

# LOS INTERSTICIOS DE PODER DE AMÉRICA LATINA EN LA UNESCO (1945 -1984)

ANABELLA ABARZÚA CUTRONI

## Resumen

Desde una perspectiva relacional el presente artículo trata sobre la participación política latinoamericana en la UNESCO durante el período 1945 – 1984. La tesis principal que se expone en este escrito consiste en afirmar que América Latina ocupó una posición de relativo poder en esta Organización miembro del sistema de Naciones Unidas. Estructuralmente la propia organización otorgaba espacios de poder a aquellos Estados subdesarrollados que tenían potencial a nivel nacional para asegurar cierta eficacia en la ejecución de la asistencia técnica internacional. La proactividad de sus diplomáticos, expertos y funcionarios contribuyó a que estos espacios de poder fueran ocupados con un buen grado de eficacia. En consecuencia, los Estados hegemónicos (como Estados Unidos y Francia) tenían una razón pragmática para abrir espacios políticos de poder en la UNESCO. Razón que además tenía un importante componente simbólico debido a que la participación de Estados periféricos, como los latinoamericanos, en la UNESCO contribuía a la consagración de su programa como universal. Así era posible dotar de legitimidad al sistema de Naciones Unidas a pesar de que respondía a los intereses más bien particulares de las potencias hegemónicas de postguerra.

**Palabras clave:** Poder simbólico, UNESCO/ONU, América Latina, Asistencia técnica

## Abstract

From a relational perspective, this paper analyzes the Latin American political participation in UNESCO (1945 -1984). The principal thesis is that Latin America had a position of relative power into this UN organization. This position was owned by her diplomacy, expert and officers proactivity. Also, the UNESCO structure had power spaces to underdevelopment counties that had the national potential to execute projects of international technical assistance whit certain degree of success.

Therefore, the states wield a hegemonic position in UNESCO (USA and France mostly) had a pragmatics purpose to open some power spaces. But this purpose had a symbolic dimension too. The political participation of states like Latin Americans was one of the elements that make that the UNESCO program was consecrated as universal. The result was the legitimacy of the second postwar international system that hides the hegemonic states particular interests.

**Palabras clave:** Symbolic power, UNESCO/ONU, Latin America, Technical assistance

## Introducción

En 1945 la creación de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y de sus organismos subsidiarios, dio origen a un “sistema” de cooperación internacional que debía dedicarse a resolver pacíficamente las controversias internacionales luego de la Segunda Guerra Mundial. Demarcar las fronteras de este nuevo espacio de poder transnacional – sumamente heterogéneo y complejo – no es tarea sencilla y tampoco es, el objetivo que perseguimos en el presente escrito. Es por esto que optamos metodológicamente por circunscribir nuestro análisis y establecer concretamente qué dinámica adquirieron las disputas interestatales en la UNESCO, una de las numerosas Organizaciones subsidiarias de la ONU. En este artículo, específicamente nos enfocamos en analizar relacionamente el grado de participación política de los Estados latinoamericanos miembros de la UNESCO durante un período de 39 años (1945 – 1984<sup>1</sup>).

Apenas iniciadas nuestras indagaciones advertimos la necesidad de avanzar más allá de una explicación institucionalista de las relaciones entre Estados en la UNESCO y poner en cuestión el supuesto de representación igualitaria de los Estados miembros. Es por eso que para establecer cabalmente el grado de participación que tuvieron, y que aún tienen, los Estados de nuestra región en la UNESCO optamos por una perspectiva sociológica relacional (Bourdieu et al, [1973] 2008). Esta elección teórica se justifica en que a lo largo de los años los vínculos entre Estados intra-UNESCO se conformaron como un entramado de vínculos políticos cada vez más intrincados y de mutua dependencia lo que les otorgó progresivamente características específicas. Este proceso se desarrolló además de acuerdo a las complejidades políticas que introducían en la ONU y la UNESCO las tensiones políticas internacionales propias del período de la segunda postguerra. En consecuencia, durante nuestra investigación, construimos una serie de variables de participación política que podemos sintetizar en dos grandes indicadores: 1) la ocupación de puestos de poder en los órganos de gobierno y gestión de la UNESCO; y 2) el grado de cooperación de diplomáticos, expertos y funcionarios ministeriales en la planificación y ejecución del programa internacional de la UNESCO.

Asimismo, la participación política estatal en este tipo de Organizaciones internacionales no se agota en la ocupación de puestos políticos y administrativos, sino que también se distingue por tener una dimensión simbólica que implica en el caso de la UNESCO universalizar la ejecución de su programa a pesar de la heterogeneidad entre sus Estados miembros y las particularidades de los sistemas científicos y educativos nacionales. En consecuencia, para la ejecución del programa de la UNESCO y teniendo en cuenta la misión de la Organización se inició un proceso de regionalización operativa y política de las actividades de la UNESCO, que facilitó la ejecución territorial del programa aunque sin circunscribirse, al menos en términos simbólicos, a los particularismos nacionales de los Estados miembros. Interpretamos entonces que la regionalización en la UNESCO respondió a la necesidad de funcionarios internacionales y diplomáticos de intentar “resolver” algunas tensiones políticas que fueron y son constitutivas de la propia Organización. Nos referimos a las tensiones, entre los ámbitos nacional e internacional o, en términos más abstractos, entre lo particular y lo universal.

Durante nuestro análisis pudimos establecer tres períodos históricos para la participación política latinoamericana en la UNESCO:

1) La primera fue una etapa de acumulación de prestigio y experiencia (1945 – 1953), durante la cual América Latina sentó las bases de su poder simbólico a partir de la contribución de sus diplomáticos a la creación y puesta en marcha de esta nueva Organización durante la Conferencia Fundacional y las primeras Conferencias Generales.

---

1.- Este recorte temporal se debe a la construcción de una perspectiva de interpretación original para la explicación de la dinámica política que caracterizaba a la UNESCO. En 1984, el retiro de Estados Unidos y el Reino Unido no solo desfinanció a la Organización sino que también la sumió en una profunda crisis de legitimidad. Por los tanto, analizar a la UNESCO desde 1985 en adelante requiere una nueva perspectiva analítica.

2) la segunda fue una etapa de consolidación política (1954 – 1972) centrada en la cooperación estrecha algunos de los Estados latinoamericanos en la planificación y ejecución del programa de la UNESCO. A diferencia de la etapa anterior en esta segunda etapa la participación latinoamericana se amplió de los órganos de gobierno en París hacia la ejecución territorial del programa. Esto marcó un punto de inflexión, debido a que introdujo desde la perspectiva de los funcionarios de la UNESCO un criterio de diferenciación entre los Estados de la región. El mismo distinguía entre aquellos Estados que podían garantizar cierto grado de factibilidad a las iniciativas que patrocinaba la Organización y los que no.

3) Finalmente, la tercera es una etapa de declive (1973 – 1984), durante la cual observamos que la participación latinoamericana en los órganos de gobierno se redujo a términos estrictamente formales y que, simultáneamente, la ejecución del programa de la UNESCO se reorientó hacia África.

La pregunta que atraviesa el presente artículo es ¿cómo los Estados latinoamericanos en su diversidad lograron posiciones de relativo poder en un espacio político como la UNESCO? En este sentido esperamos distinguir los intersticios de poder que diplomáticos, expertos y funcionarios latinoamericanos construyeron con sus gestiones político-diplomáticas y las “oportunidades” (estructurales) que existían en la UNESCO para América Latina como región y, a su vez, para los Estados que individualmente se arrogaron la representación de nuestra región.

A lo largo de todo el período analizado (1945 – 1984) el liderazgo latinoamericano en la UNESCO hizo un movimiento pendular entre Brasil y México. Estados que además por momentos también pretendieron liderar a la propia UNESCO en su conjunto. Otros Estados, como Argentina y Chile, en cambio limitaron su participación a la obtención de asistencia técnica para iniciativas científicas y educativas muy específicas, determinadas en parte por sus agendas educativas y de investigación nacionales<sup>2</sup>. Entre los Estados más pequeños se destacan Cuba y Uruguay. Cuba pudo morigerar mediante su participación en la UNESCO el aislamiento diplomático que pretendía imponerle a nivel regional la OEA (Organización de Estados Americanos) luego de la Revolución de 1959 (Abarzúa Cutroni 2012a). Mientras que Uruguay a través de la Oficina Regional de Cooperación Científica instalada en Montevideo logró captar un número considerable de misiones en materia científica: 22 de 29 que se desarrollaron en este país durante el período analizado<sup>3</sup>.

### **Una traducción específica de la Guerra Fría y los procesos de descolonización**

La participación política latinoamericana en la UNESCO está estrechamente relacionada con la política internacional del período de la segunda postguerra. Nos referimos sustancialmente a la Guerra Fría y a los procesos de descolonización que tuvieron lugar en el Tercer Mundo a partir de 1960. Esto dos grandes procesos internacionales atravesaron fuertemente las estructuras políticas y burocráticas de la ONU y la UNESCO (Stokke, 2010; Maurel, 2010; Selcer 2011). Pero, desde nuestra perspectiva, y a diferencia de lo que establece una parte de la literatura disponible, no se trata de que estos fenómenos políticos internacionales se “reflejaron” en las directrices e iniciativas de un espacio políticos interestatal como la UNESCO. Por el contrario, sostenemos que los citados fenómenos internacionales tenían una traducción específica tanto en la ONU como en la UNESCO, producto en principio de los objetivos políticos que perseguían estas organizaciones en el sistema internacional de postguerra.

