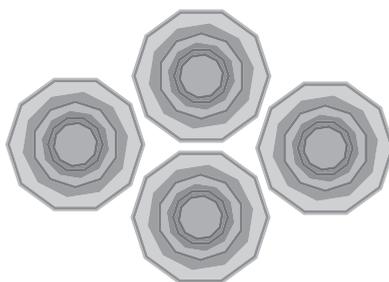


México y la UNESCO: cómo mejorar esta relación

PABLO LATAPÍ SARRE*



Reconociendo los aspectos positivos, en el orden diplomático y político, de la relación que México ha tenido con la UNESCO, el ensayo señala que esta relación no es tan productiva como debiera —en el sentido tanto de obtener de la UNESCO conocimientos beneficiosos para enriquecer nuestras políticas educativas y culturales, como de ofrecer al organismo nuestras experiencias valiosas. Esto se debe, se arguye, a la falta de políticas específicas claramente definidas. La ausencia de políticas se debe, a su vez, a un conflicto de competencias entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Educación Pública, y a la manera como está conformada la Comisión Nacional de Cooperación ante la UNESCO. Se comentan las consecuencias indeseables de esta situación y se sugiere un procedimiento para superarla.

Historically the record of the relationship of Mexico to UNESCO is undoubtedly quite positive from the political and diplomatic standpoint. However, an analysis of this relationship from the standpoint of its “productive” results—that is, the benefits obtained by the country from this international Organization to solve its educational problems or the experiences brought up by Mexico to this Organization—is by far less positive. The author argues that this is due to the lack of clear policies established by the two ministries involved (Foreign Relations and Education); this in turn is due to a conflict of jurisdictions between them and the present composition of the National Commission for UNESCO. The essay proposes ways to overcome these problems in order to improve the relationship of Mexico to this international Organization.

UNESCO / Políticas educativas/ Secretaría de Educación Pública/ Secretaría de Relaciones Exteriores /
Organismos multilaterales / Representación institucional
UNESCO / Educational policies / Foreign relations / Multilateral organizations / Institutional representation /
Teacher training

•

Recepción: 13 de julio de 2007 / Aprobación: 2 de julio de 2008

El presente ensayo recoge algunas reflexiones personales, a poco más de un año de haber sido embajador ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, la Cultura y la Comunicación (UNESCO).¹ Como investigador de la educación por muchos años, la UNESCO había sido para mí una referencia frecuente, pero la experiencia de conocerla “desde dentro” me ha dejado diversos aprendizajes. Aprendí que el gobierno de México atiende la relación con este organismo –desde la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP)– con gran esmero y que el desempeño de nuestra delegación ante él es generalmente muy acertado. También aprendí que esta relación puede mejorarse en aspectos específicos. La reflexión sobre estos aprendizajes es lo que ha motivado el presente ensayo.

Sus destinatarios principales son las autoridades que atienden nuestra relación con la UNESCO: la SRE, responsable de la política exterior del país en su vertiente multilateral, y la SEP por razón de los campos específicos de este organismo especializado de la ONU (la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación). El tema interesará también, espero, a los investigadores de la educación (y por ello lo publico en *Perfiles Educativos*); espero mostrar que la UNESCO puede adquirir mayor relevancia para nuestro desarrollo educativo que la que actualmente tiene, y ser algo más que una referencia ocasional por razón de sus instrumentos normativos o de sus estadísticas internacionales.

* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (UNAM). Ex embajador de México ante la UNESCO.
Correio electrónico: platapi@prodigy.net.mx

ALGUNOS ACOTAMIENTOS DEL TEMA

Antes de entrar en materia, son necesarias algunas observaciones. La primera es que supongo en los lectores un conocimiento general tanto acerca de la UNESCO (que puede obtenerse en el sitio www.unesco.org), como de la política exterior de México respecto a las relaciones multilaterales (asequible también en www.sre.gob.mx). En consecuencia supondré conocidas las características y fundamentos jurídicos de la UNESCO, sus órganos de gobierno² y principales programas. Este conocimiento ha de ampliarse con el de la historia del organismo, para lo cual recomiendo dos obras poco conocidas (Droit, 2005; Valderrama, 1995). Respecto, en cambio, a la Representación Permanente de México ante la UNESCO (llamada también Delegación Permanente y que abreviaremos aquí como DELEGAMEX), es lamentable que no exista ninguna historia documentada de la misma; baste decir que en las últimas dos décadas ha estado integrada por aproximadamente ocho personas, de las cuales menos de la mitad suelen ser parte del servicio exterior y el resto, personal llamado “local”. El representante permanente, con rango de embajador, es nombrado por el presidente de la república y ratificado por el senado; es tradición que sea propuesto por el titular de la SEP.

