

UNESCO: LA OTRA ALTERNATIVA

FRANCISCO CUEVAS CANCINO

LA PRENSA, desde hace meses, abunda en referencias a la UNESCO. Tras las críticas a sus esfuerzos por cambiar el sistema internacional de información, vinieron los rigurosos ataques al Director General y a la forma como conduce la organización. Siguieron los anuncios de retiro de las potencias anglosajonas. Es obvio para todos que ese organismo especializado está en crisis.

La prensa, como es natural, reseña lo transitorio, que muchas veces es superficial y con frecuencia resulta engañoso. Parecería sencillo limitarse, como repetidas veces lo han hecho educadores y hombres de ciencia de diversas partes del mundo, a tomar partido en pro o en contra de la actual UNESCO. Viéndolos en su debida perspectiva, son tan apresurados los críticos como los defensores. Para el analista internacional es imprescindible ir más allá.

Es la UNESCO uno de los organismos especializados que forman el sistema de las Naciones Unidas. Transcurridos cuarenta años, todo el sistema se halla en descomposición. Los presupuestos de San Francisco y la Carta resultante (producto de una alianza dispareja de países vencedores en una inmensa contienda) son cosa del pasado. Bien decía Rousseau que sólo en las grandes crisis pueden alterarse los moldes internacionales, porque hoy sería imposible poner de acuerdo a Estados profundamente divididos en ideologías y distribución de la riqueza. Estos motivos de diferencias y acaso de conflicto existían desde un principio; fue vana presunción confiar que podrían ser superados, y que los organismos especializados serían guardianes del mundo mejor que se creyó seguiría a la segunda postguerra.

Del ideal de Estado decimonónico entresacamos ese modelo liberal que predomina aún en el ámbito internacional, porque nada es más difícil cambiar que los mitos. Bien podían mostrar las revoluciones mexicana y soviética que los presupuestos del Estado liberal eran falaces; bien podían los keynesianos demostrar la imposibilidad de respetar la anárquica realidad de las supuestas fuerzas libres del mercado. Sin embargo, en 1945 se funda la organización internacional sobre bases que provienen del ideal político manchesteriano. En él podía separarse por completo la conducción de una sociedad dada —por definición, lo político— de esos otros capítulos que, según se creía, escapaban al crecimiento natural del cuerpo social. Era pues posible, para aspectos humanitarios (Cruz Roja), sociales (OIT, UNESCO), comunales (FAO, OMS), financieros (Banco Mundial, FMI) e incluso científicos (OIEA, OMM), pretender que abarcaban una especialización que trascendía, o no alcanzaba, lo estrictamente político.

El anhelo de superar la desconfianza entre los pueblos por medio de la

educación y del intercambio de culturas, floreció a principios del siglo XIX. Apuntaron entonces los primeros congresos internacionales que aspiraban a la solidaridad intelectual de la humanidad. En la segunda mitad de ese siglo surgieron los primeros intentos de organización. Aunque en la Conferencia de Versalles no se planteó el tema de la cooperación intelectual entre los pueblos (que un estadista con los antecedentes de Woodrow Wilson nunca debería haber olvidado), desde 1921 se organizó la Comisión de Cooperación Intelectual que llegó a reunir grupos representativos de sesenta países. Poco después ésta se contaba entre los cuerpos consultivos de la Sociedad de Naciones y en 1926 se convirtió en la Organización Internacional para la Cooperación Intelectual. La Segunda Guerra la sorprendió tratando de constituirse en un organismo que hubiera sido parte integral de la Liga.

El total quebrantamiento de los valores de la civilización occidental que provocó el nazismo, trajo como reacción el refuerzo en lo espiritual de los aliados en la gran contienda. No se esperó que ésta terminara para procurar establecer la que sería la UNESCO. Una primera Conferencia de Ministros de Educación tuvo lugar en Londres en 1942, y para el año siguiente quedó esbozado el nuevo organismo. En San Francisco se recogió el ideal de establecer la cooperación internacional para resolver problemas internacionales de carácter cultural, y en 1945, en Londres, quedó estructurada la UNESCO. Tuvo México como portavoces a Jaime Torres Bodet y a José Gorostiza —es preciso convenir que difícil, si no imposible, era encontrar mejores personeros de nuestro mundo, tanto intelectual como internacional.

Conforme a lo establecido en la Carta de la ONU, la UNESCO quedó como organismo autónomo en cuestiones relativas a la educación, la ciencia y la cultura. Se previó que lo vigilara y controlara el ECOSOC, pero esta función se volvió (como para todos los organismos especializados) puramente nominal. El presupuesto liberal de que los propósitos de la UNESCO eran perfectamente delimitables y quedaban desligados de los políticos (encomendados a los órganos centrales de la ONU) fructificó pues desde el primer momento.

Mito e historia, en su estricto sentido, están reñidos. Occidente olvidaba voluntariamente su historia al sumergirse en el mito de la hermandad cultural de la humanidad. En Grecia y Roma (en Bizancio sobre todo), en el Renacimiento y la Reforma, los valores culturales habían sido siempre focos de luchas y revoluciones. ¿Apolítico Sócrates? ¿Por qué ejecutarlo entonces? O Calvino, ¿acaso su credo religioso carecía de firmísimas convicciones culturales? O en nuestro México, ¿podemos acaso desculturizar la prédica heráldica de Zapata?

