

ORGANISMOS INTERNACIONALES

ANTE LA PROXIMA CONFERENCIA GENERAL DE LA U. N. E. S. C. O.

SUMARIO: I. *Antecedentes*.—II. *Composición*. A) *Primacía de la O. N. U.* B) *Miembros*: a) *Ingreso de España*. C) *Organos*: a) *Conferencia General*; b) *Consejo Ejecutivo*; c) *Secretaría*; d) *Comisiones nacionales*.—III. *Cuestiones polémicas*: 1) *Retirada de Estados-miembros*; 2) *Instancia internacional en caso de violación de los derechos educativos y culturales del hombre*; 3) *Admisión de Rumanía*; 4) *Proyecto de Programa y Presupuesto*.

La próxima celebración en Montevideo —noviembre-diciembre— de la VIII Conferencia General de la U. N. E. S. C. O. invita a considerar y divulgar algunos de los aspectos más esenciales de un organismo internacional que tan notable participación viene teniendo en el fomento y desarrollo de la cultura científica universal.

I. ANTECEDENTES

La “Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura”, vinculada estrechamente, como lo indica su propio nombre, de modo político e institucional con la O. N. U., “se propone contribuir a la paz y la seguridad internacionales” estimulando la “colaboración entre las naciones” y asegurando, en la medida de lo posible, el respeto universal de los derechos y deberes fundamentales que “la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos” (Art. 1, Convención).

La U. N. E. S. C. O. no constituye, sin embargo, el primer intento internacional, sistemático y organizado, de asociar pacíficamente los pueblos del orbe en el ámbito cultural, educativo y científico. Representa más bien el re-

sultado positivo de un esfuerzo histórico mucho más amplio y de rancio abolengo en la vida de relación internacional. Así como la O. N. U. no carece de importantes e inmediatos precedentes y de realizaciones históricas análogas, así también la U. N. E. S. C. O. es fruto de una evolución clara y precisa del sentimiento de solidaridad del Occidente.

Antes ya de la primera guerra mundial se registraron diversos intentos particulares y oficiales de incrementar de modo orgánico la solidaridad intelectual entre las naciones civilizadas. Sin embargo, los Estados no se mostraron entonces demasiado propicios a ceder parcela alguna de su soberanía absoluta. A raíz, en cambio, de la Gran Guerra se presentó un momento histórico más favorable.

En efecto, durante las negociaciones de la Paz de París, 1919-1920, se llegó a formular por ciertas delegaciones nacionales —v. gr., Bélgica— el deseo de constituir un organismo internacional, de carácter permanente e intergubernamental, que favoreciese, de manera específica, el desarrollo de las relaciones culturales entre los países miembros de la Sociedad de Naciones.

En este sentido, la primera Asamblea General de la S. de N. acordó recomendar al Consejo “la participación en los esfuerzos realizados a la sazón para instaurar una organización internacional de índole cultural”. En 1921 se constituía el Comité de cooperación intelectual que había de transformarse, con mayores elementos financieros, en el Instituto de igual nombre de la S. de N., con sede en París e inaugurado en 1926. El Instituto organizó sistemática e internacionalmente el intercambio universitario y de documentación científica, la protección de los monumentos y de las obras de arte, etc., e inició la política cultural de “información y formación de las masas” que había de llevar a su máximo desarrollo la Organización actual. Asimismo, el Instituto vió reforzados considerablemente sus posibilidades de acción internacional en 1938 al aprobarse el acuerdo firmado por cuarenta y cinco Estados, que incrementaba en gran manera su presupuesto ordinario. Es curioso observar que el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, aunque no formaba parte de la S. de N., firmó dicho acuerdo para estimular y perfeccionar la acción cultural de carácter colectivo, patrocinada, también, con carácter regional, por la Unión Panamericana. Merece advertirse, en fin, que el Instituto de cooperación intelectual no tenía la índole “intergubernamental”, característica de la U. N. E. S. C. O., ni sus resoluciones eran obligatorias reglamentariamente para los Estados.

La segunda guerra mundial, interrumpidas las actividades de la S. de N., dió ocasión a los Gobiernos aliados de las potencias occidentales para examinar la conveniencia política de crear una organización cultural internacional que, al término de la contienda, laborase por la paz. Las reuniones de ministros de los Gobiernos en exilio y aliados, habidas desde 1942 a 1944 en Londres, fueron preparando el ambiente en favor de la intensificación futura de la cooperación intelectual mediante una institución internacional apropiada.

En Dumbarton Oaks se subrayó la necesidad de que esta institución se encuadrara dentro de la gran asociación política universal que había de ser la O. N. U. Y en la Conferencia de San Francisco encontró aceptación general la propuesta francesa en pro de una organización cultural de carácter universal. La labor fundacional se encomendó a la Conferencia preparatoria que se reunió en Londres a fines de 1945 y en la que se discutió la inclusión, entre los objetivos de la organización, de la colaboración técnico-científica, pese al gran número de partidarios de una U. N. E. S. C. O. sin "Ciencia". Se redacta entonces la Convención universal y el Acta final de la Conferencia fué firmada por los representantes de los Estados allí congregados. La Convención entró en vigor a comienzos de noviembre de 1946, al registrarse el depósito de las ratificaciones de veinte Estados signatarios, e inmediatamente después se reunió en París la primera Conferencia General de la Organización (noviembre-diciembre, 1946).

II. COMPOSICION

A) PRIMACÍA DE LA O. N. U.

La Convención fundacional de la U. N. E. S. C. O. establece en su artículo X que la Organización constituye "una de las instituciones especializadas" de la O. N. U., con el fin de lograr "una cooperación efectiva" entre ambos organismos y realizar sus "propósitos comunes". Y la propia Carta de la O. N. U. prescribe que los "organismos especializados" estarán vinculados con ella (artículo 57) y que el Consejo Económico Social podrá "coordinar las actividades" de los organismos especializados mediante consultas y "haciéndoles recomendaciones" (artículo 63).

La U. N. E. S. C. O. se halla, pues, en íntima relación jurídica, polí-

tica y constitucional con la O. N. U., aunque sea autónoma, esté dotada de poderes de decisión específicos y goce de independencia financiera en virtud de su presupuesto propio y particular.

La íntima conexión de la U. N. E. S. C. O. con la O. N. U. se ve fortalecida, además, por las disposiciones de la Carta referentes a su estatuto legal, a sus privilegios e inmunidades que "se aplicarán en la misma forma" a la U. N. E. S. C. O. (artículo XII, Convención). En efecto, ambas Organizaciones gozarán, en el territorio de cada uno de sus miembros, "de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos" (artículo 104, Carta) y los representantes de los miembros y los funcionarios de la Organización disfrutará, asimismo, de "los privilegios e inmunidades necesarios" para desempeñar con independencia sus funciones. En este sentido conviene recordar que desde el año 1949 —7 febrero— se halla en vigor para la U. N. E. S. C. O. el Convenio sobre inmunidades y privilegios de las instituciones especializadas aprobado por la O. N. U. en 1947 (21 diciembre).

La primacía de la O. N. U. sobre la U. N. E. S. C. O. se confirma, una vez más, al estudiar el procedimiento de enmiendas de la Convención. En efecto, la Convención de la U. N. E. S. C. O. prevé su propia modificación conforme a su artículo XIII. Los proyectos de enmienda surtirán efecto de dos formas diferentes.

a) Cuando la Conferencia General los haya aprobado por una "mayoría de los dos tercios". Esta simple aprobación mayoritaria de la Conferencia General es suficiente por sí sola para la entrada en vigor de las enmiendas de la Convención que no entrañen alteración básica de los fines de la Organización, ni impliquen nuevos deberes para los Estados miembros. En este caso no es necesario ratificación posterior alguna por parte de los miembros de la Organización, ni la aceptación expresa o tácita de los Estados cuyos delegados votasen en contra de la enmienda en el seno de la Conferencia. Aunque subsiste en todo caso para los Estados minoritarios la discutida posibilidad jurídica de retirarse de la Organización.

b) Sin embargo, las enmiendas que impliquen "modificaciones *fundamentales*" en los fines de la Organización o "nuevas obligaciones" para los Estados miembros, "deberán ser aceptadas subsiguientemente", antes de entrar en vigor, "por los dos tercios de los Estados miembros".

