



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

REFLEXIONES SOBRE LA ADMINISTRACION INTERNACIONAL

35.08(100)

En su obra «Reflections on International Administration» el ex-director del Departamento Económico y Financiero de la Sociedad de Naciones, A. Loveday, plantea los problemas que la adaptación de los funcionarios al medio internacional lleva consigo y el desarrollo de las actividades de aquéllos en los comités ya constituidos. Obra publicada en Oxford por la «Clarendon Press», en 1956. XXI y 334 páginas. 42 chelines.

La creación de organismos internacionales, cuyo personal se integra por cuadros de funcionarios de diversas nacionalidades, plantea una serie de problemas que son enfocados en la obra de A. Loveday desde dos puntos de vista, que corresponden a dos momentos de la evolución de dichos organismos. La primera parte estudia dos problemas referentes al personal de estos organismos, su selección y adiestramiento; y la segunda contempla a la máquina administrativa puesta en marcha, desarrollando sus funciones a través de los comités consultivos, consejos y juntas.

1.ª PARTE.—ADMINISTRACION DE PERSONAL

I.—CARACTERISTICAS DE LA VIDA DE LOS FUNCIONARIOS INTERNACIONALES

Si el fin de la Administración es obtener un determinado resultado con el mínimo de coste, es esencial el mantenimiento de un funcionariado eficiente, voluntarioso y leal. Este grado de moral necesario en el funcionario puede verse afectado por las condiciones en que se desarrolla su vida y su trabajo.

Entre las circunstancias desfavorables que pueden afectar más la vida privada de un funcionario internacional se cita el aislamiento social, consecuencia de un ambiente y una lengua no conocidos, y de la ausencia de amistades inmediatas. Es claro que el problema disminuye a medida que el grado de preparación intelectual aumenta y que también presenta indudables variantes en relación con la sede geográfica del organismo mismo. Hay ciudades—Ginebra—en que la xenofobia no existe como actitud general y en las que el alto nivel de vida alcanzado, reflejado por un llevado grado de cultura, facilitan el mantenimiento de la moral en el funcionario. El peligro mayor permanece, sin embargo en las tensiones que pueden surgir entre funcionarios de países que en el campo político mantienen una actitud opuesta, e incluso en las tensiones provocadas simplemente como fruto de antiguas rivalidades históricas.

II.—CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO DE ESTOS FUNCIONARIOS

Se pueden sistematizar de acuerdo con sus rasgos más pronunciados:

- 1) *La gran cantidad de temas abordados.*—La preparación debe ser no sólo administrativa o política, sino económica, social y técnica en muchos casos.
- 2) *La abundancia de centros especializados*—creados por la O. N. U.—, *que dificulta la coordinación entre los mismos.*
- 3) *La rivalidad entre funcionarios* que, trabajando en la misma tarea, pueden estar divididos por razones ajenas a su trabajo, como las políticas arriba citadas.
- 4) *La falta de leyes y reglamentos ordenadores* que hace que, en la labor del funcionario internacional, cuenten su sentido de la responsabilidad, su imaginación creativa y su diplomacia tanto como su preparación técnica. Debe comprender y enjuiciar no sólo a las indiosincracias individuales, sino a las nacionales.
- 5) *Mayor responsabilidad* estatal a falta de órganos jerárquicos permanentes. Los consejos y asambleas se reúnen una o dos veces al año.

Otras características del trabajo son el uso casi continuo de idiomas extranjeros y el sacrificio de los principios en los que está educado el funcionario.

III.—CUALIDADES NECESARIAS EN EL FUNCIONARIO INTERNACIONAL

- 1) *Conocimiento de su misión y consecuente lealtad hacia ella.*—La lealtad ciega no basta, sino que debe surgir de una comprensión y una creencia en el valor último de su trabajo y de la institución.
- 2) *Capacidad diplomática.*
- 3) *Capacidad de dirección, intelectual y técnica.*
- 4) *Capacidad administrativa.*
- 5) *Facilidad de decisión e iniciativa.*
- 6) *Preparación técnica general y especialidad* para las funciones administrativas, incluyendo el conocimiento de los idiomas oficiales de la organización a que pertenezca.