Sólo en dos puntos seré aquí explícito, respecto al conocimiento de la UNESCO que supongo en los lectores. Por una parte, conviene recordar que el principal programa internacional de la UNESCO es Educación para Todos (EPT), y que en el ámbito regional el programa de mayor relieve lo fue por muchos años el Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PPE). EPT se lanzó en 1990 en Jomtien (Tailandia), con el fin de conjugar las energías de

la UNESCO con las de otros organismos internacionales (el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para Población), con el fin de impulsar el avance de la educación básica y la alfabetización en los países en desarrollo; para esto estableció metas y plazos suscritos por todos los países. Diez años más tarde, en la reunión de Dakar (Senegal), al evaluarse el programa, se comprobó el retraso respecto a varias metas y se modificaron los plazos. En cuanto al PPE, baste recordar que durante sus veinte años de operación (1980 a 2000) realizó numerosas actividades;³ a partir de 2002 fue sustituido por el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) cuyo propósito es promover cambios en las políticas y prácticas educativas en la región, con el fin de favorecer aprendizajes de calidad para todos a lo largo de la vida.

Por otra parte, conviene mencionar explícitamente (por ser poco conocidos de los lectores) los “órganos subsidiarios” o “de composición restringida” de la UNESCO, que realizan funciones importantes para la marcha del Organismo o funciones específicas relacionadas con sus cuatro sectores. La integración de sus comités o consejos se realiza mediante votaciones. En nota al pie doy esta información.⁴

Cabe una segunda observación, relativa a la naturaleza de la UNESCO. Este organismo concibe su misión como “construir la paz en la mente de los hombres mediante la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación”; esta misión incluye el afianzamiento y la consolidación de ciertos valores éticos y sociales que a lo largo de su historia le han dado especificidad como “conciencia ética del sistema de las Naciones Unidas”: la dignidad de toda persona, la

promoción y defensa de los derechos humanos, el respeto, la tolerancia, la no-discriminación y equidad, la convivencia democrática, el diálogo, la solidaridad y otros. Derivadas de la misión se distinguen cuatro tareas fundamentales que corresponden de realizar al organismo: *a)* una función normativa, en virtud de la cual establece, por consenso de los estados-miembros, estándares o acuerdos de alcance mundial que plasma en diversos instrumentos (convenciones, recomendaciones y declaraciones); *b)* una función por la que actúa como centro de intercambio de ideas, conocimientos y experiencias;⁵ *c)* una tercera que consiste en apoyar a los estados-miembros en la consolidación de sus capacidades humanas e institucionales (por ejemplo, sus sistemas educativos), y la cuarta es *d)* la promoción de la cooperación internacional, tanto económica como técnica, en sus cuatro campos de acción.

La relación de un país con la UNESCO está determinada por la naturaleza de este organismo, definida por su misión y estas cuatro funciones. Es una relación recíproca que consiste en lo que cada país aporta al cumplimiento de los fines del organismo y lo que cada país recibe de él, asimismo en las líneas de su misión y funciones. Es así como entendemos aquí esta relación.

Tercera observación: la fuente principal de este ensayo es mi experiencia personal, ya mencionada. He tenido cuidado de no utilizar hechos o informaciones de las que tuve conocimiento por razón de mi cargo,⁶ sino sólo aquéllas de carácter público, asequibles a cualquier observador. Otras fuentes están indicadas en el texto.

En cuarto lugar, advierto sobre el enfoque que adopto en mi análisis: consideraré en la UNESCO principalmente su sector educación, el cual es con mucho el principal por el número y relevancia de sus progra-

mas, recursos económicos y personal asignado. Además, mi enfoque privilegiará, como lo explicaré en su lugar, las potencialidades que tiene la UNESCO para enriquecer la formulación y ejecución de las políticas educativas del país.

Mi quinta y última observación para acotar el tema se refiere a que consideraré la relación entre México y la UNESCO sólo por la vía de la *Representación Permanente del país ante ella, dejando fuera la vía de la representación que la UNESCO tiene en México*. Efectivamente, existe en México una representación de la UNESCO que realiza diversas actividades de enlace, coordinación y colaboración. En este ensayo no considero estas actividades por no estar familiarizado con ellas; esas actividades no suelen ser conocidas por la Representación Permanente en París; pero advierto que el análisis completo de la relación México-UNESCO debería incluir también esta vertiente de representación.

¿Desde dónde evaluar la relación de México con la UNESCO?