Naturalmente, el texto de los proyectos de enmienda a considerar por la Conferencia General han de ser conocidos con antelación suficiente por los Estados miembros. En consecuencia, el Director General está obligado

constitucionalmente a comunicar dichos proyectos a los países interesados "seis meses antes, *por lo menos*" de la celebración de la conferencia.

Asimismo, la mayoría de los dos tercios se interpreta en el sentido de los Estados miembros presentes y votantes en el momento de la adopción de las enmiendas por la Conferencia General (artículo II, 8.^a).

Pero la Convención no sólo es enmendable de conformidad con el comentado artículo XIII, lo cual aconteció ya varias veces, sino también en virtud de los Convenios que la U. N. E. S. C. O. puede pactar con la O. N. U. En este sentido, baste señalar que ambas organizaciones acordaron en diciembre de 1946 someter a la aprobación o consulta previa del Consejo Económico y Social el ingreso en la U. N. E. S. C. O. de los Estados que no formasen parte de la O. N. U. Y es digno de atención el hecho de que esta alteración importante de la Convención, que restringe en gran medida la autonomía constitucional de la U. N. E. S. C. O., no fué luego sometida al procedimiento de enmiendas regulado por el artículo XIII, aun cuando represente indiscutiblemente una "modificación fundamental".

Este método de alteración indirecta de la Convención se confirma, asimismo, en el indicado Convenio U. N. E. S. C. O.-O. N. U. al imponer a aquélla la obligación de examinar y estudiar determinadas cuestiones o de cooperar con ciertos organismos que le recomiende la O. N. U. Esta primacía jurídica y constitucional ejercida por la O. N. U. sobre la U. N. E. S. C. O. es de difícil superación si se tiene en cuenta que el Acuerdo por medio del cual se establecen las condiciones en que dichas organizaciones "se vinculan", se asienta en el artículo 63 de la Carta, que prescribe claramente que el Consejo Económico Social "podrá hacer recomendaciones" a los organismos especializados. Y sabido es que en el moderno lenguaje jurídico de la actual organización internacional el término de "recomendación" ha ido adquiriendo gradual y progresivamente cierto carácter ejecutivo y obligatorio que rebasa ya los lindes de la simple validez moral.

No obstante, el predominio jurídico y constitucional de la O. N. U. no ha obtenido todavía carta de naturaleza entre los Estados miembros de la Organización para la Ciencia, la Educación y la Cultura. En este sentido es altamente simbólica la actitud adoptada por Suiza con motivo de su ingreso en la Organización, sosteniendo, entonces, que los Acuerdos U. N. E. S. C. O.-O. N. U. obligaban a la Organización, en su calidad de organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia, pero no a

los Estados miembros individualmente considerados (Comunicación del Consejo Federal con ocasión de la entrada de Suiza en la U. N. E. S. C. O.: 28-8-1948).

En consecuencia, la U. N. E. S. C. O. debe su existencia principalmente a una motivación política: la de afianzar la paz y la seguridad internacionales establecidas a raíz de la segunda guerra mundial. La misma definición jurídica de su personalidad revela su objetivo primordial: "Organización de las Naciones Unidas..." Se trata, pues, de la agencia especializada al servicio de los "principios democráticos" que inspiraron la alianza política victoriosa en 1945. El artículo 1.º de la Convención lo expresa de modo manifiesto: "asegurar la paz y la seguridad", es decir el *status quo* resultante de la última guerra mundial. Y en la clasificación de los fines que hace dicho artículo se encuentra, "primero": "promover la comprensión mutua y la información de las *masas*"; "segundo": organizar la "*educación popular*", y en último lugar aparece la idea de "ayudar al progreso del *saber*". Parece, pues, evidente que la U. N. E. S. C. O. no se puede limitar a fomentar, por sí mismo, el progreso del saber; antes bien, habrá de afianzar ante todo la seguridad internacional mediante el desarrollo de la "solidaridad intelectual" concebida de conformidad con los "principios democráticos" básicos de la Gran Alianza de la última guerra.

La ideología política de la O. N. U. se ve de esa suerte garantida en el terreno cultural por la U. N. E. S. C. O.. Esta es una agencia de aquélla. Y sería erróneo pensar que la U. N. E. S. C. O. pudiera desatender las directrices ideológicas de la O. N. U., a la cual ha de servir y de la cual es una gigantesca filial, ni vaya a intentar caminos nuevos distintos de los expresados claramente en su Acta Constitutiva.

No cabe pensar, tampoco, que sea factible "alterar" ni "modificar" esencialmente los fines políticos e ideológicos perseguidos constitucionalmente por la U. N. E. S. C. O., por no ser una entidad plenamente independiente. Tal cual está hoy regulada la estructura institucional de la U. N. E. S. C. O. y mientras no se altere la propia Carta de la O. N. U., no se podrá fácilmente anteponer la Cultura y la Ciencia al primordial objetivo político de educar y difundir entre las masas los principios ideológicos que inspiran la O. N. U. De ahí la cautela mostrada por los Estados orientales a la "libre circulación de las ideas" preconizada por la Organización, ya que si ciertamente la ciencia es una y la verdad no tiene patria, no es menos exacto, como afirmaba Menéndez Pelayo, que "la verdad y

la ciencia adoptan formas y caracteres distintos en cada tiempo y país, según el genio e historia de las razas”.

B) MIEMBROS

La Organización se compone actualmente de setenta y dos Estados miembros.

Tienen derecho a formar parte de la U. N. E. S. C. O. todos los “Estados miembros de la O. N. U.” (artículo II, Convención), y, en efecto, la mayor parte de estos países integran hoy aquella Organización. De esta facultad jurídica de ingreso automático en la U. N. E. S. C. O. acaban de hacer uso varios Estados satélites de Rusia, de conformidad con la reciente resolución del Gobierno de Moscú de incorporarse también a la Organización.

No parece probable que la presencia de los Estados comunistas vaya a auxiliar a la Organización a superar la honda crisis que sufre. Ciertamente que determinados elementos técnicos y burocráticos del Secretariado se sintieron bastante aliviados con la noticia de la incorporación moscovita. Pero esta relativa satisfacción obedecía a causas materiales. Singularmente pensando que la importante cuota contributiva de Rusia coadyuvaría a mejorar el deficitario e insuficiente presupuesto de la Organización. Sin embargo, este alivio tal vez resulte ilusorio, ya que por encima de las dificultades materiales con que lucha la Organización, se encontrarán agudizados, en breve plazo, los espinosos problemas constitucionales y realmente orgánicos que la aquejan.

En realidad, el ingreso automático de los Estados comunistas no introduce sólo un mayor desequilibrio ideológico en la Organización, sino que incrementa, también, el peligro acusado por la propia Dirección General de la ineficacia de sus resoluciones y recomendaciones. El defecto de incumplimiento de las decisiones de la Organización se verá ahora agravado, extendiéndose más aún su actual crisis institucional.

Por otra parte, la Convención prevé la admisión de los “Estados no miembros de la O. N. U.” (artículo II, número 2). Este ingreso se condicionaba, inicial y procesalmente, a dos requisitos: la previa recomendación del Consejo Ejecutivo y la aprobación por una mayoría de votos de los dos tercios de la Conferencia General. Estos requisitos fueron ampliados por el Convenio U. N. E. S. C. O.-O. N. U. de 1946, exigiéndose desde

entonces la consulta o aprobación previa del Consejo Económico y Social de la O. N. U.

