

23. Las Comisiones Nacionales y la Sociedad Civil

Mikel Mancisidor

He escuchado muchas veces al gran Federico Mayor Zaragoza empezar sus discursos y conferencias recordando que el sujeto que habla en la Carta de la ONU, en su Preámbulo, no son los estados, sino que somos «nosotros los pueblos». Ese «nosotros los pueblos» crea la ONU y, en consecuencia, nuestros gobiernos acuerdan: «por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos (...) han convenido». Tengo que reconocer que en mi condición de profesor de Derecho Internacional Público durante mucho tiempo pensé que estamos ante una mera declaración retórica, sin consecuencias políticas o jurídicas. Con el tiempo empiezo a ver que la insistencia del maestro don Federico tiene mucho sentido e intención: el Preámbulo de la ONU nos da claves muy prácticas para interpretar el resto de la Carta.

En la Constitución de la UNESCO son los «los gobiernos de los Estados Parte» quienes hablan, pero lo hacen «en nombre de sus pueblos». En ambos casos nos encontramos con un principio democrático cuyas derivadas hay que buscar, respetar y potenciar si queremos ser fieles al «espíritu del 45».

La UNESCO fue el primer Organismo Internacional que se abrió oficialmente y de manera concreta y práctica a la participación de actores adicionales al propio estado, no sólo en el desarrollo de sus tareas (lo cual es ya mucho), sino innovando formas de participación en su gobierno que se adelantaron a su tiempo. Las Comisiones Nacionales debían ser un instrumento para ello. A veces se opera como si las Comisiones Nacionales fueran sólo los órganos de coordinación institucional entre los estados y la UNESCO, o entre los ministerios de un gobierno con respecto a la UNESCO, o de coordinación entre las distintas administraciones públicas de un país, pero en realidad su sentido va mucho más allá. Déjeme que me remita a la Constitución de la UNESCO (de nuevo el magisterio de don Federico animando a releer con atención el texto fundacional) para justificar mi afirmación.

El artículo VII dice explícitamente que el objetivo de las Comisiones Nacionales es «asociar a la Organización a los principales grupos nacionales que se interesen por los problemas de la educación, la ciencia y la cultura», es decir, incluir a lo que hoy llamamos sociedad civil. El objetivo se presenta en términos imperativos y vinculantes: «cada estado Miembro tomará las disposiciones adecuadas...». Y para el cumplimiento de ese objetivo, se sugiere un medio: la creación de una «Comisión Nacional en la que estén representados el gobierno y los referidos grupos».

Por lo tanto tenemos un objetivo necesario (la involucración de la sociedad civil) y un medio (la Comisión Nacional) que en todo caso deberá contar con la participación activa de la sociedad civil (que deberá estar representada en dicho órgano). Esta participación incluye tareas como «asesorar a las delegaciones de sus países (...) y a sus gobiernos en cuestiones relacionadas con la Organización».

Hasta aquí la Constitución de la UNESCO que nos abre por vez primera vías, con mecanismos concretos, de participación de la sociedad civil en la gobernanza global. Una sociedad civil cuyo papel no será meramente pasivo (ser informada, ser coordinada o ser controlada), sino activo. Para ello esta comunidad civil UNESCO lleva más de 70 años organizándose en asociaciones, centros y clubs UNESCO (además de Cátedras, escuelas asociadas, geoparques, etc) y asociándose en redes y federaciones.

Desde entonces ha habido una relación compleja entre la UNESCO, los Estados miembros, la sociedad civil y las distintas Comisiones Nacionales. En ocasiones los Estados y la propia Organización han buscado reducir el papel de la sociedad civil al de ser meros altavoces o instrumentos para replicar las acciones de la UNESCO o «aumentar la notoriedad de la Organización», olvidando la ambición original del mandato constitucional. Las Comisiones Nacionales han servido, según los países y los momentos, en ocasiones para proteger o fomentar esa participación, en ocasiones para limitarla. Es importante estudiar esta relación de las Comisiones Nacionales con la sociedad civil, puesto que, como se ha visto repasando la Constitución, este punto no es uno más entre otros del mandato de las Comisiones Nacionales, sino su objetivo central o, si lo prefieren, el sentido nuclear de su misión: si las Comisiones no buscan o no consiguen «asociar a la Organización a los principales grupos nacionales que se interesen por los proble-

mas de la educación, la ciencia y la cultura» y no promueven su participación en el gobierno de la UNESCO, esas comisiones no estarán cumpliendo su misión, no estarán siendo fieles a la Constitución de la Organización.