Fue sin embargo tan omnipresente el deseo de obliterar la pesadilla nazi-fascista que los vencedores dieron a los valores liberales del siglo XIX una connotación universal que no habían tenido hasta entonces, y que tampoco alcanzaron después de 1945. La ONU y la UNESCO procedieron como si hubieran encontrado la piedra filosofal (en su contexto espiritual, claro está). Declinar los conceptos de la Europa Occidental de la primera mitad del siglo XX pareció ser obra fehaciente. Como por sobre ascuas pasaron al percatarse de que al lado del cristianismo occidental hay civilizaciones para las cuales esos valores son anatema. Y se llegó a construir un sistema pletórico de falsos com-

promisos, pues cada Estado entendió lo convenido de acuerdo con sus propios antecedentes históricos. Las acerbas críticas a las violaciones de tratados largamente negociados parecen nugatorias porque los vocablos usados encierran conceptos que jamás fueron comunes a los firmantes.

Estas incomprendiones en el seno de la ONU no fueron muy importantes. Las diferencias esenciales que observamos en la interpretación de los convenios sobre derechos humanos, por ejemplo, debilitan pero no tuercen la Organización. Otra cosa hemos de concluir respecto a la UNESCO: el eje sobre el cual se fundó era la unidad cultural, después de todo. La coetaneidad, y aún más, la igualdad entre las civilizaciones (¡qué afrenta para los hombres del cuño de Kipling!) no se debatió en Londres. Repensar lo que hasta entonces Occidente había recibido como valor intachable se hacía necesario, pero, ¿era acaso la UNESCO el organismo adecuado?

A esta grave limitación se agregaron dos elementos de importancia tal que no dudamos en calificarlos de revolucionarios. La educación se popularizó, y fue nuevo mito el que nada podía hacerse sin abrir hacia ella todas las avenidas sociales. Una avalancha de requerimientos, aunados a una población que, dominadas las grandes plagas, se reproducía en alarmantes niveles, transformó por completo los presupuestos de Pestalozzi. Se requería una guía internacional que no había sido prevista de modo alguno. Tampoco la hubo respecto a la ciencia, que desde 1945 avanza a las velocidades prodigiosas que hacen de las centurias milenios. La idea matriz de lo que esto pudiera significar para la humanidad buscó en vano a la UNESCO en su vanguardia.

Estos tres aspectos, y cada cual por sí solo, eran parte de lo más profundamente político de nuestro mundo. La UNESCO se hallaba en el centro de la evolución política de la humanidad, punta de lanza de lo que sería el planeta en el siglo XXI. Entre el organismo originalmente concebido y el que surgía de los duros requerimientos de la historia, había dicotomía completa. Era inevitable que la crisis de los organismos internacionales surgiera en la UNESCO, pues allí habían coincidido todas las fuerzas impropia o indebidamente calculadas en su momento original.

Lo que ocurre en la UNESCO tiene, por consiguiente, inmenso valor en lo que respecta a los aspectos sustanciales del ser humano, que ya no puede pretender que el globo terráqueo seguirá desarrollándose dentro de compartimientos estancos, y en cuanto su crisis es epítome de todas las fuerzas destructivas que hoy carcomen el ideal internacional bajo cuyo signo hemos vivido desde 1945.

Con frecuencia se subraya el valor de la OTAN como elemento conservador de la paz. Para Estados menos afectos a reacciones armadas, como el nuestro, la presencia de organismos internacionales es la mejor salvaguardia de que hay otros medios que las armas para resolver los conflictos. A México le corresponde, entendidas las razones de los aprietos por los que pasa la UNESCO, proponer soluciones para asegurar su futuro. Si es discutible que la desaparición de este organismo no afecta a todos los Estados de hoy, es en cambio evidente que nuestro país se verá menos protegido frente a los embates del exterior al desaparecer la UNESCO. El análisis subsiguiente finalizará, pues,

con sugerencias concretas sobre cómo debería ayudarse a la UNESCO a superar sus actuales vicisitudes.

Hacia la crisis de los organismos internacionales apuntaba el ambiente internacional de la segunda mitad del siglo XX. Que hubiera florecido la UNESCO tal y como se lo propusieron sus fundadores, era imposible. Y sin embargo, de la idea original a su necesaria disminución por el roce con la realidad hasta la crisis actual, hay un largo trecho que podría e incluso debería haberse extendido. En cambio, y a diferencia de los otros organismos especializados, la UNESCO se ha precipitado en la crisis. Ello implica una seria crítica a todos los que han participado en el desarrollo de la institución.

Nada podía esperarse de los Estados. Sus tendencias centrífugas eran, después de todo, factor principal de la crisis. Quedaba a cargo de los órganos de la UNESCO detener el declive. Por su formación y enjundia, correspondía al Consejo Directivo y a la Conferencia General hacerlo. No ocurrió esto. Baste por ahora afirmarlo, sin entrar en pormenores. A continuación examinaremos en detalle lo que estos dos órganos ofrecen hoy para superar la actual crisis. Todo el peso de la crítica cae sobre el Secretariado. Era éste el órgano permanente que por encima de ministros (que están de paso) y de programas nunca cristalizados, realmente podía llevar a cabo una política.

Los secretariados internacionales tienen fallas y limitaciones que han sido analizadas con frecuencia y con acierto. El de la UNESCO no es una excepción. La plaza de Fontenoy y la calle de Miollis reúnen una masa de funcionarios y empleados que se antoja inmensa. Si dentro de patrones occidentales su número parece aceptable, no es menos cierto que en la UNESCO pululan esos simuladores de cultura que medran sobre el amor de la sociedad hacia lo bello y lo bueno. Es mucho más fácil presentarse como artista o como educador que como experto, por ejemplo, en telecomunicaciones. Comparado con los secretariados de otros organismos especializados, el de la UNESCO tiene cierto aspecto de amateurismo que lo hace invernadero ideal para el crecimiento de ideas políticamente destructivas en el mundo internacional de hoy.