IV.—SELECCION DE FUNCIONARIOS

Una vez conocidas las cualidades que se deben exigir en los funcionarios surge la cuestión de cuál sea el procedimiento a seguir para su selección y adaptación a las necesidades de la organización. El primer paso será, evidentemente, el de determinar el tipo de personal que se necesita y, al mismo tiempo, qué perspectivas deben serle ofrecidas. Respecto a estas perspectivas, dos son los sistemas tradicionalmente seguidos:

1) *Sistema del periodo largo.*—Se basa en la apreciación de que para conseguir y mantener un cuadro de funcionarios es necesario ofrecer a éstos una verdadera carrera. Al seguir esta carrera el funcionario se perfecciona con la práctica constante.

2) *Sistema del periodo corto.*—Se basa en la idea de que al surgir en un momento determinado la necesidad de realizar una determinada tarea se debe elegir al candidato que considera más apto para ello por su preparación, pudiendo prescindirse de sus servicios una vez realizada.

La O. N. U. adoptó en 1946 un sistema de especificación extrema de las tareas, dividiendo al funcionariado en gran número de categorías, atendiendo a criterio de sus sueldos. Este sistema fué criticado, pues hace casi imposible el paso de un organismo o sección a otro, reduce las oportunidades de ascenso al mínimo, crea una estratificación jerárquica basada en la cultura, nacionalidad y lenguaje y, finalmente—característica típica del sistema de

contratos a corto plazo—, no permite el margen de seguridad y previsión necesario para el funcionario. Los peligros inherentes a este sistema han sido señalados por el Comité de Expertos en Salarios, al observar la tendencia al aumento de las plantillas y la disminución paralela del trabajo realizado por cada funcionario. Lógica consecuencia de la especialización que, al hacer incapaz a éste de realizar un trabajo ajeno a aquel para el que fué designado, hace necesario el «reclutamiento» de nuevos funcionarios para tareas de poca significación cuantitativa.

Caso contrario es el de la Unión Postal Universal, que lleva perfectamente a cabo sus funciones con un reducido grupo de funcionarios de la misma nacionalidad—suiza—, lo que redundará en la mayor cohesión de su trabajo.

En general, si intervienen funcionarios pertenecientes a pocos países de igual nivel cultural, como en el caso de la O.E.C.E., los resultados son más satisfactorios que en los supuestos contrarios, como el de las Naciones Unidas.

La responsabilidad de la elección de los nuevos funcionarios debe recaer, como principio general, en el director de la sección en cuyas filas vaya a ingresar el nuevo miembro. Es recomendable buscar la experiencia internacional, aunque no se tenga esta experiencia en el trabajo concreto a realizar, salvo en el caso de los secretarios, en que el principal factor a tener en cuenta es la experiencia personal con el jefe a cuyo servicio ha de estar.

En cuanto al origen de los funcionarios, se suele seguir este procedimiento: El jefe de la sección interesada pide al secretario general una lista de países, dentro de los cuales se busca a los posibles candidatos, aceptando las sugerencias de los Gobiernos de los Estados elegidos.

La edad requerida ha de variar, pues para puestos diplomáticos y políticos se prefiere siempre la experiencia y para los administrativos se busca, por el contrario, jóvenes de veintiuno a treinta años, con buenos antecedentes académicos y conocimiento de idiomas. Este conocimiento de idiomas debe ser valorado en el sentido de conceder mayor atención al que vaya unido a un conocimiento de la psicología del país, originado por la estancia en él durante el aprendizaje de la lengua.

El procedimiento para la realización de esta selección se desarrolla a través de los siguientes momentos:

A) ACCIÓN DE LOS CANDIDATOS, mediante:

1) Misiones de exploración entre los cuadros de funcionarios de los países designados para la provisión del cargo.

2) Anuncio de la vacante en los órganos de información de la organización donde surja ésta y de otras organizaciones internacionales.

3) Anuncios en los periódicos de mayor circulación en los países elegidos.

