

UNESCO

La UNESCO en el siglo XXI

París, Francia 27 de octubre de 1999

Presentación

Antecedentes: Mediante esta resolución, aprobada sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Trabajo presidido por el Presidente de la 28ª reunión, Sr. Krogh, la Conferencia General manifestó su deseo de que las “comisiones puedan celebrar auténticos debates y ejercer una influencia importante en la evolución de los programas de la Organización” y que, con tal fin, “dediquen la mayor parte de sus trabajos a las principales orientaciones del programa siguiente”.

Objeto: El presente documento ha sido concebido a modo de guía de debate y está destinado a ayudar a determinar mejor las cuestiones en que deberá centrarse el proceso de consulta sobre la próxima Estrategia a Plazo Medio y el próximo documento C/ 5. Con tal fin, recoge una serie de cuestiones y orientaciones de trabajo respecto de la función de la UNESCO en el umbral del tercer milenio, los grandes problemas en los que debería centrar su acción y los objetivos y tareas prioritarias que deberían asignársele en los próximos años. Asimismo, recoge algunas reflexiones metodológicas sobre lo que podría ser la naturaleza y el alcance de la próxima Estrategia a Plazo Medio.

Introducción

1. En su 29ª reunión, la Conferencia General, después de examinar las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo sobre la Estructura y el Funcionamiento de la Conferencia General, presidido por el Sr. Krogh, manifestó su deseo, en particular, de que las “comisiones puedan celebrar auténticos debates y ejercer una influencia importante en la evolución de los programas de la Organización” y que, con tal fin, “dediquen la mayor parte de sus trabajos a las principales orientaciones del programa siguiente” (párr. 1.23 de la Resolución 29 C/87).
2. Basándose en la experiencia llevada a cabo en la 29ª reunión, durante la cual en cada una de las comisiones del programa se reservó una sesión para reflexionar con carácter preliminar sobre las orientaciones del programa y presupuesto para 2000-2001, en la actual reunión se dedicarán dos sesiones en cada una de estas comisiones a reflexionar sobre “La UNESCO en el siglo XXI”. El título elegido por el Consejo Ejecutivo para este punto del orden del día pone de manifiesto que se trata a la vez de iniciar el proceso de consulta sobre la próxima Estrategia a Plazo Medio y el programa bienal 2002-2003, que constituirá la primera fase de ejecución, y de llevar a cabo una reflexión a más largo plazo sobre las grandes orientaciones y el “perfil” que deberían caracterizar a la Organización en el tercer milenio.
3. Cabe destacar a este respecto que, al término de un debate sobre “La UNESCO en el siglo XXI” que tuvo lugar durante su 156ª reunión y cuyas actas figuran en el

documento 30 C/INF.12, el Consejo Ejecutivo decidió constituir un “equipo especial” encargado de “determinar los nuevos desafíos que el siglo XXI plantea a la UNESCO y proponer una visión estratégica para la UNESCO en el siglo XXI centrada en los objetivos en los que la Organización tiene o debería tener ventajas comparativas, con orientaciones, actividades, programas y una modernización de la estructura y la gestión que permitan a la UNESCO cumplir su cometido con la mayor eficacia y eficiencia posibles” (Decisión 156 EX/10.2).

Este equipo especial presentará al Consejo Ejecutivo un informe provisional en su 159ª reunión, y sus conclusiones finales a más tardar en su 161ª reunión, a fin de que éste adopte una decisión al respecto.

4. El presente documento ha sido concebido a modo de guía de debate y, con tal fin, recoge una serie de cuestiones y orientaciones de trabajo destinadas a ayudar a los delegados de los Estados Miembros a formular su visión de lo que deberían ser la función y la misión de la UNESCO en el umbral del tercer milenio y definir los grandes problemas mundiales y los aspectos en los que deberá centrar su acción, así como los objetivos y las tareas prioritarias que deberían asignársele, en particular en el marco de la nueva Estrategia. Estas orientaciones de trabajo se formulan a título meramente indicativo. No se pretende con ellas “encorsetar” la reflexión de la Conferencia General que, en esta fase, debe permanecer muy libre y permitir determinar mejor las cuestiones en las que deberá centrarse el proceso de consulta sobre la próxima Estrategia a Plazo Medio y los próximos programas bienales.