La debilidad técnica del Secretariado —que es además un grupo abigarrado bajo la triple directiva de la UNESCO— hace difícil toda continuidad, no porque no sea, como los otros grupos de funcionarios internacionales, una máquina semoviente. Viene al caso relatar una anécdota que ocurrió cuando René Maheu era Director General. Una huelga de correos paralizó por algunos días a Francia. Y supuso el Director General que la correspondencia del Secretariado con los Estados miembros quedaría paralizada. Nada de eso ocurrió, y al despacho del Director General continuaron llegando los mismos oficios que antes. El Secretariado podía actuar en el vacío.

Los comentarios anteriores señalan la importancia que en la UNESCO tienen y han tenido los directores generales. Enfrentamos aquí uno de los fenómenos nuevos e imprevistos en los organismos especializados. No había idea de lo que podía ser el funcionario principal de estos nuevos cuerpos internacionales. Parece que los fundadores pensaron en un mero ejecutor de políticas dictadas por los Estados miembros, y puesto que por definición no se trataba de temas fundamentales para ellos, se limitaron a confiar en que todo iría bien.

A cuarenta años, debemos concluir que, tal como ocurre con los ejecutivos de las grandes empresas corporativas, los directores generales de los organismos especializados detentan inmenso poder. Hacer que los Estados miembros se enfrenten los unos a los otros para imponer después sus decisiones, modificar en consecuencia, y casi a voluntad, la política del organismo, son resultados evidentes y tal vez inevitables, que favorecen la omnipotencia de los directores generales. La historia de los organismos especializados puede hacerse a través de las personalidades y filosofía de sus directores generales. Marcolino Candau, por ejemplo, dejó en la OMS una impronta definitiva. La de David Morse en la OIT no es menor. Un bosquejo de lo que han sido los conductores de la UNESCO parece aquí indispensable.

Instaurada en Londres, era inevitable que en 1945 el primer Director General de la UNESCO fuese ciudadano británico. Julian Huxley representaba todo cuanto de estirpe intelectual ofrecía el Reino Unido. Llevó a esta organización ese difícil amateurismo con que los egresados de "Oxbridge" disimulan sus inmensas cualidades y ocultan sus planes de largo alcance. A distancia, sus breves años de gestión aparecen como una serie de geniales improvisaciones. El Consejo Directivo, en sus manos, se convirtió en un grupo de colegas y amigos que de consuno disertaban sobre los grandes problemas de la cultura y de la ciencia. Sin interés por convertirse en funcionario internacional, Huxley no se ocupó en dar a la UNESCO una configuración precisa, ni a su Secretariado una clara perspectiva.

Jaime Torres Bodet vino como segundo Director General. E iniciaré estos párrafos con una doble confesión: la de mi inmensa admiración por el hombre, y la necesidad de un juicio histórico (ecuánime, espero) sobre su paso por la UNESCO. Torres Bodet se presenta a mis ojos como, quizás, el más acabado estadista del México post-vasconcelino. Su profunda concepción de los problemas nacionales e internacionales, aunada a una clara visión de lo posible y a una inventiva original y constante —sin olvidar la felicidad de su pluma y la burbujeante imaginación de su oratoria— dejaron huella permanente en nuestra cancillería y en la Secretaría de Educación Pública.

A Torres Bodet correspondía ser el gran arquitecto de la UNESCO. Era el francés su segunda lengua, y se desarrolló en el medio parisino con la displicente facilidad del gran señor. Nadie como él comprendía hasta qué punto la era atómica hacía indispensable combatir la guerra en la mente de las nuevas generaciones. Nadie, tampoco, más apto para hacer de su organización un puente entre las varias culturas y un punto de partida para la inevitable y universal civilización del mañana.

Todo, en un principio, pareció asegurarlo. Por desgracia —y en espera de la adhesión de los Estados socialistas, que era inminente pero aún tardaba—, Torres Bodet se hundió en el pantano sin gloria de los problemas presupuestales e insistió en una renuncia que el Consejo de mala gana tuvo que aceptar. Don Jaime se preocupó durante toda su vida —y muy en especial al escribir sus *Memorias*— por justificar su decisión. En la perspectiva del tiempo se ofrece como un colosal error. América Latina no podía abandonar un puesto de ese nivel que por vez primera se nos confiaba. Dejar que el organismo progre-

sara, sin cristalizar, y peor aún, sin consolidarse en su Secretariado para servir los grandes fines para los que había sido creado, era inaceptable.

Torres Bodet dejó a la UNESCO, pues, carente de directivas y ayuna de grandeza. Otra vez pasaba por ella una gran personalidad que declinaba dedicarle sus mejores años. Ningún preparativo se había hecho para la sucesión, y el Consejo se encontró frente a la auto-candidatura de Luther Evans, la cual progresó a falta de otras.

Los latinos usábamos, en esa época que precedió al Vaticano II, el dicho aquel que señalaba que la Iglesia había quedado en manos de Lutero. Cuando estuve en estrecho contacto con la organización, no hallé en momento alguno huellas que señalaran el paso de Evans. Una risa homérica y una *sans façon* que hirió siempre el espíritu de la nación huésped, dificultaron su labor. No parece que haya tenido ni plan maestro ni mayor interés en la UNESCO.

A Evans sucedió Vittorino Veronese. Llegó a la Plaza Fontenoy con un ideal de mecenazgo que pronto naufragó en el mar de documentos y de reuniones en que hubo de ocupar su tiempo. No llegó a percatarse que su modelo, en vez del amigo de Augusto, debiera ser el autor de *El Príncipe*. Incapaz de dominar la que ya era (como hoy) una inmensa y compleja organización, dejó que su inconsciente se refugiara en su incapacidad y abandonó a poco de elegido la palestra. Notemos, de paso, que fue el tercer director general que salió antes de completar su periodo.