Es conveniente distinguir dos criterios para evaluar la relación que nos ocupa. Uno sería el de la *presencia, visibilidad e influencia del país en el organismo*; otro el de la productividad recíproca, o sea el grado en que México aporta a la UNESCO sus experiencias y el grado en el que aprovecha, merced a este organismo, la experiencia internacional.

Presencia, visibilidad e influencia

El primer criterio es el que prevalece en los documentos normativos de la política exterior del país respecto a los organismos internacionales. Suele expresarse en enunciados como “fortalecer la posición de

México” en esos foros o “participar activamente” en ellos para “hacer valer los intereses del país”. En el Programa Sectorial 2007-2012 de la SRE⁷ se encuentran formulaciones muy generales (no se menciona ningún organismo especializado en concreto), todas ellas acordes con este primer criterio. Por ejemplo: “contribuir en la generación de documentos de lineamientos consensuados ante diversas instancias mexicanas, así como iniciativas propuestas o copatrocinadas por México en foros internacionales u otros instrumentos”; o “ganar candidaturas relevantes” en dichos organismos; o “incrementar la participación política de México en organismos y programas”. Del personal de servicio exterior se espera que logre “potenciar la presencia de México en el ámbito multilateral, a partir del ejercicio de una diplomacia calificada, activa y coordinada”.

Cuando se procura *presencia, visibilidad e influencia*, se trata evidentemente de una forma de “poder” peculiar: no el “poder social” como “capacidad de imponer la propia voluntad sobre otros” ni el “poder político coercitivo” que puede ejercer la violencia legítima sobre los súbditos, sino un poder simbólico y difuso, centrado en el prestigio, que redundará en beneficio del país en el plano internacional (Bobbio, 1991: vol. 1, 1192 ss.).

En el caso de la UNESCO este primer criterio de *presencia, visibilidad e influencia* se concretaría en logros que México deberá alcanzar en las diversas actividades del organismo. Por ejemplo:

- obtener para mexicanos puestos de alto nivel dentro de él;
- obtener y mantener la membresía en su Consejo Ejecutivo (no obstante el principio de rotación, acordado en los grupos regionales);

- participar en los comités o consejos de los “órganos subsidiarios”;
- distinguirse por la pertinencia y calidad de los posicionamientos de México en las reuniones de la Conferencia General o Consejo Ejecutivo;
- lograr presencias significativas en actividades como: lista de bienes culturales y naturales reconocidos como patrimonio mundial, cátedras UNESCO, premios otorgados por el organismo, participación en misiones de expertos a otros países, u obtención de misiones o apoyos técnicos que el país solicita;
- alcanzar una cuota satisfactoria en el programa de participación, el único que otorga subsidios económicos, bastante modestos por cierto, a los estados-miembros para apoyar algunos proyectos;
- otras acciones significativas (como las visitas que el director general hizo recientemente al país o lograr que el organismo aceptara asociarse al Foro Mundial de Culturas Monterrey 2007, o actuar con liderazgo en el Grupo E-9);⁸ etcétera.

Juzgada la actuación de México desde este primer criterio, el récord es muy satisfactorio. No me interesa aquí documentar esta actuación en cada uno de los renglones mencionados, pero estoy seguro de que una evaluación detallada mostraría que el país ha logrado, al menos en las últimas décadas, una considerable “presencia, visibilidad e influencia” ante la UNESCO. Es un Estado-miembro prestigiado por su actuación histórica,⁹ líder generalmente reconocido en su grupo regional, presente en gran número de actividades, participante en numerosos “órganos subsidiarios”, interlocutor necesario en asuntos importantes y que además, recientemente, ocupa el décimo lugar entre los estados-miembros por el monto de sus contribuciones financieras al organismo.¹⁰

El criterio de “productividad” recíproca

Diferente es el resultado si se aplica el segundo criterio para evaluar la relación del país con la UNESCO, es decir, si nos preguntamos qué tan “productiva” está siendo ésta, tanto para el propio organismo (por lo que México le aporta), como sobre todo para nuestro país (por lo que aprovechamos lo que el organismo nos ofrece).

México cuenta actualmente con un perfil muy especial que le confiere un peso específico dentro de la UNESCO: como potencia emergente se distancia cada vez más de la mayor parte de los países en desarrollo debido a sus indicadores demográficos, económicos¹¹ y educativos,¹² y se distingue con requerimientos y potencialidades particulares;¹³ por la seriedad y experiencia con que trata los asuntos educativos y culturales se ha convertido en un interlocutor obligado, respetado tanto por países de alto desarrollo como en desarrollo, y por el conocimiento que tiene del funcionamiento interno del secretariado del organismo puede manejar fácilmente los contactos necesarios para hacer “productiva” la relación con él, siempre y cuando sepa qué quiere obtener.