La Convención no regula, en cambio, la retirada ni la denuncia por parte de los Estados miembros, confirmando la moderna tendencia manifestada y registrada en la Carta de la O. N. U. y en varias Actas constitutivas de la Agencias especializadas. Por el contrario, regula, al igual que la Carta de la O. N. U., la suspensión y la exclusión de la Organización.

La dependencia que la U. N. E. S. C. O. experimenta en alto grado y jurídicamente respecto a la O. N. U., se pone de manifiesto, una vez más, en el artículo II de la Convención. En efecto, cualquier miembro de la O. N. U. que fuere suspendido en el ejercicio de sus derechos podrá serlo igualmente en la U. N. E. S. C. O. a petición de aquélla. La exclusión de la Organización política entraña automáticamente la exclusión de la Organización cultural. Mientras en el supuesto de la suspensión la U. N. E. S. C. O. conserva circunstancialmente cierta autonomía, en la hipótesis de la expulsión decretada por la O. N. U. no le queda a la U. N. E. S. C. O. margen alguno de decisión. En este último supuesto, previsto y admitido por la Convención, la U. N. E. S. C. O. se encuentra en situación jurídica de pleno vasallaje respecto a la O. N. U.

a) *Ingreso de España*

“Se ha puesto fin —declaraba en 1952 en París el prestigioso historiador venezolano Parra Pérez— a la paradoja de que una institución dedicada a la cultura haya hablado durante seis años de cultura ignorando al país de Tirso y de Cervantes, de Velázquez y de Goya, de Vitoria y de Cajal.” En efecto, la VII Conferencia General, celebrada en París en 1952 —noviembre-diciembre—, acordó el ingreso de España en la Organización, el cual había sido consentido previa y reglamentariamente por el Consejo Económico y Social de la O. N. U. El 30 de enero de 1953 se depositaba en Londres, en nombre del Gobierno español, el instrumento de adhesión al Acta Constitutiva de la U. N. E. S. C. O. (La aportación financiera española a la Organización oscila en torno a los 130.000 dólares anuales.)

C. ORGANOS

La estructura interna, constitucional y orgánica de la U. N. E. S. C. O. se asemeja en grado sumo a la de las demás Agencias o Instituciones especializadas ligadas contractualmente con la O. N. U.

La Organización comprenderá —dice la Convención— una Conferencia General, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría con su Director General.

a) *Conferencia General*

La Conferencia General está constituida por los representantes de los Estados miembros de la Organización. El Gobierno de cada Estado miembro nombrará no más de cinco delegados (artículo IV, número 1), pero cada país dispondrá tan sólo de un voto en la Conferencia General (artículo IV, número 8). La Delegación nacional de cada Estado miembro puede comprender también, y a lo sumo, cinco delegados suplentes y tantos consejeros y expertos como juzgue necesario designar (artículo 19, Reglamento).

Asimismo, pueden formar parte de la Conferencia General determinados representantes de las Instituciones intergubernamentales especializadas o de las organizaciones internacionales no gubernamentales, las cuales son facultadas, a veces, para participar activamente en los trabajos de las Comisiones de la Conferencia (artículos IV, número 13, y XI, número 4, Convención, y artículo 7, Reglamento).

La Conferencia General determina la orientación y la línea de conducta general de la Organización, decide y toma posiciones respecto a las tareas encomendadas o las que hayan de asignarse a los demás órganos de la misma, recibe y examina los informes que les someten periódicamente los Estados miembros (artículo IV); elige los miembros integrantes del Consejo Ejecutivo (artículo V), y nombra el Director General de la Secretaría de la Organización (artículo VI).

Corresponde igualmente a la Conferencia General la aprobación o alteración de la orden del día de la reunión elaborada por el Consejo Ejecutivo (artículos 9 y 13 del Reglamento); la designación del presidente y los vicepresidentes y la formación de los Comités y de las Comisiones

precisas para la marcha de los trabajos de la reunión (artículo 25, Reglamento).

La reunión ordinaria de la Conferencia General se celebra cada dos años (artículo 1, R.), en el curso de la cual se fija el lugar en que haya de celebrarse la reunión siguiente (artículo 2, R.).

Sin embargo, cualquier Estado miembro puede invitar a la Conferencia General a reunirse en su territorio, si bien las invitaciones han de transmitirse al Director General con seis semanas de antelación a la apertura de la reunión en curso (artículo 3, R.).

Naturalmente, la Conferencia General puede congregarse, también, en reunión extraordinaria (artículo IV, número 9, C.; artículo 5, R.), así como convocar conferencias internacionales de Estados o conferencias no gubernamentales sobre los temas de la competencia de la Organización (artículo IV, número 3, C.). En este sentido, baste recordar, v. gr., la Conferencia internacional de La Haya que aprobó la Convención (14 de mayo del presente año) sobre protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, y en cuyos debates y comités tomó parte activa la Delegación de España.

Las *decisiones* de la Conferencia General se toman, en principio y como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes y votantes, "excepto en aquellos casos en que las disposiciones de la Convención exijan una mayoría de los dos tercios" (artículo IV). En las sesiones plenarias, el *quorum* está constituido por la mayoría de los Estados miembros presentes (artículo 69, R.).

El Reglamento especifica de modo concreto los casos en que se requiere la mayoría de los dos tercios de los miembros presentes y votantes: admisión de nuevos miembros, enmiendas del Acta Constitutiva [que si introducen "modificaciones fundamentales o nuevas obligaciones" han de ser igualmente ratificadas por una mayoría de los dos tercios (artículo XIII, C.)] adopción de un proyecto de convención internacional propuesto a la ratificación, admisión de observadores, cambio de sede de la Organización, inscripción de nuevos asuntos en el orden del día, aprobación del orden del día de una reunión extraordinaria, suspensión de la aplicación de un artículo del Reglamento (artículo 81).

No obstante, la Conferencia General, al pronunciarse por la adopción de proyectos que hayan de ser sometidos a los Estados miembros deberá distinguir entre las *recomendaciones* a esos Estados y las Convenciones que hayan de ser ratificadas por ellos. En el primer caso será suficiente la

simple mayoría de votos; en el segundo se requerirá, como ya se ha señalado, una mayoría de dos tercios (artículo IV, número 4, C.). Los Estados miembros someterán las recomendaciones o las Convenciones a sus autoridades competentes dentro del plazo de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia General en la cual hayan sido adoptadas.

En general, en la U. N. E. S. C. O. se ha admitido de modo primordial, al igual que en las demás Agencias especializadas de la O. N. U., el principio de la mayoría simple o cualificada, principio que está desplazando y reemplazando ampliamente al antiguo criterio de la unanimidad. La creciente solidaridad internacional incita a decretar y regular por vía reglamentaria las limitaciones y restricciones de la soberanía nacional, en virtud de las necesidades colectivas a satisfacer y de los fines supranacionales perseguidos por los organismos internacionales, singularmente para las cuestiones no políticas.

La Conferencia General de la U. N. E. S. C. O. es fiel reflejo del sistema actual de cooperación internacional, que evoluciona de modo progresivo e insensiblemente del plano diplomático al plano reglamentario. En la actualidad, los Estados miembros de la Organización se encuentran comprometidos con harta frecuencia por decisiones que fueron objeto de votación contraria por sus delegados y representantes nacionales. Esto se observa cotidianamente en las obligaciones, por ejemplo, de orden financiero. Los compromisos financieros constituyen una de las materias objeto de lo que pudiéramos llamar "competencia exclusiva" de la Organización. Los Estados miembros apenas pueden discutir la aplicación de tales resoluciones de la Conferencia General.

