia de la ONU. Cuando nos conviene entregamos nuestra conciencia a la ONU"<sup>60</sup>. Así recuerda Torres Bodet los argumentos puestos en la mesa:

"Surgió de pronto un problema grave: ¿qué gobierno tenía derecho a representar a China? ... Chou En-lai, como ministro de relaciones exteriores de China comunista, manifestaba que la UNESCO no debería reconocer a los delegados de Chiang Kai-shek.

Tenía razón. Una institución educativa, científica y cultural no podía ignorar a la vez la historia y la geografía. China no era solamente Formosa; y no resultaba sensato que, por motivos puramente políticos, desconociese la UNESCO el valor de la realidad. Pero el único miembro del Consejo Ejecutivo que parecía dar importancia al mensaje de Chou En-lai era Sir John Maud. En efecto, el gobierno británico ya estaba en relaciones con Mao Tse-tung.

Frente al asunto chino nada podía hacer yo en esos instantes. Mi autoridad era técnica, no política. No me correspondía intervenir en asuntos como ese, cuya decisión incumbía a la Conferencia. Pero el debate me disgustó. Y me alarmó, sobre todo, la torpeza de las naciones que en todo instante lo condujeron: ¿por qué trataban de aislar a China?, ¿no hubiera sido más razonable iniciar el diálogo --e iniciarlo en el seno de una organización destinada a considerar los aspectos universales de la cultura"<sup>61</sup>.

Al final fue Formosa la que quedaría representada, a pesar de la opinión velada del Director General, que como ya lo oímos se encontraba en una posición bastante incómoda<sup>62</sup>.

A lo anterior se aunaron una serie de acontecimientos que tensaron más las cosas. En la elección del Consejo Ejecutivo no se dio la reelección del representante polaco, lo cual hizo que los representantes checo y húngaro se fueran antes de concluida la Conferencia, por lo que al final no hubo un sólo representante del bloque de Europa del este. Este tipo de situaciones reflejaban perfectamente las tensiones de lo que se conocería como el periodo de la Guerra Fría<sup>63</sup>; y, por supuesto, una organización internacional como la UNESCO era

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.146.

<sup>61</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.118-119.

<sup>62</sup> La decisión sobre quién debía ser el representante de China en la Conferencia se tomó durante las reuniones de la Quinta Sesión de la Conferencia General. Treinta y siete países, entre ellos México, votaron en pro de que se reconociera exclusivamente al representante de Chiang Kai-shek. Sólo tres votaron en contra: Birmania, India y Yugoslavia. Al respecto Torres Bodet opinaba: "Se confirmaba, así la política sostenida por una gran mayoría en el seno de las Naciones Unidas e iniciada --en Florencia-- en 1950. Caía frente a mí, otra ilusión de la UNESCO: su universalidad". Torres Bodet, *Idem*, p.210.

<sup>63</sup> El político norteamericano Bernard M. Brauch utilizó por primera vez el término 'Guerra Fría' en un discurso pronunciado en 1947. James Joll, *Europe since 1870*, p.435.

vulnerable frente a ella. El Director General se toparía, así, con un elemento más que dificultaba el consenso.

Pero, ¿qué suponía el mundo del medio siglo? Suponía, primero que nada, el enfrentamiento constante entre los dos países más poderosos del momento, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Cada uno con una visión totalmente distinta sobre los principales temas en el escenario internacional y en el plano nacional. Henry Kissinger, opina que "cuatro años después de la rendición incondicional de las potencias del Eje, el orden internacional tenía muchas semejanzas con el del periodo anterior a la Primera Guerra Mundial: dos alianzas rígidas, con muy poco espacio para maniobrar, se enfrentaban, esta vez, por todo el mundo"<sup>64</sup>. Eric Hobsbawm, por su parte, opina que "en primera instancia la Guerra Fría se basaba en la creencia occidental ... de que la Era de las Catástrofes no había concluido y que el futuro del capitalismo mundial y de la sociedad liberal estaba lejos de ser seguro"<sup>65</sup>. La Guerra Fría tenía como fundamento valores en conflicto. Cada facción defendía los ideales sobre los cuales construían y justificaban su existencia. Según Kissinger, los Estados Unidos no habrían sostenido "cuatro decenios de enormes esfuerzos en nombre de una política que no reflejara sus valores e ideales más profundos"<sup>66</sup>.

Como ya se mencionó, esta polarización de la política internacional dificultaba los acuerdos. Aun cuando la Unión Soviética no era miembro de la UNESCO, y que, al menos

---

<sup>64</sup> Henry Kissinger, *La diplomacia*, p.448.

<sup>65</sup> Dean Acheson opinaba que si Washington esperaba "grandes conflictos en la posguerra" que pusieran en peligro la "estabilidad --social, política y económica-- en el mundo, era porque al final de la guerra los países beligerantes, con la excepción de los Estados Unidos, eran, a ojos de los norteamericanos un campo de ruinas habitado por gentes hambrientas, desesperadas y probablemente radicalizadas listas para escuchar el llamado de la revolución social y de políticas económicas incompatibles con el sistema internacional de libre empresa, libre comercio e inversión con el cual, tanto los Estados Unidos, como el resto del mundo podrían ser salvados. Eric Hobsbawm, *Age of Extremes*, p. 230-231.

<sup>66</sup> Henry Kissinger nos dice que un ejemplo de esto es "un documento del Consejo Nacional de Seguridad (NSC-68), redactado en abril de 1950, que servía como declaración oficial de los Estados Unidos sobre la estrategia de la Guerra Fría. El documento NSC-68 definía el interés nacional, en gran parte, en función de un principio moral... los redactores del NSC-68 optaron por la visión de los Estados Unidos como un cruzado: 'Sólo por la afirmación práctica de nuestros valores esenciales, tanto en el exterior como en el interior, podremos mantener nuestra propia integridad, en que se encuentra la verdadera frustración de los designios del Kremlin'. En estos términos, el propósito de la Guerra Fría era la conversión del adversario". Kissinger, *op.cit.*, p.448-449.

en el Hotel Majestic, el problema no era el veto automático --como sucedía en el Consejo de Seguridad de la ONU--, la Guerra Fría hizo eso, enfrió a la organización, fomentando la poca atención y la falta de compromiso por parte de los miembros, quienes estaban más preocupados por vencer batallas de espionaje que por apoyar la educación básica en todo el mundo.

Los medios financieros no eran auspiciados por todas las delegaciones y los representantes oficiales se quejaban de lo difuso del programa y de la amplitud de los proyectos, sin demostrar el deseo o la capacidad de limitarlos o rediseñarlo, a pesar de los esfuerzos de concentración ya mencionados, llevados al cabo por la cúpula de la organización.

Después de semanas de críticas al presupuesto para 1951, se aprobaron sólo US\$ 8,200,000.00, lo cual significaba apenas un aumento de US\$ 200,000.00 respecto al presupuesto para el año anterior. A grandes rasgos, este presupuesto se asignaría de la siguiente manera:

La administración general de la UNESCO dispondría de US\$ 1,035,745.00, es decir, casi el 13% del presupuesto. El programa de operaciones y servicios se llevaría la mayor parte, con US\$ 5,709,615, es decir, casi el 70% del total, del cual el mayor porcentaje, 20%, correspondía a los proyectos de educación<sup>67</sup>.

La diferencia entre este presupuesto aprobado y el monto que Estados Unidos había dado al general Clay para la reeducación de Alemania, o los US\$ 30,000,000.00 que recibía la radiodifusora *Voice of America* que transmitía mensajes pro occidentales desde Alemania Occidental, hacían evidente la diferencia en los compromisos. "Estas cifras demostraban de manera contundente", nos dice Sewell, "la preferencia de Estados Unidos por políticas unilaterales"<sup>68</sup>. Incluso éstas pronto fueron ensombrecidas por los gastos militares que supuso el involucramiento de Estados Unidos en la Guerra de Corea. Claro que se puede

---

<sup>67</sup> Véase anexo IV.

<sup>68</sup> Sewell, *op.cit.*, p.146.

decir que ese era un gasto estratégico; de acuerdo, pero lo que sí es contundente, es que los gastos para apoyar a la educación, a la ciencia y a la cultura realizados en Alemania<sup>69</sup> en esos años, demuestran que los norteamericanos sí concedían una enorme importancia a esos asuntos; la diferencia eran los canales a través de los cuales se hacía llegar esa importante ayuda.

El presupuesto aprobado demostraba muy poca convicción sobre el compromiso de muchos de los países miembros. Algunas delegaciones, cuyos gobiernos estaban involucrados en grandes gastos de rearme, demostraron que no deseaban aumentar el presupuesto de la UNESCO, lo cual Torres Bodet puso en evidencia en sus intervenciones. El argumento que empleó era que si los gobiernos consideraban realmente al programa de UNESCO como una contribución a la paz, entonces deberían demostrarlo aumentando el presupuesto, y que de no ser así él no estaría dispuesto a seguir como Director General<sup>70</sup>. Y no estaba dispuesto tampoco, porque los esfuerzos impulsados por la UNESCO específicamente para lograr el mantenimiento de la paz fueron rechazados. Tres habían sido

---

<sup>69</sup> No solo se trataba del apoyo directo que los Estados Unidos pudieran dar a Alemania o a Japón, se trataba también de la presión directa que ejercían para integrar a estas naciones a mecanismos de cooperación internacional del tipo de la UNESCO. Para muestra baste leer una carta que envió el Sr. Arthur A. Compton (Acting U.S. Representative at UNESCO) a Torres Bodet el 2 de septiembre de 1949 en la antesala de la Cuarta Sesión de la Conferencia General.

... "I have received instructions from my Government asking me to urge you, through your representatives in Germany and Japan, to immediately inform the Allied Authorities in these countries that their representatives are welcome to attend the Fourth Session of the General Conference of UNESCO as visitors. It is suggested that your representatives also indicate to the Allied Occupation Authorities that if such representatives are accompanied by German or Japanese nationals, that the latter will be given facilities and have opportunities to consult with the Secretariat and members of delegations interested in UNESCO programs in Germany and Japan".

La insistencia y la presión van incluso más allá, como se muestra en la carta que el mismo Compton envió a Torres Bodet 6 días después de la anterior (8 septiembre 1949) echándole en cara la timidez del Secretariado en aplicar las recomendaciones propuestas.

"With reference to your recent exchange of correspondence regarding the possibility of inviting representatives of Allied Occupation Authorities in Germany and Japan to be present in Paris at the time of the forthcoming General Conference which they could attend at least in the capacity of visitors. I have received a telegram from the Department of State indicating its serious concern by what it considers undue timidity on the part of the Secretariat, in interpreting the Executive Board's decision on this matter as preventing the action suggested in my letter to you of September 2nd". Correspondencia de Jaime Torres Bodet, Archivo Torres Bodet, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México

<sup>70</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p. 30.

las propuestas<sup>71</sup>, sin embargo, dado que eran nuevas y no habían sido probadas se les rechazó con el argumento de que el programa existente representaba la mejor contribución de la UNESCO a la paz, y que sería más útil concentrar esfuerzos para la realización de éste.

El problema era que a éste tampoco se le apoyaba como debía. Torres Bodet se preguntaba:

"¿Cómo conciliar esa afirmación (aquella de que la mejor forma de contribuir a la paz sería llevando al cabo el programa de la organización) de tan oportuno optimismo, con las críticas hechas al programa ... y con la limitación de los medios indispensables para poder cumplirlo?, ¿cuándo eran sinceros aquellos hombres? ¿Cuando aseguraban que nuestra acción, tan estrecha y tan lenta, representaba la única ayuda que la UNESCO podría proporcionar a la paz, o cuando se rehusaban a ofrecer a esa acción los recursos materiales para extenderla y llevarla al cabo de manera más efectiva?<sup>72</sup>".

Estas incongruencias llevaron a Torres Bodet a presentar su renuncia, por primera vez, con una carta en donde hacía notar que la UNESCO estaba navegando en un mundo de irrealidades. O se encaraba la inmensa tarea que significaba la paz o no le interesaba continuar.

"No deja de sorprenderme que en lo que atañe a la eficiencia del programa, se manifieste unanimidad, por primera vez en esta ocasión. Dejo a la apreciación lo que van a pensar los pueblos de los cincuenta y nueve Estados miembros de la UNESCO ante la desproporción aplastante que existe entre el presupuesto --de ocho millones doscientos mil dólares-- concedido a nuestro programa y el presupuesto, para armamentos, del total de esos mismos Estados..."

Y concluía con su renuncia:

"Contrariamente a las esperanzas que habían abrigado, parece que la intención es la de inmovilizar a la UNESCO por varios años. Sería en vano pensar ahora en el mejoramiento de los programas para lo porvenir, si la respuesta de los Estados no ha de ser más favorable. Una de dos: o el programa de la UNESCO es bueno y su ejecución deficiente; o el programa es bueno y su ejecución correcta, pero los Estados miembros no se hallan en condiciones de contribuir más intensamente a la obra de la organización. En un caso o en otro, me veo en la necesidad de rogar a la Conferencia que encuentre un sucesor para mí, pues --si creo en los principios de la UNESCO-- no puedo seguir teniendo confianza en la acción, demasiado débil de los Estados miembros"<sup>73</sup>.

Su acción suscitó una serie de opiniones. Los anglosajones opinaban, junto con Alan Moorehead, el Director General Adjunto, que un servidor civil no renuncia, ya que tenía un

---

<sup>71</sup> Una, lanzada por los checos, proponía la prohibición de las armas nucleares; otra, la de los belgas, proponía que los científicos dieran reportes sobre el daño o los efectos de la guerra moderna; y la tercera, la yugoslava, buscaba el apoyo de intelectuales para lograr mitigar la psicosis de guerra.

<sup>72</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.122.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 124.

contrato y debía cumplirlo. Los latinos, por su parte, consideraban que era una actitud muy entendible y común en sus países.

Una misión oficial pidió a Torres Bodet que se retractara y que continuara en su puesto. Un corresponsal del Manchester Guardian reportó que existían presiones desde "los más altos puestos en Washington, para que 'el mexicano continuara'"<sup>74</sup>. La presión de los Estados Unidos --opinaba el diario inglés-- se debía a que los sustitutos del Director General más viables eran ingleses o miembros del Commonwealth, y esto no los hacía muy felices. Además de los Estados Unidos, varios países de América Latina y de el Mundo Árabe apoyaron entonces la permanencia de Torres Bodet.

El segundo día de crisis Torres Bodet anunció, en los salones del Palacio Pitti, que se retractaba de su renuncia a condición de que se aumentara el presupuesto, se insistiera en la concentración del programa, y después de que los delegados unánimemente se lo pedían<sup>75</sup>. Resulta muy curioso notar que algunos de los gobiernos que en el momento crítico lo apoyaban y le pedían que retirara su renuncia, eran los mismos que habían votado en contra del presupuesto. Una respuesta a esta incongruencia podría ser la capacidad de convocatoria y el reconocimiento internacional de que gozaba el Director General. Sin embargo, a pesar de las condiciones que exigía Torres Bodet, una vez que retiró su renuncia, siguió sin tomarse una decisión respecto al programa y al presupuesto. Al final el aumento para 1951 en términos reales fue mínimo y se avanzó muy poco en la concentración del programa. Quizás el único resultado favorable después de la crisis de Florencia fue que se evitó, temporalmente, la salida de Torres Bodet.

---

<sup>74</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p. 148.

<sup>75</sup> Una vez que aceptaron sus condiciones Torres Bodet recuerda: "Me conmovieron aquellas dos determinaciones... Sentí que sería una manifestación de mal gusto desprestigiar la confianza que, en horas tan enojosas, querían los Estados ratificarme. Y tuve la ingenuidad de ceder". Torres Bodet, *El desierto internacional*, p. 125.

Esta fue la primera gran crisis referente a las conflictivas interpretaciones sobre los propósitos de la organización; sobre los intentos por poner topes presupuestales y frente a un programa que se expandía sin sustento en medio de la Guerra Fría<sup>76</sup>.

Después de la Conferencia de Florencia, la Guerra de Corea<sup>77</sup> redujo el campo de acción de Torres Bodet aún más. Los oficiales de los Estados Unidos solicitaron reuniones del Consejo Ejecutivo para definir la situación y las opiniones de la UNESCO frente a los conflictos en el lejano oriente. Tanto Luther Evans, el vicepresidente del Consejo Ejecutivo, como Benjamin Cohen, Asistente del Secretario General de la ONU --ambos norteamericanos--, prepararon algunas argumentaciones para que la UNESCO las aprobara. Su postura reflejaba el sentir del propio presidente Truman. Según Kissinger, "la decisión de Truman de resistir en Corea tenía, ... , un sólido fundamento en los conceptos tradicionales del interés nacional. El comunismo expansionista había estado intensificando su desafío cada año después de la guerra"<sup>78</sup>.

Algunos anticiparon que las diferencias entre la visión de Estados Unidos y la del Director General frente a la situación en la península coreana serían, sobre todo, una diferencia de procedimientos más que de objetivos.

Torres Bodet presentó una propuesta sobre lo que consideraba debían ser los límites de la organización frente a la inminencia de la guerra, insistiendo que seguía "persuadido de que la educación, la ciencia y la cultura pueden ejercer en el mundo una influencia libertadora"<sup>79</sup>. La propuesta era: 1) proporcionar asistencia a la población civil de Corea en especial en la educación de los niños refugiados; 2) impulsar un programa de instrucción sobre la ONU, acompañado de una campaña de educación sobre las acciones de la ONU en

---

<sup>76</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p. 56.

<sup>77</sup> La Guerra de Corea (1950-1953) supuso el primer gran enfrentamiento de las dos superpotencias en el marco de la Guerra Fría. "Movidos por la victoria comunista en China, los Estados Unidos y sus aliados (disfrazados como las Naciones Unidas) intervinieron en Corea del Sur en 1950 para prevenir la expansión del régimen comunista de Corea del Norte", Hobsbawm, *op.cit.*, p.237.

<sup>78</sup> Kissinger, *op.cit.*, p.463.

<sup>79</sup> Coward, *op.cit.*, p.44.

ese país; 3) lanzar un proyecto de participación de la UNESCO en la reconstrucción del territorio afectado al fin de las hostilidades.

Sobre las acciones concretas que llevó al cabo la organización Torres Bodet opinaba: "Los estudios e informaciones que propagó la UNESCO durante la Guerra de Corea se caracterizaron por su completo apego a la doctrina de la seguridad colectiva, pero cuidamos mucho de no asumir en ningún momento una actitud beligerante. Los Estados Unidos no comprendieron esa prudencia"<sup>80</sup>

Y no la comprendieron quizás porque tanto Cohen como Evans, tenían en mente otras tareas: UNESCO debía despertar la conciencia mundial con respecto a la seguridad. Desde su perspectiva, era necesario organizar todos los medios de información disponibles para que el mundo entero entendiera las razones de la lucha, tan obvias para su audiencia. Una audiencia para quien las cosas se dividían en culpables e inocentes, en un esquema típico de Guerra Fría. Recuerda Torres Bodet: "La oficina del delegado permanente del gobierno norteamericano --Charles A. Thomson-- me hizo sentir varias veces que Washington no estaba satisfecho con las gestiones llevadas al cabo por la UNESCO"<sup>81</sup>. Y así lo demuestra una carta que recibió Torres Bodet en París, fechada el 18 de abril de 1951, de la cual reproduzco algunos fragmentos harto ilustrativos:

"However it is my duty now to say that the United States has been now disappointed, both at the limited activities reported in your letter and at those activities which have been carried out subsequent to its report.

It is not until January 27, 1951 that the UNESCO World Review gave anything more than a short and occasional paragraphs to Korea...."

... y continua la carta de Thomson:

"My government is not convinced that UNESCO's activities to date and up to a record which is at all commensurate with this declarations. It is perplexed at its apparent failure. It would therefore appreciate an answer to the following questions:

(1) Why has UNESCO published so little material, ..., on a question to which the Executive Board gave such high priority?

(2) Why the apparent delay in so much of UNESCO has published on this question?

---

<sup>80</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.138.

<sup>81</sup> Y en sus memorias continúa Torres Bodet: "A tantos años de distancia, me felicito de no haber actuado entonces con 'exceso de celo'... y evitar un partidismo que habría descalificado a la organización", *Idem*.

(3) Why has so much of the material produced appeared so timid and colourless? Mention has some times been made of 'war' in Korea, but the word 'aggression' is difficult to find... The impression has been of a laborious effort to avoid acknowledgement of aggression in Korea, United Nations responsibilities in connection with Korea and the stake of the United Nations in the outcome of the Korean struggle"<sup>82</sup>.

Esta carta muestra claramente la visión que tenían los norteamericanos del asunto y como trataban de hacer de esa visión un punto de referencia fundamental para las acciones de la UNESCO. Según Henry Kissinger en la Guerra de Corea "los Estados Unidos se encontraron con una guerra limitada para la cual no tenían doctrina, y en defensa de un país remoto en que habían declarado no tener ningún interés estratégico. Víctimas de la ambivalencia, los Estados Unidos no veían ningún interés estratégico nacional en la península coreana; su principal objetivo era demostrar que toda agresión sería castigada"<sup>83</sup>. Sin embargo, con doctrina o sin ella, con intereses estratégicos o no, el hecho era que, como afirmaba Jacques H. Guérif: "Washington estaba poniendo a la UNESCO contra la pared y al mismo tiempo le pedía a la institución que tomara su propia decisión"<sup>84</sup>. Afirmación que se comprueba cuando vemos que el Sr. Seargent, en su calidad de funcionario de los Estados Unidos, declaraba entonces que la UNESCO "no debería ser utilizada como vehículo de propaganda, ni tenía por que convertirse en el instrumento de un Estado o de un grupo de Estados"<sup>85</sup>. A lo cual refutaba, Torres Bodet: "¿Cómo conciliar tan desinteresada advertencia con las presiones ejercidas desde Washington --por supuesto, en voz mucho más discreta-- para que enardeciésemos el tono de nuestros textos sobre el conflicto de Corea?"<sup>86</sup>

Al final, después de escuchar la propuesta de Evans, que apoyaba la posición asumida por los Estados Unidos, el Consejo Ejecutivo, a puerta cerrada, adoptó la resolución que contenía las propuestas del Director General.

---

<sup>82</sup> Correspondencia de Jaime Torres Bodet, Archivo Torres Bodet, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.

<sup>83</sup> Kissinger, *op.cit.*, p. 466. Para Truman "las fuerzas de las Naciones Unidas están en Corea para sofocar una agresión que amenaza no sólo a la urdimbre de las Naciones Unidas, sino todas las esperanzas humanas de paz y de justicia. Si las Naciones Unidas ceden a las fuerzas de la agresión, ninguna nación podrá sentirse segura", *Idem*, p. 470.

<sup>84</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p. 149.

<sup>85</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.211.

<sup>86</sup> *Idem*

El hecho de que el Consejo Ejecutivo aceptara las propuestas de Torres Bodet hizo que se sintiera un repentino espíritu de unanimidad. No obstante, debajo de esa unanimidad las cosas no se veían tan bien. Un reportero de Le Monde detectó cierto malestar institucional: "¿debía la UNESCO justificar decisiones políticas tomadas en ONU o debía concentrarse en fortalecer el entendimiento internacional en general?; además, la fuerza con que se había apoyado la postura propuesta por el Director General en detrimento de la opinión norteamericana trajo consigo enormes malestares no sólo en las cúpulas de Washington sino en la opinión pública estadounidense"<sup>87</sup>.

La implementación de las iniciativas americanas dependía de la colaboración del Director General, colaboración que no obtuvieron. Lo cual contribuyó a que en los Estados Unidos la frustración popular frente a la UNESCO creciera, ya que --como se vio en el fragmento de la carta que Charles A. Thomson envía a Torres Bodet en abril de 1951--, los norteamericanos consideraban que la agencia estaba fallando en un problema de tan obvia solución: "exponer la agresión comunista a todo el mundo"<sup>88</sup>.

Habiéndose tomado la postura y asentadas las aguas dentro de la UNESCO, al menos por un tiempo, el Director General dedicó los meses de enero y febrero de 1951 para revisar el proyecto especial destinado a construir una red de centros regionales para el adiestramiento de maestros --del cual algo se había mencionado anteriormente en este capítulo--<sup>89</sup>; para resolver ciertas peticiones de ayuda técnica; para reforzar las acciones

---

<sup>87</sup> Laves y Thomson, op.cit., p.149.

<sup>88</sup> Ibidem, p.150. Henry Kissinger haciendo una evaluación sobre el significado del conflicto coreano afirma que "la Guerra de Corea reveló las fuerzas y a la vez los límites de la contención.... Los norteamericanos (la) vieron ... como un conflicto entre el bien y el mal y como una lucha en favor del mundo libre. Esa interpretación dio a las acciones norteamericanas enorme impulso y dedicación. También hizo que la contención oscilara de lo técnico a lo apocalíptico", Kissinger, op.cit., p.477.

<sup>89</sup> "Propusimos crear seis centros regionales, sin especificar todavía los puntos en donde deberían establecerse. Pensaba yo en dos para la América Latina (el de Pátzcuaro, Mich. que inauguraríamos en mayo, y uno más en Bolivia o en Brasil), dos para África y dos para Asia. Esos centros recibirían a maestros con alguna experiencia en las naciones de la región a cuya cultura correspondiesen. Los instruirían con métodos activos durante dos años. Los adiestrarían en la organización de campañas concretas y sistemáticas, y les enseñarían a producir material capaz de adaptarse a los requerimientos de sus diversas comunidades. El plan preveía una duración de doce años, con un costo total de doce millones de dólares. Cuatro mil ochocientos especialistas podrían graduarse en aquellos núcleos, pero resultaba importante por el hecho de que cada grupo nacional de egresados dispondría de la información técnica suficiente para adiestrar, en su

destinadas a lograr la uniformidad del sistema Braille; y para concluir el informe sobre las labores de la UNESCO a partir de abril de 1950.

Entre el 18 de junio y el 11 de julio de 1951 París fue la sede de la Sexta Sesión de la Conferencia General<sup>90</sup>, inaugurada por el Conde Stefano Jacini y precedida por Howland M. Sargeant, vocero de la delegación norteamericana. La delegación de las Naciones Unidas estaba encabezada por Trygve Lie, quien en su discurso inaugural destacó la importancia del proyecto especial de educación para maestros --posteriormente aprobado por la Conferencia General.

Durante esta Sexta Sesión de la Conferencia General Torres Bodet intentó de nuevo concentrar el programa en su propuesta de borrador para 1952. Su proyecto iba encaminado a sus temas de siempre: la educación básica y los derechos humanos. En su *Reporte a las Naciones Unidas para 1951-1952* afirmaba que "se habían alcanzado algunos logros, al aprobarse menos proyectos, pero sobre todo, más relacionados entre sí. Se buscaba que los proyectos fueran de un carácter más práctico, al tiempo que se mantenía que los objetivos de la organización se alcanzarían a largo plazo pero con acciones encaminadas a enfrentar realidades concretas en la vida nacional e internacional"<sup>91</sup>. Sin embargo, su acercamiento funcional no se tradujo en términos administrativos y no hubo grandes modificaciones.

Torres Bodet ganaba el apoyo de aquellos que entendían la importancia de su compromiso con la educación, pero al mismo tiempo perdía el de aquellos con otras

---

país, durante periodos bienales, a cuando menos cien instructores, capaces de preparar a otros miembros del magisterio. En doce años, podrían lograrse de tal manera un total de más de doscientas cincuenta mil personas enteradas de los procedimientos educativos que deseábamos impulsar", Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.159-160.

<sup>90</sup> "La Conferencia, sin embargo se anunciaba menos difícil que la de Italia... la UNESCO había trabajado más normalmente, con plazos menos premiosos, y podía presentar a los delegados éxitos indudables...

...la Asociación Internacional de Universidades había sido creada. Instalamos el Comité consultivo sobre Zonas Áridas. El Consejo Internacional de Uniones Científicas vería completada su acción merced al establecimiento --reciente-- de la Unión de Asociaciones Técnicas Internacionales. En 1950 patrocinamos los primeros congresos de las nuevas Asociaciones de Sociología, Ciencias Políticas y Ciencias Económicas. Gracias a nuestro sistema de bonos los países de monedas débiles lograron adquirir, en divisas fuertes, libros, películas y materiales educativos por valor de más de un millón doscientos mil dólares", etc... Torres Bodet, *Ibidem*, p.208.

<sup>91</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1951-1952*, p.9.

prioridades. Es importante hacer notar que en su *Reporte a las Naciones Unidas para 1951-1952* dedica un capítulo entero al análisis de las actividades de la UNESCO con respecto a la educación básica, el acceso a los libros y la asistencia técnica, argumentando que "era factible y desde muchos ángulos oportuno y deseable, tratar, este año, este grupo particular de temas dada su importancia práctica, especialmente en lo que se refiere a su labor de asistencia hacia los países menos desarrollados"<sup>92</sup>. Considero que es sumamente importante citar un par de párrafos de ese capítulo dedicado a "Algunos de los temas dominantes del trabajo de UNESCO", publicado dentro del reporte para las Naciones Unidas, como ilustración la importancia que Torres Bodet daba en 1951 al tema de la educación fundamental.

"Hay muchas labores urgentes que hay que hacerse en el mundo de ahora, y no hay muchos recursos para enfrentarlas. Si, aun así, estamos obligados a establecer prioridades, no cabe la más mínima duda de que la campaña en contra de el analfabetismo debe estar muy al principio de la lista, dado el vasto número de hombres, mujeres y niños afectados.

El analfabetismo, sin embargo, no se refiere simplemente a la falta de escolaridad. Va de la mano con malas condiciones sanitarias, una economía atrasada, desnutrición y falta de organización social. Es tanto la causa y el efecto de dichas circunstancias, pero este círculo vicioso no debe ser aceptado como algo predeterminado o inevitable. No hay razón para ver a las víctimas del analfabetismo como condenados, irremediamente a la miseria de sus propios defectos o incapacidades. Ni tampoco se puede olvidar al analfabetismo al identificar elementos de alta civilización, que en algunos casos, coexisten con él.

Si alguna vez hubo una tarea educativa para la UNESCO realmente urgente, es la tarea que nos supone el no permitir este degradante destino para más de la mitad de la raza humana"<sup>93</sup>.

Las resoluciones de la Conferencia General conformaron el 'Programa para 1952'. De este caben destacar --para fines de esta investigación-- dos de las decisiones tomadas: 1) la creación de una red mundial de centros de educación fundamental (resolución 9.3); 2) la contribución de la UNESCO a las acciones de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas frente al conflicto de Corea (resolución 9.4).

El presupuesto para 1952 que se aprobó en la Conferencia General de 1951, destinado a echar a andar estos proyectos y mantener otros tantos fue de US\$8,718,000.00, (desde un principio los representantes de Australia, Suecia y Venezuela anunciaron que no estarían dispuestos a apoyar un aumento), lo cual significaba apenas un incremento del 6.3%

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 13.

sobre el de 1951. Tomando en cuenta el aumento en el número de Estados miembros y los ajustes hechos por las Naciones Unidas a la escala de contribuciones, el presupuesto final adoptado significaba un muy pequeño incremento en las contribuciones de algunos países, y en ciertos casos incluso se daba una reducción en su aportación anual<sup>94</sup>. En esta ocasión se destinaron US\$ 987,213.00 para gastos de administración general. Lo que representaba el 11% del presupuesto total, del cual el 77% estaba destinado al programa de servicios y operaciones. Es decir, a los proyectos en los cuales estaba involucrada la organización, en áreas como la educación, las ciencias naturales, las ciencias sociales, las actividades culturales, el intercambio de personas, la comunicación de masas, la rehabilitación, las relaciones exteriores, los documentos y publicaciones, y finalmente las estadísticas. De estos rubros, el que de más presupuesto disponía era la educación, con un 20% del total, seguido de cerca por la comunicación de masas con un 16.5%<sup>95</sup>.

Aunque el plan de Torres Bodet para la red mundial de centros de educación fundamental, que abarcaba 12 años y un costo de US\$ 12,000,000.00, era muy congruente con los principios y valores prescritos en términos abstractos por el delegado de Estados Unidos, George Stoddard, su gobierno, los suboficiales y el público norteamericano, en general, se hicieron cada vez más recelosos de que Torres Bodet aumentara el presupuesto. Esta actitud repercutió en los países sobre los cuales Estados Unidos tenía una gran influencia<sup>96</sup>.

Durante los primeros años los representantes de Estados Unidos en UNESCO habían apoyado muy abiertamente a la organización con la intención de controlar algunas de sus decisiones; sin embargo, una vez que se dieron cuenta de que ésta actuaba de manera independiente, al menos en ciertas áreas, se dejaron de comprometer en asuntos que la

---

<sup>94</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1951-1952*, p.129. "De los tres mayores contribuyentes --Estados Unidos, Francia y la Gran Bretaña--, el primero votó contra el presupuesto. Francia sigue apoyándose con denuendo. En cuanto a la Gran Bretaña, ciertamente no votó en contra. Pero no se opuso, en la presente ocasión, porque si ascendía ligeramente el presupuesto, su contribución ---en cambio-- había disminuido, como efecto del aumento de los Estados miembros". Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.214.

<sup>95</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1951-1952*, p.188-190.

<sup>96</sup> Sewell, *op.cit.*, p.150

UNESCO se había negado a hacer relevantes, como era el caso de la Guerra de Corea<sup>97</sup>. En pocas palabras, podemos decir, junto con Sewell, que una vez que los Estados Unidos notaron que no podían influenciar tan directamente como querían las decisiones del Director General y de la organización, comenzó un proceso de desinvolucramiento<sup>98</sup>. La razón de lo anterior es fácilmente explicable si tomamos en cuenta la tensión de la Guerra Fría y el maniqueísmo macartista, que experimentaban los Estados Unidos<sup>99</sup>. Podemos decir que el

---

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Ibidem, p. 150-151.

<sup>99</sup> Ya que nos detenemos un momento en analizar la posición de los Estados Unidos frente a la UNESCO, creo que es muy ilustrativo describir, aunque sea un poco, la situación interna de este país. Esto resulta una excepción dentro de la presente investigación, que no se ha detenido en el estudio particular de otros países, pero dada su dimensión, la importancia de la potencia norteamericana, su enorme influencia en el futuro de la organización, y el peso específico que el propio Torres Bodet le daba, bien vale la pena hacerlo en una nota.

A partir de 1948 los Estados Unidos vieron nacer un movimiento en pro de la intolerancia llamado el 'macartismo'; que surgía como resultado de la Guerra Fría contra la URSS, la guerra caliente contra Corea, la elección del demócrata Truman, la toma del poder de los comunistas en China y la detonación de la primera bomba atómica soviética, entre otros elementos. Tan sólo frente a la elección de Truman, Hobsbawm opina que "el gobierno soviético, aun cuando también demonizaba a su antagonista global, no tenía que preocuparse por ganar votos en el Congreso o en las elecciones presidenciales y legislativas, lo que los norteamericanos sí. Por ello un anticomunismo apocalíptico era muy útil y tentador, aun para aquellos políticos que no estaban demasiado convencidos con esa retórica".

Frente a las preguntas ¿cómo era posible que se hubiera perdido el dominio en China? y ¿cómo habían hecho los soviéticos para desarrollar tecnología atómica? surgió una posible respuesta: la deslealtad, el contraespionaje, la subversión y la traición. Los principales sospechosos eran los intelectuales y los políticos del Departamento de Estado simpatizantes de la idea de un sólo mundo, pero también en algunos casos extremos los diplomáticos y los miembros de ciertas oposiciones partidistas y, por qué no, uno que otro artista de Hollywood. Los nombres de los sospechosos se incluían en unas listas redactadas por el entonces Procurador General Tom Clark y por el Director General de la CIA, J. Edgar Hoover. Lillian Helman opinaba que "la lista del Procurador General era el 'pecado original' del macartismo. Truman mordió la manzana y luego, como Adán, comenzó a protestar indignado cuando vino venir a Caín, dispuesto a cometer su crimen. El Senador Vandenberg dijo a Truman que debía 'darle un buen susto a la nación' si quería que el Congreso aprobara su programa de ayuda masiva a los países extranjeros. Y eso fue precisamente lo que hizo Truman". Este fenómeno debe su virulencia a un senador republicano llamado Joseph McCarthy calificado por algunos como "un demagogo consumado, brutal, inescrupuloso y astuto. Sus métodos se basaban en acusaciones fantásticas de todo tipo --ideológico, moral y hasta sexual". Después de una serie de inculpaciones escandalosas se llegó a proponer una ley: la llamada Ley McCarran-Nixon de Seguridad Interna en 1950. Dicha ley requería que todas las organizaciones de frente comunista se registraran ante el Procurador General, que se excluyera a todos los comunistas de una serie de empleos, autorizaba la deportación de extranjeros envueltos en organizaciones sospechosas, negaba pasaportes a los comunistas y nombraba, entre otras cosas, una Junta de Control de Actividades Subversivas. Truman vetó este proyecto de ley, alegando que 'era peor que la Ley de Sedición de 1798', pero el Congreso, por aclamación, pasó por encima su voto, hecho que refleja claramente la atmósfera de los Estados Unidos en esos años cuando el 'american way of life' se mostraba más glorioso y despanapanante que nunca. Como ejemplo de ello están las palabras del liberal Henry Steele Commanger quien regañaba a los que opinaban que quizás hubiese algo impuro en la forma en que los Estados Unidos utilizaban su poder. En el climax de la Guerra Fría escribió: "Nuestra cadena de triunfos es quizás la única en la historia del poder: la

macartismo fomentó un cierto espíritu de nacionalismo en negación a lo otro, de intolerancia y de maniqueísmo, muy nocivo para los objetivos de organismos como la UNESCO, que abogaban por el universalismo, la tolerancia y la pluralidad. Macartismo que sobrepasó los límites del ámbito norteamericano y que vale la pena ilustrar con un fragmento de la carta que Howland M. Sargeant le hace llegar a Torres Bodet, fechada el 7 de julio de 1952:

"It has come to the attention of the United States Government that the French Press has recently carried reports that a group of Unesco staff members, as such, contributed funds in public support of Jacques Duclos, leader of the French Communist Party, and in protest of his arrest by French authorities; and that a group of UNESCO staff members, as such, have publicly protested certain executions carried out by the Government of Greece.

I am sure that you will agree that such action on the part of staff members of UNESCO, if true, is contrary to the provisions of the staff regulations, is inconsistent with the status of staff members as international civil servants, and places in jeopardy public confidence in the UNESCO staff as a whole.

As member of UNESCO, the United States Government is naturally concerned that there should be no occasion for loss of public confidence in the organization. Since I know you share this concern, you will understand our desire to have knowledge of the facts of the case. If the public reports of this incident are found to be correct, I believe you will find in the general interest of UNESCO to make known the remedial steps that are taken with a view to preserving the integrity of the Secretariat"<sup>100</sup>.

Suspicious misiva a la cual Torres Bodet respondió de la siguiente manera, el 31 de julio de 1952:

"My attention had previously been drawn to the press reports to which your letter refers and I examined them at that time, in the light of UNESCO's staff regulations. The first paragraph of Regulation No.5 states that: 'Members of the staff shall avoid any action and in particular any kind of public pronouncement, publication or activity which may adversely reflect on their position as international civil servants or involve the good repute of UNESCO. They are not expected to give up their national sentiments, or their political and religious convictions; but they shall at all times bear in mind the reserve and tact incumbent upon them by reason of their international status'

I have always deemed it to be one of my primary duties to ensure a strict observance of this rule, which is essential to secure the independence of the Secretariat and the confidence of our Member States in the integrity of our staff.

---

organización de las Naciones Unidas, la Doctrina Truman, el Plan Marshall, el puente aéreo de Berlín, la organización de la OTAN, la defensa de Corea, el desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos, el Punto Cuarto; estos gestos prodigiosos son tan sabios y esclarecidos que señalan un nuevo camino hacia el uso del poder". Para 1952 fue aprobada una segunda Ley McCarran (Immigration and Nationality Act) por la cual se exigía a todos los visitantes extranjeros una prueba de su lealtad. Para la primavera de 1952, los norteamericanos estaban dispuestos a escuchar el argumento de los republicanos de que 'era tiempo de un cambio' después de 20 años de gobierno de los demócratas. véase Samuel Eliot Morison, et. al., *Breve historia de los Estados Unidos*; Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*; Eric Hobsbawm, *Age of extremes*; Lillian Hellman, *Tiempo de canallas*.

<sup>100</sup> Carta del Sr. Howland H. Sargeant, Departamento de Estado de los Estados Unidos, fechada 7 de julio de 1952, dirigida a Jaime Torres Bodet, Correspondencia, Archivo Torres Bodet, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.

In the case to which you refer, I would certainly have caused an enquiry to be made, and in the light of the findings, taken such measures as may have appeared just and necessary if the reports published in the press had contained the minimum data required as a starting point of such an enquiry. In fact the press reports were completely uncircumstantial, in no case were any particular members referred to by name nor was their identity in any way indicated.

I therefore did not feel justified in instituting a general investigation of the secretariat which would necessarily have involved every member of the staff and could hardly have failed to attract public comments of an adverse character"<sup>101</sup>.

Una respuesta como esta se convertía, a los ojos de Washington, en una razón más para distanciarse de la UNESCO, cuya soberanía e independencia Torres Bodet insistía en demostrar.

El paulatino desinvolucramiento de los Estados Unidos fue tremendamente costoso para la UNESCO, ya que "desde el punto de vista económico, ocupaban el primer lugar en la lista de los contribuyentes. Por otra parte, desde el punto de vista político, la opinión de Washington solía guiar a la Conferencia"<sup>102</sup>

Este periodo crítico trajo otros cambios en los compromisos. Italia entró a la UNESCO fácilmente en 1948, la República de Corea con más dificultad en 1950. La República Federal de Alemania, Japón, Camboya, Laos y Vietnam lograron ser aceptados después de una leve oposición dentro de la organización. Por otro lado, Checoslovaquia, Polonia y Hungría se fueron desinvolucrando. Así, el alineamiento de la UNESCO parecía cada vez más una alianza de la Guerra Fría. Sobre la presencia de la República Federal de Alemania y Japón, vale la pena destacar y describir brevemente su situación en la organización. Como ya se ha señalado, ciertas acciones hacían pensar que los Estados miembros de la UNESCO se sentían amenazados por una Alemania aislada y resentida. Era necesario, entonces incluirla en los procesos de entendimiento y cooperación internacionales, sobre todo una vez que habían demostrado lo poderosas que podían ser la

---

<sup>101</sup> Carta de Jaime Torres Bodet fechada 31 de julio de 1952, dirigida al Secretario de Estado de los Estados Unidos. Correspondencia, Archivo Torres Bodet, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.

<sup>102</sup> Torres Bodet opinaba en ese momento, después de haber estado en los Estados Unidos de visita como Director General en febrero de 1952, que: "En efecto, no es cierto que el norteamericano sea tan realista como se afirma. Al contrario: es quizás el más idealista de los mortales. Cree en si mismo, tal como se contempla en el espejo que le brindan los editoriales de sus diarios. Imagina que es verdaderamente lo que le han dicho que debe ser: dadivoso, imparcial y auténtico". Torres Bodet, *El desierto internacional*, p. 283-284.

educación y la cultura puestas en contra del universalismo. Torres Bodet recuerda, no sin cierto sarcasmo, la presencia de estos dos países dentro de la organización.

"Contribuciones sustanciales habían sido obtenidas por nuestra organización fuera del presupuesto para los institutos creados en Alemania y para los esfuerzos hechos en Japón. Pero el plan de una red mundial de centros de educación de bases podía esperar a que llegara el momento en que la 'fundaciones' tuvieran tiempo de examinarlo. Después de todo Japón y Alemania habían sido enemigos muy poderosos durante la última guerra, y los pueblos que con más apremiante urgencia requerían campañas de educación de base fueron --casi todos-- buenos amigos en el conflicto, aliados fieles, dóciles servidores. No existía razón esencial para apresurarse. Sería suficiente, por lo pronto, atender algunas de las solicitudes de ayuda técnica"<sup>103</sup>.

La Séptima Sesión de la Conferencia General tuvo lugar en París del 12 de noviembre al 11 de diciembre de 1952. Su apertura estuvo a cargo de Howland Sargeant, de los Estados Unidos, y la presidió el hindú Sarvepalli Radhakrishnan. Al principio de la sesión Torres Bodet presentó su informe anual, en el que señalaba los logros del último año y hacía hincapié, de nuevo, en la necesidad de concentrar el programa y de mantener con vida los proyectos iniciados para de esa forma contribuir al objetivo de fomentar la paz. Sin embargo, reiteró que la UNESCO no había podido pasar de la etapa de experimentación por falta de fondos. En su informe afirmaba que:

"Abrigo la certidumbre de que estamos de acuerdo en querer trazar a la UNESCO amplias vías de acción. Sin embargo, para avanzar por esas vías, necesitaríamos disponer de fuerzas suplementarias. Y me parece muy peligroso pretender obtenerlas mediante una simple redistribución de los escasos elementos con los que contamos. Consideremos un sólo ejemplo. Se ha dicho que sacrificamos la cultura a la educación, y, en particular a la educación fundamental. Ahora bien, en 1952, los créditos asignados a esta última, dentro de nuestro programa normal, representan el 5.3% del presupuesto de la organización. O sea solamente, para cada 2,500 analfabetos, un dólar al año"<sup>104</sup>.

Después del informe anual se escucharon las respuestas de varios Estados miembros que reflejaban ya el desacuerdo de ciertos grupos frente al desempeño de la organización, de lo cual el Director General era responsable. Grecia, por ejemplo, solicitó que los informes del Director General, incluidos en siete volúmenes, fueran reducidos a veinte páginas. Por otro lado, Suecia advirtió que el Secretariado (la rama administrativa de la UNESCO) se estaba convirtiendo en una burocracia. Dinamarca y Noruega se adhirieron a esta acusación.

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p.284-285.

<sup>104</sup> Coward, *op.cit.*, p.43.

Aquí conviene recordar que la animadversión de los países escandinavos hacia la UNESCO no era nada nuevo, como lo demuestra la carta del representante noruego Sr. Sommerfelt, fechada el 24 de noviembre de 1950 y dirigida al Director General. Un fragmento del párrafo final de dicha carta rezaba así:

"... notre gouvernement est mécontent de l'augmentation constant des budgets des agences spécialisées --la Norvège appartient au groupe d'états qui ont déclaré que, si cette augmentation continue, ils doivent prendre en considération la possibilité de quitter une ou plusieurs de ces agences. J'ai donc des craintes graves pour l'avenir de l'UNESCO dans mon pays, en non pas seulement en Norvège mais dans toute la Scandinavie"<sup>105</sup>

Torres Bodet respondió a las críticas respecto a la burocratización afirmando:

"No soy un burócrata ni por gusto, ni por formación. No soy responsable, tampoco, de la pesada maquinaria administrativa a que ha sido sometido el Secretariado, ni de los numerosos documentos que se le exigen a cada paso, la verdad es que la primera víctima de ese sistema es el Director General de la institución. Por eso acogeré con reconocimiento cualquier decisión que adopte la Conferencia a fin de aligerar la carga a la que adulo"<sup>106</sup>.

Después de las primeras reuniones de la Séptima Sesión Torres Bodet opinaba que:

"A pesar de sus amistosas observaciones, la actitud del ministro francés me inquietó más que las vagas palabras del diplomático Sargeant o las objeciones precisas del delegado de su Majestad Británica. En efecto, nunca había esperado que la Gran Bretaña y los Estados Unidos concedieran su asentimiento a mis propósitos de expansión, por humildes que fuesen. Pero tenía confianza en Francia. Y Francia --que tanta ayuda me había brindado desde 1948-- iba a serme de auxilio mínimo, dadas las condiciones en que sus delegados habrían de actuar"<sup>107</sup>.

El ingreso de España a la organización supuso también un punto de choque y un revés para Torres Bodet. La opinión negativa de muchos intelectuales, incluidos Albert Camus, Salvador de Madariaga y Pablo Casals, sobre dar o no cabida al gobierno de Franco en la UNESCO y su apelación para que el Director General los apoyara, no sirvieron de mucho. Frente a lo ello Torres Bodet se resignaba a ser: "un funcionario internacional que, en múltiples circunstancias había sostenido la tesis de la universalidad de la UNESCO. Mi

---

<sup>105</sup> Fragmento de la Carta del Sr. Sommerfelt a Torres Bodet fechada el 24 de noviembre de 1950, Alnabru Oslo, Noruega. Torres Bodet, Correspondencia, Archivo Personal, El Colegio de México.

<sup>106</sup> Coward, *op.cit.*, p.45.

<sup>107</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.363.

deber me obligaba a no mostrar el menor prejuicio. ...además ese asunto, técnicamente no resultaba ya de mi competencia. Así lo manifesté. Los trámites eran obvios: tanto el ECOSOC, como el Consejo Ejecutivo de la UNESCO recomendaban la admisión del gobierno de Franco. Incumbiría la decisión final a la Conferencia. Como Director General, no me correspondía emitir opinión alguna"<sup>108</sup>. Sólo las representaciones gubernamentales parecían favorecer la admisión. El proceso se dio como sigue: muchos representantes pidieron un receso para la Conferencia General, alegando que no tenían instrucciones precisas sobre el caso de España. Israel pidió que se aplazara por diez días la discusión a fin de analizar las protestas recibidas y las acusaciones hechas al gobierno de Franco. "Pero la presidencia puso a votación la iniciativa de Israel --y la aplanadora, guiada por los 'tres grandes', funcionó con mecánica perfección. Sólo siete votos fueron emitidos en favor del aplazamiento: los de la India, Indonesia, Israel, México, Nicaragua, la Unión Birmana y Yugoslavia. Ocho países se abstuvieron: Canadá, Cuba, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y Uruguay. Todos los demás votaron en contra"<sup>109</sup>. Con ello el pleno de la Conferencia General negaba el receso y el 18 noviembre de 1952, después de la propuesta francesa de prohibir el debate, la España de Franco fue admitida por 44 votos a favor, 4 en contra y 7 abstenciones. Esta forma de admisión desestabilizó y afectó profundamente a Torres Bodet<sup>110</sup>.

Más adelante, don Jaime --quien abogaba por un programa fortalecido, más que por uno estabilizado--, presentó un presupuesto tentativo de US\$ 20,691,306.00, para dos años (1953 y 1954), con la idea de que los proyectos debían fortalecerse si la UNESCO buscaba un mayor desarrollo. De la cantidad presentada, sólo US\$ 9,875,029.00 serían utilizados en

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p.360.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p.377.

<sup>110</sup> "Sentí a la vez cólera y desaliento. Más de cuarenta gobiernos habían preferido callar la razón de lo que efectuaban, o ignorar los motivos de discrepancia que constaban en las protestas. Pero, a mi juicio, no era ese, todavía, el momento de dimitir. Muchos hubieran creído que aprovechaba yo aquel error de la Conferencia para rehuir el debate esencial acerca de la obra próxima de la UNESCO. Por otra parte, no era tanto el ingreso de la España 'oficial' lo que más hondamente me contrariaba, sino el sistema seguido por la mayoría de los delegados para que entrase Franco a la UNESCO, como penetra una carta por la rendija de un gran buzón", *Idem*.

1953, lo cual significaba apenas un incremento de US\$ 1,267,0029.00, con relación al presupuesto acordado para 1952 --en donde además se habían logrado adquirir fondos especiales para suplir las cuotas no pagadas--; incremento necesario para mantener los proyectos que ya se tenían en marcha y no avanzar mucho más. Torres Bodet recibió la noticia, por parte del encargado de la Comisión de Finanzas, Franz Bender, de que los miembros no estaban muy convencidos de incrementar sus contribuciones<sup>111</sup>. Sin embargo, para lograr expansión y avance era necesario obtener recursos adicionales y el Director General consideraba un error suponer que se podía avanzar con la simple distribución de unos recursos limitados<sup>112</sup>.

El grupo encabezado por la Gran Bretaña, con Sir Ben Bowen Thomas como su representante, y conformado por Australia, Noruega, Suecia y Dinamarca, propuso una reducción del presupuesto hasta llegar a US\$ 17,400,000.00 para el periodo de dos años en cuestión, argumentando la débil situación económica de su país. A este grupo se unieron los Estados Unidos, representados por Howland M. Sargeant, quien abogaba por el congelamiento del presupuesto a los niveles de 1952 o a un presupuesto bianual de US\$17,346,000.00, y declaró: "Mi delegación cree también que hay otros medios por los cuales pueden lograrse los objetivos de la UNESCO, distintos del indeseable método de imponer a los miembros, al corriente en sus cuotas, las obligaciones de aquellos que no lo están"<sup>113</sup>. Sargeant proponía como alternativa utilizar fondos del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (UNETAP), alegando que la UNESCO había utilizado US\$3,500,000.00 de esos fondos durante 1952 y que los Estados Unidos estaban decididos a seguir apoyando ese fondo para que la UNESCO pudiera llevar al cabo sus programas planeados en el campo de la asistencia técnica durante 1953. "El principal de los 'reyes

---

<sup>111</sup> "...no quería yo ejercer presión de ninguna clase en las deliberaciones que estaban efectuando los 'grandes' a puerta cerrada. Que los gobiernos tomaran las responsabilidades que les correspondían. Yo tomaría las mías, en la forma en que lo considerara oportuno", *Ibidem*, p.380.

<sup>112</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1952-1953*, p.153.

<sup>113</sup> Coward, *op.cit.*, p.47

magos' invitaba así a los 'pastores' a una rápida disciplina"<sup>114</sup>. Torres Bodet advirtió los peligros de la propuesta de Sargeant, afirmando que la instrumentación de la asistencia técnica y la colocación de tales fondos estaba controlada por el Consejo Económico y Social, del que la UNESCO era sólo uno de sus miembros. Lo cual lo llevó a la conclusión de que:

"...si redujese el programa propio de la UNESCO, con la vana esperanza de que tal podría resultar compensada por el Programa de Asistencia Técnica, la Conferencia General abdicaría en sus responsabilidades esenciales. Y vosotros, Señores Delegados, dejarías de ser los rectores del programa y del presupuesto de la Organización"<sup>115</sup>.

Las advertencias hechas por Torres Bodet resultan muy pertinentes; sin embargo, queda en el aire una duda, ¿por qué los Estados Unidos estaban dispuestos a aumentar sus contribuciones al Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y no al presupuesto de la UNESCO? ¿No sería esa limitación sobre los recursos de la UNESCO una forma de castigo, ya que si los medios llegaban del Programa llegarían para desarrollar un proyecto específico decidido por el Consejo Económico y Social, y no por el Director General y la Conferencia?

A favor del Director General y de sus propuestas estuvieron, entre otros, una buena parte del bloque latinoamericano, árabe, la India y Suiza. El presidente del Consejo Ejecutivo, Paulo E. de Berredo Carneiro, se dirigió a la Conferencia General y dijo:

"el punto más importante... es que la materia a discusión no es esencialmente ni financiera, ni presupuestaria. Si nuestras Cámaras de representantes y nuestros Ministros, en todo el mundo, realmente consideran que la UNESCO es la abanderada de la paz, no estarían regateando acerca de los dólares para sostenerla...

Lo que la discusión revela, --y lo que me parece mas trágico en los inicios del séptimo año de vida de la UNESCO-- es la falta de confianza en la misión de la organización y en su habilidad para cumplirla. ¿Es honesto disfrazar esta falta de confianza en un compromiso de voto acerca del presupuesto?"<sup>116</sup>

En su Memorias, Torres Bodet nos da una visión muy clara sobre el sentimiento de los países que el mismo llama "menesterosos", quienes:

---

<sup>114</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.373.

<sup>115</sup> Coward, *op.cit.*, p.47.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p.48.

"dispuestos como lo estaban, a aumentar sus propias contribuciones, sentían la necesidad de que al menos uno de los 'tres grandes' votara junto con ellos. Sabían perfectamente que, muchas veces, las contribuciones de diez Estados de recursos exiguos --aun reunidas-- no alcanzaban a ser iguales a la quinta parte de lo que estaba pagando Washington"<sup>117</sup>.

El "bloqueo económico", como lo llamó el New York Times, que incluía a 11 delegaciones de Estados opulentos, fijaron al final un compromiso de US\$17,056,964.00 brutos, o un promedio de US\$ 8,528,482.00 para cada año, afirmando que era necesario y deseable una "estabilización" del presupuesto. Esta cantidad fue aprobada por el pleno con una votación de 29 votos a favor (de entre los que destacan: Australia, Bélgica, Cambodia, Cuba, Francia, Alemania, Honduras, Panamá, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, Noruega); 21 en contra (entre ellos: Brasil, Colombia, Egipto, India, Irak, Jordania, Liberia, México); 4 abstenciones y 5 ausencias. Torres Bodet reflexionaba: "En el momento del voto definitivo, la irresolución de Francia obligaría a algunos delegados (de los 'países menesterosos') a meditar. ¿No resultaría imprudente apoyar a la UNESCO contra la voluntad de los tres gobiernos que, de manera más perceptible, la sostenían en lo económico? ... los pobres suelen ser lentos en percatarse de los derechos que su pobreza misma les asegura... Los desheredados no se atrevieron a formar una unión compacta frente a los ricos"<sup>118</sup>.

Ésta situación significó un revés para Torres Bodet y para su idea de expandir los beneficios de la UNESCO lo más posible, consciente de las enormes necesidades que existían en el mundo.

#### **IV. La renuncia**

El 22 de noviembre de 1952, día en que el gobierno francés retiró su oferta de dar un terreno para las nuevas oficinas de la organización, Torres Bodet subió al estrado y hablando bajo, pero muy emocionado, afirmó que la inflación, la inaccesibilidad de ciertos fondos de

---

<sup>117</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.363.

<sup>118</sup> Idem.

reserva antes disponibles y la decisión de la Conferencia General acerca del presupuesto, hacían que el monto resultante para hacer funcionar a la organización fuera aún más bajo que el anterior. Según él los gobiernos ahí representados planteaban para el futuro de la UNESCO tres posibilidades: "regresión, estabilización y desarrollo. Y ustedes eligieron la regresión".

Delante del pleno de la Conferencia dijo que su idea de desarrollo suponía,

"aproximadamente, en el caso de los Estados Unidos una erogación suplementaria de un tercio de un céntimo de un dólar por año y por habitante. Por lo que hace a la Gran Bretaña, la proporción era de un quinto de penny, y de 68 céntimos de franco por lo que respecta a Francia. En cuanto a Honduras, Liberia y Nicaragua, el aumento hubiera sido --también por año y por habitante-- igual a la duodécima parte de un centavo, a la trigésima de un céntimo y a las dos quintas partes de un centavo. Ese señores, era el sacrificio que os rogué tuvierais a bien considerar"<sup>119</sup>.

Torres Bodet habló también de su desgano frente a aquella situación y de la falta de deseo, de algunos, por fomentar el desarrollo de la UNESCO.

"Lo que es a mi juicio mucho más serio, ¿puede afirmarse que el contribuyente se sentirá más inclinado a creer en la UNESCO cuando se le diga que una asamblea de sesenta y cinco gobiernos rehusó otorgar a la organización un aumento que, en términos generales, hubiera exigido un gasto anual equivalente, para cada habitante de sus Estados miembros, al precio de unos cuantos cerillos?"<sup>120</sup>.

Para el frustrado Director General, el problema no sólo era cuanto más o cuanto menos presupuesto se había aprobado, aún cuando era un asunto fundamental. El problema era como se había aprobado dicho presupuesto. Y como esa aprobación dejaba en el aire un sentimiento de malestar.

"Más grave aún que esas cuestiones presupuestarias, me parecían las circunstancias en las que se había votado en la Conferencia. 'Vuestra determinación fue adoptada --aclaré-- por veintinueve votos, contra veintiuno y cinco abstenciones. Nos habías habituado a mayorías más sustanciales para otras causas'<sup>121</sup>. Sin embargo, la que discutisteis ayer era, esencialmente, la causa de la UNESCO, de esa UNESCO en acción, acerca de cuya obra al servicio de la paz os felicitabais aquí hace unos cuantos días"...

Y continua con su discurso:

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p.381-382.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p.382.

<sup>121</sup> Al decir esta frase Torres Bodet pensaba, según nos cuenta en sus Memorias, en las mayorías logradas en 1950 para adoptar a Formosa como si fuera la China continental y pocos días antes --durante la Conferencia General de 1952--, para admitir a la España de Franco sin tolerar el menor debate.

"Os lo aseguro de la manera más formal: si una mayoría se hubiese pronunciado en favor del presupuesto recomendado por el Consejo Ejecutivo y por el Director general, y si lo hubiese hecho también, por veintinueve votos contra veintiuno, mi conclusión hubiera sido absolutamente la misma. No creo, en efecto, que se pueda dirigir la ejecución del programa de la UNESCO, sin contar con un apoyo ampliamente mayoritario de parte de los Estados que la sostienen. Toda división entre ellos y sobre un punto tan capital reduce la autoridad de la institución y de los que deben actuar en su nombre"...

Para concluir:

"...manifesté que mantenía lo que había anunciado en Florencia. Puesto que, en el curso de más de doce años, una verdadera comunidad de aspiraciones no pudo establecerse entre nosotros, me alejaría de la organización, con tristeza, pero sin amargura"<sup>122</sup>

Torres Bodet presentó su renuncia a pesar de los ruegos del suizo Jean Piaget y del colombiano José Manuel Mora Vasquez, que abogaban por las obligaciones de UNESCO para con los menos favorecidos. Sin embargo, ni los miembros del "bloque económico", ni Torres Bodet, dieron marcha atrás. Torres Bodet recuerda ese momento:

"¿Qué podía yo hacer? Imaginé lo que ocurriría. En el mejor de los casos, se agregarían unos cientos de millares de dólares a la cantidad aprobada el viernes por la noche. Pero dada la actitud norteamericana --y la británica--, ese aumento se haría sin el apoyo de los principales contribuyentes.

Incluso ese débil triunfo resultaba poco probable. Las delegaciones hostiles al desarrollo de la UNESCO trabajaban en los pasillos y se empeñaban por convencer a quienes dudaban. Hasta algunas naciones latinoamericanas se habían visto orilladas a adoptar, 'por instrucciones superiores', la doctrina de la 'estabilización'<sup>123</sup>.

La reunión se llenó de consternación y confusión. Torres Bodet congregó al secretariado y les pidió que renunciaran también. Tres días más tarde, cuando los conferencistas se volvieron a reunir, Torres Bodet dio su adiós en español en vez de hacerlo en su francés habitual.

"Según os dije el sábado, salgo de esta institución confortado por la conciencia de que, en la medida de mis modestos alcances, traté siempre de cumplir con mi deber. Mi deber para con vosotros, representantes oficiales de los gobiernos que participan en la obra de la UNESCO, y también en cierto modo, mi deber para con los pueblos que anhelaban --por todas partes del mundo-- un progreso económico, social y cultural que afiance sus libertades en la justicia"<sup>124</sup>.

Algunos individuos involucrados con asuntos financieros de la UNESCO achacaron la renuncia a la inclusión de la España franquista en la organización. Los anglosajones vieron

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p.382-383.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p.385.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p.389.

en el cambio de idioma, del francés al español, la clave para intuir que había sido el asunto de la sede en París --es decir el retiro del gobierno del Elíseo de la oferta de un terreno en donde construir la nueva sede de la organización-- lo que más le había afectado. Pero los más opinaron que era el rechazo a su presupuesto. En realidad, lo que sucedió fue que Torres Bodet se hizo consciente de la falta de compromiso de muchos de los demás participantes<sup>125</sup>.

La admisión de España y la renuncia de Torres Bodet dieron pie a otras renunciaciones. Paulo de Berredo Carneiro y Vladislav Ribnikar dejaron el Consejo Ejecutivo. El delegado belga, Marcel Florquin, abandonó la Conferencia General. Varios miembros de las comisiones nacionales renunciaron en Europa y en América. En Europa, intelectuales como Denis Rougemont voltearon su cara hacia el Consejo de Europa y hacia el fortalecimiento de una unión europea, decepcionados con los intentos universalistas que demostraban no tener un desarrollo viable. Por su parte, los latinoamericanos decidieron mantenerse unidos en el futuro para poder aumentar su poder en la organización actuando como un bloque; sin embargo, ya para entonces era demasiado tarde.

"La hora que elegí para renunciar era aquella en la cual más podía servir a la UNESCO mi dimisión. Las administraciones gubernamentales despertarían del sueño en que se abismaban, creyendo absurdo trabajar en favor de la paz merced a la educación, la ciencia y la cultura, cuando les parecía tan fácil emplear la cultura, la ciencia y la educación para inducir a sus pueblos para la preparación de una nueva guerra"<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1951-1952*, p.154.

<sup>126</sup> Torres Bodet, *El desierto internacional*, p.403.

## Conclusiones

Finalmente, después de haber realizado el recuento de los primeros años de la UNESCO, podemos delinear algunas ideas sobre, por un lado, la figura, el pensamiento y las acciones de Jaime Torres Bodet como Director General de la organización; y por otro, la naturaleza, identidad y clasificación de la UNESCO dentro del universo más amplio que suponen las relaciones internacionales; para lo cual echaré mano del marco teórico que construí en el primer capítulo y de la información recopilada en el segundo y el tercero.

Así las cosas, estas conclusiones inician respondiendo a la pregunta que dio pie a esta tesis: ¿por qué renunció Jaime Torres Bodet como Director General de la UNESCO? Como toda buena pregunta que se precie de serlo, ésta tiene varias respuestas. La más inmediata diría que Torres Bodet renunció porque no recibió el apoyo que solicitaba para mantener el desarrollo sostenido de la organización, traducido en una negativa a su presupuesto para los años 1953-1954; pero, ¿por qué recibió una negativa a su presupuesto? Dos son las respuestas que voy a plantear, cada una de las cuales supone, a su vez, preguntas particulares, vinculadas entre sí, que iré resolviendo a lo largo de estas conclusiones.

La primera respuesta diría que Torres Bodet no recibe tanto apoyo como quisiera, porque insiste en un proyecto, unas metas y unos medios para alcanzar el objetivo primordial de la UNESCO que no son igualmente atractivos para todos los miembros. A lo que me refiero aquí es a la doble obsesión de Torres Bodet: por un lado, frente a la concentración del programa de la organización en pocos proyectos con más recursos y mejor viabilidad; por otro, que estos proyectos se relacionaran más y más con sus principales preocupaciones:

la alfabetización y la educación básica. Esto, por supuesto, le restaba, cuando menos, el interés de países sin problemas de educación de ese tipo y de países que consideraban que nunca llegarían a ellos los beneficios de un programa que prefería grandes proyectos específicos a una infinidad de pequeñas empresas.

La segunda explicación para la negativa de la mayoría a su presupuesto en la Conferencia General, --que menciono ahora sólo brevemente y en la cual después ahondaré--, es que Torres Bodet pierde apoyos porque no estaba dispuesto a politizar a la organización y tomar una postura a favor o en contra de uno de los dos grupos involucrados en la inminencia de la Guerra Fría. Torres Bodet insiste en un mundo Norte-Sur, cuando las dinámicas más populares del momento estaban caracterizadas por las tensiones Este-Oeste, que a su vez veían a su transversal como campo de sus batallas.

Pero antes de continuar con la segunda explicación profundicemos en la primera respuesta, la cual sugiere otra pregunta: ¿por qué el programa, las metas y los medios que tenía en mente Torres Bodet sobre lo que debía ser y hacer la UNESCO no eran atractivos para todos los miembros, y por qué sí les eran atractivos a otros?

Para responder a esta nueva pregunta hay que tomar en cuenta lo que demuestra el estudio de los primeros años de la organización y del ambiente internacional imperante, al menos en asuntos de cooperación sobre los temas involucrados en la UNESCO. En primer lugar, ya desde su fundación en 1945, la totalidad de los Estados miembros nunca lograron ponerse de acuerdo --como nos los dicen, en los anteriores capítulos Sewell, Laves y Thomson, entre otros-- sobre cual debería ser el programa, los propósitos y los medios específicos para alcanzar los objetivos de la organización. Situación que llegó a su clímax durante el mandato de Torres Bodet, hombre mucho más dispuesto a desarrollar y fortalecer al organismo hasta sus últimas consecuencias y a la altura de sus ideales. Laves y Thomson nos decían: "La Conferencia de Londres anticipó la falta de claridad concerniente a los propósitos básicos de la UNESCO, que caracterizará a las siguientes conferencias"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Laves y Thomson, *op.cit.*, p. 36.

En segundo lugar se demuestra, que los Estados poderosos --sustento económico, político e incluso en muchas ocasiones, ideológico-- preferían actuar unilateralmente, cuando ello suponía un aumento directo de su poder relativo. Como se vio en el primer capítulo, en lo que Young llama la 'sociedad civil' (estado del sistema en donde existe un régimen y una organización que lo formaliza), la amenaza para el mantenimiento de los regímenes y de las organizaciones internacionales reside en el hecho de que para las potencias centrales los arreglos unilaterales pueden, en ocasiones, resultar más atractivos ya que facilitan sus esfuerzos por mantener el control sobre la periferia, al aislar a sus líderes, minimizando con ello la posibilidad de que las periferias se unan en contra del centro. Así, comúnmente se establecen relaciones clientelares al margen de las organizaciones multilaterales. Por poner un ejemplo hipotético diría que los Estados Unidos preferían pactar directamente con algún país centroamericano --Honduras, por mencionar alguno-- cierto apoyo financiero para un proyecto de alfabetización en ese país, con la certeza de que con ello obtendría su lealtad a la hora de emitir los votos dentro de la Conferencia General de la UNESCO o de la Asamblea General de la ONU, antes que hacer grandes erogaciones económicas en favor de una organización que decidía de manera independiente, bajo su propia discreción, con quién y cómo cooperar, y que no estaba dispuesta a asumir ninguna postura política que exigiera definiciones tajantes. Baste recordar las desavenencias que suscitó la postura que adoptó la UNESCO frente a la Guerra de Corea. Los Estados buscan la maximización de sus utilidades, y Keohane lo proyecta afirmando que aun dentro de un régimen ninguna nación concederá ventajas políticas a otra nación sin la expectativa, bien fundada o no, de recibir ventajas proporcionales a cambio. Otro ejemplo de esto, esta vez real, sería la presencia física y el apoyo económico de las potencias aliadas en Alemania y su enorme esfuerzo por reeducar a la población.

En tercer lugar, sabemos que la UNESCO de Torres Bodet, no era igualmente atractiva para todos los miembros ya que como Axelrod nos lo indica: en un esquema de cooperación de cualquier tipo es fundamental alcanzar un intercambio balanceado para

garantizar la supervivencia y la expansión; balance que, en el caso de la UNESCO, nunca se alcanzó. (Y no se alcanzó, entre otras cosas, porque ese no era el objetivo de una organización cuyo supuesto fundamento básico partía de ideas como: la solidaridad internacional, la desaprobación absoluta de la guerra, etc... mencionadas en el segundo capítulo). El desbalance era real. Suecia, por ejemplo, no estaba dispuesta a aumentar sus contribuciones, sobre todo al ver que no existía la posibilidad de pagos colaterales. Para los países que más contribuían al presupuesto las prioridades que proponía Torres Bodet no les resultaban atractivas. Recuérdese que en los Estados más desarrollados la mayoría de la población ya estaba alfabetizada, existían redes de intercambio de información desde antes de la creación de la UNESCO y los niveles culturales eran elevadísimos en comparación con la gran mayoría de los países no desarrollados. Por lo tanto, no era mucho lo que podían ganar los países poderosos si su inversión no se traducía en beneficios directos de algún tipo y por ello el basamento de la cooperación se debilitaba y se limitaba a expresiones reducidas y poco costosas. Para lograr un balance que condujera a un aumento en los niveles de cooperación era necesario aumentar los beneficios para todos. Si los beneficios eran escasos, los recursos también lo serían, ya que sólo así podía mantenerse el equilibrio.

En cuarto lugar, sabemos que la dirección de Torres Bodet no era satisfactoria para todos los miembros porque así lo mencionan los escandinavos, --a través del ministro noruego-- en un fragmento de una carta enviada al Director General en noviembre de 1950:

"...Mais l'on trouve l'action de l'Unesco trop lent, trop restreinte et peu sérieuse"<sup>2</sup>

Y, finalmente, porque, después de la renuncia de Torres Bodet, en el informe para 1953-1954 que presenta el nuevo Director General, a las Naciones Unidas, mencionaba a la educación en el quinto lugar dentro de las prioridades de la UNESCO<sup>3</sup>, cuando en tiempos de Torres Bodet ocupaba, y por mucho, el primero. Retroceso que se tradujo en una

---

<sup>2</sup> Carta del Sr. Sommerfelt dirigida a Torres Bodet fechada el 14 de noviembre de 1950, Alnabru, Oslo, Noruega. Torres Bodet, Correspondencia, Archivo Personal, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.

<sup>3</sup> UNESCO, *Report to the United Nations 1952-1953*, p.4.

reducción real de más de US\$ 200,000.00. para el presupuesto destinado a la educación en 1953.

Así, queda más o menos claro el porqué el programa, las metas y los medios propuestos por Torres Bodet no les eran atractivos a algunos miembros, sin embargo falta analizar por qué, y hasta donde, sí les era atractivos a otros.

Muchos miembros confiaban y apoyaban a Torres Bodet; sobre todo aquellos quienes habían llegado a la UNESCO --como llegaban a otras agencias especializadas de las Naciones Unidas-- con una lista de demandas que necesitaban satisfacer y veían a la organización como un centro de posible abastecimiento de recursos, asistencia técnica, etc... Países pobres de Asia, Medio Oriente y América Latina que buscaban aumentar sus niveles de desarrollo que y confiaban en el compromiso de apoyo económico y social que asumían las Naciones Unidas. Para estos miembros, cuyo aporte financiero a la organización era muy reducido, pertenecer a la UNESCO y apoyar a un Director General como Torres Bodet, era otra alternativa frente a la pobreza y la marginación. Confiaban que era una manera de fortalecer los compromisos de los más poderosos con los más desfavorecidos. (Sin embargo, quizás su confianza inicial hubiera sido menor si hubieran sabido que, como sostienen Axelrod, Grieco y Keohane: la condición necesaria para promover la cooperación es lograr una distribución balanceada de ganancias). Desafortunadamente, conforme pasaron los primeros años su confianza fue cada vez menor, como lo indica el hecho de que el apoyo de estos miembros a un Director General comprometido con sus demandas, no fue incondicional y menos suficiente. El detonador para la renuncia de Torres Bodet fue, como ya vimos, la falta de apoyo --votos-- a favor de su presupuesto. ¿Pero qué sucedió entonces?, ¿que no era cierto que los miembros menos desarrollados y más necesitados eran mayoría?, ¿no era cierto que ellos apoyarían a una UNESCO generosa y comprometida con un esfuerzo mundial por equiparar las oportunidades de desarrollo, al menos en lo que se refiere a la alfabetización y la educación básica? Sí, si era cierto, pero también es cierto que en los pasillos de toda organización internacional, --por decirlo de alguna manera--, como en

la política interna, existen un sinnúmero de mecanismos de persuasión, que resultaría imposible analizar en los límites de esta investigación, pero que brotan a la luz cuando se trata de llegar a ciertas conclusiones<sup>4</sup>. Se sabe que cada país poderoso que se localiza al centro del sistema internacional tiene a su alrededor una periferia compuesta de países que dependen de éste de alguna manera. Sin ahondar más en el asunto, podemos suponer, con base en la información descrita en el tercer capítulo, que los países centrales lograron manipular sus influencias, en algunos de los países de la periferia, para que estos últimos se alinearan a favor de la posición adoptada por los grandes. Casos como los votos de Honduras y Panamá en la Séptima Sesión de la Conferencia General al respecto del presupuesto para 1953-1954 pueden ser el reflejo de una situación como ésta. Y repito el caso hipotético expuesto anteriormente, no es difícil suponer que el gobierno hondureño prefiriera asegurar medio millón de dólares del gobierno norteamericano o inglés para echar a andar un proyecto de alfabetización, a confiar y dar su voto a favor del presupuesto de una organización sumamente comprometida con muchos más miembros y con muy escasos recursos, ya que aun el presupuesto rechazado era ínfimo si se toman en cuenta los objetivos que se planteaba Torres Bodet y que proponía la propia *Constitución* de la UNESCO.

Resulta además muy ilustrativo pensar que no se había impuesto en el mundo un espíritu 'tercermundista'. Faltaban unos años para que se llevara al cabo, en Bandung, la primera conferencia de los 'No Alineados'; y los países pobres, o periféricos, aún no estaban conscientes de la paradójica fuerza que su debilidad suponía. Apenas hacía pocos años que se había reconocido que la inestabilidad de los países menos desarrollados podría ser un elemento de desequilibrio frente a la "estabilidad" de la Guerra Fría. Torres Bodet estaba consciente de ello, como también lo estaban algunos de los delegados que se reunieron en la Conferencia de Londres en 1945, sin embargo ellos no eran la mayoría.

---

<sup>4</sup> A este respecto opina R.P. Barston sobre las Naciones Unidas: "El crecimiento en el número de estados y por tanto de intereses y perspectivas ha modificado constantemente los temas de la agenda de la Asamblea General y ha conducido al surgimiento de estilos de administración de acuerdos propios de las Naciones Unidas: el cabildeo y la diplomacia de corredores", esta situación puede ser igualmente aplicada al caso de la Unesco. R. P. Barston, *Modern Diplomacy*, p3.

Hasta aquí podemos ver parte de la explicación del porqué, en términos generales, las acciones planteadas por el Director General no le eran atractivas a los mayores contribuyentes y a los países más desarrollados, porqué sí les eran atractivas a otros y porqué algunos de esos otros actuaban en contra de un presupuesto ampliado a la hora de votar.

Pero vayamos adelante y analizemos otra parte de la explicación, aquella condensada en la segunda de las respuestas a la pregunta: ¿por qué Torres Bodet recibe una negativa al presupuesto que propuso en 1952? Arriba argumentaba que la segunda respuesta al hecho de que no lo apoyaron mayoritariamente era porque no estaba dispuesto a politizar a la UNESCO y a tomar una u otra postura frente a conflictos mundiales como la Guerra de Corea. La falta de compromiso político con un bando dentro de la Guerra de Corea, en particular, y de la Guerra Fría en general, le valieron a Torres Bodet que se pasara del apoyo inicial mayoritario --incluidos los miembros más poderosos de la organización--, a un sostenido aumento en el desprecio y rechazo de varios países, entre ellos, aquellos a quienes Torres Bodet llamaba "los tres Reyes Magos": Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. La posición de este último fue, como ya vimos, determinante; ya que era el principal contribuyente económico e ideológico, y tenía una opinión pública fortísima, para quien la figura de la UNESCO perdía credibilidad a cada paso, debido, sobre todo, a que por iniciativa de su gobierno se hallaba inmersa en un proceso maniqueo de afirmación de su política exterior e interior --sintetizado en el macartismo--. Esta situación, como ya vimos, se traducía en una exigencia reiterada por que la UNESCO definiera su posición, en una visión del mundo que planteaba sólo dos posibilidades: nosotros y los otros. La Guerra Fría fue el entorno internacional que moldeó e impuso fronteras y límites a los primeros años de la organización.

A esta altura de las conclusiones una contradicción comienza a materializarse. Por un lado, recordemos que tanto "la UNESCO, como la ONU, nacieron con la idea de agrupar a países que compartieran ciertos intereses amplios, sobre todo la paz, y en donde el

entendimiento surgiría como resultado del libre flujo de personas y de ideas"<sup>5</sup>. La lealtad internacional hacia estos principios y en pro de la cooperación eran básicos. Pero por el otro, la Guerra Fría enfrentaba a la mayoría de los miembros más destacados de la UNESCO, con los no miembros más poderosos; y se enfrentaba, también a aquellos para quienes las posturas políticas particulares estaban más allá de los compromisos pactados en beneficio de todos, con los que sostenían que era prioritario mantener los principios originales

Como nos lo recuerdan Laves y Thomson, la ausencia de la URSS en los primeros años de la UNESCO y, en cambio, su activa presencia en las Naciones Unidas, influyó para que la organización sólo cumpliera un papel de espectador durante la parte más tensa de la Guerra Fría<sup>6</sup>. Ya desde 1947 Byron Dexter, editorialista de la afamada revista Foreign Affairs, opinaba que en la UNESCO existían varias fragilidades, una de las cuales era la ausencia de la URSS de la Primera Sesión de la Conferencia General de 1946, a pesar de que su presencia y su opinión se hacían sentir a través del representante yugoslavo, quien luchaba fervientemente en contra de una de las máximas fundadoras de la organización, el libre flujo de ideas. Este hecho demostraba que la brecha que separaba a las visiones de los "comunistas" y de los occidentales, se ampliaba profundamente. Dexter se preguntaba: "¿puede ser sorteado el abismo?, y ¿no en el intento por tender puentes ...(intención explícita de la UNESCO)... se separan los extremos?"<sup>7</sup>. Si, además de lo anterior, tomamos en cuenta que Torres Bodet no tenía intenciones de que la organización jugara un papel protagónico apoyando visiones y posturas de uno u otro lado de la brecha, mientras algunos Estados miembros presionaban para que lo hiciera, entonces, no es casual, que dichos Estados dieran al programa de la UNESCO una importancia secundaria.

Extendiendo este razonamiento me atrevo a sugerir que dentro de la UNESCO existía, en esos primeros años, una paradoja. De alguna manera las tensiones de la Guerra

---

<sup>5</sup> Laves y Thomson, op.cit., p.310.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Byron Dexter, "UNESCO faces two worlds", Foreign Affairs, 390.

Fría fueron causa de marginalidad para la organización, pero al mismo tiempo esas mismas tensiones podrían haber sido motivo para su fortalecimiento, si se hubiera querido jugar el juego político: presionando para obtener recursos, condicionando los apoyos alegando preferencias por el impulso a valores democráticos, o asumiendo un papel directo en el mantenimiento de la paz, y, por lo tanto, convenciendo al oeste --de un lado de la brecha-- que valía la pena patrocinar a una organización, que afirmaba con sus ideas y sus acciones, la legalidad y los valores occidentales. Juego que Torres Bodet se negó a jugar.

¿Pero, por qué se negó? Quizás porque consideraba que politizar a la organización era romper con los ideales que le habían dado vida, con los valores que la crearon. Era, de alguna manera, sobreponer al objetivo de la cooperación educativa, cultural y científica, una conveniencia política; y de eso no se trataba. Hacer que la organización asumiera la postura de un grupo particular de países sería ir en contra del espíritu universalista, plural y democrático. Existían ciertos valores que habían de imponerse, los valores originarios, valores fundamentales para la UNESCO, pero, como se vio en el primer capítulo, no suficientes, para la consolidación de un régimen internacional. Los valores originarios son los que diferenciaban las actividades de la UNESCO de aquellas guiadas por estrechos cálculos de interés particular. La influencia de los principios y normas de comportamiento de los Estados son lo que diferencian a un sistema determinado por un régimen, de uno basado en la búsqueda llana del poder. Si como es de suponerse Torres Bodet pretendía que la UNESCO se consolidara como la formalización de un régimen de cooperación en temas como la educación, la ciencia y la cultura, entonces sus dirigentes y sus miembros debían de enaltecer su valores originarios y regirse conforme a ellos, si no jamás se lograría, como no se logró, consolidar un régimen de cooperación de ese tipo.

Al final, dada la naturaleza de la organización y de su dirigente, el camino por el cual se optó le valió a la organización el elegir el menos atractivo y provechoso de los dos mundos posibles. Torres Bodet le apostó a la lealtad para con la *Constitución* de la UNESCO y no invirtió sus energías en buscar el mejor postor, aquel lado de la balanza que

se tradujera en más recursos. Eran los ideales frente al pragmatismo, y Torres Bodet eligió los primeros. Pero el mundo de entonces no estaba hecho para los idealistas.

Quizás el principal "error" de Torres Bodet --a los ojos de algunos-- fue que no supo, o no quiso, medir y asumir como propias las dinámicas del momento. Quizás su miedo era hacer de la UNESCO un actor político significaría tener que decidir a qué facción favorecer. Es muy importante hacer notar que mantener a la UNESCO fuera del juego de la política internacional no era una postura fácil, sobre todo si se enfrentaba a opiniones como la del ya mencionado congresista norteamericano William Benton, por ejemplo, quien sostenía que la UNESCO debería terminar con su mustiedad y reconocer que "era un instrumento político en la Guerra Fría", y que algunos de los objetivos de la UNESCO eran "idénticos a la política americana y (que) los Estados Unidos deberían aumentar sus contribuciones para poder, a través de la UNESCO y de sus proyectos, ganar las mentes y lealtades de la humanidad"<sup>8</sup>. Lo anterior significaba que, según algunos norteamericanos, los Estados Unidos deberían hacer uso de la organización para su propio beneficio, aumentando la influencia de su cultura y de su ideología. Como planteo en el primer capítulo uno de los enfoques que explica la creación y mantenimiento de regímenes sostiene que los actores hegemónicos buscan crear y mantener un régimen, o una organización internacional, con el fin de enaltecer sus propios valores y con ello promover sus intereses económicos, culturales, ideológicos, etc...; por lo tanto la actitud de los Estados Unidos no debería sorprender a nadie.

Esta visión representaba un extremo del espectro, otra menos radical nos muestra que a pesar de que los funcionarios de la UNESCO insistían en proclamar el carácter no político de sus empresas, lo que no podía negarse era que las acciones de la organización, por lo general, exponían sensibilidades políticas, en la medida en que las propuestas de la UNESCO llevaban un potencial para cambios serios en el *statu quo* de aquel país en el que

---

<sup>8</sup> Entrevista realizada a William Benton por la agencia de noticias AP el 27 de marzo de 1950, en Sewell, *op.cit.*, p.140.

actuaban --y huelga decir que habían algunos que tenían la esperanza de que fuera precisamente eso lo que pasara-- al tocar nervios desprotegidos y estimulando reacciones políticas. De ahí que ciertos países, extremadamente celosos de sus avances científicos y de sus métodos y planes de educación, como la URSS, por ejemplo, no estuvieran dispuestos a permitir que ningún organismo internacional, ni nadie, revisara y cuestionara sus acciones. "Rusia aprobaría algunas actividades culturales internacionales a través de la agencia internacional. Pero estas debían ser actividades que no alteraran o corrigieran los sistemas educativos y las condiciones generales necesarias para el desarrollo rápido de las culturas nacionales, por ello es que estaban en desacuerdo con cualquier intento de centralización cultural"<sup>9</sup>. Esta última afirmación recalca la importancia política de que se revisten el conocimiento y la información a la hora de establecer regímenes.

Otras voces clamaban también, aunque no con tanta "vehemencia" como Benton, para que la UNESCO reconociera su importante papel dentro del sistema político internacional y no sólo su función como agencia especializada en el fomento de la cooperación educativa, cultural y científica. Byron Dexter, por ejemplo, quien reconocía en la UNESCO un fuerte sentido de promesa y de fuerza latente, pero que no dejaba de criticar la actitud laxa y de amplia recepción de cualquier esquema internacionalista, identificó una creciente falta de credibilidad en la UNESCO, por parte de los observadores de las relaciones internacionales, quienes dejaban de tomar en serio a la organización. Su propuesta para evitar el descrédito era (y he aquí lo que cabe destacar, ya que contradice la visión idealista antipolítica de Torres Bodet) que para dar marcha atrás a esa tendencia negativa, sería necesario ceder poder político en favor de la ONU, es decir, jugar del lado que ella jugara. Los proyectos, según Dexter, deberían ser juzgados bajo la premisa: ¿sirven como medio para el fin establecido?, en este punto lo que era fundamental aclarar era cuáles eran esos fines. Dexter y sus colegas opinaban que no era posible equiparar los intereses de la URSS con los del resto sin suscitar conflicto. De alguna manera era evidente que una visión

---

<sup>9</sup> Byron Dexter, "UNESCO faces two worlds", p.400.

se imponía, y de ahí que las oficinas estuvieran en Nueva York y en París y no en Belgrado o en Praga. Una vez llegado el conflicto, "es verdad que la ONU siempre será pro los Estados Unidos. ¿Cómo podría ser de otro modo? UNESCO, el 'pastor' de la ONU serviría como foco de atención en problemas que el Secretario General no pudiera propagandizar. En resumen, podría deliberadamente utilizar a la opinión pública para hacer de la ONU el ser independiente al que todos aspiramos"<sup>10</sup>.

La visión de Dexter es menos radical que la de Benton, pero sigue siendo profundamente realista. Lo que nos quiere decir es que es evidente que no podemos negar las potencialidades políticas de la UNESCO dentro del sistema internacional y dentro del mundo de las Naciones Unidas. Su interés principal, queremos creer, no era el poder de un sólo país, sino el fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas; por lo tanto, si para que ese sistema se fortaleciera era necesario apoyar al que llevaba la batuta en el sistema, ese habría de ser el objetivo a corto plazo. Y así lo dijo el propio Dexter: "si la UNESCO logra un efecto positivo frente a la opinión pública (norteamericana, en particular, occidental, en general), como estaba planeado, tendrá un bien efectivo que ofrecer a la ONU: poder"<sup>11</sup>. Si de cualquier forma es inevitable el enfrentamiento URSS-EEUU, entonces mejor estar del lado de los conocidos que de los "buenos" por conocer.

El consejo para Torres Bodet era: ser más realista si quería estar dentro de la lucha internacional por los recursos e impulsar un cambio echando mano de las posibilidades políticas que le ofrecía la coyuntura internacional. Sin embargo, no quiso, o no pudo escuchar ese consejo. Su apego a los ideales que dieron vida a la organización, y que moldearon gran parte de su carrera política, incluso en México, le valieron la falta de apoyo mayoritario en un momento en que para hacer valer sus propios intereses como Director General debía vincularlos con aquellos de los más poderosos, aquellos que aportarían los recursos para echar a andar sus proyectos.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.406.

<sup>11</sup> Byron Dexter, "Yardstick for UNESCO", *Foreign Affairs*, pp.56-66.

Así, retomando el marco teórico que expuse en el primer capítulo, sobre todo, en lo que se refiere a la idea de regímenes internacionales y comunidades epistémicas, podemos recrear el siguiente argumento: Jaime Torres Bodet como Director General de la UNESCO trató de fomentar un tipo de organización basada en su propia visión de la situación y mantuvo a la organización lo más alejada que pudo y lo más neutral que le permitieron, de cualquier postura política en conflicto. Esto lo hizo con la intención de mantener a la organización fiel a los valores que le dieron vida y que constan en su declaración formal. Ésta es una de las razones por lo que se enfrenta al rechazo directo o indirecto de más de la mitad de los miembros de la UNESCO; otra es la falta de coherencia e interés por parte de muchos de los miembros sobre el proyecto, las metas y los medios que proponía Torres Bodet. Ambas razones demuestran que dichos miembros no compartían con él los mismos principios y valores, o al menos no los consideraban una prioridad y un compromiso.

La noción de compromiso, expuesta por Sewell y --entendida como el involucramiento en una relación internacional continua con vistas a que la unión con otros actores, en busca de objetivos comunes, perdure y se fortalezca-- queda también en entredicho. La respuesta de la mayoría en la Séptima Sesión de la Conferencia General de la UNESCO en 1952 demostró que los miembros más poderosos y también esos países que sumaban, por distintas razones e intereses, sus votos a los de estos, no tenían el suficiente grado de compromiso con los principios fundadores de la organización. Si como dice Sewell: un actor se involucra o compromete internacionalmente con una organización intergubernamental porque ésta le promete los medios para moldear un curso de acontecimientos preferible (motivación para la cooperación), o porque desde dentro puede influenciar las acciones de los otros; entonces, si el rumbo de los acontecimientos dentro de la UNESCO no les resultaba atractivo, el costo de esos acontecimientos no les era provechoso, y además las afirmaciones de sus intereses les eran negadas por la cúpula de dicho organismo internacional, es predecible que los Estados miembros redujeran su grado de involucramiento y de compromiso. El mayor o menor compromiso con una organización

internacional, por parte de los Estados, refleja cómo cada Estado ve los propósitos y resultados de la unión. Si Estados Unidos no podía lograr que las declaraciones de la UNESCO, en torno a la Guerra de Corea, hicieran explícita la responsabilidad soviética y enaltecieran su propia visión de las cosas, entonces se reducía enormemente el estímulo a comprometerse y cooperar.

Por lo tanto, si como dijimos en el primer capítulo, un régimen se define como un conjunto de principios, valores explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales, y si junto con Keohane afirmamos que son los principios y normas los que proveen al régimen de sus características básicas y definitorias, son el corazón dentro del organismo que supone un arreglo de cooperación institucionalizado; entonces podemos reiterar que el área de la cooperación internacional en materia de educación, ciencia y cultura, no constituía un régimen internacional en 1952, porque no convergían, con la misma intensidad, todos los miembros ante los mismos valores. Y así, junto con Young, tendremos que afirmar que la UNESCO existía, al menos a mediados de siglo, como una organización internacional sin un régimen que formalizar.

Y no existía un régimen, además de por lo ya expuesto, porque a pesar de que las comunidades epistémicas involucradas aportaban información, conocimiento, interés y presión sobre los problemas que suponen los enfrentamientos culturales o el analfabetismo, por mencionar sólo algunos, estos problemas no eran asumidos profundamente como amenazas a la paz y a la seguridad, a diferencia, por ejemplo, de los problemas ambientales --en donde de pronto la contaminación surge como un valor o un principio regulador de acciones, frente al peligro que conlleva la contaminación excesiva; o del régimen formalizado por instancias como el GATT, primero, y la Organización Mundial de Comercio, después, --que surgen una vez que se asumió que el libre comercio era un valor preferible al proteccionismo.

Es evidente que existen asociaciones internacionales de científicos, universidades y redes de información cultural, contactos interbibliotecarios, etc... y que de alguna manera se constituyen como comunidades epistémicas. Es evidente también, y se mencionó indirectamente a lo largo del trabajo, que reconocidas personalidades académicas, científicas y artísticas fueron los que comenzaron a desarrollar la idea de la cooperación formal en estas ramas. Lo que se tradujo de manera concreta en la creación de la IICI primero, y del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, después, que cumplía con las funciones de un consejo de notables: mentes cuyas aportaciones a la humanidad eran reconocidas mundialmente. Se trataba de un grupo de intelectuales, artistas y científicos que vieron en la guerra y en las circunstancias particulares que conducen a ella, un peligro evidente frente a la posibilidad de expresar libremente sus ideas. En contraste al florecimiento de corrientes políticas e ideológicas que combatían con la bandera de la intolerancia, dichos grupos particulares enarbolaban la bandera del libre flujo de ideas, de la educación para la paz y no para la guerra, de la tolerancia cultural, de la ciencia en favor de la vida, etc... Estos grupos de intelectuales, pertenecientes a comunidades epistémicas particulares lograron influenciar a sus Estados para crear puntos focales que promovieran el acuerdo y la cooperación. Sin embargo, aquí es necesario recordar lo que sostiene Peter Haas: "la fuerza de los acuerdos de cooperación será determinada por el poder doméstico que tenga cada comunidad epistémica dentro de sus propios países". No es el sentido de esta tesis alegar cuanta fuerza tenía la comunidad científica dentro del gobierno inglés en 1952, ni cual era el peso de los artistas en las decisiones del gobierno francés; pero lo que sí es importante destacar es que más allá del peso relativo de cada grupo en su propio país, ese peso no fue suficiente como para alterar las posturas de aquellos Estados que votaron en contra del presupuesto de la UNESCO para 1953- 1954 propuesto por Torres Bodet. Los hechos comprueban que la cooperación educativa, cultural o científica no tiene el mismo peso relativo que otras áreas de interés internacionales.

El objetivo último de la UNESCO era preservar la paz y la seguridad mediante la educación, la ciencia y la cultura, objetivo apoyado por las ideas que surgían de las comunidades epistémicas y de todos aquellos preocupados por el futuro de la humanidad como un conjunto; pero no se había llegado --ni entonces, ni ahora-- a creer plenamente, que la falta de escuelas, de bibliotecas, de intercambios culturales internacionales, el aumento de personas que no supieran leer y escribir, etc..., la pusieran realmente en peligro. La investigación demuestra que los valores y principios que aparecían como sustento ideológico de la organización no eran suficientemente capaces de dar vida a un régimen, ya que como sostiene Robert Jervis: un régimen internacional implica no sólo una serie de normas que facilitan la cooperación, y va más allá de una simple continuación de intereses individuales a corto plazo. El régimen supone la síntesis de estas dos premisas; supone normas y principios que deben sostener un sentido de obligación general. Las acciones de los Estados involucrados en un régimen de cooperación deben estar determinadas por los valores que se plasman en la constitución que cada organización internacional eligió y que por ello asume como propia. Los valores pueden ser el sustento ideológico de una organización, pero por sí solos no pueden dar vida a un régimen, si dichos valores no modifican el comportamiento de los Estados hacia un fin común. El problema es que si esos valores no son compartidos con la misma fuerza por todos los participantes --como sucedía en el caso de la UNESCO en 1952--, entonces es aún más plausible reiterar lo ya expuesto: en la UNESCO puede verse una organización, pero nunca un régimen.

Después de los argumentos anteriores surge una pregunta: ¿Si no hay un régimen que explicaría por qué se coopera en áreas como la educación, la ciencia y la cultura, entonces por qué o cómo sobrevive? , sobre todo si tomamos en cuenta que la renuncia de Torres Bodet puso en tela de juicio el compromiso de muchos miembros, entre ellos los más poderosos, para con los valores y principios originarios.

La respuesta que propongo, después de estudiar los primeros años de la UNESCO, es que sobrevivió, y sobrevivirá, siempre y cuando no sea demasiado costoso mantenerla;

siempre y cuando sus ideales no sobrepasen su realidad; siempre y cuando sus demandas no vayan más allá de la disposición de ofertas. Por lo mismo, cuando Torres Bodet renuncia no se cierran oficinas, ni se recorta personal, pero sólo se mantiene el compromiso de llevar a cabo los proyectos que estaban en marcha, y no mucho más que eso. La renuncia de Torres Bodet, pero, sobre todo, la aceptación de ésta por las partes más poderosas dentro de la organización, significó asumir que se mantendría a la UNESCO dentro de la marginalidad, una marginalidad positiva, pero marginal al fin.

Se le mantuvo porque se reconocían sus bondades como idea y porque suponía, y supone, un foro más de encuentro, y por ello era, y es, atractivo mantenerla. Y porque además podía ser considerada como un punto a favor en las negociaciones de otro tipo, como una carta de recomendación para algunos países miembros que intentan involucrarse en mecanismos de cooperación de naturaleza distinta. Nunca está de más el prestigio, por mínimo que sea, que supone el apoyar, al menos de palabra, principios y valores como la educación para todos, la ciencia al servicio del hombre, la cultura como afirmación de la civilización, los derechos humanos, etc... Hellen Millner sostiene que un régimen, --o una organización que se supone pretende consolidar uno, como sería el caso de la UNESCO-- en una área específica de las relaciones internacionales, ayuda en las negociaciones de cooperación en otras áreas; por ello la UNESCO sobrevive.

Entonces, si se afirma que no exista un régimen y que aun sin él la UNESCO sobrevive, queda en el aire otra pregunta: ¿por qué supuse que había un régimen de cooperación cultural, educativa y científica? Quizás porque esa era la única forma de comenzar a explicarme por qué se coopera en ese tipo de temas, sobre todo después de haber analizado las distintas corrientes que tratan de explicar la cooperación internacional, y de descubrir que ninguna, excepto la teoría de regimenes y la de comunidades epistémicas, supone la posibilidad de cooperar en dichas áreas de las relaciones internacionales. Otras explicaciones anteponian a la cooperación una serie de intereses nacionales y de luchas por el poder obvias, lo cual no sucede con temas como los que trato. No se asume fácilmente

que una gira del Ballet Bolshoi no haga sospechar de una muestra de poder que pueda significar una amenaza de uso de la fuerza; ni tampoco, que la preservación de un sitio arqueológico designado patrimonio cultural de la humanidad represente, de inmediato, una violación a la soberanía nacional. Si alguna teoría de las relaciones internacionales se acercaba a explicar los impulsos que condujeron a la creación y mantenimiento de la UNESCO esa era la teoría de los regímenes internacionales, apoyada por la corriente que afirma la importancia de las comunidades epistémicas. Sin embargo, pude demostrar que no existía, ni existe, a la fecha, un régimen de cooperación en torno a la UNESCO, apoyado por otras teorías que explicaban las limitaciones de un organismo de esa naturaleza.

Esta conclusión no ha pretendido mencionar de nuevo todos los ejemplos provistos a lo largo del segundo y tercer capítulo; pretende, que con esa información en mente, puedan afirmarse las razones que explican los sucesos del 22 de noviembre de 1952. Torres Bodet renuncia a su cargo en las oficinas de la calle Kebler y con ello pone en evidencia la falta de un régimen en materia de cooperación internacional en educación, ciencia y cultura. Las razones: la falta de objetivos comunes claros, no sólo durante el mandato del propio Torres Bodet, sino desde la creación misma de la organización; la enormes diferencias casi insalvables entre los distintos miembros, diferencias en nivel de desarrollo, en ideologías, en poder, etc...; distintos niveles de involucramiento e incluso falta de compromiso, fruto de la inexistencia real de valores y principios por los cuales sacrificar altos costos; una apreciación distinta sobre los alcances que se esperaba tuviera la organización; distintas expectativas, no sin algunas convergencias que permitían su supervivencia, pero también su condena a la marginalidad; distintas necesidades; distintas realidades. En pocas palabras, la renuncia de Torres Bodet demuestra, entre otras cosas, el sueño de un hombre con ideas claras y grandes esperanzas, que se enfrenta a la contundencia de la realidad internacional que conoce muy bien de límites y fronteras, de poder y necesidad.

\*\*\*\*\*

A manera de epílogo podemos decir que en mayor o menor medida la situación de la UNESCO, a partir de la renuncia de Torres Bodet, fue similar a lo largo de los años. La organización se ha mantenido como una instancia marginal dentro del universo del sistema internacional. Algunos proyectos han continuado, han surgido otros, de mayor o menor envergadura, pero, en general podemos decir que su *status* internacional ha permanecido sin cambios.

El proceso de desinvolucramiento de algunos Estados miembros, que condujo a la renuncia del Director General en 1952, continuó a lo largo de los años. Clara muestra de ello es el retiro de los Estados Unidos en 1984 y de la Gran Bretaña en 1985.

A finales de 1983 la administración de Ronald Reagan creyó conveniente analizar a fondo las acciones de los Estados Unidos en la UNESCO y el desempeño de la propia organización. Estos análisis dieron como resultado dos documentos uno, el *U.S./UNESCO Policy Review*<sup>12</sup>, realizado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, y otro, elaborado por la *General Accounting Office* del Congreso. La revisión de las actividades norteamericanas en la UNESCO obedecía estrictamente, según palabras del Geofry J. Newell, Subsecretario de Estado para Asuntos de Organizaciones Internacionales, a una política de estricto "interés nacional" con el objeto de justificar la membresía norteamericana en la organización, debido al cuestionamiento de diversos sectores empresariales y políticos que argumentaban que las actividades de la agencia internacional se habían convertido en plataforma de ataques para los intereses norteamericanos. Tal parecería que todo cambia, pero todo sigue igual. Newell afirmó que en la elaboración de este estudio se habían aplicado las mismas prioridades que justificaban la permanencia norteamericana en los foros internacionales del Sistema de Naciones Unidas, a saber: 1) mantener el liderazgo norteamericano en los foros multilaterales; 2) implementar una política presupuestaria de

---

<sup>12</sup> U.S. Department of State, *US/UNESCO Policy Review*, Washington D.C., February 27, 1984, en Juan Pérez Audelo, *Crisis en la UNESCO. Factores Socio-políticos del retiro de los Estados Unidos y Gran Bretaña*.

crecimiento cero en el presupuesto; 3) la obtención de la adecuada representación norteamericana en los secretariados o gabinetes de los organismos multilaterales; 4) la reducción de la carga financiera que representa en número excesivo de reuniones; 5) la participación del sector privado en los asuntos de los organismos internacionales. El resultado del estudio arrojó una conclusión poco ventajosa para los Estados Unidos, la cual se comprobó con el documento presentado por la *General Accounting Office*, lo que condujo al retiro oficial de los Estados Unidos, anunciado al entonces Director General de la UNESCO, Sr. Amadou-Mahtar M'Bow, por el Secretario de Estado norteamericano, Sr. George P. Schultz, el 28 de diciembre de 1984.

La carta de retiro iniciaba así:

"The purpose of this letter is to notify you, in accordance with Article II, paragraph 6 of the Constitution, that the United States, will withdraw from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization effective December 31, 1984".

Y finalizaba anunciando:

"For our part, we are convinced that we can develop other means of cooperation in education, science, culture and communication, which will more clearly embody the principles to which we subscribed in UNESCO many years ago. We are convinced that such cooperation need not be diminished by the injection of political goals beyond the scope of the cooperative enterprise, and that its authority need not be weakened through the compromise of such goals as individual human rights and the free flow of information"<sup>13</sup>.

La posición de los Estados Unidos era clarísima.

Casi un año más tarde Gran Bretaña, escéptica frente a los avances logrados por la UNESCO anunció su retiro formal el 5 de diciembre de 1985, por conducto del Ministro de Cooperación Internacional quien argumentaba que:

"Gran Bretaña jugó un papel importante en la creación de la UNESCO y continúa apoyando los ideales y objetivos contenidos en su *Constitución*. Pero nuestro gobierno ha tenido dudas respecto a la efectividad con que la organización los ha manejado, por ello, y no obstante el firme propósito que tuvimos al proponer reformas y trabajar duro, particularmente en la reciente Conferencia General, para asegurar la adopción, los resultados a nuestro juicio fueron escasos y limitados de lo que nosotros creíamos necesarios para justificar la permanencia británica en la Organización... por tal motivo, el Reino Unido cesará de ser miembro de la UNESCO el 31 de diciembre de 1985"

---

<sup>13</sup> Carta enviada al Director General de la UNESCO, Sr. Amadou-Mahtar M'Bow, por el Secretario de Estado de los Estados Unidos el 28 de diciembre de 1984, en Pérez Audelo, *op.cit.*, anexos

Y finalizó con su retiro afirmando que "esta decisión no afectará al Sistema de Naciones Unidas como un todo. Pero estamos decididos a que nuestro apoyo a las Naciones Unidas será visto como apoyo a organizaciones efectivas. Desafortunadamente la UNESCO no es tal"<sup>14</sup>

Dicha decisión ha sido concebida por algunos como una decisión desventajosa para la Gran Bretaña y como una expresión de la sumisión de Thatcher y el Ministro del Exterior, Sir Geofry Howe, a las exigencias del Departamento de Estado de los Estados Unidos<sup>15</sup>. Lo cual demuestra que se seguía repitiendo las dinámicas observadas en 1952, cuando el voto de uno de los grandes presionaba a algunos Estados a modificar sus decisiones con tal de obtener beneficios de otro tipo, fuera de las estructuras de la propia organización.

Tal parecería que si Torres Bodet no hubiera renunciado en 1952 tarde o temprano el desinvolucramiento algunos de los Estados miembros habría sido tal que hubieran sido los propios Estados los que dejaran la organización antes que el Director General. Como el propio Torres Bodet lo recordaba: "La hora en que elegí para renunciar era aquella en que más podría servir a la UNESCO mi dimisión". La salida de Torres Bodet dio un cierto aire a la organización y permitió a los Estados miembros un poco más de injerencia, claro que nunca la que esperaban, por ello, a la larga, el retiro de algunos.

El desempeño de la UNESCO y la participación de sus miembros, en los últimos años reitera las afirmaciones hechas anteriormente en el sentido de que la UNESCO sobrevive y sobrevivirá en la marginalidad, sin pedir demasiado, sin esperar demasiado.

Desde mi punto de vista la cooperación amplia en temas relacionados con la educación, la ciencia y la cultura estará condenada a la marginalidad eterna si no se logra tomar conciencia del enorme potencial que supone el entendimiento intercultural, de la enorme responsabilidad que significa lograr un fundamento educativo sólido para la mayoría de la población, y de las infinitas posibilidades que conlleva el conocimiento científico.

---

<sup>14</sup> Discurso pronunciado por Timothy Raison, Ministro de Cooperación Internacional de Gran Bretaña, ante el Parlamento, en Pérez Audelo, *Idem.*

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.81.

Para Torres Bodet estos eran ideales atrapados dentro de la "jaula de hierro" del racionalismo de la Era Moderna. "No hay escape de la modernidad posible por medio de las ideas exclusivamente", la Era Global, hacia la cual nos dirigimos, significa "una ruptura real de la modernidad. El cambio hacia una nueva época no viene de la victoria de lo irracional sobre lo racional, llegará cuando lo social adquiera un significado propio más allá del marco de referencia del Estado-nación. Esto sucederá cuando el Estado ya no sea capaz de controlar las nuevas forma de organización social. Sólo cuando el Estado haya accedido a la autonomía de lo social la Era Moderna habrá concluido"<sup>16</sup>.

Por desgracia la UNESCO se asienta en los Estados, de ellos surge. Su futuro por lo mismo, está condenado. Su sucesor habrá de tener en cuenta las dinámicas del momento, el avance en el espiral de la historia que concibió Vico. Habrá que tener en cuenta que "existe, por supuesto una diferencia crucial... la definición de fronteras culturales se basó en argumentaciones pragmáticas reforzadas por el poder. La división entre periodos han de basarse en hechos, en una fuerza aún más poderosa que la política, la mortandad. Hay una pregunta en el aire: ¿son las naciones o las generaciones las que imponen divisiones estructurales más potentes. En el mundo globalizado las generaciones jóvenes estarán, quizás, más preparadas a acoger lo extranjero, de lo que sus padres lo estuvieron. Ese hecho, en si mismo pude ser la señal de una nueva era"<sup>17</sup>.

Por desgracia Torres Bodet no habrá vivido para contarlo.

---

<sup>16</sup> Martin Albrow, *The Global Age*, p.58.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.105.

## Bibliografía

- Adams, Willi Paul, *Los Estados Unidos de América*, México, Siglo XXI, (1992), 493 pp.
- Albrow, Martin, *The Global Age*, Cambridge, Polity Press, (1996), 246 pp.
- Axelrod, Robert, *La evolución de la cooperación; el dilema del prisionero y la teoría de juegos*, México, Alianza, (1984), 211 pp.
- Barston, R.P., *Modern Diplomacy*, London, Longman, (1997), 308pp.
- Bull, Hedley, *The anarchical society a study of order in world politics*, New York, MacMillan, (1977), 335 pp.
- Coward, Bill F., *La obra educativa de Torres Bodet. En lo nacional y lo internacional, Jornadas*, México, El Colegio de México, num. 59, (1966), 54 pp.
- Dexter, Byron, "UNESCO Faces Two Worlds", *Foreign Affairs*, v. 25 num. 3, (April 1947), pp. 387-407.
- ....., "Yardstick for UNESCO", *Foreign Affairs*, v. 28 num. 1, (October 1949), pp.56-67.
- Encyclopedia Americana*, v. 10, USA, Grolier, (1987).
- Encyclopedia Britannica*, v.2, Chicago, Encyclopedia Britannica, (1995).
- ....., v. 5, Chicago, Encyclopedia Britannica, (1995).
- ....., v. 7, Chicago, Encyclopedia Britannica, (1995).
- Grand Dictionnaire Larousse*, v.1, Paris, Larousse, (1982).
- Grieco, Joseph, *Cooperation Among Nations: Europe, America and non-tariff barriers to trade*, Ithaca N.Y., Cornell Univ. Press, (1990), 255pp.
- Hajnal, Peter I., *Guide to UNESCO*, London, Ocean Pub. Inc., (1983), 578 pp.
- Haas, Ernst, "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes", *World Politics*, n.32, (April 1980), pp. 357-405.
- Haas, Peter, *Saving the Mediterranean*, New York, Columbia Univ. Press, (1990), 303 pp.
- Hellman, Lillian, *Tiempo de canallas*, México, FCE, (1995), 166 pp.

- Hobsbawm, Eric, *Age of Extremes. The short twentieth century 1914-1991*, London, Abacus, (1994), 627 pp.
- Joll, James, *Europe since 1870*, London, Penguin, (1990), 550 pp.
- Keohne, Robert, O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, New Jersey, Princeton Univ. Press, (1984), 290 pp.
- ..... y Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, New York, Harper Collins, (1989), 315pp.
- Kissinger, Henry, *La diplomacia*, México, FCE, (1996), 919 pp.
- Krasenr, Stephen D., *International Regimes*, Ithaca N.Y., Cornell Univ. Press, (1983), 372 pp.
- Laves, Walter H. C. y Thomson, Charles A., *UNESCO. Purpose, Progress, Prospects*, London, Dennis Dobson, (1957), 469 pp.
- Millner, Hellen, "International Theories of Cooperation Among Nations", *World Politics*, num. 44, (April 1992), pp.466-496.
- Morison, Samuel Eliot, *et.al.*, *Breve historia de los Estados Unidos*, México, FCE, (1987), 1015 pp.
- Pérez Audelo, Juan, *Crisis en la UNESCO. Factores socio-políticos del retiro de los Estados Unidos de América y Gran Bretaña*, inédito.
- Secretaría de Educación Pública, *México en la UNESCO*, México, Sep, (1988), 191 pp.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en las Naciones Unidas*, México, SRE, (1986), 424 pp.
- Sewell, James P., *UNESCO and World Politics: engaging in international relations*, Princeton, Princeton Univ. Press, (1975), 384 pp.
- Solana, Fernando, *et.al.*, *Historia de la educación pública en México*, México, FCE, (1981), 645 pp.
- Torres Bodet, Jaime, *Discursos en la UNESCO*, Foro 2000, México, SEP, (1987), 483pp.
- ....., *El desierto internacional*, México, Porrúa, (1971), 442 pp.
- ....., *Obras escogidas*, México, FCE, (1983), 1191 pp.
- ....., *Textos sobre educación*, México, CNCA, (1994), 518 pp.

Torres Septién, Valentina, *Pensamiento educativo de Jaime Torres Bodet*, México, Ed. El Caballito, (1985), 157 pp.

UNESCO, *Report to the United Nations 1950-1951*, Paris, UNESCO, (1951).

....., *Report to the United Nations 1951-1952*, Paris, UNESCO, (1952).

....., *Report to the United Nations 1952-1953*, Paris, UNESCO, (1953).

....., *UNESCO on the eve of its fortieth anniversary*, Paris, UNESCO, (1985), 217 pp.

....., *What is UNESCO?*, Paris, UNESCO, (1968), 69 pp.

....., Preparatory Commission, *Conference for the Establishment of the United Nations Education, Science and Culture Organization, London 1945*, London, UNESCO, (1946).

Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, California, Addison-Wesley, (1979), 251 pp.

Young, Oran, *International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca N.Y., Cornell Univ. Press, (1989), 248 pp.

## ANEXO I

### **Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura**

Aprobada en Londres el 16 de noviembre de 1945 y modificada por la Conferencia General en sus reuniones segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décima, duodécima, decimoséptima, decimonovena, vigésima, vigésimoprimera y vigésimocuarta.

---

Los gobiernos de los Estados partes en la presente Constitución, en nombre de sus pueblos, declaran:

Que, puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz;

Que, en el curso de la historia, la incomprensión mutua de los pueblos ha sido motivo de desconfianza y recelo entre las naciones, y causa de que sus desacuerdos hayan degenerado en guerra con harta frecuencia;

Que la grande y terrible guerra que acaba de terminar no hubiera sido posible sin la negación de los principios democráticos de la dignidad, la igualdad y el respeto mutuo de los hombres, y sin la voluntad de sustituir tales principios, explotando los prejuicios y la ignorancia, por el dogma de la desigualdad de los hombres y de las razas;

Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua;

Que una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esa paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad.

Por estas razones, los Estados partes en la presente Constitución, persuadidos de la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y de conocimientos, resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos, a fin de que éstos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas.

En consecuencia, crean por la presente la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el fin de alcanzar gradualmente, mediante la cooperación de las naciones del mundo en las esferas de la educación, de la ciencia y de la cultura, los objetivos de paz internacional y de bienestar general de la humanidad, para el logro de los cuales se han establecido las Naciones Unidas, como proclama su carta.

#### ARTÍCULO I. — PROPÓSITOS Y FUNCIONES

1. La organización se propone contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo.

2. Para realizar esta finalidad, la organización:

a) Fomentará el conocimiento y la comprensión mutuos de las naciones, prestando su concurso a los órganos de información para las masas; a este fin, recomendará los acuerdos internacionales que estime convenientes para facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen;

b) Dará nuevo y vigoroso impulso a la educación popular y a la difusión de la cultura:

Colaborando con los Estados miembros que así lo deseen para ayudarles a desarrollar sus propias actividades educativas;

Instituyendo la cooperación entre las naciones con objeto de fomentar el ideal de la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna;

Sugiriendo métodos educativos adecuados para preparar a los niños del mundo entero a las responsabilidades del hombre libre;

c) Ayudará a la conservación, al progreso y a la difusión del saber:

Velando por la conservación y la protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico, y recomendando a las naciones interesadas las convenciones internacionales que sean necesarias para tal fin;

Alentando la cooperación entre las naciones en todas las ramas de la actividad intelectual y el intercambio internacional de representantes de la educación, de la ciencia y de la cultura, así como de publicaciones, obras de arte, material de laboratorio y de cualquier documentación útil al respecto;

Facilitando, mediante métodos adecuados de cooperación internacional, el acceso de todos los pueblos a lo que cada uno de ellos publique.

3. Deseosa de asegurar a sus Estados miembros la independencia, la integridad y la fecunda diversidad de sus culturas y de sus sistemas educativos, la organización se prohíbe toda intervención en materias que correspondan esencialmente a la jurisdicción interna de esos Estados.

## ARTÍCULO II. — MIEMBROS

1. Los Estados miembros de las Naciones Unidas tienen derecho a formar parte de la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

2. A reserva de los términos del acuerdo que ha de concertarse entre esta organización y las Naciones Unidas, de conformidad con lo previsto en el artículo X de la presente Constitución, los Estados no miembros de las Naciones Unidas podrán, previa recomendación del Consejo Ejecutivo, ser admitidos como miembros de la organización por mayoría de dos tercios de votos de la Conferencia General.

3. Los territorios o grupos de territorios que no dirijan por sí mismos sus relaciones internacionales podrán ser admitidos como miembros asociados por la Conferencia General,

por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, a petición formulada, en nombre de cada uno de esos territorios o grupos de territorios, por el Estado miembro o la autoridad que tenga a su cargo la dirección de sus relaciones internacionales. La naturaleza y el alcance de los derechos y de las obligaciones de los miembros asociados serán determinados por la Conferencia General.<sup>1</sup>

4. Los Estados miembros de la organización que fueren suspendidos en el ejercicio de sus derechos y privilegios de miembros de las Naciones Unidas serán suspendidos, a petición de éstas, en los derechos y privilegios inherentes a la calidad de miembro de la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

5. Los Estados miembros de la organización cesarán *ipso facto* de ser miembros de ésta si fueran excluidos de las Naciones Unidas.

6. Todo Estado miembro o todo miembro asociado de la organización podrá retirarse de ella mediante notificación presentada al Director General. Tal notificación surtirá efecto el 31 de diciembre del año siguiente a aquél en que se haya efectuado. La retirada no modificará las obligaciones financieras que, en la fecha en que se produzca, tuviera para con la organización el Estado de que se trate. La notificación de la retirada de un miembro asociado se hará en su nombre por el Estado miembro o la autoridad a cuyo cargo estén sus relaciones internacionales.<sup>2</sup>

### ARTÍCULO III. — ÓRGANOS

La organización comprenderá una Conferencia General, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría.

### ARTÍCULO IV. — LA CONFERENCIA GENERAL

#### *A. Composición*

1. La Conferencia General estará constituida por los representantes de los Estados miembros de la organización. El gobierno de cada Estado miembro nombrará como máximo cinco delegados, escogidos previa consulta con la Comisión Nacional o, de no existir ésta, con las instituciones educativas, científicas y culturales.

#### *B. Funciones*

2. La Conferencia General determinará la orientación y la línea de conducta general de la organización. Decidirá acerca de los programas que le sean sometidos por el Consejo Ejecutivo.<sup>3</sup>

3. La Conferencia General convocará, cuando lo estime conveniente y de conformidad con las disposiciones que establezca, conferencias internacionales de Estados sobre la educación, las ciencias, las humanidades o la difusión del saber; la Conferencia

---

<sup>1</sup> Párrafo aprobado en la sexta reunión de la Conferencia General (1951).

<sup>2</sup> Párrafo aprobado en la octava reunión (1954) de la Conferencia General.

<sup>3</sup> Párrafo modificado en la séptima reunión (1952) de la Conferencia General.

General o el Consejo Ejecutivo podrán convocar conferencias no gubernamentales sobre los mismos temas, de conformidad con tales disposiciones.<sup>4</sup>

4. Cuando se pronuncie en favor de proyectos que hayan de ser sometidos a los Estados miembros, la Conferencia General deberá distinguir entre las recomendaciones dirigidas a esos Estados y las convenciones internacionales que hayan de ser sometidas a la ratificación de los mismos. En el primer caso, será suficiente la simple mayoría de votos; en el segundo se requerirá una mayoría de dos tercios. Cada uno de los Estados miembros someterá las recomendaciones o las convenciones a sus autoridades competentes, dentro del plazo de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia General en la cual hayan sido aprobadas.

5. A reserva de las disposiciones del apartado c) del párrafo 5 del artículo V, la Conferencia General asesorará a las Naciones Unidas en los aspectos educativos, científicos y culturales de las cuestiones que interesen a aquéllas, en las condiciones y según el procedimiento que hayan adoptado las autoridades competentes de ambas organizaciones.<sup>5</sup>

6. La Conferencia General recibirá y examinará los informes que dirijan a la organización los Estados miembros sobre las medidas que hayan adoptado en relación con las recomendaciones y las convenciones mencionadas en el párrafo 4 supra o, cuando así lo decida, resúmenes analíticos de esos informes.<sup>6</sup>

7. La Conferencia General elegirá a los miembros del Consejo Ejecutivo y, previa recomendación de éste, nombrará al Director General.

### *C. Votación*

8. a) Cada Estado miembro tendrá un voto en la Conferencia General. Las decisiones se tomarán por mayoría simple, excepto en aquellos casos en que las disposiciones de la presente Constitución o del reglamento de la Conferencia General exijan mayoría de dos tercios. Se entenderá por mayoría la de los miembros presentes y votantes.<sup>7</sup>

b) Un Estado miembro que esté en mora en el pago de sus contribuciones no podrá votar en la Conferencia General si la cantidad total que adeude por ese concepto es superior a la suma de sus contribuciones correspondientes al año en curso y al año civil precedente.<sup>8</sup>

c) Sin embargo, la Conferencia General podrá autorizar a ese Estado miembro a participar en las votaciones si comprueba que la falta de pago se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del referido Estado miembro.<sup>9</sup>

### *D. Procedimiento*

9. a) La Conferencia General celebrará cada dos años una reunión ordinaria. Podrá celebrar reuniones extraordinarias, por propia iniciativa, por convocatoria del Consejo Ejecutivo o a petición de un tercio, al menos, de los Estados miembros.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Párrafo modificado en la decimoséptima reunión (1972) de la Conferencia General.

<sup>7</sup> Apartado modificado en la décima reunión (1958) de la Conferencia General.

<sup>8</sup> Apartado aprobado en la cuarta reunión (1949) y modificado en las reuniones sexta (1951) y séptima (1952) de la Conferencia General.

<sup>9</sup> Apartado aprobado en la cuarta reunión (1949) de la Conferencia General.

b) En cada reunión, la Conferencia General fijará el lugar de la reunión ordinaria siguiente. El lugar de celebración de una reunión extraordinaria lo fijará la Conferencia General si se debe a ella la iniciativa de esa reunión, y el Consejo Ejecutivo en los demás casos.<sup>11</sup>

10. La Conferencia General adoptará su propio reglamento. En cada reunión elegirá su presidente y su mesa.<sup>12</sup>

11. La Conferencia General establecerá las comisiones especiales y técnicas y los demás órganos subsidiarios que sean necesarios para la realización de sus trabajos.

12. A reserva de las disposiciones de su reglamento, la Conferencia General tomará las disposiciones necesarias para que el público pueda asistir a sus deliberaciones.

### *E. Observadores*

13. La Conferencia General, previa recomendación del Consejo Ejecutivo y por mayoría de dos tercios, podrá, con arreglo a lo dispuesto en su reglamento, invitar a representantes de organizaciones internacionales, particularmente de las señaladas en el párrafo 4 del artículo IX, a que asistan como observadores a ciertas reuniones de la Conferencia o de sus comisiones.

14. Cuando el Consejo Ejecutivo haya reconocido a esas organizaciones internacionales no gubernamentales o semigubernamentales como entidades consultivas, según el procedimiento indicado en el párrafo 4 del artículo IX, dichas organizaciones serán invitadas a enviar observadores a las reuniones de la Conferencia General y de sus comisiones.<sup>13</sup>

## ARTÍCULO V. — CONSEJO EJECUTIVO

### *A. Composición*

1. El Consejo Ejecutivo será elegido por la Conferencia General entre los delegados designados por los Estados miembros, y se compondrá de cincuenta y un miembros, cada uno de los cuales representará al gobierno del Estado del cual sea nacional. El presidente de la Conferencia General tendrá asiento por derecho propio en el Consejo Ejecutivo con voz y sin voto.<sup>14</sup>

2. Al proceder a la elección de los miembros del Consejo Ejecutivo, la Conferencia General procurará que figuren entre ellos personas competentes en artes, letras, humanidades, ciencias, educación y difusión del pensamiento, que estén calificadas por su experiencia y su capacidad para el desempeño de las funciones administrativas y ejecutivas que incumben al Consejo. Tendrá así mismo en cuenta la diversidad de las culturas y la

---

<sup>10</sup> Apartados *a*) y *b*) modificados en las reuniones tercera (1948) y séptima (1952) de la Conferencia General.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> Párrafo modificado en la segunda reunión (1947) de la Conferencia General.

<sup>13</sup> Párrafo aprobado en la tercera reunión (1948) de la Conferencia General.

<sup>14</sup> Párrafo modificado en las reuniones séptima (1952), octava (1954), novena (1956), duodécima (1962), decimoquinta (1968), decimoséptima (1972), decimonovena (1976) y vigésimoprimera (1980) de la Conferencia General.

necesidad de conseguir una distribución geográfica equitativa. No podrá haber al mismo tiempo en el Consejo Ejecutivo más de un nacional de cada Estado miembro, con excepción del presidente de la Conferencia.

3. Los miembros del Consejo desempeñarán sus funciones desde el fin de la reunión de la Conferencia General en que hayan sido elegidos hasta el fin de la segunda reunión ordinaria de la Conferencia General siguiente a su elección. No podrán ser reelegidos inmediatamente para un segundo mandato. La Conferencia General procederá en cada una de sus reuniones ordinarias a elegir el número de miembros necesario para cubrir los puestos que queden vacantes al fin de la reunión.<sup>15</sup>

4. a) En caso de muerte o de renuncia de uno de sus miembros, el Consejo Ejecutivo designará, a propuesta del gobierno del Estado representado por tal miembro, un sustituto que desempeñará sus funciones hasta el término del mandato de aquél.

b) El gobierno que haga la propuesta y el Consejo Ejecutivo tendrán en cuenta los factores señalados en el párrafo 2 de este artículo.

c) Cuando sobrevengan circunstancias excepcionales que, a juicio del Estado representado, hagan indispensable el relevo de su representante, aún sin que medie renuncia de éste, se procederá de acuerdo con lo previsto en el apartado a).<sup>16</sup>

d) En caso de que un Estado miembro se retire de la organización, y que un nacional de dicho Estado sea miembro del Consejo Ejecutivo, el mandato de ese miembro expirará en la fecha en que la retirada sea efectiva.<sup>17</sup>

## *B. Funciones*

5. a) El Consejo Ejecutivo preparará el orden del día de las reuniones de la Conferencia General. Examinará el programa de trabajo de la organización y el correspondiente proyecto de presupuesto, presentados por el Director General, de conformidad con el párrafo 3 del artículo VI, y los someterá, con las recomendaciones que estime convenientes, a la Conferencia General.<sup>18</sup>

b) El Consejo Ejecutivo, actuando bajo la autoridad de la Conferencia General, será responsable ante ésta de la ejecución del programa por ella aprobado. De conformidad con las decisiones de la Conferencia General y habida cuenta de las circunstancias que pudieran presentarse entre dos reuniones ordinarias de la misma, el Consejo Ejecutivo tomará todas las disposiciones necesarias para asegurar la ejecución eficaz y racional del programa del Director General.

c) Entre dos reuniones ordinarias de la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo podrá ejercer ante las Naciones Unidas las funciones de asesoramiento previstas en el párrafo 5 del artículo IV, a condición de que la cuestión que motive la consulta hubiera sido tratada en principio por la Conferencia General o que su solución estuviese implícita en decisiones de la Conferencia.

---

<sup>15</sup> Párrafo modificado en las reuniones quinta (1950), séptima (1952), decimoquinta (1968) y decimoséptima (1972) de la Conferencia General.

<sup>16</sup> Párrafo modificado en las reuniones octava (1954) y decimonovena (1976) de la Conferencia General.

<sup>17</sup> Apartado d) aprobado por la Conferencia General en su 24.ª reunión (1987).

<sup>18</sup> Apartados a), b) y c) modificados en la séptima reunión (1952) de la Conferencia General.

6. El Consejo Ejecutivo recomendará a la Conferencia General la admisión de nuevos miembros en la organización.

7. A reserva de lo que decidiere la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo adoptará su propio reglamento y elegirá su mesa de entre sus miembros.

8. El Consejo Ejecutivo celebrará por lo menos dos reuniones ordinarias al año y podrá celebrar reuniones extraordinarias cuando lo convoque su presidente, ya sea por iniciativa propia o a petición de seis miembros del Consejo.

9. El Presidente del Consejo Ejecutivo presentará en nombre de éste a la Conferencia General, en cada una de sus reuniones ordinarias, con o sin comentarios, los informes sobre las actividades de la organización que el Director General debe preparar con arreglo a las disposiciones del apartado b) del párrafo 3 del artículo VI.<sup>19</sup>

10. El Consejo Ejecutivo tomará las disposiciones pertinentes para consultar a los representantes de las organizaciones internacionales o a personalidades competentes que se ocupen de asuntos de la incumbencia del Consejo.

11. Entre las reuniones de la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo podrá pedir a la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas sobre las cuestiones jurídicas que se planteen en la esfera de las actividades de la organización.<sup>20</sup>

12. Aunque los miembros del Consejo Ejecutivo son representantes de sus respectivos gobiernos, ejercerán en nombre de la totalidad de la Conferencia General los poderes por ella delegados.<sup>21</sup>

## ARTÍCULO VI. — SECRETARÍA

1. La Secretaría se compondrá de un Director General y del personal que se estime necesario.

2. El Director General será nombrado por la Conferencia General, a propuesta del Consejo Ejecutivo, por un periodo de seis años, con arreglo a las condiciones que la Conferencia apruebe, y podrá ser reelegido para un nuevo periodo. Será el más alto funcionario administrativo de la organización.

3. a) El Director General o, en su defecto, el sustituto por él designado, participará, con voz y sin voto, en todas las reuniones de la Conferencia General, del Consejo Ejecutivo y de las comisiones de la organización. Podrá formular proposiciones acerca de las medidas que hayan de tomar la Conferencia y el Consejo Ejecutivo y preparará, para su presentación al Consejo, un proyecto de programa de trabajo de la organización, acompañado del proyecto de presupuesto correspondiente.<sup>22</sup>

b) El Director General preparará informes periódicos sobre las actividades de la organización y los transmitirá a los Estados miembros y al Consejo Ejecutivo. La Conferencia General determinará los periodos que deben abarcar esos informes.<sup>23</sup>

4. El Director General nombrará al personal de la Secretaría con arreglo al estatuto del Personal que la Conferencia General apruebe. A reserva de reunir las más altas

<sup>19</sup> Párrafo modificado en las reuniones séptima (1952) y octava (1954) de la Conferencia General.

<sup>20</sup> Párrafo aprobado en la séptima reunión (1952) de la Conferencia General.

<sup>21</sup> Párrafo modificado en la octava reunión (1954) de la Conferencia General.

<sup>22</sup> Apartado modificado en la séptima reunión (1954) de la Conferencia General.

<sup>23</sup> Apartado aprobado en la octava reunión (1954) de la Conferencia General.

cualidades de integridad, eficiencia y competencia técnica, el personal habrá de ser nombrado a base de la más amplia representación geográfica posible.

5. Las responsabilidades del Director General y del personal son de carácter exclusivamente internacional. En el desempeño de sus funciones no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la organización. Se abstendrán de actuar en forma alguna que pueda menoscabar su condición de funcionarios internacionales. Cada uno de los Estados miembros de la organización se compromete a respetar el carácter internacional de las funciones del Director General y del personal, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.

6. Ninguna de las disposiciones de este artículo impedirá a la organización concertar, dentro del marco de las Naciones Unidas, arreglos especiales para la constitución de servicios comunes y el nombramiento de personal común, así como para el intercambio de personal.

## ARTÍCULO VII. — COMISIONES NACIONALES DE COOPERACIÓN

1. Cada Estado miembro tomará las disposiciones adecuadas a su situación particular, con objeto de asociar a la organización a los principales grupos nacionales que se interesen por los problemas de la educación, la ciencia y la cultura, de preferencia constituyendo una comisión nacional en la que estén representados el gobierno y los referidos grupos.

2. En los países en que existan, las comisiones nacionales o los organismos nacionales de cooperación asesorarán a las delegaciones de sus países respectivos en la Conferencia General y a sus gobiernos, en cuestiones relacionadas con la organización, desempeñando el papel de órganos de enlace para todas las cuestiones que interesen a la organización.

3. A petición de un Estado miembro, la organización podrá delegar ante la Comisión Nacional de ese Estado a un funcionario de la Secretaría a fin de que, con carácter temporal o permanente, colabore en los trabajos de la misma.

## ARTÍCULO VIII. — INFORMES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Cada Estado miembro someterá a la organización, en el momento y la forma que decida la Conferencia General, informes sobre las leyes, reglamentos y estadísticas relativos a sus instituciones y actividades educativas, científicas y culturales, así como sobre el curso dado a las recomendaciones y convenciones a que se refiere el párrafo 4 del artículo IV.<sup>24</sup>

## ARTÍCULO IX. — PRESUPUESTO

1. El presupuesto será administrado por la organización.

2. La Conferencia General aprobará definitivamente el presupuesto y fijará la participación financiera de cada uno de los Estados miembros de la organización, a reserva de las disposiciones que pueda establecer el acuerdo concertado con las Naciones Unidas, con arreglo a lo previsto en el artículo X de la presente Constitución.

---

<sup>24</sup> Artículo modificado en la décimoséptima reunión (1972) de la Conferencia General.

3. El Director General, con la aprobación del Consejo Ejecutivo, podrá recibir cualquier donación, legado o subvención de gobiernos, instituciones públicas o privadas, asociaciones o particulares.

#### ARTÍCULO X. — RELACIONES CON LAS NACIONES UNIDAS

La organización se vinculará tan pronto como sea posible con las Naciones Unidas en calidad de organismo especializado de las mismas, con arreglo a lo previsto en el artículo 57 de la carta de las Naciones Unidas. Esta vinculación se hará mediante un acuerdo concertado con las Naciones Unidas, en la forma prevista en el artículo 63 de la carta, que será sometido a la aprobación de la Conferencia General. El acuerdo habrá de prever una cooperación efectiva entre ambas organizaciones en la prosecución de sus propósitos comunes y consagrar, al mismo tiempo, la autonomía de esta organización en la esfera de su competencia, según se define en la presente constitución. Tal acuerdo podrá contener disposiciones relativas a la aprobación y al financiamiento del presupuesto de la organización por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

#### ARTÍCULO XI. — RELACIONES CON OTROS ORGANISMOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES ESPECIALIZADOS

1. La organización podrá cooperar con otros organismos y organizaciones intergubernamentales especializados cuyas tareas y actividades estén en armonía con las suyas. A ese efecto, el Director General, actuando bajo la autoridad superior del Consejo Ejecutivo, podrá establecer relaciones de trabajo con esos organismos y organizaciones y constituir las comisiones mixtas que se estimen necesarias para conseguir una cooperación eficaz. Todo acuerdo concertado en debida forma con esos organismos u organizaciones especializados será sometido a la aprobación del Consejo Ejecutivo.

2. Siempre que la Conferencia General y las autoridades competentes de cualquier otro organismo u organización intergubernamental especializado, con propósitos y funciones comprendidos en la competencia de la organización, consideren conveniente transferir a ésta sus recursos y funciones, el Director General, a reserva de la aprobación de la Conferencia General, podrá concertar, a satisfacción de ambas partes, los acuerdos necesarios.

3. La organización, de común acuerdo con otras organizaciones intergubernamentales, podrá tomar las disposiciones pertinentes para asegurar una representación recíproca en las respectivas reuniones.

4. La organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura podrá tomar cuantas disposiciones convengan para facilitar las consultas y asegurar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones comprendidas en la esfera de la competencia de aquélla. Podrá invitarlas a realizar determinadas tareas en sus respectivos campos de acción. Esa cooperación podrá asumir igualmente la forma de una adecuada participación de representantes de las referidas organizaciones en los trabajos de los comités asesores creados por la Conferencia General.

#### ARTÍCULO XII. — CONDICIÓN JURÍDICA DE LA ORGANIZACIÓN

Las disposiciones de los artículos 104 y 105 de la carta de las Naciones Unidas,<sup>25</sup> relativas a su condición jurídica, sus privilegios o inmunidades serán igualmente aplicables a la presente organización.

### ARTÍCULO XIII. — REFORMAS

1. Las propuestas de modificación de la presente constitución surtirán efecto cuando la Conferencia General las haya aprobado por mayoría de dos tercios. Sin embargo, aquellas propuestas que impliquen modificaciones fundamentales en los fines de la organización o nuevas obligaciones para los Estados miembros deberán ser aceptadas posteriormente, antes de entrar en vigor, por los dos tercios de los Estados miembros. El texto de las propuestas de modificación será comunicado por el Director General a los Estados miembros por lo menos seis meses antes de ser sometido al examen de la Conferencia General.

2. La Conferencia General está facultada para aprobar, por mayoría de dos tercios, un reglamento para la aplicación de las disposiciones del presente artículo.

### ARTÍCULO XIV. — INTERPRETACIÓN

1. Los textos francés e inglés de la presente constitución serán igualmente auténticos.

2. Todas las cuestiones y controversias relativas a la interpretación de la presente constitución serán sometidas, para su resolución, a la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal de arbitraje, según determinare la Conferencia General con arreglo a su reglamento.

### ARTÍCULO XV. — ENTRADA EN VIGOR

1. La presente constitución estará sujeta a aceptación. Los instrumentos de aceptación serán depositados en poder del Gobierno del Reino Unido.

2. La presente constitución quedará abierta a la firma en los archivos del Gobierno del Reino Unido. La firma podrá estamparse antes o después del depósito del instrumento de aceptación. Ninguna aceptación será válida a menos de ir precedida o seguida de la firma. No obstante, un Estado que se haya retirado de la organización deberá tan sólo depositar un nuevo instrumento de aceptación para volver a ser miembro de ella.<sup>26</sup>

3. La presente Constitución entrará en vigor cuando haya sido aceptada por veinte de sus signatarios. Las aceptaciones ulteriores surtirán efecto inmediatamente.

---

<sup>25</sup> Artículo 104. La organización gozará, en el territorio de cada uno de sus miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus propósitos.

Artículo 105. 1. La organización gozará, en el territorio de cada uno de sus miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

2. Los representantes de los miembros de la organización y los funcionarios de ésta gozarán así mismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la organización.

3. La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo, o proponer convenciones a los miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto.

<sup>26</sup> Párrafo modificado en la 24.ª reunión (1987) de la Conferencia General.

4. El Gobierno del Reino Unido notificará a todos los miembros de las Naciones Unidas y al Director General el recibo de todos los instrumentos de aceptación y la fecha en que la presente constitución entre en vigor, con arreglo al párrafo precedente.<sup>27</sup>

En fe de lo cual los infrascritos, debidamente autorizados al efecto, han firmado los textos francés e inglés de la presente constitución, siendo ambos igualmente auténticos.

Hecho en Londres, a dieciséis de noviembre de mil novecientos cuarenta y cinco, en un solo ejemplar en francés y en inglés, del cual entregará el Gobierno del Reino Unido copias debidamente certificadas a los gobiernos de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.

---

<sup>27</sup> Idem.

## ANEXO II

Estados Miembros de la UNESCO al 30 de diciembre de 1956

| Estados Miembros                             | Fecha de depósito de su instrumento de aceptación | Porcentaje de contribución al presupuesto |
|--|---|---|
| Afganistan                                   | mayo 4, 1948                                      | 0.06                                      |
| Argentina                                    | sept 15, 1948                                     | 1.10                                      |
| Australia                                    | junio 11, 1946                                    | 1.55                                      |
| Austria                                      | agosto 13, 1948                                   | 0.34                                      |
| Belgica                                      | noviembre 29, 1946                                | 1.19                                      |
| Bolivia                                      | noviembre 13, 1946                                | 0.05                                      |
| Brasil                                       | octubre 14, 1946                                  | 1.02                                      |
| Bulgaria                                     | mayo 17, 1956                                     | 0.13                                      |
| Union de Bruma                               | junio 27, 1949                                    | 0.09                                      |
| República Socialista Soviética<br>Bielorusia | abril 30, 1954                                    | 0.45                                      |
| Cambodia                                     | julio 3, 1951                                     | 0.04                                      |
| Canada                                       | septiembre 6, 1946                                | 2.93                                      |
| Ceylon                                       | noviembre 14, 1949                                | 0.10                                      |
| Chile  | julio 7, 1953                                     | 0.28                                      |
| China  | septiembre 13, 1946                               | 4.83                                      |
| Colombia                                     | octubre 31, 1947                                  | 0.35                                      |
| Costa Rica                                   | mayo 19, 1950                                     | 0.04                                      |
| Cuba   | agosto 29, 1947                                   | 0.25                                      |
| Checoslovakia                                | octubre 5, 1946                                   | 0.79                                      |
| Dinamarca                                    | septiembre 20, 1946                               | 0.62                                      |
| República Dominicana                         | julio 2, 1946                                     | 0.05                                      |
| Ecuador                                      | junio 22, 1947                                    | 0.05                                      |
| Egipto                                       | julio 16, 1946                                    | 0.34                                      |
| El Salvador                                  | abril 28, 1948                                    | 0.06                                      |
| Etiopia                                      | julio 1, 1955                                     | 0.10                                      |
| Finlandia                                    | octubre 10, 1956                                  | 0.35                                      |
| Francia                                      | junio 29, 1946                                    | 5.35                                      |
| República Federal Alemana                    | julio 11, 1951                                    | 3.94                                      |
| Grecia                                       | noviembre 4, 1946                                 | 0.19                                      |
| Guatemala                                    | diciembre 28, 1949                                | 0.07                                      |
| Haiti  | noviembre 18, 1946                                | 0.04                                      |
| Honduras                                     | diciembre 16, 1947                                | 0.04                                      |
| Hungria                                      | septiembre 14, 1948                               | 0.43                                      |
| India  | junio 12, 1946                                    | 2.79                                      |
| Indonesia                                    | mayo 27, 1950                                     | 0.48                                      |
| Iran   | septiembre 6, 1948                                | 0.25                                      |
| Iraq   | octubre 21, 1948                                  | 0.11                                      |
| Israel                                       | septiembre 16, 1949                               | 0.15                                      |
| Italia                                       | enero 27, 1948                                    | 1.95                                      |
| Japon  | julio 2, 1951                                     | 1.84                                      |
| Jordan                                       | junio 14, 1950                                    | 0.04                                      |
| Korea  | junio 14, 1950                                    | 0.12                                      |
| Laos   | julio 9, 1951                                     | 0.04                                      |
| Libano                                       | octubre 28, 1946                                  | 0.05                                      |

|   |                     |       |
|---|---------------------|-------|
| Libcra  | marzo 6, 1947       | 0.04  |
| Libya   | junio 27, 1953      | 0.04  |
| Luxemburgo                                    | octubre 27, 1947    | 0.06  |
| México  | junio 12, 1946      | 0.66  |
| Monaco  | junio 6, 1949       | 0.04  |
| Moroco  | noviembre 7, 1956   | 0.11  |
| Nepal   | mayo 1, 1953        | 0.04  |
| Holanda                                       | enero 1, 1947       | 1.08  |
| Nueva Zelanda                                 | marzo 6, 1946       | 0.40  |
| Nicaragua                                     | febrero 22, 1952    | 0.04  |
| Noruega                                       | agosto 8, 1946      | 0.46  |
| Paquistán                                     | septiembre 14, 1949 | 0.52  |
| Panamá  | enero 10, 1950      | 0.05  |
| Paraguay                                      | junio 20, 1955      | 0.04  |
| Peru  | noviembre 21, 1946  | 0.14  |
| Filipinas                                     | noviembre 21, 1946  | 0.38  |
| Polonia                                       | noviembre 6, 1946   | 1.46  |
| Rumania                                       | julio 27, 1956      | 0.47  |
| Arabia Saudita                                | abril 30, 1946      | 0.07  |
| España  | enero 30, 1953      | 1.07  |
| Sudan   | noviembre 26, 1956  | 0.10  |
| Suecia  | enero 23, 1950      | 1.37  |
| Suiza   | enero 28, 1949      | 0.95  |
| Siria   | noviembre 16, 1946  | 0.07  |
| Tailandia                                     | enero 1, 1949       | 0.15  |
| Tunes   | noviembre 8, 1956   | 0.05  |
| Turquia                                       | julio 6, 1946       | 0.59  |
| República Socialista Soviética<br>Ucrania     | abril 30, 1954      | 1.74  |
| Union de Sudafrica                            | junio 3, 1946       | —     |
| Union de Repúblicas Socialistas<br>Soviéticas | abril 21, 1954      | 13.11 |
| Reino Unido                                   | febrero 20, 1946    | 7.33  |
| Estados Unidos de Norteamérica                | septiembre 30, 1946 | 31.30 |
| Uruguay                                       | noviembre 8, 1947   | 0.15  |
| Venezuela                                     | noviembre 25, 1946  | 0.40  |
| Vietnam                                       | julio 9, 1951       | 0.14  |
| Yugoslavia                                    | marzo 31, 1950      | 0.34  |

Fuente : Laves y Thomson, *op.cit.*, pp.437-439

### ANEXO III

#### Sesiones de la Conferencia General de la UNESCO

|                |                  |                                 |
|----------------|------------------|---------------------------------|
| Primera Sesión | Paris            | Noviembre 19-Diciembre 10, 1946 |
| Segunda Sesión | Ciudad de México | Noviembre 6 -Diciembre 3, 1947  |
| Tercera Sesión | Beirut           | Noviembre 17-Diciembre 11, 1948 |
| Cuarta Sesión  | Paris            | Septiembre 19- Octubre 5, 1949  |
| Quinta Sesión  | Florenia         | Mayo 22- Junio 17, 1950         |
| Sexta Sesión   | Paris            | Junio 18- Julio 11, 1951        |
| Septima Sesión | Paris            | Noviembre 12-Diciembre 11, 1952 |
| Octava Sesión  | Montevideo       | Noviembre 12-Diciembre 10, 1954 |
| Novena Sesión  | Nueva Deli       | Noviembre 5-Diciembre 5, 1956   |

Fuente : Ibidem, p. 442

## ANEXO IV

### Presupuesto de la UNESCO

|      |             |      |             |
|------|-------------|------|-------------|
| 1947 | \$6,950,000 | 1952 | \$8,736,810 |
| 1948 | 7,682,637   | 1953 | 9,038,199   |
| 1949 | 7,780,000   | 1954 | 9,713,965   |
| 1950 | 8,000,000   | 1955 | 10,314,538  |
| 1951 | 8,200,000   | 1956 | 11,347,038  |

### EGRESOS POR AREA

|      | Educación  | Ciencias Naturales | Ciencias Sociales | Actividades Culturales | Comunicación Masiva |
|------|------------|--------------------|-------------------|------------------------|---------------------|
| 1947 | \$ 884,373 | \$ 498,905         | \$ 82,710         | \$ 364,498             | \$ 469,032          |
| 1948 | 1,120,011  | 747,105            | 303,108           | 797,116                | 1,261,062           |
| 1949 | 1,287,306  | 689,227            | 300,176           | 727,181                | 1,104,754           |
| 1950 | 1,624,195  | 700,085            | 351,865           | 619,197                | 969,230             |
| 1951 | 1,501,159  | 855,870            | 421,981           | 817,948                | 1,157,476           |
| 1952 | 1,811,899  | 866,711            | 578,629           | 913,027                | 1,285,578           |
| 1953 | 1,687,983  | 786,574            | 488,817           | 855,327                | 1,105,793           |
| 1954 | 1,801,585  | 807,286            | 615,518           | 963,120                | 1,158,324           |
| 1955 | 1,995,359  | 880,919            | 629,928           | 1,012,447              | 1,156,657           |
| 1956 | 2,588,716  | 1,094,903          | 799,366           | 1,205,281              | 1,430,738           |

### Fondos PEATNU

|         |              |
|---------|--------------|
| 1950-51 | \$ 1,075,454 |
| 1952    | 3,697,000    |
| 1953    | 2,987,640    |
| 1954    | 2,525,867    |
| 1955    | 3,890,370    |
| 1956    | 5,058,756    |

Fuente : Ibidem, p. 440-441

## ANEXO V

### Membresía del Consejo Ejecutivo de la UNESCO para el año 1950

|  | Fin del Mandato |
|--|-----------------|
| <b>Chairman</b>                                  |                 |
| Sir John MAUD ( Gran Bretaña)                    | 1950            |
|  |                 |
| <b>Vice-Chairmen</b>                             |                 |
| Profesor Iouis VERNIERS (Belgica)                | 1951            |
| Profesor Alex PHOTIADES (Grecia)                 | 1951            |
|  |                 |
| <b>Miembros</b>                                  |                 |
| Profesor Stanislaw ARNOLD (Polonia)              | 1950            |
| Profesor P. de BERREDO CARNEIRO (Brasil)         | 1952            |
| Profesor CHEN YUAN (China)                       | 1950            |
| H.E. Mr. Victor DORÉ (Canada)                    | 1951            |
| Dr. Luther H. EVANS ( Estados Unidos de América) | 1952            |
| H.E. Shafik GHORBAL Bey (Egipto)                 | 1951            |
| H.E. Conde Stefano JACINI ( Italia)              | 1951            |
| Dr. Manuel MARTINEZ-BAEZ (México)                | 1950            |
| Dr. Guillermo NANNETTI (Colombia)                | 1950            |
| H.E. Dr. C. PARRA-PEREZ (Venezuela)              | 1952            |
| H.E. Sir Sarvepalli RADHAKRISHNAN (India)        | 1951            |
| Mr. Roger SEYDOUX ( Francia)                     | 1952            |
| Profesor Alf SOMMERFELT (Noruega)                | 1952            |
| Mr. Ahmet Kutsi TECER (Turquia)                  | 1952            |
| Dr. E. Ronald WALKER (Australia)                 | 1950            |

Fuente : UNESCO, *Report to United Nation 1950-1951, 1951-1952, 1952-1953.*

Membresia del Consejo Ejecutivo de la UNESCO para el año 1951

|  | Fin del Mandato |
|--|-----------------|
| <b>Chairman</b>                                  |                 |
| H.E. Conde Stefano JACINI ( Italia)              | 1951            |
|  |                 |
| <b>Vice-Chairmen</b>                             |                 |
| Dr. Luther H. EVANS ( Estados Unidos de América) | 1952            |
| H.E. Shafik GHORBAL Bey (Egipto)                 | 1951            |
|  |                 |
| <b>Miembros</b>                                  |                 |
| Sir Ronald ADAMS (Gran Bretaña)                  | 1953            |
| Dr. Rafael BERNAL JIMENEZ (Colombia)             | 1953            |
| Profesor P. de BERREDO CARNEIRO (Brasil)         | 1952            |
| H.E. Dr. Antonio CASTRO CARNEIRO ( México)       | 1953            |
| H.E. Mr. Victor DORÉ (Canada)                    | 1951            |
| Mgr. Jean MAROUN (Libano)                        | 1953            |
| Mrs. Senador Geronima PECSON (Filipinas)         | 1953            |
| H.E. Dr. C. PARRA-PEREZ (Venezuela)              | 1952            |
| Profesor Alex PHOTIADES (Grecia)                 | 1951            |
| Profesor Jean PIAGET (Suiza)                     | 1953            |
| H.E. Sir Sarvepalli RADHAKRISHNAN (India)        | 1951            |
| Mr. Roger SEYDOUX (Francia)                      | 1952            |
| Profesor Alf SOMMERFELT (Noruega)                | 1952            |
| Mr. Ahmet Kutsi TECER (Turquía)                  | 1952            |
| Profesor Louis VERNIERS (Belgica)                | 1951            |

Fuente : UNESCO, *Report to United Nation 1950-1951, 1951-1952, 1952-1953.*

Membresía al Consejo Ejecutivo de la UNESCO de la Sexta Sesión de la Conferencia General ( 1951) , a la Séptima sesión (1952)

|  | Fin del mandato |
|--|-----------------|
| <b>Chairman</b>                                  |                 |
| Profesor Paulo E. de BERREDO CARNEIRO (Brasil)   | 1952            |
|  |                 |
| <b>Vice-Chairmen</b>                             |                 |
| General Sir Ronald ADAM (Gran Bretaña)           | 1953            |
| Monsignor Jean MAROUN (Libano)                   | 1953            |
|  |                 |
| <b>Members</b>                                   |                 |
| Dr. F. Bender (Holanda)                          | 1954            |
| Dr. Rafael BERNAL JIMENEZ (Colombia)             | 1953            |
| H.R. Dr. Antonio CASTRO LEAL ( México)           | 1953            |
| Dr. Luther H. EVANS ( Estados Unidos de América) | 1952            |
| H.E. Conde Stefano JACINI (Italia)               | 1954            |
| Sir Arcot Laxmanswami MUDALIAR ( India)          | 1954            |
| H.E. Dr. C. PARRA-PEREZ (Venezuela)              | 1954            |
| Senador Geronima PECSON (Filipinas)              | 1952            |
| Profesor Jean PLAGET (Suiza)                     | 1953            |
| H.E. Dr. G.A. RAADI (Iran)                       | 1953            |
| H.E. Mr. Vladislav RIBNIKAR (Yugoslavia)         | 1954            |
| H.E. Mr. Roger SEYDOUX (Francia)                 | 1952            |
| Mr. S.M. SHARIF (Paquistán)                      | 1954            |
| Profesor Alf SOMMERFELT (Noruega)                | 1952            |
| Mr. Ahmet Kutsi TECER (Turquia)                  | 1952            |
| Dr. Constantin K. ZURAYK ( Siria)                | 1954            |
|  |                 |
|  |                 |

Fuente : UNESCO, *Report to United Nation 1950-1951, 1951-1952, 1952-1953.*