México podría aportar a la UNESCO experiencias valiosas en algunas áreas críticas. Los siguientes son sólo ejemplos, limitados al principal programa del organismo, el de Educación para Todos:

- algunas estrategias para disminuir las desigualdades educativas tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, que han sido cuidadosamente evaluadas;¹⁴
- aspectos de la descentralización de la educación básica que parecen recomendables;
- elaboración, producción y distribución de libros de texto para la educación bási-

ca, en lo que el país tiene casi medio siglo de experiencia;

- condiciones para un buen funcionamiento de las escuelas multigrado;
- evaluación de resultados del aprendizaje (en sus diversas modalidades y escalas) y evaluación de sistemas escolares;
- algunas aplicaciones de las tecnologías de la información (TIC) a la enseñanza, incluyendo el empleo de satélites;
- condiciones de éxito y riesgos de fracaso de las telesecundarias;
- fórmulas de educación inicial y de pre-escolar adaptadas al medio rural;
- programas educativos de primaria para población infantil migrante;
- diseño de módulos de educación de adultos en el nivel básico;
- diseño y manejo de sistemas de información estadística en contextos federalizados;
- programas de incentivos para lograr mayor equidad de género en primaria y secundaria;
- y consolidación de las instituciones de investigación educativa y su organización.

En la otra dirección, la UNESCO podría aportar a México, si nuestro gobierno se lo solicitara en formas adecuadas, conocimientos y experiencias que enriquecerían las soluciones a problemas persistentes, conforme a las políticas establecidas en los programas sectoriales de educación. Algunos ejemplos de temas prioritarios para México, limitados también a los niveles de educación básica, serían:

- políticas lingüísticas principalmente en los niveles primario y secundario;
- enfoques diversos sobre la interculturalidad y el bilingüismo en la escuela y en la formación de los maestros;
- funcionamiento del método de “porta-

folio” para mejorar la enseñanza y el aprendizaje, así como otros sistemas tutoriales;

- modelos de escuelas de jornada completa;
- programas de motivación a los maestros para que incorporen el empleo de las TIC en su enseñanza;
- alternativas para organizar la supervisión escolar;
- y modalidades colegiadas exitosas para la actualización de los maestros.

Para obtener el beneficio de la experiencia acumulada en la UNESCO respecto a asuntos como los mencionados, el gobierno de México deberá acudir a las instancias adecuadas dentro del organismo, lo que supone un buen conocimiento del mismo tanto de parte de la SRE y la SEP como de parte de la Representación Permanente. En algunos de los temas que he mencionado la solicitud deberá dirigirse a alguno de los institutos especializados de la UNESCO, como el de Planeación de la Educación (París), el de Estadística (Montreal), el de Educación a lo Largo de la Vida (Hamburgo) o la Oficina Internacional de Educación (Ginebra). Sobra decir que los contactos personales con estas instancias son decisivos para seleccionar adecuadamente a los especialistas que proporcionen la información que se solicita o que eventualmente vengan a México como expertos.

Opino que ni en el pasado reciente ni ahora la relación de México con la UNESCO ha sabido enriquecerse y hacerse “productiva” en ninguna de las dos direcciones. Si alguna vez México menciona en el foro de la UNESCO alguno de sus logros educativos suele hacerlo con la intención de publicitar ese éxito; aportaciones sistemáticas potencialmente útiles a otros países, si las hay, son excepcionales. Y en la otra dirección, muy rara vez la SEP o la Comisión Mexicana-

na de Cooperación con la UNESCO solicitan a DELEGAMEX obtener informaciones internacionales que sean relevantes para mejorar las políticas del país. En el mejor de los casos algún embajador conocedor del sistema educativo y de su problemática revisa las nuevas publicaciones de la UNESCO y las envía a México con sugerencias de hacerlas llegar a dependencias específicas de la SEP; pero es obvio que las publicaciones del organismo¹⁵ cubren sólo una pequeña proporción de los temas sobre los que el organismo dispone de información aprovechable.

En mi opinión, esta “productividad” de nuestra relación con la UNESCO debe atenderse de manera intencional y ser objeto de políticas claras, definidas y detalladas. Precisamente la posición que México ha sabido labrarse en los aspectos diplomáticos en el foro de este organismo internacional debiera servir de plataforma para enriquecer nuestra relación con él en el orden operativo, principalmente en el sentido de que nuestra política educativa se beneficie de la experiencia internacional que el organismo le ofrece.

Ausencia de políticas para una relación “productiva”

Afirmo, por tanto, que nuestra relación con la UNESCO no ha logrado ser “productiva” en el sentido explicado. La causa de esto es que no ha habido políticas claras al respecto de parte de nuestro gobierno. Entiendo aquí “políticas” en su acepción usual como *modos constantes de proceder (en el corto, mediano o largo plazo) que tengan cuatro cualidades: ser intencionales, estar bien fundamentadas, ser consistentes entre sí y coherentes con el marco establecido para el conjunto del gobierno* (en nuestro caso, con las políticas de la SRE y de la SEP). La SRE tiene

por supuesto políticas generales para orientar las actividades de nuestras representaciones ante los organismos multilaterales en el sentido del primer criterio,¹⁶ pero no las ha definido respecto a la UNESCO desde el punto de vista de la “productividad” de nuestra relación. Los programas sectoriales de la SEP tampoco especifican las políticas a seguir ante este organismo internacional; de hecho el de la actual administración no dedica una sola línea a los aspectos internacionales, ni siquiera en temas en que estas referencias podrían esperarse, como el sistema de información, el marco jurídico o la evaluación.

¿A qué se debe esta ausencia de políticas?

En mi opinión y en una primera aproximación, a que no hay claridad respecto a cuál debe ser la instancia responsable de formularlas. Debido a la índole especializada de la UNESCO y a la naturaleza de los organismos gubernamentales que intervienen en nuestra relación con ella (SRE y SEP),¹⁷ hay un conflicto conceptual y jurídico no resuelto: la SRE sostiene con razón que a ella compete definir esas políticas; la SEP defiende tradicionalmente, también con razón, que es ella la instancia responsable de hacerlo por razón de las materias involucradas, entre las que predominan la educación y la cultura.

Este conflicto de atribuciones se manifiesta claramente –en una segunda aproximación– en el plano organizativo y estructural: la manera como está concebida, compuesta y organizada la Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO. Este asunto requiere mayor explicación. Desde su origen la UNESCO ha promovido en los estados-miembros la organización de comisiones nacionales; éstas deben ser organismos establecidos por cada Estado con el fin

de asociar las diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales a las actividades de la organización. En México, esta Comisión Nacional (que suele abreviarse como CONALMEX) se creó por decreto presidencial del 29 de abril de 1969, que derogó un anterior Consejo Nacional Consultivo del Gobierno Mexicano ante la UNESCO creado el 25 de septiembre de 1947. El decreto de 1969 se abrogó mediante el Acuerdo Secretarial 251 del 12 de noviembre de 1998, que estableció la Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO (la cual conservó en la práctica el acrónimo CONALMEX). Ésta es “una instancia de apoyo técnico, consulta y seguimiento de la ejecución de los programas de la UNESCO [...] cuyo objeto es organizar y coordinar la participación del sector educativo [...] en los programas instrumentados por la UNESCO y fomentar la participación de los órganos, organismos e instituciones educativas, científicas y culturales en los mismos”. Entre sus atribuciones se establece: auxiliar a la SEP en la aplicación de los programas de la UNESCO, coordinar su participación en los órganos de este organismo de que forme parte, fomentar la participación de los sectores culturales, educativos y científicos del país en los programas de la UNESCO y evaluar dicha participación, y ser órgano de información y difusión de los principios, objetivos y actividades de la UNESCO en lo relativo a la educación, la ciencia y la cultura. También le corresponde “proponer, en su caso, las bases de colaboración con la secretaría de Relaciones Exteriores para el seguimiento y coordinación de la ejecución de los programas internacionales de la UNESCO en que participe México” (subrayado nuestro).

La CONALMEX opera con base en la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SEP y se apoya en personal de

esta unidad administrativa. Es presidida por el secretario de Educación Pública y su secretario general es el director general de Relaciones Internacionales (DGRI) de la propia SEP. Está integrada, además, “por los servidores públicos del sector educativo que designe el presidente de la Comisión” y “contará con un comité permanente de consulta [...], integrado por los coordinadores de los comités y subcomités de trabajo”. La comisión podrá invitar a sus sesiones a las autoridades del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como a otros organismos del sector educativo, y “por invitación del presidente de la Comisión [acudirá a la sesión plenaria] un representante de la secretaría de Relaciones Exteriores” (subrayado nuestro).¹⁸ Se trata, por tanto, de un órgano sujeto plenamente al titular de la SEP.