Sin embargo, en la práctica no es raro el incumplimiento de las disposiciones reglamentarias de la Organización. Cabe señalar en este sentido que la Secretaría de la U. N. E. S. C. O. se viene lamentando de que gran parte de los Estados miembros no responden a la correspondencia o a los cuestionarios que se les dirigen en razón de las decisiones adoptadas por la Conferencia General. El incumplimiento se explica, a veces, por el carácter uniforme y genérico de múltiples resoluciones, de difícil adaptación por igual a todos los Estados.

La posibilidad del incumplimiento de las resoluciones de la Conferencia General ha sido prevista, tan sólo en cierta medida, por la Convención. La sanción básica de la Organización afecta al incumplimiento de las obligaciones financieras: "Un Estado miembro no puede participar en las vo-

tações de la Conferencia General si el montò de las contribuciones por él adeudadas es superior al de la participación financiera que le haya sido asignada para el año en curso y para el año civil precedente” (artículo IV, 3). Pero incluso esta grave sanción resulta inoperante “si se comprueba que la falta de pago se debe a circunstancias independientes de la voluntad del referido Estado miembro”.

No debe sorprender, empero, que el sistema de control y de sanciones por incumplimiento de las resoluciones de la Conferencia General sea realmente defectuoso. Estamos aquí en presencia de una de las debilidades principales y comunes a todas las agencias especializadas de la O. N. U., porque en el estadio actual de la organización de la sociedad internacional los Estados miembros continúan gozando, todavía, de una amplia esfera de libertad de acción.

Al margen, en fin, de los vastos poderes de la Conferencia General, y a pesar de la desaparición de la regla de la unanimidad, muchas veces más aparente que real, los Estados miembros no están obligados a cumplir toda clase de recomendaciones, decisiones o resoluciones —y estas expresiones tienen cada una su valor jurídico preciso en la Convención— dimanantes del órgano legislativo de la Organización. El Acta Constitutiva no ha podido dejar de reconocer explícitamente el infranqueable reducto soberano de la “competencia exclusiva” o jurisdicción interna de los Estados miembros en materias de vital interés para ellos (artículo 1, 3): “Cuidadosa de asegurar a sus Estados miembros la independencia, la integridad y la fecunda diversidad de sus culturas y de sus sistemas educativos, la organización se prohíbe toda *intervención* en materias que competan esencialmente a la jurisdicción interior de esos Estados”.

b) Consejo Ejecutivo

El Consejo Ejecutivo se integra de veinte miembros elegidos por la Conferencia General entre los delegados designados por los Estados miembros, así como del presidente de la Conferencia, el cual actuará, *ex officio*, con voto consultivo. Esta elección de miembros deberá hacerse ponderando no sólo la competencia objetiva y la capacidad individual de las personas, sino teniendo en cuenta, también, “la diversidad de las culturas y una distribución geográfica equitativa” (artículo V. Convención). Precisamente por esta razón “no más de un nacional de cada Estado miembro servirá en el Con-

sejo al mismo tiempo”, salvo, claro está, el presidente de la Conferencia, que por intervenir tan sólo a título consultivo tiene voz pero no voto en las deliberaciones del Consejo.

Las facultades del Consejo son esencialmente administrativas y ejecutivas, debiendo responder ante la Conferencia General del cumplimiento del programa de acción adoptado por ella. Es decir, el Consejo actúa siempre “bajo la autoridad” de la Conferencia General: prepara el orden del día de la Conferencia, examina el programa de trabajo de la Organización y las previsiones presupuestarias y toma “las disposiciones útiles para asegurar la ejecución eficaz y racional del programa” por el Director General. Le corresponde, asimismo, el “recomendar” a la Conferencia General la “admisión de nuevos miembros en la Organización” (artículo V, 2, 5 y 6. Convención), siempre que no se haya pronunciado en contra el Consejo Económico y Social de la O. N. U.

El Consejo ha de congregarse, para el cumplimiento de sus obligaciones, en reunión ordinaria “dos veces al año por lo menos”, pudiendo celebrar, además, reuniones extraordinarias. Las reuniones extraordinarias han de convocarse “por su presidente, por iniciativa propia o a petición de seis miembros del Consejo”.

La propia Convención prescribe taxativamente que los miembros del Consejo ejercerán sus poderes “en nombre de la Conferencia y no como representantes de sus respectivos Gobiernos”. Este estatuto jurídico-político de los miembros del Consejo Ejecutivo está en tela de juicio en la actualidad, por el cambio de circunstancias ocurrido en los últimos años en las relaciones políticas entre el Occidente y el Oriente. Se debe advertir de paso que dicho estatuto es distinto del que caracteriza a los miembros del Consejo de Seguridad de la O. N. U., quienes están sujetos, por el contrario, a las instrucciones dictadas directamente por sus respectivos Estados.

Los miembros del Consejo Ejecutivo de la U. N. E. S. C. O. deben conducirse como tales no en calidad de representantes de sus Estados nacionales, sino como verdaderos delegados de la Conferencia General. Esta grave ficción jurídica se encuentra hoy en crisis y muy bien puede suscitar debates y arduas polémicas en la próxima Conferencia General, según aconteció ya en la última reunión del Consejo Ejecutivo habida en Venecia.

c) *Secretaría*

La Secretaría se compone de un Director General y del personal que se estime necesario (artículo VI. Convención).

La Convención no delimita de modo preciso las facultades del Director General, ni establece en términos claros su esfera de competencia frente al Consejo Ejecutivo. Prácticamente se le confía un ámbito de acción tan amplio, que según sea la personalidad del propio Director así resultará más o menos importante su influencia directa en ciertas cuestiones fundamentales de la Organización. Su iniciativa y competencia personales decidirán, en gran parte, la trascendencia política de su acción, pese a que el acta constitutiva advierta que "será el jefe administrativo".

En efecto, participa en todas las reuniones de la Conferencia General, del Consejo Ejecutivo y de las comisiones de la Organización; formula proposiciones acerca de las medidas que deban tomar, tanto la Conferencia como el Consejo, y prepara, para su presentación al Consejo, "el proyecto de programa de trabajo" y las "previsiones presupuestarias" correspondientes a la Organización.

Para el mejor cumplimiento de su función, el Director General, al igual que el personal de la Secretaría, gozan de la condición de "funcionarios internacionales", regulada por el acuerdo de inmunidades y privilegios de la propia O. N. U., hoy en vías de revisión.

Por otra parte, el Director General regenta las múltiples actividades y el procedimiento ejecutivo a observar por la Secretaría en el cumplimiento de su misión. La expresión de "Secretaría" no refleja con exactitud sus importantes funciones ejecutivas, pues se trata, en realidad, de un gigantesco aparato administrativo compuesto de diversos Departamentos técnicos desempeñados por un núcleo de funcionarios internacionales que supera, por su cuantía y personal, la organización ministerial de muchos de los Estados miembros. (En la actualidad son cerca de mil los funcionarios de la U. N. E. S. C. O.)

El Director General orienta y ordena, con amplísimas facultades, ese complejo aparato administrativo de la Organización, de conformidad con las directrices señaladas por la Conferencia, la cual sólo se reúne, en principio, cada dos años, y de acuerdo con las disposiciones tomadas por el Consejo, que no se reúne ordinariamente más que dos veces al año. Y aun en

este caso las disposiciones del Consejo tienden constitucionalmente tan sólo a "asegurar la ejecución del programa" *por el Director General*.

El personal de la Secretaría es nombrado por el Director General, aunque éste habrá de atenerse en esta materia al Estatuto del Personal aprobado por la Conferencia General. Sin embargo, es realmente muy considerable su ámbito de acción y su margen de iniciativa en esta cuestión básica para la orientación misma de la Organización.