Nuevos problemas del siglo XXI que constituyen un desafío importante para la UNESCO

5. La Estrategia a Plazo Medio de la UNESCO para 1996-2001 -cuya aprobación coincidió con el Cincuentenario de la Organización- se elaboró en torno a dos objetivos principales comunes a todo el sistema de las Naciones Unidas e intrínsecamente ligados: el desarrollo y la paz. La UNESCO procuró examinar con mirada nueva, o al menos actualizada -teniendo en cuenta el análisis que podía hacerse en 1994-1995 de los “problemas y desafíos del siglo XXI”- las estrategias que la Organización debía promover, en el ámbito de la educación, las ciencias, la cultura y la comunicación, para cumplir de la mejor forma posible la misión para la que fue fundada, definida en el Artículo I de su Constitución: “contribuir a la paz y la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo”.6. Si no parece cuestionable que, como se constató en 1995, la misión constitutiva de la UNESCO sigue teniendo vigencia, el contexto en el que debe llevarse a cabo ha evolucionado desde entonces. Ciertas tendencias que estaban surgiendo en aquellos momentos se han intensificado; otras han cambiado de orientación. A un plazo más o menos largo se perfilan nuevos procesos7. Entre las tendencias o fenómenos que ya eran perceptibles a principios del decenio de los 90 pero que se han afirmado considerablemente cabe citar los siguientes

- los procesos de mundialización económica y financiera y sus repercusiones en las políticas nacionales de desarrollo y, en particular, las políticas sociales y la lucha contra la pobreza. La expansión económica que experimenta el mundo contemporáneo, sin precedentes en la historia, viene acompañada de fenómenos como la exclusión, la pauperización y el aumento de las disparidades, cada vez más acentuados;
- la revolución de la información y la comunicación, análoga por sus repercusiones a la revolución industrial, está produciendo una reestructuración completa del mundo.

Si bien gracias a esta revolución en teoría podría organizarse el intercambio planetario del saber y de los conocimientos en provecho de la mayoría, también puede dar lugar a nuevas fracturas y exclusiones derivadas del monopolio tecnológico y la uniformización cultural; los recientes adelantos científicos y técnicos, en particular en el ámbito biológico, encierran nuevas promesas para el desarrollo y el bienestar de las sociedades, al tiempo que plantean problemas éticos hasta ahora desconocidos;

- los problemas ambientales (contaminación, agua potable, cambios climáticos, ozono, etc.), por su alcance y gravedad, constituyen en la actualidad una amenaza para la seguridad humana y pueden dar origen a nuevas formas de conflicto;
 - la capacidad de gobierno, tanto a nivel mundial como nacional, parece cada vez más insuficiente frente a la complejidad de los problemas, el conflicto entre prioridades, y la dificultad de aplicar estrategias coherentes que permitan a la vez hacer frente a las emergencias y esbozar soluciones duraderas, en un tiempo en que la influencia de los Estados se debilita frente a otros agentes multinacionales;
 - el recrudecimiento de la violencia en un gran número de países, y en particular entre los jóvenes, parece tener su origen en causas tanto tradicionales (nacionalismo, intolerancia, exclusión...) como nuevas (violencia transmitida por los medios de comunicación, el crimen organizado, etc.).
8. Los procesos anteriores sólo se mencionan a modo de ejemplo. Sin duda, convendría que la Conferencia General realizara un examen preliminar de los cambios producidos en la situación mundial en los últimos años, y de su evolución previsible, que podrían influir decisivamente en la misión de la UNESCO y en los medios para cumplirla, ya sea porque constituyen desafíos nuevos o crecientes para la acción en esos ámbitos de competencia, o porque abren a esa acción posibilidades y perspectivas desconocidas hasta ahora.