Desde la óptica de la SRE se argumenta que, no obstante la legalidad de la actual CONALMEX, ésta no es coherente con el artículo VII de la Constitución de la UNESCO y otras disposiciones relativas a las comisiones nacionales, pues su control y composición beneficia sólo al sector educativo en detrimento de otras instancias y grupos de interés. El manejo absoluto de CONALMEX por la SEP, se argumenta, acarrea confusión en cuanto a las atribuciones de la SRE relativas al organismo internacional, exclusión o subordinación de otras instancias que debieran participar y dificultades en la necesaria coordinación en muchos de los asuntos que se tramitan. Según este punto de vista, a la SRE corresponde establecer la política exterior hacia la UNESCO, a la DELEGAMEX (que depende de ella) ejecutar dicha política, y a la CONALMEX sólo debiera corresponderle la operación técnica y la eje-

cución de los programas de la UNESCO –punto de vista que obviamente la SEP no comparte–. Este diferendo de competencias se hace visible continuamente en el funcionamiento de la DELEGAMEX.

El hecho es que ni la SEP ni la SRE han formulado “políticas” respecto a la UNESCO en el sentido en que aquí las estamos considerando. Es cuestionable que la SRE tenga la capacidad de formular dichas políticas pues lo haría “desde fuera” de los asuntos sustantivos que corresponden a un organismo especializado e intervendría en terrenos que no le corresponden, y es cuestionable también que la SEP tenga esta capacidad que corresponde al ámbito de la política exterior del país en sus aspectos multilaterales. La ausencia de políticas no es sino uno de los aspectos en que se manifiesta una tensión entre ambas dependencias.¹⁹

Algunas consecuencias de la ausencia de políticas

La falta de políticas –el hecho de no saber con claridad qué se quiere obtener de la UNESCO y qué conviene ofrecerle– tiene consecuencias indeseables. La primera de ellas es que prevalezca lo inmediato sobre lo importante. Coyunturas urgentes que exigen de la DELEGAMEX acciones, contactos diplomáticos o estudios (como la preparación de una conferencia general o consejo ejecutivo o las elecciones para un órgano subsidiario) desatan una actividad febril en la SRE y en la propia DELEGAMEX, sin que necesariamente los asuntos en cuestión sean en verdad prioritarios. Uno se pregunta por qué México es miembro de los órganos subsidiarios de los que forma parte y no lo es de otros, o por qué se han escogido determinados asuntos para definir posicionamientos de nuestro gobierno en las agendas de la Conferencia General o Consejo

Ejecutivo; también resulta cuestionable si los integrantes de las delegaciones que van a París para participar en una conferencia general o consejo ejecutivo u otros encuentros son los más idóneos en función de su dominio de los temas que se van a tratar o si han preparado una agenda que deben promover conforme a los intereses del país y si llegan con la actitud de “aprender” de las experiencias de otros países. Si hubiera políticas definidas por referencia a las necesidades del país, habría mayor congruencia en la selección y en los comportamientos de nuestros representantes.

Una segunda consecuencia de la falta de políticas claras es la dispersión de las energías de la DELEGAMEX en acciones muy heterogéneas, muchas veces irrelevantes para los intereses sustantivos del país. Estas energías se dilapidan, por ejemplo, en ganar un puesto para México en algún órgano subsidiario o en negociaciones al interior del Grupo Latinoamericano y del Caribe (nuestro grupo regional) sobre asuntos de poca trascendencia.

Un tercer efecto es la tradición, que juzgo equivocada, de que sea el secretario de Educación en turno quien ocupe el sitial del Consejo Ejecutivo cuando México pertenece a este órgano. Parece que esto se considera un privilegio inherente al cargo o un adorno obligado en el currículo del titular, no obstante que los secretarios de Educación, explícitamente, sólo puedan asistir dos o tres días a las sesiones del Consejo (que suele durar varias semanas) y que su atención se limite al discurso, eminentemente político, que en esa ocasión pronuncien. Los estados-miembros de más peso siguen un criterio diferente: aunque los puestos del consejo ejecutivo se ocupen en representación del país y no en función de las cualidades de la persona (en virtud de la llamada “enmienda japonesa” desde hace

quince años), esos países designan a verdaderos expertos para ocuparlos, quienes dedican buena parte de su tiempo, no sólo durante las sesiones, al estudio de los asuntos de su competencia. También esto se relaciona, aunque en ello intervienen otras causas, con la ausencia de políticas definidas.

Un último efecto de la situación prevalente es la falta de continuidad en las actuaciones del país en ese foro internacional. Los nuevos embajadores llegan a su puesto sin instrucciones precisas; norman su comportamiento y prioridades según su criterio personal o limitándose a las instrucciones que reciben de la SRE; al término de su gestión la información que dejan a su sucesor (en el acta de entrega-recepción) no obedece a una evaluación jerarquizada de lo logrado por la Representación Permanente, debido a que no existen políticas explícitas al respecto.