Las dos únicas reservas esenciales impuestas y prescritas al Director por la Convención, hoy en vías de revisión parcial respecto al estatuto de los funcionarios, son de carácter técnico y político. Por un lado, los funcionarios designados han de reunir "las más altas cualidades de integridad, eficacia y competencia técnica". Y por otra parte, el personal deberá ser reclutado sobre "la más amplia base geográfica posible". Para los puestos de primer rango se requiere la aquiescencia del Consejo Ejecutivo. Para los empleos y puestos de segunda categoría el Director efectúa la designación entre los candidatos propuestos por un Comité especial, el cual recibe a su vez del Consejo las normas generales a que ha de atenerse en armonía con las indicadas reservas establecidas por el Acta constitutiva.

Naturalmente, los Estados miembros suelen ejercer influencia más o menos directa e intensa en el nombramiento del personal de la Secretaría, según sea la importancia del puesto a cubrir y el estadio en que se encuentra la distribución geográfica en el momento del nombramiento. Los Estados miembros son informados reglamentariamente de las vacantes producidas, y no sólo pueden presentar candidatos, sino también, por razones políticas, objetar la designación de ciertas personas de otros países.

Se habla de que ciertos Estados miembros gozan de una situación de privilegio por tener un número mayor que los demás miembros, y a veces desproporcionado, de súbditos nacionales en la Secretaría. Este desequilibrio "geográfico" existente en el momento actual en el personal de la Secretaría, es una cuestión que merece ser examinada y revisada por la Conferencia. Y en este sentido no parece aceptable el argumento esgrimido por los Estados en situación de privilegio aludiendo al "carácter internacional" de los funcionarios de la Organización. Notoria es la carencia de una verdadera "conciencia universal" en los funcionarios internacionales frecuentemente inclinados a sentir más bien la llamada de su propia "conciencia nacional".

Se ha advertido ya que el personal de la Secretaría tiene "carácter internacional", al igual que los funcionarios de los demás organismos análo-

gos de índole intergubernamental. Pero este carácter internacional requiere tan sólo que en el desempeño de sus funciones "no soliciten ni reciban instrucciones de gobierno alguno, ni de autoridad ajena a la Organización". Criterio éste que, en lo que respecta singularmente al Consejo Ejecutivo, se halla hoy en parte también en crisis, debido a la falta de homogeneidad cultural y política de la Organización y a la pugna hegemónica característica del mundo presente. En esta cuestión del "estatuto de los funcionarios" se observa en la práctica una fuerte tendencia favorable a la equiparación de su personal con el de la O. N. U. Es probable que la unificación de ambos estatutos se aplase hasta que la O. N. U. se pronuncie definitivamente sobre tal extremo. Al margen de que esta unificación del estatuto de los funcionarios sea más o menos aceptable en sí misma, ya que la U. N. E. S. C. O. es un organismo esencialmente técnico y la O. N. U. es una organización fundamentalmente política, convendría no olvidar que muchos Estados miembros de aquélla no forman parte de ésta.

d) *Comisiones nacionales:*

La Convención prevé la creación de "comisiones nacionales" asesoras de los Gobiernos sobre todos los problemas referentes a la Organización, pero sin decretar con carácter imperativo su fundación. El artículo VII de la Convención encarga a los Estados miembros que "tomen las disposiciones apropiadas a su situación particular, con objeto de asociar a la Organización a los principales grupos nacionales que se interesan por los problemas de la educación, de la investigación científica y la cultura". No se reconocen, ni se podría jurídicamente otorgar, a las comisiones nacionales el carácter de verdadero órgano de la Institución, pues los Estados miembros no admitirían con facilidad la abdicación, ni la fragmentación de su soberanía exterior que reclama siempre la unidad de criterio y de acción en su vida internacional.

Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros —no todos— han venido creando los "órganos de enlace" puramente internos y nacionales que "de preferencia" había sugerido el Acta Constitutiva. Su misión primordial consiste en asesorar debidamente a sus respectivos Gobiernos nacionales sobre las múltiples y complejas cuestiones culturales, científicas y educativas, que interesan a la Organización. A tal fin las comisiones nacionales actuarán de centro unificador y coordinador de las diversas ins-

tituciones y organizaciones culturales existentes en los países respectivos. Los principales "grupos nacionales", preocupados por los fines de la Organización, han de hallarse representados en las comisiones nacionales, al igual que los Departamentos gubernamentales específicos, de suerte que se conviertan en órgano representativo nacional de todas las actividades culturales del Estado.

La Organización concede suma importancia a la creación y desarrollo de las comisiones nacionales, de las que depende, en gran parte, su mismo éxito y prestigio, según se reconoció explícitamente en la Conferencia General de Beirut de 1948. Este interés es tan marcado que la propia Organización está siempre dispuesta a "delegar, con carácter temporal o permanente un miembro de su Secretaría para que sirva en la comisión nacional" del Estado que lo solicite. Adviértase que, naturalmente, no es la comisión nacional quien ha de rogarlo, sino el Estado miembro interesado. En general, los Estados no han hecho hasta ahora mucho uso de dicha facultad, ni es probable que la invoquen demasiado en el futuro.

Para fomentar el desarrollo de las comisiones nacionales la Organización facilitó en 1948 la celebración de una reunión internacional de delegados de las comisiones existentes y publicó más tarde el "Libro de las Comisiones Nacionales", que recopila las disposiciones de los diversos Estados que las crearon.

Las comisiones nacionales fundadas hasta ahora divergen bastante en su composición, funciones, actividades, etc. Su creación se efectúa, en la mayoría de los casos, mediante Ley o Decreto. La Comisión nacional española de cooperación con la U. N. E. S. C. O. fué creada por Decreto del 20 de febrero de 1953. La preside el ministro de Asuntos Exteriores y está compuesta de miembros de la Junta de Relaciones Culturales y de veinte miembros designados conjuntamente por los ministros de Asuntos Exteriores y de Educación Nacional, escogidos entre los representantes de la cultura, de la educación y de las ciencias.

En general las comisiones se integran, al igual que la española, de representantes del Gobierno, de las instituciones y de los grupos nacionales importantes en el ámbito de la ciencia, la educación y la cultura, y de eminentes personalidades del país. No cabe, en cambio, sentar criterios generales sobre la estructura y funcionamiento de las comisiones nacionales: v. gr., la presidencia se confía en ciertos países a un ministro del Gobierno y en otros se elige un presidente por un período determinado

entre los miembros de la Comisión que no forman parte del Gobierno, al igual que es también vario el número de los miembros, comités internos, etcétera. En principio suelen revestir, esencialmente, carácter técnico y consultivo, sirviendo de centro nacional de información cultural y asesorando a los Gobiernos en las materias específicas de la Organización.

III. CUESTIONES POLEMICAS

Las circunstancias graves de la discordia política mundial agudizaron, desde hace tiempo, la polémica situación que atraviesa actualmente la U. N. E. S. C. O. Quizá con excesiva naturalidad se habla de crisis de la Organización y de la carencia de los medios económicos necesarios para cumplir sus objetivos universales. La existencia de la crisis se reconoce dentro y fuera de la Organización y no es, en realidad, puramente financiera. Pero el desaliento general llegó a cundir, incluso, en los más altos elementos directivos, ocasionando la dimisión, hace dos años, de Torres Bodet. El Consejo ejecutivo no vaciló en respaldar en sus últimos debates la tesis de que la Organización requiere, ahora, un "programa renovador". Y el propio Director General dió a entender claramente en Venecia que la Organización puede abrigar las mejores esperanzas para el futuro si se resuelven en Montevideo algunas de las cuestiones polémicas que habrán de debatirse en la Conferencia General.