- 4) Consultas en las Universidades e instituciones similares de estos países.
- 5) Consultas personales de los funcionarios entre sus amistades y miembros de los comités consultivos.
- 6) Informes de los Gobiernos de los países designados.
- 7) Estudio de las características y capacidad de las personas que hayan ejercido temporalmente cargos en la misma organización.
- 8) Estudio de las peticiones que directamente hayan dirigido las personas interesadas.

B) SELECCIÓN.—Una vez hecha la elección de los candidatos, la *selección entre ellos* se hará mediante pruebas escritas y entrevistas, a las que asistirá el jefe del Departamento o sección donde exista la vacante que se va a proveer. En la Organización Internacional del Trabajo el jefe de la sección correspondiente no interviene en ninguna de las pruebas de admisión, dando mayores poderes en este punto a las asociaciones de funcionarios.

C) PERÍODO DE PRUEBA.—El período de prueba subsiguiente a la admisión no suele prolongarse más de seis meses, salvo la excepción de la O.N.U., donde este período es de dos años, durante los cuales el nuevo funcionario pasa por diversas secciones, diferentes, incluso, de aquella en que trabajará posteriormente. A veces le son encargados informes o trabajos cuyo principal significado es el «test» para conocer su capacidad. El «test» más seguro es siempre el trabajo realizado realmente para la organización misma, pues así se cuenta con mayores conocimientos para enjuiciar su perfección.

V.—EL MANTENIMIENTO DE LA MORAL Y ASCENSOS

Este problema se hace difícil en el ámbito de la Administración internacional. Es necesario facilitar al funcionario el contacto con su familia, los estudios de los hijos en el país de origen y la posibilidad de obtener permisos periódicos, lo suficientemente prolongados para permitir el viaje a su país. También es necesario mantener la fe en el trabajo, pues se corre el gran peligro de que el funcionario se contagie del escepticismo con que la sociedad mira muchas veces a los organismos en los que él trabaja.

Problema que se incluye dentro de este capítulo es el de los ascensos, que comprende en general:

- a) Aumentos dentro del mismo grado.
- b) Salto de un grado al siguiente.
- c) Provisión de los cargos superiores.

Los aumentos del mismo grado son de carácter estrictamente crematístico. En la Sociedad de Naciones se hacían, previo informe favorable del jefe de sección. Ahora se tiende a efectuarlos de manera automática, a menos que la conducta del funcionario merezca una sanción, que se puede traducir en la no aplicación de este aumento.

En la O. N. U. para cada clase de tarea se asigna una categoría administrativa, de modo que cuando un director quiere promover a un funcionario a un grado superior, debe buscar una clase de trabajo que lleve consigo el ascenso a esta categoría y proponerlo a la superioridad. Si es aceptado, el ascenso se efectúa, aunque la preparación del funcionario no haya variado.

Las pensiones de retiro tienen como principal función la de asegurar el que los hombres de gran valor queden dentro de los cuadros de la Administración, ante la seguridad financiera que se les ofrece en el momento de su retiro. En la Sociedad de Naciones el módulo de estas pensiones se fijaba en un quinto del sueldo medio durante los últimos cinco años. En la O. N. U. el módulo se fija en atención a los años de servicio, de modo que la pensión, que equivale al 50 por 100 del sueldo, supone treinta años de servicios en la organización.

Como tendencia, es la de fijar la edad de retiro antes que en las Administraciones de origen, pero ofreciendo en cambio la posibilidad de ocupar puestos en ésta durante los últimos años, con lo que se consigue la readaptación de estos funcionarios al medio nacional.

Los traductores y redactores de informes, en los que, por su especialización exclusiva, se descarta la posibilidad de cambio de trabajo y, por tanto, de ascenso, se agrupan en un cuerpo cerrado, en el que se han fijado ciertas categorías, para aumentar su estímulo.

En cuanto a los funcionarios contratados a corto plazo, el mayor peligro que se les ofrece es el de no poder contar con una seguridad económica para el día en que cesen en su actividad.

Finalmente, para el mantenimiento de la moral entre los funcionarios se fundan clubs y asociaciones en los que los jóvenes pueden comunicarse, proponer y comentar sus ideas con los más antiguos empleados que ocupan cargos por encima de ellos.

