

## VIII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

*Eje temático: La cooperación internacional*

“Organismos internacionales y cooperación científica y tecnológica: el caso de la UNESCO”

Eugenia Clara Savino eugeniasavino@hotmail.com

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA)

### Introducción

La cooperación científica y tecnológica internacional es un fenómeno complejo en el que intervienen un conjunto de actores y factores, no solo científicos sino también políticos, económicos, sociales y culturales. A los fines de analizar las dinámicas de cooperación científica internacional, es necesario tomar en cuenta las características del sistema internacional, sus actores y prácticas, y la forma en que se interfiere en el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico. En este sentido, la disciplina de las relaciones internacionales tiene mucho que aportar a la comprensión de la cooperación científico- tecnológica internacional.

Entre los actores que participan del fenómeno, los organismos internacionales constituyen un grupo muy heterogéneo, que promueven la cooperación a través de distintos programas, cuyos contenidos y condicionalidades varían según el organismo. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), creada en 1945 con el propósito original de contribuir a la paz y la seguridad, mediante la educación, la ciencia y la cultura, ha sido un actor activo del sistema internacional en la difusión de paradigmas, agendas y políticas para la promoción del avance de la ciencia y la tecnología.

La presente ponencia se propone explorar desde las Relaciones Internacionales el fenómeno de cooperación internacional en materia científico-tecnológica. En primera instancia se aborda la cooperación internacional a partir de su evolución histórica, advirtiendo las dinámicas, actores y paradigmas involucrados en dicho proceso, y haciendo hincapié en el rol que asumen los organismos internacionales. En segundo lugar, se analizan específicamente las características y particularidades de la cooperación en ciencia y tecnología. Por último, se explora la evolución, principales instrumentos y acciones concretas de la UNESCO en relación a la temática estudiada.

### Cooperación Internacional: actores, dinámicas y paradigmas de las RRII

Barbé (1995) entiende la cooperación como un elemento del continuum conflicto-cooperación, que define las interacciones latentes en los procesos que tienen lugar en el sistema internacional. A partir de dicho marco conceptual, el autor sostiene que la cooperación implica la superación de la imagen anárquica de las relaciones internacionales en beneficio de la eficiencia y bienestar. Pese a que la intensidad puede variar, siendo la integración la forma extrema de cooperación, se trata de la construcción de objetivos comunes que requieren un espíritu de colaboración.

Por un lado, la cooperación se promueve por razones objetivas, como la incapacidad individual de hacer frente a ciertos problemas, como por motivos subjetivos, ya sean valores compartidos, percepción del deber moral, etcétera. Holsti afirma que las condiciones favorables para el establecimiento de las relaciones de cooperación son:

1



**Instituto de Relaciones Internacionales**

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

“la existencia de intereses, objetivos y necesidades similares o complementarios entre las partes; la distribución equitativa de costes, riesgos y beneficios entre las partes; la confianza en que la otra parte cumplirá con sus obligaciones; y finalmente, las interacciones que han de llevarse a cabo en términos de reciprocidad y de confianza mutua” (Holsti citado en Barbé, 1995: 215).

Con respecto a los principales paradigmas dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, se ha abordado la discusión acerca de la cooperación internacional de manera diversa. A medida que cambia el escenario internacional, se produce una transformación en las perspectivas teóricas y con ello en su manera de concebir la cooperación (Jiménez González, 2003).

Por un lado, para el Realismo clásico, los Estados son considerados los principales actores de la política mundial, donde el poder es el tema rector. Como los Estados son unidades racionales que persiguen la maximización de su poder, el conflicto y la anarquía permanecen como elementos inherentes al sistema internacional, donde no es posible alcanzar la armonía de intereses. En este marco de análisis, es muy difícil pensar en la posibilidad de la cooperación entre entidades, ya que prevalece el sistema de auto-ayuda (Jiménez González, 2003).

Por otro lado, la corriente Liberal sostiene que, en un mundo donde prima la interdependencia económica, es importante instaurar mecanismos de cooperación para amortiguar los efectos de la anarquía y reducir los conflictos entre las naciones. En este sentido, Keohane sostiene que la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias de otros, adecuándose mutuamente a través de un proceso de coordinación de políticas. No implica ausencia de conflicto, por el contrario, refleja los esfuerzos de los actores por superar el conflicto real o el potencial (Keohane, 1984).

Las teorías críticas de corte marxista plantean que la libre competencia es el principal determinante del conflicto internacional. Se mantienen críticos a los procesos de cooperación internacional porque consideran que existe un crecimiento desigual y de dependencia entre los países industrializados y los menos desarrollados. Es decir, esta división del sistema mundial en favor de los países del Norte se profundizaría a partir de mecanismos de cooperación, dado que otorgarían mayores ventajas a los países hegemónicos (Jiménez González, 2003).

Luego de la Segunda Guerra Mundial se generan una serie de cambios trascendentales en el panorama internacional que contribuyen a crear las condiciones y los escenarios propicios para el inicio de las primeras actividades de la cooperación internacional (Barbé, 1995; Tassara, 2012). A partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se plantea como objetivo promover la Cooperación Internacional para fomentar el desarrollo y disminuir la desigualdad entre los Estados, en pos de garantizar la paz y seguridad internacionales. Así, para 1947 se empiezan a implementar planes y acciones de asistencia a los países involucrados y damnificados por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial (Correa, 2010).

Tanto el concepto, las dinámicas, los instrumentos, como los actores, que en un principio caracterizaron al sistema de cooperación internacional, a medida que avanzó la segunda mitad del siglo XX se fueron modificando según acontecían los sucesos de la coyuntura mundial. A su vez, dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, los principales paradigmas fueron evolucionando de acuerdo a los procesos de cambio mundial y también se fueron transformando las perspectivas de cada visión sobre la temática de la cooperación internacional, sus consecuencias y posibilidades de permanencia (Jiménez González, 2003).

2



**Instituto de Relaciones Internacionales**

**Universidad Nacional de La Plata** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Entendida en sentido amplio, la cooperación internacional puede adoptar distintas dinámicas, por ende es necesario esclarecer las diversas categorías de clasificación que aborda el concepto de cooperación internacional.

En primer lugar Barbé (1995), distingue tres tipos de cooperación internacional: política, económica y técnica. La primera se basa en el establecimiento de mecanismos de consulta política entre países, a los fines de mantener contacto y coordinar posiciones en ciertas temáticas. La cooperación económica la sitúa en el marco de Bretton Woods, o del sistema comercial establecido en primera instancia a través del GATT. El tipo de cooperación técnica es amplio, ya que lo ubica desde la planificación militar conjunta de la Organizaciones de Tratado del Atlántico Norte (OTAN), hasta los proyectos de trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En segundo lugar, otra distinción en el campo de la cooperación internacional refiere a la formalización de dicha cooperación (Barbé, 1995). Por un lado, el mecanismo jurídico formal, tratados u organizaciones internacionales, por otro lado, el simple acuerdo político.

Por último, cabe mencionar el criterio de clasificación que refiere a los actores involucrados, distinguiendo en primera instancia entre cooperación gubernamental y no gubernamental (Álvarez Orellana, 2012). La cooperación gubernamental se establece en el marco de un conjunto de intervenciones de gobiernos en base a orientaciones específicas y a prioridades políticas emanadas de acuerdos específicos, tendientes a contribuir al desarrollo de los países involucrados. Son intervenciones promovidas directamente por los gobiernos; es una cooperación que forma parte de la política exterior o de las relaciones internacionales de los países de la cooperación. La cooperación no gubernamental comprende una amplia serie de intervenciones, se incluye tanto la realizada a través de ONGs, asociaciones y fundaciones de la sociedad civil, como aquella que se realiza entre empresas en casos en que ni el gobierno ni la sociedad civil influyen en su accionar.

A su vez, dentro de la cooperación gubernamental pueden distinguirse tres modalidades: bilateral, multilateral o descentralizada. Las modalidades de cooperación internacional son distinciones conceptuales sobre las diferentes formas en que se gestiona la cooperación. La cooperación es bilateral cuando se lleva a cabo entre dos países sobre la base de acuerdos o de convenios suscritos entre ambos y que constituyen el marco general que regula en detalle las condiciones, los alcances, otorgamiento y recepción de dicha cooperación, así como las áreas que serán atendidas. La cooperación multilateral proviene de organismos internacionales intergubernamentales, incluyendo los regionales o subregionales. Se realiza con recursos de agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales, que brindan cooperación con sus propios recursos o con fondos provenientes de varias fuentes o diversos países miembros. La cooperación es descentralizada cuando se realiza o promueve a través de entidades subnacionales de manera directa, es decir, sin intervención del gobierno central o de organismos multilaterales (SEGEPLAN, 2013).

Cabe aclarar que el concepto de cooperación internacional tiene una connotación amplia, dado que refiere a las actividades llevadas a cabo por dos o más actores internacionales, ya sean Estados u organizaciones de la sociedad civil. En cambio, la cooperación internacional al desarrollo<sup>1</sup>, surge

<sup>1</sup> Según la OCDE “la Cooperación al Desarrollo comprende al conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible” (OCDE, 2003 citado en Correa, 2010).



desde países u organizaciones sociales del hemisferio norte dirigidas exclusivamente a estimular el desarrollo<sup>2</sup> de países en el hemisferio sur (Barbé, 1995).

Por último, las herramientas de cooperación internacional son las distintas vías mediante las cuales los diferentes actores del sistema ejecutan y/o coordinan sus acciones. Las características de las distintas herramientas otorgan ciertas particularidades a su gestión, y la conveniencia o no de utilizarlas dependerá del fin que se pretenda alcanzar, del contexto general del entorno en el que se interviene, de las capacidades existentes o del cumplimiento de determinadas condiciones previas, necesarias para un uso eficaz y eficiente de cada una. Atendiendo a las características de los fondos y al tipo de financiamiento de la ayuda recibida existen diversas herramientas de cooperación internacional (Álvarez Orellana, 2012), entre ellas cabe mencionar:

- Proyecto: tradicionalmente ha sido el instrumento generalizado en la cooperación internacional. Consiste en un conjunto de actividades dirigidas a lograr un objetivo específico claramente acordado en el contexto de un programa, dentro de un periodo de tiempo concreto y con un presupuesto definido. Un proyecto, además, debe contar con la identificación previa de los actores relevantes, el marco financiero, de gestión y de coordinación, así como prever un sistema de seguimiento y evaluación.