Las cuestiones polémicas son múltiples. No es dable sintetizarlas ahora. Más de quinientas páginas del Informe del Director General y del Proyecto de Programa y de Presupuesto que corresponde aprobar a la Conferencia de Montevideo constituyen un vasto conglomerado de problemas institucionales, económicos, financieros, etc. La situación puede empeorar si la incorporación de Rusia y de sus Estados satélites llega a tener repercusiones demagógicas. Cabe, empero, señalar algunas de las cuestiones polémicas cuya resolución según sea, positiva o negativa, pondrá de manifiesto el vigor de la nueva tendencia renovadora de la Organización o agravará más su crisis actual.

1) RETIRADA DE ESTADOS MIEMBROS

La Convención no prevé la denuncia o abandono voluntario de la Organización por parte de sus Estados miembros. La cuestión polémica de

la denuncia de la Convención adquirió singular importancia en 1952 cuando varios Estados satélites de Rusia, siguiendo instrucciones de Moscú, formalizaron su deseo de retirarse de la U. N. E. S. C. O.

El Consejo Ejecutivo y la Conferencia General se vieron forzados anteriormente a estudiar el problema de la "retirada voluntaria" que muy bien pudiera suscitarse de nuevo en Montevideo.

Conocido es el inexorable equilibrio político que ha de mantenerse, de modo ineludible, en la práctica internacional entre las dos normas esenciales de su ordenamiento jurídico: entre el principio del "pacta sunt servanda" y la cláusula "rebus sic stantibus". No basta que se opere cualquier alteración de las circunstancias en las cuales se concertó un convenio para que las Partes signatarias se puedan desvincular unilateral y arbitrariamente de sus compromisos. Por el contrario, la vida de relación internacional exige un mínimo de estabilidad: los pactos tienen que cumplirse normalmente. Los acuerdos internacionales se asientan, de modo inmediato, en los principios clásicos del Derecho contractual que admiten usualmente la posibilidad de ser denunciados en circunstancias determinadas. Sin embargo, y en defecto de una cláusula de denuncia expresa, los Estados contratantes están facultados, en principio, para denunciar sus convenios no sólo si consienten en ello todas las demás Partes signatarias, sino también en el supuesto de que "el acuerdo sea de tal naturaleza que las Partes no tuvieran la intención manifiesta de establecer una situación de hecho permanente" (MacNair).

Este parece ser, al menos en líneas generales, el criterio de la propia O. N. U. En la Conferencia de San Francisco se adoptó, en efecto, en sesión plenaria la resolución siguiente sugerida por un Comité especial: "El Comité opina que no procede introducir en la Carta una disposición expresa que permita o prohíba la retirada de los Miembros de la Organización... Si algún Miembro se juzga inclinado, en razón de circunstancias excepcionales, a retirarse y a confiar a los demás Miembros la tarea de mantener la paz y la seguridad internacionales, la Organización no va a obligar a ese Miembro a continuar prestando su colaboración; sin embargo, es evidente que la retirada de los Miembros, o cualquier otra forma de disolución de la Organización, resultaría inevitable si ésta se mostrase incapaz de mantener la paz o sólo pudiera hacerlo en detrimento del Derecho y de la Justicia. La Organización no pretendería tampoco obligar a ningún Miembro a continuar en ella si los derechos y deberes del Miembro resul-

tasen modificados por una enmienda de la Carta que no hubiere recibido su consentimiento y que se estimare incapaz de aceptar...". Esta resolución de la Conferencia de San Francisco puede suplir, en caso necesario, la ausencia de la cláusula de denuncia de la Carta.

El Acta constitutiva de la U. N. E. S. C. O. carece también de la cláusula de retirada por influjo directo de las circunstancias políticas que presidieron su redacción y por la influencia indirecta ejercida por el criterio observado en la Carta de la O. N. U. De ahí la similitud de ambas situaciones. Las conferencias fundacionales de las dos Organizaciones estudiaron la posibilidad jurídica de la retirada y a pesar de haber considerado razonable la admisión del principio, prefirieron no insertar una cláusula de esta naturaleza en las Actas constitutivas. En consecuencia se podía referir en parte a la Convención de la U. N. E. S. C. O., lo que certeramente opina Oppenheim respecto de la Carta de la O. N. U.: "Aunque la Carta no haga mención expresa del derecho de retirada, los Miembros han conservado la facultad de desvincularse de lo que, en derecho, es tan sólo una relación contractual de duración indefinida" (1).

En este sentido no se ha de olvidar, según se advirtió antes, el valioso precedente creado por la adhesión de Suiza a la U. N. E. S. C. O.: la comunicación correspondiente del Gobierno Federal precisa, de modo claro, que la Confederación considera en vigor la facultad de retirarse de la Organización, aunque su Acta constitutiva no contenga cláusula alguna de denuncia.

Esta tendencia favorable a la admisión del derecho de retirada de los Estados miembros, justificada por razones políticas y necesaria jurídicamente, no es compartida de modo franco y abierto por la O. N. U. ni por la U. N. E. S. C. O. Es natural que el criterio oficial de las Organizaciones no responda con claridad a la cuestión de si un Estado puede o no retirarse de ellas por un acto unilateral. Aunque los debates, resoluciones y decisiones de sus Asambleas y Conferencias admiten la posibilidad de la denuncia, no especifican ni regulan su procedimiento. Claro está que aceptada la existencia del principio, del derecho de denuncia en sí mismo considerado, no cabe duda que el aspecto procesal ofrece tan sólo un valor secundario. Y así lo interpretaron en la práctica los Estados miembros que denunciaron la Convención.

(1) Kelser sostiene, por el contrario, que "no es posible derivar tal facultad del pretendido derecho de soberanía".

No obstante, la Organización prosigue otorgando importancia considerable al aspecto procesal de la cuestión: ¿La denuncia se perfecciona con la sola declaración unilateral? ¿Es, acaso, indispensable la aceptación por la Conferencia General? ¿Cuál sería la mayoría requerida para esta resolución? Estos interrogantes no obtuvieron tampoco respuesta satisfactoria en los debates habidos en el seno de la última reunión del Consejo Ejecutivo de la Organización, celebrada recientemente en Venecia.

El Consejo Ejecutivo, en vez de discutir y acordar la modificación que conviniese recomendar a la Conferencia para ser introducida en el Acta constitucional, prefirió aplazar la cuestión hasta que la Asamblea General de la O. N. U. resuelva el difícil problema de la revisión de la Carta, prevista para la reunión de 1955. Se tratará de decidir si la retirada ha de efectuarse por un acto unilateral del Estado interesado o por una instancia de retirada aceptada por la Conferencia General. La U. N. E. S. C. O. había redactado ya dos proyectos de cláusula de retirada comprendiendo los supuestos señalados. Estos proyectos se enviaron y sometieron al examen de los Estados miembros, los cuales no manifestaron hasta ahora sus respectivas posiciones oficiales.

Sea cual fuere la fórmula de enmienda de la Convención que adopte en el futuro la Conferencia General, siempre subsistirá otra importante cuestión jurídico-política respecto a los Estados miembros que hagan uso en lo sucesivo del derecho de retirada: la validez de los acuerdos —asistencia técnica, creación de centros regionales, contratos de publicaciones, traducciones, etc.— que tales Estados hubieran pactado con la Organización. Esta categoría de acuerdos de índole bilateral continuaría en vigor y el Estado dimisionario quedaría vinculado jurídicamente por las obligaciones contraídas. Es decir, esta clase de compromisos se verían regulados, en todo caso, por los principios usuales del Derecho Internacional general.

La próxima Conferencia General tendrá, pues, que ponderar la conveniencia política de aceptar el aplazamiento sugerido por el Consejo Ejecutivo o abordar y resolver directamente el problema jurídico planteado. Dos razones operan en favor y otras dos en contra del aplazamiento. En favor del aplazamiento coinciden: *a)* el hecho de la reincorporación voluntaria a la Organización de los Estados satélites de Rusia, que la habían abandonado; *b)* la íntima relación constitucional existente entre la U. N. E. S. C. O. y la O. N. U., que pudiera aconsejar no acometer definitivamente la resolución del problema mientras no se pronuncie la O. N. U. sobre la revisión

de su propia Carta. Esta razón se ve avalada, además, por la tendencia de subordinación política a la O. N. U. cada vez más creciente en el seno del alto personal de la U. N. E. S. C. O.