VI.—LOS REGLAMENTOS PARA LOS FUNCIONARIOS Y EL MECANISMO PARA SU REALIZACION

Todos los reglamentos de los funcionarios comienzan estableciendo los deberes de éstos. En la formulación de estos principios generales ha habido pocos cambios desde los primeros días de las organizaciones internacionales; es

decir, desde la Sociedad de Naciones. Los funcionarios deben considerarse siempre funcionarios *internacionales*, responsables sólo ante la organización a la que sirven y a la que deben ser leales. Deben abstenerse de recibir instrucciones, honores o favores de terceros y de trabajar para ellos, sin permiso de la organización. Por otro lado, deben ser protegidos de toda clase de presiones por parte de los Gobiernos o partidos políticos. Se exigen de los funcionarios tres virtudes capitales: eficiencia, competencia e integridad.

Las faltas más importantes que pueden dar lugar a sanción son las siguientes:

- 1) Pereza o incompetencia, deshonestidad en el ejercicio del cargo.
- 2) Desobediencia.
- 3) Deslealtad con la organización.
- 4) Que la conducta del funcionario pueda afectar a su buena reputación o redunde en perjuicio del crédito de la organización en que trabaja.
- 5) Que el funcionario demuestre una falta de tacto o discreción que pueda afectar también a su propia reputación o a la del organismo.

2.ª PARTE.—ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

En la segunda parte se divide el estudio de la máquina administrativa en varios capítulos, que giran sobre el tema principal de los comités consultivos y de las juntas y consejos.

VII.—ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LOS COMITES CONSULTIVOS

Sus funciones son siempre las de aclarar un problema o elaborar un acuerdo. Su propósito siempre es el de aconsejar, no el de decidir. Se distingue entre comités formados por los representantes de los Gobiernos, que elaboran acuerdos, y los formados por técnicos, que aconsejan sobre asuntos concretos. Por razón de la estructura cabe distinguir, dentro de los comités técnicos, entre los permanentes y los «ad hoc», o sea aquellos que se crean para tratar de un problema concreto y desaparecen con él. Parecen más aconsejables los primeros por varias razones:

- 1) Se crea en ellos un verdadero sentido de cuerpo y de responsabilidad como tal.
- 2) Pueden llegar a adquirir una experiencia considerable en una materia determinada.
- 3) Como consecuencia de ésto, pueden plantear cuestiones y señalar la

necesidad de resolver un problema, mientras que los comités *ad hoc* no surgen en tanto esta necesidad no ha sido vista por el Consejo que los crea.

4) Gozan de mayor desahogo en cuanto al tiempo.

Por el contrario, el principal peligro de estos comités es el de seguir una línea de estudios fijada al principio de su labor, sin notar los cambios surgidos en la realidad.

La solución parece hallarse en el sistema mixto usado por la Organización Internacional del Trabajo, al crear unos cuadros de expertos con los que, en un momento dado, se pueden formar comités *ad hoc*. La Secretaría, gracias al contacto que debe mantener con los miembros que forman estos cuadros, podrá juzgar su competencia y seleccionar rápidamente el grupo más adecuado para tratar una cuestión concreta.

Los miembros de los comités consultivos deben tener experiencia y se dará preferencia a los funcionarios de países de elevado desarrollo administrativo. En cuestiones de economía, debe darse entrada a economistas. La elección de los miembros de estos comités recae en el Secretario y nunca en los Estados miembros. En los comités permanentes surge el problema de la duración de estos cargos. En la O.N.U. los nombramientos se hacen con carácter provisional, que pasa a definitivo tras un período determinado durante el que se podrá comprobar su eficiencia y capacidad. Los comités no han de tener más de quince miembros, en gracia a su eficacia.