- Programa: es un conjunto de proyectos que guardan un lineamiento base común a todos ellos, y cuyos objetivos están alineados con los planes estratégicos del país. Se constituyen en una serie de acciones organizadas con la finalidad de mejorar las condiciones de vida en una determinada región o país en forma integral y sostenible.

- Fondos globales: constituyen bolsas en torno a ciertas temáticas o áreas regionales, a las que los donantes hacen sus aportes, pero que están gestionados de forma autónoma, como por ejemplo, el fondo global destinado al SIDA, tuberculosis y malaria.

- Fondos fiduciarios: representan recursos donados por gobiernos y organizaciones internacionales para proyectos específicos, los cuales reportan a los donantes beneficios que oscilan desde la responsabilidad y transparencia en todas las etapas de los proyectos hasta la libertad para elegir el país o la región donde iniciar el proyecto y el tipo del mismo. Como ejemplos cabe mencionar los Fondos Fiduciarios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

## Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología

En sentido estricto, la cooperación científica y tecnológica no es un fenómeno nuevo, aunque sí la intensidad, la dinámica y la causalidad con que se ha propagado por todo el mundo. De acuerdo a esta complejidad, el fenómeno se ha estudiado desde diversas disciplinas y perspectivas teóricas.

La cooperación internacional en materia científica y tecnológica constituye no sólo una estrategia de crecimiento o una “política” de algunas instituciones académicas en el mundo, sino

<sup>2</sup> Sin desconocer los debates en torno al concepto “desarrollo”, sus fines y medios, es válido aclarar que en el presente trabajo se hará alusión a dicho término siguiendo la definición de Ferrer: “El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es acumulación en este sentido amplio y la acumulación se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país” (Ferrer, 2013: 168).



también una estrategia de algunos países que a través de agencias de cooperación definen pautas de colaboración bilateral o multilateral. Los gobiernos definen las políticas, los socios y los ámbitos de la ciencia y la tecnología que se ajustan a las prioridades de desarrollo y a partir de allí, se diseña e implementa un conjunto de programas e instrumentos que los diversos organismos gestionan en el ámbito de la cooperación internacional (Villavicencio y Kleiche-Dray, 2014).

El análisis de lo que ocurre en las dinámicas de la cooperación científica entre países y su evolución debe tomar en cuenta los rasgos del sistema internacional, de sus actores, de sus prácticas y la forma en que diferentes regímenes internacionales interfieren en el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico. En este sentido, es innegable que la disciplina de las Relaciones Internacionales tiene mucho que aportar al entendimiento de la cooperación científico-tecnológica internacional. Sin embargo, la ciencia y la tecnología se ha abordado generalmente como un campo de estudio ajeno a la disciplina (Kern, 2009).

La cooperación en ciencia y tecnología puede aplicarse tanto al ámbito nacional como al internacional, dimensiones diferenciadas a partir de su propia especificidad, pero que también pueden compartir espacios de interacción mutua. Con respecto al plano internacional, Sebastián y Benavides afirman:

“La cooperación científica y tecnológica internacional integra un conjunto de actividades que, a través de diversos actores – individuos, grupos de investigación o instituciones de diferentes países- y de múltiples instrumentos, implican una asociación y colaboración para la consecución de objetivos acordados conjuntamente, así como para la obtención de un beneficio mutuo en el ámbito de la investigación, el desarrollo científico y tecnológico y la innovación” (2007: 94).

A su vez, dichos autores advierten la existencia de ciertos requisitos que garantizan el desarrollo fructífero de la cooperación internacional en ciencia y tecnología, entre los que se destacan: la complementariedad de las capacidades, para lo que resulta fundamental la clara definición de los objetivos y una adecuada selección de los socios; la simetría entre los asociados, a los fines de garantizar la continuidad de las actividades y evitar el desinterés; la confianza y el reconocimiento mutuo de los actores, lo que implica contactos e intercambios previos entre las comunidades científicas; y la percepción de beneficio mutuo, a los fines tener la seguridad de que los socios mantendrán el interés en la colaboración.

Siguiendo a Kern (2009) los principales paradigmas teóricos de las Relaciones Internacionales difieren en su concepción respecto a la tecnología, su difusión y función en el sistema internacional. Según el paradigma del Realismo Estructural, la tecnología es considerada un recurso de poder estatal, pasible de ser cuantificada a los fines de poder establecer una posición relativa para ser comparada con el resto de los Estados. Esto es así porque la importancia de la tecnología radicaría en la distribución del poder entre los Estados del sistema internacional. A su vez, para esta mirada teórica la innovación tecnológica tiene un rol importante en el mantenimiento de cierta estructura internacional, ya sea unipolar, bipolar o multipolar.

La mirada Neoliberal, en cambio, pone el foco en los efectos que producen las nuevas tecnologías en el sentido de facilitar la interconexión de los actores y multiplicar los canales de comunicación. A diferencia del Realismo, la tecnología no es vista como un recurso de poder estatal que conlleva determinada distribución de poder en el sistema internacional, sino que se la pondera en tanto medio de comunicación entre actores de distinta índole, es decir enfatiza los efectos del cambio tecnológico, en lugar de su contexto o su proceso de difusión.



La teoría crítica de raíz Marxista plantea otra mirada sobre la temática. Cox sostiene que la tecnología es un producto de las fuerzas sociales existentes en determinada estructura histórica particular y creada para resolver problemas prácticos. Una estructura histórica sería una combinación de modelos de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas que tienen cierta coherencia entre sus elementos (Cox, 1986 citado en Kern, 2009). Desde esta perspectiva el desarrollo tecnológico no es un proceso lineal ni basado exclusivamente en mejoras técnicas. A través de la coexistencia de determinadas tecnologías nuevas con otras surgidas con anterioridad se expresan las relaciones de poder latentes entre los grupos vinculados por ellas. Por ende, el modelo de Cox no entiende a la producción y difusión de tecnologías como elementos exógenos (ya sean recursos de poder estatales o medios de interacción entre actores), sino como resultados de un proceso social, que tiene lugar en un particular marco de configuración de ideas, capacidades materiales e instituciones. De esta forma se plantea una relación dinámica entre proceso y estructura, y centra el análisis en el nivel de las fuerzas sociales, más allá del Estado, condicionado por la estructura. Desde una perspectiva crítica, Cox plantea la vinculación entre tecnología y relaciones internacionales a partir de las fuerzas sociales, que constituyen elementos potenciales de cambio, advirtiendo cómo la estructura histórica actúa como un mecanismo de selección de tecnologías y condiciona la difusión del desarrollo tecnológico.

La cooperación internacional en ciencia y tecnología contempla diversos agentes y actores. Los agentes poseen funciones de fomento de la cooperación, entre ellos se encuentran los organismos internacionales y los gobiernos de los Estados. Los actores son los ejecutores de la cooperación, entre los que se ubican las Universidades, empresas, centros de investigación, ONGs, etc. (Sebastián y Benavides, 2007).

Los organismos internacionales constituyen un grupo muy heterogéneo, y generalmente promueven la cooperación a través de programas de oferta, cuyos contenidos, condicionalidades y prioridades varían según, aunque principalmente son fuentes de financiación para las actividades, por lo que no intervienen directamente.

En el marco de la cooperación en ciencia y tecnología, Sebastián y Benavides (2007) identifican siete modalidades principales que ponen énfasis en distintos objetivos e herramientas de cooperación:

1. Organización y gestión de los Sistemas Nacionales de Innovación, que implica el intercambio de experiencias y asistencia técnica en temas vinculados al diseño de estrategias y políticas científicas, legislación y gestión de programas de fomento de I+D. Los instrumentos que más se utilizan son: talleres, pasantías, asesorías.
2. Intercambio de información, que logra extenderse masivamente a través de Internet, permitiendo la amplitud de redes y grupos de discusión que agrupan investigadores fomentando el establecimiento de relaciones interpersonales. También persisten instrumentos tradicionales, como los talleres o los seminarios, con un papel importante en esta modalidad de cooperación.
3. Formación y especialización de investigadores, que constituye una modalidad tradicional de la cooperación, donde la formación doctoral en el exterior tiene un rol importante. Algunos de los instrumentos más generalizados son las ayudas y becas.
4. Movilidad de investigadores, que está asociada al desarrollo de proyectos conjuntos, actividades de docencia o la realización de investigaciones puntuales. Las pasantías, ayudas y convenios interinstitucionales son los instrumentos habituales.



5. Infraestructuras para la I+D, se trata de desarrollos instrumentales, principalmente abocados al avance de la física de partículas, astrofísica, astronomía y las investigaciones espaciales, cuyos costos deben ser asumidos por varios países a través de consorcios internacionales.
6. Actividades de Investigación científica y desarrollo tecnológico, que se expresan a través de proyectos conjuntos de I+D, que pueden ser de investigación básica, aplicada, de desarrollo tecnológico o de innovación. Implica la participación de actores heterogéneos y la organización de proyectos tanto binacionales como multilaterales. Generalmente dependen de programas de oferta, y de otros programas de financiamiento de proyectos de grupos de investigación desarrollados en los distintos países.
7. Actividades de difusión y transferencia tecnológica, refiere estrictamente a la cooperación tecnológica, entre las que se encuentran el suministro de información y la vigilancia tecnológica, la asistencia técnica, los proyectos de desarrollo tecnológico, los proyectos de demostración, proyectos de transferencia de conocimientos, licencia de patentes y servicios tecnológicos.

En el ámbito de la producción de ciencia y tecnología y sus impactos sobre las acciones de cooperación internacional han cobrado jerarquía en los últimos años una serie de organismos que pueden ser identificados por su extensión geográfica: en el plano intergubernamental internacional cabe mencionar a la UNESCO, al Banco Mundial y a la OCDE; en aquel intergubernamental interregional a la OEA, la CEPAL, el BID, la OEI. Respecto de Agencias gubernamentales bilaterales desarrollan una intensa actividad las siguientes instituciones: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Japan International Cooperation Agency (JICA), Canadian International Development Agency (CIDA), Max Planck. De nivel intra-regional se destacan especialmente el MERCOSUR y la UNASUR.