---

2.- Desde una perspectiva estructural casos similares a Argentina y Chile en la UNESCO parecen ser Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú pero como desconocemos las dinámicas de los campos académicos y educativos de esos países no podemos afirmar de plano que la asistencia técnica recibida vía UNESCO haya respondido o no a agendas científicas y educativas locales.

3.- Index of field mission reports 1945 – 1968, p. 361; 1969, p. 79; 1970, p. 74; 1972, p. 96; 1974, ps. 1 y 3; 1975, ps. 3, 4 y 12; 1977, p. 5 y; 1980, p. 11; 1984, p. 2.

## Francia y Estados Unidos

Cuando se fundó la UNESCO la disputa primigenia era entre el “clan anglosajón” (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) y el “clan latino” (Francia, Italia, países de América Latina y Oriente Medio), liderados respectivamente por Estados Unidos y Francia (Maurel 2010). Ambos países buscaban imponer en la UNESCO sus intereses políticos internacionales, y sobre todo, sus concepciones acerca de la educación, la ciencia y la cultura. En el caso de Francia, la revolución francesa aparece como el mito fundador y legitimador de la pretensión de universalidad. La colonización por los franceses era concebida entonces como misión civilizadora. París, la ciudad luz, era considerada la capital mundial de la cultura. Frente a este imperialismo francés – que según Bourdieu, es el paradigma del imperialismo de lo universal – se erige otro imperialismo, el de Estados Unidos. Este encuentra su fundamento o garantía en el mito de la “Democracia en América”, elaborado por Alexis de Tocqueville, doblemente designado para cumplir esta función por aristócrata y francés (es necesario que otro, un extranjero, me reconozca) (Bourdieu 1999 [1992], págs. 154 – 158). Estos dos mitos se retradujeron – aunque no libres de la reinterpretación que implicaba la “incorporación” de otras culturas – en el mito fundador de la UNESCO.

Desde la perspectiva francesa, la Organización debía ser la heredera del “*Institut international de coopération intellectuelle*” (IICI) por lo cual Francia buscaba una UNESCO dedicada a tareas de cooperación intelectual (mesas redondas, conferencias, publicaciones, etc.). Es interesante señalar que durante el período de entreguerras el “Carnegie Endowment for International Peace” y la “Rockefeller Foundation” brindaron un apoyo constante a las secciones técnicas de la Sociedad de Naciones (Sección de Higiene, Organización Económica y Financiera), e inclusive al Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (IICI) a pesar de la hegemonía francesa que primaba en el mismo (Tournès 2010, pág. 16; Renoliet 1999).

En un principio Estados Unidos – desde una menor predilección por la cooperación intelectual que los franceses – prefería que la Organización realizara acciones indirectas de coordinación orientadas a la educación a través de la radio, la televisión y el cine<sup>4</sup>. El importante aporte financiero de Estados Unidos le brindó siempre cierta ventaja a sus diplomáticos a la hora de disputar la orientación de la misión de la UNESCO. Sin embargo, en la UNESCO este “poder material” no implicaba necesariamente dominio, porque el “rol” internacional asignado a la UNESCO estaba estrechamente vinculado con el poder simbólico. La contracara (opuesta y paradójicamente complementaria) de estos dos “imperios de los universal” estaba constituida por los Estados subdesarrollados o del tercer mundo que mediante su participación y solicitudes asistencia técnica reconocían como “imprescindible” sostener, política y económicamente, una organización como la UNESCO.

Durante la 3<sup>a</sup> Conferencia General (Beirut, 1948) los Estados de América Latina reforzaron el protagonismo que habían logrado en Londres a partir de la designación del mexicano Jaime Torres Bodet como Director General de la UNESCO. A partir de dicha Conferencia General, los Estados Árabes y los de América Latina se aliaron como un tercer bloque frente a los clanes, latino y anglosajón (Maurel 2010). Desde ese momento estos Estados desplegaron distintas estrategias, conjuntas o individuales, con el fin de captar “asistencia técnica” a su favor. A fines de la década de 1940, la preocupación por la reconstrucción de los países devastados por la guerra había dejado paso al problema del subdesarrollo como situación propicia para la “implantación” de ideas comunistas en América Latina y el resto del Tercer Mundo (Del Alcazar et. al, 2003; Romano 2009). Durante el mandato de Torres Bodet (1949 – 1952) la UNESCO se hizo eco de este cambio de prioridades del sistema internacional a partir de la implementación

---

4- Conférence des Nations Unies, Londres, 1945, pág. 55.

de una parte del Programa Ampliado de Asistencia de la ONU. La ejecución del Programa Ampliado introduce fuertemente la distinción entre países desarrollados y subdesarrollados en base a las ideas expuestas por el presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman en 1949. Funcionarios internacionales, diplomáticos y académicos acordaban en que el atraso educativo, científico y hasta cultural de los países periféricos era una de las causas de su subdesarrollo económico. La tarea de los funcionarios de la UNESCO sería precisamente remediar esta situación para bien de la “humanidad”.

### **El “espíritu” anticomunista original**

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) había estado ausente en la Conferencia de Londres, lo que permitió según Archibald (1985) que la UNESCO, o mejor dicho el conjunto de agentes que orientaban el programa de la Organización, tomaran partido por la posición de Estados Unidos en la guerra fría. Desde 1949, la UNESCO reconoció, siguiendo el precedente de las ONU y bajo la influencia de este país, al Gobierno Nacionalista Chino (Taiwan), y desconoció en consecuencia al gobierno de la República Popular de China. Es importante destacar que China era miembro fundador de la UNESCO y desde su incorporación, el 4 de noviembre de 1946, se habían llevado a cabo diversas iniciativas educativas en su territorio (Maurel 2010, pág. 114; Archibald, 1985 págs. 77-81). Recién en 1971 las autoridades de la República Popular de China fueron reconocidas como representantes legítimos de China en la ONU<sup>5</sup>.

El 14 de junio 1950, Corea del Sur fue admitida como Estados miembro de la UNESCO. Ese mismo año los miembros del Consejo Ejecutivo de la UNESCO aprobaron la colaboración de la Organización con el Consejo de Seguridad de la ONU y las tropas estadounidenses, bajo el mando del General Douglas MacArthur, en el “restablecimiento de la paz y la comprensión internacional” durante la denominada Guerra de Corea. Mientras que Corea del Norte es admitida en la Organización recién en 1974 (Archibald 1985, págs.70 – 76).

Respecto a Alemania, la República Federal fue admitida el 11 de julio de 1951 mientras que eran rechazados sucesivamente los pedidos de admisión de la República Democrática por parte de la URSS. La Alemania oriental finalmente fue admitida el 24 de noviembre de 1972 (Maurel 2010, pág. 188). Antes de la proclamación de las dos repúblicas en 1949, las autoridades de la UNESCO habían negociado con las autoridades aliadas en la Alemania occidental sobre la posible cooperación de la UNESCO en el proceso de “re-educación” del pueblo alemán luego del nazismo. Negociaciones similares se habían llevado a cabo respecto a Japón<sup>6</sup> (Archibald 1985, pág. 64).

Al momento de organizar la 1<sup>er</sup> Conferencia General de la UNESCO, la Secretaría General había rechazado “por motivos jurídicos” la solicitud del Gobierno Republicano en el exilio en París para participar como observador en dicha Conferencia. La España del General Francisco Franco se incorporó a la UNESCO el 30 de enero de 1953, lo que coincide con el acuerdo de España con Estados Unidos, acuerdo que rompería el aislamiento internacional del Gobierno fascista (Archibald 1985, págs. 82, 84).

5.- Res. 2758 (XXVI), 25 de octubre de 1971.

6.- Report of the Director General 1947, pág. 73.

En 1954, la incorporación de la URSS y sus países satélites (Bielorrusia y Ucrania, en este caso) alteró las disputas intergubernamentales e introdujo en los órganos de decisión de la UNESCO las tensiones políticas propias de la guerra fría. Hasta ese año los países comunistas habían denunciado en las Conferencias Generales el aislamiento que sufrían y que la Organización a pesar de sus pretensiones universales era un instrumento del Departamento de Estado (Maurel 2010, pág. 111). En 1952, Polonia se había retirado de la UNESCO, mientras que Hungría y Checoslovaquia lo habían hecho en 1953. Estos dos últimos Estados habían suspendido el pago de sus cuotas desde 1951 y 1950, respectivamente. Estos tres Estados retornarían a la UNESCO años después en 1954. Rumania y Bulgaria se sumaron en 1956<sup>7</sup> (Maurel 2010, pág. 113). En consecuencia, la disputa original Francia – Estados Unidos fue desdibujándose y comenzaron a primar las ya latentes tensiones Oriente – Occidente y la disputa por la legitimidad de dos grandes imperialismos de los universal vigentes durante la guerra fría: el *american way of life* vs. el comunismo. En este contexto es que la UNESCO prosiguió con sus actividades en Cuba luego del bloqueo estadounidense.