VIII.—PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LOS COMITES CONSULTIVOS

Se tratan varios puntos al respecto:

1) *Votos.*

En la medida de lo posible, el comité procurará no tener que recurrir al voto sino alcanzar sus acuerdos por unanimidad, a través de la discusión. Tan sólo se usará este procedimiento en caso de diversidad de opiniones, y el resultado de la votación se presentará al secretario. Sin embargo hay que hacer notar que el objetivo de los comités consultivos es dar una opinión uniforme sobre un punto concreto y no ofrecer un reflejo de una disparidad de actitudes. Se usará el sistema de votación, en cambio, para la elección de cargos dentro del mismo comité.

2) *Desarrollo.*

Las sesiones serán privadas, y si se redacta una minuta para dar a la publicidad, el resumen de la sesión se hará en forma impersonal. Para los discursos largos se harán traducciones a cada uno de los idiomas oficiales.

Pero en las sesiones donde la discusión se desarrolle a través de frases y opiniones breves de cada miembro, éstos deberán usar una misma lengua, que puede ser cualquiera de las oficiales.

3) *Presidencia.*

Debe turnarse anualmente entre los diversos miembros. En los comités *ad hoc* puede ser permanente. El secretario nombrará un «ponente» que le informará de lo que ocurra en las sesiones del comité. No será miembro de éste, para evitar el riesgo de que en vez de exponer las opiniones de todos, defienda exclusivamente las suyas.

4) *Sustitución de miembros.*

Si son representantes de los países, pueden ser cambiados por los Gobiernos de éstos. Si son elegidos en base a su capacidad personal, sólo pueden ser removidos con el consentimiento del Presidente del Comité y del Secretario general.

5) *Sub-comités.*

Se forman para tratar algún punto que caiga dentro del campo de investigación del comité, pero fuera del área de competencia experta del mismo. El procedimiento para la creación de estos sub-comités será el de elección de los miembros por parte del comité, en caso de que éste vaya a tener una vida breve, o por el consejo si va a ser permanente.

IX.—CONSEJOS Y JUNTAS

Sus funciones alcanzan una importancia extraordinaria:

- 1) Asegurar que la política formulada por la organización este de acuerdo con los objetivos de ésta.
- 2) Comprobar que esta política puede beneficiar a los Estados miembros a los que vaya dirigida.
- 3) Formular las bases de esta política de modo que se asegure su aceptación por los Estados miembros.
- 4) Asegurar por tanto la realización de esta decisiones y la posible imposición coercitiva por la organización o por otros medios.
- 5) Asegurar la obtención de los fondos necesarios que deben aportar los Estados miembros.
- 6) Vigilar y mantener la eficacia del cuadro de funcionarios que sirve en la organización.

Se expone a continuación el procedimiento que se sigue en las sesiones de estos Consejos y Juntas, parecido, en grandes rasgos, al seguido por los Comités consultivos.

X.—PROBLEMAS DE LA DISPERSION ADMINISTRATIVA

La multiplicidad de organismos aparecida en los últimos años, hace necesaria una coordinación entre ellos, con vistas a la coherencia de las actividades desarrolladas por los mismos.

El Consejo Económico y Social, consciente de esta necesidad, pidió en 1946 al Secretario general de las Naciones Unidas, la creación de un cuerpo que cumpliera esta función. Este es el origen del Comité Administrativo de Coordinación (A.C.C.) que atiende a las consultas entre la Asamblea de las Naciones Unidas y sus agencias.

XI.—INVESTIGACION

Entendiendo esta palabra en sentido amplio, como búsqueda de datos técnicos, esta función se puede desarrollar dentro de la organización, o bien por instituciones y personas no pertenecientes a ella. Sin embargo, la mayor parte de las investigaciones se realizan a través de los «Departamentos de Investigación» que se crean en todas las organizaciones internacionales y que trabajan en estrecha colaboración con los Comités consultivos.

XII.—FINANZAS

Problema de difícil solución en las organizaciones internacionales, que no pueden ejercer ningún control sobre el contribuyente—que son los Estados miembros—, ni puede tomar prestado de entidad alguna. Por ello, se persigue constantemente la reducción de gastos, lo que por otro lado no es fácil de obtener, dado el carácter representativo que se ha atribuido a cuantas personas forman el funcionariado de la Administración Internacional.

JOSÉ MANUEL ALLENDESALAZAR