La falta de políticas tiene además otras consecuencias desalentadoras: si un embajador toma alguna iniciativa relativa a algún asunto que considera importante para las políticas educativas o culturales del país y la propone a la SRE, queda librado a la acogida que quieran dar a esa iniciativa los funcionarios de los que depende, que no son expertos en esos asuntos; no hay posibilidad de referirse a criterios de relevancia objetivos y explícitos, como serían las políticas previamente establecidas.

DOS CONCLUSIONES Y UNA RECOMENDACIÓN

Las reflexiones anteriores desembocan en dos conclusiones.

Una: es claro que México dispone en la UNESCO de un bien ganado capital de prestigio, fruto de su actuación histórica en el organismo, de ser líder reconocido en su grupo regional y de que ha logrado una

indiscutible visibilidad política en este foro internacional, amén de ser ahora el décimo contribuyente financiero al organismo.

Otra: no obstante lo anterior y en contrapunto, su relación con la UNESCO, vista desde la perspectiva de los beneficios que podría aportar al propio organismo o al país (sobre todo en la formulación de sus políticas educativas), no está siendo tan productiva como podría serlo, por las causas expuestas.

La recomendación se refiere a la manera como podría superarse la situación prevalente, atendiendo a sus causas: la falta de políticas debida al conflicto de atribuciones, lo cual desemboca en la actual conformación de la CONALMEX y en su funcionamiento.

Opino que sería conveniente que la SRE y la SEP realizaran conjuntamente un diagnóstico de la problemática expuesta: en un asunto tan complejo como éste, es esperable que existan puntos de vista divergentes, pero un diagnóstico compartido por ambas instancias sería un primer paso hacia la solución. Con base en ese diagnóstico, podría emprenderse la revisión de la CONALMEX –sus funciones, dependencia, composición y procedimientos– y, reconociendo que el deslinde de atribuciones mantiene aspectos problemáticos, acordar, SRE y SEP, un procedimiento para la formulación de políticas ante la UNESCO que armonicen las atribuciones e intereses de ambas. A este paso seguiría la formulación de dichas políticas orientadas a la “productividad” de nuestra relación con este organismo internacional, que habría que decidir al más alto nivel secretarial y posiblemente con participación del Senado de la República mediante sus comisiones de Educación y de Relaciones Exteriores.

Para ambas secretarías se derivarían tareas específicas en esta nueva situación. La

SRE debería reconocer que, en muchos casos, carece de la capacidad jurídica y técnica para intervenir en los asuntos sustantivos de la UNESCO, y precisar de qué manera sus actuaciones al respecto pueden ser asumidas en el marco jurídico que norman sus actividades multilaterales. La SEP, a su vez, tendría que considerar, recabando la experiencia de la DELEGAMEX de los últimos años, la conveniencia de fortalecer en su DGRI las áreas que atienden los asuntos de la UNESCO, de modo que el país pueda aprovechar mejor lo que este organismo le ofrece, en beneficio de sus políticas educativas y culturales.

Sería procedente, finalmente, que la selección de embajadores para encabezar la DELEGAMEX obedeciese a criterios no sólo de capacidad intelectual y profesional (como generalmente lo ha sido), sino también de conocimiento de los temas sustantivos de la UNESCO. Un criterio semejante debería normar la selección del personal, tanto el de carrera como el local, de esa misión.

REFERENCIAS

- Acuerdo secretarial 251 (de la Secretaría de Educación Pública), en *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 12 de noviembre de 1998.
- BOBBIO, Norberto y otros (1991), "Poder", en *Diccionario de Política*, 6ª. ed., México, Siglo XXI, vol. 2, pp. 1195ss.
- DROIT, Roger-Pot (2005), *Humanity in the making. Overview of the intellectual history of UNESCO 1945-2005*, París, UNESCO. [Esta obra fue encargada por el director general Federico Mayor: enfatiza el aspecto de "institución filosófica" de la UNESCO y pasa revista a las grandes ideas y valores que han guiado el desarrollo de la institución.]
- LATAPI Sarre, Pablo (2006), "60 años de la unesco. Un aniversario en el que México tiene mucho que celebrar", *Perfiles Educativos*, vol. 28, núm. 111, pp. 112-123.
- VALDERRAMA, Fernando (1995), *Historia de la UNESCO*, 2ª. ed., París, UNESCO. [Ésta es una historia bien documentada, con énfasis en los cambios políticos del mundo y los periodos de los directores generales y conferencias generales; abarca hasta 1993.]