## Actores de la cooperación internacional: los Organismos Internacionales

Si bien, en términos históricos, la idea de “organización internacional” nació a partir de la Revolución Industrial y las necesidades que generó la misma en diferentes esferas de la vida social, recién a partir de la Primera Guerra Mundial fue posible hablar de “organizaciones internacionales” en sentido estricto, cuando comenzaron a desarrollarse organismos con funciones relacionadas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como sucedió con la creación de la Sociedad de Naciones en 1919 (Barbé, 1995). Sin embargo, luego de la Segunda guerra Mundial va a acontecer un salto exponencial en la cantidad de organizaciones como en la tendencia de asumir nuevas funciones. Tras las guerras mundiales y la senda de conflictos que siguieron, se redefinió la manera de enfocar las vinculaciones entre países: a fin de defender la paz y evitar la guerra era imprescindible estimular la creación de instancias en las cuales manifestar acuerdos y discrepancias (Wilhelmy, 1988).

Si bien existen múltiples definiciones sobre el concepto de organización internacional, Barbé entiende que “la organización internacional es una asociación de Estados establecida mediante un acuerdo internacional por tres o más Estados, para la consecución de unos fines comunes y dotada de estructura institucional con órganos permanentes, propios e independientes de los Estados miembros” (Barbé, 1995: 154).



A partir de la segunda mitad del siglo XX, el contexto mundial se transformó, desde una sociedad internacional en la que los Estados eran actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional, a una sociedad internacional en la que las dimensiones transnacional y humana han pasado a tener, junto a la dimensión interestatal, una importancia y un protagonismo igualmente decisivo en las relaciones internacionales y, en menor medida, en el derecho internacional (Del Arenal, 2002). En este nuevo escenario surgieron actores que comenzaron a desarrollar un gran protagonismo en el sistema internacional modificando la estructura de la política internacional contemporánea, y ejerciendo una gravitación cada vez más significativa en el funcionamiento de los procesos mundiales y regionales (Wilhelmy, 1988).

Asimismo, el desarrollo de la teoría de las Relaciones Internacionales también se vio afectado por estas transformaciones, emergiendo durante la década de 1970, el denominado paradigma de la Interdependencia Compleja. En principio, fueron Robert Keohane y Joseph Nye (1988) quienes introdujeron una nueva forma de comprender la política mundial, incorporando el análisis de los organismos internacionales como actores relevantes del sistema. La construcción de esta nueva visión surgió en contraposición a los supuestos realistas, basados en la percepción de los Estados como unidades coherentes y dominantes en el escenario internacional, en la idea de la fuerza como instrumento fundamental y eficaz en la política, y en la noción de que la jerarquía de las temáticas abordadas en la política mundial está encabezada por las cuestiones de seguridad militar.

Keohane y Nye, con el objetivo de construir un nuevo “tipo ideal” sobre la política mundial, cuestionaron las premisas básicas realistas y propusieron el paradigma de la Interdependencia Compleja como nuevo modelo explicativo de la realidad internacional. Dicho paradigma tiene tres características principales: a) contempla la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades, que pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; b) defiende la noción de que la agenda de las relaciones interestatales contiene múltiples temas, donde no es posible identificar una jerarquía sólida ni clara entre ellos; c) y relativiza el rol de la fuerza militar como instrumento dominante en las relaciones entre los gobiernos (Keohane y Nye, 1988).

Los autores cuestionan la visión realista que posiciona a los organismos internacionales como actores periféricos en la política mundial, argumentando el creciente rol que asumen dichas entidades en un contexto dominado por la interdependencia, es decir, en un mundo que no solamente ha experimentado un drástico aumento de los intercambios internacionales desde la Segunda Guerra Mundial (interconexión), sino que, a su vez, enfrenta el predominio de las situaciones de efectos de costo recíproco en dichos intercambios, cabe aclarar, no necesariamente simétricos. Asimismo afirman que, en el marco de la interdependencia compleja, los organismos internacionales “contribuyen en particular, a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles” (Keohane y Nye, 1988: 54).

Volviendo al rol que asumen los organismos internacionales (entendidos como elementos de dichos regímenes) en un marco de interdependencia, por un lado se destaca su función a la hora de reunir a los representantes de los países menos desarrollados, poner en contacto entidades gubernamentales permitiendo la construcción de coaliciones gubernamentales en comunicación directa, y desarrollar estrategias de vinculación entre países pequeños y débiles. Dichos países han podido crear normas sustantivas en ciertos organismos internacionales fundadas en sus demandas,



poniendo énfasis en la igualdad social y económica, y en la igualdad entre los Estados, visibilizando una posición centrada y conjunta en la defensa de los intereses propios<sup>3</sup>.

Por otro lado, urge aclarar que si bien la construcción de dichas entidades ofrece la posibilidad de consolidar y aunar posicionamientos para los países menos desarrollados, también existen organismos que dejan en evidencia las desigualdades de poder existentes entre los Estados del sistema internacional. Es el caso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, compuesto por 15 países, 5 de los cuales tienen asiento permanente y poseen “poder de veto”, lo que les permite bloquear una decisión e impedir que la misma se apruebe. Dicha característica, si bien ha sido discutida y cuestionada por vulnerar la democracia interna dentro del órgano, continúa con plena vigencia. De manera semejante, los actuales organismos financieros multilaterales y el régimen comercial impuesto bajo la órbita de la Organización mundial del Comercio (OMC), reflejan en mayor medida los intereses de los países más desarrollados, evidenciando la existencia de esferas internacionales que favorecen a los países centrales (Ferrer, 1999).

Al igual que Ferrer, Keohane advierte que “los principios que subyacen a las reglas y prácticas del FMI, el GATT o la AIE reflejan los intereses e ideologías de los más poderosos Estados del sistema internacional” (Keohane, 1984: 47). Sin embargo, el autor afirma que en términos de consecuencias, los regímenes pueden ser superiores a otras alternativas políticamente factibles, aunque los principios sobre los que se basan sean moralmente deficientes. Es decir, si bien deben corregirse sus principios, de ninguna manera implica que los regímenes internacionales contemporáneos deban ser descartados.

El fenómeno organizativo internacional se puede distinguir según distintas categorías. De acuerdo a sus miembros existen por un lado organizaciones intergubernamentales (OIG), donde se encuentran representados los gobiernos y, por otro lado, organizaciones no gubernamentales (ONG), compuestas por individuos y grupos de carácter privado. Sin embargo, una buena parte de los académicos realiza un uso del término genérico “organizaciones internacionales” para referirse a las organizaciones internacionales intergubernamentales, aunque esta última sea la noción más correcta en términos conceptuales. Asimismo, y siguiendo un espíritu práctico, las Naciones Unidas también catalogan a las OIG como organizaciones internacionales, poniendo de relieve el elemento fundamental que las constituye: su configuración como asociación de Estados (Barbé, 1995). De la misma manera, en esta ponencia se utilizará el mismo criterio, de organizaciones internacional como equivalente a OIG.

Barbé (1995) propone distintas tipologías para establecer una clasificación de las organizaciones internacionales: composición o alcance geográfico, funciones y estructura organizativa interna. En cuanto al primer criterio de clasificación, distingue entre organizaciones universales y organizaciones regionales. Las primeras son aquellas que están abiertas a la participación potencial de todos los Estados del sistema. En esta categoría se encuentra la ONU, y los organismos especializados de Naciones Unidas, cuya gran mayoría surge al final de la Segunda Guerra Mundial, como es el caso de la UNESCO. La segunda categoría aborda las organizaciones regionales, que limitan la composición de sus miembros de un modo geográfico o funcional, aunque existen escalas geográficas variables, dado que no hay un acuerdo entre los autores de qué se

<sup>3</sup> Un ejemplo reciente de este tipo de iniciativas, en este caso impulsada por Argentina, fueron los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, aprobados el 10 de septiembre de 2015 mediante la Resolución N° A/RES/69/319 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésimo noveno período de sesiones.



entiende unívocamente por “región”. Un ejemplo de este tipo de organizaciones sería la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático).

El segundo criterio que analiza Barbé es la función o el fin que persigue la creación de la organización. El autor distingue dos tipos de organizaciones de acuerdo con esta categoría. Por un lado, las que tienen funciones diversificadas, es decir, aquellas a las cuales se les adjudica la capacidad para abordar todos los temas considerados necesarios, salvo que su tratado fundacional excluya alguna temática concreta o limite explícitamente los fines de la organización al abordaje de determinadas cuestiones. Algunos de los casos más claros de organizaciones multifuncionales son la ONU, como así también la Organización de los Estados Americanos (OEA), en el continente americano. Por otro lado, se distinguen las organizaciones con fines específicos o limitados, categoría que incluye a aquellas organizaciones que tienen competencias concretas, como muchas del Sistema de Naciones Unidas, por ejemplo la Organización Mundial de la Salud (OMS). En esta categoría Barbé establece una distinción de 4 tipos de fines: económicos; militares y de seguridad; sociales, culturales y humanitarios; y técnicos y científicos.

El tercer criterio de clasificación aborda la estructura institucional de las organizaciones, categoría donde resulta difícil establecer pautas generales. Siguiendo a Marcel Merle (1995), Barbé retoma su clasificación de cuatro modelos ordenados de menor a mayor complejidad. Cabe aclarar que el crecimiento y la influencia que adquiere una organización no solo depende del grado de complejidad de su estructura orgánica, como tampoco del desarrollo de su marco jurídico; la dinámica política, los contrastes culturales y los procesos socioeconómicos de los países miembros influyen determinadamente en el rol que juega la organización en el sistema internacional (Wilhemly; 1988).