El camino quedó abierto para una gran personalidad que de mucho tiempo atrás ambicionaba la Dirección General. René Maheu había sido jefe de gabinete de Torres Bodet. Con los sucesores inmediatos de éste navegó como sin rumbo hasta que la incapacitación de Veronese le permitió encargarse de la Dirección. Desde entonces no la abandonó. Y cuando al cabo de doce años de ejercerla fracasó en su empeño de reelegirse otra vez, murió casi de inmediato.

Maheu personifica, tal vez, la inteligencia más clara que me haya tocado en suerte conocer. Su capacidad de síntesis, su comprensión de los problemas, su claridad de visión, su originalidad de concepciones y la felicidad de su expresión eran extraordinarias. En la menor alocución, en el más preparado de sus discursos, dominaba por igual una luminosa y feroz inteligencia. Fue él, profundo conocedor de la UNESCO, de sus limitaciones y potencialidades, quien le dio la impronta que hoy tiene.

Comprendió Maheu el momento histórico por el que atravesaban los organismos internacionales. Dotados de universalidad, era posible emprender programas que beneficiaran a los países en desarrollo. Bajo el impulso de Maheu la UNESCO se transformó en un gigantesco organismo de prestación de ayuda técnica. Los ideales londinenses eran buenos, pero su validez residía (para Maheu) en que fueran traducidos a programas contantes y sonantes. Impuso pues un crecimiento continuo del presupuesto de la organización.

En su modo de mando, fue Maheu un ilustrado déspota. Tenía poca paciencia con los de inteligencia inferior, y raros eran los que superaban ese desnivel. Con inmenso conocimiento de los mecanismos internos de la UNESCO, los utilizó todos en la consecución del ideal que se había fijado. Éste no prove-

nía de los Estados miembros, que se limitaban a usufructuar o bien a aceptar las políticas que imponía Maheu. La UNESCO entera se convirtió en un cuerpo unipersonal: Maheu sabía más que los directores generales adjuntos, más que los jefes de sección, y más también (mucho más) que los representantes de los Estados miembros. El Consejo Directivo y la Conferencia General fueron pues instrumentos, nunca cuerpos consultivos y menos aún directivos de la organización. En el Consejo, Maheu actuaba como profesor ante discípulos. Debate propiamente, nunca hubo. Los programas, perfectamente preparados y redondeados, se presentaban ante el Consejo. Además, por medio de una exposición magistral que iniciaba el debate, Maheu apoyaba fehacientemente sus decisiones y confundía con su ironía a potenciales críticos. La Conferencia General no gozó, tampoco, de mayor independencia. Todo estaba hecho, y el tiempo que se le otorgaba para discutir los problemas se saturaba de tal manera que sus labores (bianuales, por cierto) se limitaban a aprobar lo ya decidido.

La edad y la salud de Maheu, así como ciertos vientos favorables al Tercer Mundo, pusieron fin a su mandato. Desde un principio pareció que Amadou Maktar M'Bow, ex-Ministro de Educación de Senegal y Director Adjunto, era el candidato natural. Su elección, en que México desempeñó papel de adelantado, se llevó a cabo sin mayor oposición.

Para todos los ligados con la UNESCO, era evidente que M'Bow debería dirigirse hacia nuevos horizontes. Maheu había tenido que salvar las primeras oposiciones de los poderosos a seguir aumentando sus contribuciones; había escuchado el anhelo de los Estados miembros de recibir mayor consideración; por último, se había esforzado en continuar sus construcciones, en una de las ciudades más exclusivas y caras del orbe, pese a que no eran populares. Se pensó que M'Bow, quien había sufrido las desventajas del régimen unipersonal que lo antecedió, tendría en cuenta todas estas corrientes. Se sabía también que distaba mucho de ser un hombre excepcional. Se calculó que podría ser un buen administrador y un buen presidente de debates, de cuyo resultado sería mero ejecutor.

Nos encontramos ya en el cogollo de la crisis actual. Ninguna de las causas que han motivado el retiro de Estados Unidos ha surgido con posterioridad a la primera elección de M'Bow. Desde entonces se hablaba de la urgente necesidad de establecer prioridades y de aumentar la concentración de los abigarrados programas; de suprimir las reuniones teóricas (tan costosas como improductivas a nivel internacional) para ejecutar mejor lo que para todos era aceptable y benéfico; de avanzar con la plomada en la mano en esos temas en que la diversidad de civilización (e incluso de intereses fundamentales entre los miembros) hacía difícil, si no imposible, toda ejecución; de evitar la superposición (e incluso la duplicación) de los programas que los organismos especializados se disputan; de poner alto al constante y considerable aumento en los presupuestos; de verificar, con el mayor cuidado, los gastos de ejecución; de descentralizar un cuerpo tan afecto a ver el mundo sólo desde París, y de dar al Consejo y a la Conferencia la enjundiosa participación que les otorga la Constitución. Después de casi diez años que M'Bow ocupa la Dirección Ge-

neral, encontramos que no se ha avanzado en ninguno de estos problemas. La responsabilidad, por razones más históricas que institucionales, recae sobre M'Bow.

Al tomar posesión de la Dirección General, M'Bow declaró ante la Conferencia General que dejaba de ser senegalés para convertirse en funcionario internacional. Más hubiera valido que hubiese sido un gran senegalés al servicio de la comunidad de naciones, pues como bien dice Carlos Chávez, sólo a través de la superación de lo propio puede llegarse a lo universal. M'Bow se dedicó a imitar a Maheu. Si Maheu despreció Consejo y Conferencia, M'Bow se esforzó en no devolverles ninguna de sus prerrogativas. Si antes el Secretariado era un instrumento en manos de Maheu, M'Bow se empeñó en hacerlo cosa suya: se rodeó de una verdadera corte donde las abundantes intrigas se acrecentaron por intereses regionales y raciales. Los latinoamericanos sufrimos particularmente, y las direcciones generales adjuntas de Martha Hildebrand y de Rodolfo Stavenhagen terminaron en brevísimo plazo. Bajo Maheu el Director General intervenía sólo en los nombramientos importantes; M'Bow interviene en el de todos los funcionarios sin excepción. Además, el actual Director General ha desarrollado el hábito de los viajes. Desde su elección no ha parado. Como tampoco ha sabido delegar, nada se decide en su ausencia.