NOTAS

1. Desempeñé el cargo de embajador y representante permanente de México ante la UNESCO por cerca de dos años (del 21 de abril de 2005 al 31 de diciembre de 2006). Anteriormente me desempeñé como ministro y representante alterno en esa Misión por cerca de tres años (del 16 de mayo de 1989 al 10 de septiembre de 1991).
2. La Conferencia General, órgano rector supremo integrado por todos sus estados-miembros (actualmente 195), su Consejo Ejecutivo (integrado por 58 representantes de los estados-miembros elegidos), el director general elegido por la Conferencia General y su secretariado, que es el órgano ejecutivo. La UNESCO tiene además una extensa red de oficinas de campo y de representaciones en países o grupos de países.
3. El PPE se planteó tres metas: asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles mínimamente de 8 a 10 años de escuela; eliminar el analfabetismo antes de fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos, y mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos mediante las reformas necesarias. América Latina lleva, por tanto, cerca de tres décadas sin haber logrado satisfactoriamente las metas que se propuso.
4. Los principales "órganos subsidiarios" son: Comité Jurídico, Comité de Sede, Comisión de Convenciones y Recomendaciones, Comité de Organismos No-gubernamentales, Consejo de la Oficina Internacional de Educación (de Ginebra), Consejo Intergubernamental del Programa de Información para Todos, Coordinación Internacional del Programa El Hombre y la Biosfera, Consejo Intergubernamental del Programa Hidrológico Internacional, Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen, Comité Ejecutivo para la Campaña Internacional para la Creación del Museo de Nubia en Asuán y el Museo Nacional de la Civilización Egipcia en El Cairo, Consejo Intergubernamental del Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación, Consejo Intergubernamental del programa "Gestión de las Transformaciones Sociales", Comité Intergubernamental y Comité Internacional de Bioética, Comité Intergubernamental para la Educación Física y el Deporte, Consejo Intergubernamental del Instituto de Estadística de la UNESCO. Además, funciona el Comité del Patrimonio Mundial que cuenta con estatuto y procedimientos especiales; suele decirse que la UNESCO es conocida mundialmente sobre todo por los bienes reconocidos en la Lista del Patrimonio Mundial.
5. Un aspecto en que recientemente se ha concretado esta función es la identificación, proposición e intercambio de "buenas prácticas" para que la experiencia de unos países beneficie a otros.
6. Obligación de confidencialidad que establece el artículo 42 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
7. DOF, 23 de enero de 2008. Véase ahí el Objetivo 6 relativo al sistema multilateral.
8. Este grupo, creado en 1993, reúne a los nueve países más

- poblados del mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán), en virtud de considerarse que los avances de estos países en las metas del Programa Educación para Todos serán decisivos para el éxito de dicho programa. México ocupó recientemente la secretaría rotativa de este grupo.
9. Recuérdese que México participó activamente en la fundación del organismo y que su segundo director general, Jaime Torres Bodet, fue mexicano.
 10. Debido a las retabulaciones efectuadas en el Sistema de la Naciones Unidas, México contribuye a la UNESCO bianualmente con USD 11 541 200; el índice para México se ajustó a 2.268 % del total. Los dos primeros lugares corresponden a Estados Unidos (134 200 000) y Japón (120 401 800); los seis lugares siguientes corresponden a países europeos; el noveno lugar a China (que contribuye sólo con 12 700 200); el décimo a México, y el undécimo a Brasil (9 412 300).
 11. Se considera a México la séptima, la décima o la decimoquinta economía del mundo, según diversos criterios de comparación.
 12. Por su tamaño, el sistema educativo de México es el séptimo del mundo.
 13. En la región latinoamericana comparte estas características sobre todo con Brasil.
 14. Entre las más recientes destaca el programa Oportunidades que ha sido objeto de numerosas evaluaciones, algunas internacionales.
 15. La UNESCO publica unos 120 títulos al año con su sello editorial o en coediciones. La DELEGAMEX no envía todas ellas a México; la distribución en el país, por cierto, ha sido siempre deficiente.
 16. Véase el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial 2007-2012 de la SRE : Sección 3, Objetivo 6 sobre el Sistema Multilateral en el Marco del Sistema de las Naciones Unidas y Otros Organismos Internacionales.
 17. Habría que añadir al senado, responsable de la política exterior según los términos del artículo 76, frac. I constitucional.
 18. Las citas son del Acuerdo Secretarial 251, DOF, 12 de noviembre de 1998.
 19. Otra manifestación de estas tensiones entre ambas dependencias es el privilegio tradicional de la SEP de proponer al presidente al candidato para embajador ante la UNESCO; tradicionalmente los embajadores han sido personas no pertenecientes al servicio exterior mexicano.