Retomando los modelos de Merle (1995) sobre la estructura orgánica de las organizaciones, el primer modelo es el básico. Nació con las primeras organizaciones internacionales, y comprende un plenario (órgano político) y una secretaría (administración). Pervive en la actualidad en algunas entidades como en el caso de la OTAN. El segundo modelo es el más extendido entre las organizaciones universales, compuesto por un plenario, un órgano restringido que emana del anterior, y un secretariado. Según las funciones que lleve a cabo, el órgano restringido puede ser políticamente relevante, como en el caso del Consejo de Seguridad de la ONU, o simplemente técnico, como lo es el Comité Ejecutivo de la Organización Meteorológica Mundial (OMM). El tercer modelo es habitual en el marco de Europa Occidental, y se caracteriza por la incorporación de órganos parlamentarios, al plenario y secretariado. Por último, el cuarto modelo corresponde a un único caso, el de la Unión Europea, esquema cuya lógica se halla en un punto medio entre la noción de separación de poderes dominante en el Estado y la lógica intergubernamental predominante en las organizaciones internacionales en los modelos antes mencionados. En este esquema, “los quince países que forman la Unión Europea han aceptado delegar soberanía en favor de órganos independientes que representan al mismo tiempo los intereses nacionales, y el interés comunitario, y que están vinculados entre sí por relaciones de complementariedad de las que se deriva el proceso decisorio” (Barbé, 1995: 164).

Resumiendo, en este apartado se basó en el origen, definición y clasificación de lo que hoy conocemos como “organismos internacionales”, advirtiendo las diversas categorizaciones y criterios existentes a la hora de interiorizarse en su entramado constitutivo. La aparición de estos órganos adquirió singular relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX, generando transformaciones y cambios en el escenario internacional.



En el marco de Naciones Unidas, surgió UNESCO con el propósito inicial de contribuir a la paz y a la seguridad, mediante la educación, la ciencia y la cultura. A continuación se indagará en su constitución y entramado institucional, para luego explorar el rol que asume dicho organismo en el marco de la cooperación científica y tecnológica internacional.

## La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Según la propia UNESCO, los antecedentes a su constitución fueron la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual (CICI) establecida en Ginebra de 1922 a 1946, y la Oficina Internacional de Educación (OIE), creada a partir de 1925. Ésta última entidad en 1969 pasa a formar parte integrante de la Secretaría de la UNESCO, y a contar con su propio Estatuto<sup>4</sup>.

La creación de la UNESCO se remonta al año 1942, cuando en Londres comenzaron a llevarse a cabo reuniones periódicas de las autoridades educativas de los países aliados, en plena Segunda Guerra Mundial. Con el propósito de definir la agenda mundial en materia educativa, se reúne la Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CAME), a los fines de congeniar la manera de reconstruir los sistemas educativos una vez restablecida la paz. La CAME se congregó periódicamente entre 1942 y 1945, hasta que finalmente, con el impulso de los gobiernos británico y francés, se propuso la celebración de una Conferencia de las Naciones Unidas para el establecimiento de una organización educativa y cultural<sup>5</sup>.

La Conferencia se celebró en Londres, del 1° al 16 de noviembre de 1945, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial. Con una amplia concurrencia (44 de los 51 miembros originales de las Naciones Unidas) el objetivo de la reunión fue discutir la estructura que asumiría la organización internacional. Rápidamente, se establecieron dos líneas de propuestas. De un lado, el enfoque del Reino Unido y de los Estados Unidos favorecía la formación de una organización mundial con un férreo control estatal, es decir, una construcción intergubernamental. Del otro lado, el enfoque francés defendía un formato de institución con una fuerte representación no gubernamental. La forma final que adoptó la UNESCO demostró que se impuso la visión británica-estadounidense, no obstante, los franceses lograron que la sede del nuevo organismo se estableciera en París. Finalmente, como resultado de dicha Conferencia se creó la UNESCO, con 37 Estados firmantes de su carta orgánica, que entraría en vigor a partir del 4 de noviembre de 1946, una vez ratificada por 20 países<sup>6</sup>.

Dentro del espíritu de esta nueva organización, se encontraba el propósito de crear una paz duradera y de establecer la solidaridad intelectual y moral de la humanidad, a los fines de impedir que se desencadene una nueva guerra mundial. La primera reunión de la Conferencia General de la UNESCO se celebró en París del 19 de noviembre al 10 de diciembre de 1946, en la que participaron representantes de 30 gobiernos con derecho a voto.

<sup>4</sup>Disponible el 25/08/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/history/>.

<sup>5</sup>La creación del organismo estaba prevista en el Artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, en sus incisos: *1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63; 2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados."*

<sup>6</sup>Estados que el 4 de noviembre de 1946 ratifican la UNESCO: Arabia Saudita, Australia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, China, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, India, Líbano, México, Noruega, Nueva Zelanda, República Dominicana, Reino Unido, Sudáfrica y Turquía.



El artículo I de la Constitución de la UNESCO determina los propósitos y funciones del organismo. En el primer inciso sostiene:

“La Organización se propone contribuir a la paz y a 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”. (UNESCO, 1945)

A su vez, en el mismo artículo el texto advierte que para lograr dicha finalidad, la Organización fomentará el conocimiento y la comprensión mutuos de las naciones; recomendará acuerdos internacionales para facilitar la libre circulación de las ideas; dará impulso a la educación popular y a la difusión de la cultura, colaborando con los Estados para desarrollar sus propias actividades educativas e impulsando la cooperación entre las naciones con objeto de fomentar el ideal de la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna. También ayudará a la conservación, al progreso y a la difusión del saber, alentando la cooperación entre naciones en la actividad intelectual y el intercambio internacional de representantes de educación, ciencia y cultura, facilitando métodos de cooperación internacional para garantizar el acceso de cualquier documentación útil a todos los pueblos.

Por su parte, la UNESCO tiene la particularidad de ser el único organismo dentro de la ONU dedicado a la promoción de la ciencia. Se ha afirmado que la historia de la creación de la UNESCO en el seno de las Naciones Unidas es al mismo tiempo la historia de los esfuerzos multilaterales por introducir la ciencia y la tecnología en la agenda global (Standke, 2006). Uno de los principales puntos debatidos fue la incorporación de la esfera de la ciencia, es decir, si ésta debía entenderse como un ámbito dentro de la cultura o si poseía suficiente entidad como para tener su propio espacio. La campaña por la “S” de la UNESCO fue conducida por el bioquímico e historiador de la ciencia británico Joseph Needham y por su compatriota, el biólogo Julian Huxley -quien se convirtiera luego en el primer Director General de la organización.

En los primeros años de Naciones Unidas la UNESCO realizaba sus aportes a la Asamblea General y al Consejo Económico Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en el área de la ciencia y la tecnología sobre una base ad hoc. A partir de 1964, cuando se crea el Comité Asesor de Naciones Unidas para la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo (UN-ACAST), las contribuciones de la UNESCO pasaron a ser canalizadas a través de dicho organismo.

### *Evolución histórica. Principales acciones*

Tras la firma de la Constitución de la UNESCO se establece que el organismo entrará en vigor a partir del 4 de noviembre del siguiente año. De esta forma, en 1946 se celebra la primera reunión de la Conferencia General en París, y se nombra al primer Director General de la organización, Julian Huxley, quien había desempeñado un rol importante en el proceso de construcción del organismo.

Hacia 1948 la UNESCO recomienda a los Estados miembros que declaren la educación primaria gratuita, obligatoria y universal, y lanza la edición “Estudios en el extranjero”, brindando una guía de oportunidades de becas e intercambios a estudiantes. Dichas acciones serían el precedente de la campaña emprendida por UNESCO durante la década siguiente, vinculada a



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

fomentar acciones educativas orientadas al acceso equitativo a la educación y el desarrollo del entendimiento internacional.

Al finalizar la década del cuarenta, UNESCO inició un programa diseñado para combatir el racismo, adoptando una “Declaración de la Raza” cuyo objeto radicaba en negar la validez científica del concepto. Tras sucesivas declaraciones similares, se produce el retiro en 1956 de Sudáfrica de la organización, tras alegar injerencia en problemas raciales del país, una vez que la UNESCO condenara al Apartheid (UNESCO, 2009).

Durante los años cincuenta, se avanza en la elaboración de importantes Convenciones como la Convención Universal del Derecho de Autor o la Convención de La Haya para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflictos Armados, que fue el primer tratado internacional centrado exclusivamente en la protección del patrimonio cultural en casos de conflicto.

La década del sesenta comienza con el ingreso de 17 Estados<sup>7</sup> africanos a la organización, tras alcanzar su independencia. Durante el decenio de 1960 se crearon la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI), y su órgano subsidiario, el Sistema de Alerta contra los Tsunamis y Atenuación de sus Efectos en el Pacífico. A su vez, en 1964 se inaugura Centro Internacional de Física Teórica (CIFT) en Trieste, Italia, que se ha convertido en uno de los mayores impulsores de los avances científicos, y opera bajo la órbita de un acuerdo tripartito entre el gobierno italiano, UNESCO y OIEA (Organismos Internacional de Energía Atómica). También en ese año surge el proyecto “Historia General de África”, basado en la reconstrucción de la historia africana promoviendo una perspectiva libre de prejuicios raciales.

Hacia fines de la década del sesenta, se organizó la primera conferencia intergubernamental que condujo a la creación del programa Hombre y la Biosfera (MAB) iniciado en 1971, cuyo propósito consiste en establecer las bases científicas para mejorar la relación entre la población y el medio ambiente. En dicha conferencia se comienza a dar sentido a la noción de “desarrollo sostenible”, vinculando el medio ambiente y el desarrollo. A su vez, entre fines del setenta y principios del ochenta se genera una situación de crisis, analizada en el siguiente apartado, cuyo punto álgido será la retirada de EEUU y Reino Unido de la organización.

En 1983 se crea la Academia Mundial de Ciencias (AMC), con la misión de reconocer, apoyar y promover la investigación científica en el mundo en desarrollo, atendiendo a las necesidades de los jóvenes científicos y estimulando la cooperación Sur-Sur o Sur-Norte en ciencias, tecnología e innovación.

En los noventa se crea el programa de Cátedras UNESCO/UNITWIN, promoviendo la cooperación internacional interuniversitaria, y se lanza la primera edición del Informe Mundial sobre la ciencia. Dicho informe da cuenta de las principales tendencias y desafíos que enfrentan las ciencias naturales y exactas en el mundo. A su vez, en 1998 se crea el Premio L’Oreal-UNESCO “La mujer y la ciencia”, que se propone mejorar las posición de las mujeres en dicha área, a través del reconocimiento de destacadas científicas de todo el mundo.