Ambitos de acción prioritarios

9. Los últimos diez años se han caracterizado por un esfuerzo de la comunidad internacional por redefinir y precisar los fines que deben perseguirse en el marco del sistema de las Naciones Unidas a fin de avanzar en el logro de sus dos grandes objetivos interdependientes, a saber, la paz y el desarrollo. El ciclo de grandes conferencias celebradas bajo la égida de las Naciones Unidas ha permitido establecer marcos de acción en que se determinan objetivos y estrategias en esferas tales como el medio ambiente, los derechos humanos, la población, el desarrollo social, la infancia, la situación de la mujer o el hábitat. Por su parte, la UNESCO ha organizado diversas conferencias y creado comisiones mundiales que le han permitido actualizar la visión de los enfoques y estrategias que debe aplicar en todos sus ámbitos de competencia.
10. Concluida esta labor de "actualización" del programa internacional, resulta necesario establecer dentro de estas prioridades mundiales un orden de prioridades propio de la UNESCO que sea más preciso y más selectivo. Esta tarea es tanto más necesaria cuanto que la Organización, al igual que los demás organismos del sistema, se ve enfrentada a:
- una multiplicidad creciente de las expectativas y las necesidades;
 - la presión, ya manifiesta, de nuevos desafíos;
 - la multiplicación de los agentes internacionales (multilaterales, bilaterales, públicos y privados) que introduce la competencia y ocasiona superposiciones allí donde deberían prevalecer la sinergia y la complementaridad.
11. El riesgo -para la UNESCO y para los demás organismos del sistema- es conocido: dispersión de las actividades, menor impacto de éstas y falta de claridad en la imagen y el perfil de cada organización. Es importante que los Estados Miembros

procuren llegar a un entendimiento sobre lo que la UNESCO puede aportar de único –hoy y mañana– en el marco de la cooperación internacional, basándose en un análisis comparado de los medios de que dispone para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. El camino es difícil, por cuanto se trata de lograr un consenso político en torno a un número limitado de objetivos estratégicos. Si bien es fácil enunciar criterios -pertinencia, eficiencia y eficacia- resulta difícil llegar a un acuerdo sobre su aplicación. Las deliberaciones de la 30ª reunión de la Conferencia General podrían constituir una etapa en este proceso.

12. Así pues, cada una de las comisiones de programa podría realizar un examen de los principales ámbitos de acción que abarca el programa actual (tal y como figuran, por ejemplo, en la lista de “ejes de acción” del documento 30 C/5), procurando determinar:
 - **las actividades que la UNESCO lleva a cabo desde hace tiempo y que debería abandonar:**
 - porque ha llegado a un nivel de ejecución que se estime satisfactorio;
 - porque otros agentes con más recursos hayan tomado el relevo;
 - porque no disponga de los medios necesarios para lograr resultados suficientes;
 - o por otros motivos;
 - **cuáles son los ámbitos, compartidos -de hecho- con otras muchas organizaciones multilaterales (como la educación básica o el medio ambiente), en que no puede intervenir sin asociarse con otros agentes, o en los que debe afirmar su especificidad aprovechando su “valor añadido”;**
 - **cuáles son los ámbitos en que debe cumplir una función de orientación y esforzarse por desempeñar una especie de “liderazgo” mundial.**

Los campos específicos de intervención estratégica

13. Si bien la concentración exige una identificación de las esferas de acción prioritarias, teniendo presentes las necesidades de los países y los medios de la Organización, también requiere un análisis metódico de lo que la UNESCO puede aportar con carácter singular (en lo que es diferente) teniendo en cuenta sus características propias.
14. Estas características son, al menos, tres: es una organización de cooperación intelectual con una misión ética; es una organización intergubernamental pero que, debido a la función intelectual que desempeña, tiene vínculos naturales con la sociedad civil debido a la diversidad de sus esferas de competencia (educación, ciencia, cultura y comunicación), es una organización potencialmente destinada a la interdisciplinariedad.
15. Sin duda, el análisis de estas características permitiría afinar, dentro de cada una de las esferas de acción consideradas prioritarias, la definición del tipo de acción que hay que emprender, así como los límites de ésta; en otras palabras, definir cuáles son los campos específicos de intervención estratégica más adecuados.