Actúan, por el contrario, otras dos estimables razones en favor de la rápida introducción por la Conferencia General de la referida enmienda de la Convención:

a) Que la U. N. E. S. C. O. asentada más que la O. N. U. en el principio de libre voluntad y decisión de sus miembros, está integrada por muchos Estados que no forman parte de la O. N. U. y que muy bien pudieran inclinarse por una solución autónoma tomada con más independencia de criterio y lograda jurídicamente de modo razonable, sin verse influenciados, luego, por decisiones de una Organización a la que no pertenecen. El aplazamiento sugerido por motivaciones políticas puede perjudicar, además, la justeza y el acierto de la solución requerida desde hace años por la Organización. Supeditar la U. N. E. S. C. O. de modo permanente a decisiones de la O. N. U. no será visto probablemente con agrado por los Estados que no son miembros de ésta.

b) Que el aplazamiento sugerido dilata considerablemente la adopción de resoluciones fundamentales para la Organización. Y la práctica de esta táctica dilatoria en el momento mismo en que se discute la eficacia de la Organización no es la más adecuada para infundir esperanzas y superar la crisis.

Pese a todo, la próxima Conferencia General no podrá silenciar una cuestión tan delicada, aunque se incline por la cómoda solución del aplazamiento. Actitud dilatoria tanto más previsible y explicable cuanto que las asambleas tan heterogéneas como las Conferencias Generales de las Agencias especializadas no suelen sentir excesiva predilección por los arduos problemas jurídicos y constitucionales.

2) INSTANCIA INTERNACIONAL EN CASO DE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS EDUCATIVOS Y CULTURALES DEL HOMBRE.

El Consejo Ejecutivo de la Organización había encomendado anteriormente al Director General que entrase en relación directa con el Secretario general de la O. N. U., a fin de estudiar las medidas apropiadas para hacer viable el recurso ante una instancia internacional en caso de violación de los derechos educativos y culturales del hombre. Desde luego, la Convención

proclama como objetivo primordial de la Organización el estimular la “colaboración entre las naciones para asegurar el respeto universal a los derechos humanos que la Carta de la O. N. U. reconoce a todos los pueblos” (artículo 1.º).

La acción de la U. N. E. S. C. O. en favor de los Derechos del Hombre se ha limitado —según admitió públicamente el Director General: D.º Ex/12— a realizar “una campaña masiva de enseñanza y de difusión”, pero no ha podido conocer, hasta ahora, ni apreciar las diferencias existentes entre los Estados, ni enjuiciar las reclamaciones formuladas por los individuos sobre las supuestas infracciones de tales derechos.

El Acta constitutiva no contiene, tampoco, disposición alguna que faculte a la Conferencia General —como lo hace la Carta de la O. N. U. y la Constitución de la O. L. T.— para examinar esa clase de diferencias o reclamaciones, practicar encuestas o formular recomendaciones sobre la materia, antes bien, prohíbe de modo radical “toda intervención en materias que competan esencialmente a la *jurisdicción interior*” de los Estados miembros.

No obstante, la Organización estimó oportuno asociarse a las tareas de la O. N. U. de divulgación de la declaración universal de los Derechos del Hombre y promover la adopción de medidas adecuadas para presentar recursos por infracción de los derechos educativos y culturales ante una instancia internacional.

Ahora bien, la apelación ante una instancia internacional requiere la existencia previa de un cuerpo de normas definidoras de los derechos que se desea proteger o salvaguardar. La definición calificadora y precisa de los derechos educativos y culturales constituye una empresa ardua de difícil ejecución. Ciertamente es que la citada declaración universal ha intentado definir el derecho a la educación (artículo 26), pero no ha conseguido precisar, en cambio, el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, ni el derecho a la protección de la producción intelectual, ni el derecho a la libertad de expresión y de opinión —a los que se refiere su artículo 27. La declaración no se refiere, tampoco, a los derechos culturales de las minorías, definidos ya en parte por la antigua Sociedad de Naciones—v. gr.: derecho al uso del idioma, derecho a crear escuelas minoritarias.

En consecuencia, y para colmar las lagunas señaladas, la Comisión de los Derechos del Hombre de la O. N. U. elaboró diversos proyectos de pactos, singularmente el Pacto de los derechos civiles y políticos, que establece

y regula el procedimiento del recurso ante una instancia internacional para el caso de su infracción. En dichos proyectos se incluyeron, posteriormente, los derechos económicos, sociales y *culturales*. Un capítulo especial se consagra a la organización del control y a la acción unilateral de la O. N. U. y de las Instituciones especializadas, tales como la U. N. E. S. C. O. Los proyectos no se han convertido, todavía, en pactos obligatorios y la O. N. U. no ha resuelto aún de modo definitivo la cuestión.

La creación de una instancia internacional encargada de resolver los recursos por infracción de los derechos educativos y culturales constituye, en realidad, una medida de extrema importancia y de la competencia exclusiva de la Conferencia General.

El Consejo Ejecutivo, en su sesión de Venecia, reconoció la importancia del problema y decidió que la Secretaría preparase un proyecto de recomendación a la Conferencia General de Montevideo, para que ésta acordase insistir cerca de la O. N. U. en la trascendencia del problema - definición de los derechos y recurso internacional—, permaneciendo en situación de expectativa hasta que la O. N. U. se pronuncie y regule la cuestión.

Interesa subrayar, no obstante, que esta tendencia de la Organización al aplazamiento de las cuestiones importantes no es muy encomiable y presupone un indecisión práctica nada beneficiosa para los Estados miembros de la U. N. E. S. C. O. que no forman parte de la O. N. U.

Con independencia de la resolución que acuerde la próxima Conferencia General, es indudable que no se podrá obligar en el futuro a los Estados miembros a atenerse a los citados proyectos de pacto multilateral mientras no hayan dado su consentimiento en forma explícita y soberana.

3. ADMISIÓN DE RUMANIA

La República Popular de Rumania solicitó el 31 de mayo del presente año su ingreso en la Organización. Como Rumania no forma parte de la O. N. U. —de la cual son miembros otros Estados satélites de Rusia, que por haber manifestado análogo deseo al mismo tiempo que el Gobierno de Moscú se incorporaron automáticamente—, el Director General de la U. N. E. S. C. O. dió traslado reglamentariamente de su instancia a la Secretaría de la O. N. U. para el correspondiente examen del Consejo Económico y Social.

El Consejo Económico y Social de la O. N. U. decidió comunicar a

la U. N. E. S. C. O. que no tenía que objetar nada a dicha instancia de admisión —12 julio 1954—. En consecuencia, el Consejo Ejecutivo consideró a su vez, en su reunión de Venecia, la solicitud rumana. Después de un cálido debate en el que se reconoció públicamente que Rumania “había violado los Derechos del Hombre, singularmente en el dominio cultural”, se acordó, en aras de la universalidad, “recomendar a la Conferencia General, en su octava reunión, la admisión en la U. N. E. S. C. O. de la República Popular de Rumania”.

No parece muy probable que la Conferencia de Montevideo confirme la recomendación del Consejo, pues el retorno e ingreso en la Organización de los Estados satélites de Rusia, capitaneados por los propios representantes del Gobierno de Moscú, puede abrir una nueva etapa de incertidumbre en el porvenir mismo de la Organización.

4. PROYECTO DE PROGRAMA Y DE PRESUPUESTO

a) La U. N. E. S. C. O. se propuso, desde los primeros días fundacionales, realizar una labor cultural de dimensiones universales; multiplicar las relaciones culturales entre los pueblos, incrementar la información de las masas y “erigir en la mente de los hombres los baluartes de la paz”.

No se habían, pues, de circunscribir sus esfuerzos al limitado ámbito de los “círculos intelectuales” que había cultivado con singular atención el antiguo Instituto de Cooperación Intelectual de la S. de N. Los objetivos ahora eran mucho más ambiciosos; influenciar las masas del mundo entero educándolas en los pacíficos principios democráticos a fin de consolidar la seguridad y el orden internacionales.

Tan nobles fines y objetivos tan universales no podían ser alcanzados en la práctica sin verse afectada la Organización por las tensiones ideológicas que pugnan en el mundo moderno. La Organización no encontró desde el comienzo los espacios políticamente neutrales que anhelaba. El puro intercambio cultural entre los pueblos no se efectuó de un modo neutro y exclusivamente técnico. No se vieron tampoco coronados por el éxito los intentos realizados por el primer Director General para divulgar en el mundo un “humanismo científico general de índole evolutiva”. Los antagonismos entre el Este y el Oeste pusieron pronto de manifiesto la imposibilidad práctica de asentar la Organización en la idea de una “filosofía común” de todos los Estados miembros. Los Estados orientales expresaron ya en la primera

Conferencia General su desconfianza y recelo de las ideologías occidentales. En consecuencia, el primer ensayo de unificación cultural, bajo los auspicios de la U. N. E. S. C. O., fué abandonándose progresivamente.

Surgió luego la tendencia política desfavorable a los grandes proyectos humanitarios de carácter general, propugnando la difusión de los planes de paz perseguidos por la O. N. U. e incrementando los medios de información, influjo y formación de las masas. Los Estados orientales no se avinieron tampoco fácilmente a esta nueva tendencia de "libre circulación de la información". Conocido es el hermetismo característico del Oriente, estimulado y protegido más aún a raíz de la última guerra mundial. La U. N. E. S. C. O. no logró, pues, transformarse en una especie de "Clearinghouse" de todas las cuestiones y problemas de naturaleza espiritual y cultural de los Estados miembros. La idea, por ejemplo, de una red mundial de emisoras de radio al servicio de la "libertad de información" dirigida por la U. N. E. S. C. O. no pasó de ser una halagüeña esperanza.

Por otra parte, se acumularon con ritmo tan creciente en la Secretaría los proyectos de trabajo y de planes culturales, las demandas de ayuda técnica, etc., que pronto se habló de una inflación de cometidos en desarmonía con los medios económicos a disposición de la Organización. Fue necesario discriminar y calificar en categorías los quehaceres a realizar: planes y objetivos de primer rango y de segundo orden. Torres Bodet clamaba por la "concentración del trabajo", por los "proyectos básicos y viables rápidamente" y por el incremento de diversas partidas fundamentales del Presupuesto si no se quería dejar zozobrar la Organización en el pélagos inmenso de los planes universales e impracticables. La V Conferencia General —Florencia, 1950— reconoció la urgente necesidad, no resuelta plenamente hoy, de evitar la fragmentación, la descentralización excesiva de las actividades y de los planes propuestos. Por consiguiente, la consigna actual es la concentración de esfuerzos y la elaboración de planes viables prácticos y ejecutables.

Las concesiones teóricas idealistas y excesivamente codiciosas se han visto ahora reemplazadas por un nuevo sentido práctico y realista que tal vez prospere en la Conferencia de Montevideo, si la irrupción de los Estados satélites de Rusia no la contraria radicalmente.

b) La Conferencia General aprueba de modo autónomo y decisivo el Programa y Presupuesto de la Organización. Son los Estados miembros los que aportan las contribuciones indispensables para el cumplimiento de los

finés de la Organización y para los inevitables gastos de su Secretaría permanente.

La Secretaría de la Organización se lamenta de la carencia de los medios económicos necesarios para la realización de las grandes tareas y funciones universales que le competen. Este criterio se ve compartido por gran número de Estados miembros, deseosos de obtener una asistencia técnica más amplia y de subvenir a las necesidades con mayor generosidad. Es la actitud característica de los Estados "poco desarrollados" que aspiran a lograr de la Organización una ayuda económica superior a las cuotas que aportan.

Los Estados "desarrollados", principalmente occidentales, pretenden llegar a una estabilización del Presupuesto que no les acarree más dispendios de los que han venido sufragando hasta el presente, y ven con desagrado el aumento de los planes de "asistencia técnica" que no les benefician directamente, al mismo tiempo que propugnan un desarrollo más intenso de los servicios centrales de la Organización (Información, Intercambios, etc.). No faltan también los Estados, como España, que no se han beneficiado culturalmente hasta ahora de los planes de acción, ni de las subvenciones dispensadas por la Organización.

La pugna en la próxima conferencia de Montevideo va a desarrollarse entre los dos grupos extremos, partidarios unos de la "expansión" del Programa y del Presupuesto, inclinados los otros a su "estabilización".

El Proyecto de Programa y de Presupuesto para 1955-56, presentado por el Director General y aprobado por el Consejo Ejecutivo en Venecia, va dividido en diferentes capítulos correspondientes a las principales esferas de competencia de la U. N. E. S. C. O.: Educación, Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Sociales, Actividades Culturales, Información e Intercambio de personas (1).

Las ideas que inspiran la concepción general del programa y expresan una "voluntad de renovación" de sus actividades se observan en las *dos partes* en que se dividen sus varios capítulos. En la primera parte se señalan las obligaciones que se proponen a *todos* los Estados miembros, porque todos ellos pueden gozar del beneficio de sus servicios internacionales y participar en la obra de reglamentación internacional de la Organización: por ejemplo, los servicios de documentación y de intercambio de informaciones. Es decir, en la primera parte se presenta un programa aplicable a la totalidad

(1) Documento 38 EX/SR1, 19 de agosto de 1954.

de los Estados miembros. Se trata aquí de trabajos que tienden a mejorar la "cooperación intelectual internacional", organizando la sociedad universal "en su unidad espiritual, por encima de las divisiones de fronteras". Los trabajos de esta naturaleza son de duración indeterminada. El presupuesto correspondiente a esta primera parte se caracteriza por la "estabilización" (1).

En segundo lugar se proponen las tareas relacionadas con *problemas concretos* que tienen para los Estados "un interés inmediato variable" según el grado de importancia que supone para ellos el correspondiente problema. No en todos los países ofrecen la misma gravedad los problemas, por ejemplo, de la enseñanza gratuita y obligatoria, la explotación de los recursos del mar o la conservación de monumentos. Esto es, en la segunda parte se definen tareas particulares que responden más concretamente a las "necesidades y aspiraciones de ciertas categorías de Estados miembros". Son actividades o servicios limitados en el tiempo y en el espacio. En esta segunda parte domina la "preocupación de la concentración".

Sin embargo, las dos partes del Programa se ven animadas de un mismo espíritu y ligadas por íntima solidaridad. El espíritu y el método de la colaboración internacional "que coloca a cada uno al servicio de todos y recíprocamente", reservando una justa prioridad para los países insuficientemente desarrollados, al mismo tiempo que los servicios de ayuda técnica previstos se ofrecen a todos los Estados miembros.

El Proyecto de Presupuesto oscila de 18 a 22 millones de dólares para el bienio, según se mantenga de modo rígido el "nivel presupuestario actual" o se confirme el "nivel presupuestario superior" que permitirían las contribuciones de los nuevos miembros.

La ejecución del Programa coincidirá con el X aniversario de la U. N. E. S. C. O., en 1956.

JUAN M. CASTRO-RIAL CANOSA

(1) "Proyecto de Programa y de Presupuesto para 1955 y 56: Octava reunión." Montevideo. Noviembre-diciembre.

II.-NOTAS Y CRONICAS