En 2001 se adoptó la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, donde se establece que la diversidad es patrimonio común de la humanidad.<sup>8</sup> En 2004 se creó el

<sup>7</sup>A saber: Guinea, Benin, Congo, Costa de Marfil, Mali, Madagascar, Senegal, Níger, República Centroafricana, Camerún, Nigeria, Burkina Faso, Somalia, Gabón, Togo, República Democrática del Congo y Chad.

<sup>8</sup> Divina Frau-Meigs advierte que la declaración sobre la diversidad cultural fue uno de los motivos que explican el retorno de EEUU a la UNESCO, dado que era percibida como un ataque contra las normativas del comercio internacional establecidas por la OMC y como una posible protección en contra de los productos norteamericanos.



Programa Internacional de Ciencias Fundamentales (UNESCO-PICF), con los fines de reforzar la cooperación intergubernamental en cuestiones científicas para elaborar proyectos que promuevan la experimentación en la enseñanza de la ciencia, y apunten a fortalecer las capacidades a nivel nacional y su vinculación con organizaciones abocadas a la temática.

Finalmente en 2009 Irina Bokova se convierte en la primera mujer elegida Directora General de la UNESCO. En términos internos, en 2011 Sudán del Sur y Palestina ingresan como Estados Miembros a la UNESCO, por lo que Estados Unidos deja de pagar sus cotizaciones a la UNESCO, lo que supone una pérdida de más de 22% del presupuesto de la Organización.<sup>9</sup>

En 2014 se inaugura la Biblioteca Mundial de las Ciencias de la UNESCO, recurso gratuito disponible online para estudiantes de ciencias cuyo propósito es disponer y facilitar artículos y generar un punto de encuentro para la comunidad de estudiantes. Ese mismo año se reúne por primera vez el Consejo Consultivo Científico Internacional de las Naciones Unidas, cuya finalidad es fortalecer la cooperación entre la comunidad científica y los gobiernos, para responder a las necesidades de la sociedad y la población.

### *Las Relaciones Internacionales y la crisis de la UNESCO: el retiro de EE.UU. y el Reino Unido*

A partir de la década del sesenta, en el marco de una polarización del mundo durante la Guerra Fría, el proceso de descolonización multiplicó el número de Estados, y por tanto de votos y voces en el Sistema de Naciones Unidas. En paralelo, los foros de debate resultaron cada vez más politizados, se comenzaron a escuchar voces que discutían el liderazgo estadounidense, haciendo hincapié en la existencia de grandes desequilibrios e incluso redefiniendo el significado de la noción de desarrollo (Vilaró, 1998).

Sumado a estos acontecimientos, en 1974 se eligió al senegalés Mahtad M'Bow como Director General de la UNESCO, a quien durante la 20ª Conferencia General de la UNESCO se le encargó la elaboración de un documento que reflejara los problemas globales de la comunicación en el mundo actual<sup>10</sup>.

Con dicho objetivo, se creó una Comisión Internacional de Estudio de los Problemas de la Comunicación integrada por expertos de distintos países y presidida por Sean Mac Bride. Finalmente, tras dos años de debate, deliberaciones y aportes de la Comisión, en 1980 se presentó y aprobó el informe bajo el título *Un solo mundo, voces múltiples*, que reconocía el derecho a la comunicación y la necesidad de eliminar los desequilibrios existentes, instando a la creación de un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) (Duhalde y Alén, 1999).

Tras aprobarse el informe, en 1984 se retira Estados Unidos de la UNESCO, y al año siguiente lo hace el Reino Unido. Al retirar sus aportes económicos, y siendo de los principales contribuyentes, una crisis política y económica fue debilitando el margen de acción del organismo (da Cruz, 2008).

Los argumentos que la administración Reagan sostuvo para justificar su decisión se basaron en un informe elaborado por Gregory Newells con los fines de analizar la vinculación entre Estados

<sup>9</sup>Diponible el 10/09/2016 en: <http://es.unesco.org/70years>

<sup>10</sup> Cabe aclarar que el debate en torno al campo de la comunicación ya había estado presente en debates previos en el marco de la UNESCO. Tal es así, que ante la preocupación por los reclamos mayoritarios de los países en desarrollo en torno al orden informativo imperante, la 19ª Conferencia General celebrada en 1976 estuvo atravesada por el cuestionamiento sobre competencia de la UNESCO en el área de la comunicación, llevado a cabo por los países centrales (Duhalde y Alén, 1999).



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Unidos y los organismos internacionales. En dicho documento se le acusaba a la UNESCO de “politización”, “mala administración y gestión de personal” y “prácticas antioccidentales”, al mismo tiempo que afirmaban que la mayoría de las agencias de naciones unidas, incluida la UNESCO, no seguían los propósitos norteamericanos en materia de presupuesto y dificultaban notablemente el “liderazgo americano” en las organizaciones internacionales (Quirós, 1988). A su vez, EEUU exigía reformas de administración financiera en la agencia, que se adopten nuevos procedimientos de votos y restricciones presupuestarias (Frau-Meigs, 2005). Si bien tanto el Congreso de EEUU, como la mayoría de las asociaciones vinculadas a temáticas de ciencia y educación y los mismos miembros de la UNESCO se opusieron a tal decisión, la postura estadounidense se mantuvo inalterable.

Según Vilaró, se desató una campaña por parte de la prensa occidental contra la UNESCO, liderada por *The New York Times* y *The Washington Post*, que consistió en dar publicidad a los argumentos de EEUU, dejando de lado las réplicas de UNESCO, presentándola como una organización con serios problemas y dominada por los países del Tercer Mundo y la Unión Soviética, y haciendo alusión a los problemas de administración y gastos de la gestión de M’Bow.

Vilaró (1999) coincide con Quirós (1997) al sostener que ciertos grupos conservadores en los países desarrollados instaron a que sus propios gobiernos abandonen la UNESCO. En el marco de una “contra-ofensiva conservadora”, y con el objetivo de promover la sustitución de la cooperación multilateral por relaciones bilaterales donde el sector privado jugase un papel primordial, ciertos grupos de presión han desplegado una campaña en oposición a la UNESCO, e incluso a la figura personal de su Director General.

Finalmente a partir de la Conferencia General de 1987, tras el reemplazo en la Dirección General de M’Bow por Federico Mayor Zaragoza, se produce un retorno a la doctrina de libre circulación de información, que si bien reconocía los desequilibrios entre países, no reivindicaba un cambio global en los procesos comunicativos. En 1997 Reino Unido decide regresar a la UNESCO, y en 2003, tras el atentado del 11 de septiembre de 2001, la administración Bush anuncia el regreso. El retorno se hace efectivo gracias a haber logrado la reestructuración del organismo que en su momento habían exigido, lo que no demuestra una flexibilidad en la posición, sino un endurecimiento de la política exterior estadounidense (Frau-Meigs, 2005).

En la Sesión N°25 de la Conferencia General celebrada en 1989 se presentaron distintas interpretaciones de la crisis de la UNESCO. Vilaró (1998) analiza las tres principales corrientes explicativas: la crisis de identidad, la crisis del multilateralismo y la crisis del debate internacional de la comunicación. La primera interpretación considera que las causas de la crisis se encuentran en factores endógenos propios de la organización, como la falta de concreción, amplitud de objetivos y posibilidad de llegar a posturas contradictorias. Estas condicionalidades que acompañan a la UNESCO desde su origen, la condenan a una suerte de crisis crónica, producto de la propia complejidad que se desprende de su entramado interno.

El segundo enfoque pretende explicar la crisis de la UNESCO en el marco de la crisis generalizada del multilateralismo, dando cuenta de la influencia de relaciones de poder externas como factores de crisis. Particularmente con la emergencia del llamado “Tercer Mundo” en la esfera de Naciones Unidas, sumado a la elección de M’Bow como Director General, nuevos debates y temas acompañaron al creciente proceso de politización que acontecía en el marco de la UNESCO. Dichos actores lograron plantear una nueva noción de desarrollo, y aspirar a la construcción de un orden mundial más justo y equilibrado. Sin embargo, sus aspiraciones fueron percibidas como

15



**Instituto de Relaciones Internacionales**

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

contrarias al interés nacional por los países desarrollados. Desde esta interpretación, la crisis está vinculada a la aparición de poderosas organizaciones conservadoras y grupos de presión de los países desarrollados que influyen en la toma de decisiones en materia de política exterior de sus gobiernos. De esta forma, la reacción de la retirada de los países es entendida por esta visión como un ataque simbólico, a los fines de demostrar quiénes lideran en el sistema internacional.

Por último, la tercera visión explica la crisis de la UNESCO en el marco exclusivo de la controversia con respecto al NOMIC protagonizado por un lado por los países desarrollados, y por otro, por la posición del Tercer Mundo aliado con el entonces bloque socialista. Estados Unidos, gracias a una campaña en los medios de comunicación occidentales, colocó al NOMIC en el centro de las motivaciones que justificaban su retirada. La aprobación del Informe Mac Bride se propone según esta interpretación como detonante principal de la crisis.

Vilaró concluye que los medios de comunicación confundieron las verdaderas razones de la retirada. Siendo la crisis el fruto de una realidad compleja, no debe entenderse como un fenómeno aislado, sino un ataque simbólico que da cuenta del interés de EEUU por seguir liderando un sistema internacional, en un momento donde el principio de universalidad pone en discusión dicho liderazgo (Vilaró, 1998).

## **La labor actual de la UNESCO en materia de cooperación internacional científica y tecnológica**

### *Estructura organizacional de la UNESCO*

Según el artículo III de su Constitución, la organización está integrada por una Conferencia General, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría, dirigida por el/la Director/a General.