A. Una organización de cooperación intelectual con una misión ética

16. En los párrafos 43 a 51 de la Estrategia a Plazo Medio, se intentan definir las funciones principales que la UNESCO puede ejercer en calidad de organización de cooperación intelectual con una misión ética. Estas funciones se podrían resumir como sigue:
 - una función de “laboratorio de ideas”, relacionada con su función de anticipación, y que consiste en identificar los problemas principales que surgen y hallar ideas innovadoras para encontrar soluciones a dichos problemas;
 - una función de referencia ética, que se traduce de forma particular (aunque no

exclusiva) en su acción normativa, y que consiste en fijar los puntos de referencia y los principios que la comunidad internacional se da a sí misma, dentro de las esferas de competencia de la Organización, para avanzar mejor hacia el desarrollo y la paz;

- una función de acopio, transferencia y difusión de la información y del saber disponibles en las esferas de competencia de la Organización;
 - una función de animación y de apoyo, basada en la aplicación de este saber, por lo tanto en la aportación de conocimientos teóricos y prácticos, y que consiste en estimular las iniciativas concretas y difundir las experiencias realizadas con éxito, sin pretender con ello sustituir los actores sobre el terreno.
17. Estas distintas funciones se complementan y no pueden desarrollarse de forma separada.

No obstante, sería conveniente matizar su importancia respectiva en función de las esferas de acción de que se trate. Se pueden plantear algunas preguntas a título de ejemplo:

- ***¿En qué esferas prioritarias deben concentrarse, en el futuro, los esfuerzos de la UNESCO en calidad de foro de reflexión y lugar de elaboración de estrategias innovadoras?***
- ¿En qué esferas principales deben concentrarse el esfuerzo de reflexión y/o de elaboración normativas? ¿Cómo garantizar la aplicación de los textos ya aprobados?
- ¿En qué ámbitos principales, y con qué medios, se puede concentrar la función de acopio, transferencia y difusión del saber y de los conocimientos de que se dispone en las esferas de competencia de la Organización?
- ¿Cómo (cuáles son los criterios, con qué condiciones) formular y llevar a cabo las actividades concretas que tengan un carácter a la vez precursor y catalítico, sin convertirse, por ello, en un organismo de financiación de actividades dispersas?

B. Una organización intergubernamental dedicada a cooperar con la sociedad civil

18. Por su naturaleza, la UNESCO encuentra en los Estados Miembros, es decir en los gobiernos, a sus interlocutores primeros y fundamentales. Sin embargo, debido a sus atribuciones, la Organización debe trabajar con muchas otras entidades en los Estados Miembros: las comunidades intelectuales, con sus distintos elementos, las ONG y los otros organismos representativos de la sociedad civil. A este respecto, las Comisiones Nacionales deben desempeñar un papel clave de "pivote" entre las actividades de cooperación que hay que llevar a cabo, por un lado, con los gobiernos y, por el otro, con la sociedad civil.
19. Durante estos últimos años se han realizado muchos esfuerzos por conseguir un desarrollo de la cooperación entre la UNESCO y los "nuevos" colaboradores dentro de las sociedades (parlamentos, autoridades locales y municipales, asociaciones de mujeres y de jóvenes, medios de comunicación, empresas privadas, etc.).
20. ***¿Cómo sacar provecho en el futuro de estas nuevas relaciones de colaboración?***
- ¿Cómo concertar mejor las iniciativas que les son propias con las de la Organización?
 - ¿Cómo llegar, ya sea a través de estas relaciones o yendo más allá, a las poblaciones mismas, a los individuos y en particular a aquéllos que quedan "excluidos" de las redes de acceso a la información y el saber?
 - ¿Si la UNESCO tiene la misión de sensibilizar a los "pueblos" mismos ¿cómo hacerlo de la forma más eficaz sin por ello reducir su función a la de una "super ONG"?

C. Una organización potencialmente destinada a la interdisciplinariedad

21. De los organismos del sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO es el que cuenta con una esfera de competencia más amplia y diversificada. Esto se puede ver como un punto débil (en el sentido de que exista dispersión de los objetivos y de los medios), aunque también puede ser una ventaja importante, ya que actualmente la interdisciplinariedad es unánimemente reconocida como una exigencia ineludible para abordar con eficacia el mundo actual en toda su complejidad.
22. Aunque, sin duda, la interdisciplinariedad ha avanzado a lo largo de los últimos años —particularmente en materia de análisis y comprensión de los problemas—, aún queda mucho por hacer para encontrar una solución verdaderamente interdisciplinaria a estos problemas, es decir, algo distinto de una simple yuxtaposición de esfuerzos sectoriales. La UNESCO no es simplemente la suma de cuatro o cinco esferas de competencia: educación, ciencias exactas y naturales, ciencias sociales y humanas, cultura y comunicación. Su razón de ser es única y las esferas en las que se divide su acción sólo se pueden comprender como elementos de un sistema. La comunicación, por ejemplo, al igual que las ciencias y la cultura, tienen evidentemente mayor incidencia sobre la educación, y viceversa.
23. ***¿Cómo traducir, dentro de la concepción y de la estructura misma de los programas, la noción de interdisciplinariedad?***
- ¿No sería necesario organizar los programas en cada sector de competencia, no en función de los problemas propios de cada sector (por ejemplo, educación básica, enseñanza secundaria, enseñanza superior), sino en función de problemáticas externas a este sector y en cierto modo transversales (por ejemplo, los desafíos de la sociedad de la información, o aun la educación y erradicación de la pobreza)?
- En otras palabras, ¿cómo conjugar el enfoque interdisciplinario con la implantación sectorial actual?

Actualizar los métodos de acción y la estructura organizativa

24. La UNESCO fue creada en un momento en el que los conocimientos especializados y las posibilidades de intercambio no estaban muy desarrollados. Actualmente estos dos ámbitos experimentan un crecimiento exponencial, al tiempo que aumenta la diferencia entre los que tienen acceso al progreso y los que quedan al margen. Paralelamente, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación da lugar a un “nuevo ordenamiento” por las posibilidades que éstas abren y las situaciones de exclusión que generan. La UNESCO, concebida en un principio como una organización destinada a producir conocimientos especializados y extender el campo del saber, debe convertirse en una instancia que escucha, acopia la información y los conocimientos disponibles y los restituye después de haberlos elaborado, poniéndolos al servicio de una gran mayoría de personas. Desempeñar un papel de esta índole exige un cambio profundo en el funcionamiento, que ya ha comenzado pero que es preciso reforzar.
25. Las estructuras verticales encaminadas a realizar una acción planificada y planificadora deben ser sustituidas, cada vez más, por modos de funcionamiento en red, dinámicos y adaptados a la gestión de problemáticas cuyas causas y soluciones escapan a la posibilidad de acción directa de la UNESCO. La Organización debe aprender a no realizar más actividades sino a hacerlas hacer, consagrándose a una labor de persuasión, incentivo y apoyo.
26. ***La Conferencia General podría esbozar cómo concibe, a la luz de los nuevos papeles que desempeñará la UNESCO en el siglo XXI, las responsabilidades específicas de la Secretaría, en la Sede y fuera de ella, así como las relaciones de interacción entre una y otras, los métodos de acción, el estilo de gestión y el perfil del personal más idóneos para esas nuevas funciones.***