La UNESCO que recibió M'Bow requería fuertes cambios. La crisis del petróleo alteró además todos los presupuestos de los dorados sesenta. Es fácil disminuir la envidia de las personalidades dirigentes, pero era necesario que tomara la dirección un hombre consciente del valor de todas las civilizaciones, y del importantísimo y delicado papel de la organización a la que corresponde, en momentos de tanto peligro para la especie humana, alterar reacciones y sentimientos neolíticos. Un hombre como Senghor, para no apartarnos de Senegal, sin duda habría realizado este objetivo.

Resta por examinar si a pesar de todo, con los cambios necesarios, los otros órganos de la UNESCO pueden ejercer sus facultades constitucionales para rehacerla como la imaginaron sus fundadores; mejor aún, y a fuer de mexicanos, como la imaginó Torres Bodet en los pocos años que estuvo a su frente.

Al referirnos a la organización internacional hablamos de una diplomacia parlamentaria. Con todas sus limitaciones, la ONU y sus organismos dependientes conservan una semblanza democrática. Una nación, un voto, es norma que lleva más allá que antes la igualdad entre los Estados, y por defenderla protestamos contra el veto en el Consejo de Seguridad y nos oponemos al voto calificado que piden los países más ricos o más poderosos. Este ideal, que con las limitaciones que le impone una dura realidad, sigue siendo válido e incluso viable, debe servir de punto de partida para reformar la UNESCO. Si nos preocupamos por llegar al fondo de la crisis actual, concluiremos que la solución se halla en volver a la perspectiva original, no en alterarla hacia una equivocada aristocracia.

La Conferencia General se ha anulado. Ella misma ha aceptado sumergirse en el foso que los sucesivos directores generales (sobre todo los dos últimos) le han cavado. Al reunirse semestralmente, se encuentra frente a un programa

redondeado por el Director General hasta en sus últimos detalles. Aquél, ya impreso, ha recibido la más amplia difusión. A él se añaden los comentarios (siempre marginales) que le hace el Consejo. De consuno, estos dos órganos fijan el presupuesto necesario para llevar el programa a efecto. El monto del presupuesto es el primer tema que resuelve la Conferencia; cumplida esta tarea, no le queda nada por hacer. Sus debates son tan acelerados como vacíos y, desde luego, ayunos de los verdaderos propósitos de la UNESCO: ¿qué puede la Conferencia General en materia de ciencia, cultura o educación ante programas cuyo contenido y magnitud han sido ya decididos? Apenas y logra que, con fingida modestia, el Secretariado le ofrezca que se tomarán en cuenta sus decisiones, siempre y cuando se cuente con ahorros. Nos hallamos pues frente a un transtrueque de la democracia internacional en que se apoyaron los fundadores. No son los Estados los que deciden, es el Director General por medio del documento fundamental que bajo sus órdenes prepara el Secretariado, el cual interpreta lo que la UNESCO debe hacer. A diferencia (y la estimo fundamental) de la ONU, los Estados miembros han aceptado dejar de ser los conductores de la organización.

Aun en medio de la profunda división que se observa entre los Estados miembros, el remedio parece menos complicado de lo que pudiera creerse. Bastaría con alterar el orden: que sea la Conferencia General la que encare los siempre cambiantes problemas de la educación, la ciencia y la cultura, y que sus resoluciones determinen la acción del Director General. Esta labor es la del Secretario General de la ONU. Sólo que en la ONU (volvemos otra vez a la peligrosa distinción entre cuestiones políticas y las que no lo son) los Estados las consideran de suficiente importancia para revisar constante y detalladamente su ejecución.

Se dirá, tal vez, que ésta sería una manera de politizar aún más la UNESCO, y que es precisamente la politización la que ha motivado su actual crisis. Esta interpretación encierra una contradicción de principio. Nada más cercano a la conducción de las comunidades humanas que la educación de sus nuevas generaciones; nada más político hoy en día que las perspectivas que en todos los órdenes nos abre la ciencia; nada más atosigante que los nuevos sesgos que se imprimen a culturas tradicionales. La UNESCO tiene, por definición, que desenvolverse en el campo político. Hay, sin embargo, diferencias de grado que en estos temas resultan de esencia. El modo de aproximarse a las cuestiones y de delimitarlas puede y debe dar una pauta para la UNESCO del futuro.

Tomemos el caso de Palestina. Tan político es referirse a la ocupación israelí de territorios ajenos como determinar lo que debe hacer su gobierno respecto a la educación de las poblaciones árabes en esos territorios, o las normas que debe respetar en las excavaciones arqueológicas en el semillero de civilizaciones que es Jerusalem. Pero los resultados, al actuar de uno u otro modo, variarán de modo fundamental. Si se opta por modos de acción inadecuados, las resoluciones del organismo irán a perderse entre la multitud de las ya adoptadas por la organización neoyorquina. Nada añadirá al desenlace del problema, y en cambio la UNESCO se perjudicará: quedará vulnerable a críticas que señalarán su ineficacia, y otorgará pretextos para restar envidia a sus

determinaciones sobre temas netamente de su jurisdicción. La fuerza de un organismo especializado estriba en no apartarse de su especialización.