La Conferencia General es el órgano fundamental en materia de decisión, y está compuesta por los representantes de todos los Estados miembros de la UNESCO, cada gobierno nombra como máximo cinco delegados. Cada miembro tiene un voto, independientemente de la magnitud o importancia de su aporte al presupuesto. Las reuniones se celebran cada dos años, y se invita a participar a los Estados miembros asociados, así como también a los Estados no miembros, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y fundaciones.<sup>11</sup>

La función central de la Conferencia es definir la orientación y la línea de conducción general de la UNESCO. Nombra a los miembros del Consejo Ejecutivo y cada cuatro años elige al Director General (una vez propuesto por el Consejo Ejecutivo). A su vez, aprueba el Programa y el Presupuesto que la organización seguirá los dos años siguientes. Los idiomas de trabajo de la Conferencia General son inglés, árabe, chino, español, francés y ruso (UNESCO, 2003).

El Consejo Ejecutivo es el consejo de administración de la organización. Está integrado por 58 Estados miembros, que deben elegir cada uno a un solo representante, y celebra reuniones ordinarias dos veces al año. Sus miembros son elegidos por la Conferencia General, a través de un proceso de selección que respeta la diversidad de culturas y el origen geográfico que representa cada país, con el propósito de lograr una distribución geográfica equitativa.

El Consejo Ejecutivo se encarga de preparar el orden del día de la Conferencia General y velar por la aplicación efectiva de sus decisiones. Examina el programa de trabajo de la organización y el

<sup>11</sup>Disponible el 25/08/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/governing-bodies/>



proyecto de presupuesto presentado por el Director/a General y los somete, con las recomendaciones que estime conveniente, a la Conferencia General. (Constitución UNESCO)

A su vez, recomienda a la Conferencia la admisión de nuevos miembros, y puede ejercer funciones de asesoramiento ante las Naciones Unidas, siempre y cuando la cuestión que motive la consulta ya haya sido tratada por la Conferencia General. Otras atribuciones emanan de acuerdos concluidos entre la UNESCO y Naciones Unidas, las instituciones especializadas y otras organizaciones intergubernamentales.

Por último, la Secretaría está compuesta por el Director General, quien es el más alto funcionario administrativo de la Organización, y el conjunto del personal de la Organización. El Director General es nombrado por la Conferencia General, a propuesta del Consejo Ejecutivo, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido por un segundo período de cuatro años (UNESCO, 1945). Participa, con voz pero sin voto, en todas las reuniones de la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y de la Comisiones de la Organización. Debe formular proposiciones sobre las medidas a tomar por la Conferencia y el Consejo Ejecutivo, y elaborar un proyecto de programa de trabajo de la Organización, acompañado del proyecto de presupuesto bienal. A su vez, prepara informes periódicos sobre las actividades de la Organización y los transmite a los Estados miembros.

Otra función del Director General es nombrar al personal de la Secretaría, procurando garantizar, más allá de las más altas cualidades de integridad, eficiencia y competencia técnica, la más amplia representación geográfica posible. La plantilla de la UNESCO está integrada por aproximadamente 2.000<sup>12</sup> funcionarios de unos 170 países quienes deben aplicar el programa aprobado (UNESCO, 2009).

Cabe aclarar, que la constitución de la UNESCO explícitamente advierte que las responsabilidades del Director y del personal son de carácter exclusivamente internacional, no pudiendo, en el desempeño de sus funciones, solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno ni autoridad ajena a la Organización (UNESCO, 1945).

En su artículo VII la Constitución de la UNESCO prevé la creación por parte de cada Estado miembro de una Comisión Nacional, con los fines de asociar a la Organización los principales grupos nacionales interesados por los problemas de educación, ciencia y cultura. (UNESCO, 1945). La UNESCO es la única organización de las Naciones Unidas que cuenta con un sistema de Comisiones Nacionales en sus 190 Estados Miembros o Miembros Asociados.

Dichas Comisiones se constituyen en órganos de enlace, dado que establecen un importante vínculo entre la sociedad civil y la UNESCO. Las Comisiones Nacionales asesoran a las delegaciones de sus países en la Conferencia General y en el Consejo Ejecutivo, realizan aportes al análisis de los programas, establecen relaciones de colaboración con el sector privado y ayudan a llevar adelante iniciativas como las campañas de sensibilización o las actividades de difusión en los medios de comunicación. (UNESCO, 2009)

El presupuesto ordinario bienal de la UNESCO es financiado por los Estados Miembros mediante contribuciones calculadas con arreglo a una escala. Además del presupuesto ordinario, la UNESCO recibe una importante financiación extrapresupuestaria para reforzar sus programas y ampliar el alcance de sus actividades.

<sup>12</sup> Datos de marzo de 2009.



## *Misión y Programas actuales de la UNESCO*

En la actualidad, la UNESCO cuenta con 195 Miembros y 10 Miembros Asociados (UNESCO, 2016). Las actividades y estrategias que elabora persiguen la implementación de objetivos concretos definidos por la comunidad internacional, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De esta forma, la Organización intenta crear condiciones propicias para un diálogo entre civilizaciones, culturas y pueblos, basado en el respeto a los valores comunes, a los fines de forjar concepciones de un desarrollo sostenible que suponga la observancia de los derechos humanos, el respeto mutuo y la reducción de la pobreza, objetivos centrales del accionar de la UNESCO.

Además, la UNESCO centra su labor en una serie de prioridades que requieren un enfoque transdisciplinar y que son redefinidas periódicamente. Actualmente las dos grandes prioridades son por un lado, África, y por otro lado, la igualdad entre hombres y mujeres. Sumado a estas prioridades, se destacan una serie de objetivos globales:

- lograr la educación de calidad para todos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida;
- movilizar el conocimiento científico y las políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sostenible;
- abordar los nuevos problemas éticos y sociales;
- promover la diversidad cultural, el diálogo intercultural y una cultura de paz;
- construir sociedades del conocimiento integradoras recurriendo a la información y la comunicación<sup>13</sup>.

Para lograr la consecución de sus metas, se constituyeron cinco sectores excepcionales donde la UNESCO centra su atención: educación, ciencias naturales y exactas, ciencias sociales y humanas, cultura y comunicación e información (UNESCO, 2009). Si bien cada dos años la Conferencia General aprueba un Programa de trabajo y Presupuesto específico para cada sector, existen ciertas características estructurales y nociones que se estipulan en las Estrategias a Mediano Plazo que permiten dar cuenta de las principales acciones y propósitos de los Programas.

## *Educación*

Desde sus inicios, la historia de la creación de la UNESCO, a partir de la reunión de la CAME, da cuenta del lugar central que ocuparía el sector Educación en el entramado institucional de la Organización.

En Educación, como en el resto de sus Programas Mayores, la UNESCO ha adoptado determinados objetivos estratégicos. En este sector, se propuso: constituirse como plataforma de liderazgo en materia educativa, impulsando innovaciones y reformas; responder a las necesidades emergentes formulando recomendaciones en política educativa; promover el diálogo e intercambio de información y difusión de prácticas educativas exitosas; y formular estándares, normas y directrices en áreas claves de la educación. A su vez, contribuye a monitorear el avance en educación registrando a través de Informes los logros materializados en la comunidad internacional en relación a la consecución de los Seis Objetivos de la Educación para Todos<sup>14</sup>.

<sup>13</sup>Disponible el 05/09/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>

<sup>14</sup> En el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000) se acordó que en 2015 deberían haberse alcanzado los seis objetivos siguientes: extender la protección y educación de la primera infancia; velar por que todos los niños puedan tener acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; aumentar el acceso al aprendizaje y los programas de preparación para la vida activa de jóvenes y adultos; aumentar en 50% el número de



Se estableció una coordinación a escala mundial de la Educación para Todos (EPT), brindando asistencia a los Estados miembros para el logro de sus objetivos y de los ODM vinculados a la educación. A los fines de acelerar dicha tarea, se centra en tres grandes iniciativas de importancia decisiva: la Iniciativa de Alfabetización; la Iniciativa Mundial sobre el VIH y SIDA y Educación; y la Iniciativa para la Formación de Docentes en el África Subsahariana.

En la enseñanza superior, hacia 2009 se habían creado más de 600 Cátedras y más de 60 Redes UNESCO en unos 125 países para fomentar la investigación, la formación y la cooperación internacional (UNESCO, 2009).

## *Ciencias Exactas y Naturales*

Desde su creación, la UNESCO se propuso promover la educación, la ciencia, la cultura y la educación para establecer una cultura de paz. El Sector de Ciencias Exactas y Naturales contribuye a este propósito fomentando la generación e intercambio de conocimientos, gracias a la cooperación internacional, la creación de capacidades y la asistencia técnica dirigida a sus Estados miembros.

El Sector está compuesto de cuatro divisiones y la Secretaría de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO. Además, cuenta con cinco oficinas regionales entre las que se encuentra la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe en Montevideo<sup>15</sup>. El Sector tiene tres áreas prioritarias: Ciencia y Género; Sistemas de Conocimientos Locales e Indígenas; y SIDS (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo). A su vez, distingue cuatro temas especiales, a saber: biodiversidad; cambio climático; educación científica; y reducción del riesgo de desastres.

Como se mencionó anteriormente, partir de 1968 desde la UNESCO se comenzó a alertar sobre la necesidad de un desarrollo sostenible, poniendo en tela de juicio la explotación abusiva sobre la naturaleza. Desde ese año se crearon programas internacionales con el objeto de mejorar la administración de los recursos de la Tierra, como los vinculados a las ciencias oceánicas, las ciencias ecológicas y al cambio climático (UNESCO, 2003).

A su vez, entre los principales programas que aborda el sector, se encuentra el destinado a la política científica y tecnológica, cuya función es brindar ayuda a los Estados miembros de la UNESCO en la formulación de políticas nacionales de inversión en ciencia y tecnología, ofreciendo opciones en materia de pautas y métodos, así como también asesoramiento técnico, para la elaboración, aplicación y seguimientos de las políticas. En este sentido, se promueve la colaboración entre la Universidad y el sector industrial, vinculada al fomento de la investigación y el aumento de capacidades técnicas para una gestión racional de los recursos naturales y al fortalecimiento de los sistemas nacionales y regionales de investigación e innovación (UNESCO, 2009).

En cooperación con otros organismos de financiación, la UNESCO además de fortalecer las capacidades de los países, suministra información, asesoramiento y asistencia técnica para que los gobiernos puedan formular políticas y estrategias eficaces en materia de ciencia y tecnología. Para ello, trabaja con otros organismos de Naciones Unidas, entidades científicas y tecnológicas y ONGs (UNESCO, 2003).