### Las metrópolis y sus ex-colonias

Sin embargo, la Guerra Fría – traducida en las tensiones en las negociaciones diplomáticas por el reconocimiento de tal o cual Estado, socialista o no, y en el trabajo de los funcionarios de la organización dedicado a la implementación del Programa Ampliado de la ONU – no es el único proceso político que atravesaba a la UNESCO y que explicaba la orientación material y simbólica de las iniciativas acordadas en su seno. La Organización sirvió también como un complejo instrumento mediante el cual las potencias coloniales (Francia, Reino Unido y Bélgica) podían mejorar la “administración” de sus colonias y más adelante, luego de la independencia, restablecer sus relaciones diplomáticas.

Olav Stokke sostiene que uno de los antecedentes, “la influencia más poderosa y sistemática”, para la ayuda que implementaría la ONU en los países subdesarrollados es la tradición imperialista (colonialismo):

“Los vínculos asimétricos influenciaron fuertemente la idea de proveer asistencia para el desarrollo. La forma en la que las relaciones coloniales finalizaron – ya sea gradualmente, mediante un pacífico y negociado acuerdo, o abruptamente, mediante una violenta lucha por la liberación – es otro factor relevante. Podemos asumir que esas relaciones pasadas también influenciaron en la continuidad y dirección de la ayuda hacia esos países” (Stokke 2009, págs. 34, 35)<sup>8</sup>.

La primera Asamblea General de la ONU debatió acerca de la responsabilidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas que administraban territorios no autónomos, al firmar la Carta de la ONU estos Estados:

“Aceptan, como una tarea sagrada, la obligación de fomentar al máximo el bienestar de los habitantes de dichos territorios. Con tal fin, aceptan ciertas obligaciones específicas, incluso la de enseñarles a administrarse a sí mismos y de ayudarles en el desarrollo progresivo de sus libres instituciones políticas”<sup>9</sup>.

En 1949, cuando se aprobó el Programa Ampliado, otra resolución la Asamblea le pide al Secretario General la mantenga informada sobre la asistencia técnica brindada a los territo-

---

7.- Rapport du Directeur Général, 1954, pág. 17; 1956, pág. 14.

8.- La traducción del inglés es nuestra.

9.- Res. 9 (I), 9 de febrero de 1946.

rios no autónomos<sup>10</sup> y en otra resolución, que fundamentalmente le brindó competencias a los funcionarios y expertos de la UNESCO en dichos territorios, destaca que uno de los principales problemas de los mismos era el analfabetismo<sup>11</sup>.

Maurel (2010) sostiene que hasta 1960 la posición de la Organización sobre la “cuestión colonial” era ambigua debido a que en su seno se desempeñaban como funcionarios viejos administradores coloniales y que su Estado anfitrión, Francia, aún era una potencia colonial (págs. 121, 122, 233). Desde nuestra perspectiva, la ejecución del Programa de la UNESCO – tal como lo autorizaban las citadas resoluciones de la ONU – en los “territorios no autónomos bajo la administración de un Estado miembro”, notablemente bajo administración británica y francesa, más que ambigüedad muestra una política concreta en relación a las colonias. Se trataba de poner a disposición de las potencia coloniales expertos avalados en su competencia profesional por la UNESCO, becas para la formación en el extranjero de los habitantes de las colonias e informes sobre el nivel educativo de las colonias<sup>12</sup>, lo que claramente contribuía a legitimar la presencia de los Estados coloniales en territorios que no les pertenecían.

### **Las asimetrías políticas institucionalmente convalidadas**

En mayor o menor medida y con ciertas particularidades los Estados latinoamericanos ocuparon los espacios de poder institucional que analizamos a continuación. Si nos remitimos a la UNESCO, su especificidad política tiene su génesis en la misión asignada a la Organización en 1945. Construir las bases duraderas de la paz en la mente de los hombres, y concretamente promover el entendimiento político entre las Naciones del mundo – a través de la difusión de conocimientos (prácticas pedagógicas y científicas) avaladas como “universales” – requería imperiosamente ostentar neutralidad política. Neutralidad sin la cual la misión de la UNESCO se vería ampliamente desacreditada por ser reconocida como partidaria de los intereses de tal o cual Estado miembro. Es decir, como particular en vez de universal. En síntesis, la misión de la UNESCO sería desprovista de toda eficacia simbólica, es decir de todo poder simbólico (Bourdieu, ([1977] 1999).

Empíricamente hemos observado cómo, bajo un manto de neutralidad, se desarrollaron una serie de contiendas micro políticas que le brindaron a las relaciones entre Estados en el interior de la UNESCO un carácter multipolar, que tendía a consagrar jerarquías políticas y, como resultado, a otorgar cuotas diferenciales de poder a los Estados miembros. Es decir, a convalidar asimetrías políticas en desmedro del principio de igualdad de representación para los Estados miembros y en post del establecimiento de un monopolio de lo universal (Bourdieu y Waqüant ([1998] 1999).

La Constitución de la UNESCO reconoce como órganos de gobierno – es decir como aquellos espacios donde se establecía “igualmente” la orientación política y programática de la Organización – a la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría General. Sin embargo, había otros órganos vinculados a la Organización, como las Comisiones Nacionales de Cooperación con la UNESCO y las Delegaciones Permanentes, que también tenían un carácter político por tener asignada las tareas de canalizar las relaciones Estado miembro – UNESCO y asegurar la inserción a nivel nacional de la Organización.

Entre 1945 y 1984 las competencias de los órganos de gobierno no fueron modificadas sustancialmente y los órganos propiamente administrativos se multiplicaron exponencialmente. Sin embargo, al compás de los vaivenes políticos de la UNESCO y las correlativas disputas entre los agentes que ocupaban los órganos de gobierno, lo que sí se modificó progresivamente fue la composición de dichos órganos. Estas modificaciones indican cómo se complejizaron las

10.- Res. 336 (IV), 2 de diciembre de 1949.

11.- Res. 330 (IV), 2 de diciembre de 1949.

12.- Rapport du Directeur Général, 1947, pág. 79; 1954, pág. 40, 138; 1955, pág. 36, 55; 1956, pág. 32, 157; 1957, pág. 26, 146; 1958, pág. 37, 90; 1959, pág. 14, 105, 221.

relaciones entre los Estados miembros, y su vez, la de dichos Estados con la propia Organización. En pocos años, la UNESCO, que había sido imaginada por sus fundadores desde una perspectiva idealista, estuvo bajo el control de aquellos Estados miembros que ostentaban una posición hegemónica, especialmente a partir del control de la Secretaría General.

La consolidación de la UNESCO como organización con características marcadamente interestatales se alcanzó plenamente en 1954 a partir de la elección del estadounidense Luther Evans como Director General. Sin embargo, una especie de denegación colectiva – reproducida por funcionarios internacionales y expertos – de los intereses de Estado particulares que atravesaban, y en consecuencia, politizaban a la UNESCO contribuyó a resguardar a la misión de la Organización tras un velo de universalidad. A partir de la necesidad de preservar el carácter universal de la UNESCO, Estados relativamente periféricos como los de América Latina tuvieron la oportunidad de construir intersticios de poder o de aprovechar intersticios estructuralmente establecidos en el interior de la Organización, ya que su participación era esencial para garantizar que todos, o casi todos, los Estados y las culturas del mundo estuvieran involucradas en la síntesis universal que debía representar la UNESCO para la humanidad en su conjunto.

Las Conferencias Generales se celebraban cada dos años en forma de asamblea, éstas eran el principal mecanismo político por el cual se investía de universalidad al programa de la Organización. Esto mediante el aval que implicaba la presencia de todos los Estados en dichas Conferencias Generales y la votación de cada una de las resoluciones políticas, programáticas y administrativas. Sin embargo, dicho programa no era generado en la propia asamblea sino que era gestado previamente en otros órganos políticos de la UNESCO, menos amplios y escasamente accesibles a todos los miembros de la Organización. Nuestras observaciones en torno al funcionamiento de la UNESCO nos indican que la mayoría de las competencias de la Conferencia General implicaban refrendar lo actuado y propuesto por el Consejo Ejecutivo y la Secretaría General. Estos órganos marcaban el pulso político cotidiano de la Organización y elaboraban una serie de documentos (rendiciones de cuentas, propuestas presupuestaria y programática, etc.) en los cuales la Conferencia basaba sus actuaciones y adoptaba todas sus resoluciones con mínimas modificaciones.

El Presidente de la Conferencia General formaba parte del Consejo Ejecutivo con voz pero sin voto. El Consejo Ejecutivo desde sus orígenes fue un órgano colegiado que se reunía dos o tres veces al año en jornadas extensa de trabajo. Este órgano a medida que se incorporaron nuevos Estados a la UNESCO aumentó en número de sus miembros. También, a lo largo del período analizado, la duración de los mandatos varió de tres a seis años, **con o sin posibilidad de reelección. Además, no podía haber más de un representante con la misma nacionalidad en el Consejo Ejecutivo**<sup>13</sup>. Estas medidas buscaban aumentar la rotación y posibilitar así la representación de un mayor número de Estados miembros. De todos modos hubo algunos Estados que nunca accedieron al Consejo Ejecutivo. En el caso de América Latina nunca accedieron a una banca, al menos hasta 1984, algunos Estados centroamericanos, caribeños y de la Antillas: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, República Dominicana, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago (El consejo Ejecutivo, 2010, UNESCO).

Desde 1966 se intentó dar remedio a esta situación. Ese año la Conferencia General solicitó el primer informe al Consejo Ejecutivo sobre la distribución geográfica de los miembros del Consejo<sup>14</sup>. En 1968 la Conferencia General estudió dicho informe, donde se señalaba que el 50 % de los Estados miembros nunca habían sido miembros del Consejo, y estableció de modo provisional el sistema de grupos electorales. Los Estados fueron repartidos en cinco grupos que no necesariamente respondían a un criterio geográfico – regional, aunque a simple

---

13.- UNESCO Constitution, Art. V.A.2, pág. 5, 1966.

14.- C/ Resolutions; Res. 7, 1966.

vista es posible observar divisiones basadas en alianzas políticas internacionales<sup>15</sup>. Según se sumaban nuevos Estados miembros se les asignaba un grupo electoral<sup>16</sup>. Recién en 1972, seis años después de iniciada la reforma, este sistema de elección fue adoptado definitivamente<sup>17</sup>. El impacto de esta medida, vigente hasta la actualidad, en la distribución geográfica de las bancas del Consejo entendemos que fue moderada.

Una de la atribuciones más significativas del Consejo Ejecutivo era la de controlar la rendición de cuentas de la Secretaría General. Este órgano ejecutivo era liderado por el funcionario de más alto rango de la Organización, el Director General, quien a su vez era secundado por los Sub-Directores Generales. Estas sub-direcciones (Educación, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Cultura, etc.) estaban compuestas por una serie de órganos administrativos de menor jerarquía: departamentos, divisiones y otros servicios generales.

Esta elite de funcionarios estaba dotada de una fuerte autoridad en el seno de la Organización y ostentaba cierta autonomía frente a los Estados miembros<sup>18</sup>. Esto debido a la jerarquía de los cargos, la perdurabilidad en el tiempo, una amplia gama de competencias político-administrativas y un alto grado de experticia en su calidad de funcionarios internacionales. Las tareas de la Secretaría General eran apuntaladas desde 1945 por una serie de Oficinas regionales o nacionales que actuaban a nivel territorial. Las primeras oficinas fuera de sede tuvieron como objetivo la reconstrucción post-guerra, luego se establecieron oficinas de enlace, que vinculaban a la UNESCO con la ONU y otros organismos internacionales, y más adelante, primaron las oficinas regionales y nacionales para la ejecución del programa.

El **vínculo diplomático** oficial de los Estados miembros con la Secretaría General se establecía mediante las Delegaciones Permanentes, que funcionaron como embajadas ante la UNESCO en París. Aunque recién en 2001 se reconoció el derecho de los Estados miembros a contar con las mismas<sup>19</sup>, las Delegaciones de hecho funcionaron en París al menos desde 1949. Además, las Comisiones Nacionales de Cooperación ligaban estrechamente a la UNESCO con los Estados miembros. Estas fueron creadas en 1945 y funcionaban a nivel nacional. Eran **órganos híbridos y muy heterogéneos ya que la UNESCO las creó y asignó competencias mediante su Constitución y al mismo tiempo cada Estado miembro les otorgaba un estatus jurídico particular**<sup>20</sup>. En consecuencia, algunas de estas Comisiones Nacionales, según dispusiera cada Estado miembro, estaban en la órbita de los Ministerios de Relaciones Exteriores y/o de Educación o eran entidades independientes compuestas por académicos vinculados a las Universidades, academias científicas o fundaciones, todas instituciones locales. En el esquema de gobierno de la UNESCO, estas Comisiones fueron concebidas desde un principio como un espacio de enlace y asesoramiento entre los Estados Miembros y la Secretaría General<sup>21</sup>.

## Los intersticios de poder para América Latina

Un intersticio es una hendidura o espacio más o menos pequeño que se abre entre dos partes de un mismo cuerpo (RAE 2014). Pensar a los espacios de poder que obtuvo América Latina como intersticios nos permite destacar algunas características propias de la participación política latinoamericana:

1) Nuestra región ocupaba espacios de poder relativamente pequeños pero que no

---

15.- 15 C/Resolutions; Res. 11.1, 1968.

16.- La asignación del grupo electoral de Israel fue particularmente polémica, sobre todo después de la guerra de 1967. Finalmente Israel fue incluido en el grupo electoral de I Europa occidental y Norteamérica. (Maurel 2006, pág. 238; Preston, Herman y Schiller 1989, págs. XV, XX, 121).

17.- 17 C/ Resolutions; Res. 12.1.1, 1972.

18.- Constitución de la UNESCO, 2004; Art. VI.2.

19.- 31 C/Resoluciones, pág.111, 2001; Constitución de la UNESCO, 2004; Art. II.7.

20.- Constitución de la UNESCO, 2004; Art. VII.1.

21.- Constitución de la UNESCO, 2004; Art. VII.2, Art. VII.3,

carecían de importancia o pasaban desapercibidos – como una hendidura en un pared lisa – ante la mirada de otros Estados periféricos, que reconocían la trayectoria de los Estados latinoamericanos en la UNESCO, ni de los Estados hegemónicos que requerían la participación latinoamericana como reaseguro de universalidad de la misión de la Organización.

2) Algunos de los Estados latinoamericanos tuvieron recursos suficientes para ocupar espacios de poder en la UNESCO de forma relativamente eficaz. La UNESCO no era un espacio de poder inmutable. Por el contrario, su dinámica política interna permitía la construcción de intersticios de poder – tal como hicieron proactivamente aquellos agentes latinoamericanos que se vincularon de diversas formas a la Organización (como expertos, diplomáticos o funcionarios) – y simultáneamente la estructura de la UNESCO determinaba intersticios de poder específicos para los Estados miembros subdesarrollados como los de América Latina.

3) Algunos de los Estados de América Latina, como México y Brasil, y en el algún momento Chile y Argentina, tenían una posición intermedia entre dos partes de ese espacio heterogéneo (y a la vez unificado) que era la UNESCO. Partes que podemos describir a grandes rasgos como, por un lado, el polo de los Estados hegemónicos, y por el otro, el de los Estados más desprovistos de recursos económicos y sobre todo políticos.

Veamos a continuación cómo la participación latinoamericana cobró tales características mientras sus agentes construían intersticios de poder propios y también identificaban como oportunidades políticas intersticios estructuralmente establecidos.

### **América Latina como región o espacio específico en el “mundo UNESCO”**

El proceso de regionalización de los Estados miembros de la UNESCO comenzó durante el mandato del mexicano Jaime Torres Bodet como Director General y se consolidó con la creación de grupos electorales regionales para la nominación de los miembros del Consejo Ejecutivo. El posicionamiento de América Latina como región tuvo lugar a partir de la iniciativa tanto de funcionarios regionales de la Organización como de algunos diplomáticos latinoamericanos que consideraban que la división del mundo por regiones era un mecanismo diplomático que permitiría generar cierto contrapeso frente al poder de otras regiones subdesarrolladas como Asia – región fuertemente representada en la UNESCO por la India – en la captación de asistencia técnica.

Entonces, a pesar de las diferencias políticas, económicas y educativas entre países, América Latina fue considerada en principio como una región homogénea en términos culturales – y por ende separada de Estados Unidos y Canadá. Esta generalización dotó a esta parte del mundo de una “identidad” específica lo que políticamente en el seno de la UNESCO produjo un doble efecto:

a) Por un lado, ante todos los Estados miembros de la UNESCO, posicionó a América Latina en su conjunto frente a otras regiones del mundo, lo que permitió a los diplomáticos generar algunas alianzas políticas más bien coyunturales, con los países árabes por ejemplo (Mourel 2010), y que los países de la región con una posición relativamente más marginal en la UNESCO pudieran captar una parte de los recursos puestos a disposición para el conjunto de la región, porción siempre pequeña en relación a lo captado por los “gigantes” regionales,

b) Y por otro, a nivel intrarregional, los Estados latinoamericanos miembros de la UNESCO que detentaban una posición de mayor poder relativo (México y Brasil en primera línea, Argentina y Chile en segunda) generalmente se arrogaban la representación de América Latina en su conjunto para la consecución de sus propios objetivos nacionales, y su vez capitalizaban a su favor el prestigio de la propia UNESCO en América Latina<sup>22</sup> para atraer becarios latinoamericanos

---

22.- Una de las iniciativas co-patrocinadas que más prestigio otorgó a la UNESCO en América Latina fue la creación y sostenimiento de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) en Santiago de Chile.

por ejemplo. Fenómeno que en algunos casos contribuyó a reforzar asimetrías académicas intra-regionales (Abarzúa Cutroni 2016a).

### **Las bases de la participación política latinoamericana (1945 – 1953) o los intersticios de poder simbólico obtenidos**

Durante esta primera etapa, América Latina sentó las bases de lo que sería su fuente primigenia de poder en la Organización. Nos referimos al prestigio que alcanzaron algunos de los Estados de la región como “socios fundadores” de la UNESCO. Hubo tres situaciones concretas a partir de las cuales América Latina obtuvo cuotas significativas de poder simbólico en la UNESCO. La primera fue la firma de parte de varios Estados de la región del acta constitutiva de la Organización. La segunda se originó en el compromiso activo de algunos diplomáticos latinoamericanos durante la Conferencia Fundacional de 1945 y sus reuniones preparatorias, y más adelante, en la organización de los órganos de gobierno durante las primeras Conferencias Generales. Y la tercera, aunque parezca paradójico, se origina en su propia situación de subdesarrollo. Los Estados periféricos y subdesarrollados eran una contraparte imprescindible para que los Estados hegemónicos – como Estados Unidos, Reino Unido y Francia – pudieran desplegar programas de “asistencia técnica” vía UNESCO. Esto a raíz de su política exterior<sup>23</sup> en un contexto de guerra fría, y más adelante, de descolonización. Entre 1954 y 1972 esta situación será la clave de la consolidación de la participación política latinoamericana.

Desde 1946 hasta 1983, la mayoría de las Conferencias Generales (73 %) – ordinarias y extraordinarias – se realizaron en París. Es por esto que fue un triunfo diplomático y una fuente de reconocimiento para América Latina la organización de la 2<sup>da</sup> Conferencia General en México D.F. (1947) y de la 8<sup>va</sup> Conferencia General en Montevideo (1954). Con el tiempo, pertenecer a la elite de anfitriones de Conferencias Generales reforzó el prestigio de la región como cofundadora de la UNESCO<sup>24</sup>.

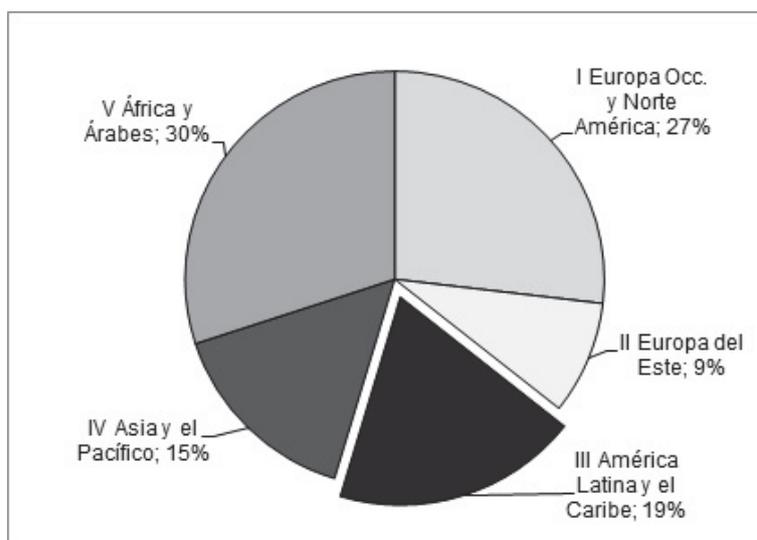
Sin embargo, el pulso político cotidiano de la Organización se marcaba en el Consejo Ejecutivo y la Secretaría General. América Latina a pesar de su antigüedad en la UNESCO obtuvo históricamente apenas un 19 % de las bancas del Consejo Ejecutivo (gráfico 1). Los Estados africanos y árabes fueron los más representados con un 30 % de las bancas mientras que Europa Occidental y Norte América obtuvieron un 27 % de las bancas como región geográfico-política.

---

23.- Es interesante destacar que no todos los países subdesarrollados eran objeto de asistencia técnica debido a que como condición previa debían acreditar “voluntad” política de superar el subdesarrollo. Esto de acuerdo a uno de los principios directrices de la cooperación internacional: “help to self help” (Stokke 2009).

24.- Las otras Sedes de las Conferencias Generales fuera de París fueron tan solo seis: Londres (1945), Beirut (1948), Florencia (1952), Nueva Delhi (1956), Nairobi (1976) y Belgrado (1980).

**Gráfico 1 – Porcentaje de bancas obtenidas por Región en el Consejo Ejecutivo (1945 - 1993<sup>25</sup>); N = 443**



**Fuente:** elaboración propia a partir de El Consejo Ejecutivo, Apéndice 4, págs. 127 – 141 (2010).

Pese a la desventaja numérica en cuanto a la cantidad de bancas, algunos Estados de América Latina encontraron en el Consejo Ejecutivo un intersticio donde poder desplegar su juego diplomático. Brasil, a partir de la figura de Paulo Berrêdo Carneiro – el agente con mayor antigüedad en el Consejo hasta la actualidad –, lideró el Consejo Ejecutivo por momentos y se aseguró, a lo largo de todo el período estudiado, una comunicación directa con la Secretaría General. Y en consecuencia, la posibilidad de participar de forma directa, con mayor o menos eficacia política según las circunstancias<sup>26</sup>, en la determinación de la orientación del programa de la UNESCO.

Muchos de los delegados de la Conferencia de Londres se desempeñarían luego como funcionarios internacionales. En esta primera etapa, América Latina también tuvo una presencia importante en la Secretaría General de la UNESCO. Primero, con la elección como Director General del mexicano, Jaime Torres Bodet (1948 a 1952), quien como ya mencionamos en la introducción durante su gestión propició la regionalización de las actividades de la UNESCO. Y segundo, con la presencia de otros latinoamericanos en los departamentos de la Secretaría. El colombiano Gabriel Betancur-Mejía fue Sub-director General encargado del Departamento de Educación durante varios períodos (1952 – 1955, 1957 – 1962). A su vez, la presencia brasilera en el Departamento de Ciencias Sociales se sostuvo en el tiempo desde que en 1949 el antropólogo Arthur Ramos fue nombrado a cargo del mentado departamento. Estos funcionarios habitualmente intentaban orientar preferencialmente los proyectos de la UNESCO hacia las problemáticas educativas y científicas propias de la región y en algunas ocasiones tenían éxito (Chor Maio, 2001; Petitjean y Domingues 2004).

Dado que el programa de la Organización debía ejecutarse a escala global, la UNESCO buscaba establecer oficinas en ciudades estratégicas que ayudaron a la ejecución territorial del mismo. En América Latina funcionaban: el Centro de Cooperación Científica de la UNESCO en Montevideo desde 1949; la Oficina Regional para el Hemisferio Occidental en La Habana desde 1950, luego de 1960 reestructurada como oficina dedicada a la Cultura; la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe en Santiago de Chile desde 1963; la Oficina Regional

25.- Año en el que finalizaron los mandatos vigentes antes de la reforma integral de 1991.

26.- Es llamativo que Brasil a pesar de los esfuerzos de los diplomáticos de Itamaraty nunca haya logrado posicionarse a un brasilero como Director General de la UNESCO (Petitjean y Domingues 2004).

de Comunicación para América Latina en Quito desde 1983; y las Oficinas Nacionales de Río de Janeiro desde 1964 (en 1972 esta oficina se trasladó a Brasilia) y de México D.F desde 1967.

### **La consolidación la participación política latinoamericana (1954 – 1972) o la identificación de intersticios de poder estructuralmente establecidos**

Luego de la dimisión de Torres Bodet en 1952, el nuevo Director General, el estadounidense Luther Evans, reforzó la orientación de la UNESCO hacia la asistencia técnica para el desarrollo. En agosto de 1949 el Consejo Económico y Social de las ONU había aprobado el Programa ampliado de Asistencia Técnica a los países subdesarrollados<sup>27</sup>. Dicho programa era ejecutado por el conjunto de Organizaciones subsidiarias de la ONU y por la misma Secretaría Ejecutiva de la ONU que se reservaba una parte de los recursos. En el caso de la UNESCO, el consejo Económico y Social le recomendaba, dedicar ese dinero al mejoramiento de los sistemas educativos de los países subdesarrollados<sup>28</sup>.

Unos años después, en 1954, la falta de fondos suficientes para los proyectos de asistencia técnica y los escasos resultados obtenidos en algunos de ellos motivaron la reorganización de Programa de Asistencia Técnica. En consecuencia, desde 1955 a partir de la propuesta de Francia y Estados Unidos, y frente a la oposición de la India, la elaboración de los proyectos se llevaría a cabo a nivel nacional<sup>29</sup>. Hasta el momento la planificación había estado en manos de los funcionarios en París. Ese mismo año el Director del Servicio de Asistencia técnica de la UNESCO, Malcolm S. Adiseshiah, hizo una gira diplomática por países de América Latina y el Caribe. Este funcionario jerárquico promovió entre autoridades gubernamentales y académicas locales la demanda de asistencia técnica a nivel nacional<sup>30</sup>. En sintonía con este cambio de estrategia de la ONU para la ejecución de la asistencia técnica, la UNESCO creó en 1957 el Programa de Participación de los Estados miembros. Así cada Estado podía formular proyectos y presentárselos a la Organización en el marco de la ejecución de su programa ordinario<sup>31</sup>. En 1958, con el objetivo de proveer dinero además de expertos, y así sostener proyectos de más largo plazo, se creó el Fondo Especial de la ONU<sup>32</sup>. La ONU no asignaba una suma de dinero fija a la UNESCO con imputación al Fondo Especial sino que se iban evaluando si se otorgaba o no financiación proyecto por proyecto, a medida que los Estados miembros elevaban una propuesta a través de la Secretaría General de la UNESCO<sup>33</sup>.

El 22 de noviembre de 1965 la Asamblea de las Naciones Unidas decidió fusionar administrativamente el Fondo Especial y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica. Esto dio origen así al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>34</sup>. A partir de ese momento, la UNESCO recibía los proyectos de los Estados y los enviaba a las autoridades del PNUD, bajo el título de “Programa de Asistencia técnica de la UNESCO” y acompañados de algunas recomendaciones para un período bianual. Esta autoridades debían evaluar los proyectos y autorizar o no su ejecución. Una vez aprobados por el PNUD, la UNESCO debía negociar con los Estados un “plan de operación” para cada uno de los proyectos<sup>35</sup>.

En América Latina las Comisiones Nacionales funcionaron en muchos de los países de la región desde fines de la década de 1940 de modo que eran instituciones medianamente

---

27.- Res. 222 (IX) A, 1949.

28.- Rapport du directeur général, 1950<sup>a</sup>, págs. 25, 33; 1953; 1954, págs. 151, 156 – 158; 1955, págs. 161 – 165; 1956, págs. 186 – 191; 1957, págs. 45 – 49.

29.- Res. 542 (XVIII) del Consejo Económico y Social de la ONU; Rapport du directeur général, 1954: 34; Stokke 2009, pág.63, 64.

30.- Rapport du directeur général, 1954: pág. 22.

31.- Rapport du directeur général, 1957: pág. 55.

32.- Res. 1240 (XII), Parte B, I.2, 1958.

33.- Rapport du directeur général, 1959: pág.249, 250.

34.- Res. 2029(XX), 22 de noviembre de 1965.

35.- Rapport du directeur général, 1966: pág.123 – 126.

consolidadas cuando en 1966 las mismas cobraron mayor protagonismo. A las funciones de enlace y consulta se le sumaban las de información (propaganda) y ejecución en la esfera nacional, haciendo fundamental su actuación en la puesta en marcha de los programas de la UNESCO<sup>36</sup>. Identificamos una importante asimetría en cuanto a la función de las Comisiones Nacionales según se tratara de un Estado solicitante o dador de asistencia técnica. En algunos países, a los que se les otorgaba asistencia técnica, estas Comisiones preseleccionaban los candidatos para las becas de estudio en el extranjero y apuntalaban la formulación de los proyectos de solicitud de expertos. En cambio en otros países, los de Europa central y Estados Unidos, estas Comisiones reclutaban nacionalmente a los expertos encargados de ejecutar los programas de la UNESCO en los países subdesarrollados. Las mismas Comisiones también asesoraban a los becarios de la UNESCO que elegían estudiar en su país.

Desde 1969 no registramos ya que se asignara un monto de dinero fijo para que los funcionarios de la UNESCO lo ejecutaran en el marco del “Sector Asistencia Técnica del PNUD”. Precisamente un año antes los funcionarios del Consejo del PNUD de la ONU (ex-Junta de Asistencia Técnica) iniciaron una evaluación sobre las capacidades de las agencias subsidiarias, entre estas la UNESCO, para ejecutar los proyectos PNUD. Esto provocó una reforma administrativa progresiva que en 1971 determinó que se pasaría un método de planificación por programa y por países para períodos de entre tres y seis años. Esto implicó una planificación integral de la asistencia técnica que excedía las materias en las que tenía competencia la UNESCO, lo que implicó una fuerte pérdida de autonomía para la Organización<sup>37</sup>.

Si bien el Programa Ampliado y el de Participación, presupuestaria y administrativamente, estaban separados, en los hechos cuando un Estado miembro formulaba un proyecto bianual armaba una especie de mosaico, imputando presupuestariamente los gastos al Programa Ampliado, al Programa de Participación, al Programa Ordinario, según el componente del proyecto que cada programa financiaba de forma preferencial según sus objetivos y misión. Esto demandaba de parte de los diplomáticos – que presentaban el proyecto en la Conferencia General – funcionarios y académicos nacionales – que colaboraban decisivamente en la elaboración y ejecución del mismo – de un alto grado de una experticia burocrática y política específica (es decir, immanente a la estructura burocrática de la ONU y la UNESCO). Todo esto requería un alto grado de planificación de los Estados en cuanto a sus solicitudes y una coordinación diplomática importante con los funcionarios de la UNESCO encargados de aprobar la ejecución de los fondos y el reclutamiento de expertos y al mismo tiempo con los académicos que formulaban los proyectos a nivel nacional, generalmente en marco de organismos de investigación o planificación estatales y Universidades.

El incremento de la asistencia técnica a nivel internacional generó un intersticio de poder estructural que América Latina estuvo en condiciones de aprovechar, ya que muchos de sus países contaban con sistemas educativos (de nivel inicial y secundario, y en muchos casos universitario) y campos académicos relativamente institucionalizados, por lo cual necesitaban asistencia técnica pero que al mismo tiempo tenían el potencial necesario para explotar dicha asistencia en favor de agendas educativas y de investigación propias. Además de asegurar cierto grado factibilidad a las iniciativas patrocinadas por la UNESCO. Ante esta oportunidad las gestiones de los diplomáticos y funcionarios nacionales latinoamericanos se orientaron intensivamente hacia la captación de los recursos puestos a disposición por la “cooperación internacional para el desarrollo”<sup>38</sup>.

---

36.- 14 C/Resolutions, 1966: Res. 5.2, inc. c) pág.78.

37.- Rapport du Directeur Général, 1968, pág.145; 1969, pág.138; 1970, pág.155; 1971, pág. 203.

38.- Los detalles del impacto de la asistencia técnica de la UNESCO en América Latina los publicamos en: Abarzúa Cutroni, A. (2016b) “The flow of UNESCO experts toward Latin America: On asymmetrical impact of the missions (1945 – 1984)” en Duedhal, P. (Ed.) A History of UNESCO. Global Actions and Impacts. P. 181-198. Londres: Palgrave Macmillan (UK).

La experticia que los diplomáticos latinoamericanos habían acumulado durante los primeros años de participación en la Secretaría General, las Oficinas fuera de Sede, en el Consejo Ejecutivo y en las Conferencias Generales fue decisiva para que estuvieran en condiciones de identificar este intersticio de poder estructuralmente establecido ante el incremento de la asistencia técnica para el desarrollo. Dicha experiencia se había traducido en capital político y burocrático institucionalizado y había dotado a los agentes de un *habitus* internacional específico, el de experto o funcionario internacional, según el caso, que les permitió planificar, negociar y ejecutar los proyectos<sup>39</sup>. En consecuencia, esta etapa representa un momento de apogeo en la participación política latinoamericana en la UNESCO, que se amplió de los órganos de gobierno al compromiso en la ejecución del programa de la UNESCO.

### **El declive de la participación política latinoamericana (1973 – 1984) o la obsolescencia de los intersticios de poder para América Latina**

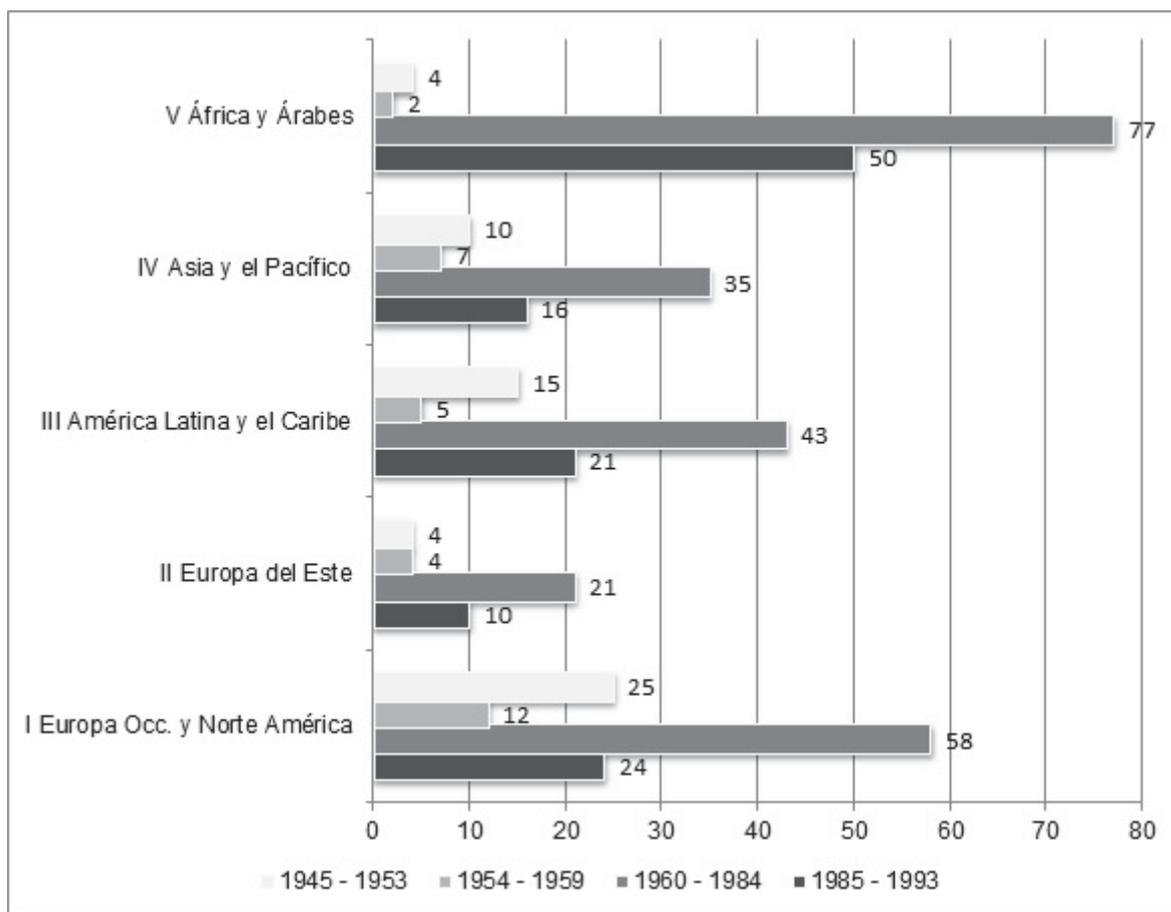
La participación de Estados africanos – iniciada en 1960 y cuyo punto de auge se alcanzó con la elección de senegalés Matham M' Bow como director General en 1974 – y la fuerte orientación de la UNESCO a las problemáticas de esta región coincidió con la instauración de dictaduras militares en el Cono Sur de América Latina. La incorporación de los Estados Africanos en principio no fue en detrimento de la posición de América Latina en la UNESCO, debido a que se incrementaron las posibilidades de alianzas políticas de tipo Sur – Sur. Sin embargo, desde 1973 hay un marcado declive de la participación latinoamericana en la UNESCO debido a que la proactividad diplomática y de las comunidades académicas que caracterizaron la etapa anterior se vieron seriamente afectadas por las políticas represivas instauradas por las dictaduras.

La evolución en el tiempo de la distribución de bancas en el Consejo Ejecutivo es uno de los indicadores que da cuenta de esta situación (gráfico 2). Claramente el ingreso a la UNESCO de los Estados recientemente descolonizados tuvo un fuerte impacto en la composición del Consejo Ejecutivo. Entre 1960 y 1984 los Estados africanos y árabes obtienen 77 bancas (el 32,91 % de las distribuidas en período 1960 – 1984), superan así ampliamente la representación de Europa occidental y América del Norte, hasta entonces mayoritaria. La misma situación se replicó luego de 1984. América Latina también se encontraba bien representada como región entre 1960 y 1984, aunque su mayor grado de representación (25,9 % de las bancas asignadas) lo alcanzó durante los primeros años de participación en el Consejo Ejecutivo (1945 – 1953).

---

39.- La idea de la acumulación de un capital burocrático y político específico en la trayectoria de los funcionarios internacionales la trabajamos a partir de la trayectoria de Horacio H. Godoy (Abarzúa Cutroni 2012b) Actualmente estamos en pleno proceso de elaboración de un artículo que trata en detalle la trayectoria de un conjunto más amplio de funcionarios internacionales que obtuvieron posiciones jerárquicas en la UNESCO e incorpora la idea de *habitus* internacional propuesta por Wagner (2007).

**Gráfico 2 – Evolución en el tiempo de la distribución por región de las bancas (n) del Consejo Ejecutivo<sup>40</sup>**



**Fuente:** elaboración propia a partir de El consejo Ejecutivo, Apéndice 4, págs. 127 – 141 (2010).

En diciembre de 1960, la Asamblea General de la ONU había formulado la “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales” donde reconoció el derecho de libre determinación de los pueblos en virtud de cual: “determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico social y cultural (...) La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá nunca servir de pretexto para retrasar la independencia”<sup>41</sup>.

En su Informe de 1960, el entonces Secretario General de la UNESCO (1958 – 1962), el italiano Vittorino Veronese, hacía un balance positivo de los resultados obtenidos mediante la asistencia brindada, durante más de diez años, en los territorios no autónomos, o mejor dicho, en las colonias<sup>42</sup>. Si bien registramos algunas misiones anteriores a los procesos de independencia, desde mediados de la década de 1960 y en adelante, registramos un incremento significativo en la cantidad de expertos enviados en misión a los países recientemente descolonizados y el otorgamiento de becas UNESCO para que ciudadanos provenientes de estos países estudiaran en el exterior<sup>43</sup>, sobre todo en sus ex-metrópolis. En 1967 se iniciaron las negociaciones entre

40.- Los tramos en los que dividimos el período 1945 – 1993 están determinados por los momentos políticos claves que marcaron el ingreso o retiro de determinados Estados: en 1954 ingresaron la URSS y sus Estados satélites, desde 1960 en adelante ingresaron los países recientemente descolonizados, especialmente los africanos, y en 1985 se retiraron de la UNESCO Estados Unidos y el Reino Unido.

41.- Res. 1514 (XV), 14 de diciembre de 1960.

42.- Rapport du Directeur Général, 1960, pág. XXII, XXIII. La traducción del francés es nuestra.

43.- Lamentablemente las fuentes de las que disponemos – y dada la complejidad de los procesos de descolonización – no nos permiten determinar el grado de continuidad de la implementación de los proyectos asistencia técnica durante las etapas coloniales e independientes de cada uno de esos países o los inconvenientes políticos ocurridos

la UNESCO y la Organización para la Unidad Africana y un año después se firmó el acuerdo de cooperación entre ambas organizaciones<sup>44</sup>.

En la década de 1970, la ONU reforzaba sus directivas en relación a la descolonización mediante una serie de resoluciones. Especialmente importante es la número 2908 (XXVII) del 2 de noviembre de 1972 donde la Asamblea General condena explícitamente a Portugal – por su carácter de potencia colonial – y a Sudáfrica y Rodhesia del Sur – por sus regímenes de minoría racista (apartheid en el caso del Sudáfrica) y ordena a sus agencias subsidiarias, entre estas a la UNESCO a colaborar en el cumplimiento efectivo de la resolución de 1960<sup>45</sup>. En consecuencia Portugal se retiró de la UNESCO<sup>46</sup>, mientras que Sudáfrica ya lo había hecho en 1957<sup>47</sup>. En 1974, el vínculo UNESCO – Organización para la Unidad Africana se afianzó, y perduró durante al menos diez años más. Lo que se verifica a partir del otorgamiento de becas a los movimientos de liberación reconocidos por dicha organización africana<sup>48</sup>.

Desde 1960, el eje político de la UNESCO, y por ende la direccionalidad de su asistencia técnica, fue reorientándose progresivamente. Hacia principios de la década de 1970 la obsolescencia de los intersticios de poder (construidos y estructuralmente establecidos) que América Latina había explotado hasta el momento, junto con la contracción de la autonomía de los campos académicos latinoamericanos (Beigel, 2013), fue en detrimento de la posición relativamente empoderada que, hasta el momento, habían conseguido sostener algunos Estados latinoamericanos.

## Conclusiones

La interpretación de la participación política latinoamericana que presentamos en este artículo forma parte de una explicación estructural acerca de las posiciones relativas que los Estados miembros ocuparon en la UNESCO, al menos hasta 1984, y de cómo se tradujeron particularmente en esta organización los grandes procesos de la política internacional de la segunda postguerra. Durante años de pesquisa, la elaboración de dicha explicación nos condujo a nuestro principal hallazgo de investigación: la UNESCO, como organización miembros del sistema de Naciones Unidas, era una fuente de poder simbólico tanto para sus Estados miembros como para la ONU.

Respecto a América Latina en particular, la observación de la dimensión simbólica del poder y la compleja dinámica que se estableció entre los ámbitos nacional, regional e internacional a la hora de implementar proyectos de asistencia técnica nos permitió avanzar más allá de las interpretaciones sobre la participación latinoamericana en la UNESCO que hacían foco en la “astucia” de algunos de sus diplomáticos **más destacados** y situarla en el marco de procesos políticos internacionales **más amplios**. Arribamos a una explicación de tipo estructural a partir de optar por una perspectiva sociológica relacional, mediante la cual reconstruimos las posiciones de cada uno de los estados latinoamericanos en relación a la posición de otros Estados miembros de la UNESCO tanto de la región como del resto del mundo: esto nos permitió, siempre limitándonos a la política intra-UNESCO, observar a América Latina en su conjunto en relación a otras regiones del mundo al mismo tiempo que observamos diferencias intra-regionales. Todo esto sin dejar de analizar las prácticas políticas específicas de diplomáticos,

---

durante la etapa de transición. Aunque, registramos sí una suspensión de la asistencia técnica en Rhodesia del Sur (hoy Zimbawe) a pedido del Reino Unido en 1965; y el “deseo de normalizar la asistencia técnica en la República Democrática del Congo” (ex-Zaire) en 1966 (Rapport du Directeur Général, 1965, pág. 3; 1966 pág. 38). Respecto a los demás países podemos señalar solo que la UNESCO ejecutaba su programa en la mayoría de estos países antes y después de su independencia.