El caso de la Comisión Nacional de España nos puede dar algunas pistas sobre estas luces y estas sombras. Creada en 1953, en esos años en que España comenzaba a integrarse poco a poco en el sistema de la ONU, la Comisión Nacional ha cambiado obviamente mucho y debería regirse hoy por un Real Decreto 173/2004, de 30 de enero², que la mayor parte de las personas consultadas considera entre fallido y no operativo. Sea como fuere, es el texto legal al que a día de hoy nos debemos, y la administración del estado debería ser ejemplar a la hora de respetar sus normas. Si este Real Decreto no es el mejor de los posibles, cámbiese, pero no es de recibo que a día de hoy, tras 15 años en vigor, ni se cumpla ni se cambie.

Este Real Decreto contemplaba, en su artículo 1, tres objetivos de la Comisión Nacional de España: a) «asesorar al Gobierno (...) y mantener un contacto institucional» con la UNESCO; b) «estructurar y canalizar la participación tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas en las actividades de la UNESCO, reflejando la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española»; y c) «ejercer las facultades que puedan asignarle los organismos públicos españoles o los dependientes de la UNESCO». El artículo acaba diciendo que «los fines señalados se llevarán a cabo en consonancia» con el artículo VII, quedando por lo que parece la Constitución de la UNESCO con mero valor interpretativo de los tres fines establecidos en el Real Decreto.

Pero si comparamos este artículo primero del Real Decreto con el artículo séptimo de la Constitución comprobaremos que hemos perdido la referencia al objetivo principal para el que fueron ideadas las Comisiones Nacionales: «asociar a los grupos interesados» (no sólo a las distintas administraciones públicas) con la Organización.

El Real Decreto crea un sistema organizativo, a día de hoy meramente nominal y no operativo, constituido por un Pleno (encabezado por una presidencia), un Consejo Ejecutivo y una Secretaria General. En todos los casos se incluyen referencias a la duración de mandatos que no se han respetado. A día de hoy ni el Pleno ni el Consejo se reúnen, ni hay presidente distinto al primeramente nom-

brado (que en todo caso habría superado ampliamente el máximo de mandatos establecidos por el Real Decreto) y tampoco hay persona que ejerza la Secretaría General (cuyas funciones son ejercidas por una Secretaria General Adjunta).

Recordemos que la Constitución de la UNESCO mandataba a los Estados a asegurar la representación de los grupos de la sociedad civil en las Comisiones Nacionales. Este Real Decreto incluye en su Pleno a «personalidades del mundo de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación», a título individual, parece colegirse, sin referencia alguna a las organizaciones de la sociedad civil o a eso que con mayor o menos acierto se denomina «familia UNESCO» o «movimiento civil UNESCO». Estas personalidades serían nombradas por la presidencia de la Comisión Nacional a propuesta del Consejo Ejecutivo que sería el órgano, como su nombre indica, realmente ejecutivo. Este Consejo Ejecutivo estaría formado por 6 representantes gubernamentales y 2 representantes de las Comunidades Autónomas, teniendo la presidencia de la Comisión voz pero no voto en dicho órgano ejecutivo del que habría desaparecido, desoyendo el mandato constitucional, toda participación de la sociedad civil.

Sea cual fuere la intención del Real Decreto, este esquema de Comisión Nacional no funciona, lo que requiere una reacción urgente si España quiere ganar enteros como Estado parte activo, responsable y bien considerado en la UNESCO. Si un país quiere tener una alta reputación en París debe tener una Comisión Nacional fuerte, plural, transparente, con criterio y respetada en su interior.

Mucho se ha hablado de la necesidad de una nueva norma, que en todo caso debería ser fiel al mandato original de la Constitución de la UNESCO y centrar su mandato en la participación de «los grupos interesados» a los que hacía referencia el citado artículo séptimo.

La sociedad civil española que forma parte de la «familia UNESCO» es muy rica, diversa y heterogénea. Esta pluralidad tiene enormes riquezas al tiempo que algunos riesgos que no hay que ignorar. Desde hace casi 15 años algunos venimos defendiendo infructuosamente en distintas instancias que la Comisión Española debería haber establecido ciertos criterios de «calidad» para organizar esta variedad: normas de transparencia y de buen gobierno no muy distintas a las que emplean otros órganos de la administración pública (en el ámbito de la cooperación internacional, por ejemplo) para relacionarse con las organizaciones

de la sociedad civil. Durante años se ha eludido cualquier responsabilidad en ese ámbito dejando operar sin criterio con el nombre de la Organización lo mismo a organizaciones que cumplían ejemplarmente estos requisitos de transparencia y buen gobierno, que a quienes los ignoraban o despreciaban por completo, tratando a unos y a otros por igual. Como péndulo al que llega su hora, esa falta de control y sus riesgos animaron a tomar medidas en el extremo opuesto, pero igualmente injustas e ineficaces, de limitación del uso del nombre y la visibilidad de la UNESCO que afectan lo mismo a «justos» que a posibles «pecadores».