---

adultos alfabetizados; suprimir las disparidades entre los sexos en la educación; y mejorar la calidad de la educación en todos sus aspectos.

<sup>15</sup> Disponible el 05/09/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/about-us/>



Según la Estrategia a Plazo Medio para 2008-2013, la visión estratégica de la UNESCO para dicho período gira en torno a movilizar el conocimiento científico y las políticas relativas a la ciencia con miras al desarrollo sostenible mediante los siguientes tres programas estratégicos: utilizar el conocimiento científico en favor del medioambiente y de la gestión de los recursos naturales; fomentar las políticas y el aumento de las capacidades en materia de ciencia, tecnología e innovación; contribuir a la preparación para casos de desastre y a la atenuación de sus efectos (UNESCO, 2007).

Por su parte, la ejecución de las actividades del Sector de Ciencias Exactas y Naturales presenta cuatro Ejes de Acción: mejora de la contribución de las ciencias mediante políticas integradas de ciencia, tecnología e innovación; fortalecimiento de la creación de capacidades científicas y de la enseñanza de las ciencias; promoción de la gestión sostenible y la conservación del agua dulce, los recursos terrestres y la diversidad biológica, y la capacidad de recuperación después de los desastres; mejora de la gobernanza y fomento de la cooperación intergubernamental para la ordenación y la protección de los océanos y las zonas costeras.

## *Ciencias Sociales y Humanas*

Si bien los primeros textos fundacionales de la UNESCO mencionan a la ciencia en términos generales, en la actualidad existen dos programas mayores dirigidos a esa temática: por un lado, el sector de Ciencias Exactas y Naturales, y por el otro lado, el sector de Ciencias Sociales y Humanas.

El Programa Mayor de Ciencias Sociales y Humanas pone énfasis en la ética y los derechos humanos, como áreas de crucial preocupación en el accionar de la UNESCO. En ese sentido, entre sus principales objetivos se encuentran: promover principios, prácticas y normas éticas en relación al desarrollo científico, tecnológico y social; fortalecer los sistemas nacionales y regionales de investigación para que aporten a la formulación de políticas sobre cuestiones sociales y éticas; y contribuir al diálogo entre las civilizaciones a una cultura de paz mediante la filosofía, las ciencias humanas, el buen gobierno, la promoción de los DD.HH. y la lucha contra la discriminación (UNESCO, 2009).

A partir de distintos instrumentos normativos la UNESCO difunde orientaciones éticas en el ámbito de la ciencia y la tecnología, como en el campo la bioética, con los fines de orientar y alentar los trabajos de investigación al servicio de la paz y el desarrollo.

El Sector de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO distingue de manera general una temática transversal común, la Juventud, y luego cuatro Temas principales: Ética, Derechos Humanos, Transformaciones Sociales y Diálogo Intercultural y Deporte. A su vez, a través de Informes periódicos y Publicaciones Internacionales, la UNESCO contribuye al acercamiento de las comunidades científicas especialistas en ciencias sociales en las distintas regiones del mundo. (UNESCO, 2003).

## *Cultura*

Este Programa Mayor de la UNESCO tiene la labor de salvaguardar el patrimonio material e inmaterial de la humanidad, y promover la diversidad cultural a partir del fomento del pluralismo y el diálogo entre culturas. Con estos objetivos, se han adoptado un conjunto de Convenciones destinadas a garantizar la protección del patrimonio cultural y natural, y a establecer ciertos instrumentos jurídicos de carácter universal.



La Convención para la Protección del Patrimonio Cultural, aprobada en 1972, junto con Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, que reafirma el derecho de los Estados de generar políticas culturales, aprobada en 2005, son ejemplos de las acciones llevadas adelante por este Programa. En el marco de dicho acuerdo se crea la Alianza Global para la Diversidad Cultural, con el objeto de apoyar a industrias culturales locales en países en desarrollo mediante alianzas de cooperación público-privadas y Norte-Sur (UNESCO, 2009).

El programa Cultura se organiza en diferentes temas, a saber: Cultura y desarrollo; Patrimonio Mundial; Patrimonio Inmaterial; Conflicto armado y Patrimonio; Tráfico ilícito de bienes culturales; Restitución de bienes culturales, Museos; Patrimonio Cultural Subacuático; Lenguas en peligro; Creatividad; Diálogo; Acción normativa; Situaciones de Emergencia.

## *Comunicación*

Este último Programa Mayor tiene por objeto promover el acceso universal a la información y al conocimiento a los fines de lograr el empoderamiento de la sociedad civil. Mancomunadamente, a partir de alianzas con otras instituciones, el Sector desarrolla estrategias que apuntan a la construcción de sociedades del conocimiento integradoras, generando proyectos que presten atención a la “brecha digital”, y promuevan un acceso equitativo a la información.

Por un lado, se apuesta por el fomento de una comunicación libre y pluralista, promoviendo la libertad de expresión y de prensa como derechos humanos fundamentales, asesorando y alentando a los gobiernos para que elaboren normas e instrumentos legislativos que defiendan este principio.

Por otro lado, se apunta a universalizar las aplicaciones innovadoras de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), creando oportunidades y programas que abran las posibilidades para participar activamente en la sociedad del conocimiento. En este sentido, se generan proyectos que estimulan la innovación en la producción de contenidos locales, para la televisión, la radio y los nuevos medios de comunicación de los países en desarrollo; o se realizan tareas de digitalización de archivos o creación de registros para preservar documentos históricos, fomentando la diversidad cultural y lingüística.

El Programa adquirió su forma actual en 1990, y se encuentra dividido en tres temas: Acceso al conocimiento, vinculado a la preservación de archivos y al libre acceso a la información; Libertad de expresión, relacionado con la prensa y la seguridad de periodistas, y Prioridades transversales, en las que se encuentra las Situaciones posteriores a los conflictos o desastres, donde la UNESCO presta asistencia a medios de comunicación independientes para que puedan reunir y difundir información.

El Sector de Comunicación adquiere una perspectiva multidisciplinaria a partir de su colaboración constante con otros sectores (ONGs, sector privado, instituciones nacionales, etc.). A su vez, desarrolla redes mundiales y regionales de información, a los fines de garantizar un acceso equitativo y libre a nuevos conocimientos y competencias, combinando tecnologías tradicionales y multimedias. Por último, el Programa está vinculado a una serie de Institutos y Centros que son creados por los Estados miembros y asociados a la UNESCO mediante acuerdos formales. Dichas entidades realizan actividades de investigación, talleres o tareas que aportan soluciones creativas a las problemáticas de los países en materia de desarrollo, y son reconocidas por la UNESCO a partir



de una petición formal por parte de cada autoridad estatal. Un ejemplo de estos centros es el Centro Regional para el Estudio del Desarrollo de la Sociedad de la Información, San Pablo, Brasil.<sup>16</sup>

## *Programas de Ciencias*

Retomando los Programas Mayores que establece la UNESCO específicamente en el ámbito de la ciencia, lleva a cabo sus actividades a través de distintos instrumentos. Dichas herramientas apuntan a fortalecer la tarea de asistencia técnica que lleva adelante el organismo.

Por un lado, como se mencionó con anterioridad, en el marco de la cooperación internacional en ciencia y tecnología la UNESCO ha creado, en el Sector de Ciencias Naturales y Exactas, Programas Científicos Internacionales, abocados a ciertas áreas de particular interés para el campo de la ciencia. Entre dichos Programas se encuentran el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB), el Programa Internacional de Ciencias de la Tierra (PICG), el Programa Hidrológico Internacional (PHI) y el Programa Intergubernamental de Ciencias Fundamentales (PICF). Cada uno de estos instrumentos aborda proyectos cuya finalidad es reforzar la cooperación entre los mismos Estados miembros y otras organizaciones, coordinando y promoviendo actividades en torno a las temáticas en que se especializa cada uno.

Otros instrumentos con los que cuenta la UNESCO son los institutos científicos de categoría 1. Tal es el caso del UNESCO-IHE para la Educación relativa al Agua, en los Países Bajos y el Centro Internacional Abdus Salam de Física Teórica (CIFT) en Italia. A pesar de trabajar con una autonomía significativa, los programas de estos institutos son una parte integral de Sector Ciencias Naturales de la UNESCO. Estos institutos buscan crear capacidad científica en los Estados miembros, fundamentalmente en los países en desarrollo. Como parte de su mandato, el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) recoge y difunde las estadísticas de ciencias de todo el sistema de las Naciones Unidas para la recolección de datos de más de 200 países y territorios a través de su encuesta bienal y las asociaciones con organizaciones clave. Las estadísticas de ciencias se usan en particular para compilar el Informe sobre la Ciencia.

Por otro lado, los institutos científicos y centros categoría 2, están bajo los auspicios de la UNESCO, pero no son legalmente parte de la Organización. Se asocian a ella a través de acuerdos formales aprobados por la Conferencia General. Contribuyen a la ejecución del programa de la UNESCO a través de la creación de capacidades; el intercambio de información en una disciplina en particular; investigación experimental y teórica; y formación avanzada.<sup>17</sup>

Asimismo, en la década del noventa se crea el Programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO. Siendo UNITWIN la abreviatura de *university twinning and networking scheme*, o programa de hermanamiento de universidades, se encarga de crear Cátedras UNESCO y Redes UNITWIN en instituciones de enseñanza superior. Este instrumento contribuye a crear capacidades en los establecimientos de enseñanza superior y de investigación mediante el intercambio de conocimientos y reflejando un espíritu de solidaridad internacional. A su vez, fomenta la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular con el fin de establecer vinculación entre instituciones. La denominación Cátedra UNESCO aplicada a un establecimiento educativo es un reconocimiento de excelencia que la UNESCO otorga a las Universidades, Centros y Organizaciones de educación

<sup>16</sup>Disponible el 12/09/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/about-us/who-we-are/whos-who/>

<sup>17</sup>Disponible el 12/09/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/about-us/how-we-work/institutes-centres/>



superior que realizan una tarea de calidad en la aplicación de las finalidades de la UNESCO. Hacia 2009, América Latina y el Caribe tenían el 12% de las Cátedras del Sector Ciencias Naturales y el 21,8% de las del Sector Ciencias Sociales y Humanas (Lemarchand, 2010).