Naturaleza y alcance de la Estrategia a Plazo Medio

27. En 1977 la Conferencia General aprobó, luego de una larga labor de reflexión y consulta, el primer documento de planificación sexenal, cuyo objetivo era hacer explícito el vínculo entre el mandato y las misiones generales de la Organización, tal como se definen en la Constitución, y las actividades específicas propuestas en los programas y presupuestos bienales.
28. Tras tres planes a plazo medio sucesivos, en 1995, el cambio de un "Plan" a una "Estrategia" a Plazo Medio marcó una nueva evolución en el proceso de programación de la UNESCO, porque ya no se trataba únicamente de definir y planificar las actividades de la Secretaría, sino de determinar, en relación con un objetivo dado, las estrategias que debían orientar la acción de la Organización en su conjunto -la de la Secretaría y la de sus interlocutores, siendo los Estados Miembros los más importantes.
29. ***La cuestión que se plantea hoy en día es, por un lado, saber si es útil contar con un documento de planificación estratégica y, por el otro, en caso de respuesta afirmativa, determinar el alcance y la naturaleza de ese documento.***
30. Se puede considerar que sería conveniente que la Conferencia General, a intervalos regulares y en un contexto internacional de cambios muy rápidos, defina el papel y las misiones que desea asignarle a la UNESCO, las cuestiones fundamentales sobre las que la Organización debe concentrar sus actividades, los objetivos y la labor prioritaria a los que debe abocarse. El trazado de un "itinerario", señalando el destino y las orientaciones, puede contribuir a mejorar la visibilidad de la UNESCO y hacer que los distintos interlocutores perciban mejor su función.
31. En lo que respecta a la naturaleza y el alcance de un documento de ese tipo, se pueden prever distintas hipótesis:
 - podría tratarse de una "declaración de misión" ('mission statement'), en cuyo caso sería un documento relativamente corto, o de un documento más elaborado de planificación estratégica;
 - podría ser un documento que cubra un plazo establecido (para guiar la acción de la Organización durante un periodo de seis años), o con un "plazo variable", vale decir ajustado cada dos años, según sea necesario, en función de la evolución de las situaciones y los resultados obtenidos.
32. Si se eligiera la hipótesis de una estrategia sexenal convendría, aprovechando la experiencia adquirida en 2000-2001, con respecto a una programación centrada en los resultados, introducir en el documento, además de las estrategias que hay que seguir, una definición de los resultados esperados al término del periodo sexenal. En esta hipótesis, habría que reconsiderar la articulación entre el documento C/4 y los programas y presupuestos bienales. En consecuencia, el documento C/5 podría elaborarse como un "gestionograma", vale decir,
 - i) centrado más específicamente en los resultados esperados para el fin del ejercicio bienal, en los recursos humanos y financieros necesarios y en los interlocutores que hay que movilizar para alcanzar dichos fines; y
 - ii) que destacaría tanto las modificaciones y los cambios fundamentales como las innovaciones, en relación con las orientaciones de la Estrategia a Plazo Medio y los programas anteriores.
33. También valdría la pena analizar con detenimiento si es o no necesario que exista una correspondencia entre la estructura de la Estrategia a Plazo Medio y la de los programas bienales. Se puede imaginar (volviendo a la ambición del primer Plan a Plazo Medio) que la Estrategia a Plazo Medio no se atenga a las divisiones estructurales de la Organización, en lo tocante a los sectores y programas, sino que se organice en función de las grandes problemáticas contemporáneas; el objetivo sería poner de relieve los resultados que pueden esperarse de la contribución conjun-

ta de los distintos sectores o esferas de competencia de la Organización –mientras que los programas y presupuestos bienales mantendrían una presentación sectorial. 