44.- Informe del Director General, 1967, pág.22; 1968, pág.19.

45.- Asamblea General, Res. 9808 (XXVII), 2 de noviembre de 1972; Rapport du Directeur Général, 1972, pág. 14, 15.

46.- Rapport du Directeur Général, 1972, pág. 3.

47.- Rapport du Directeur Général, 1957, pág. 7.

48.- Directory of UNESCO fellows (1974 – 1984).

**expertos y funcionarios latinoamericanos**<sup>49</sup>. Dejar de lado el análisis de las prácticas de estos agentes no hubiera conducido a un reduccionismo mediante el cual solo hubiéramos identificado, ante el poderío de Estados Unidos y Francia, situaciones netas de dominación sobre los Estados de América Latina en la UNESCO. Creemos que la dinámica multipolar y la especificidad de sus competencias programáticas hacían a la UNESCO un espacio de disputas políticas específico – aunque enmarcado en un espacio de poder mayor, la ONU. La UNESCO era entonces un espacio de poder que algunos Estados periféricos encontraron propicio para desplegar su juego diplomático y obtener una pequeña cuota de poder político internacional, cuota destacada por ser más bien de carácter simbólico.

En síntesis, lo que intentamos demostrar en este breve artículo es que América Latina tuvo en la UNESCO una situación de relativo poder. Sobre todo durante los primeros veinte años de funcionamiento de la Organización. Desde nuestro punto de vista esta situación se encuentra fundamentada en que algunos Estados de América Latina se distinguían por contar con determinados funcionarios, diplomáticos expertos internacionales y académicos, que tenían incorporado un habitus internacional que les brindó las disposiciones para reconocer oportunidades políticas para los Estados latinoamericanos – que en algunos casos representaban oficialmente – y las comunidades educativas y científicas de los que formaban parte. Estas oportunidades estaban en algunos casos estructuralmente establecidas, sin embargo, en un espacio como la UNESCO, dónde los Estados subdesarrollados competían por los relativamente escasos recursos destinados a la asistencia técnica para el desarrollo, la proactividad, presencia constante y experticia de los agentes latinoamericanos hacía una diferencia positiva en favor de la región el momento de captar dichos recursos. Todo esto, sumado al prestigio que tenía la región en la UNESCO – sobre todo debido la antigüedad de muchos de los Estados latinoamericanos en la Organización – y a la punzante necesidad de que el programa de la UNESCO sea consagrado como universal contribuyó a que América Latina ocupara en la Organización pequeños espacios de poder (intersticios) construidos a la vez que estructuralmente establecidos.

## Bibliografía

Abarzúa Cutroni, A. (2012a) “Aportes para la comprensión del sistema de cooperación internacional y sistema interamericano (1946 - 1973): las posiciones de la OEA y la UNESCO en torno a la Revolución Cubana”. *E-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*. Vol. 10, N° 40 Julio-setiembre de 2012. ISSN 1666-9606. Buenos Aires, Argentina.

Abarzúa Cutroni, A. (2012b) “Funcionarios internacionales, sus capitales, disposiciones y experticias: la trayectoria de Horacio H. Godoy (1944-1978)”. *Revista: Sociedad Hoy*. N° 22, p. 61-75, 1er Sem. 2012. ISSN 0717-3512. Concepción, Chile.

Abarzúa Cutroni, A. (2016a) “¿Dominantes o alternativos? Los itinerarios de los becarios UNESCO (1947 – 1984)” *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*. Número 14. ISSN: 2451-5965 / ISSN indexado: 1850-6747. En Prensa. Mendoza, Argentina.

Archibald, G. (1985) *L' UNESCO et la guerre froid 1947 – 1954. Mémoire de Maîtrise*. Juin 1985. Université de Paris X – Nanterre.

Beigel, F. (2013) *The politics of academic autonomy in Latin America*. London: Ashgate.

Bourdieu, P. ([1992] 1999) “Dos imperialismo de lo universal”. En *Intelectuales, Política y Poder*. Buenos Aires: EUDEBA.

---

49.- Por cuestiones de espacio en este artículo no podemos explayarnos sobre las posiciones que ocupaba cada uno de los Estados miembros de la UNESCO entre 1945 y 1984, ni sobre las prácticas específicas de los agentes vinculados a la UNESCO, pero estos aspectos fueron concretamente trabajados en nuestra tesis doctoral y seguramente serán objeto de futuras publicaciones.

Bourdieu, P. ([1977] 1999) "Sobre el poder simbólico". En *Intelectuales, Política y Poder*. Buenos Aires: EUDEBA.

Bourdieu, Pierre., Chamboredon, Jean-Claude y Passeron, Jean-Claude ([1973] 2008) *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bourdieu, Pierre. y Waqüant, Louis. ([1998]1999) "Sobre las astucias de la razón imperialista". En *Intelectuales, Política y Poder*. Buenos Aires: EUDEBA.

Chor Maio, Marcos (2001) *UNESCO and the study of race relations in Brazil: regional o national issue?*. *Latin American Research Review*. Vol. 32, n° 2, pág. 118 – 136.

Del Alcazar, J., Tabanera, N., Santacreu, J. M. y Marimon, A. (2003) *Historia contemporánea de América*. Universitat de València.

Renoliet, J. J. (1999) *L'UNESCO oubliée : La Société de Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946)*. París: Publication de la Sorbonne.

Romano, Silvina. (2009) *Integración, desarrollo y dependencia: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en el contexto de las relaciones con Estados Unidos (1960-1970)* Tesis doctoral.

Maurel, Chloé (2010) *Histoire de l'UNESCO. Les trente premières années. 1945 – 1974*. Paris: L' Harmattan.

Petitjean, Patrick y Domingues, Heloisa. (2004) "Paulo Carneiro, um Cientista Brasileiro na Diplomacia da Unesco (1946-1950)", en M. Chor Maio (Coord.), *Ciencia, Política e Relações Internacionais: ensaios sobre Paulo Carneiro*, Editora Fiocruz e Unesco, Rio de Janeiro, 2004, págs.195-214.

Preston, W., Herman, E. y Schiller H. (1989) *Hope and folly. The United States and UNESCO (1945 – 1985)*. Minneapolis: University of Minnessota Press.

RAE (2014) *Diccionario de la Real Academia Española 24° Edición* disponible on-line.

Selcer, Perrin (2011) *Patterns of Science: Developing Knowledge for a World Community at UNESCO*. Paper 323. PhD Dissertation Spring of 2011. University of Pennsylvania. Disponible en: <http://repository.upenn.edu/edissertations/323> (16/04/2015).

Stokke, Olav. (2009) "The UN and Development. From aid to cooperation". United Nation Intellectual History Projet. E-book version. Bloomington and Indiana: Indiana University Press.

Tournès, L. (2010) « Carnegie, Rockefeller, Ford, Soros: Généalogie de la toile philanthropique » En L. Tournès (Comp.) *L'argent de l'influence. Les fondations américaines et leurs réseaux européens*. Paris: Autrement.

Wagner, C. (2007) « La place du voyage dans la formation des élites ». En *Actes de la recherche en sciences sociales*. Le Seuil. 2007/5 - n° 170. pages 58 à 65. ISSN 0335-5322.

### **Fuentes documentales**

Asamblea de las Naciones Unidas. Resoluciones (1946, 1949, 1958, 1960, 1965, 1971, 1972). ONU, New York.

Conférence des Nations Unies, Londres (1945). UNESCO, París.

Consejo Económico y Social de la ONU. Resoluciones (1954) ONU, New York.

Constitución de la UNESCO (2004). UNESCO, París.

Directory of UNESCO fellows (1974 – 1984). UNESCO, París.

El consejo Ejecutivo (2010) UNESCO, París.

Index of field mission reports (1945 – 1984). UNESCO, París.

Informe del Director General. 1967, 1968. UNESCO, París.

Rapport du directeur général. (1947, 1950, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1965, 1968, 1970, 1971, 1972) UNESCO, París.

Resoluciones de la Conferencia General (1966, 1968, 1972, 2001). UNESCO, París.

UNESCO Constitution (1966). UNESCO, París.

### ***Sobre la autora***

**Anabella Abrazúa Cutroni:** INCIHUSA-CCT Mendoza- CONICET. Correo electrónico: a.abarzuacutroni1983@gmail.com

### ***Como citar este artículo:***

Abrazúa Cutroni, A (2016) Los intersticios de poder de América Latina en la UNESCO (1945-1984). *Revista Horizontes Sociológicos* (4) 8, 34-53..