Por último, los consorcios constituyen un instrumento para propiciar sinergias y nuevas perspectivas y puntos de vista, compartir tareas y costes, y dar mayor alcance y notoriedad a las actividades de la UNESCO en el ámbito de la ciencia. En ellos participa la UNESCO junto a un amplio conjunto de socios públicos y privados, particularmente con otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. Las Redes tienen un propósito similar pero sus actores provienen de la comunidad científica de la UNESCO: institutos, centros y cátedras y, otras redes.<sup>18</sup>

Por su parte, el área de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO utiliza distintas herramientas para abordar su misión. Dentro de la temática “Transformaciones sociales y diálogo intercultural” se encuentra el proyecto de “Historias generales y regionales”, que publica obras colectivas desde la propia mirada de las poblaciones cuyas voces han sido silenciadas, como es el caso del proyecto “Historia general de África” mencionado anteriormente.

A su vez, dentro de la misma área temática, el programa Gestión de Transformaciones Sociales (MOST) es un programa científico intergubernamental de la UNESCO para las ciencias sociales, implementado a escala nacional, regional e internacional que apoya a los Estados miembros a través del mejoramiento de procesos de formulación de políticas, reforzando los vínculos entre investigación y políticas, promoviendo el uso del conocimiento enfocado hacia las necesidades humanas y fomentando la toma de decisión de políticas basadas en evidencia. Sus principales objetivos son: producir y sistematizar conocimiento, desplegar enfoques de pensamiento sistémico, promover intercambios de conocimientos y experiencias entre actores, incluyendo la discusión de publicaciones, fomentar el desarrollo de métodos apropiados.<sup>19</sup>

El programa MOST opera en colaboración con redes e instituciones que incluyen agencias del sistema de Naciones Unidas, asociaciones de ciencias sociales (FLACSO, ISSC, ACSS), y otros actores. Para conseguir sus metas de apoyar políticas y fomentar capacidades, utilizan mecanismos como los Diálogos Nacionales, Escuelas MOST, Laboratorios de Futuro y otros laboratorios, y entrenamiento para la evaluación de políticas, que son actividades dirigidas a de manera individual a los Estados Miembros para facilitar que éstos incorporen los resultados de MOST en los debates y en el diseño de políticas nacionales.

Finalmente, con los fines de contribuir a una mejor comprensión de la esclavitud, evidenciar las transformaciones e interacciones globales derivadas de dicha práctica, y contribuir a la visibilización y el reconocimiento de identidades y ciudadanías que fueron ocultadas, en 1994 se inicia el proyecto “La Ruta del Esclavo”. Dicho instrumento alienta a la realización de nuevas investigaciones que recuperen la memoria de pueblos afrodescendientes, fomenten el diálogo intercultural y revaloricen la lucha contra el racismo y la discriminación.

Por último, en el ámbito del Deporte la UNESCO participa activamente en la lucha contra el dopaje, con los fines de proteger e informar a los jóvenes deportistas y mantener un entorno sano y de equidad en el deporte. En este marco se firmó la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, que proporciona un marco jurídico para que los gobiernos aborden esta problemática, y

<sup>18</sup>Disponible el 14/09/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/about-us/how-we-work/partnerships-and-networks/>

<sup>19</sup>Disponible el 14/09/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/most-programme/about-most/>



además prevé mecanismos para prestar asistencia a los Estados en elaboración de programas educativos y preventivos a través del Fondo para la Eliminación del Dopaje en el Deporte gestionado por la UNESCO.<sup>20</sup>

A su vez, a nivel mundial este Sector utiliza tres iniciativas: los premios, las celebraciones y las cátedras UNESCO. Mediante el concurso y la entrega de premios el organismo busca la promoción de conocimiento o trayectorias científicas que considera destacables. En general, los premios están destinados a recompensar los esfuerzos de una persona, grupo de personas o institución internacional que ha contribuido al desarrollo de algún aspecto de las Ciencias Sociales y las Humanidades. Las celebraciones (días, semanas, años y decenios internacionales) son empleadas por la UNESCO para dar relieve a ciertos acontecimientos o temáticas y promover una serie de actividades en el área. Las cátedras UNESCO poseen la misma modalidad que en el área de las Ciencias Exactas y Naturales.

En el ámbito concreto de la bioética, la Organización elabora orientaciones, normas e instrumentos jurídicos en materia de ética, entre los que figuran la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, adoptada en 1997, que sirve de referencia jurídica y base de reflexión sobre cuestiones tan fundamentales como la clonación humana. La Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST) agrupa a intelectuales y científicos eminentes con el propósito de elaborar orientaciones éticas en cuatro ámbitos: el espacio ultraterrestre, la sociedad de la información, el consumo de energía y el agua dulce.

Cabe aclarar que ambas áreas de ciencias comparten el empleo de instrumentos más generales como: artículos, publicaciones periódicas, informes, documentos en línea, observatorios, entre otros.

## Reflexiones finales

En la presente ponencia se ha analizado, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, en primera instancia, el fenómeno de la cooperación internacional en materia de ciencia y tecnología. Explorando las dinámicas, actores y principales paradigmas que atraviesan a la temática, se focalizó en cómo las transformaciones acontecidas en el sistema internacional interfieren en la manera de concebir los procesos de cooperación. A su vez, se hizo hincapié en el accionar de los organismos internacionales y en la gravitación que ejercen en la estructura política internacional.

Por otra parte, se indagó específicamente en el rol que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) asume en el marco de la cooperación internacional en ciencia y tecnología. Comenzando por identificar su estructura, propósitos y evolución histórica, se exploraron los principales ejes de acción de los Programas Mayores destinados a abordar la Ciencia.

Se advierte que la UNESCO se presenta como una plataforma de relevancia para ciertos países en desarrollo, que resultan interesados en las estrategias de asistencia y apoyo que realiza la organización. Por un lado se observa cómo las dinámicas imperantes en el sistema internacional se evidencian en el marco de cooperación multilateral que caracteriza a la UNESCO. Esto se vio claramente reflejando principalmente en la crisis que atravesó el organismo en la década del ochenta.

<sup>20</sup>Disponible el 19/09/2016 en: <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/anti-doping/>



Por otro lado, en los últimos años la UNESCO ha abordado la “ciencia y tecnología” en sentido estrictamente vinculado al desarrollo de las Ciencias Básicas, en el Sector de las Ciencias Naturales y Exactas. A su vez, se ha abocado al desarrollo y la aplicación de los instrumentos de manera conjunta con otras asociaciones especializadas, en la posición de co-productor, o simplemente entidad de publicación. En este sentido se observa cierto retroceso en el grado de protagonismo que asume en relación con otros actores, producto en parte de las mismas dinámicas del sistema internacional.

## Bibliografía

- Álvarez Orellana, S. (2012), “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, *REDUR*, pp. 285-309.
- Barbé, E. (1995), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Correa, G. (2010), *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil*, Buenos Aires: Red Argentina para la Cooperación Internacional.
- da Cruz, J. (2006), “El Informe McBride por el cual EEUU abandonó la Unesco”, *Semanario Peripecias*, Montevideo, n°28.
- Del Arenal, C. (2002), “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la Teoría y para la política”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Madrid, pp. 17-86.
- Duhalde, E. L., & Alén, L. (1999), *Teoría jurídico-política de la comunicación*, Ciudad de Buenos Aires, Eudeba.
- Ferrer, A. (1999), “La globalización, la crisis financiera y América Latina”, *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, CLACSO. Buenos Aires.
- Ferrer, A. (2013), “La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización”, *Revista Problemas del desarrollo*, México, v.44, n°173, pp.163-174.
- Frau-Meigs, D. (2005), “El retorno de los Estados Unidos al seno de la Unesco: ¿Flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride?”, *Quaderns del CAC*, Cataluña, n°21, pp. 101-111.
- Jiménez, G. C. (2003), *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*, *Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, México, v. 2, n°3, pp. 115-147.
- Keohane, R. (1988), *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988) *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Kern, A. (2009), *La cooperación científica y tecnológica como campo de estudio en las Relaciones Internacionales*, *Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento*. Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO, Argentina.
- Organización de las Naciones Unidas (1945), *Carta de las Naciones Unidas*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1945) *Constitución de la UNESCO*.
- Quirós Fernández, F. (1997), “La UNESCO: un viaje de ida y vuelta.”, *Voces y Culturas*, n° 11/12, pp.11-29.



# VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Quirós Fernández, F. (1988), *El olvido de la UNESCO*. Madrid.

Sebastián J. y Benavides C. (2007), *Ciencia, tecnología y desarrollo*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID), Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) (2013), *Glosario de términos de cooperación internacional 2013*, Guatemala.

Standke, K. (2006), "Science and technology in global cooperation: The case of the United Nations and UNESCO", *Science and Public Policy*, v. 33, n°9, pp. 627-646.

Tassara, C. (2012), "Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas", en Agudelo Taborda, J., *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*, Bogotá, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, pp. 15-81.

UNESCO (2003), *La UNESCO ¿Qué es? ¿Qué hace?*, Paris.

UNESCO (2007), *Estrategia a Plazo Medio para 2008-2013*, Paris.

UNESCO (2009), *¿Qué es la UNESCO? ¿Qué hace?*, Paris.

UNESCO (2016), *Textos Fundamentales*. Edición 2016. Paris.

Vilaró, M. (1998), "Relaciones de poder en la crisis de la UNESCO: un análisis desde la geopolítica", *Universitat Autònoma de Barcelona*, Barcelona, n°3, pp. 215-228.

Villavicencio, D. y Kleiche-Dray, M. (Coord.), (2014) "Cooperación, colaboración científica y movilidad internacional en América Latina", Buenos Aires: CLACSO.

Wilhelmy, M. y otros (1988), *Política Internacional: enfoques y realidades*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Lemarchand, G. (2010), "Sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe", UNESCO, Montevideo, v.1.

atinoam LatLatinoamericano. Buenos Aires



**Instituto de Relaciones Internacionales**

**Universidad Nacional de La Plata** Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

[www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp