

Información extranjera

LA COOPERACION INTELECTUAL EN LA U. N. E. S. C. O.

LA OBRA CULTURAL EN LA U. N. E. S. C. O.

Kant ha sacado el texto de David Hume para insertar, como epígrafe de *Zum ewigen Frieden*, el siguiente pensamiento sobre la paz perpetua: "Cuando veo a las naciones luchando entre sí actualmente, es como si viera a dos mozos borrachos luchando a bastonazos en un almacén de porcelanas. No bastará con que se curen los chichones que se produzcan mutuamente, sino que deberán pagar los destrozos que habrán provocado". Con un pensamiento análogo los pueblos civilizados, tras la primera Guerra Mundial, emprendieron el camino de la cooperación intelectual internacional, buscando en el reino de las ideas el fundamento y principio de una paz estable y duradera. El Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, en 1924, durante muchos años fué el vehículo normal de vastos planes de pacificación indirecta del mundo. En el curso de la segunda Guerra Mundial, y sobre todo al final de la misma, ha vuelto a buscarse en el terreno de la cooperación intelectual internacional la vía para garantizar la paz del mundo. Si se atiende a los resultados nada prácticos de la primera experiencia, muy dudosa ha de resultar la eficacia de las organizaciones de cooperación intelectual, ordenada a la consecución de fines tan estrictamente políticos como son la paz y la guerra entre los pueblos. Ahora, como antes, se ha venido a recurrir a un instrumento cultural para alcanzar fines políticos. Muy sintomático es el que en uno y otro caso la organización haya surgido a instancias de los pueblos vencedores de un conflicto armado. Sin necesidad de tantos rodeos, los españoles podemos sostener que la paz puede alcanzarse más rápidamente en el terreno de una verdadera cooperación económica y política, y que la cooperación intelectual de los pueblos se justifica en razón de específicas finalidades culturales. De todas formas, veinte años de cooperación intelectual no pasan por la vida de los pueblos sin dejar alguna huella. Esto es lo que ha llevado en parte a los Gobiernos aliados, en el curso mismo de la segunda Guerra Mundial, a planear proyectos de cooperación intelectual.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En una de las reuniones de los Ministros de Educación de los Gobiernos aliados instalados en Londres, celebrada durante la última Gran Gue-

rra, estudiaron ya, conjuntamente, diversos problemas relacionados con la reconstrucción en el campo de la Educación: abastecimientos escolares, restauración de bibliotecas, reconstrucción de laboratorios, búsqueda de obras de arte desaparecidas, etc. En el curso de las sesiones de esta Conferencia de Ministros aliados de Educación, verificada en Londres en el mes de noviembre de 1942, se fué delineando la necesidad de establecer un plan de conjunto para la cooperación internacional en el orden de la educación y de la cultura. Fué entonces cuando se comenzó a pensar en una nueva organización de cooperación internacional, que había de crearse al terminar la guerra.

Dos mociones se presentaron, en este sentido, en la Conferencia celebrada en San Francisco en la primavera de 1945. Por un lado, el representante de Cuba, doctor Ernesto Dihigo, recogiendo una anterior propuesta cubana, unánimemente aprobada en la Conferencia de Chapultepec, vino a sugerir el que entre los órganos de las Naciones Unidas hubiera un Consejo Cultural, con la función primordial de desarrollar un eficiente plan de cooperación intelectual (1). La resolución presentada por la Delegación francesa a la Conferencia de San Francisco traducía en otro sentido estas aspiraciones. En ella se afirma que "la paz debe estar fundada sobre la comprensión y el entendimiento mutuos; incumbe a las Naciones Unidas velar por que la cultura sea accesible a todos los hombres, y es obligación de las Naciones Unidas facilitar el intercambio y la difusión de informaciones sobre los diversos aspectos de su vida nacional" (2). Esta resolución contenía, además, una propuesta concreta para que se convocara una Conferencia con el fin de restaurar la organización internacional de cooperación intelectual. Aprobada la resolución francesa, se acordó fijar el 1.º de noviembre de 1945 como fecha para la reunión de esta Conferencia.

Convocada por el Gobierno británico, y bajo el patrocinio conjunto de Francia, la "Conferencia para el establecimiento de una Organización de Educación, Ciencia y Cultura de las Naciones Unidas" se reunió en Londres, entre los días 1 y 16

(1) Discurso del Ministro de Estado de Cuba, doctor Dihigo, en la apertura del Centro Regional de la U. N. E. S. C. O. en La Habana el 24 de abril de 1950, en *II Reunión de Comisiones Nacionales de la U. N. E. S. C. O.*, La Habana, 1950, pág. 31.

(2) *Le Programme de l'U. N. E. S. C. O.* ND. et E., número 609. Ser. Int. CXLVII, pág. 2.

de noviembre de 1945, bajo la presidencia de miss Ellen Wilkinson, por entonces Ministro de Educación en Gran Bretaña. Las invitaciones se enviaron de acuerdo con la recomendación hecha por la Conferencia de San Francisco, y a petición de la Conferencia de los Ministros de Educación de los países aliados, en orden a la promoción de tareas encaminadas a la consecución de los objetivos expresados en el art. 1.º, párrafo 3.º, de la Carta de las Naciones Unidas (3). Asistieron Delegaciones de cuarenta y cuatro países, así como representaciones de la Organización Internacional de Trabajo, la Secretaría de la Sociedad de Naciones, el Comité de Cooperación Intelectual de la Sociedad de Naciones, el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, la Unión Panamericana, la Organización de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación (U. N. R. R. A.) y la Oficina Internacional de Educación (4). Tras discutirse y analizarse el proyecto de constitución elaborado por la Conferencia de los Ministros de Educación, así como el presentado por el Gobierno francés, la Conferencia de Londres formuló una constitución por la cual se creaba una "Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura", y un instrumento por el que se designaba una Comisión preparatoria para la Educación, la Ciencia y la Cultura. La Conferencia aprobó, al mismo tiempo, la siguiente resolución: "La sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, será París".

En el curso de sus trabajos la Conferencia elaboró una Convención, creando de un modo ya orgánico la referida "Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura" (U. N. E. S. C. O.), en la que se establecían sus fines y funciones, sus miembros y órganos. Va precedida de un preámbulo en el que se establecen los principios generales de la Organización. "Los Gobiernos de los Estados que suscriben la presente Convención, en nombre de sus pueblos —reza el primer párrafo—, 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" (5). Como en 1924 volvía a centrarse el fundamento de este tipo de organizaciones en la garantía permanente de la paz. Si discutible era el que la resolución de los conflictos armados entre los pueblos arrancaba de simples errores ideológicos, y no de motivaciones vitales mucho más complejas, enraizadas en la peculiar situación económica, sociológica y política, más discutible tenía que ser el ordenar orga-

nizaciones culturales de un modo primario y fundamental al mantenimiento de la paz. Este condicionamiento político de la obra cultural quedaba más acentuado en el párrafo 4.º, que sostenía "que la grande y terrible guerra que acababa de terminar fué posible por la negación de los principios democráticos, de la dignidad, de la igualdad y del respeto del hombre, y por 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" (6). Ya ha quedado históricamente más que archidemostrado el que no es suficiente la solidaridad intelectual y moral de la humanidad para garantizar la paz. España viene sosteniendo desde el siglo xvi, por boca de sus teólogos creadores del Derecho de Gentes, que hace falta más, mucho más que una ocasional solidaridad ideológica para mantener la paz. Hace falta establecer un orden internacional justo, una situación de convivencia que respete la existencia y los derechos de todas las comunidades, difícil de imaginar en un mundo erizado de barreras aduaneras, políticas, económicas, proteccionistas, monopolios de producción y rígido control de mercados.

En el mismo preámbulo se encuentran consideraciones cuyo desarrollo permite una fundamentación más lógica de la nueva Organización. En el párrafo 5.º se afirma "que la dignidad del hombre, al exigir la amplia difusión de la cultura y la educación de todos para la justicia, la libertad y la paz, crea un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua" (7). El preámbulo contenía una clara y evidente declaración de principios para el cumplimiento de un ambicioso plan de cooperación cultural. "Los Estados que suscriben la presente Convención, persuadidos de la necesidad de asegurar a todos amplias e iguales oportunidades para la educación, la investigación sin restricciones de la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y de conocimientos, resuelven desarrollar y multiplicar 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" (8).

Sobre la base de estos enunciados, el art. 1.º de la Convención definía con toda claridad el fin de la Organización, delimitando que "se propone contribuir a la paz y a la seguridad estrechando la colaboración entre las naciones por medio de la educación, la ciencia y la cultura, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, que la Carta de las Naciones Unidas reconoce en todos los pueblos". Tres funciones primordiales se asignaban a la U. N. E. S. C. O. en el cumplimiento de sus fines: una función informativa, otra docente y una última heurística. Bajo el primer aspecto, la U. N. E. S. C. O. era un Centro internacional de información, en el sen-

(3) *Carta de las Naciones Unidas*, art. 1.º, párrafo 3.º Loc. cit.

(4) Los países representados en la Conferencia fueron: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, India, Irak, Irán, Libano, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido, El Salvador, Siria, Turquía, Unión Sudafricana, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

(5) *Manual de la Conferencia General*, París, 1951, página 5.

(6) Loc. cit.

(7) Loc. cit.

(8) Loc. cit.

tido más genérico del término, que al colaborar con los "órganos de información de masas" tendía a promover "el conocimiento y la comprensión mutuos de las naciones". El objetivo a cumplir en este orden se ceñía a "facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen". El cometido docente de la U. N. E. S. C. O. se llenaba a título de órgano consultivo y asesor, promoviendo iniciativas y sugerencias que permitieran dar "nuevo y vigoroso impulso a la educación popular y a la difusión de la cultura". La U. N. E. S. C. O. ejercitaba este cometido docente sobre la base de una triple actividad: "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 una misma posibilidad de educación para todos, sin distinción de raza, sexo, ni de condición social o económica alguna; sugiriendo métodos educativos convenientes para preparar a los niños del mundo entero a las responsabilidades del hombre libre" (art. 1.º, 2 b). En el orden de la investigación, la U. N. E. S. C. O. se proponía ayudar a "la conservación, al progreso y a la difusión del saber". Para la consecución de este objetivo la Organización desarrollaba un triple cometido: "Velando por la conservación y la protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y otros monumentos de interés histórico o científico, y recomendando a los pueblos interesados las Convenciones internacionales que sean necesarias para tal fin. Alentando la cooperación entre las naciones en todas las ramas de la actividad intelectual, 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, por los adecuados métodos de cooperación internacional, el acceso de todos los pueblos a lo que cada uno de ellos publique" (art. 1.º, 2, c). La Convención que comentamos, dictada el 16 de noviembre de 1945, puede definirse como el Acta constitutiva de la U. N. E. S. C. O.

La Comisión preparatoria, creada por la Conferencia de noviembre de 1945, inició sus tareas en Londres, donde siguió instalada hasta el mes de septiembre de 1946, fecha en que se efectuó el traslado a París, sede permanente de la Organización, alojándose en el edificio del antiguo Hotel Majestic (19, Avenue Kléber).

ESTRUCTURA DE LA U. N. E. S. C. O.

Creada la U. N. E. S. C. O., dentro de la O. N. U., como una de sus trece instituciones especializadas autónomas, el problema más importante que desde el primer momento tenía que definir era el de la intensidad e índole de su vinculación y dependencia a esta organización de las Naciones Unidas (9). En función de sus objetivos netamen-

te culturales parecía que su nota fundamental debía ser una autonomía completa o una relativa independencia. Esta solución, como era lógico, eximía a la U. N. E. S. C. O. de los posibles errores en los que pudiera incurrir la O. N. U., organismo más típicamente político. No fué esta la solución adoptada, sino que desde el principio se integró en la mecánica de las Naciones Unidas, a través de su Consejo Económico y Social. La U. N. E. S. C. O. venía a ser una institución especializada más, junto con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión interina de la Organización Internacional del Comercio, la Organización Internacional de la Aviación Civil, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Unión Postal Universal, la Organización Intergubernamental Consultiva de la Navegación Marítima, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional para los Refugiados y la Organización Meteorológica Mundial. En el marco de esta polifacética organización se ponía de manifiesto la complejidad de su estructuración, que contrastaba con la simplicidad con que fué concebida, en los años de postguerra de 1918, la antigua Sociedad de Naciones. La U. N. E. S. C. O. no sólo mantenía conexiones con la Asamblea General y con la Secretaría de las Naciones Unidas, sino también con las distintas Comisiones y Subcomisiones del Consejo Económico y Social. En su estructuración, la U. N. E. S. C. O. aparecía dotada de órganos, algunos de los cuales estaban ya constituidos dentro de las Comisiones (por ejemplo: la Comisión de Cuestiones Sociales y la Comisión de los Derechos del Hombre) o Subcomisiones (por ejemplo: la Subcomisión de la libertad de la información y de la prensa). Se advertía, además, en esa estructuración una radical falta de organicidad, cierta improvisación y una coherencia no siempre muy lógica. Comparando la composición de la U. N. E. S. C. O. en 1945, y la del Instituto Internacional de Cooperación Intelectual en 1924, pronto se advierte que el número de países occidentales representados en 1924 era superior al de 1945. En 1945 se advertía la ausencia de Alemania, Finlandia, Lituania, Letonia, Estonia, Suecia, Rumania, Bulgaria, Hungría, Austria, Portugal, España e Italia. Entre los pueblos civilizados orientales aparecía excluido el Japón. En el heterogéneo conglomerado de 1945 se notaba una señalada minoría de los pueblos latinos europeos, una mayor participación de los pueblos hispanoamericanos y la integración de los pueblos musulmanes, en 1924 sólo representados por Líbano. La participación de lo que pudiéramos llamar la "mesocracia" de los pueblos civilizados era, como puede verse, minoritaria, y, en cambio, se advertía una mayor representación

(9) Cf. *Yearbook of the United Nations* (1946-1947), New York, 1947 (Informe sobre la U. N. E. S. C. O., páginas 703-712; el Acta constitutiva de la U. N. E. S.

C. O., págs. 712-717; el Acuerdo entre la O. N. U. y la U. N. E. S. C. O., págs. 717-721). Ib.: *Yearbook of the United Nations* (1947-1948), New York, 1948, págs. 843-854; *Yearbook of the United Nations* (1948-1949), New York, 1950, págs. 1.011-1.023.

de la "aristocracia" anglosajona y de los pueblos extraeuropeos recientemente conformados. Los defectos y contrasentidos de la antigua Organización Internacional de Cooperación Intelectual no estaban corregidos en la nueva Organización. Su condicionamiento a la O. N. U., y el acusar con más intensidad su carácter político sobre los cometidos técnicos que debía tener primariamente asignados, todo ello ha constituido una grave rémora para la U. N. E. S. C. O. Si al principio se proyectó estructurar la nueva organización sobre las Naciones Unidas, no todos sus miembros quedaron incorporados en ella. Pese a la amplitud del articulado del Acta constitutiva de la Organización, nunca han pertenecido a ella, por razones políticas, la U. R. S. S., Bielorrusia, Ucrania. La presencia de la Delegación de la China nacionalista ha terminado de fraccionar el bloque de pueblos representados, al retirarse las naciones aliadas de la U. R. S. S. Por razones de economía quedaron fuera de la Organización: Costa Rica, Etiopía, Islandia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Suecia y Yemen.

En virtud del art. 2.º del Acta constitutiva podían ser miembros de la U. N. E. S. C. O., en primer término, "los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas" por derecho propio, y excepcionalmente "los Estados no miembros de la Organización de las Naciones Unidas". La vinculación de la U. N. E. S. C. O. a la O. N. U. quedaba claramente consagrada al estipularse, en el párrafo 3 del citado art. 2.º, que la condición de miembro de la U. N. E. S. C. O. cesaba al dejarse de pertenecer a la O. N. U. La exclusión del ejercicio de los derechos y privilegios de la condición miembro de las Naciones Unidas llevaba emparejada la exclusión de los derechos y privilegios asignados a la condición de miembro de la U. N. E. S. C. O. El párrafo 4 del referido artículo 2.º no dejaba lugar a dudas a este respecto: "Los Estados Miembros de la Organización cesarán *ipso facto* de ser miembros de ésta si fuesen excluidos de la Organización de las Naciones Unidas" (10). Venía a precisarse el que no hacía falta que la suspensión del ejercicio de los derechos y privilegios de la U. N. E. S. C. O. tuviese que decidirse a petición de la O. N. U., conforme se estipulaba en el párrafo anterior. En cambio, los Estados no miembros de las Naciones Unidas podían ser miembros de la U. N. E. S. C. O., siempre y cuando la propuesta fuera hecha por el Comité Ejecutivo y estuviera aprobada por una mayoría de votos de los dos tercios de la Conferencia General. De esta forma han ido ingresando en la Organización: Austria, Ceilán, Italia, Mónaco, Suiza, Tailandia, Alemania, el Japón y, últimamente, España.

La U. N. E. S. C. O. está funcionalmente integrada por tres órganos fundamentales: la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y una Secretaría. La Conferencia General se compone, según el art. 4.º (A, 1), por los representantes de los Estados miembros de la U. N. E. S. C. O., que nunca excederán de cinco por cada Estado. Cada una de estas Delegaciones, seleccionadas previa

consulta de las distintas Comisiones Nacionales de la Organización y, en último caso, de las instituciones y Cuerpos educativos, científicos y culturales, pueden estar asesoradas de especialistas y consejeros. A la Conferencia compete el fijar el plan de acción de la U. N. E. S. C. O. "La Conferencia General —se establece en dicho art. 4.º— determinará la orientación y la línea de conducta general de la Organización. Decidirá acerca de los programas establecidos por el Consejo Ejecutivo" (B, 2) (11). Como órgano activo y de consulta de la Organización puede convocar Conferencias internacionales sobre educación, ciencias, humanidades y difusión del saber (B, 3). Como órgano asesor, la Conferencia General asesora a las Naciones Unidas en cuantos problemas atañan a la educación, a la ciencia y a la cultura (B, 5). Como órgano de control, a la Conferencia corresponde la recepción y examen de las informaciones elevadas por los Estados miembros y por las Comisiones Nacionales en particular (B, 6). A título de observadores, la Conferencia puede autorizar la presencia en ciertas sesiones de representantes de organizaciones internacionales no gubernamentales o semigubernamentales (E, 13-14). A la Conferencia General corresponde la designación de los miembros del Consejo Ejecutivo, y, a propuesta de éste, la del nombramiento del Director general de la Organización (B, 7). Como formas de actuación, la Convención estipula reuniones ordinarias anuales y reuniones extraordinarias convocadas por el Comité Ejecutivo (D, 9).

El Consejo Ejecutivo está compuesto por 18 miembros, elegidos —según dispone el art. 5.º— por la Conferencia General entre los delegados de los Estados miembros, por un tiempo máximo de tres años, y escogidos entre las personalidades más destacadas en el mundo de las letras, artes, humanidades, ciencias, educación y en la difusión del pensamiento, y calificadas por su experiencia y capacidad para las tareas del Consejo, teniendo en cuenta la diversidad de las culturas y una distribución geográfica equitativa. Es miembro, asimismo, del Consejo el presidente de la Conferencia General (A, 1-3). Función propia del Consejo Ejecutivo es la de ejecutar el programa adoptado por la Conferencia General, y el recomendar a ésta la admisión de nuevos miembros de la Organización (B, 5-6). Su actuación se ejerce en reuniones ordinarias, dos veces al año como mínimo, y, excepcionalmente, en reuniones extraordinarias convocadas a iniciativa del presidente o de seis de los miembros del Consejo (B, 8). A los miembros del Consejo se les reconoce personalidad jurídica internacional. "Los miembros del Consejo Ejecutivo ejercerán los poderes delegados en ellos por la Conferencia General, en nombre de la Conferencia misma, y no como representantes de sus respectivos Gobiernos" (B, 11) (12).

La Secretaría es el órgano de trabajo de la Organización. Según el art. 6.º de la Convención, está compuesto de un Director general, nombrado por la Conferencia General, a propuesta del Consejo Ejecutivo, por seis años prorrogables, que

(10) Loc. cit., pág. 6.

(11) Loc. cit., pág. 6.

(12) Loc. cit., pág. 8.

es el Jefe administrativo de la Organización y el encargado de asegurar el cumplimiento del programa establecido (1-3), y por el personal técnico y administrativo designado por el Director general (4). En cuanto funcionarios de un organismo internacional, "las responsabilidades del Director general y del personal serán exclusivamente de carácter internacional" (5). El matiz político de la U. N. E. S. C. O. vuelve a manifestarse en el Estatuto del personal de la Organización —establecido por la Conferencia General, y revisado con ocasión de las reuniones segunda y tercera de la misma en 1947 y 1948—, al prescribirse, en su artículo 7.º, título II, párrafo 2.º, que "el Director general hará de modo que las personas comprometidas por sus actividades o por sus relaciones con el fascismo, el nazismo o el militarismo agresivo no puedan ser nombradas para esos cargos" (13).

La constitución de Comisiones Nacionales en la Organización Internacional de Cooperación Intelectual, durante el período 1924-1949, la impuso la experiencia y la necesidad de alcanzar una mayor eficacia en la realización de los planes de coordinación cultural. Fueron creadas, en aquella ocasión, *a posteriori* de la Organización de la cooperación internacional. En la Convención de 1945 aparecen ya registradas fundacionalmente las Comisiones Nacionales de Cooperación. El artículo 7.º, en su párrafo 1.º, recomienda a los Estados miembros de la Organización la constitución de Comisiones Nacionales, "en las que estén ampliamente representados el Gobierno" y los principales grupos nacionales que se interesen por los problemas de la educación, la investigación científica y la cultura. Se sobreentiende que dichas Comisiones Nacionales no sólo comprenden los representantes oficiales del Gobierno en el orden cultural, sino también los privados y particulares. Las Comisiones Nacionales cumplen un triple cometido: de órganos consejeros de las Delegaciones de sus países respectivos en la Conferencia General, de órganos asesores en cada Gobierno en asuntos relacionados con la U. N. E. S. C. O. y de órganos de enlaces en las tareas de la Organización (art. 7.º, 2).

Los artículos 10 y 11 de la Convención fijan las bases sobre las que ha de establecerse un doble sistema de relaciones de dependencia respecto a la O. N. U. y de relaciones de coordinación con otras organizaciones privadas ordenadas a la consecución de objetivos análogos a los de la U. N. E. S. C. O. (14). En el artículo citado en primer término se precisa que la U. N. E. S. C. O. constituye una de las instituciones especializadas previstas en el art. 57 de la Carta de las Naciones Unidas. El régimen de las relaciones entre una y otra organización es objeto de un Acuerdo especial, por el que se acentúa la intervención de la O. N. U. El art. 2.º de este Acuerdo prescribe, taxativamente, el que las peticiones de ingreso en la U. N. E. S. C. O. de los Estados no miembros de la O. N. U. necesitan ser tramitadas por el Consejo Económico y Social, que "podrá reco-

mendar que se deniegue" de un modo inapelable (15). Las mismas relaciones de coordinación de la U. N. E. S. C. O. aparecen intervenidas por la O. N. U. El párrafo 1.º del art. 11 del Acta constitutiva de la U. N. E. S. C. O. establecía que "la Organización puede cooperar con otras organizaciones e instituciones intergubernamentales especializadas, cuyas tareas y actividades estén en armonía con las suyas" (16). El párrafo 4.º amplía este tipo de relaciones, en el sentido de que "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 internacionales no gubernamentales que se ocupen de cuestiones de su competencia" (17). El art. 19 del mencionado Acuerdo estipula, restrictivamente, que "la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura conviene en informar al Consejo sobre la naturaleza y el alcance de los acuerdos formales que estipulare con cualquier otra institución especializada y organización intergubernamental o no gubernamental, y especialmente en informar al Consejo antes de concluir tales acuerdos" (18).

TEORÍA Y "PRAXIS" DE LA U. N. E. S. C. O.

Si sobre toda obra humana y, por ende, histórica pesa la limitación de siempre: aspirar a ser una cosa y realmente quedarse en otra un poco distinta, esta dualidad se plantea en términos más acusados cuando esa obra histórica tiene una textura interna complicada, en la que los órganos no se ordenan a unas funciones específicas, y estas funciones a unos fines concretos y peculiares, y no solamente ocurre esto, sino que, además, está condicionada por la coexistencia de otras obras parcialmente análogas y por las interferencias de organismos más vastos en los que se inserta. En este caso, el contraste entre lo que se proyecta hacer y lo que prácticamente se ha hecho es muy fuerte, y obliga a la Organización a someterse a un proceso de revisión y crítica. Surge entonces la necesidad de adecuar lo que quiere hacer a lo que realmente se puede hacer. El éxito de una misión estriba precisamente en esta adecuación de los objetivos a las posibilidades, y el fracaso se alcanza cuando nunca se termina de salir del reino de los sueños para ajustarse a las instancias concretas de la situación que se vive. En este caso, si no se desanda el camino, más vale renunciar a caminar. Balzac, en *Les illusions perdues*, ha escrito algo que viene como anillo al dedo a la obra ambiciosa de la U. N. E. S. C. O.: "Lleváis en la frente el sello del genio; pero si no lleváis en el corazón su voluntad, si no poseéis su paciencia angelical, si, alejados de vuestra meta por extraños caprichos del destino, no volvéis a tomar, como las tortugas, dondequiera que se encuentre, el camino que lleva a vuestro infinito, como ellas to-

(15) Loc. cit., pág. 47.

(16) Loc. cit., pág. 9.

(17) Loc. cit., pág. 10.

(18) Loc. cit., pág. 52.

(13) Loc. cit., pág. 31.

(14) Loc. cit., pág. 9.

man el que conduce a su amado Océano, entonces podéis renunciar ahora mismo". La U. N. E. S. C. O. también ha tenido su destino; pero al igual que la tortuga, conviene que encuentre su camino. Ha querido teóricamente ser una cosa; pero prácticamente se ha quedado, en muchos aspectos, sin ser lo que quería. Ello nos explica el que sobre la U. N. E. S. C. O. existan las ideas más diver-tidas.

Son muchos los que piensan que la U. N. E. S. C. O., a fuerza de no ser lo que debe ser, no es más que una entelequia más o menos inocente e incolora o una burocracia sin reino equipada de buenas intenciones. No dejan también de existir los que creen que por ser mucho más de lo que debe ser, no pasa de ser un entretenimiento para los débiles en manos de los fuertes. Tan metida y complicada está por las circunstancias de nuestro tiempo, tanto ha arriesgado ya su prestigio, que casi tiene hipotecada toda su eficacia por los elementos de más ostensible poder que en su seno operan. Entre no ser nada y ser demasiado, hay otro peligro de no querer ser nada quedándose en ser lo que alguien ha llamado "una red de servicios mutuos". La U. N. E. S. C. O. sirve para un estéril trasiego de favores e intereses, de informes y comunicaciones. Esta es la perspectiva pesimista de la "praxis" de la U. N. E. S. C. O. Al lado de ella ronda la perspectiva optimista de su "teoría". La U. N. E. S. C. O. es el vehículo perfecto del reino de la Utopía. Ella ha de sentar las bases de un nuevo tipo de comunidad y hacer posible un inédito humanismo. Se encamina hacia el horizonte de una confederación ideológica de todos los pueblos por la vía de la cultura y de la ciencia. De ahí que su cometido se centre en la organización comunitaria del saber y de la enseñanza. No es aventurado, por este camino, que muy bien puede convertirse en el futuro gran Ministerio de Instrucción Pública del mundo.

Lo que hoy necesitamos no es una teoría de la U. N. E. S. C. O., sino una acción positiva y eficaz aplicada a la resolución de unos problemas concretos que nuestra época tiene planteados. La teoría sobra cuando se tiene unos principios sólidamente asentados. Cuando esto no ocurre, entonces hay que disimular la falta de cimientos levantando en el aire los castillos afligranados de las fundamentaciones y explicaciones. Conviene tener esto muy en cuenta, porque la obra que se espera de la U. N. E. S. C. O. es eminentemente práctica. A una Organización Internacional de Cooperación Intelectual interesa más sentar las bases para alcanzar un verdadero espíritu de solidaridad que teorizar sobre esa solidaridad. Interesa más proponerse y terminar alcanzando unos limitados y concretos planes de convivencia y colaboración, que correr y perseguir alocadamente una vaga solidaridad, como si en ella pudiera caerse como se viene a parar en el limbo: sin darse uno cuenta de ello.

La paz, la solidaridad, la justicia, todo esto queda para la U. N. E. S. C. O. en un horizonte muy lejano. Hay por delante, en cambio, un repertorio de tareas menudas en las que es más fácil entrar, y que a la larga muy bien pudiera resultar que condujeran a aquel último destino. Entre estos

dos mundos ha corrido en estos últimos años el quehacer de la U. N. E. S. C. O., unas veces muy cerca de las estrellas, otras a ras del suelo. En el registro de estas pequeñas tareas, que a la postre son las fundamentales, los organizadores de la U. N. E. S. C. O. han puesto el acento sobre tres primordiales cometidos: ayuda a la colaboración internacional en materias científicas, educativas y culturales; ayuda técnica a los Estados miembros, y difusión de la información sobre los progresos que en el orden ideológico experimentan los distintos pueblos. El primer quehacer es una proyección, si cabe más amplia, de la obra del Instituto de Cooperación Intelectual. El segundo campo de acción estaba casi inédito, y en este aspecto se ha dado ya los primeros pasos para una efectiva y real cooperación y ayuda mutua entre los pueblos, en el orden social, económico y cultural. Es en el tercer campo de actividades donde no se ha terminado de lograr cuanto se proyectaba, por los controles y barreras que en el campo de la información algunas naciones tienen montados. Por estos tres caminos la U. N. E. S. C. O. busca la elevación del nivel científico y cultural de los pueblos ayudándoles a desenvolverse espiritualmente conforme a su particular idiosincrasia y a la índole particular del perfil de su cultura.

Dos medios se ofrecen a la U. N. E. S. C. O. para la consecución de sus objetivos. Como ha hecho notar Torres Bodet, en la XVII Sesión Plenaria de la VI Reunión de la Conferencia General, celebrada en París en 1951, a la Organización "dos caminos se le ofrecen igualmente: el de las técnicas y el de las normas" (19). Por el lado técnico aspira la U. N. E. S. C. O. a promover el progreso de la Educación, de la Ciencia y de la Cultura de los pueblos. Por el lado normativo busca la Organización instaurar un nuevo tipo de convivencia internacional. "El primero se propone —dice Torres Bodet—, merced a un mejoramiento general de las técnicas intelectuales, determinar una modificación de las condiciones de vida y de pensamiento de los pueblos. El segundo, que estriba en la reglamentación internacional, tiende a instaurar un orden internacional capaz de servir de norma a las actividades nacionales, de modo que, en lugar de aislarse y contraponerse, esas actividades se armonicen y se conjuguen, en bien de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad" (20). Como puede notarse, el cometido de la Organización cada vez se ha ido perfilando y delimitando de un modo más conciso y claro. A su actual Director general hay que atribuir el mérito de esta concisión y de esta claridad.

En el ámbito de la cooperación intelectual internacional, la U. N. E. S. C. O. ha alcanzado objetivos prácticos: fomentando las investigaciones, formando equipos de especialistas consagrados al estudio de determinados problemas de interés general; poniendo, en última instancia, los resultados de esos trabajos y la competencia de esos

(19) *Actas de la Conferencia General. VI Reunión. París, 1951. Actas de los debates, pág. 246.*

(20) Loc. cit., págs. 245-247.

especialistas a la disposición de los Estados miembros. De esta forma han venido a elaborarse métodos e instrumentos de cooperación internacional que benefician a los Estados miembros en el campo del desarrollo de la Educación, de la Ciencia y de la Cultura. Los órganos encargados de estas tareas han sido esta vez la Secretaría de la U. N. E. S. C. O., como Centro promotor y coordinador, junto con los Estados miembros representados principalmente, por las Comisiones Nacionales, que han llevado las funciones de realización.

LA U. N. E. S. C. O. Y LA O. N. U.

“La U. N. E. S. C. O. es un órgano apolítico de una organización política. Trabaja por la paz, pero lo hace por medio de la educación, de la ciencia y de la cultura” (21). En estos términos definía a la Organización el delegado de Dinamarca, señor Blinkenberg, en la VI Sesión Plenaria de la VI Conferencia General, reunida en París en 1951. La subordinación de la organización cultural a la institución política está jurídicamente consagrada tanto en el “Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura”, como en la “Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las instituciones especializadas” (22). Estas vinculaciones, cada vez más acentuadas, han convertido a la U. N. E. S. C. O. en un verdadero instrumento de la O. N. U. El actual Director general, en repetidas ocasiones en Beirut y en Florencia, ha caracterizado a la U. N. E. S. C. O. como la conciencia de las Naciones Unidas, y ha llegado hasta a pedir que, más que su conciencia, sea el pensamiento de los Estados miembros.

Es hoy opinión corriente el reconocer que la O. N. U. ha fracasado en su cometido. En la VII Sesión Plenaria de la VI Conferencia de 1951, el delegado de la India ha recordado consideraciones que ya hizo en 1949 al constituirse la Comisión Nacional de la India para la cooperación con la U. N. E. S. C. O. “Observaba con tristeza —dice el señor Abdul Kalam Azad— que las Naciones Unidas, a pesar de haberse fundado para lograr la paz y la unidad, habían originado de hecho una división del mundo en dos campos antagónicos. Ciertamente es que se ha conseguido algún progreso —comentaba irónicamente—, y que, en vez de una multitud de naciones luchando cada una por su cuenta propia, las Naciones Unidas presentan el cuadro de dos sólidos bloques, alineados el uno contra el otro”. Tras señalar las perspectivas poco esperanzadoras de la situación internacional, veía en la U. N. E. S. C. O. el último reducto donde había que ganarse la batalla de la paz. “Parece que la única esperanza estriba en la U. N. E. S. C. O., que se empeña en lograr la unidad en el campo de la educación, la ciencia y

la cultura aun entre aquellos que se hallan divididos en lo político” (23).

En estas condiciones resulta un tanto difícil llevar hasta sus últimas consecuencias los planes de cooperación internacional, y es casi imposible hablar de una pretendida unidad espiritual de pueblos que ya en el orden político aparecen escindidos y separados por barreras casi infranqueables. La U. N. E. S. C. O., en este caso, no haría otra cosa que pretender imponer la calma y el sosiego entre los Estados desunidos de las Naciones Unidas. Dentro de la misma U. N. E. S. C. O. está latente un germen de desunión y escisión heredado de la O. N. U. La comparación de las Actas de los debates de la antigua Organización Internacional de la Cooperación Intelectual con las de la actual U. N. E. S. C. O. es, a este respecto, bastante aleccionadora. Ese germen de secesión explica, además, los ataques y las críticas de que se ha hecho objeto a la Organización. La objeción más tópica es el considerar a la U. N. E. S. C. O. como el instrumento político de un Estado o de un grupo reducido de Estados, como una plataforma de tendenciosa propaganda montada al servicio de un sector determinado de pueblos. La Delegación de los Estados Unidos ha sido la encargada más de una vez, de insistir en el carácter “supranacional” de la Organización. “Creemos —ha dicho el señor Howland Sargeant, en la V Sesión Plenaria de la VI Conferencia de 1951— que la U. N. E. S. C. O. debe seguir siendo una institución verdaderamente internacional, dedicada a la búsqueda de la paz y de la seguridad para toda la humanidad” (24). El señor Pierre Olivier Lapie, delegado francés en la VII Sesión Plenaria de la VI Conferencia, ha vuelto a insistir en la cuestión, al afirmar que “la U. N. E. S. C. O. no lleva aparejada la existencia de bloques rivales; es la gran comunidad de los hombres de buena voluntad, para quienes las nociones de paz y seguridad, de libertad e independencia tienen el mismo sentido, el mismo valor, y no podrían ser disociadas por nadie, ni en provecho de nadie” (25).

LA U. N. E. S. C. O. ANTE LA IGLESIA CATÓLICA

La Iglesia Católica ha mantenido desde el primer momento una actitud de atenta observación ante la U. N. E. S. C. O. El primer contacto fué establecido a través de órganos no oficiales. En la II Conferencia General, celebrada en México en 1947, estuvo ya presente, a título de observador, un representante de la “International Catholic Co-ordinating Committee”. En la III Conferencia, reunida en Beirut al año siguiente, la Santa Sede envió, a título de observadores, una Delegación, presidida por Mons. Alcide Marina, compuesta por diez miembros. Como observadores, representantes de organizaciones internacio-

(21) Loc. cit., pág. 102.

(22) *Manual de la Conferencia General*, París, 1951, páginas 47-52 y 53-62.

(23) *Actas de los debates*, París, 1951, pág. 109.

(24) Loc. cit., pág. 85.

(25) Loc. cit., pág. 107.

nales semigubernamentales o no gubernamentales, figuraban, además, delegados del "Catholic International Union for Social Service", de la "International Union of Catholic Women's Leagues" y, sobre todo, de "Pax Romana" (seis miembros). Estas Delegaciones volvieron a estar presentes en la IV Conferencia de París en 1949, así como en la V, celebrada en Florencia en 1950. En esta ocasión, el Nuncio Apostólico en Italia, Mons. Borgongini-Duca, dirigió una alocución a los miembros participantes de la Conferencia.

Conforme se han ido venciendo las sucesivas etapas de desarrollo de la Organización, los observadores del Vaticano han ido manifestando un interés cada vez más creciente por sus actividades. En la VI Conferencia, celebrada en París en 1951, el observador del Vaticano, Mons. Roncalli, en el curso de su intervención en la XVI Sesión Plenaria, ha dejado constancia, de un modo indirecto, de la posición de la Iglesia ante la U. N. E. S. C. O. A Mons. Roncalli no se le escapa el hecho de que la Organización ha entrado en una nueva etapa de positivos resultados. "La fisonomía de la U. N. E. S. C. O. adquiere rasgos cada vez más precisos: la Organización —dice el observador del Vaticano— parece deshacerse de los pañales que la envolvían en su infancia, y, moldeándose a semejanza de las grandes empresas de la Historia, se yergue y emprende su marcha hacia el porvenir" (26). Consciente de la trascendencia de la Organización no se recata en afirmar que la U. N. E. S. C. O. no es, como en un principio pudo temerse, un gran museo destinado a la distracción intelectual o a la cultura de una multitud curiosa; es una hoguera grande y ardiente, cuyas chispas harán prender en todas partes fervientes y activas energías, y una amplia cooperación a los fines de la justicia, de la libertad y de la paz para todos los pueblos de la tierra, sin distinción de raza, lengua, ni de religión" (27).

El principal punto en el que la U. N. E. S. C. O. pudiera entrar en colisión con los derechos de la Iglesia es el de la Educación. Al definirse la U. N. E. S. C. O. como Centro promotor y orientador de enseñanza, muy importante es tener en cuenta el exacto alcance de esta declaración de la Organización. Los términos en que ésta fija su cometido, en el orden de la educación, son, en su opinión, totalmente legítimos y válidos. "La actividad de la U. N. E. S. C. O. —dice Mons. Roncalli— no pretende establecer un monopolio de la instrucción pública y privada para el mundo moderno: la Organización desea meramente aportar, por sus iniciativas propias, por sus preciosas indicaciones, detenidamente estudiadas, sus informes de carácter moral y material, la contribución más eficaz a los esfuerzos que los Estados y las instituciones libres, privadas y públicas, realizan para desarrollar la educación y la cultura" (28). La U. N. E. S. C. O., por su posición eminentemente cooperativa en las tareas de la enseñanza, no sólo admite y reconoce los derechos de la Iglesia en materia de educación, sino que

en la medida de sus medios colabora en su defensa y garantía.

Otro aspecto en el que el cometido de la Organización roza el campo de acción de la Iglesia es el apostólico. La Iglesia, como "la más antigua y la más amplia de las organizaciones de la cultura en el mundo, suscitada por la primera consigna: "Id y enseñad", tiene asignada una esencial misión apostólica: la acción educativa y civilizadora, que prosigue desde hace siglos por medio de sus misioneros en todo el universo". En este vasto campo de acción la Iglesia admite todas las aportaciones que reconozcan la primacía de su magisterio. Una contribución importante en el orden apostólico es la elevación del nivel intelectual de las zonas de la humanidad retrasadas. La U. N. E. S. C. O., al crear Centros regionales de educación fundamental, coopera indirectamente a la obra de la Iglesia. Como testimonio de la simpatía con que la Iglesia ve este género de iniciativas, aduce Mons. Roncalli un pasaje del reciente documento pontificio *Evangelii praecones*, promulgado por Su Santidad Pío XII: "La Iglesia no se conduce como quien, sin respetar nada, echa por tierra un espeso bosque, lo saquea y lo arruina; sino que imita al jardinero que hace un injerto de calidad en una planta viva para que dé un día frutos más sabrosos y más dulces".

LA U. N. E. S. C. O. Y LA OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN

De los organismos técnicos de la antigua Sociedad de Naciones, la Oficina Internacional de Educación en Ginebra era uno de los que seguían manteniendo un ritmo de actuación continua y de cierta importancia. Sus publicaciones y las reuniones que convocaba la convertían en un órgano de extraordinaria utilidad para la colaboración internacional de los pueblos en el campo de la enseñanza. Al constituirse la U. N. E. S. C. O. en 1945, con un plan de acción definido en el ámbito de la educación, forzosamente tenía que entrar en competencia con la antigua organización, desarrollando tareas en muchos puntos comunes y casi siempre paralelas. Hasta el 28 de febrero de 1947, fecha en que se llegó a un acuerdo provisional con la Oficina Internacional de Educación, los contactos fueron siempre ocasionales. La Oficina, durante los años 1946 y 1947, había celebrado sendas Conferencias de Instrucción Pública. En la IX Conferencia de 1946 se habían estudiado los temas: 1), la Enseñanza de la higiene en la Enseñanza Primaria y Secundaria; 2), la igualdad de acceso a la Enseñanza del segundo grado. Al año siguiente, en la X Conferencia, se trabajó sobre los puntos: 1), la educación física en la Enseñanza secundaria; 2), la gratuidad del material escolar. En la I Conferencia de 1946 de la U. N. E. S. C. O., en París, fueron invitados como observadores delegados de la Oficina; pero por el momento no se llegó a fijar los términos de una posible colaboración. Fué en 1947, con la constitución de una Comisión mixta de representantes de cada una de las organizaciones,

(26) Loc. cit., pág. 222.

(27) Loc. cit., pág. 222 (10).

(28) Loc. cit., pág. 222 (9).

cuando comenzó a proyectarse planes conjuntos de acción en algunos aspectos de la enseñanza. En 1948, la U. N. E. S. C. O. y la Oficina Internacional de Educación convocaron, conjuntamente, la XI Conferencia Internacional de Instrucción Pública, donde se estudió los siguientes temas: 1), el desarrollo de los servicios psicológicos escolares; 2), el desarrollo de la conciencia internacional en las juventudes y la enseñanza relativa a los organismos internacionales, y 3), la enseñanza de la escritura. Con este primer acto público de colaboración entre las dos organizaciones se aceptaba tácitamente el reconocimiento de la Oficina Internacional como órgano consultivo técnico en materias de enseñanza.

El primitivo acuerdo provisional de 1947 fué renovado en 1949 hasta el año 1950. Ampliada la Comisión mixta, incrementada la subvención económica de la U. N. E. S. C. O. a la Oficina, la participación de ésta en las tareas de la Organización se consolidó, en el sentido de estudiar algunos de los problemas incluidos en el programa de la Conferencia General de la U. N. E. S. C. O. En el mes de julio de este año tuvo lugar la XII Conferencia Internacional de Instrucción Pública en Ginebra, convocada por los dos organismos, estudiándose los siguientes puntos: 1), la iniciación de la enseñanza de las matemáticas elementales y de las ciencias naturales; 2), continuación del estudio sobre la formación profesional del profesorado primario, y 3), comienzo del estudio del Estatuto de los maestros de Primera Enseñanza (29). La Conferencia emitió resoluciones sobre la enseñanza de la lectura, la iniciación de las ciencias naturales en la Enseñanza Primaria y la enseñanza de la geografía y la comprensión internacional.

En su V Reunión, la Conferencia General, celebrada en Florencia en 1950, expresó el deseo de que la Comisión mixta de la U. N. E. S. C. O. y la Oficina revisara los términos del acuerdo provisional en orden a una intensificación de las relaciones entre los dos organismos (5C/Resoluciones, 32.11). El nuevo acuerdo firmado el 10 de noviembre de 1950 entraba en vigor el 28 de febre-

ro de 1951 y tendría vigencia nuevamente por un año. Dentro de este año tuvo lugar la XIII Conferencia Internacional de Instrucción Pública, donde se establecieron conclusiones sobre la iniciación de las Matemáticas en la primera enseñanza y el intercambio internacional de educadores.

Entre los días 9 y 19 de julio de 1951 volvió a reunirse en Ginebra la XIV Conferencia Internacional de Instrucción Pública con la misión de estudiar los problemas fijados por la Comisión mixta. Los temas de trabajo esta vez comprendían estos tres puntos: 1), la enseñanza obligatoria y su extensión; 2), la organización de cantinas y roperos escolares, y 3), informes de los ministros de Instrucción Pública sobre el movimiento educativo en 1950-51. La U. N. E. S. C. O. trasladó además dentro de este año, en cumplimiento de un acuerdo adoptado por el Consejo Ejecutivo en su XXIII reunión, la propuesta de la Secretaría del Consejo de Europa de hacer un estudio comparativo sobre la organización de la enseñanza y planes de estudios de todos los pueblos de Europa. Como organismo técnico de la enseñanza, la Oficina, además de organizar en colaboración con la U. N. E. S. C. O. las Conferencias de Instrucción Pública, está obligada a participar como órgano consultivo en el estudio de problemas técnicos propuestos por la U. N. E. S. C. O. Entre los temas comunicados a la Oficina durante el año 1951, figuraban el estudio de la generalización y prolongación de la enseñanza obligatoria; la preparación de una carta del cuerpo docente, y el examen de la función de las ciencias en la formación cultural. En la última XV Conferencia de Instrucción Pública, celebrada en Ginebra en el mes de julio de 1952 (*), los temas estudiados son el de los problemas relacionados con el acceso de la mujer a la educación y el estudio de las Ciencias Naturales en la Enseñanza Secundaria.

JOSÉ PERDOMO GARCÍA

(*) Véase sobre ella una crónica en el núm. 3 de esta REVISTA, págs. 295 a 229.

(29) *Document Unesco. B. I. E., 116. Cf. Bulletin Officiel de la Unesco, I, 2, pág. 84.*

(Continuará en el próximo número)