Estamos a tiempo de establecer unos criterios claros -y todo lo exigentes que se quieran- de transparencia y buen gobierno y medir por ese baremo a las organizaciones que se pretenden de la sociedad civil UNESCO. Pero sería recomendable evitar soluciones limitadoras generales que por un lado son contrarias al mandato constitucional de la UNESCO y por otra recortan uno de los potenciales más hermosos y distintivos de la UNESCO: la participación real de la sociedad. Claro es que para asumir la tarea de establecer criterios de transparencia y buen gobierno, y controlarlos, sería necesario que la propia Comisión Nacional respetara también criterios de transparencia y buen gobierno, cosa que, como ha quedado dicha al contrastar el mandato del Real Decreto con la realidad, dista mucho de producirse en la actualidad.

En España la sociedad civil UNESCO se organiza en la Federación Española de Clubes y Centros UNESCO, conocida como FECU. Esta red ha publicado (y remitido a las autoridades españolas) recientemente un manifiesto aprobado 3 en su Asamblea General, celebrada el 9 de marzo de 2018 en Málaga.

La FECU solicita en este documento «que se reconozca el papel esencial de los Clubes y Asociaciones UNESCO en el desarrollo y difusión entre la población de los objetivos y valores de la UNESCO (y) que ese reconocimiento lleve implícito un compromiso de trabajo conjunto por parte de las Instituciones nacionales y supranacionales». Para ello se reconoce, en un sentido parecido al que ha quedado dicho párrafos más arriba, la necesidad de «una ordenación, claridad y transparencia tanto en el seno de las comisiones como de las Asociaciones y Clubs asociados a la UNESCO para lo cual estamos plenamente dispuestos a colaborar».

En referencia a la cuestión que yo he llamado «del péndulo» y «de los justos y pecadores», la FECU rechaza con rotundidad que «en ningún caso los proble-

mas causados por la poca atención prestada a los Clubs y Asociaciones por parte de las Instituciones nacionales, ausencia de regulación y poca comunicación, de los que ocasionalmente se han podido derivar prácticas por parte de algún centro no afines a los objetivos y normas de la UNESCO, se quieran solucionar haciendo desaparecer a la sociedad civil del organigrama de expansión y desarrollo de los objetivos de la UNESCO. Antes bien entendemos que se debe de establecer una mayor colaboración y transparencia, escuchando a la sociedad civil».

Esta disposición parece más que nominal cuando se añade que resulta «imprescindible que la comisión realice de forma consensuada con la FECU una normativa para regular la adjudicación, o en su caso el cese, de acreditación de los Clubs o Asociaciones. En general es necesario establecer unos procedimientos de relaciones, transparencia informativa y rendición de cuentas». No puedo estar más de acuerdo en la necesidad de este «ejercicio de transparencia pública». La FECU llama a su propios miembros y pares a responsabilizarse en esta tarea: «a todas las Asociaciones y Clubs UNESCO les exhortamos a ser transparentes en su información y rendición de cuentas». Las autoridades públicas deberían aprovechar este ofrecimiento de corresponsabilidad.

Esta Federación añade que cree «conveniente que se cuente con la FECU para ser miembro del Pleno de la Comisión Nacional». Quien haya leído la primera parte de este artículo puede imaginar que, a mi parecer, esta solicitud de participación se queda muy corta si somos fieles a la Constitución de la UNESCO: primero en forma, porque no se trata sólo de una conveniencia, sino de una auténtica obligación; segundo, de fondo, puesto que la participación debería darse tanto en el Pleno como en órganos más ejecutivos (Comisión Ejecutiva).

Por fin la FECU pide participar «en elaborar, desarrollar y llevar a la práctica unas políticas de cooperación Internacional con UNESCO (en) concreto solicitamos ser consultados y participar en la elaboración de un nuevo Decreto de Comisión Nacional». Se trataría a mi juicio de un ejercicio práctico de esa gobernanza compleja y participativa que hace ya casi 75 años vislumbraron los padres de la Constitución de la UNESCO.

Déjenme terminar con esperanza. Las autoridades españolas han mostrado últimamente interés genuino por reforzar la colaboración con la UNESCO. En este contexto la reforma de la Comisión Nacional se convierte en una gran oportunidad. Para ello deberíamos contar con las distintas administraciones públicas

de un país pluricultural y plurilingüe, sin duda, pero también con las organizaciones de la sociedad civil de la UNESCO que acrediten experiencia, calidad, transparencia y buen gobierno. Esta nueva Comisión Nacional debe liderar esa asociación entre «grupos interesados» y la UNESCO a la que hace referencia la Constitución. Para ello necesitamos de ambición y dirección política... y necesitamos, como nos enseña don Federico, releer de vez en cuando, con la frescura de una primera vez, la Constitución de la UNESCO.