En cierta forma, esta generalización parece inevitable frente a las limitaciones que se ha impuesto la Conferencia General. Ante el anhelo de no sentirse frustrada, la Conferencia General llegará, casi sin sentirlo, a actuar contra sus fines. En tal empeño contará con la ayuda de los Estados cuyo propósito no es fortalecer la organización internacional; contará también con la de otros cuya política es servirse de los organismos internacionales para lograr la consecución de sus propios y nacionalistas objetivos.

Además, los programas que presenta el Director General adolecen del inevitable vicio de la burocracia: todo tiende a continuarse y a eternizarse, pues nadie se atreve a suprimir programas ni cargos ya que esto motivaría pleitos o vendetas intersecretariales. A los delegados corresponde encarar y llevar a cabo cortes y cambios (por definición impopulares), y percibir y plasmar los anhelos de este mundo nuestro que es fundamentalmente joven. Es inevitable que las viejas generaciones encuadremos los nuevos problemas dentro de nuestros pretéritos marcos; el de la droga, por ejemplo, ante el cual reaccionamos de modo casi atávico. Éste y otros problemas (los relativos al aumento de nuestra especie, el uso familiar de las computadoras, el dominio del espacio), deben examinarse no por nosotros mismos, sino por los miembros de las nuevas generaciones, que los viven y los entienden de modo constructivo. Ellos constituyen, mal que nos pese, los presupuestos de un mundo que nos es ajeno y que prevalecerá a partir del siglo entrante. La UNESCO, aquí también, ha dejado de lado el papel de vigía que por su misma razón de ser le corresponde.

A diferencia de otros organismos especializados, la UNESCO cuenta con las Comisiones Nacionales. En la mente de sus creadores, ellas deberían reunir a las más distinguidas mentes que en cada nación cultivan los tres grandes *leit-motiv* de la UNESCO. Y sin embargo, sólo en unos pocos de los Estados miembros reciben la atención e importancia que la Constitución de la UNESCO les atribuye. Muchos son los casos en que quedan relegadas al estante de los trastos inútiles, o peor aún, son políticamente estorbosas; pero deberían todos utilizarlas como instrumento ideal para tomar el pulso a los sentimientos e ideas que, en cierto momento y en una comunidad dada, existen sobre los grandes temas de la UNESCO. La continuada presencia de Gran Bretaña, por ejemplo, fue objeto de los más variados comentarios que se alinearon todos alrededor de la actitud de la Comisión Británica. No se llegó hasta encarnar la política que anhelaba la Comisión, pero al menos se escucharon opiniones y se tamizó el retiro. Semejante tratamiento podría servir de norma. La UNESCO podrá cumplir sus funciones cuando sus programas sean resultado de todas estas inquietudes, y no de las que se elaboran desde los atestados escritorios que pululan en la sede parisina.

La Conferencia podría seguir reuniéndose bianualmente y, teniendo a la vista el pasado de la organización y sus necesidades futuras (que conocen los delegados de primera mano, siempre desde su perspectiva nacional), concretar sus debates en una serie de resoluciones que quedarían a cargo del Director General para su realización. Entonces, y a consecuencia de lo decidido,

así como de la fijación de prioridades, deberá determinarse y aprobarse el presupuesto.

Edgar Allan Poe, en su cuento "El escarabajo de oro", demuestra lo fácil que es perder direcciones si se altera, apenas incluso, el punto de partida. Me atrevo a ceer que esta devolución de sus facultades a la Conferencia General tendría torales consecuencias. Hasta ahora, las críticas de los países del mundo occidental que se retiran (o amenazan con retirarse) se refieren más a los síntomas que a la causa. Sólo mediante una clara reivindicación de las facultades políticas de la Conferencia General entrarán en órbita el Consejo Directivo y la Dirección General.

En el idioma inglés el calificativo del Consejo es el de Ejecutivo. Ésta es su función real. Si se examina su historial, se llega a la conclusión que se trata de un centro de debate, acaso de consulta para el Director General, pero que la ejecución se le escapa totalmente. Varias son las causas que lo motivan.

El Consejo nos recuerda, en símil de Toynbee, esas máquinas elaboradas para ciertas necesidades que sin adaptarse siguen trabajando bajo bien diversas condiciones. Nada del cuerpo huxleysiano subsiste en el organismo de M'Bow. Y sin embargo, el Consejo sigue repleto de pretéritas inconsecuencias. Sus miembros siguen siendo elegidos por sus cualidades personales. Hubo incluso necesidad de una reforma constitucional (que por cierto originó México) para hacer posible que los Estados miembros pudieran cambiar a sus representantes ante el Consejo sin que mediara renuncia de ellos. Como miembros personales, muchos de ellos residen en sus respectivas capitales: se acercan a la UNESCO sólo durante las sesiones del Consejo y, a veces, se hacen presentes durante la Conferencia General. Se crea pues una dicotomía entre lo que ocurre en la UNESCO y lo que consideran oportuno o posible una mayoría de los miembros que a veces hasta se precian de no tener contacto directo con el mundo real de la política.

La ficción de la representación personal trae consigo vicios que han terminado por corromper al Consejo. La UNESCO sigue sufragando el costo de los viajes de quienes, se supone, no tienen relación directa con el Estado miembro, y reciben asimismo un estipendio durante su estancia en París. En caso de que los miembros del Consejo residan en esa ciudad, la organización sufraga su viaje anual de consulta a sus capitales respectivas, y les otorga asimismo un estipendio (diario también, aunque menor) durante las sesiones del Consejo y de la Conferencia General. Las dificultades financieras deberán resolverse eliminando gastos de boato o inútiles; pero, ¿quién se atreverá a sugerir que cesen estos privilegios para un Consejo que actúa como tamiz en el presupuesto que llegará a la Conferencia General? No debe sorprendernos que los dos últimos directores generales, concededores de esta situación de privilegio, afronten impunemente al Consejo y desprecien públicamente a algunos de sus miembros. Las dependencias financieras no son compatibles con la dignidad de un Estado. En la diplomacia bilateral hace mucho que han quedado descartadas.

Como si lo anterior fuera poco, se anula a la vez la presencia y capacidad de trabajo de los delegados permanentes. Tampoco esta institución había sido

prevista, pero la importancia que se otorgó al organismo motivó que algunos Estados (México entre los primeros) nombraran representantes que a poco fueron permanentes. Fue don Manuel Martínez Báez el primer mexicano que actuó en tales funciones. La labor de éstos queda muy considerablemente restringida dentro de los marcos actuales. Ni el Director General quiere incluirlos dentro de lo que reserva como coto propio, ni fuera del Consejo tienen jurisdicción. Resolución tan importante como benéfica sería que el Consejo (en pleno y a través de las Comisiones) laborase constantemente, siempre con representantes estatales capaces de tomar compromisos políticos.

El Consejo, esta vez en su verdadera función de ejecutor, quedaría a cargo de llevar a buen fin las decisiones de la Conferencia General. En todo programa intergubernamental multitud de cambios son siempre necesarios. Las dificultades de ejecución son mucho mayores que en los nacionales. Hasta ahora, poco se ha hecho para controlarlos dentro de la UNESCO. Incluso, y sin tener para ello facultades, es bien sabido que el Director General guarda siempre, como en su bolsillo, uno o varios posibles programas que a guisa de donación ofrece a los jefes de Estado o de gobierno que visitan la UNESCO, o a quienes él visita. Una estricta utilización de los que eufemísticamente se llaman "ahorros" —es decir, partes de programas no totalmente ejecutados— haría mucho para superar las críticas que hoy hacen los Estados Unidos de Norteamérica a la organización. El programa, resultado —y no preliminar— de las reuniones de la Conferencia General, se realizaría bajo la constante vigilancia de un Consejo Directivo compuesto exclusivamente de representantes estatales y dedicados de tiempo completo a la UNESCO. Habría, sin duda, entre sus miembros objeciones a algunos de los programas; pero tal y como ocurre en la ONU, al ser éstos producto de la voluntad mayoritaria, las objeciones serían superables. En todo caso, el Director General no ofrecería motivo para ser (por ese particular) criticado.

Repele la naturaleza política el vacío. Al renunciar Veronese encontró Maheu una organización en desorden. Como Director General, Maheu otorgó a la UNESCO dirección y conciencia de su ser. Tal vez, si M'Bow hubiera usado la institución con sabiduría política y conciencia de lo que la época requería, no se harían necesarios cambios orgánicos. Hoy, la reducción de las funciones y la limitación de las facultades del Director General parecen indispensables.

No puede ni debe la UNESCO seguir girando alrededor de uno de sus órganos que, además, es unipersonal. Su futuro estriba en devolver a todos sus órganos su función propia: que la Conferencia General crezca, que el Consejo Directivo se afirme como el cuerpo gubernamental que precisan todos los organismos de hoy, y que, en consecuencia, disminuya a su justo nivel la Dirección General. Pensamos más bien en instituciones que sean lo suficientemente viables y sólidas para superar las limitaciones de los hombres.

Hay que evitar también que los directores generales se perpetúen. Seis años son suficientes para desarrollar un programa. Lo son también para abrir avenidas a los muchos jóvenes, de países jóvenes también, que aspiran a ocupar altos cargos internacionales.

Alterar la preeminencia del Director General frente al Consejo es urgente. La permanencia de esta falsa y forzada dependencia sigue causando incalculables daños. En la presentación de los programas, en el trato con los consejeros, en la consulta sobre los cargos, en todo habrá de tener el Director General una relación totalmente distinta de la que hasta aquí ha privado.

Repetiremos aquí lo que ya hemos afirmado. Son los Estados miembros, por medio de sus representantes, los que deben regir la UNESCO. Nada los autoriza a delegar facultades en un individuo cuyo cargo es ser el primero entre los funcionarios del Secretariado, es decir, el responsable de ejecutar lo determinado por los propios Estados miembros. En buena parte, las crisis provocadas por Trygvie Lie y Dag Hammarskjöld en la ONU se debieron a que, por un instante y en forma diversa, se olvidaron de esta gran verdad. Nada nos autoriza pues a aceptar como bueno en París lo que en Nueva York consideramos condenable.

El Secretariado en su conjunto (parece plausible) entrará entonces de lleno en el desempeño de las labores que le competen. No que estas medidas propuestas alteren la esencia de un cuerpo cuya internacionalidad es su razón de ser y su debilidad; sí, en cambio, que el asentarse sobre bases institucionales sólidas, aleje la arbitrariedad de un caprichoso ejecutivo. Se podría incluso —tomando el caso de la UNESCO como punto de partida— elaborar una necesaria distinción entre los cargos políticos y los de carrera dentro del Secretariado. Cada director general debería, por encima de las particularidades de sus respectivos contratos, llevar consigo un grupo de auxiliares al más alto nivel y formar así lo que podríamos llamar su gabinete. Éste, por supuesto, representaría las varias corrientes culturales y políticas del momento, pero no tendría la pretensión de eternizarse. Se aseguraría así una ejecución por encima de intereses personales y de estricta honradez política. En cambio, y para todos los puestos de rango inferior, habría, junto con la seguridad del cargo, la limitación de ser simples ejecutores.

Dificultades con sus respectivos secretariados han existido en la ONU y en otros organismos. Las de la UNESCO han sido más graves. Constituyen un síntoma cuya profundidad no puede ni debe despreciarse: cuando ese grupo abigarrado de personalidades e intereses se ve motivado, la organización marcha bien; si, en cambio, se muestra víctima de cismas y de divisiones, será necesario concluir que toda la organización flaquea.

Agradable sería pensar que se cuenta con tiempo suficiente: que los problemas de la llamada politización, de la mala administración y de la ausencia de control sobre los actos del Director General podrían resolverse sin precipitación. Desgraciadamente éste no es el caso. Estados Unidos, exasperado y desilusionado con un organismo que actúa como si hubiese sido creado para oponerse a sus intereses, se ha retirado de la UNESCO. Gran Bretaña y Alemania Federal (ésta con limitaciones) han señalado al Director General que el plazo de un año antes de hacer efectivo su retiro corre ya. Es cierto que han mostrado su deseo de continuar colaborando en los esfuerzos internos en favor de la organización, pero es improbable, si siguen las cosas como van, que tales reformas sean ejecutadas. Además de los tres países anteriores, y en

medio de general asombro, Singapur ha anunciado un retiro. Aduce como razones las injustas cargas financieras que le impone un equivocado sistema de contribuciones. Para 1986, y si no se altera violentamente el panorama, la UNESCO se verá carcomida por el retiro de varios miembros y —lo que es tal vez peor— por la marginalidad con que, como medio de autodefensa, tratarán sus asuntos todos los que no sientan sus intereses protegidos. De uno y otro modo, la desbandada se anuncia como general. Fatídica tiene que parecer esta perspectiva a Estados como México.

Un esfuerzo serio y sostenido debe hacerse para salvar a la organización. Éste tiene, sin embargo, que hacerse dentro de las coordenadas históricas que marcan la crisis. Primero, el tiempo. Muy deseable sería evitar que los tres Estados que aún no hacen efectivo su retiro permanezcan en la UNESCO. La próxima Conferencia General, la del entrante otoño en Bulgaria, será decisiva. Imposible pensar que tendrá la oportunidad y el tiempo para concretar nuevas directivas. Lo probable es que se trate de marcarla con las mismas cortapisas que han llevado a la crisis actual. Nada impide, sin embargo, que ejerza su soberanía y que, apartándose de patrones estereotipados, decida crear un régimen provisional en que las noveles concepciones antes delineadas (que de hecho son las originales de la UNESCO) puedan llevarse a efecto. Podría así: a) adoptar un presupuesto provisional, igual e incluso un poco menor que el anterior, b) tomar estado de la ejecución de todos los programas, y c) por medio de un constante y cuidadoso sondeo que encomendaría al Consejo Directivo, enterarse al fin de la situación real de la UNESCO y de sus programas. En dos años la Conferencia General edificaría con apoyo en una serie de valoraciones estatales, y tendría la capacidad y la libertad para determinar: sea la continuación de los programas, sea su alteración, sea directivas totalmente nuevas. Porque la de 1987 sería ya una Conferencia General capaz de debatir, efectiva y constructivamente, el futuro programa de la UNESCO.

Este proyecto transitorio descansa en una doble premisa. Se refiere la primera a los cambios en la composición y actuación del Consejo. Ideal sería que se pudiera, con el suficiente tiempo, circular la enmienda constitucional relativa. De no ser éste el caso, el carácter transitorio de la solución puede incluso hacer atractiva una vía menos definida: podrían comprometerse todos los Estados miembros del Consejo a hacerse representar exclusivamente por educadores, artistas u hombres de ciencia de tiempo completo, y convenir en que las labores de encuesta sobre la posible revisión del programa tuvieran absoluta prioridad. La segunda parte de la premisa implica la renuncia del Director General. Toda posible solución implica la desaparición de M'Bow del cargo que ocupa.

Se argumentará, en contra de esta medida, la personalidad tercermundista de M'Bow y la inconveniencia de que la UNESCO parezca actuar cual presionada por el retiro de Estados Unidos. Conviene aquí repetir lo que otros estadistas han dicho en ocasiones semejantes: un mal representante no afecta la causa que personifica. No estará de más, en cuanto a la condena que del Director General ha hecho Estados Unidos, recordar que M'Bow aprovechó la regularización del sistema de la ONU para atribuirse un año más de man-

dato. Como en 1986 terminaba el periodo para el que fue elegido, sólo un año del mandato original se perdería.

Proceder a la elección de un nuevo Director General en estos momentos sería imposible. Siempre tomando como pauta la figura del interventor, nada impediría que la Conferencia General nombrase un Director General interino. Su mandato se reduciría a poner la casa en orden: devolver al Consejo el lustre que amerita; preparar la siguiente reunión de la Conferencia General dentro de los presupuestos de libertad y autonomía que hemos descrito; buscar en el Secretariado una equitativa representación geográfica, sin por ello olvidar la indispensable (y muchas veces despreciada) competencia técnica; preparar el retiro de los funcionarios cuyo ingreso por nepotismo o por malas razones políticas tanto ha debilitado al actual Director General; restablecer niveles de lealtad, imparcialidad y probidad, siempre tomando en cuenta los diferentes antecedentes culturales, educativos y políticos; y, en estrecho contacto con el Consejo, fijar las bases de un adecuado equilibrio entre los funcionarios de la sede y aquéllos en puestos propiamente ejecutivos. Indispensable sería que su nombramiento fuese improrrogable. Su principal función sería, pues, la de preparar el advenimiento de un nuevo Director General que serviría a la nueva UNESCO por seis años a partir de 1987, y únicamente por ese plazo.

La crisis por la que atraviesa la UNESCO me provoca los anteriores pensamientos. No puedo asegurar que las soluciones propuestas tendrían éxito. En cambio, si no se lleva a efecto esta alternativa (o alguna similar) veremos a la UNESCO naufragar en las aguas bajas de la gran marca anti-ONU que hoy prevalece. Es por ello que medidas como las anteriores, no obstante su aparente radicalismo, deben intentarse.